

Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung:

Parteien und Parlamentsrecht

Jasper Prigge¹

Ein Abgeordneter kann sich nicht im Wege eines Organstreitverfahrens gegen ein ihm auferlegtes Ordnungsgeld wehren, ohne zuvor das Einspruchsverfahren durchlaufen zu haben. Anlässlich der Kanzlerwahl im Deutschen Bundestag 2018 hatte ein Abgeordneter ein Foto seines ausgefüllten Wahlzettels anfertigt und mit der Bemerkung „Nicht meine Kanzlerin“ im Internet veröffentlicht. Der die Sitzung leitende Bundestagspräsident legte ihm ein Ordnungsgeld in Höhe von 1.000 € auf, gegen das sich der Abgeordnete wendete. Das **BVerfG**² verwarf den Antrag als unzulässig. Der Einspruch nach § 39 GOBT sei als Rechtsbehelf zu verstehen, der im Spannungsverhältnis von Geschäftsordnungsautonomie und Abgeordnetenrechten eine wesentliche legitimatorische Funktion erfülle. Träger und Inhaber der Ordnungsgewalt sei nicht der Präsident, sondern das Plenum des Deutschen Bundestages. Der Sitzungspräsident übe sie kraft Übertragung durch das Parlament aus. Diesem Delegationsverhältnis entspreche es, dass das Plenum über den Einspruch des von einem Ordnungsgeld betroffenen Abgeordneten entscheidet. Von einem Abgeordneten könne erwartet werden, gegen formelle Ordnungsmaßnahmen das von der Geschäftsordnung vorgesehene statthafte Einspruchsverfahren anzustrengen und erst nach dessen Erfolglosigkeit um verfassungsgerichtlichen Rechtsschutz nachzusuchen.

Der **VerfGH Baden-Württemberg**³ hat entschieden, dass ein Sitzungsausschluss gegenüber zwei Abgeordneten durch die Landtagspräsidentin rechtmäßig war. Einer der Abgeordneten hatte, trotz eines zwischenzeitlichen Ordnungsrufs, die Sitzung fortwährend durch Zwischenrufe gestört. Der Aufforderung, die Sitzung zu verlassen, kam er nicht nach. Nach der Geschäftsordnung des Landtags führte dies zu einem dreitägigen Sitzungsausschluss. Im Anschluss kritisierte der andere Abgeordnete in seinem Redebeitrag die Sitzungsleitung der Präsidentin. Er führte unter anderem aus, es sei ein Skandal, wie die Präsidentin die Sitzung führe. So könne sie ein Parlament

in Anatolien führen, aber nicht in Deutschland. Während des Redebeitrags erteilte die Präsidentin dem Abgeordneten zwei Ordnungsrufe. Auch er kam dem nachfolgenden Sitzungsausschluss nicht nach. Das gegen die Maßnahmen angestrenzte Organstreitverfahren bleib, wie zuvor auch ein Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung⁴, erfolglos. Nach Ansicht des VerfGH wurden die Antragsteller nicht in ihren Abgeordnetenrechten verletzt. Der Gerichtshof legt in seiner Entscheidung ausführlich den verfassungsrechtlichen Maßstab für Ordnungsmaßnahmen gegenüber Abgeordneten dar. Die Grenze zur Verletzung der parlamentarischen Ordnung sei erreicht, sobald die inhaltliche Auseinandersetzung ganz in den Hintergrund rücke und im Vordergrund eine bloße Provokation, eine Herabwürdigung anderer, insbesondere des politischen Gegners, oder die Verletzung von Rechtsgütern Dritter stehe. Der Gerichtshof setzt sich in diesem Zusammenhang mit der in Rechtsprechung und Literatur erörterten Frage auseinander, ob es ein „absolutes Verbot“ der Kritik an der Sitzungsleitung gibt. Für ein solches sieht er allerdings keinen nachvollziehbaren Grund. Sachlich vorgetragene Kritik dürfe nicht zum Anlass von Ordnungsmaßnahmen genommen werden, zumal die Möglichkeit einer Erörterung im Präsidium nicht jedem Mitglied des Parlaments gegeben sei. Schließlich sei auch unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des EGMR keine abweichende Auslegung der Landesverfassung angezeigt. Unter Anwendung dieser Maßstäbe seien die ergangenen Ordnungsmaßnahmen nicht zu beanstanden. Dies gelte auch, soweit sie sich auf die Kritik an der Sitzungsleitung bezogen. Die Einschätzung der Präsidentin, dass die Äußerung, so könne sie ein Parlament in Anatolien führen, nicht aber in Deutschland, stelle eine schwerwiegende Ordnungsverletzung dar, sei angesichts des wegen seines diskriminierenden Charakters gravierenden persönlichen Angriffs nicht zu beanstanden.

Der **VerfGH Rheinland-Pfalz**⁵ beschäftigte sich mit der Frage, ob ein Fraktionsausschluss wegen Kontakten zur rechtsextremen Szene möglich ist. Ein Abgeordneter einer Landtagsfraktion hatte an mehreren Veranstaltungen teilgenommen, die von „bekannten Rechtsextremisten“ organisiert worden waren und war daraufhin aus der Fraktion ausgeschlossen worden. Der VerfGH stellte fest, dass neben den formellen Voraussetzungen, insbesondere der Anhö-

¹ Dr. Jasper Prigge ist Rechtsanwalt in Düsseldorf.

² BVerfG, Beschluss vom 17.09.2019 – 2 BvE 2/18, juris.

³ VerfGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 22.07.2019 – 1 GR 2/19, juris.

⁴ VerfGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 21.01.2019 – 1 GR 1/19, juris.

⁵ VerfGH Rheinland-Pfalz, Urteil vom 29.01.2019 – VG O 18/18, juris.

rung des Betroffenen, auch die materiellen Voraussetzungen für einen Ausschluss vorlagen. Der Beschluss der Fraktion sei willkürfrei, insbesondere sei die Fraktion von einer zutreffenden Tatsachengrundlage ausgegangen. Die inhaltliche Bewertung, ob das vorgeworfene Verhalten einen „wichtigen Grund“ für den Fraktionsausschluss darstelle, unterfalle dem Wertungsspielraum der Fraktion. Allein in ihrer Definitionsmacht liege die Einschätzung, ob ein Kontakt zur „extremistischen Szene“ mit ihrem politischen Selbstverständnis und ihren politischen Zielsetzungen vereinbar sei. Es komme auch nicht darauf an, ob der Betroffene der Fraktion bewusst und gezielt geschadet habe.

Nach denselben Grundsätzen und unter Bezugnahme auf den VerFGH Rheinland-Pfalz befand der **VerFGH Schleswig-Holstein**⁶ den Ausschluss einer Abgeordneten aus einer Landtagsfraktion für rechtmäßig. Die Fraktion warf der Abgeordneten vor, für den rechten Verein „Gedächtnisstätte e. V.“ auf ihrer Webseite geworben zu haben und sich trotz einer späteren Presseberichterstattung zu keiner Zeit von diesem öffentlich distanziert zu haben. Vor diesem Hintergrund sei der Ausschluss, so der VerFGH, nicht als willkürlich zu beurteilen. Die Fraktion habe den Ausschluss auch nicht auf erkennbar falsche Tatsachen gestützt.

Äußerungen von Abgeordneten waren zuletzt mehrfach Gegenstand in Verfahren vor der ordentlichen Gerichtsbarkeit. Das Thüringer OLG⁷ lehnte den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Verfügung einer sächsischen Linken-Abgeordneten gegen einen AfD-Abgeordneten aus Thüringen ab, der im Plenum des Thüringer Landtags gesagt hatte, die Antragstellerin sei verantwortlich, dass Polizisten geschlagen, Polizeiautos sowie Barrikaden brennen würden und sie Sachen, Polizeiautos und Barrikaden anzünde. Das LG Erfurt⁸ hatte darin noch eine unwahre Tatsachenbehauptung gesehen, die auch durch die Abgeordnetenindemnität nach Art. 55 Abs. 1 ThürVerf nicht geschützt sei, und die erlassene einstweilige Verfügung auch nach Durchführung der mündlichen Verhandlung aufrecht erhalten. Das OLG sah dies anders. Der Begriff der Äußerung sei weit zu verstehen und erfasse auch Tatsachenbehauptungen. Von dem Indemnitätsschutz ausgenommen seien gem. Art. 55 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf nur Straftaten im Sinne der §§ 103, 187 und 188 StGB. Der objektive Tatbestand der

Verleumdung gem. § 187 StGB sei vorliegend aber (noch) nicht erfüllt. Wenn überhaupt habe der Antragsgegner mit Eventualvorsatz gehandelt, nicht aber in positiver Kenntnis. Die gegen das Urteil des OVG zum **ThürVerfGH**⁹ erhobene Verfassungsbeschwerde hatte keinen Erfolg. Das Gericht zieht den Indemnitätsschutz weit. Nicht nur straf- und disziplinarrechtliche Sanktionen, sondern jede außerparlamentarische beeinträchtigende staatliche Maßnahme sei ausgeschlossen. Dies schließe Entscheidungen der Zivilgerichte, beispielsweise in Bezug auf Schadensersatz, Unterlassung, Widerruf und Vollstreckung, ein. Für eine solche Auslegung spreche neben dem Wortlaut der Norm, dass bereits die Möglichkeit des Betreibens von Verfahren, die an Äußerungen des Abgeordneten anknüpfen, die parlamentarische Diskussion und damit auch die parlamentarische Willensbildung einschränke. Im Ergebnis liege ein Verfahrenshindernis vor. Dabei ist dem ThürVerfGH durchaus vor Augen, dass die weitreichende Indemnität zu einer Einschränkung des Justizgewährungsanspruchs und des Ehrschutzes führt, diese werde aber durch die Verfassung selbst hervorgerufen, welche der Indemnität insoweit den Vorrang einräume. Im Ergebnis stimmt das Gericht dem OLG zu, dass es für eine Verleumdung zumindest an einer Äußerung „wider besseres Wissen“ fehle, der Antragsgegner insoweit mit Eventualvorsatz gehandelt habe.

Nicht durchsetzen konnte sich die AfD-Fraktion in Thüringen in einem weiteren einstweiligen Verfügungsverfahren gegen die NRW-Landtagsfraktion der SPD und ihre innenpolitische Sprecherin. Diese hatten in einem Beitrag auf der Internetseite der Fraktion behauptet, eine Abgeordnete der Verfügungsklägerin habe 2015 eine Kleine Anfrage eingereicht, in der sie eine Zählung aller Homo-, Bi- und Transsexuellen in Thüringen verlangt habe. Anlass war die Einstufung der AfD als „Prüffall“ durch das Bundesamt für Verfassungsschutz. Die Verfügungsbeklagten waren der Meinung, so die Überschrift der Mitteilung, die „Verfassungsfeindlichkeit der AfD schon länger offenkundig“. Die vom **LG Köln**¹⁰ erlassene einstweilige Verfügung hob das **OLG Köln**¹¹ auf und wies den Antrag auf ihren Erlass zurück. Die Verfügungsklägerin sei zwar unmittelbar durch die Veröffentlichung in ihrem Persönlichkeitsrecht betroffen. Denn das Verhalten einer Abgeordneten werde als symptomatisch für die Verfügungsklägerin

⁶ VerFGH Schleswig-Holstein, Urteil vom 29.08.2019 – LVerfG 1/19, BeckRS 2019, 19945.

⁷ Thüringer OLG, Urteil vom 08.06.2016 – 7 U 108/16.

⁸ LG Erfurt, Urteil vom 21.01.2016 – 3 O 1584/15.

⁹ ThürVerfGH, Beschluss vom 09. Januar 2019 – 40/16, juris.

¹⁰ LG Köln, Urteil vom 16.01.2019 – 28 O 369/18, nicht veröffentlicht.

¹¹ OLG Köln, Urteil vom 11.07.2019 – 15 U 24/19, juris.

bewertet. Allerdings liege, anders als das LG meine, keine Verletzung ihres Persönlichkeitsrechts vor. Der Vorfall werde nur „schlaglichtartig“ reaktualisiert und stelle aus Sicht des durchschnittlichen Lesers nur eine Vereinfachung und Vergrößerung des damaligen Geschehens nach Ablauf und Inhalt dar. Diese „Vergrößerung und Überspitzung“ führe angesichts des im politischen Bereich nach Auffassung des Senats großzügigeren Maßstabs dazu, dass der Tatsachenkern hinter der Meinung zurücktrete. Die Bewertung setze zudem auf einem unstrittig wahren Tatsachenkern auf. Es dürfe auch nicht vergessen werden, setzt der Senat hinzu, dass die Frage nach (vorhandenen) Zahlen immer auch impliziere, dass zuvor gezählt worden sein müsse; dies als „Aufforderung“ zum Zählen zu verstehen und zu bewerten, sei nicht ganz fernliegend.

Mediales Aufsehen hat der Beschluss des **LG Berlin**¹² in Sachen Renate Künast erregt, in dem eine datenschutzrechtliche Gestattung zur Herausgabe von Nutzerdaten durch Facebook zunächst in weiten Teilen abgelehnt wurde. Wegen eines Zwischenrufs, den Künast im Jahr 1986 als Berliner Abgeordnete im Parlament getätigt hatte, wurde sie in Kommentaren mit Schimpfworten wie „Schlampe“, „Drecks Fotze“ oder „Sondermüll“ belegt. Um zivilrechtlich gegen die ihr namentlich nicht bekannten Nutzer vorgehen zu können, beantrage sie gem. § 14 Abs. 3 TMG, dass Facebook deren Daten herausgeben darf. Das LG sah die Äußerung weitgehend als „noch“ von der Meinungsäußerung gedeckt an. Die Grenze zur Schmähkritik sei nicht überschritten, da ein Sachbezug vorliege. Künasts Beschwerde half das **LG Berlin**¹³ teilweise ab, schob die Verantwortung aber der Antragstellerin zu. Diese habe erst im Beschwerdeverfahren den Ausgangspost vorgelegt, der von einer der bekanntesten „Fake-News“-Seiten im deutschsprachigen Raum stamme. Deren Betreiber sei, wie die Kammer zwischenzeitlich aus einem anderen Verfügungsverfahren wisse, Verantwortlicher von Artikeln, die in erster Linie der Verächtlichmachung von Personen des öffentlichen Lebens dienten. Vor diesem Hintergrund sei abweichend von der bisherigen Einschätzung der Kammer nicht davon auszugehen, dass die Nutzer annehmen durften, dass die im Ausgangspost wiedergegebene Äußerung so wie zitiert vollständig von der Antragstellerin stammten. Auch wenn das LG sich im Ergebnis völlig zu Recht korrigiert, überzeugt die Begründung nicht vollends. Denn das Gericht gesteht der An-

¹² LG Berlin, Beschluss vom 09.09.2019 – 27 AR 17/19, juris.

¹³ LG Berlin, Beschluss vom 21.01.2020 – 27 AR 17/19, in: K&R 2020, 231 ff.

tragstellerin im weiteren Verlauf zu, dass die Kommentare keine Sachauseinandersetzung darstellen. Wenn dies der Fall ist, so erschließt sich nicht, warum die von der Kammer hervorgehobene Person des Seitenbetreibers überhaupt relevant sein soll. Soweit das LG Berlin der Beschwerde Künasts nicht abgeholfen hat, ist die Sache in zweiter Instanz dem Kammergericht Berlin¹⁴ vorgelegt worden, das – anders als das LG Berlin – in weiteren sechs Äußerungen einen so massiven diffamierenden Gehalt erkannte, dass sie als Schmähkritik bzw. dem gleichgestellte Formalbeleidigung einzuordnen seien, im Übrigen aber einen Anspruch auf Herausgabe der Nutzerdaten ablehnte. Das Kammergericht Berlin hat eine Rechtsbeschwerde gegen seine Entscheidung nicht zugelassen, so dass diese nun rechtskräftig ist. Bezogen auf die insgesamt zehn Beiträge, die nun auch das Kammergericht Berlin letztlich nicht als Beleidigung bewertete, könnte allenfalls noch eine Verfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht zum Erfolg führen. Es bleibt daher abzuwarten, ob dieser Rechtsstreit noch eine Fortsetzung findet¹⁵.

Um eine weitere Entscheidung reicher ist die Judikatur zur Nutzung öffentlicher Einrichtungen durch Fraktionen. Eine Landtagsfraktion wollte im Dampfgebläsehaus der Jahrhunderthalle Bochum einen „Bürgerdialog“ durchführen, was die privatrechtlich organisierte Betreibergesellschaft, ihrerseits 100 %-ige Tochter der Stadt, ablehnte. Das **VG Gelsenkirchen**¹⁶ gab einem Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz statt und verpflichtete die Stadt, einen Zugang nach den allgemeinen für die Vergabe geltenden Bestimmungen durch Einwirkung auf die Betreiberin zu gewähren. Es handele sich bei dem begehrten Veranstaltungsort um eine öffentliche Einrichtung. In der Vergangenheit sei er auch durch andere Fraktionen genutzt worden, sodass die Stadt im Ergebnis durch die Vergabepaxis gebunden sei. Offen ließ die Kammer, ob eine zu erwartende fehlende Vermietbarkeit der übrigen Räumlichkeiten der Jahrhunderthalle infolge einer Veranstaltung der Antragstellerin in nur einem kleinen abgetrennten Bereich die Antragsgegnerin

¹⁴ Kammergericht Berlin, Beschluss vom 11.03.2020 – 10 W 13/20, (noch) nicht veröffentlicht, s. aber Pressemitteilung Nr. 21/2020 vom 24.03.2020, <https://www.berlin.de/gerichte/presse/pressemitteilungen-der-ordentlichen-gerichtsbarkeit/2020/pressemitteilung.911281.php> (abgerufen am 24.03.2020).

¹⁵ Nicht auszuschließen ist dies nach M. Hoppenstedt, Künast siegt vor Gericht in Hate-Speech-Verfahren, Süddeutsche Zeitung vom 24.03.2020, <https://www.sueddeutsche.de/digital/re-nate-kuenast-beleidigung-facebook-kammergericht-1.4855652> (abgerufen am 24.03.2020).

¹⁶ VG Gelsenkirchen, Beschluss vom 08.04.2019 – 15 L 530/19, juris.

grundsätzlich berechtigte, der Antragstellerin nur die Anmietung der gesamten Jahrhunderthalle anzubieten. Es fehle jedenfalls an einer Konkretisierung, warum die geplante politische Veranstaltung der Antragstellerin als Risikoveranstaltung einzustufen sei.

Eine Fraktion oder Gruppe hat nach einer im Wege des vorläufigen Rechtsschutzes ergangenen Entscheidung des **VG Hannover**¹⁷ gegenüber einer kommunalen Vertretung keinen Anspruch darauf, dass der Abgeordnetenanteil einer Reisedelegation für eine repräsentativen Zwecken dienende Reise spiegelbildlich zum Kräfteverhältnis in der Vertretung zusammengestellt wird. Damit schließt sich die Kammer dem VG Koblenz an, das zu einer ähnliche Fallkonstellation ausgeführt hat, eine analoge Anwendung der für Ausschüsse geltenden Regelung der Gemeindeordnung scheidet aus, da nicht die Organisation der Willensbildung und Entscheidungsfindung des Gemeinderates betroffen sei. Der Spiegelbildlichkeitsgrundsatz gelte, so das VG Hannover, nur für die Besetzung der aus der Gemeindevertretung abgeleiteten Gremien bzw. ihrer Teil- und Hilfsorgane, die an der Erfüllung der dem Plenum zugewiesenen Aufgaben als Vertretung des (Gemeinde-)Volkes mitwirken. Dieser verfassungsrechtliche Hintergrund gebiete es nicht, dass eine Fraktion als wehrfähige Innenrechtsposition geltend machen könne, andere kommunale Gremien als diejenigen der Vertretung seien entsprechend dieser Regelung als verkleinertes Abbild des Plenums zu bilden. Die teilnehmenden Abgeordneten könnten daher durch Beschluss der Vertretung letztlich aufgrund eines freien Spiels der politischen Kräfte bestimmt werden. Aus dem Gleichbehandlungsanspruch der Fraktion folge nichts anderes, denn es fehle an einem Zusammenhang mit der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung der Vertretung. Schließlich könne sich die Antragstellerin auch nicht darauf berufen, in der Vergangenheit seien Delegationen üblicherweise nach dem Kräfteverhältnis der Fraktionen besetzt worden. Darauf komme es mangels wehrfähiger Innenrechtsposition nicht mehr an.

Mit der Reichweite des Spiegelbildlichkeitsgrundsatzes setzte sich auch der **Niedersächsische Staatsgerichtshof**¹⁸ auseinander, als er entschied, dass der Landtag keine verfassungsmäßigen Rechte der AfD-Fraktion durch eine Änderung des Stiftungsgesetzes verletzt hat, derzufolge der Stiftungsrat der „Stiftung

niedersächsische Gedenkstätten“ statt mit Vertretern jeder der dem Landtag angehörenden Fraktionen nunmehr mit vier Vertreterinnen oder Vertretern des Landtages besetzt wird.

¹⁷ VG Hannover, Beschluss vom 30.10.2019 – 1 B 4400/19, juris.

¹⁸ Nds. StGH, Urteil vom 15. Januar 2019 – 1/18, juris; dazu schon J. Prigge, Parteienrecht im Spiegel der Rechtsprechung: Parteien und Parlamentsrecht, in: MIP 2019, 159 (159 f.).