

Zum Rederecht von Liedermachern – Durfte *Wolf Biermann* im Deutschen Bundestag reden, obwohl er singen sollte?

Christoph Smets

Am 7. November 2014 war der Liedermacher *Wolf Biermann* von Bundestagspräsident *Norbert Lammert* in den Bundestag eingeladen; „zum Singen“¹, wie *Lammert* später eröffnete. *Wolf Biermann* nutzte aber die Gelegenheit, um zu reden. So bezeichnete er die anwesenden Abgeordneten der Partei Die Linke etwa als „Reste der Drachenbrut“, „reaktionär“ und „elende[n] Rest“².

1. Grundlage des Auftritts

Basis des Auftretens *Biermanns* vor dem Deutschen Bundestag war eine Einladung des Bundestagspräsidenten *Norbert Lammert*. Dies ist deswegen zu betonen, weil der Zugang zum Plenum üblicherweise auf diejenigen Personen begrenzt ist, die von Verfassung wegen, aufgrund einfachgesetzlicher oder (quasi-)satzungsrechtlicher³ Vorschrift (namentlich durch die Geschäftsordnung des Bundestags [GO-BT]) dort anwesend sein dürfen. Dies sind zunächst einmal selbstverständlich die Parlamentarier selbst⁴, denen sogar eine Mitarbeitspflicht⁵ obliegt⁶; weiter die Vertreter von Bundesregierung und Bundesrat sowie Beauftragte der Bundesregierung⁷ – die sogar gehört werden müssen⁸ – oder des Bundestages, wie etwa der Wehrbeauftragte⁹. Die Einladung durch den Bundestagspräsidenten wirkte sich damit einerseits hausrechtlich so aus, dass *Biermann* sich in den Räumlichkeiten – auch im Plenum – des Bundestages überhaupt aufhalten durfte.¹⁰ Aus ihr folgte andererseits organrechtlich, dass der Präsident als Vertreter des Bundestages¹¹ *Biermann* als Guest auch den Zugang zu einer Sitzung ermöglichen konnte.¹²

1 BT-PlPr. 18/64, S. 5997 D.

2 BT-PlPr. 18/64, S. 5997 D und S. 5998 B.

3 Die Rechtsnatur der GO-BT ist umstritten; für den vorliegenden Beitrag ist eine Entscheidung hierüber jedoch nicht ausschlaggebend. Relevant ist lediglich, dass als anerkannt gelten darf, „daß den Geschäftsordnungsbestimmungen überhaupt Rechtssatzcharakter zukommt“. So *Martin Morlok*, in: *Horst Dreier* (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band II, Tübingen 2006, Art. 40, Rn. 18.

4 Vgl. Art. 38 Abs. 1 GG; § 2 Abs. 1 Nr. 1 lit. a, § 3 Abs. 1 Nr. 1 lit. a HO-BT.

5 Vgl. § 13 Abs. 2 S. 1 GO-BT.

6 Deren Verletzung wird etwa durch Kürzung der Kostenpauschale sanktioniert, vgl. § 13 Abs. 2 S. 3 i.V.m. § 14 Abs. 1 S. 2-5 AbG.

7 Vgl. Art. 43 Abs. 2 S. 1 GG; § 2 Abs. 1 Nr. 1 lit. b, § 3 Abs. 1 Nr. 1 lit. b HO-BT.

8 Vgl. Art. 43 Abs. 2 S. 2 GG.

9 Etwa zur Erfüllung seiner Berichtspflicht oder auf Verlangen des Bundestages oder des Verteidigungsausschusses, vgl. §§ 2, 6 WBeauftrG.

10 Und damit nicht etwa mangels Willen des Hausrechtsinhabers einen Hausfriedensbruch gemäß § 123 Abs. 1 StGB beginnen; vgl. § 2 Abs. 6, § 3 Abs. 2 lit. c HO-BT.

11 Vgl. § 7 Abs. 1 S. 1 GO-BT.

12 Damit ist nicht gesagt, dass der Präsident jederzeit eine jede Person in das Plenum einladen könnte, schließlich ist er auch mit der Wahrung der Würde des Hauses beauftragt, vgl. § 7 Abs. 1 S. 2

2. Rederecht für Gäste?

Um die späteren Ereignisse einschätzen zu können, ist zuerst festzustellen, wer im Plenum überhaupt das Wort ergreifen darf. Die Äußerung des Bundestagspräsidenten: „Ich kann Ihnen, Herr Biermann, mit einem Hinweis auf unsere Geschäftsordnung helfen: Sobald Sie für den Deutschen Bundestag kandidieren und gewählt werden, dürfen Sie hier auch reden“¹³ findet in der Geschäftsordnung zunächst Bestätigung: So bestimmt § 27 Abs. 1 S. 1 GO-BT, dass (nur) „ein Mitglied des Bundestages“ sprechen darf¹⁴ – und auch das nur, wenn ihm der Präsident das Wort erteilt hat. Auch Zwischenfragen sind nur auf Anfrage des Präsidenten mit Erlaubnis des Redners zulässig.¹⁵ Was für das personale Substrat des Bundestages – seine Abgeordneten – gilt, muss aber erst recht für Gäste gelten: Ein Rederecht könnte ihnen höchstens aufgrund einer Worterteilung durch den Präsidenten zustehen.

Hierzu besteht jedoch eine nicht-rechtliche Regel, dass in ordentlichen Sitzungen des Bundestags nur fremde Staatsoberhäupter, nicht aber sonstige Gäste, das Wort ergreifen können sollen.¹⁶ *Biermann* sprach nach Sitzungseröffnung¹⁷, so dass diese Regel eigentlich einschlägig war; sie bindet den Präsidenten ihrer Natur nach jedoch eben nicht rechtlich, sondern stellt lediglich parlamentarischen Usus dar.

Es steht jedoch außer Frage, dass *Lammert Biermann* gerade nicht das Wort erteilt hatte, im Gegenteil: Die oben zitierte Äußerung macht, wenngleich mit einer guten Prise Humor ausgesprochen, unmissverständlich klar, dass der Präsident wünschte, *Biermann* möge nicht reden, speziell wenn man den nächsten Satz hinzunimmt: „Heute sind Sie zum Singen eingeladen.“¹⁸ Daher konnte *Lammert* auch keine nicht-rechtliche Regel verletzt haben.

Biermann aber sprach; er widersetzte sich so dem eindeutigen Wunsch des Präsidenten und musste aufgrund dessen Belehrung sogar davon ausgehen, dass er damit gegen die Geschäftsordnung verstoße.

3. Geltung der GO-BT gegenüber Gästen

Es ist aber fraglich, ob *Biermann* überhaupt gegen die Geschäftsordnung verstossen konnte. Dazu müsste sie ihn nämlich rechtlich binden können. Unabhängig davon, welchen Rechtscharakter man ihr zusisst, stellt sie jedenfalls Innenrecht dar, das Rechtswirkung zunächst nur gegenüber den Innenrechtssubjekten selbst entfalten kann; dies sind aber nur die Abgeordneten. So bindet auch nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts, dem die Literatur

GO-BT. Damit ist diese Einschätzung auch keine Beurteilung der Frage, ob sich der Präsident bei der Einladung von gegebenenfalls umstrittenen Gästen im Zuge guter parlamentarischer Zusammenarbeit nicht mit den Fraktionen nach der Art einer „Intraorgantreue“ ins Benehmen setzen sollte.

13 BT-PlPr. 18/64, S. 5997 D.

14 Dieses Rederecht des Abgeordneten ist eines seiner Statusrechte, vgl. BVerfGE 10, S. 4 (S. 11).

15 Vgl. § 27 Abs. 1 S. 1 und 2 GO-BT.

16 *Helmut Schulze-Fielitz*, Parlamentsbrauch, Gewohnheitsrecht, Observanz, in: *Hans-Peter Schneider / Wolfgang Zeh* (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, Berlin / New York 1989, § 11, Rn. 34.

17 Vgl. BT-PlPr. 18/64, S. 5995 A.

18 BT-PlPr. 18/64, S. 5997 D.

nicht prinzipiell widerspricht¹⁹, die GO-BT als Satzung nur die Mitglieder des Bundes-
tages.²⁰

Dennoch bestimmt § 41 Abs. 1 GO-BT, dass „Sitzungsteilnehmer, die nicht Mitglieder des Bundesstages sind, und Zuhörer“ der (umfassenden) Ordnungsgewalt des Bundespräsidenten unterliegen. Dies scheint ein Widerspruch zu der eben getätigten Feststellung zu sein, dass Gäste durch die Geschäftsordnung nicht gebunden werden können. Trotz dieser herrschenden Auffassung wird aber von der Literatur zumindest teilweise Außenwirkung angenommen: So attestiert etwa *Ludger-Anselm Versteyl* ohne weiteres eine Außenwirkung der §§ 42 ff. GO-BT²¹; *Martin Morlok* hingegen erblickt in der „Teilnahme am parlamentarischen Geschehen“ selbst gleichsam konkludent die Anerkennung der Geltung der Geschäftsordnung²² und käme so wohl zwanglos zu einer Anwendung der GO-BT auch gegenüber Gästen. Trotz der eleganten Möglichkeiten dieser Ansicht vermag sie nicht den kategorialen Unterschied zwischen einer Haus- und einer Geschäftsordnung zu überwinden: Während einer Hausordnung als Benutzungsregelung unproblematisch alle Personen unterworfen werden können, die sich in der entsprechenden Einrichtung beziehungsweise in dem Gebäude aufhalten, ist eine Geschäftsordnung kraft ihrer Natur die rechtliche Regelung der „inneren Angelegenheiten [...], insbesondere [...] Organisation, Verfahren und Disziplin“²³ eines Organs oder Organteils. Wer kein Teil dieses Organs ist, kann sich ihm aber auch dann nicht unterwerfen, wenn er es wollte.

Die Frage einer Außenwirkung von Innenrecht stellt sich aber gar nicht, falls sich eine etwaige Maßnahme zumindest teilweise auf eine Rechtsnorm stützen ließe, die unzweifelhaft auch zu Handlungen gegenüber Nicht-Mitglieder ermächtigte. Daher nimmt etwa *Siegfried Magiera* eine gewissermaßen „mittelbare“ Drittirkung an, soweit sich eine Befugnis des Präsidenten neben der Geschäftsordnung auch auf eine sachlich einschlägige Vorschrift des Grundgesetzes stützen lässt.²⁴

4. Rechtsgrundlage für Ordnungsmaßnahmen gegenüber Gästen

Die letztgenannte Ansicht scheint aber nur eine Verkappung dafür zu sein, eine Drittirkung letzten Endes rein auf eine entsprechende grundgesetzliche Außenrechtsbefugnis zu stützen, die sich ohnehin nur in Art. 40 Abs. 2 S. 1 GG findet, und damit nicht auf eine

19 Außenbindung verneinen etwa auch *Siegfried Magiera*, in: *Michael Sachs* (Hrsg.), Grundgesetz – Kommentar, München 2014, Art. 40, Rn. 22; *Martin Morlok*, a.a.O. (Fn. 3), Art. 40, Rn. 13; *Hans-Achim Roll*, Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, Baden-Baden 2001, § 41, Rn. 2.

20 Vgl. BVerfGE 1, S. 144 (S. 148): „Die Geschäftsordnung des Bundestages ist eine autonome Satzung, ihre Bestimmungen binden nur die Mitglieder des Bundestages.“

21 *Ludger-Anselm Versteyl*, in: *Ingo von Münch / Philip Kunig* (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band 1, München 2012, Art. 40, Rn. 17.

22 *Martin Morlok*, a.a.O. (Fn. 3), Art. 40, Rn. 13.

23 *Siegfried Magiera*, a.a.O. (Fn. 19), Art. 40, Rn. 21.

24 Vgl. ebenda, Rn. 22, etwa bei § 7 Abs. 2 GO-BT i.V.m. Art. 40 Abs. 2 S. 1 GG. Insoweit könnte man auf die Idee verfallen, über Art. 40 Abs. S. 2 GG einer jeden in der GO vorgesehenen Maßnahme mit Außenwirkung immer zugleich auch Drittirkung zukommen zu lassen; jedoch bestimmt Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG nur die Befugnis zur Innenrechtssetzung überhaupt und kann insofern nicht als „carte blanche“ für eine Drittirkung gelesen werden.

durch das betreffende Organ qua grundgesetzlicher Befugnis erst innenrechtlich gesetzte Norm. Sofern man die entsprechenden Bestimmungen der GO dann nicht aus der Geschäftsordnungsautonomie²⁵, sondern aus der Ordnungsgewalt²⁶ als Ausfluss entweder von Gewohnheitsrecht²⁷ oder des grundgesetzlich verbürgten Hausrechts²⁸ ableitet, ist es jedenfalls kompetenzrechtlich ohne Belang, ob man die Befugnis hierzu unmittelbar im Grundgesetz oder in der GO „in Verbindung mit“ dem Grundgesetz ansiedelt.²⁹

Suchte man nach einer Norm der Geschäftsordnung und sähe man in § 41 Abs. 2 GO-BT eine lex specialis für spezielle Maßnahmen gegen Tribünenbesucher, könnten geladene Gäste wie *Biermann* unter den Begriff des „Zuhörers“, der sie nach dem natürlichen Wortgebrauch ja die meiste Zeit auch sind, gemäß § 41 Abs. 1 GO-BT subsumiert werden. Auch wenn man dieser Einordnung nicht zustimmt, könnten Ordnungsmaßnahmen aber jedenfalls unmittelbar aus Art. 40 Abs. 2 S. 1 GG gerechtfertigt werden.

Wie gegenüber den Sitzungsteilnehmern gemäß § 41 Abs. 1 GO-BT³⁰ sind dann aber auch auf Gäste, mangels ihrer Mitgliedschaft im Deutschen Bundestag, nicht die förmlichen Ordnungsmaßnahmen der GO-BT³¹ anwendbar, wohl aber diesen äquivalenten allgemeinen Maßnahmen.³²

5. Das Grundrecht auf Meinungsfreiheit als Schranke der Ordnungsgewalt?

Damit steht einerseits fest, dass *Lammert* auch gegenüber *Biermann* als geladenem Gast die Ordnungsgewalt ausüben durfte und gerade durch die Art seiner Intervention als „Hinweis“ auch die förmlichen Anforderungen an einen solchen Ordnungsakt gewahrt hat. Damit wird andererseits aber auch deutlich, dass sich *Biermann* einem Ordnungsakt des Bundestagspräsidenten widersetzt hat. Jedoch könnte sich eine Einschränkung dieses Verbots daraus ergeben, was *Biermann* auf diese Ermahnung erwiderte: „Ja. Aber natürlich habe ich mir in der DDR das Reden nicht abgewöhnt, und das werde ich hier schon gar nicht tun.“³³

Zweifelsohne ist es moralisch-politisch schwierig, jemandem in einer Debatte über die deutsche Wiedervereinigung im Parlament der daraus entstandenen freiheitlichen Demokratie das Wort verbieten zu wollen – zudem jemandem, der für eben dieses freie Wort von einer deutschen Diktatur ausgebürgert wurde; hier könnte aber auch ein rechtlicher Gehalt liegen: Schließlich könnte das Grundrecht auf Meinungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG

25 Hierzu etwa *Martin Morlok*, a.a.O. (Fn. 3), Art. 40, Rn. 6 ff.

26 Vgl. *Bodo Pieroth*, in: *Hans D. Jarass / ders.* (Hrsg.), *Grundgesetz. Kommentar*, München 2014, Art. 40, Rn. 12.

27 Vgl. ebenda.

28 Vgl. *Siegfried Magiera*, a.a.O. (Fn. 19), Art. 40, Rn. 31.

29 In diesem Zusammenhang könnte man die GO auch ähnlich einer Verwaltungsvorschrift auffassen, die die Handhabung von Außenrecht unter Entstehung von Selbstbindungen regelt.

30 Vgl. zu diesen *Hans-Achim Roll*, a.a.O. (Fn. 19), § 41, Rn. 2.

31 Vgl. §§ 36 ff. GO-BT.

32 Vgl. *Hans-Achim Roll*, a.a.O. (Fn. 19), § 41, Rn. 2.

33 BT-PlPr. 18/64, S. 5997 D.

geeignet sein, die Ordnungsgewalt des Bundespräsidenten aus Art. 40 Abs. 2 S. 1 GG einzuschränken.³⁴

5.1. Schutzbereich und Eingriff

Eine etwaige Einschränkung der Ordnungsgewalt käme aber von vornherein nicht in Betracht, wenn die Äußerungen *Biermanns* entweder als reine Tatsachenbehauptungen³⁵ oder als Schmähkritik gar nicht in den Schutzbereich der Meinungsausserungsfreiheit fielen. Die von *Biermann* gemachten Erklärungen zum Lied – etwa wem es half und was es bedeutete³⁶ – waren zwar teils Tatsachenäußerungen, die jedoch als Grundlage einer (historisch-subjektiven) Meinungsbildung beim Publikum dienen konnten und damit nach den Maßstäben der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung³⁷ fraglos von der Meinungsfreiheit geschützt waren.

Biermanns eingangs genannten Äußerungen an die Adresse der anwesenden Abgeordneten der Partei Die Linke entbehrten jedoch nicht einer gewissen Schärfe und könnten gegebenenfalls gar die Grenze der Schmähkritik erreicht haben. Das BVerfG führt dazu aus, dass „auch eine überzogene oder ausfällige Kritik eine Äußerung für sich genommen noch nicht zur Schmähung [macht]. Hinzutreten muss vielmehr, dass bei der Äußerung nicht mehr die Auseinandersetzung in der Sache, sondern die Diffamierung der Person im Vordergrund steht. Sie muss jenseits auch polemischer und überspitzter Kritik in der persönlichen Herabsetzung bestehen. Wesentliches Merkmal der Schmähung ist mithin eine das sachliche Anliegen völlig in den Hintergrund drängende persönliche Kränkung.“³⁸

Die Kritik *Biermanns* an den Abgeordneten war zweifelsohne scharf und polemisch. Im persönlichen Gespräch an einen einzelnen Abgeordneten gerichtet, hätten diese wohl die Schwelle des Beleidigungstatbestands erreichen können.³⁹ Zu beachten ist aber, dass sich die Äußerungen nicht gegen die *Person* eines oder mehrerer Abgeordneter richteten, sondern vor der folgenden Debatte „Friedliche Revolution – 25 Jahre nach dem Mauerfall“ die Einordnung der Abgeordneten – im Grunde ihres reinen Vorhandenseins – in die Zeitgeschichte vor dem Hintergrund der persönlichen Vita *Wolf Biermanns* darstellten und diese(s) bewerteten. So sprach er auch ausdrücklich von den Abgeordneten „als Gruppe“⁴⁰.

Trotz der Möglichkeit einer „Gruppenschmähkritik“ stand aber insofern bei *Biermann* nicht die Diffamierung, die das sachliche Anliegen völlig in den Hintergrund drängende persönliche Kränkung einer oder mehrerer (bestimmter) Personen im Vordergrund; viel-

34 Dabei zeigt sich am hier besprochenen Beispiel, dass die Annahme eines einheitlichen *zivilrechtlichen* Hausrechts, das auf Kompetenzbestimmungen des Bundespräsidenten aus dem *Grundgesetz* beruht, mit der Natur der Sache schlecht vereinbar erscheint. Vgl. zum Streit um die Rechtsnatur des Hausrechts im Rahmen des Art. 40 GG allgemein *Hans H. Klein*, in: *Theodor Maunz / Günter Dürig* (Hrsg.), *Grundgesetz. Kommentar*, Band IV, München 2014, Art. 40, 72. EL, Rn. 138 ff.

35 Vgl. BVerfGE 90, S. 241 (S. 247).

36 Vgl. dazu BT-PlPr. 18/64, S. 5998 B.

37 Vgl. BVerfGE 61, S. 1 (S. 8).

38 Vgl. BVerfG, Beschluss vom 28. Juli 2014, 1 BvR 482/13, https://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rk20140728_1bvr048213.html (Abruf am 18. Januar 2015), Rn. 11.

39 Zu beachten wäre aber § 193 StGB: Wahrnehmung berechtigter Interessen.

40 BT-PlPr. 18/64, S. 5998 A.

mehr ging es um die Auseinandersetzung mit der Bedeutung einer Fraktion, die in der Nachfolge der Staatspartei einer kommunistischen Diktatur steht sowie um die Bewertung ihres Vorhandenseins im Parlament der folgenden gesamtdeutschen Demokratie.

Die Äußerung dieser Kritik im Rahmen eines vom Protokoll als „Liedvortrag“ bezeichneten Punktes war durch den Hinweis des Bundestagspräsidenten auf die Geschäftsordnung eigentlich untersagt.⁴¹ Diese Untersagung stellt sich aber als Eingriff in das Recht auf Meinungsäußerung *Biermanns* aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG dar.

5.2. Rechtfertigung

(a) Schranken

Ein Eingriff in die Meinungsfreiheit ist gem. Art. 5 Abs. 2 GG (neben dem Recht der persönlichen Ehre und dem Jugendschutz) lediglich auf der Grundlage der „allgemeinen Gesetze“ möglich, also nach der überkommenen Ansicht des Bundesverfassungsgerichts solcher, die „nicht eine Meinung als solche verbieten, die sich nicht gegen die Äußerung der Meinung als solche richten‘, die vielmehr ‚dem Schutze eines schlechthin, ohne Rücksicht auf eine bestimmte Meinung, zu schützenden Rechtsguts dienen“⁴².

Art. 40 Abs. 2 S. 1 GG richtet sich dabei nicht spezifisch gegen eine Meinung, sondern dient dem Schutz der Funktionsfähigkeit und Bewahrung der Würde des Hauses, die ohne Rücksicht auf eine bestimmte Meinung geschützt werden. Mithin könnte man entweder § 41 Abs. 1 GO-BT i. V. m. Art. 40 Abs. 2 S. 1 GG oder Art. 40 Abs. 2 S. 1 GG unmittelbar als „allgemeine(s) Gesetz(e)“ ansehen.

Hier ergibt sich die interessante, soweit ersichtlich bisher nicht explizit behandelte, Frage, ob auch Bestimmungen des Grundgesetzes als „allgemeines Gesetz“ in Frage kommen.⁴³ Wenn aber als Ermächtigungsgrundlage für Grundrechtsbeschränkungen schon einfache Parlamentsgesetze in Betracht kommen, muss dies erst recht für Normen des Grundgesetzes als normhierarchisch über den formellen Parlamentsgesetzen stehende Vorschriften gelten. Auf einer formellen Ebene spricht hierfür weiter, dass auch das Grundgesetz als *Gesetz* im Sinne einer von den hierfür zuständigen Gesetzgebungskörperschaften im vorgesehenen Verfahren beschlossenen abstrakt-generellen Regelung angesehen werden kann.⁴⁴ Auch sind

41 Vgl. oben Kapitel 4. Dass dieser dabei auf „die Geschäftsordnung“ verwies, obwohl Grundlage eines Redeverbots gegenüber *Biermann* wohl das auf Art. 40 Abs. 2 S. 1 GG beruhende Hausrrecht war, schadet nicht, wenn man für diese Fälle Art. 40 Abs. 2 S. 1 GG als Grundlage für § 41 GO-BT wertet.

42 BVerfGE 7, S. 198 (S. 209) – Lüth.

43 Die Kommentarliteratur spricht schlicht von „Vorschriften“ oder „Gesetzen“, vgl. *Christoph Grabenwarter*, in: *Theodor Maunz / Günter Dürig* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 34), Art. 5, Rn. 121 ff.; *Hans D. Jarass*, in: *ders. / Bodo Pieroth* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 26), Art. 5, Rn. 55; *Rudolf Wendt*, in: *Ingo von Münch / Philip Kunig* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 21), Art. 5, Rn. 73: „Gesetze im formellen und materiellen Sinn“.

44 Zwar gab es bei Verabschiedung des Grundgesetzes noch keine *vorher* hierfür vorgesehene Regelung, jedoch stellt sich die Ratifikation durch die Landesparlamente und die anschließende Verkündung durch den Präsidenten des Parlamentarischen Rates als ein Verfahren zwischen der Verabschiedung eines völkerrechtlichem Vertrags und allgemeinem, aus sämtlichen Demokratien bekanntem, Gesetzgebungsverfahren dar, so dass es nach der Idee eines „Metaverfassungsrechts“

Hausrecht und Polizeigewalt aus Art. 40 Abs. 2 S. 1 GG durch Lehre und Rechtsprechung spezifisch genug ausgebildet, um hinreichend bestimmte Eingriffsbefugnisse zu begründen. Insoweit wird man davon ausgehen können, dass auch Art. 40 Abs. 2 S. 1 GG „allgemeines Gesetz“ im Sinne von Art. 5 Abs. 2 GG ist.

(b) Legitime(r) Zweck(e) und Geeignetheit

Es fragt sich weiter, welcher legitime Zweck hier verfolgt worden sein könnte. In Betracht kämen etwa der ungestörte und reibungslose Sitzungsablauf⁴⁵ und die Würde des Hauses.⁴⁶ In Anbetracht dessen, dass Grundgesetz, Geschäftsordnung des Bundestages und etwa das Wehrbeauftragtengesetz nur bestimmten Personen das Recht beziehungsweise die Pflicht zur Rede vor dem Bundestag zugestehen, käme aber auch das Interesse daran in Betracht, die Meinungsbildung im Bundestag nur durch solche Personen stattfinden zu lassen, die hierzu auch rechtlich berufen sind.⁴⁷ Denn nach dem in § 7 Abs. 1 S. 2 GO-BT festgehaltenen Aufgabenbereich des Präsidenten obliegt ihm die Wahrung der Rechte des Bundestages und damit auch der Abgeordneten als seines Substrats. Gemäß Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG sind (nur) die Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes und nur als solchen steht es ihnen überhaupt zu, die Willensbildung des Bundestags als Vertretungsorgan zu beeinflussen.⁴⁸ Alle diese Zwecke stellten legitime Ziele einer Einschränkung der Meinungsfreiheit dar. Fraglich ist aber, ob sie durch die Maßnahme des Präsidenten auch verfolgt werden konnten.

Zwar war ein Liedvortrag durch *Wolf Biermann* vorgesehen; somit war auch eine gewisse Zeitspanne hierfür eingeplant. Jedoch wurde der Punkt sowohl in zeitlicher als auch in materieller Hinsicht überdehnt: Zum einen dauerte nach dem Gitarrenvorspiel der Dialog mit dem Präsidenten, die Rede *Wolf Biermanns* und die Reaktionen von Angehörigen der Fraktion Die Linke inklusive Erwiderung hierauf erheblich länger, als es der Liedvortrag alleine getan hätte. Hierin liegt bereits eine zeitliche Störung des Sitzungsablaufs. Zum anderen war es, obwohl *Biermann* gerade wegen seiner politisch-historischen Bedeutung eingeladen war, auch ein materieller Unterschied, dass er nicht „nur“ als Sänger ein bestimmtes Lied zum Vortrag brachte, sondern über die historische Bedeutung dieses Liedes hinaus, zudem in der Art einer parlamentarischen Rede, Teile der aktuellen Abgeordneten fortgesetzt schalt und bewertete. Wie oben beschrieben, steht das Privileg der parlamentarischen Debattenrede aber prinzipiell nur Abgeordneten zu – „die wesentliche [...] praktisch [...] alleinige Form der aktiven Teilnahme an den parlamentarischen Verhandlungen“⁴⁹ und Teil ihres „verfassungsmäßigen Status“⁵⁰.

auch das Vorgehen bei Verabschiedung des Grundgesetzes als *vorgesehenes* Verfahren betrachtet werden kann.

45 Vgl. § 7 Abs. 1 S. 2 GO-BT; *Siegfried Magiera*, a.a.O. (Fn. 19), Art. 40, Rn. 21: „Disziplin“.

46 Vgl. § 7 Abs. 1 S. 2 GO-BT.

47 Sofern man daran denken könnte, dass auch die Erlaubnis des Präsidenten ein solches „Recht“ darstellen könnte, wäre aber auf oben und darauf verweisen, dass das Verhalten des Präsidenten nicht als solche Erlaubnis zu verstehen war.

48 Daneben haben nur noch die Mitglieder von Bundesrat Zutritt und müssen jederzeit gehört werden, Art. 43 Abs. 2 GG, § 43 GO-BT. Auch zu diesem Kreis gehört *Biermann* aber nicht.

49 *Johann Christoph Busch*, Rederecht und Redeordnung, in: *Hans-Peter Schneider / Wolfgang Zeh* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 16), § 33, Rn. 2.

50 BVerfGE 10, S. 4 (S. 12).

Hinzu kam, dass das von Präsident *Lammert* gewünschte⁵¹ Lied „Ermutigung“ eine spezielle geschichtliche Bewandtnis hat⁵², die im Rahmen eines Gedenkens auch in diesem Kontext verblieben wäre. Durch den Wechsel des Mediums von Gesang zum Sprechen in Form der Rede, durch den Übergang zu den aktuellen Abgeordneten und den Inhalt seiner Einlassungen im Ganzen hatte *Biermann* aber die Ordnung auch materiell in einer Art und in einem Umfang verlassen, dass es sich als Störung der Ordnung darstellte. Darüber hinaus waren die scharfen Angriffe auf die Abgeordneten der Linken als Teil des Bundestages auch geeignet, die Würde des Hauses im Ganzen zu beeinträchtigen.

Als *Biermann* anmerkte, weil er den Präsidenten als Ironiker kenne, ahne er schon, dass dieser hoffe, dass er „den Linken ein paar Ohrfeigen“ verpassen würde⁵³, war *Lammert* wohl auch klar, dass in der Folge Äußerungen drohten, die den Rahmen des Liedvortrags in der oben beschriebenen Weise sprengen würden. Damit verfolgte der „Geschäftsordnungshinweis“, dass *Biermann* nur zum Singen eingeladen sei, auch die oben genannten Zwecke und war zumindest abstrakt geeignet, diese zu fördern.

(c) Erforderlichkeit

Der Hinweis des Bundestagspräsidenten war nach dem objektiven Empfängerhorizont nicht derart zu interpretieren, dass *Biermann* gar nichts sagen dürfen. So wäre sicherlich ein Dank an den Präsidenten oder eine Begrüßung des Hohen Hauses keine Äußerung, die der Präsident hätte verhindern wollen. *Lammert* war also nicht so zu verstehen, dass *Wolf Biermann* nicht *reden* sollte, sondern keine *Rede* halten sollte. Insofern muss davon ausgegangen werden, dass es keine mildere Maßnahme gegeben hätte als den „Geschäftsordnungshinweis“ des Bundestagspräsidenten.

(d) Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne

Es fragt sich weiterhin, ob die Maßnahme auch verhältnismäßig im engeren Sinne war. Auf der einen Seite stehen ihre Zwecke: im Wesentlichen der reibungslose und ungestörte Ablauf der parlamentarischen Willensbildung und die Würde des Hauses. Auf der anderen Seite steht die Meinungsfreiheit als derart hohes Gut der Verfassung, dass nach der „Wechselwirkungslehre“ des Bundesverfassungsgerichts die „allgemeinen Gesetze“, hier also Art. 40 Abs. 2 S. 1 GG, „in ihrer das Grundrecht beschränkenden Wirkung ihrerseits im Lichte der Bedeutung dieses Grundrechts gesehen und so interpretiert werden [müssen], daß der besondere Wertgehalt dieses Rechts, der in der freiheitlichen Demokratie zu einer grundätzlichen Vermutung für die Freiheit der Rede in allen Bereichen, namentlich aber im öffentlichen Leben, führen muss, auf jeden Fall gewahrt bleibt“⁵⁴.

In der konkreten Situation sprach *Biermann* zwar nach Sitzungseröffnung, jedoch vor Eintritt in die eigentliche Tagesordnung der 64. Sitzung der 18. Wahlperiode.⁵⁵ Es war also nicht so, dass er sich an der eigentlichen Debatte beteiligt hätte, die erst anschließend als

51 Vgl. BT-PlPr. 18/64, S. 5998 B.

52 Die von *Biermann* sogar erläutert wurde, vgl. BT-PlPr. 18/64, S. 5998 B.

53 Vgl. BT-PlPr. 18/64, S. 5997 C.

54 BVerfGE 7, S. 198 (S. 208) – *Lüth*.

55 Vgl. BT-PlPr. 18/64, S. 5995 A und oben.

Tagesordnungspunkt 29 aufgerufen wurde. Auch nahm er nicht etwa Einfluss auf die legislative Arbeit des Bundestags. Wohl aber setzte er seine Bewertung derjenigen (ihm dann nachfolgenden) Abgeordneten voran, die sich anschließend in offizieller Kapazität in einer Veranstaltung ihres Verfassungsorgans – dem *Biermann* eben nicht angehört – hierzu äußern würden. Dass in den Medien später zwar über seine Rede, jedoch nur noch in zweiter Reihe über die der folgenden Abgeordneten (mit Ausnahme der des Abgeordneten *Gregor Gysi*) berichtet wurde, belegt dies recht eindrücklich.⁵⁶ Seinem Wesen nach sollte das „Vorspiel“ *Biermanns* lediglich ein Zwischenspiel sein, eingerahmt von der Ansprache des Präsidenten einerseits, Film einspielungen andererseits.⁵⁷ Demgegenüber stellt sich sein Redebeitrag insofern als Zweckentfremdung dar, als er den Auftritt, der nur der Einstimmung auf den Gedenkanlass und die folgende parlamentarische Debatte dienen sollte, zum Anfang dieser Debatte umformte. Dies beschwert zwar nicht *Biermann*, wohl aber den reibungslosen parlamentarischen Ablauf wie auch die Würde des Hauses. Diese war hier nicht nur durch das Ergreifen des Wortes als solches, sondern auch durch dessen Art und Weise betroffen: Das Bezeichnen von Mitgliedern des Hauses als „Reste der Drachenbrut“, „reaktionär“ und „elende[m] Rest“ war geeignet, die Würde des Hauses zu beschädigen. Jedoch wirkt sich an dieser Stelle die Wechselwirkungslehre aus: Es ist einerseits daran zu erinnern, dass *Biermann* kein Mitglied des Hauses ist; er ist somit andererseits als Bürger ohne öffentliche Funktion zunächst uneingeschränkter Träger der Meinungsfreiheit, der darüber hinaus als Dissident der DDR eine persönliche, auch emotionale Beziehung zum Gegenstand der nachfolgenden Debatte hatte. Diese Beziehung kann es gerade aufgrund des ihm persönlich geschehenen Unrechts rechtfertigen, wenn er sich dezidiert kritisch – auch abwertend – zu der Nachfolgeorganisation einer Partei äußert, die in ihrer vormaligen Gestalt maßgeblich für dasjenige Unrecht verantwortlich war, das ihm zugestoßen ist.

Daneben erscheint es – gerade im Umfeld historischer Gedenkanlässe – denkbar, dass gegenüber parlamentarischen Gästen, die während der Sitzung eine aktive Rolle im Geschehen einnehmen sollen, der jeweilige Sinn der Einladung bei der Wahrnehmung der Ordnungsgewalt zu beachten ist: Sollte plötzlich der Violinist des Streichquartetts, das das Deutschlandlied spielen soll, aufstehen und das Wort über den Gedenkanlass ergreifen, würde dies als materiell wesensverschiedenes Geschehen weitaus andere Ordnungsmaßnahmen rechtfertigen, als wenn ein Liedermacher als Protagonist des Widerstands gegen ein Regime, das Gegenstand des Gedenkanlasses ist, neben seiner Lieddarbietung auch zur gegenwärtigen Bedeutung seines Auftritts im speziellen Umfeld der im Bundestag vertretenen Fraktionen spricht.

56 Allein in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung und auf ihrer Homepage gab es am 7. November 2014 vier Artikel, die sich mit dem Auftritt *Biermanns* beschäftigten. *Biermanns* Äußerungen machen jeweils den eindeutigen Hauptteil aus, während die Äußerungen der Debattenredner nur unter „ferner liefern“ wiedergegeben wurden. Vgl. *Guido Franke*, Biermann greift „Linke“ frontal an, <http://www.faz.net/aktuell/politik/25-jahre-mauerfall/gedenkstunde-im-bundestag-biermann-greift-linke-frontal-an-13253288.html>; *Jasper von Altenbockum*, Der elende Rest, <http://www.faz.net/aktuell/politik/25-jahre-mauerfall/kommentar-zu-25-jahre-mauerfall-der-elende-rest-13253348.html>; *Christian Geyer*, So issen eben, <http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/wolf-biermanns-auftritt-im-bundestag-so-issern-eben-13254163.html>; *Majid Sattar*, Ohrfeigen vom Drachentöter, <http://www.faz.net/aktuell/politik/25-jahre-mauerfall/wie-die-linke-auf-wolf-biermanns-beschimpfungen-reagiert-13254152.html> (Abruf jeweils am 27. August 2015).

57 Vgl. BT-PlPr. 18/64, S. 5995 A einerseits, S. 5998 D andererseits.

Außerdem stellt das Redeverbot im Rahmen der gegenüber einem Abgeordneten möglichen förmlichen Ordnungsmaßnahmen der §§ 36 ff. GO-BT bereits eine erhöhte Eskalationsstufe dar. So müsste ein Abgeordneter dreimal zur Sache oder Ordnung gerufen worden sein, bevor ihm der Präsident das Wort entziehen muss.⁵⁸ Jedoch fällt dabei die besondere, auch verfassungsmäßige Bedeutung des Rederechts eines Abgeordneten ins Gewicht.⁵⁹

Nach alledem ist die durch Art. 40 GG und § 7 Abs. 1 S. 2 GO-BT aufgegebene Wahrung der Funktionsfähigkeit und Würde des Hauses sowie speziell die in Art. 40 Abs. 2 S. 1 GG wurzelnde Ordnungsgewalt ihrerseits im Lichte der Bedeutung der Meinungsfreiheit und der Vermutung für die Freiheit der Rede zu interpretieren: Im Ergebnis überwog daher unter den konkreten Umständen der Person des Sprechenden, des Redeanlasses, des Umfelds und damit der Adressaten der Rede das Grundrecht der Meinungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG die Ordnungsgewalt und Schutzverpflichtung⁶⁰ des Bundestagspräsidenten, denn hier wurde zu einem spezifischen Anlass an eine damit in engem historischen wie personellen Zusammenhang stehende Fraktion Kritik durch einen von dem Anlass des Gedankens höchstpersönlich und intensiv Betroffenen gerichtet.

6. Bewahrung der Würde durch Nicht-Vollstreckung

Zum Schluss ist anzumerken, dass der Bundestagspräsident zwar *Wolf Biermann* das Wort verbot; als dieser trotzdem sprach, sah der Präsident aber davon ab, dieses Verbot etwa durch ordnungs- oder gar hausrechtliche Maßnahmen zu vollstrecken. Jedoch hätte *Lammert* zum einen politisch wohl gar nicht anders handeln können: Feiert man den Durchbruch eines freiheitlichen Anliegens gegenüber einer Diktatur gemeinsam mit einem ihrer anfänglichen Anhänger, danach aber Dissidenten, hieße es, den Grund der Feier ad absurdum zu führen, verböte man diesem effektiv das Wort.

Insofern könnte man zum anderen sogar der Ansicht sein, dass die mangelnde Durchsetzung des Verbots zwar nicht die Interessen der Fraktion Die Linke als Teil des Hauses schützte, aber die dem Präsidenten gem. § 7 Abs. 1 S. 2 GO-BT obliegende Aufgabe erfüllte, die Würde des Hauses zu wahren: zwar nicht im Sinne einer Verhinderung von ungebetener Kritik an einer Fraktion; wohl aber im Sinne einer Übereinstimmung der Vorgehensweise des Bundestagspräsidenten mit den Werten, die sowohl der (ungebetene) Redner als auch das Hohe Haus symbolisieren.

58 § 36 Abs. 2 GO-BT.

59 Die Rede gehört zum verfassungsmäßigen Status des Abgeordneten, vgl. BVerfGE 10, S. 4 (S. 12) sowie oben 2 b, besonders Fn. 49.

60 Hierzu noch sogleich Kapitel 6.