

LANDESVERFASSUNGSGERICHT SACHSEN-ANHALT



Leitsätze zum URTEIL

vom 21.8.2023 – LVG 20/22 –

1. Im Organstreit über eine Ordnungsmaßnahme nach § 80 GO-LT ist der Präsident des Landtages passiv prozessführungsbefugt, nicht der Landtag.
2. Die Redefreiheit der Abgeordneten aus Art. 41 Abs. 2 LVerf findet ihre verfassungsrechtlichen Schranken im Gebot, Ordnung, Würde und Ansehen des Landtages zu wahren.
3. Art. 49 Abs. 2 S. 1 LVerf vertraut dem Präsidenten und den Vizepräsidenten des Landtages mit der Leitung seiner Verhandlungen auch die Ordnungsgewalt an.
4. „Ordnung“, „Würde“ und „Ansehen“ des Landtages und deren Verletzung sind unbestimmte Rechtsbegriffe, deren Anwendung einerseits der Freiheit des politischen Mandats der Abgeordneten im Landtag grundsätzlich Raum lassen muss, andererseits zuerst einer Einschätzungs- und Beurteilungsprärogative des Parlaments und seines Präsidiums anvertraut und nur im Hinblick auf äußere Grenzen verfassungsgerichtlich überprüfbar ist.
5. Die Vereinbarkeit einer Äußerung in der parlamentarischen Rede ist in ihrem konkreten Zusammenhang auf ihre Wirkung in der parlamentarischen und außerparlamentarischen Öffentlichkeit hin zu würdigen. Gegenstand der Beurteilung ist die Äußerung in einem Verständnis, das sich einem von den umstrittenen politischen Präferenzen unbefangenen Hörer der parlamentarischen Rede nahelegen kann (hier: Ausdruck eines moralischen Vorwurfs mit der Frage, ob eine Impfkampagne durch die „Banalität des Bösen“ motiviert sei).

LANDESVERFASSUNGSGERICHT SACHSEN-ANHALT



IM NAMEN DES VOLKES URTEIL

LVG 20/22

In dem Organstreitverfahren

des Abgeordneten des Landtages von Sachsen-Anhalt
[...],

– Antragsteller –

Verfahrensbevollmächtigte: [...]

gegen

1. den Präsidenten des Landtages von Sachsen-Anhalt,
Domplatz 6–9, 39104 Magdeburg,
2. den Landtag von Sachsen-Anhalt,
vertreten durch seinen Präsidenten,
Domplatz 6–9, 39104 Magdeburg,

– Antragsgegner –

Verfahrensbevollmächtigte: [...],

wegen
eines Ordnungsrufs

hat das Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt durch seine Richterinnen und Richter Dr. Wegehaupt, Dr. Eckert, Buchloh, Schindler, Schmidt, Meyer und Prof. Dr. Germann auf die mündliche Verhandlung vom 3. Juli 2023 für Recht erkannt:

1. Der Antrag gegen den Antragsgegner zu 2 wird verworfen, der Antrag gegen den Antragsgegner zu 1 wird zurückgewiesen.
2. Die Entscheidung ergeht gerichtskostenfrei.
3. Außergerichtliche Kosten werden nicht erstattet.

Tatbestand

Der Antragsteller ist Mitglied des achten Landtages von Sachsen-Anhalt. Mit seinem Antrag wendet er sich gegen einen Ordnungsruf, der ihm in der 13. Sitzung des Landtages am 24. Februar 2022 vom sitzungsleitenden Vizepräsidenten des Landtages erteilt worden ist. 1

In der 13. Sitzung des Landtages am 24. Februar 2022 hielt der Antragsteller einen Redebeitrag in der Aussprache zum Tagesordnungspunkt 4 über Maßnahmen zur Eindämmung der SARS-CoV-2-Pandemie. Nach dem Stenografischen Bericht 8/13, S. 64–66, lautete der Redebeitrag, soweit hier für den Ordnungsruf und seinen Zusammenhang erheblich, wie folgt: 2

„[...] Im Schulunterricht müssen unsere Kinder eine Maske tragen, die ihre Gesichter entstellt, ihnen die Luft zum Atmen raubt und so etwas wie mimische Kommunikation unmöglich macht. Trotz dieser an sich schon unverhältnismäßigen Maskenpflicht gilt eine Testpflicht, die den Unterrichtsbetrieb stört und die Kinder belastet. Damit nicht genug, ist da noch das vermaledeite Lüften auch bei Eiseskälte, das Erkältungen wohl eher verursacht als verhindert.

Angesichts dieser absurden Quälereien stand die Impfkampagne an Schulen bislang kaum im Fokus der Kritik. Das hat sich aber geändert, seitdem die Landkreise und kreisfreien Städte in Zusammenarbeit mit dem Bildungsministerium Ernst machen und in zunehmend penetranter Weise auf Impfgelegenheiten für Schüler hinweisen.

[...]

Zuerst hat die Ständige Impfkommission

(Zurufe)

aus guten medizinischen Gründen die Impfung für die Zwölf- bis 17-Jährigen nicht empfohlen. Dann wurde massiv politischer Druck ausgeübt, und die

Ständige Impfkommision ist eingeknickt und hat die Impfung für Zwölf- bis 17-Jährige empfohlen.

(Zurufe)

Um das gesichtswahrend tun zu können, hat sie den Umstand – hören Sie zu! –, dass für geimpfte Jugendliche viele Einschränkungen nicht mehr gelten und sie sich also in der Gesellschaft freier bewegen können, in die Schaden-Nutzen-Abwägung eingestellt. Erst danach überwog der Nutzen der Impfung. Das ist aber keine medizinische, sondern eine politische Wirkung und ein Zirkelschluss obendrein; denn wenn die Politik das Leben für ungeimpfte Jugendliche zunehmend unerträglich macht und erst die Impfung Jugendliche frei macht, dann ist eine solche Befreiung keine Impfwirkung, die von einem Gremium in Betracht gezogen werden sollte, das den Anspruch erhebt, der Politik medizinische Informationen zu liefern.

Anders gesagt: Der Umstand, dass ungeimpfte Jugendliche politischen Einschränkungen ausgesetzt sind und diese Einschränkungen bei geimpften Jugendlichen wegfallen, kann kein medizinisches Argument für die Impfung sein. [...]

Ihre Impfwerbung ist umso verwerflicher, als sie sich nicht an Erwachsene richtet, deren Urteilsvermögen voll ausgebildet ist, sondern Kinder im Schutzraum Schule trifft, Kinder, die noch leichter beeinflussbar sind, Kinder, die sich noch in der Entwicklung befinden, Kinder, die Orientierung brauchen. Dort dürfte, wenn überhaupt, nur Werbung für etwas gemacht werden, bei dem allgemein und über jeden Zweifel anerkannt ist, dass es für Minderjährige keinerlei Schaden, sondern nur Nutzen bringt. So wäre es nachvollziehbar, wenn sich das Bildungsministerium mit einer Kampagne an Schulkinder wenden würde, die Kinder zum Verzicht auf Fast Food oder zum Sporttreiben animiert oder vor Drogenkonsum warnt.

(Zurufe: Das gibt es!)

Man kann aber doch Kinder nicht zu einer Impfung drängen, die schon bei Erwachsenen wirkungsschwach und risikoreich ist. Die Wirkungs-Nebenwirkungs-Relation ist schon bei Erwachsenen so schlecht, dass man eher überlegen sollte, den üblichen Impfstoffen die notdürftig erteilte Zulassung zu entziehen, als eine Impfpflicht einzuführen.

(Beifall)

Bei Minderjährigen aber ist diese Schaden-Nutzen-Relation noch viel schlechter. Bei jungen Menschen treten nachweislich mehr Nebenwirkungen auf als bei älteren, zugleich benötigen junge Menschen die Impfung noch weniger, weil eine SARS-CoV-2-Infektion bei ihnen so gut wie nie schwer verläuft.

(Zurufe)

Die Schaden-Nutzen-Relation ist gerade bei Kindern und Jugendlichen dermaßen nachteilig, dass man Minderjährige im Rahmen gesundheitlicher Aufklärung eher vor dieser Impfung warnen müsste. Wer also gegenüber Schulkindern die Impfung bewirbt, sie schmackhaft macht,

(Zurufe)

sie ihnen nahelegt, der verführt sie zu einem gesundheitsschädlichen Verhalten. Das, was Sie an der Schule im Namen von Corona veranstalten, ist institutionalisierte Kindesmisshandlung.

(Beifall – Zurufe)

Im Namen der AfD-Fraktion sage ich deshalb allen Kindern, die sich nicht impfen lassen wollen, und allen Eltern, die ihre Kinder nicht impfen lassen wollen: Haltet durch! Gebt Euch nicht her für dieses schmutzige Experiment! Bleibt weg von der Nadel, wir stehen hinter Euch!

(Beifall – Zurufe: Jawohl!)

Wenn ich aber über die Initiatoren dieser Kampagne nachdenke, frage ich mich: Weshalb tut man das? Ist es ein Selbstläufer? Ist es Trägheit? Ist es Feigheit? Ist es Bosheit? Ist es die Banalität des Bösen?

(Zurufe: Oh!)

Ich verstehe nicht, wie man Kinder zur Selbstschädigung treiben kann.

(Zurufe)

[...]“

Nach dem Abschluss des Redebeitrags, einem hier nicht streitgegenständlichen Ordnungsruf gegenüber dem Antragsteller, einigen Interventionen anderer Mitglieder des Landtages und Entgegnungen des Antragstellers hierauf erteilte der sitzungsleitende Vizepräsident dem Antragsteller den hier angegriffenen Ordnungsruf (Stenografischer Bericht 8/13, S. 70):

3

„[...] Ich habe jetzt die Information bekommen, dass bei der Rede von Herrn [...] soeben die Analogie des Titels von Hannah Arendt, die „Banalität des Bösen“, bezogen auf ihre Studie zum Holocaust, hier auf die Impfkampagne verwendet worden ist.

(Zurufe)

Ich erteile Ihnen auch dafür einen Ordnungsruf, Herr [...].

(Beifall)

Ich bringe die Anregung ein, dass wir diese Analogien und Parallelen bei solchen Formulierungen gerade zur NS-Herrschaft bitte noch mal im Ältestenrat analysieren. [...]“

- Am 25. Februar 2022 erhob der Antragsteller Einspruch gegen den erteilten Ordnungsruf. Darüber beriet der Ältestenrat des Landtages in seiner Sitzung am 17. März 2022 und empfahl dem Landtag, den Einspruch abzulehnen. Dem folgend lehnte der Landtag in seiner 16. Sitzung am 24. März 2022 den Einspruch ab (LT-Drs. 8/952). **4**
- Gegen die Erteilung des Ordnungsrufes durch den sitzungsleitenden Vizepräsidenten des Landtages und die Nichtaufhebung des Ordnungsrufes durch den Landtag hat der Antragsteller durch Schreiben vom 22. August 2022 mit Eingang am selben Tag beim Landesverfassungsgericht den Antrag im Organstreitverfahren gestellt. **5**
- Zur Begründung trägt er im Wesentlichen vor: **6**
- Er sei in seinen verfassungsrechtlichen Rechten als Abgeordneter verletzt. **7**
- Der Antragsgegner zu 1 sei richtiger Antragsgegner, weil er kraft Übertragung durch das Parlament dessen Ordnungsgewalt gemäß der Geschäftsordnung in eigener Verantwortung ausübe. In dieser Funktion könne er im verfassungsrechtlichen Organstreit mit der Behauptung in Anspruch genommen werden, er habe bei der Ausübung der Ordnungsgewalt den verfassungsrechtlichen Status eines Abgeordneten verletzt. Dem Antragsgegner zu 1 sei das gemäß § 6 Abs. 1 und 2 GO-LT stellvertretende Handeln des Vizepräsidenten des Landtages zuzurechnen. **8**
- Daneben sei der Antrag auch gegen den Antragsgegner zu 2 zu richten, weil dieser auf Einspruch hin abschließend über die tatsächlichen und rechtlichen Voraussetzungen des Ordnungsrufs zu entscheiden habe. **9**
- Der angegriffene Ordnungsruf und die ihn bestätigende Entscheidung des Landtages seien verfassungswidrig. Die Voraussetzungen für einen Ordnungsruf lägen nicht vor. Die damit belegte Äußerung des Antragstellers sei eine sachbezogene Äußerung, in der die inhaltliche Auseinandersetzung mit den Maßnahmen zur Eindämmung der SARS-CoV-2-Pandemie und der Förderung der Impfung von Kindern und Jugendlichen geführt werde. Dies habe der Antragsteller im Kontext seines Redebeitrages durch die vorangestellte Benennung konkreter Beeinträchtigungen der Jugendlichen und Kinder sowie der Auswirkungen auf ihre Gesundheit klar herausgestellt. Die von ihm dabei vorgenommene Reflexion der Motive der Verantwortlichen sei ein von der parlamentarischen Redefreiheit gewährleistetes rhetorisches Mittel. Über die Motive habe er keine Aussage getroffen, sondern „laut nachgedacht“ und eine offene Frage gestellt; diese Frage sei keine bloß rhetorische Frage gewesen, die sich selbst bereits die Antwort gebe. Sie zähle mögliche Motive auf, in einer Klimax geordnet nach der Steigerung des moralischen Vorwurfs bis hin zur äußersten Verwerflichkeit der „Banalität des Bösen“. Soweit der Antragsteller damit seine Bewertung der Impfkampagne als Aktionismus zum Ausdruck bringe, der ein Desinteresse mit einer gestörten Moralität verbinde, sei dies ein zulässiger Debattenbeitrag. Die Zulässigkeit des Redebeitrages werde nicht dadurch in Frage gestellt, dass sich die für die Maßnahmen verantwortlichen Personen, die der Antragsteller nicht einmal individualisiert angesprochen habe, angegriffen sehen könnten. Wer im öffentlichen **10**

Meinungskampf zu einem abwertenden Urteil Anlass gegeben habe, müsse eine scharfe Reaktion auch dann hinnehmen, wenn sie das persönliche Ansehen mindert. Das müsse auch für den Meinungskampf im Landtag gelten. Die Grenzen zur Verletzung der parlamentarischen Ordnung seien erst erreicht, wenn die inhaltliche Auseinandersetzung ganz in den Hintergrund rücke und im Vordergrund eine bloße Provokation und eine Herabwürdigung anderer, insbesondere des politischen Gegners, stehe. Davon könne bei dem Debattenbeitrag des Antragstellers keine Rede sein. Seine Worte würdigten niemanden herab und beschädigten nicht das Ansehen und die Würde des Parlaments. Insbesondere hätten sie keinen irgend gearteten Bezug auf den Nationalsozialismus. Der Kontext des Beitrages gebe für eine solche Deutung nichts her. Der Vizepräsident des Landtages selbst habe den Ordnungsruf erst im Ältestenrat mit ihr begründet und dazu auf „Erfahrungen“ mit anderweitigen Aussagen des Antragstellers und weiterer Mitglieder seiner Fraktion Bezug genommen; einen Bezug zum Nationalsozialismus habe er also unzulässig aus der Gesinnung des Antragstellers und seiner Fraktion abgeleitet. Der Ausdruck „Banalität des Bösen“ habe sich im Sprachgebrauch von seinem ursprünglichen Kontext gelöst. Dieser Kontext sei heute mehrheitlich unbekannt. In jedem Fall sei der Beitrag zumindest auch anders denn als Bezugnahme auf den Nationalsozialismus zu verstehen. Hilfsweise werde für den Fall, dass ein solcher Bezug angenommen würde, eingewendet, dass daraus keine Ordnungsverletzung abzuleiten wäre. Eine Vergegenwärtigung der „negativen Aspekte der Epoche des Nationalsozialismus“ dürfe nicht unterdrückt werden, gerade nicht in parlamentarischen Debatten. Vielmehr entspreche es der parlamentarischen Praxis, auch Vergleiche zum Nationalsozialismus herzustellen. Dadurch könnten geschichtliche Lehren fruchtbar gemacht werden.

Es sei nicht Aufgabe des Präsidiums, in die inhaltliche Auseinandersetzung im Plenum einzugreifen. Insbesondere sei es nicht seine Aufgabe, Beiträge zu zensieren und diesen die Zulässigkeit abzusprechen, wenn es sich im Gesamtkontext um Werturteile handele, wie vorliegend bei der vom Antragsteller aufgeworfenen Frage nach der Moralität der Initiatoren der Maßnahmen der Regierung. Legitimerweise dürfe in der Debatte als Erklärung für die Ausgestaltung der Maßnahmen auch die Möglichkeit des Vorliegens eines gestörten Wertesystems bei den Verantwortlichen angeführt werden. Was die „Ordnung“ und die „Würde“ des Parlaments im Sinne der Geschäftsordnung erforderten, unterliege voller gerichtlicher Überprüfung. Die Definition der Grenzen der Redefreiheit dürften nicht den „herrschenden Ansichten“ im Sinne der parlamentarischen Mehrheit im Landtag oder im Präsidium überlassen bleiben. Maßstab sei allein die Funktionsfähigkeit des Parlaments.

11

Der Antragsteller beantragt

festzustellen, dass der Antragsteller in seinen verfassungsgemäßen Rechten aus Art. 41 Abs. 2 LVerf durch die Erteilung eines Ordnungsrufes in der 13. Sitzung des Landtages am 24. Februar 2022 und die Nichtaufhebung des Ordnungsrufes mit Beschluss in der 16. Sitzung des Landtages vom 24. März 2022 verletzt ist.

12

- Die Antragsgegner beantragen 13
- den Antrag zu verwerfen, soweit er gegen den Antragsgegner zu 2 gerichtet ist,
- und 14
- den Antrag im Übrigen abzulehnen.
- Der Antrag sei unzulässig, soweit er sich gegen den Antragsgegner zu 2 richtet. Richtiger Antragsgegner sei derjenige, der die beanstandete Maßnahme zu verantworten habe. Die Verantwortung für einen Ordnungsruf trage der Parlamentspräsident. Das gelte für den Landtag von Sachsen-Anhalt nicht erst kraft Delegation, denn schon gemäß Art. 49 Abs. 2 S. 1 LVerf leiteten der Präsident oder die Vizepräsidenten die Verhandlungen des Landtages. Außerdem übe der Präsident gemäß Art. 49 Abs. 2 S. 2 LVerf das Hausrecht und die Polizeigewalt in den Räumen des Landtages aus. Der Begriff der „Polizeigewalt“ in Art. 49 Abs. 2 S. 2 LVerf umfasse, etwas abweichend von der Bedeutung im Bundesrecht, auch die Ordnungsgewalt. Die Ordnungsgewalt sei die Quelle der Befugnisse zur Aufrechterhaltung der Ordnung in den Plenarsitzungen. Aus der Ordnungsgewalt folge deshalb auch die Befugnis, Ordnungsrufe zu erteilen. Sie sei ein eigenes, nicht abgeleitetes Recht des Präsidenten. Dieser sei deshalb im Organstreitverfahren der richtige Antragsgegner. Das Parlament selbst – hier der Landtag von Sachsen-Anhalt – trage hingegen nicht die rechtliche Verantwortung für Ordnungsrufe. Es sei insoweit nicht der richtige Antragsgegner. Die Entscheidung des Landtages über einen Einspruch nach § 80 Abs. 6 GO-LT ändere daran nichts. Sie gehöre nicht zur Erteilung der Ordnungsmaßnahme, sondern sei eine Rechtsbehelfsentscheidung. Diese sei kein statthafter selbständiger Verfahrensgegenstand. 15
- Der Antrag sei außerdem unbegründet. Der Antragsgegner zu 1 habe mit dem Ordnungsruf gegen den Antragsteller nicht gegen Art. 41 Abs. 2 LVerf verstoßen. Die mit der Stellung der Abgeordneten des Landtages in Art. 41 Abs. 2 S. 1 und 2 LVerf gewährleistete parlamentarische Redefreiheit werde durch andere Güter von Verfassungsrang, insbesondere durch die Rechtsgüter der Ordnung der Debatten im Landtag sowie der Funktionsfähigkeit und der Würde und des Ansehens des Parlaments (§ 80 Abs. 2 GO-LT) begrenzt. Sie werde insofern auch schon durch die parlamentarische Ordnungsgewalt aus Art. 49 Abs. 2 LVerf begrenzt. Die Möglichkeit von Ordnungsmaßnahmen beschränke sich nicht auf vom geschriebenen Recht missbilligte Verhaltensweisen. Ein Ordnungsverstoß könne vielmehr auch bei Verstößen gegen ungeschriebene, tradierte Regeln der Parlamentspraxis vorliegen. Solche Regeln bestünden insbesondere, soweit die Ordnungsmaßnahmen die Wahrung der Würde und des Ansehens des Parlaments bezwecken. Die Grenze zur Verletzung der parlamentarischen Ordnung sei jedenfalls überschritten, 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; die Grenze sei ebenfalls überschrit- 16

ten, wenn Personen beleidigt oder verleumdet würden oder sonst ein Straftatbestand erfüllt werde. Umgekehrt könnten parlamentarische Äußerungen auch dann, wenn sie sich innerhalb der Schranken der Meinungsfreiheit hielten, die Ordnung des Parlaments verletzen.

Bei der Ausübung der Ordnungsgewalt habe der Präsident des Landtages einen erheblichen Beurteilungs- und Ermessensspielraum. Diesen habe der Antragsgegner zu 1 nicht überschritten.

17

Der Ausdruck „Banalität des Bösen“ habe aufgrund seines ideengeschichtlichen Zusammenhangs die Grenze zu einer Störung der parlamentarischen Ordnung und der Würde und des Ansehens des Parlaments weit überschritten. Geprägt von Hannah Arendt mit ihrem Buch über den Prozess gegen Adolf Eichmann, einen der Organisatoren des Holocaust (Eichmann in Jerusalem. Ein Bericht von der Banalität des Bösen, deutsch: München 1964), beziehe er seine Berühmtheit daraus, dass es bei ihm um das Böse an sich gehe, dem gleichwohl das Adjektiv „banal“ beigelegt wird. Er beziehe sich nicht nur auf ein extremes Böses, sondern auf das schlechthin Böse an sich. Es sei der Gegensatz zwischen diesem schlechthin Bösen, bei dem man eine – mit den Worten Hannah Arendts – „teuflisch-dämonische Tiefe“ erwarten würde, und der dagegen flachen, unbefriedigenden Banalität des Täters Adolf Eichmann, der dem Ausdruck seine sprachliche Kraft gebe. Die Phrase „Banalität des Bösen“ sei somit einer der herausragenden Ausdrücke der Zeitgeschichte. Sie stehe daher insbesondere für das Böse in der Form des Menschheitsverbrechens des Holocaust, und dort insbesondere für die Figur des Adolf Eichmann, aber auch für andere, in einem engen Sinne vergleichbare Täter des Holocaust. Mit einer Bezugnahme auf die „Banalität des Bösen“ werde daher das jeweilige Thema – hier das der Landtagsdebatte über eine angebliche „Impfpropaganda“ an Schulen – in einen vergleichenden Zusammenhang mit dem Holocaust gestellt. Die Singularität des Holocaust werde missachtet, und die schreckliche Geschichte werde in einer Weise politisch instrumentalisiert, die mit Würde und Ansehen des Parlaments nicht mehr vereinbar sei. Jede Relativierung des Holocaust stelle eine Form des (sekundären) Antisemitismus dar und sei als solche gesellschaftlich geächtet und der Würde eines obersten Verfassungsorgans grob unangemessen.

18

Zugleich werde der politische Gegner – hier in Gestalt der „Initiatoren dieser Kampagne“ – in eine Reihe mit Adolf Eichmann und den anderen Tätern des Holocaust gestellt. Damit werde der Gegner in einer Weise verunglimpft, die über zulässige Polemik weit hinausgehe. Eine Gleichsetzung mit dem Holocaust sei ein äußerst schwerwiegender Vorwurf und damit eine schwere Beeinträchtigung des Persönlichkeitsrechts. Das habe erst recht zu gelten, wenn nicht nur ein Vergleich mit dem Holocaust an sich stattfinde, sondern auch eine Zuschreibung der diesem – nach der berühmten Auffassung – zugrundeliegenden „Banalität des Bösen“.

19

Die Anwendung von Ordnungsmaßnahmen auf Äußerungen im Parlament dürfe zwar nicht von vornherein auf eine Deutung gestützt werden, die die Ordnungsmaßnah-

20

men rechtfertigten, wenn auch andere Deutungen möglich seien. Das schließe sie aber nicht schon dann aus, wenn nur irgendeine Deutung vorstellbar ist, die die Grenzen der parlamentarischen Redefreiheit wahrt. Die parlamentarische Redefreiheit reiche nicht so weit wie die Meinungsfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 und 2 GG. Der Beurteilungsspielraum des Präsidenten des Landtages sei größer als der Spielraum der Fachgerichte in der Rechtsprechung zur Meinungsfreiheit. Außerdem sei stets die Notwendigkeit einer zeitnahen Reaktion der Sitzungsleitung zu berücksichtigen, die es im Verfahren der Fachgerichte über Äußerungen gleichfalls nicht gebe.

Vor diesem Hintergrund müsse es genügen, dass der Vizepräsident des Landtages den Ausdruck „Banalität des Bösen“ als eine Bezugnahme auf die berühmte Formel Arendts über das Menschheitsverbrechen des Holocaust verstehen durfte. Der Vizepräsident habe insbesondere von dem zutreffenden Befund ausgehen dürfen, dass der Ausdruck nach dem ganz weit überwiegenden Verständnis das schlechthin Böse des Holocaust beschreibt. Nähere Recherchen seien ihm nicht abzuverlangen gewesen, weil dies die gebotene zeitnahe Reaktion nicht mehr erlaubt hätte und weil eine Verzögerung dem gebotenen vorsichtigen Umgang mit der Erinnerung an die Verbrechen des nationalsozialistischen Deutschlands nicht gerecht geworden wäre. Nähere Recherchen hätten auch kein wesentlich anderes Ergebnis erbracht.

21

Der Schutz der Würde und des Ansehens des Parlaments müsse darauf bedacht sein, wie eine parlamentarische Äußerung verstanden wird. Die Würde und das Ansehen des Parlaments würden hingegen nicht schon gewahrt, wenn eine Äußerung auch in einem anderen Sinne verstanden werden könnte. Es komme daher rechtlich darauf an, wie eine Äußerung von der Mehrheit der Bevölkerung verstanden werden darf und auch verstanden wird. Dieses Verständnis sei weiterhin durch die beeindruckende Prägung des Ausdrucks durch Hannah Arendt für das Phänomen des Täters Eichmann geprägt.

22

Der Antragsteller habe demnach durch die Verwendung des Ausdrucks „Banalität des Bösen“ die von ihm beanstandete sogenannte „Impfpropaganda“ mit dem Holocaust verglichen und den „Initiatoren dieser Kampagne“ sowohl das schlechthin Böse Eichmanns als auch die mit diesem Ausdruck behauptete banale Geisteshaltung zum schlechthin Bösen zum Vorwurf gemacht. Schon dieser ideengeschichtliche Zusammenhang des Ausdrucks „Banalität des Bösen“, der weiterhin von einer Mehrheit der Bevölkerung wahrgenommen werde und wahrgenommen werden dürfe, führe zu der Schlussfolgerung, dass der Ordnungsruf zu Recht erteilt worden sei. Der Ordnungsruf richte sich nicht gegen die Auffassungen des Antragstellers über die Pandemiebekämpfung oder gegen seine Gesinnung, sondern allein dagegen, dass er die Gegenauffassung mit der „Banalität des Bösen“ der nationalsozialistischen Verbrechen gleichsetze. Bei der Bewertung habe der sitzungsleitende Vizepräsident des Landtages berücksichtigt, dass sich die rhetorische Verbindung der Impfkampagne mit der „Banalität des Bösen“ in Schmähungen einreihe, die in der Öffentlichkeit bereits in anderer Form Maßnahmen der Pandemiebekämpfung mit nationalsozialistischen Verbrechen gleichgesetzt hätten, etwa die demonstrative Verwendung

23

des „Judensterns“ zum Protest gegen die Unterscheidung zwischen Nichtgeimpften und Geimpften.

Auch unabhängig von dem konkreten ideengeschichtlichen Hintergrund habe der Ausdruck „Banalität des Bösen“ die Grenze des Zulässigen weit überschritten, weil damit Andere massiv beleidigt würden. Dabei sei noch nicht zu beanstanden, dass der Antragsteller überhaupt das Adjektiv „böse“ verwendet hat. Die Verwendung des Wortes „böse“ bringe ein scharfes Werturteil zum Ausdruck, das im Rahmen der Polemisierung noch zulässig sei. Anders verhalte es sich aber, wenn der Vorwurf erhoben werde, „das Böse“ schlechthin nach dem Vorbild des Ausdrucks „Banalität des Bösen“ zu sein. Dieser Vorwurf lasse auch das Mindestmaß an Achtung für den politischen Gegner und die Landesverwaltung – hier das Bildungsministerium – vermissen. **24**

Es spiele auch keine Rolle, dass der Ausdruck „Banalität des Bösen“ im parlamentarischen Bereich auch schon für Terroristen verwendet worden sei. Daraus ergebe sich nicht, wie hier der Antragsgegner zu 1 seinen Beurteilungsspielraum handhaben musste. **25**

Es spiele auch keine Rolle, dass der Antragsteller seinen Vorwurf in die Form einer Frage gekleidet hat. Denn die Frage beziehe sich schon sprachlich nur darauf, ob das Böse wohl auf die „Banalität des Bösen“ zurückgehe. Die Banalität des Bösen sei – wie auch schon bei Arendt – ein Erklärungsversuch des Bösen durch seine Adjektivierung mit der Banalität, der die Behauptung des Bösen voraussetze. Die rhetorische Frage sei nicht für verschiedene Antworten offen, sondern stelle ein Werturteil oder eine Tatsachenbehauptung dar. **26**

In der mündlichen Verhandlung am 3. Juli 2023 haben die Beteiligten ihre Rechtsauffassungen bekräftigt und vertiefend dargelegt. **27**

Entscheidungsgründe

I.

Der Antrag ist zulässig, soweit er sich gegen den Antragsgegner zu 1 richtet; soweit er sich gegen den Antragsgegner zu 2 richtet, ist er unzulässig. **28**

1. Gemäß Art. 75 Nr. 1 LVerf, § 2 Nr. 2 LVerfGG entscheidet das Landesverfassungsgericht im Organstreitverfahren über die Auslegung der Verfassung aus Anlass von Streitigkeiten über den Umfang der Rechte und Pflichten eines obersten Landesorgans oder anderer Beteiligter, die durch die Verfassung oder in der Geschäftsordnung des Landtages oder der Landesregierung mit eigener Zuständigkeit ausgestattet sind, auf Antrag des obersten Landesorgans oder der anderen Beteiligten. **29**

2. Der Antragsteller ist als Abgeordneter des Landtages durch die Landesverfassung, insbesondere durch Art. 41 Abs. 2 LVerf, mit eigenen Rechten ausgestattet und somit als „anderer Beteiligter“ im Sinne des Art. 75 Nr. 1 LVerf antragsberechtigt. **30**
3. Antragsgegenstand ist der Ordnungsruf, den der sitzungsleitende Vizepräsident des Landtages am 24. Februar 2022 gegen den Antragsteller wegen dessen Redebeitrag verhängt hat. Der Ordnungsruf ist eine Maßnahme im Sinne des § 36 Abs. 1 LVerfGG. Als einen zweiten Gegenstand greift der Antrag die Nichtaufhebung des Ordnungsrufes mit Beschluss des Landtages vom 24. März 2022 an, eine Unterlassung im Sinne des § 36 Abs. 1 LVerfGG. **31**
4. Bezüglich des Antrags gegen den Antragsgegner zu 1 liegen die weiteren Zulässigkeitsvoraussetzungen vor. **32**
- a. Der Antragsgegner zu 1 ist beteiligtenfähig als „anderer Beteiligter“ im Sinne des Art. 75 Nr. 1 LVerf. Art. 49, Art. 45 Abs. 1, Art. 52 Abs. 2 S. 3, Art. 59 Abs. 2, Art. 73 Abs. 1 S. 1, Art. 82 Abs. 1, Art. 98 Abs. 3 LVerf sowie die Geschäftsordnung des Landtages (GO-LT) statten den Präsidenten des Landtages mit eigenen Zuständigkeiten aus, die er im Rechtsverhältnis zu den Mitgliedern und Fraktionen des Landtages eigenverantwortlich ausübt. Die engere Fassung des § 35 LVerfGG vermag die unmittelbar durch Art. 75 Nr. 1 LVerf begründete Beteiligtenfähigkeit nicht zu beschränken. **33**
- b. Im Organstreit über eine Ordnungsmaßnahme nach § 80 GO-LT ist der Antragsgegner zu 1 passiv prozessführungsbefugt. Art. 49 Abs. 2 S. 1 LVerf, § 80 Abs. 1 und 2 GO-LT begründen eine eigene Zuständigkeit des Präsidenten des Landtages für Ordnungsrufe gegenüber Mitgliedern des Landtages zur Wahrung von Ordnung, Würde und Ansehen des Landtages. Ordnungsrufe werden im Verhältnis zu Mitgliedern des Landtages dessen Präsidenten zugerechnet (vgl. BVerfG, Beschl. vom 8. Juni 1982 – 2 BvE 2/82 –, BVerfGE 60, 374, 378 f.; VerfGH Baden-Württemberg, Ur. vom 30. April 2021 – 1 GR 5/20 –, Rn. 91; SächsVerfGH, Ur. vom 3. Dezember 2010 – Vf. 16-I-10 –, unter II 1 b). **34**
- c. Die Antragsbefugnis für den gegen den Antragsgegner zu 1 gerichteten Antrag kann der Antragsteller auf seine verfassungsrechtlichen Rechte aus Art. 41 Abs. 2 LVerf stützen. Insoweit kann er gemäß § 36 Abs. 1 LVerf geltend machen, durch den angegriffenen Ordnungsruf des Antragsgegners zu 1 in seinen verfassungsrechtlichen, zur eigenverantwortlichen Wahrnehmung als subjektive Organrechte zugewiesenen Zuständigkeiten verletzt zu sein. Der Antragsteller hat gemäß § 36 Abs. 2 LVerfGG den Art. 41 Abs. 2 LVerf als die Vorschrift bezeichnet, gegen die der Antragsgegner zu 1 durch den Ordnungsruf verstoßen haben soll. Das freie Mandat der Abgeordneten des Landtages gemäß Art. 41 Abs. 2 LVerf umfasst das Recht zur Teilnahme an der parlamentarischen Debatte durch Redebeiträge mit dem Inhalt und in der Form, die der Abgeordnete selbst in seinem Amt als Vertreter des ganzen Volkes nach eigenem Gewissen richtig findet. Ordnungsmaßnahmen, die wegen des Inhalts oder der Form der Mandatsausübung verhängt werden, bedürfen einer Recht- **35**

fertigung durch die Schranken der Mandatsrechte und können daran gemessen das Rederecht des Abgeordneten verletzen (vgl. LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urt. vom 19. Dezember 2019 — LVerfG 1/19, Rn. 21; Jacobs, Die Wahrung der parlamentarischen Ordnung, DÖV 2016, S. 563, 564).

d. Die Antragsfrist von sechs Monaten gemäß § 36 Abs. 3 LVerfGG hat mit dem Ablauf des 24. März 2022, an dem der Ordnungsruf dem Antragsteller durch Ablehnung seines Einspruchs gemäß § 80 Abs. 6 GO-LT als endgültig bekannt geworden ist, begonnen und ist mit dem Eingang des Antrags beim Landesverfassungsgericht am 22. August 2022 gewahrt.

36

5. Der Antragsgegner zu 2 ist als oberstes Landesorgan (Art. 41 LVerf) zwar beteiligtenfähig (§ 35 Nr. 1 LVerfGG), jedoch nicht passiv prozessführungsbefugt im Organstreit über eine Ordnungsmaßnahme seines Präsidenten gegenüber einem Mitglied des Landtages gemäß § 80 GO-LT (vgl. VerfGH Baden-Württemberg, Urt. vom 22. Juli 2019 – 1 GR 1/19, 2/19 –, unter C I 3 a; Urt. vom 30. April 2021 – 1 GR 82/20 –, unter C I 4 a; VerfGH Berlin, Beschl. vom 28. August 2019 – VerfGH 189/18, unter II 2; LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, Beschl. vom 10. Oktober 2017 – LVerfG 1/17 –; SächsVerfGH, Beschl. vom 30. Mai 2006 – Vf. 50-1-06 (e. A.); Urt. vom 3. Dezember 2010 – Vf. 77-I-10 –, unter II 1 a; Jacobs, Die Wahrung der parlamentarischen Ordnung, DÖV 2016, S. 563, 569). Die Geschäftsordnungshoheit des Landtages bewirkt nicht, dass Ordnungsmaßnahmen auf der Grundlage der Geschäftsordnung immer auch dem Landtag als Organ zuzurechnen wären. Vielmehr ist die Zurechnung von Ordnungsmaßnahmen zum Präsidenten abschließend. Auch die Entscheidung des Landtages über den Einspruch gegen die Ordnungsmaßnahme gemäß § 80 Abs. 6 S. 3 GO-LT führt nicht dazu, dass die Ordnungsmaßnahme dem Landtag zuzurechnen wäre. Das Einspruchsverfahren beteiligt den Ältestenrat und das Plenum des Landtages lediglich mit einer Überprüfung der Ordnungsmaßnahme. Die Ablehnung des Einspruchs legt dem betroffenen Mitglied des Landtages keine neue, eigenständige Beschwer auf, sondern belässt es bei der ursprünglichen Ordnungsmaßnahme des Präsidenten des Landtages. Mit ihr macht sich der Landtag die Ordnungsmaßnahme nicht in dem Sinne zueigen, dass daraus eine Ordnungsmaßnahme des Landtages würde. Die Bedeutung des Einspruchsverfahrens für die Ordnungsgewalt des Parlaments (vgl. zu den entsprechenden Bestimmungen für den Bundestag BVerfG, Beschl. vom 17. September 2019 – 2 BvE 2/18 –, Rn. 32–41) wird von der abschließenden Zurechnung der einzelnen Ordnungsmaßnahme zur Zuständigkeit des Parlamentspräsidenten nicht gemindert.

37

Deshalb ist auch die Unterlassung der mit dem Einspruch begehrten Aufhebung der Ordnungsmaßnahme kein eigener, dem Landtag zuzurechnender Antragsgegenstand für ein Organstreitverfahren. Das betroffene Mitglied des Landtages kann hiergegen keinen gesonderten Anspruch auf Aufhebung der Ordnungsmaßnahme gegen den Landtag geltend machen im Sinne des § 36 Abs. 1 LVerfGG.

38

II.

Soweit der Antrag zulässig ist, ist er unbegründet. Der angegriffene Ordnungsruf verletzt den Antragsteller nicht in seinem Recht aus Art. 41 Abs. 2 LVerf. **39**

1. Der Ordnungsruf greift in das Rederecht des Antragstellers aus Art. 41 Abs. 2 LVerf ein, indem er den Inhalt der parlamentarischen Rede als Verstoß gegen Ordnung, Würde und Ansehen des Landtages mit einer förmlichen parlamentarischen Missbilligung belegt. Er hat zwar nur eine feststellende Wirkung im Rückblick auf eine abgeschlossene Handlung des Betroffenen. Diese Feststellung belastet aber das Ansehen des Betroffenen als Abgeordneter, für das die Landesverfassung und die Geschäftsordnung des Landtages ein Interesse sowohl der demokratischen Öffentlichkeit als auch der Abgeordneten daran unterstellen, dass die Abgeordneten ihre Mandate als Vertreter des ganzen Volkes in einer der parlamentarischen Ordnung und Würde entsprechenden Weise wahrnehmen. Ordnungsrufe haben den Zweck, die Abgeordneten zu einer solchen mit Ordnung, Würde und Ansehen des Parlaments vereinbaren Wahrnehmung ihrer Mandate zu bewegen. Innerhalb dieser weit gesteckten Schranken hat die Mandatsausübung gemäß Art. 41 Abs. 2 LVerf wie von Weisungen so auch von der Beeinflussung durch förmliche Missbilligungen seitens des Landtagspräsidiums frei zu bleiben. **40**

2. Der dem Antragsteller erteilte Ordnungsruf ist gerechtfertigt. **41**

a. Die Redefreiheit der Abgeordneten findet ihre verfassungsrechtlichen Schranken im Gebot, Ordnung, Würde und Ansehen des Landtages zu wahren (vgl. VerfGH Baden-Württemberg, Urt. vom 30. April 2021 – 1 GR 5/20 –, Rn. 93; VerfG Brandenburg, Beschl. vom 20. Oktober 2017 – 46/16 –, unter C II 1 b; Beschl. vom 21. September 2018 – 31/17 –, unter B I 1 b; Hamburgisches Verfassungsgericht, Urt. vom 2. März 2018 – 3/17 –, unter B II 1; LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urt. vom 19. Dezember 2019 — LVerfG 1/19, Rn. 26; SächsVerfGH, Urt. vom 3. Dezember 2010 – Vf. 16-I-10 –, unter II 2 a; Urt. vom 3. Dezember 2010 – Vf. 77-I-10 –, unter II 2 a; Urt. vom 3. November 2011 – Vf. 30-I-11 –, unter II 2 a; Franke, Ordnungsmaßnahmen der Parlamente, 1990; Haug, in: ders. (Hg.), Verfassung des Landes Baden-Württemberg. Handkommentar, 2018, Art. 32, Rn. 32; Jacobs, Die Wahrung der parlamentarischen Ordnung, DÖV 2016, S. 563, 564–566; Köhler, Die Rechtsstellung der Parlamentspräsidenten in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland und ihre Aufgaben im parlamentarischen Geschäftsgang, 2000, S. 175–215; Reich, Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt. Kommentar, 2. Aufl. 2004, Art. 49, Rn. 3; Schürmann, in: Parlamentsrecht, hg. von Morlok / Schliesky / Wiefelspütz, 2016, § 20, Rn. 59). Art. 41 Abs. 1 LVerf bestimmt den Landtag zur gewählten Vertretung des Volkes von Sachsen-Anhalt und zu dem für die demokratische Legitimation der Staatsgewalt nach Art. 2 Abs. 1, 2 und 4 LVerf entscheidenden Verfassungsorgan. Ordnung, Würde und Ansehen des Landtages sind notwendige Bedingungen dafür, dass der Landtag seine verfassungsgemäße Funktion erfüllen kann. Sie sind deshalb Rechtsgüter mit Verfassungsrang. **42**

b. Ihre Wahrung gibt Art. 46 Abs. 1 LVerf in die Geschäftsordnungsautonomie des Landtages selbst, Art. 49 Abs. 2 S. 1 LVerf vertraut sie für die Verhandlungen des Landtages mit deren Leitung seinem Präsidenten und den Vizepräsidenten an. **43**

Darin findet sich die besondere verfassungsrechtliche Rechtsgrundlage für die Ordnungsgewalt im Landtag von Sachsen-Anhalt, nachdem § 1 Nr. 4 Buchst. a des Gesetzes zur Änderung der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt vom 27. Januar 2005 (GVBl. LSA S. 44) die bis dahin in Art. 49 Abs. 2 S. 2 LVerf enthaltene spezielle Befugnis zur Ausübung der Ordnungsgewalt in die Befugnis zur Ausübung der „Polizeigewalt“ geändert und sie damit der Systematik des Art. 40 Abs. 2 S. 1 GG und der entsprechenden Bestimmungen in anderen Bundesländern wie Art. 32 Abs. 2 S. 1 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg angeglichen hat. Eine landesrechtsspezifische Erstreckung des Begriffs der „Polizeigewalt“ in Art. 49 Abs. 2 S. 2 LVerf auch auf die Ordnungsgewalt (nur angedeutet in der Begründung zum Entwurf des Änderungsgesetzes, LT-Drs. 4/1634 vom 10. Juni 2004, S. 6 f.) ist dadurch nicht angezeigt (vgl. zur begrifflichen Unterscheidung zwischen Hausrecht, Ordnungsgewalt und Polizeigewalt und zur allgemeinen Rechtsgrundlage der Ordnungsgewalt in der Geschäftsordnungsautonomie Haug, in: ders. (Hg.), Verfassung des Landes Baden-Württemberg. Handkommentar, 2018, Art. 32, Rn. 31–39, 43–46; Kluth, in: Schmidt-Bleibtreu / Klein (Begr.) / Hofmann / Henneke (Hg.), Kommentar zum Grundgesetz, 15. Auflage 2022, Art. 40, Rn. 63–65; Köhler, Die Rechtsstellung der Parlamentspräsidenten in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland und ihre Aufgaben im parlamentarischen Geschäftsgang, 2000, S. 180 f., 252 f.; zur begrifflichen Überschneidung von Leitungsgewalt und Ordnungsgewalt Köhler, a. a. O., S. 103; zur Unterscheidung der Aufgaben der Vizepräsidenten nach Art. 49 Abs. 2 S. 1 und S. 2 LVerf (noch zur a. F.) Reich, Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt. Kommentar, 2. Aufl. 2004, Art. 49, Rn. 3). **44**

§ 80 Abs. 1 bis 5 GO-LT gestaltet die Ordnungsgewalt in der Befugnis zu Ordnungsmaßnahmen aus. Nach § 80 Abs. 1 GO-LT wahrt der Präsident „die Ordnung sowie die Würde und das Ansehen des Landtages“. Nach § 80 Abs. 2 GO-LT ruft er ein Mitglied des Landtages zur Ordnung, wenn es „die Ordnung, die Würde oder das Ansehen des Landtages“ verletzt. Diese Befugnis zeichnet die verfassungsrechtlichen Schranken des Rederechts der Abgeordneten aus Art. 41 Abs. 2 LVerf nach. **45**

c. „Ordnung“, „Würde“ und „Ansehen“ des Landtages und deren Verletzung sind unbestimmte Rechtsbegriffe (aa.), deren Anwendung einerseits der Freiheit des politischen Mandats der Abgeordneten im Landtag grundsätzlich Raum lassen muss (bb.), andererseits zuerst einer Einschätzungs- und Beurteilungsprärogative des Parlaments und seines Präsidiums anvertraut (cc.) und nur im Hinblick auf äußere Grenzen verfassungsgerichtlich überprüfbar ist (dd.). **46**

aa. Was „Ordnung“, „Würde“ und „Ansehen“ des Landtages im Hinblick auf die in der parlamentarischen Rede eingesetzten rhetorischen Mittel erfordern, bestimmt sich nach den Funktionsbedingungen des Parlaments als Organ kollegialer Repräsentati- **47**

on des Volkes zur demokratischen politischen Willensbildung und Legitimation der Staatsgewalt. Sie hängen nicht nur vom äußeren Ablauf der Beratungen ab, sondern auch von der Einhaltung ungeschriebener Regeln der parlamentarischen Kommunikation, „die sich in der demokratischen und vom Repräsentationsgedanken getragenen parlamentarischen Praxis entwickelt haben und die durch die historische und politische Entwicklung geformt worden sind“ (so etwa LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urt. vom 29. Januar 2009 – LVerfG 5/08 –, unter C I 2, unter Bezug auf Köhler, Die Rechtsstellung der Parlamentspräsidenten in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland und ihre Aufgaben im parlamentarischen Geschäftsgang, 2000, S. 167). Ihnen entsprechen insbesondere Erwartungen an einen prinzipiellen Respekt gegenüber den Bürgern, dem politischen Gegner, gegebenenfalls dessen demokratisch legitimierten Entscheidungen und den staatlichen Funktionsträgern, die sie verwirklichen.

bb. Das freie Mandat der Abgeordneten nach Art. 41 Abs. 2 LVerf verlangt, dass die Beurteilung von „Ordnung“, „Würde“ und „Ansehen“ des Landtages grundsätzlich der offenen parlamentarischen Auseinandersetzung im politischen Meinungsstreit Raum lässt. Davon dürfen auch konflikträchtige Positionen, scharfe Abgrenzungen, eine polemische Wortwahl und eine überspitzte Rhetorik nicht von vornherein als unvereinbar mit dem geschuldeten Respekt und daher mit Ordnung, Würde oder Ansehen des Landtages ausgeschlossen werden. Die Grenze zur Verletzung der parlamentarischen Ordnung ist erreicht, sobald die inhaltliche Auseinandersetzung ganz in den Hintergrund rückt und im Vordergrund eine bloße Provokation, eine Herabwürdigung anderer, insbesondere des politischen Gegners, oder die Verletzung von Rechtsgütern Dritter steht (VerfGH Baden-Württemberg, Urt. vom 30. April 2021 – 1 GR 5/20 –, Rn. 99; Urt. vom 22. Juli 2019 – 1 GR 1/19, 2/19 –, unter C II 1 d; SächsVerfGH, Urt. vom 3. Dezember 2010 – Vf. 16-I-10 –, unter II 2 a cc (1); Urt. vom 3. Dezember 2010 – Vf. 77-I-10 –, unter II 2 a cc (1); zusammenfassend zur Praxis Schürmann, in: Parlamentsrecht, hg. von Morlok / Schliesky / Wiefelspütz, 2016, § 20, Rn. 61).

48

Schranken der grundrechtlich geschützten Meinungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 2 GG, Art. 10 Abs. 2 LVerf bieten allenfalls ein Indiz für die Schranken der parlamentarischen Redefreiheit aus Art. 41 Abs. 2 LVerf. Eine Äußerung, die sich noch innerhalb der Schranken der Meinungsfreiheit hält, kann unter Umständen dennoch als Störung der Ordnung, der Würde oder des Ansehens des Landtages zu werten sein; umgekehrt sind Ordnung, Würde und Ansehen des Landtages durch eine Äußerung, die den Tatbestand einer Straftat verwirklicht, zwar auch diesseits einer „verleumderischen Beleidigung“ (die nach Art. 57 S. 2 LVerf den Schutz der Indemnität nicht mehr genießt) in der Regel verletzt, das kann aber im Einzelfall auch anders sein (vgl. BVerfG, Beschl. vom 8. Juni 1982 – 2 BvE 2/82 –, BVerfGE 60, 374, 380).

49

cc. In erster Linie ist es die verfassungsrechtliche Aufgabe des Parlaments und seiner Organe, selbst zu bestimmen, worauf es für seine Ordnung, seine Würde und sein Ansehen anzukommen hat. Diese Maßstäbe beziehen sich auf Funktionsbedingungen der parlamentarischen Arbeit sowie ungeschriebene Regeln, nach denen die

50

gebotene wechselseitige Anerkennung aller Abgeordneten in ihrem gleichen Status als Vertreter des ganzen Volkes zum Ausdruck zu kommen hat und die sich in der parlamentarischen Praxis selbst herausgebildet haben, bewähren und entwickeln müssen (s. o. aa.). Die Leitung der Verhandlungen des Landtages nach diesen Maßstäben erfordert es, rasch und bestimmt auf wechselnde Situationen in der parlamentarischen Debatte zu reagieren; die Auslegung und Anwendung der Maßstäbe hat auch prognostischen Charakter hinsichtlich ihrer kurz-, mittel- und langfristigen Wirkung auf die Dynamik des parlamentarischen Geschehens und auf seine öffentliche Wahrnehmung. Daher kommt dem Präsidenten des Landtages bei der Anwendung dieser Maßstäbe eine Einschätzungs- und Beurteilungsprärogative zu (vgl. VerfGH Baden-Württemberg, Urt. vom 22. Juli 2019 – 1 GR 1/19, 2/19 –, unter C II 1 e; Urt. vom 30. April 2021 – 1 GR 5/20 –, Rn. 101; VerfGH Berlin, Beschl. vom 28. August 2019 – VerfGH 189/18, unter II 3; VerfG Brandenburg, Beschl. vom 20. Oktober 2017 – 46/16 –, unter C II 1 b dd; Beschl. vom 21. September 2018 – 31/17 –, unter B I 1 b bb (2); Hamburgisches Verfassungsgericht, Urt. vom 2. März 2018 – 3/17 –, unter B II 2 b aa (2); LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urt. vom 29. Januar 2009 – LVerfG 5/08 –, unter C I 4; Urt. vom 19. Dezember 2019 – LVerfG 1/19 –, Rn. 27; SächsVerfGH, Urt. vom 3. Dezember 2010 – Vf. 16-I-10 –, unter II 2 a dd; Urt. vom 3. Dezember 2010 – Vf. 77-I-10 –, unter II 2 a dd; Urt. vom 3. November 2011 – Vf. 30-I-11 –, unter II 2 a cc; LVerfG Schleswig-Holstein, Urt. vom 17. Mai 2017 – LVerfG 1/17 –, Rn. 43 f. (juris); Jacobs, Die Wahrung der parlamentarischen Ordnung, DÖV 2016, S. 563, 567; Schürmann, in: Parlamentsrecht, hg. von Morlok / Schliesky / Wiefelspütz, 2016, § 20, Rn. 64).

dd. Es ist somit nicht die Aufgabe der landesverfassungsgerichtlichen Kontrolle in einem Organstreitverfahren, an die Stelle der Einschätzung des Präsidenten des Landtages darüber, worauf es für die Wahrung von Ordnung, Würde und Ansehen des Landtages ankommt, eine eigene Einschätzung zu setzen. Vielmehr hat das Landesverfassungsgericht insoweit nur zu überprüfen, ob nicht die Beurteilung des Tatbestands durch den Präsidenten des Landtages geeignet ist, unzulässig auf den parlamentarischen Meinungsstreit Einfluss zu nehmen.

51

Der Präsident des Landtages muss die Erfordernisse der Ordnung, der Würde und des Ansehens unparteiisch auslegen und anwenden. Er darf sie nicht dazu einsetzen, bestimmte inhaltliche Positionen oder Argumente aus der parlamentarischen Debatte auszugrenzen (vgl. VerfGH Baden-Württemberg, Urt. vom 30. April 2021 – 1 GR 5/20 –, Rn. 99; Hamburgisches Verfassungsgericht, Urt. vom 2. März 2018 – 3/17 –, unter B II 2 b aa (1); LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urt. vom 23. Januar 2014 – LVerfG 5/13 –, unter C I 2; Urt. vom 25. Juni 2015 – LVerfG 8/14 –, unter C I 2, II; Urt. vom 25. Juni 2015 – 9/14 –, unter C I 2, II; Urt. vom 25. Juni 2015 – LVerfG 10/14 –, unter C I 2, II; Urt. vom 3. November 2011 – Vf. 30-I-11 –, unter II 2 a bb (a)). Insbesondere für Ordnungsmaßnahmen darf er die beanstandete Äußerung nicht danach beurteilen, ob sie politische Zustimmung oder Ablehnung verdient, sondern nur danach, ob sie die inhaltliche Auseinandersetzung ganz in den

52

Hintergrund treten lässt und eine bloße Provokation, eine Herabwürdigung anderer, insbesondere des politischen Gegners, oder die Verletzung von Rechtsgütern Dritter in den Vordergrund stellt.

Für diese Beurteilung darf er sie nicht von ihrem Zusammenhang in der konkreten parlamentarischen Debatte lösen (LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urt. vom 19. Dezember 2019 – LVerfG 1/19 –, Rn. 36 f.). Unter mehreren möglichen Deutungen einer Äußerung darf er nicht von vornherein allein die in Betracht ziehen, die eine Ordnungsmaßnahme rechtfertigen (SächsVerfGH, Urt. vom 3. Dezember 2010 – Vf. 16-I-10 –, unter II 2 a cc (3); Urt. vom 3. Dezember 2010 – Vf. 77-I-10 –, unter II 2 a cc (3); Urt. vom 3. November 2011 – Vf. 30-I-11 –, unter II 2 a bb (2)). Andererseits entlastet nicht jede konstruierbare andere Deutung die Äußerung von einer die Ordnung, die Würde oder das Ansehen des Landtages verletzenden Wirkung. Die Äußerung ist auf ihre Wirkung in der parlamentarischen und außerparlamentarischen Öffentlichkeit hin zu würdigen. Gegenstand der Beurteilung ist die Äußerung in einem Verständnis, das sich einem von den umstrittenen politischen Präferenzen unbefangenen Hörer der parlamentarischen Rede nahelegen kann.

53

Auf diese Randbedingungen ist die landesverfassungsgerichtliche Überprüfung anhand des Tatbestands des § 80 Abs. 1 und 2 GO-LT beschränkt.

54

d. Diese Maßgaben hat der Ordnungsruf gegenüber dem Antragsteller nicht überschritten.

55

In ihrem Zusammenhang durfte der Vizepräsident des Landtages die beanstandete rhetorische Frage des Abgeordneten, ob die Motive der „Initiatoren“ der Impfkampagne bei Kindern und Jugendlichen durch die „Banalität des Bösen“ zu erklären seien, als Verstoß gegen Ordnung, Würde und Ansehen des Landtages bewerten.

56

aa. Die Frageform steht dieser Bewertung nicht entgegen. Die gewählte Aufzählung von potentiellen Motiven und Werthaltungen enthält zumindest die Aussage, dass es möglich ist, sie den „Initiatoren“ der Impfkampagne zuzuschreiben. Die Einkleidung in eine Frage – das vom Antragsteller selbst in der mündlichen Verhandlung so genannte „laute Nachdenken“ – soll ersichtlich nicht diese Möglichkeit in Frage stellen, sondern ihre Bestätigung nahelegen. Eben die darin vermittelte Suggestion diene dem Antragsteller in seiner parlamentarischen Rede dazu, einen moralischen Vorwurf auszudrücken. Die steigernde Aufzählung erreicht ihren Gipfel im Zitat der „Banalität des Bösen“ als dem schärfsten moralischen Vorwurf. Das erschließt sich ohne nennenswerten Deutungsaufwand aus dem Wortlaut der Niederschrift, und so hat es auch der Antragsteller selbst in der mündlichen Verhandlung bestätigt und erläutert. Die theoretischen Ausführungen, anhand derer er dabei seine Rede von einer rhetorischen Frage unterschieden wissen will, sind demgegenüber unbehelflich.

57

bb. Die in seiner Rede eingesetzte Frage birgt im konkreten Zusammenhang die Unterstellung, dass die „Initiatoren“ der Impfkampagne bei Kindern und Jugendlichen moralisch denen gleichzusetzen seien, die wie Adolf Eichmann im Sinne des mit der „Banalität des Bösen“ zitierten Titels der Buchreportage Hannah Arendts durch die

58

scheinbar banale Erfüllung bürokratischer Aufgaben dem schlechthin Bösen, wie es im millionenfachen Mord an Juden zutage getreten ist, zur Verwirklichung verholpen haben.

Dieses Zitat mag zwar zu einer Wendung geworden sein, die auch ohne eine unmittelbare Bezugnahme auf die nationalsozialistischen Verbrechen, für die Adolf Eichmann in Jerusalem verurteilt wurde, eine geschäftsmäßig-banale Organisation des schlechthin Bösen brandmarken kann. Im konkreten Zusammenhang der Kritik an der Werbung für die Impfung von Kindern und Jugendlichen, der Gleichsetzung mit „institutionalisierter Kindesmisshandlung“ und mit einem „schmutzigen Experiment“ ist weder die Deutung im Sinne der genannten Unterstellung noch die Beurteilung als eine davon lösbare Dämonisierung anderer, insbesondere des politischen Gegners, jenseits der inhaltlichen Auseinandersetzung zu beanstanden.

59

cc. Eine solche Einschätzung gibt keinen Hinweis darauf, dass sich der Ordnungsruf parteiisch gegen die im Beitrag vertretene Meinung zum Gegenstand der parlamentarischen Aussprache richtet. Sie beschränkt auch nicht abstrakt die zulässigen rhetorischen Mittel der politischen Auseinandersetzung im Landtag. Sie verbietet die Wendung „Banalität des Bösen“ nicht ohne Rücksicht auf ihren Zusammenhang aus der parlamentarischen Auseinandersetzung, sondern stellt gerade auf den Zusammenhang ab. Dem Antragsteller blieben ersichtlich auch ohne die Inanspruchnahme des Zitats die rhetorischen Mittel schärfster polemischer Angriffe auf die Werbung für die Impfung von Kindern und Jugendlichen ungeschmälert erhalten.

60

e. Der Ordnungsruf ist verhältnismäßig. Er ist für seinen Zweck, Ordnung, Würde und Ansehen des Landtages zu erhalten, grundsätzlich geeignet, erforderlich und angemessen. Insbesondere ist er im Vergleich mit anderen Ordnungsmaßnahmen nach § 80 GO-LT das mildeste geeignete Mittel. Seine Wirkung belastet die freie Ausübung des Abgeordnetenmandats durch den Antragsteller nicht schwer. Der Antragsteller ist durch den Ordnungsruf nicht daran gehindert, seine politischen Ziele in den zulässigen Formen parlamentarischer Arbeit zu verfolgen.

61

III.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 32 Abs. 1 und 3 LVerfGG. Gründe für die Erstattung von Auslagen sind nicht ersichtlich.

62

Dr. Wegehaupt

Dr. Eckert

Buchloh

Schmidt

Schindler

Meyer

Prof. Dr. Germann