

## Kritik am Parlamentspräsidenten – ein grundloses Tabu?

Björn-Christian Kleib<sup>1</sup>

Die menschliche Vernunft revoltiert gegen Kritikverbote. Die Möglichkeit, Weltanschauungen, Personen und Institutionen kritisch zu hinterfragen und diese Kritik zu äußern, gehört zum Grundbestand der freiheitlichen Demokratie. Dem scheinbar zum Trotz geht die herrschende Auffassung davon aus, dass Kritik eines Abgeordneten<sup>2</sup> an der Sitzungsleitung des Parlamentspräsidenten in der laufenden Sitzung gegen die parlamentarische Ordnung verstößt und mit Ordnungsmaßnahmen sanktioniert werden kann.<sup>3</sup> Der Verfassungsgerichtshof Baden-Württemberg (VerfGH BW) hingegen hat sich in einer Entscheidung aus dem Jahr 2019<sup>4</sup> auf den Standpunkt gestellt, dass das Rederecht der Abgeordneten ein vollständiges Kritikverbot ausschliesse. Vielmehr müsse eine in sachlicher Weise und in angemessenem Umfang vorgetragene Kritik an der Sitzungsleitung möglich sein. Ein von der herrschenden Auffassung angenommenes, umfassendes Kritikverbot sei nicht begründbar.<sup>5</sup>

Aber ist dem tatsächlich so? Oder gibt es etwa im Gegenteil gute Gründe dafür, den Parlamentspräsidenten situativ gegen Kritik zu immunisieren?

### 1. Die Entscheidung des VerfGH BW

In der Plenarsitzung des Landtags von Baden-Württemberg am 12. Dezember 2018 kam es zu einem zweiteiligen Eklat. Zunächst war ein Abgeordneter wegen eines unparlamentarischen Zwischenrufs zur Ordnung gerufen worden. Nachdem er sodann von einem Redner

- 1 Der Verfasser war Parlamentarischer Berater einer Fraktion im Landtag von Baden-Württemberg und ist in der Innenverwaltung des Landes tätig. Der Beitrag gibt nur seine persönliche Auffassung wieder.
- 2 Zwecks Lesbarkeit wird stets die männliche Form verwendet, falls nicht anders geboten. Die weibliche ist mitgedacht.
- 3 Vgl. *Völker Haug*, in: *ders.* (Hrsg.), *Verfassung des Landes Baden-Württemberg*. Handkommentar, Baden-Baden 2018, Art. 32, Rn. 31; *Thomas Schürmann*, in: *Martin Morlok / Utz Schliesky / Dieter Wiefelspütz* (Hrsg.), *Parlamentsrecht*. Handbuch, Baden-Baden 2016, § 20, Rn. 61; *Lars Brocker*, in: *Wolfgang Kahl / Christian Waldhoff / Christian Walter* (Hrsg.), *Bonner Kommentar zum Grundgesetz*, Heidelberg, Loseblatt (Stand 209. EL, Dezember 2020), Art. 40, Rn. 165; *Hans-Achim Roll*, *Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages*, Baden-Baden 2001, § 36, Rn. 3; *Helmut Winkelmann* (Hrsg.) / *Heinrich G. Ritzel / Joseph Bücker / Hermann J. Schreiner*, *Handbuch für die parlamentarische Praxis*, Köln, Loseblatt (Stand 33. EL, Dezember 2020), Vorbemerkung zu §§ 36 – 41 Nr. 1c)cc), Nr. 5b), § 36 Nr. 2b), Nr. 3, § 39 Nr. 4a); *Joseph Bücker*, in: *Hans-Peter Schneider / Wolfgang Zeh* (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis*, Berlin u.a. 1989, § 34, Rn. 21; *Dieter Engels*, in: *Jürgen Bellers / Raban Graf von Westphalen* (Hrsg.), *Parlamentslehre: Das parlamentarische Regierungssystem im technischen Zeitalter*, München 1993, § 10, IV.1., S. 223.
- 4 Vgl. VerfGH BW, Urteil vom 22. Juli 2019, 1 GR 1/19, 1 GR 2/19, *Juris*. Kritisch insofern bereits: *Sascha Gourdet*, *Ordnungsrufe und Sitzungsausschluss – Zur Zulässigkeit parlamentarischer Ordnungsmaßnahmen*, in: *NVwZ*, 38. Jg. (2019), H. 19, S. 1414 – 1416, S. 1416; *Lars Brocker*, *Landesverfassungsgerichtsbarkeit(en): Von Verbundstrategien und Gravitationsfeldern*, in: *DÖV*, 74. Jg. (2021), H. 1, S. 1 – 11, S. 11.
- 5 Vgl. VerfGH BW, a.a.O. (Fn. 4), Rn. 152.

aufs Korn genommen worden war, hatte er von der Landtagspräsidentin per Zwischenruf begehrt, dass diese nun auch dem Redner einen Ordnungsruf erteilen möge. Nachdem dies unterblieb, thematisierte er diesen Umstand so lange in Zu- und Zwischenrufen, bis er von der Sitzung ausgeschlossen wurde.<sup>6</sup> Hieran anschließend kritisierte ein anderer Abgeordneter im Rahmen eines Redebeitrags die Sitzungsleitung der Präsidentin. Diese trage Schuld an dem vorangegangenen „demokratischen Skandal“ und verhalte sich wie eine „Oberlehrerin“.<sup>7</sup> Nachdem die Präsidentin ihn hierfür zur Ordnung gerufen hatte, äußerte der Abgeordnete, dass ihn Ordnungsrufe nicht interessierten. Die Präsidentin „boykottiere“ Demokratie und praktiziere „Demokratie à la Türkei“. Hierfür wurde er erneut zur Ordnung gerufen.<sup>8</sup> Nach dem Vorhalt an die Präsidentin, so könne sie ein Parlament in Anatolien führen, nicht aber in Deutschland, wurde er von der Sitzung ausgeschlossen.<sup>9</sup>

Der VerfGH BW hatte sich in der Folge (auch) mit der Frage zu befassen, ob in der Kritik an der Sitzungsleitung des amtierenden Parlamentspräsidenten ein mit förmlichen Ordnungsmitteln sanktionierbarer Verstoß gegen die parlamentarische Ordnung liegt.

Ausgehend vom Rederecht einerseits und der Geschäftsordnungsautonomie andererseits<sup>10</sup> bestimmte der VerfGH BW zunächst die gerichtliche Kontrolldichte in Bezug auf Ordnungsmaßnahmen des Präsidenten. Diese nehme zu, wenn die Maßnahme nicht an das Verhalten von Abgeordneten, sondern an den Meinungsgehalt von Äußerungen anknüpfe<sup>11</sup>; ebenfalls zu einer höheren Kontrolldichte führe das Gewicht der jeweiligen Ordnungsmaßnahme, insbesondere wenn sie zu einem vorübergehenden Ausschluss von Beratung und Abstimmung führe.<sup>12</sup> Der VerfGH BW wies zudem darauf hin, dass Ordnungsmaßnahmen stets eine wertende Betrachtung des amtierenden Präsidenten zugrunde liege, die vom Gericht weder in ihren situativen Grundlagen vollständig rekonstruiert werden könne noch durch eine eigene Betrachtung ersetzt werden dürfe.<sup>13</sup>

Auf den Kontrollgegenstand bezogen ging der VerfGH BW davon aus, dass in Teilen der parlamentsrechtlichen Literatur<sup>14</sup> und in zwei Entscheidungen des VerfGH Sachsen<sup>15</sup> ein „absolutes Verbot“<sup>16</sup> von Kritik an der Sitzungsleitung des amtierenden Präsidenten angenommen werde. Für ein solches hat das Gericht allerdings keine Grundlage gesehen: „Eine

6 Vgl. LT-BW-PlPr. 16/78, S. 4687 f.

7 Ebenda, S. 4691.

8 Ebenda, S. 4692.

9 Ebenda, S. 4692. Beide Abgeordnete hatten sich nach dem Ausschluss zunächst nicht entfernt und damit ihren Ausschluss für die nächsten drei Sitzungstage ausgelöst, § 92 LT-BW-GO.

10 Unter Berücksichtigung des jeweiligen Bezugs zur Funktionsfähigkeit des Parlaments, VerfGH BW, a.a.O. (Fn. 4), Rn. 134 ff.

11 Ebenda, Rn. 148. So auch *Volker Haug*, a.a.O. (Fn. 3), Art. 32, Rn. 40.

12 Vgl. VerfGH BW, a.a.O. (Fn. 4), Rn. 149.

13 Vgl. ebenda, Rn. 147, ganz herrschender Meinung, vgl. auch *Sascha Gourdet*, a.a.O. (Fn. 4), S. 1414.

14 Verwiesen wird auf: *Volker Haug*, a.a.O. (Fn. 3), Art. 32, Rn. 31; *Joseph Bückler*, a.a.O. (Fn. 3), § 34, Rn. 21; *Michael Köhler*, Die Rechtsstellung der Parlamentspräsidenten in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland und ihre Aufgaben im parlamentarischen Geschäftsgang, Berlin 2000, S. 195; *Thomas Schürmann*, a.a.O. (Fn. 3), § 20, Rn. 62 [recte: 61]; *Wolfgang Zeb*, in: *Josef Isensee / Paul Kirchhof* (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band III, Heidelberg 2005, § 53, Rn. 37. Belege für eine dezidiert andere Auffassung zitiert der VerfGH BW nicht.

15 Vgl. VerfGH Sachsen, Urteil vom 3. November 2011, Vf. 35-I-11, Rn. 35; Beschluss vom 10. Dezember 2012, Vf. 85-I-12, Rn. 19ff., Juris.

16 VerfGH BW, a.a.O. (Fn. 4), Rn. 152.

in sachlicher Weise und in angemessenem Umfang vorgetragene Kritik, welche die parlamentarische Arbeit nicht stört, darf nicht zum Anlass für eine parlamentarische Ordnungsmaßnahme genommen werden. Ansonsten wäre das parlamentarische Rederecht, das sich auch auf Beiträge zum parlamentarischen Verfahren erstreckt, in einer nicht zu rechtfertigenden Weise eingeschränkt. Eine in der beschriebenen Weise vorgebrachte Kritik ist auch nicht geeignet, die Autorität des Landtagspräsidenten so in Frage zu stellen, dass dies in einer modernen Demokratie nicht hinnehmbar ist. Autorität wird nicht durch Immunisierung gegenüber Kritik erworben, sondern durch eine Amtsführung, die auf Akzeptanz stößt; dazu kann gerade auch der Umgang mit sachlicher Kritik gehören.<sup>17</sup>

Die so definierte Grenze zulässiger Kritik hat der VerfGH BW jedoch im konkreten Fall jeweils als überschritten angesehen und eine Verletzung der Ordnung angenommen.<sup>18</sup> Dabei konstatierte das Gericht beim Landtag ein „tradierte[s] Verständnis“<sup>19</sup> parlamentarischer Ordnung, das „die Wahrung der Disziplin in den Sitzungen, das Ansehen und die Würde des Landtags, die Rechte und Interessen des Landtags und seiner Mitglieder selbst sowie die Rechte der Allgemeinheit und Dritter [...]“<sup>20</sup> umfasst. Der Ordnungsbegriff schließt die gesetzlichen Bestimmungen, das Geschäftsordnungsrecht und insbesondere das Rederecht anderer Abgeordneter ein, aber auch „ungeschriebene, tradierte Regeln der Parlamentspraxis. Solche Regeln bestehen insbesondere, soweit die Ordnungsmaßnahmen die Wahrung des Ansehens und der Würde des Parlaments bezwecken“<sup>21</sup>. Damit folgt der VerfGH BW der Linie, die nicht nur die Wahrung der Disziplin – als Vorbedingung eines geordneten Geschäftsgangs und der „technischen“ Funktionsfähigkeit –, sondern auch die Würde des Parlaments<sup>22</sup> im Ordnungsschutz realisiert sieht.<sup>23</sup> Das Gericht geht außerdem davon aus, dass die Auslegung der unter den tradierten Ordnungsbegriff zu fassenden, ungeschriebenen Regeln in erster Linie Sache des Parlaments selbst und der zur Ausübung der Ordnungsgewalt berufenen Organe ist.<sup>24</sup>

17 Ebenda.

18 Vgl. ebenda, Rn. 161, 168, 170, 188, 189 ff., 195.

19 Ebenda, Rn. 141.

20 Ebenda, Rn. 141; so auch VerfGH Sachsen, Urteil vom 3. Dezember 2010, Vf. 77-I-10, Rn. 33, Juris; vgl. BVerfGE 80, S. 188 (S. 288 f.).

21 VerfGH BW, a.a.O. (Fn. 4), Rn. 142. Vgl. zum Ordnungsbegriff auch *Volker Haug*, a.a.O. (Fn. 3), Art. 32, Rn. 31.

22 Diese ist definitorisch schwer zu fassen, mit der Außendarstellung und dem Ansehen des Parlaments aber unmittelbar verknüpft. Vgl. *Gerhard Weng*, Die Würde des Hauses, in: ZParl, 17. Jg. (1986), H. 2, S. 248 – 262, S. 252 f., S. 262. Verbreitet wird die Würde bei nonverbalen, lediglich optisch wahrnehmbaren Akten thematisiert, vgl. BT-Drs. 17/6309, S. 6. Im Landtag von Baden-Württemberg soll die Würde etwa ausdrücklich durch das dauerhafte Präsentieren eines präparierten Tiers am Rednerpult beeinträchtigt sein, vgl. Nr. 9 der Regeln für das Verhalten im Plenarsaal, Beschluss des Präsidiums vom 21. Juni 2016.

23 Vgl. *Heinrich G. Ritzel* / *Joseph Bucker* / *Hermann J. Schreiner*, a.a.O. (Fn. 3), Vorbemerkung zu §§ 36 – 41, Nr. 1b); *Holger Jacobs*, Die Wahrung der parlamentarischen Ordnung, in: DÖV, 63. Jg. (2016), H. 13, S. 563 – 569, S. 566. Zu diesem Ausgangspunkt, der auch durch die Erwähnung der „Würde“ in § 36 GOBT nicht verlassen werden sollte vgl. auch BT-Drs. 17/6309, S. 6. „Den“ tradierten Ordnungsbegriff dürfte es also allenfalls in Bezug auf die „Ordnungsmaßnahme“ geben, während „Ordnung“ und „Würde“ als Leitmotive und Schutzgüter präsidialen Wirkens regelmäßig differenziert werden, vgl. z.B. § 9 Abs. 2 LT-BW-GO, § 7 Abs. 1 Satz 2 GOBT.

24 Vgl. VerfGH BW, a.a.O. (Fn. 4), Rn. 147.

## 2. Die „Kritik“ an der Sitzungsleitung als Bezugspunkt der Entscheidung

In Verbindung mit den Ausführungen zur Kontrolldichte folgt daraus: Der Zugriff auf die Frage, was zum Gegenstand parlamentarischer Ordnungsmaßnahmen gemacht werden kann, eröffnet sich dem VerFGH BW auch nach eigenem Verständnis (nur) konkret und gegebenenfalls partiell. Dass er gleichwohl allgemeine Überlegungen zur Unzulässigkeit der Sanktionierung bestimmter Formen von (negativer) Kritik an der Sitzungsleitung anstellt, beruht erkennbar darauf, dass die Reaktion auf Kritik stets an den Inhalt einer Äußerung anknüpft. Nicht schon deren Zielrichtung soll zur Auflockerung der Kontrolldichte im Sinne der Reaktion auf ein Verhalten<sup>25</sup> führen, vielmehr muss die Überschreitung des Rahmens der Sachlichkeit und Angemessenheit bzw. das „Stören“ hinzutreten.<sup>26</sup>

Der Kontrollsystematik für äußerungsbezogene Ordnungsmaßnahmen folgend, kommt der Verfassungsgerichtshof dann zu dem Schluss, dass ein Widerstreit zwischen dem Rederecht (und der in seiner Ausübung verkörperten Funktionsfähigkeit des Parlaments<sup>27</sup>) mit anderen Rechtsgütern nicht gegeben sein könne. Als möglicherweise berührte Rechtsposition wird die Autorität des Präsidenten zwar angeschnitten, eine Beeinträchtigung jedoch mit der bereits zitierten, knappen Wendung verneint.

An dieser Stelle drängt sich allerdings die Frage auf, ob der VerFGH BW wirklich – wie er meint – eine Gegenauffassung zu den Stimmen in Rechtsprechung und Literatur formuliert hat. Es ist denkbar, dass hier eine derart unauffällige Form der Kritik sanktionsfrei gestellt werden soll, die anderswo gar nicht unter diesem Begriff thematisiert wird.<sup>28</sup> Wo Rechtsprechung und Literatur die Untergrenze von „Kritik“ verorten, ist nicht leicht zu ermitteln. Insbesondere in der Literatur herrschen knappe Stellungnahmen vor. Bemerkenswert ist aber, dass dort mitunter und ohne Bezugnahme auf eine Gegenposition eine (öffentliche) „Diskussion“ über die Sitzungsleitung ausgeschlossen wird<sup>29</sup> – was eine vom Verfahren gelöste Kontroverse implizieren könnte. Der VerFGH Sachsen wiederum, von dem sich die Entscheidung abgrenzt, hatte es im Ausgangspunkt mit einer einigermaßen gewichtigen Kritik zu tun. Er hat darauf abgestellt, dass der dort in Rede stehende Zwischenruf nicht im Zusammenhang mit der Debatte gestanden und sich in dem Zweck erschöpft habe, die Sitzungsleitung eines Neutralitätsverstößes zu zeihen.<sup>30</sup> „Das Anbringen

25 Zur Kontrolldichte vgl. insbesondere VerFGH Sachsen, a.a.O. (Fn. 20), Rn. 41, Juris. Auch die Feststellung des VerFGH BW, a.a.O. (Fn. 4), Rn. 150, bei den Ordnungsmaßnahmen wegen Kritik am Parlamentspräsidenten handele es sich um eine „besondere ... Kategorie“ lässt sich in Bezug auf die Kontrolldichte als Absage an eine dichotome Weichenstellung zwischen Äußerungs- und Verhaltensreaktion lesen.

26 Zum Vorgehen des VerFGH BW bei der Prüfung: VerFGH BW, a.a.O. (Fn. 4), Rn. 188.

27 Vgl. VerFGH BW, a.a.O. (Fn. 4), Rn. 144.

28 Insbesondere enthalten Wortmeldungen zur Geschäftsordnung oder „zur Abstimmung“ nicht selten den mehr oder weniger verdeckten Hinweis auf Fehler im Vorgehen des Sitzungsleiters, die aus Sicht des Erklärenden drohen oder schon unterlaufen sind. Im Vordergrund steht aber regelmäßig die Auseinandersetzung über das weitere (richtige) Verfahren.

29 Vgl. *Martin Morlok*, in: *Horst Dreier* (Hrsg.), *Grundgesetz. Kommentar*, Tübingen 2015, § 40, Rn. 25; *Norbert Achterberg*, *Parlamentsrecht*, Tübingen 1984, S. 124; Interessant auch die Einordnung von „offene[r] Kritik“ als gröbliche Verletzung der Ordnung, vgl. *Wolfgang Zeh*, a.a.O. (Fn. 14).

30 Konkreter Anlass war der Zwischenruf: „Na, was ist mit der Neutralität des Präsidenten?“ Dieser bezog sich auf eine Wendung, mit der der Präsident einem versehentlich fast übergangenen Abge-

einer solchen Kritik in der Plenarsitzung<sup>31</sup> widerspreche aber den tradierten Regeln der Parlamentspraxis als Bestandteil der Ordnung. Der VerfGH Sachsen stand damit zunächst nicht vor der Grundfrage, ob „jede“ Kritik verboten sei. Erst in seiner (späteren) Beschlussentscheidung hat er sich gegen jedwede Kritik gewandt – die allerdings dort durch die Wortwahl („absurd“<sup>32</sup>) deutlich hervortrat.

Ohne die Frage entscheiden zu müssen, ob es sich tatsächlich um abweichende Auffassungen (oder um ein Vexierbild) handelt, lässt sich indes feststellen: Jedenfalls durch seinen Zugriff auf die Gründe tradierter Regeln der Parlamentspraxis weicht der VerfGH BW vom befestigten Weg ab.

### 3. Der Autoritätsbegriff des VerfGH BW

Kern dieses Zugriffs sind dabei die Ausführungen zur Autorität des Parlamentspräsidenten. Der darin zum Ausdruck gebrachte Standpunkt erscheint jedoch in dreifacher Hinsicht unterkomplex und problematisch.

#### 3.1. Autorität und Legitimation

Erstens deklariert der VerfGH BW die „Amtsführung“ – die in ihrer Teilmenge „Sitzungsleitung“ Gegenstand und Bezugspunkt der Kritik ist – zugleich zum Ausgangspunkt des Autoritätserwerbs. Damit verschiebt er die Autoritätsperspektive vom Amt hin zum Amtsinhaber.<sup>33</sup> Die sublim eingeführten Prämissen, die Autorität des Präsidenten sei insgesamt personal gebunden und handelnd erworben (oder eben nicht), schließen nicht nur eine unantastbare Autorität praktisch von vornherein aus. Sie blenden auch eine maßgebliche Quelle präsidialer Autorität aus, nämlich die Delegation der Ordnungsgewalt durch das Parlament. Es geht bei der in Rede stehenden Regel gerade nicht um einen (oktroierten) Gefäßlerhut, sondern vielmehr darum, ob das Parlament selbst seinem Präsidentenstuhl ein umfassendes Autoritätspolster auflegen darf, das den Amtsinhaber als Delegatar der Ordnungsgewalt<sup>34</sup> zumindest während der Sitzungen<sup>35</sup> unabhängig von eigener Leistung oder Fehlleistung trägt. So erkennt auch der VerfGH BW durchaus an, dass sich die Frage eines Kritikverbots auf die offene Artikulation von Kritik in der Plenarsitzung bezieht – es also im Kern um die Regulierung eines Forums und keineswegs darum geht, dem Abgeordneten

ordneten das Wort erteilt hatte; VerfGH Sachsen, Urteil vom 3. November 2011, Vf. 35-I-11, Rn. 5, 34 f., Juris.

31 VerfGH Sachsen, a.a.O. (Fn. 30), Rn. 35. Vgl. dort auch den Hinweis auf die zu vermeidende „Diskussion über die Amtsführung des Präsidenten im Plenum“.

32 VerfGH Sachsen, Beschluss vom 10. Dezember 2012, Vf. 85-I-12, Rn. 19 ff., Juris.

33 Die Perspektivverschiebung ist umso auffälliger, als einer der Antragsteller – wie aus dem Sachverhalt der Entscheidung erkennbar ist – gezielt gegen die Person der Landtagspräsidentin agitierte.

34 Vgl. *Hans H. Klein*, in: *Theodor Maunz / Günter Dürig*, Grundgesetz. Kommentar, München Loseblatt (Stand 92. EL, August 2020) Art. 40, Rn. 102; *Lars Brocker*, a.a.O. (Fn. 3), Art. 40, Rn. 167.

35 Zur Reichweite des Kritikverbots *Lars Brocker*, a.a.O. (Fn. 3), Art. 40, Rn. 165; *Heinrich G. Ritzel / Joseph Bücken / Hermann J. Schreiner*, a.a.O. (Fn. 3); Vorbemerkung zu §§ 36 – 41, Nr. 1c)cc).

jede Gegenvorstellung im parlamentarischen Raum (etwa über das Präsidium<sup>36</sup> bzw. den Ältestenrat) abzuschneiden.

Die vom Verfassungsgerichtshof vorgenommene Betrachtung der präsidentialen Autorität „von der Amtsführung her“ findet zwar einen äußeren Halt in dem Konsens, dass ein Weiteramtieren eines Parlamentspräsidenten ohne Vertrauensbasis praktisch kaum denkbar ist.<sup>37</sup> Sie verkennt aber den im „Regelbetrieb“ wirkmächtigen Zusammenhang zwischen Legitimationsakt und (Amts-)Autorität. Daher erfasst sie den Konnex zwischen präsidentialer Autorität und Parlamentsautonomie nur unzureichend.

### 3.2. Definitionskompetenz für die „Autorität“ liegt beim Parlament

Zweitens hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Ordnungsgeld-Entscheidung<sup>38</sup> – nur kurze Zeit nach der Entscheidung des VerfGH BW – zutreffend festgestellt, dass „mit den Tatbestandsmerkmalen der Ordnung und Würde des Bundestages als unbestimmten Rechtsbegriffen Konzepte in Bezug genommen sind, die offen sind für gesellschaftliche Entwicklungen und deren Spiegelung im parlamentarischen Raum und als Ausdruck eines sich wandelnden Selbstverständnisses des Bundestages durchaus einem dynamischen Verständnis unterliegen können“<sup>39</sup>. Zugleich hat das Gericht das „in die Zeit Stellen“ des binnenparlamentarischen Ordnungsstandards<sup>40</sup> primär für die Aufgabe des Parlaments gehalten. Zwar ging es in der Entscheidung des BVerfG insbesondere um die Rolle des Parlaments im Einspruchsverfahren, was vor dem VerfGH BW nicht zur Debatte stand. Gleichwohl deuten die Ausführungen des BVerfG nicht auf die Neigung hin, dem vom Parlament zu vollziehenden „in die Zeit Stellen“ eine eigene Konzeption zeitgemäßer parlamentarischer Ordnung entgegenzusetzen.<sup>41</sup> Vielmehr liegt der auf Art. 40 Abs. 1 GG beruhende Kern der Aussage darin, dass eine Dynamisierung der inneren Ordnung in erster Linie Parlamentsaufgabe sei. Für die Rechtslage in Baden-Württemberg kann nichts Anderes gelten. Auch der Landtag darf im Rahmen der durch Art. 32 Abs. 1 LV verbürgten Parlamentsautonomie seine Ordnung in erster Linie selbst definieren. Das hat er im konkreten Fall insbesondere durch die Zurückweisung der Einsprüche<sup>42</sup> getan.

Die Parlamentsautonomie steht einer „externen Dynamisierung“ einzelner Stellgrößen der parlamentarischen Ordnung – und damit auch Variationen der dritten Gewalt über die präsidentiale Autorität – entgegen, solange es hierfür keinen zwingenden verfassungsrechtlichen Grund gibt. Dieser zwingende Grund ist aber weder allgemein noch fallbezogen

36 Vgl. VerfGH BW, a.a.O. (Fn. 4), Rn. 153. Der VerfGH BW verneint die Möglichkeit einer Kompensation der Einschränkung des Rederechts auf diesem Weg.

37 Vgl. *Wolfgang Härth*, Abwählbar oder nicht? Der Parlamentspräsident und sein Amt, in: ZParl, 16. Jg. (1985), H. 4, S. 490 – 495, S. 493, *Härth* sieht den Rücktritt mangels mehrheitlichen Rückhalts mit *Klaus Stern* als „nobile officium“. *Otto Uhlitz*, Zur Frage der Abberufbarkeit des Parlamentspräsidenten, in: AöR, 87. Jg. (1962), H. 3, S. 296 – 310, S. 310, meint, ein Rücktritt gehöre dann „zum guten parlamentarischen Stil“.

38 Vgl. BVerfGE 152, S. 35.

39 Ebenda, S. 52.

40 Ebenda.

41 Vgl. auch *Lars Brocker*, a.a.O. (Fn. 4), S. 11.

42 Vgl. LT-BW-PIPr. 16/79, S. 4738; VerfGH BW, a.a.O. (Fn. 4), Rn. 97.

ersichtlich. Insbesondere gibt das Schlagwort von der „modernen Demokratie“<sup>43</sup> rechtlich nichts her. Es kann deshalb die (abstrakte) Schlussfolgerung nicht rechtfertigen, eine Kollision zwischen Rederecht und präsidialer Autorität sei für bestimmte Formen von Kritik schlechthin ausgeschlossen.

### 3.3. Behauptung von Autorität als eigentliche Frage

Drittens wirft die Annahme, der souveräne Umgang mit Kritik fördere die präsidiale Autorität<sup>44</sup>, die Frage auf, warum denn für unsachliche und unangemessene Kritik eine Sanktionsmöglichkeit bestehen soll. Könnte man nicht argumentieren, dass der Autoritätsgewinn für den Präsidenten beim gekonnten Parieren schwerer Hiebe viel größer ist als bei kaum wahrnehmbaren Sticheleien? Und: Richtet Kritik, die sich praktisch selbst richtet, nicht den Präsidenten – der sie z.B. stoisch erträgt<sup>45</sup> – zu umso höherer Größe auf? Worauf mit diesen rhetorischen Fragen hingewiesen werden soll: Die auf die Amtsführung fokussierten Ausführungen zur Konstitution präsidialer Autorität liefern letztlich keine Antwort auf die Frage, wie diese Autorität vom Präsidenten selbst gegen Angriffe behauptet werden soll, die gerade das Gegenteil einer integren Amtsführung zugrunde legen. Der VerfGH BW wirft vielmehr die neue Frage auf, was jeweils „sachlich und angemessen“ sei. Letztlich führt dies zu einer Kasuistik<sup>46</sup>, die zwar bei großzügiger Handhabung der gerichtlichen Kontrolle im Ergebnis keinen Strukturbruch bewirkt.<sup>47</sup> Die Sitzungsleitung wird aber mit einer enormen (zusätzlichen) Komplexität belastet. Angesichts des diffusen Schattenwurfs richterlicher Autorität im Plenarsaal wird sie tendenziell an der Form haften und verkappt vorgetragenen Anmaßungen<sup>48</sup> nur noch zurückhaltend gegenüberreten.

### 4. Gründe für ein absolutes Kritikverbot?

Unabhängig davon, dass der abstrakte gerichtliche Zugriff auf die Frage, was ein Parlamentspräsident an Kritik an seiner Sitzungsleitung zu ertragen hat, der Parlamentsautonomie nicht gebührend Rechnung trägt, soll im Folgenden überlegt werden, ob es Gründe gibt, die ein absolutes Kritikverbot als Bestandteil der parlamentarischen Ordnung tragen können. Dabei soll von der Autorität des Präsidenten ausgegangen werden, die sowohl vom VerfGH BW als auch von seinem sächsischen Pendant und der Literatur in Betracht gezogen wird – allerdings mit unterschiedlichen Ergebnissen und – wie zu zeigen sein wird – mit unterschiedlichen Prämissen.

43 VerfGH BW, a.a.O. (Fn. 4), Rn. 152.

44 An dieser Logik zu Recht zweifelnd: *Sascha Gourdet*, a.a.O. (Fn. 4), S. 1416.

45 Zur Würde im Zusammenhang mit „Ruhe im Leiden“ vgl. *Gerhard Weng*, a.a.O. (Fn. 22), S. 251 unter Hinweis auf *Friedrich Schiller*.

46 Vgl. VerfGH BW, a.a.O. (Fn. 4), Rn. 188, 191.

47 So auch *Sascha Gourdet*, a.a.O. (Fn. 4), S. 1416.

48 Beispielhaft kann der Antrag eines Abgeordneten betrachtet werden, die Tagesordnung um den Punkt „2019 – Das Jahr der Rechtsbrüche seitens der Landtagspräsidenten.“ zu erweitern, LT-BW-PIPr. 16/108, S. 6703 f.

#### 4.1. Autorität als Spektralbegriff

Der Begriff der Autorität ist bereits in seiner Herkunft vom Wertbegriff der *auctoritas* komplex.<sup>49</sup> Er beschreibt nach heutigem Verständnis den aus unterschiedlichen Quellen herührenden, „als rechtmäßig akzeptierten Einfluss einer Person [...] oder einer Institution [...]“<sup>50</sup> als Grundlage eines asymmetrischen sozialen Verhältnisses, das von Aspekten der Loyalität bis hin zu solchen der Unterordnung gekennzeichnet sein kann.<sup>51</sup> Zum Teil wird zur Definition auch – unter Verzicht auf normative Aspekte – lediglich auf das Faktum des Einflusses abgestellt.<sup>52</sup> Die damit erschlossene Bandbreite der deskriptiven und normativen Erfassung sozialer Verhältnisse wird, wo es in Literatur und Rechtsprechung um die „verrechtlichte“ Autorität des Parlamentspräsidenten geht – auch durch die Kombination mit anderen Begriffen aus dem semantischen Weichbild – erkennbar unterschiedlich ausgeschöpft.

So hebt der VerfGH Sachsen in seinen jüngeren Entscheidungen deutlich auf den funktionalen Gehalt der Autorität ab – also etwa im Sinne der Fähigkeit, situative Folgebereitschaft zu erzeugen (und hierdurch einen geordneten Sitzungsgang zu gewährleisten). Nicht zuletzt wird das „Ansehen“ des Präsidenten begrifflich von dessen Autorität gelöst.<sup>53</sup> Diese wiederum sei „unverzichtbare Voraussetzung für die Erfüllung seiner Aufgaben – insbesondere die Aufrechterhaltung der Ordnung, die Leitung der Sitzungen aber [sic] auch die Ausübung des Hausrechts und der Polizeigewalt [...]“<sup>54</sup>. Damit wird ein enger Bezug zwischen der Autorität des Präsidenten und der Funktionsfähigkeit des Parlaments hergestellt.<sup>55</sup> Dagegen schichtet der VerfGH BW zunächst „störende“ Kritik ab<sup>56</sup> und stellt sodann das (erarbeitete) Ansehen im Sinne der personalen Geltung in den Vordergrund. Von einem funktionalen Zusammenhang ist allerdings auch die ansehensbezogene Betrachtung nicht ganz frei. So wird vor allem in der Literatur der Bogen zwischen der Autorität des Präsidenten und dem Ansehen des Parlaments in der Öffentlichkeit gespannt.<sup>57</sup>

49 Zum ursprünglichen Bedeutungsspektrum der *auctoritas* zwischen „Rat“, „Ermächtigung“ und „Urheberschaft“: *Richard Heinze*, *Auctoritas*, in: *Hermes*, Zeitschrift für classische Philologie, Band LX (1925), S. 348 – 366, S. 352 f.; zur Persönlichkeit als Quelle der *auctoritas* vgl. ebenda, S. 356, zu Ansätzen formaler Ableitung vgl. ebenda, S. 359, S. 361.

50 „Autorität“, in: *Brockhaus Enzyklopädie Online*, <https://brockhaus.de/ecs/enzy/article/autorit%C3%A4t> (Abruf am 20. Mai 2021).

51 Vgl. „Autorität“, in: *Brockhaus Enzyklopädie*, 19. Auflage, Mannheim 1987.

52 Vgl. „Autorität“, in: *Gabler Wirtschaftslexikon Online*, <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/autoritaet-31414> (Abruf am 20. Mai 2021).

53 Vgl. VerfGH Sachsen, a.a.O. (Fn. 32), Rn. 20; Beschluss vom 19. Juli 2012, Vf. 160-I-11, Rn. 58; Beschluss vom 22. Juni 2012, Vf. 58-I-12 (e.A.), Rn. 34; a.a.O. (Fn. 30), Rn. 35; nicht eindeutig bzw. gegenteilig dagegen ders., Beschluss vom 28. September 2010, Vf. 78-I-10 (e.A.), Rn. 19; a.a.O. (Fn. 20), Rn. 51.

54 VerfGH Sachsen, a.a.O. (Fn. 30), Rdn. 35.

55 Auch das BVerfG hat die Autorität des Präsidenten in Bezug zur Funktionsfähigkeit des Parlaments gesetzt – wengleich nicht im unmittelbaren Bezug auf die Plenarsitzung, vgl. BVerfGE 108, S. 251 (274 f.). Ebenso VerfGH Sachsen, Beschluss vom 25. Juni 2009, 5/08, Rn. 32 f.; vgl. auch *Hans H. Klein*, a.a.O. (Fn. 34), Art. 40, Rn. 180.

56 VerfGH BW, a.a.O. (Fn. 4), Rn. 152; noch offener ders., Beschluss vom 21. Januar 2019, 1 GR 1/19, Rn. 29; Beschluss vom 21. Januar 2019, 2/19, Rn. 30.

57 Vgl. *Martin Morlok*, a.a.O. (Fn. 29), Art. 40, Rn. 25; *Joseph Bückner*, a.a.O. (Fn. 3), § 27, Rn. 29.

Bezogen auf das Letztere ist der Ausschluss von Kritik am Präsidenten durchaus ein zweischneidiges Schwert. Das daraus folgende, formalisierte „Abwürgen“ von kritischen Wortbeiträgen kann nämlich – etwa vom Standpunkt einer offenen Gesellschaft aus – als Anachronismus empfunden werden und eine Opferrolle des „Abgewürgten“ begünstigen.<sup>58</sup> Die Ausführungen des VerfGH BW könnten also auch als Hinweis auf diese Ambivalenz und eine dadurch gebotene Trennung zwischen Ansehens- und Funktionsbezug – respektive diskutabler Selbstdarstellung<sup>59</sup> einerseits und unstrittiger Funktionsnotwendigkeit andererseits – verstanden werden.

#### 4.2. Autorität des Präsidenten als Notwendigkeit und Problem

Kann eine solche Trennlinie aber wirklich gezogen werden? Oder ist die Autorität des Präsidenten nicht per se so eng mit der Funktionsfähigkeit des Parlaments verknüpft, dass sie den generellen Ausschluss von Kritik an der Sitzungsleitung rechtfertigt?

Dass die Sitzungsleitung in einem Parlament Autorität erfordert, scheint unumstritten und dürfte auch unbestreitbar sein. Denn die Koordinierungsaufgabe, vor die der Präsident gestellt ist, ist besonders schwierig. Im Plenum treffen nämlich nicht nur weitreichende, sondern auch prinzipiell gleichrangige Geltungs- und Mitwirkungsansprüche aufeinander.<sup>60</sup> Es liegt in der Verantwortung des Präsidenten, das daraus folgende Selbstgespräch des ganzen Volkes in einem möglichst produktiven Aggregatzustand zu erhalten. Erschwert wird diese Aufgabe dadurch, dass in diesem Gespräch nicht nur unterschiedliche Auffassungen in der Sache zusammentreffen und es deshalb äußerlich zur Kontroverse strebt. Der Debatte liegen auch unterschiedliche (Vor-)Verständnisse über die Rolle der Abgeordneten und des Parlaments<sup>61</sup>, die Rolle der Abgeordneten im Parlament und über die Bedeutung der Plenardebatte an sich zugrunde. Die Parlamentsdebatte ist damit ein hochkomplexes, multipolares Spannungsfeld. Ihre Leitung ist also bereits per se sehr anspruchsvoll und fordernd.<sup>62</sup>

Als Problem stellt sich vor diesem Hintergrund die Legitimationsbasis des Präsidenten dar. Anders als ein Bundesliga-Schiedsrichter<sup>63</sup> während des Fußballspiels oder ein Verfas-

58 Auf diesen Gesichtspunkt dürfte auch die zunehmende (außerparlamentarische) Skandalisierung sitzungsleitender Maßnahmen abzielen, vgl. etwa die Youtube-Beiträge des Kanals AfD TV „Jürgen Braun kassiert zwei Ordnungsrufe von Claudia Roth“, <https://www.youtube.com/watch?v=T41AooKS0pE> und des Abgeordneten *Stephan Protschka*, „SKANDAL: Bundestagspräsidentin rastet aus!“, [https://www.youtube.com/watch?v=cbYpaIS0\\_XU](https://www.youtube.com/watch?v=cbYpaIS0_XU) (Abruf jeweils am 20. Mai 2021).

59 Dazu zählt aus Sicht des Parlaments auch die außenwirksame Entscheidung darüber, wer mit dem Präsidentenamt betraut wird.

60 Vgl. *Thomas Schürmann*, a.a.O. (Fn. 3), § 20, Rn. 59.

61 Aus denen sich idealisierte Vorstellungen eines Marktplatzes der Ideen ebenso ergeben können wie die einer Kampfbahn zur „Vernichtung“ des politischen Gegners und zur Delegitimierung des parlamentarischen Systems.

62 Zu den Anforderungen: vgl. *Gerhard Weng*, a.a.O. (Fn. 22), S. 249 f.

63 Dieses Bild griff der VerfGH BW selbst auf, Beschluss vom 21. Januar 2019, 1 GR 1/19, Rn. 30; Beschluss vom 21. Januar 2019, 1 GR 2/19, Rn. 31 und sodann ders., a.a.O. (Fn. 4), Rn. 182 („Rote Karte“, „Spielfeld“). Vgl. aber zur Legitimation §§ 3, 4 DFB-Schiedsrichterordnung. Zur

sungsrichter<sup>64</sup> während der Verhandlung leitet der Präsident seine Legitimation aus einer Entscheidung der konkreten Personenmehrheit ab, deren Zusammenwirken zu steuern ihm aufgegeben ist. Wo eine Abwahlmöglichkeit explizit geregelt ist bzw. mehr oder weniger unmittelbar<sup>65</sup> angenommen wird<sup>66</sup>, ist er überdies darauf angewiesen, dass ihn stets eine Mehrheit bzw. eine qualifizierte Minderheit<sup>67</sup> der Abgeordneten weiter zu tragen bereit ist.

Der Präsident gehört schließlich dem politisch fraktionierten Parlament selbst an und wird auch durch seine Wahl nicht zum politischen Neutrum. Sein Amt ist aber mit der Erwartung und Verpflichtung verbunden, es „unparteiisch und gerecht“<sup>68</sup> zu führen. Nicht zuletzt die Frage, ob das geforderte Heraustreten aus der Rolle des parlamentarischen Kombattanten im Einzelfall gelingt, liefert einen konstanten Ansatzpunkt für kritische Betrachtungen und macht den Präsidenten in Bezug auf seine Amtsführung „diskutabler“ als andere Autoritäten.

#### 4.3. Ausschluss von Kritik an Ordnungsmaßnahmen

Es liegt nahe, dass unter dem Gesichtspunkt der Funktionsfähigkeit des Parlaments nicht alles, was einem einzelnen Abgeordneten erörterenswert erscheint, auch im Plenum diskutiert werden kann. Der formale Ausschluss von Anliegen, insbesondere über Antragsquoten<sup>69</sup>, ist deshalb nicht ungewöhnlich. Eine solche Beschränkung kann indes nicht nur quantitativ, sondern auch thematisch anknüpfen. So können die Wahrung des geordneten Geschäftsgangs, aber auch der Schutz übergreifender Interessen dazu führen, dass eine

Ahnung des sogenannten „Meckerns“ in diesem Zusammenhang vgl. Regel 12.3 („Protestieren durch Worte oder Handlungen“) der DFB-Fußballregeln 2020/2021.

64 Art. 68 Abs. 3 Satz 2 LV.

65 Zum Rechts- und Streitstand zur Abwählbarkeit des Parlamentspräsidenten vgl. *Peter Blum*, in: *Martin Morlok / Utz Schliesky / Dieter Wiefelspütz* (Hrsg.) *Parlamentsrecht*. Handbuch, Baden-Baden 2016, § 21, Rn. 5 f.

66 In Baden-Württemberg wird die Abwahl des Landtagspräsidenten für unzulässig gehalten. Nach älterer Auffassung ist die Abwahl verfassungsrechtlich nicht ausgeschlossen, jedoch bestehe eine Sperre in § 5 Abs. 1 LT-BW-GO (*Klaus Braun*, Kommentar zur Verfassung des Landes Baden-Württemberg, Stuttgart u.a., 1984, Art. 32, Rn. 11; *Paul Feuchte*, Verfassung des Landes Baden-Württemberg, Stuttgart u.a., 1986, Art. 32, Rn. 5). Eine neuere Auffassung will die Abwahlmöglichkeit mangels ausdrücklicher Normierung verneinen (*Völker Haug*, a.a.O. (Fn. 3), Art. 32, Rn. 17), was bezogen auf die LT-BW-GO auf das Gleiche hinausläuft. Der Gedanke, es fehle an einer verfassungsrechtlichen Befugnis (vgl. den Hinweis bei *Haug* auf *Otto Uhlitz*, a.a.O. (Fn. 37), S. 306 f.), dürfte dagegen die Reichweite der Parlamentsautonomie unterschätzen.

67 Die expliziten Abwahlregelungen sehen jeweils das Erfordernis einer Zweidrittelmehrheit vor, vgl. Art. 41 Abs. 3 Verfassung von Berlin, Art. 69 Abs. 2 Verfassung des Landes Brandenburg, Art. 29 Abs. 2 Verfassung des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Art. 18 Abs. 4 Niedersächsische Verfassung, Art. 49 Abs. 5 Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt, Art. 20 Abs. 2 Verfassung des Landes Schleswig-Holstein und § 3 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Landtags von Nordrhein-Westfalen.

68 § 9 Abs. 1 Satz 2 LT-BW-GO. Vgl. auch § 7 Abs. 1 Satz 2 GOBT.

69 Vgl. §§ 53 Abs. 1, 54 Abs. 1 Satz 1 LT-BW-GO.

Aussprache über oder eine Besprechung bestimmte(r) Angelegenheiten im Plenum nur zu bestimmten Zeiten<sup>70</sup> oder gar nicht<sup>71</sup> zugelassen wird.

Ein Beispiel dafür liefert § 93 Abs. 2 LT-BW-GO, wonach „Ordnungsmaßnahmen sowie der Anlass hierzu [...] nicht besprochen“ werden. Der VerfGH BW hat sich zu dieser Vorschrift gar nicht verhalten, obwohl es wohl Anlass dazu gegeben hätte. Denn der zweite Abgeordnete nahm bei seinen Angriffen auf die Sitzungsleitung eindeutig Bezug auf die gegen den ersten Abgeordneten verhängten Ordnungsmaßnahmen. Die Absicht, diese Maßnahmen in der Sitzung „besprechen“ zu wollen, bekräftigte er auch noch im gerichtlichen Verfahren, indem er für seine Äußerungen „Nothilfe“<sup>72</sup> zu Gunsten seines Kollegen geltend machte. Eine Verengung von § 93 Abs. 2 auf die Behandlung des Einspruchs gegen eine Ordnungsmaßnahme<sup>73</sup> könnte zwar wegen der systematischen Stellung erwogen werden, ließe die Bestimmung aber angesichts des bereits in § 93 Abs. 1 Satz 2 normierten Beratungsausschlusses praktisch leerlaufen. Es spricht daher mehr dafür, das Besprechungsverbot umfassend zu interpretieren.<sup>74</sup> Auch in Bezug auf den ersten Abgeordneten hätte die Bestimmung zumindest in Betracht gezogen werden können, da er durch die Zwischenrufe wiederholt eine Ordnungsmaßnahme thematisierte – nämlich den Anlass des ihn betreffenden Ordnungsrufs als Maßstab des begehrten präsidialen Einschreitens.

Im Hinblick auf Ordnungsmaßnahmen ist eine Diskussion über die ihnen zugrunde liegende Sitzungsleitung des Präsidenten also nicht auf Grundlage ungeschriebener, tradierter Regeln, sondern durch die Geschäftsordnung ausgeschlossen.<sup>75</sup> Eine solche Diskussion würde das Parlament nicht nur durch die Bindung von Beratungsressourcen, das „Wiederaufwärmen“ parlamentarischen Fehlverhaltens und die Außenwirkung eines womöglich aus dem Plenum heraus „angeschossenen“ Präsidenten belasten. Es würde sich letztlich um eine Metadiskussion handeln, welche die Autorität des Präsidenten zur Sitzungsleitung überstiege, denn eine unbefangene Sitzungsleitung „in eigener Sache“<sup>76</sup> ist kaum denkbar.

70 Zu den Erklärungen in Immunitätssachen im Bundestag vgl. Auslegungsentscheidungen 12/3 des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 24. September 1992 zitiert nach: Erich Schmidt Verlag GmbH & Co. KG (Hrsg.), *Recht und Organisation der Parlamente*, Berlin, Loseblatt (Stand: 2/19); zum Erklärungszeitpunkt bei Erklärungen zur Abstimmung vgl. *Björn-Christian Kleib*, Die mündliche Erklärung zur Abstimmung gemäß § 31 Absatz 1 GOBT – eine parlamentarische Wundertüte mit Potenzial?, in: *ZParl*, 51. Jg. (2020), H. 4, S. 865 – 887, S. 875 f.

71 Vgl. auch Art. 63 Abs. 1 GG; Art. 46 Abs. 1 LV-BW, §§ 85 Abs. 1 Satz 2 (Antrag auf Schluss der Beratung), 97a Abs. 3 Satz 1 (Wahl der Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs), 61 Abs. 5 Satz 3 (keine Besprechung der mündlichen Antwort auf Kleine Anfrage), 93 Abs. 2 LT-BW-GO (hierzu sogleich).

72 VerfGH BW, a.a.O. (Fn. 4), Rn. 100, 192.

73 So wohl VerfGH Sachsen, a.a.O. (Fn. 32), Rn. 22, der den entsprechend strukturierten § 98 der dortigen GO (vgl. LT-Drs. 5/3) insgesamt auf das Einspruchsverfahren zu beziehen scheint.

74 Auch die GOBT kennt die „doppelte Tabuisierung“ von Ordnungsmaßnahmen. In § 36 Abs. 1 Satz 3 GOBT wird für die nachfolgenden Redner ein Behandlungsverbot aufgestellt, das auch darüber hinauswirken soll, *Heinrich G. Ritzel / Joseph Bucker / Hermann J. Schreiner*, a.a.O. (Fn. 3), § 36, Nr. 3. Für das Einspruchsverfahren ist außerdem die Aussprache ausgeschlossen, § 39 Satz 3 GOBT.

75 Zum Gesichtspunkt des „Kritikausschlusses“ im Hinblick auf § 36 Abs. 1 Satz 3 GOBT vgl. *Heinrich G. Ritzel / Joseph Bucker / Hermann J. Schreiner*, a.a.O. (Fn. 3), § 36, Nr. 3.

76 Oder in der eines abgelösten (Vize-)Präsidenten.

Auch träte – eigene Zurückhaltung des Präsidenten bei der „Besprechung“ unterstellt – vorhersehbar die den angegriffenen Präsidenten tragende Mehrheit auf den Plan. Weiterungen im Sinne des hoch prekären Parteilichkeitsvorwurfs<sup>77</sup> wären bei einer solchen Situation unvermeidbar. Eine derartige Diskussion, wie sie sicher auch der VerfGH BW nicht zuliebe<sup>78</sup>, wäre erkennbar dysfunktional – und zwar nicht nur im Hinblick auf die Erhaltung der Autorität des Präsidenten im Sinne der Würde des Amts und die Außendarstellung des Parlaments, sondern auch in Bezug auf die Koordinierung der Statusrechte der Abgeordneten und die Arbeitsfähigkeit des Plenums.

Damit tritt der funktionale Kern des Autoritätsarguments zu Tage: die effektive Sitzungsleitung als Voraussetzung der Funktionsfähigkeit des Parlaments. Diese effektive Sitzungsleitung ist bereits dann in Frage gestellt, wenn die Sitzungsleitung zum Thema zu werden droht. Insbesondere kann auch ein beständiges „Kratzen“ an der Autorität des Parlamentspräsidenten – das etwa mit der Vermeidung bzw. Verlagerung von Verantwortung für einen offenen Eklat kalkuliert – im Sinne einer Delegitimierung von Präsidentenamt und Parlament wirksamer sein als die eindeutige Grenzüberschreitung. Es kann dem Parlament daher – im Sinne einer Gewährleistung der eigenen Funktionsfähigkeit – nicht verwehrt sein, solche Diskussionen im Rahmen der parlamentarischen Ordnung gleichsam präventiv und formalisiert aus dem Plenum abzudrängen.

*Brocker* hat das Kritikverbot zudem unter dem Aspekt eines unzulässigen Eingriffs in die Sitzungsleitung eingeordnet.<sup>79</sup> Auch *Köhler* hat schon zuvor mit dieser Überlegung sowohl eine Geschäftsordnungsdebatte über eine Auslegungsentscheidung des Präsidenten als auch einen förmlichen Antrag auf Erteilung eines Ordnungsrufs als unzulässig erachtet.<sup>80</sup> Dieser Gesichtspunkt ist auch im Ausgangsfall nicht von der Hand zu weisen, denn durch Zwischenrufe sollte ein Ordnungsruf ertrotzt und damit die Sitzungsleitung den eigenen Vorstellungen angepasst werden. In Bezug auf die Autorität eröffnet der Gedanke des Eingriffs überdies sehr plastisch die oben bereits angeschnittene Perspektive einer Missachtung nicht nur des Präsidenten, sondern der Entscheidung des ganzen Hauses zur Delegation der Ordnungsgewalt.

#### 4.4. Kritiktabu als formalisierte Sicherung effektiver Sitzungsleitung

Auch wenn die Problematik anlässlich der Verhängung von Ordnungsmitteln – wo sie sich thematisch bereits im Vorfeld ausschließen lässt – besonders zu Tage tritt<sup>81</sup>, ist sie hierauf nicht beschränkt. Eine solchermaßen dysfunktionale Diskussion kann sich anhand beliebiger sitzungsleitender Entscheidungen (oder deren Unterlassung) entzünden und zwar auch noch über die konkrete Sitzung hinaus, in der die Entscheidung getroffen wurde. Dem

77 Hierzu bereits oben 4.2. Der Parteilichkeitsvorwurf scheint im Sachverhalt sowohl der Entscheidung des VerfGH Sachsen (Fn. 30) als auch der des VerfGH BW (Fn. 4) auf.

78 Die Diskussion verließe insbesondere den Rahmen der Geschäftsordnung zur Behandlung und Klärung von Geschäftsordnungsfragen.

79 Vgl. *Lars Brocker*, a.a.O. (Fn. 3), Art. 40, Rn. 165.

80 Vgl. *Michael Köhler*, a.a.O. (Fn. 14), S. 167, S. 195.

81 Zu Recht auf diesen Punkt fokussierend *Lars Brocker*, a.a.O. (Fn. 4), S. 11.

Präsidenten die Möglichkeit einzuräumen, die Ansätze einer solchen Diskussion im Keim zu ersticken, ohne inhaltlich auf Anwürfe eingehen zu müssen – hierin liegt der tragende Grund für das „Kritikverbot“. Präziser gesprochen handelt es sich um ein Kritiktabu. Die Wirkung besteht nämlich – wenn man die Parlamentspraxis betrachtet – weniger in der strikten Reaktion durch Sanktion. Das Kritiktabu schafft vielmehr ein Glacis, auf dem der „Tabubrecher“ vereinzelt wird. Diesem gegenüber kann der Präsident seine Reaktion anhand der Intensität des Tabuverstoßes und der Funktionserfordernisse kalibrieren. Er kann die Kritik überhören, scherzhaft kommentieren, entwaffnend kontern, leichthin ermahnen, ernsthaft rügen oder einen Ordnungsruf erteilen. Solche Reaktions- und Spielräume zu ermöglichen, um eine effektive Beratung und Beschlussfassung zu befördern, ist Inbegriff der Parlamentsautonomie. Wo diese Spielräume praktisch nicht genutzt werden, mag dies zu bedauern sein. Es darf aber nicht zur justiziellen Engführung verleiten.

##### 5. Fazit: sanktioniertes Kritiktabu in der Sitzung begründbar

Im Ergebnis kann es einem Parlament auch unter dem Gesichtspunkt des Rederechts nicht grundsätzlich verwehrt sein, Kritik an der Sitzungsleitung seines amtierenden Präsidenten im Sinne eines umfassenden Verbots zu tabuisieren. Die Befugnis hierzu folgt aus der Parlamentsautonomie. Der sachliche Grund liegt in der Autorität des Präsidenten. Diese ist in Gestalt einer wirksamen Sitzungsleitung Teil der Funktionsfähigkeit des Parlaments. Der Abgeordnete, der mit einer sitzungsleitenden Maßnahme nicht einverstanden ist, kann seine Gegenvorstellung außerhalb der Sitzung an den Präsidenten bzw. das Präsidium adressieren, der bzw. das sie im Rahmen eines gedeihlichen und kollegialen Miteinanders sowie eines geordneten Geschäftsgangs in Betracht ziehen wird.<sup>82</sup> Bei Ordnungsmaßnahmen gibt es überdies das Einspruchsverfahren und gerichtlichen Rechtsschutz. Nach allem bleibt deshalb zu hoffen, dass nicht nur die turbulenten Szenen im 16. Landtag von Baden-Württemberg<sup>83</sup>, sondern auch die Auffassung des VerfGH BW zum „Kritikverbot“ Episode bleiben werden.

82 Die vom VerfGH BW, a.a.O. (Fn. 4), Rn. 153 verworfene Überlegung einer Kompensation des Rederechts durch Befassung des Präsidiums erscheint bereits im Ansatz unklar und war wohl auch vom VerfGH Sachsen, a.a.O. (Fn. 30), Rn. 35, schon nicht intendiert.

83 Vom sprachwissenschaftlichen Standpunkt aus hat *Heidrun Kämper* unter anderem festgestellt: „Stören und Protestieren sind diejenigen handlungsbezogenen Ausdrucksformen, die den Sprach- und Kommunikationsstil der 16. Legislatur, alle einzelnen Ausdrucks-/Kommunikationsformen zusammenfassend kennzeichnet [sic].“, Vorfassung der Studie AfD im Parlament – neue Sprach- und Kommunikationsstile, [https://www1.ids-mannheim.de/fileadmin/lexik/Parlamentsstudie/AfD\\_Studie.pdf](https://www1.ids-mannheim.de/fileadmin/lexik/Parlamentsstudie/AfD_Studie.pdf) (Abruf am 20. Mai 2021), S. 79.