

Parlamentarische Redefreiheit der Bundestagsabgeordneten im Lichte der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte

Dr. Thomas Kemper, Bonn*

Der folgende Beitrag befasst sich mit den rechtlichen Grundlagen und den Grenzen der parlamentarischen Redefreiheit im Deutschen Bundestag. Hierbei wird besonderes Augenmerk auf die jüngere Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) gelegt, der dieses Recht als besondere Ausprägung der Meinungsfreiheit gemäß Art. 10 EMRK ansieht. Anhand von EGMR-Urteilen werden die Grenzen der Redefreiheit im Parlament dargestellt, Fallbeispiele aufgeführt und mögliche Klausurkonstellationen gezeigt.

I. Einführung	646
II. Rechtslage in Deutschland	647
1. Herleitung der parlamentarischen Redefreiheit aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG	647
2. Eingriffe in die Redefreiheit: parlamentarische Disziplinarmaßnahmen	648
3. Wo liegen die Grenzen der parlamentarischen Redefreiheit?	648
III. Rechtslage nach der EMRK	649
1. Rechtsprechung des EGMR: Herleitung der Redefreiheit aus Art. 10 EMRK	650
a) Leitentscheidung Karácsony and others ./ Hungary (2016)	650
b) Begründbarkeit der Herleitung der parlamentarischen Redefreiheit aus Art. 10 EMRK	650
2. Grenzen der parlamentarischen Redefreiheit nach der Rechtsprechung des EGMR	651
a) Beleidigungen im Plenarsaal	652
b) Hate speech	654
c) Maßnahmen wegen der Form einer Äußerung	655
IV. Klausurkonstellationen: Umsetzung dieser EGMR-Rechtsprechung in der deutschen Rechtspraxis	658
1. Individualbeschwerde von Abgeordneten beim EGMR, Art. 34, 35 EMRK	658
2. Verfassungsgerichtliche Überprüfung einer Disziplinarmaßnahme	659

* Thomas Kemper war Wiss. Mitarbeiter am Institut für Rechtspolitik an der Universität Trier (Prof. Dr. Antje von Ungern-Sternberg). Seit 2023 arbeitet er als juristischer Referent beim Bundeskartellamt. Im Juli 2024 erschien seine Dissertation zum Thema „Parlamentarische Redefreiheit. Eine rechtsvergleichende Untersuchung im Spannungsverhältnis von Status- und Grundrechten“.

a) Statthafte Klageart: Organstreitverfahren, Verfassungsbeschwerde oder beides?	659
b) Berücksichtigung der EGMR-Rechtsprechung zu Art. 10 EMRK	660
V. Fazit.....	661

I. Einführung

Immer wieder kommt es zu Vorfällen im Deutschen Bundestag, die zum Erlass von Disziplinarmaßnahmen gegen einzelne Abgeordnete führen. So sprach die damalige Bundestagsvizepräsidentin *Pau* in der Bundestagssitzung vom 18.3.2025 einen Ordnungsruf gegen mehrere BSW-Abgeordnete aus,¹ die während der Debatte über die Reform der Schuldenbremse Schilder mit der Aufschrift „1914 wie 2025: Nein zu Kriegskrediten“ hochgehalten hatten. Erst nachdem *Pau* auf den möglichen Erlass weitergehender Sanktionen hingewiesen hatte, folgten die Mandatäre ihrer Anordnung, die Plakate herunterzunehmen.² Auch im Europäischen Parlament³ sowie in den nationalen Volksvertretungen anderer EU-Mitgliedstaaten⁴ kam es wiederholt zu Demonstrationen sowie zu beleidigenden Äußerungen und *hate speech*.

Bereits im Juli 2024 hatten die Fraktionen der SPD, des Bündnisses 90/Die Grünen und der FDP einen Antrag zur Änderung der Geschäftsordnung des Bundestags (GO-BT) gestellt. Dieser enthielt u.a. Vorschläge zur Verschärfung des Ordnungsgelds bei der Verletzung der Ordnung oder der Würde des Bundestags.⁵ Einen ähnlichen Vorschlag hatte auch die CDU/CSU-Fraktion erarbeitet.⁶ Die überwiegende Mehrheit der Bundestagsmitglieder sah es demnach als notwendig an, in der GO-BT schärfere Instrumente zur Wahrung ordnungsgemäßer Sitzungsabläufe zu verankern. Die berechtigten Interessen des Parlaments, die Funktionsfähigkeit und Würde des Bundestags sowie die Persönlichkeitsrechte Dritter und die öffentliche Ordnung zu wahren, sind mit der besonders geschützten Redefreiheit der einzelnen Abgeordneten in Einklang zu bringen.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ergibt sich die parlamentarische Redefreiheit aus dem Statusrecht der Abgeordneten gem. Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG, das im Einzelfall mit dem Ordnungsrecht des Bundestags aus Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG abzuwägen ist.⁷ Mit der Frage, wie im Par-

¹ Aus dem Sitzungsprotokoll: „Vizepräsidentin Petra Pau: Kollegin, ich habe die Uhr kurz angehalten. – Ich bitte, diese Transparente zu entfernen, und zwar zügig [...] So, ich erteile jetzt allen Abgeordneten, welche diese Transparente hochhalten, einen Ordnungsruf [...] und fordere Sie auf, sofort diese Transparente herunterzunehmen. Sie wissen, was ein zweiter Ordnungsruf nach sich zieht“, BT-Plenarprotokoll 20/214, S. 27778.

² *Münstermann*, General Anzeiger Bonn v. 19.3.2025, S. 9.

³ Vgl. EuG, Urt. v. 31.5.2018 – T-770/16 (Korwin-Mikke ./, Europäisches Parlament I), Rn. 2; EuG, Urt. v. 31.5.2018 – T-352/17 (Korwin-Mikke ./, Europäisches Parlament II), Rn. 2: Das EuG befasste sich hier mit Äußerungen eines Mitglieds des Europäischen Parlaments zu Migrantinnen und Migranten aus Afrika sowie zur ungleichen Bezahlung von Frauen und Männern im Arbeitsleben; vgl. hierzu *Kemper*, Parlamentarische Redefreiheit, 2024, S. 220 f.

⁴ Vgl. *Barrod, Le Parisien v. 4.11.2022* (26.4.2025): Zwischenruf eines Abgeordneten der *Assemblée Nationale* mit diskriminierendem Inhalt; *Avril/Gicquel/Gicquel*, *Droit parlementaire*, 7. Aufl. 2023, Rn. 227 (Ausstellen eines Plakats mit der Aufschrift „La France tue au Yémen“, Tragen eines Fußballtrikots im Plenarsaal, um für die Besteuerung von Spieler-Transfers zu demonstrieren); vgl. hierzu *Kemper*, Parlamentarische Redefreiheit, 2024, S. 220 f., 244 f., 257 f.

⁵ Vgl. Antrag der Fraktionen SPD; BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP zur Änderung der GO-BT, BT-Drs. 20/12088, S. 7–9, 26 f.; *Stoltenberg, Das Parlament v. 5.7.2024* (26.4.2025).

⁶ Vgl. Antrag der Fraktion CDU/CSU, Demokratie stärken – Für eine echte Parlamentsreform im Deutschen Bundestag, BT-Drs. 20/12087 v. 2.7.2024, S. 3 (Ziffer 5); vor Beginn der 21. Wahlperiode wurde erneut eine Verschärfung des Ordnungsgeldes diskutiert, vgl. *James, Zeit Online v. 3.3.2025* (26.4.2025).

⁷ Vgl. BVerfGE 80, 188 (220 f.).

lament mit Demonstrationen, Beleidigungen und hate speech umzugehen ist, wo insoweit also die Grenzen der Redefreiheit im Deutschen Bundestag liegen, hat sich das Gericht noch nicht eingehend befassen können. Demgegenüber hat die Große Kammer des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in ihrem Leiturteil zur Rechtssache *Karácsony and others v. Hungary* (2016) parlamentarische Disziplinarmaßnahmen am Maßstab der Meinungsfreiheit gem. Art. 10 EMRK überprüft⁸ und sich in einer Vielzahl von Entscheidungen mit Umfang und Grenzen des Äußerungsrechts von Abgeordneten befasst. Anhand dieser Entscheidungen des EGMR lässt sich auch die Redefreiheit im Deutschen Bundestag näher konturieren. So steht die EMRK in Deutschland im Rang einfachen Bundesrechts und entfaltet damit unmittelbare Geltung.⁹ Ihre Bestimmungen sind von Legislative, Exekutive und Judikative zu beachten.¹⁰

Im folgenden Beitrag wird, nach einer überblicksartigen Darstellung der Rechtslage in Deutschland (II.), zunächst die Rechtsprechung des EGMR zum Umfang und den Grenzen der parlamentarischen Redefreiheit anhand von einzelnen Anwendungsbeispielen dargestellt und analysiert (III.). Der anschließende Abschnitt (IV.) widmet sich dann der Frage, wie diese Rechtsprechung des EGMR auch im deutschen Recht, insbesondere im Rahmen eines Organstreitverfahrens zwischen Abgeordneten und Bundestag über die Verfassungsmäßigkeit einer Disziplinarmaßnahme, Berücksichtigung finden kann.

II. Rechtslage in Deutschland

Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist eindeutig: Das Recht der Abgeordneten, im Parlament das Wort zu ergreifen, folgt nicht aus den Grundrechten, sondern aus dem im Grundgesetz verankerten Status der Abgeordneten (1.). Eingriffe in die so geschützte Redefreiheit erfolgen insbesondere durch die in der GO-BT verankerten Disziplinarmaßnahmen, die durch die Sitzungsleitung erlassen werden (2.).

1. Herleitung der parlamentarischen Redefreiheit aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG

Gem. Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG sind die Bundestagsabgeordneten „Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen“. Der hier verankerte Grundsatz der repräsentativen Demokratie gewährleistet die Freiheit der Mandatsausübung und das Recht zur Teilnahme am parlamentarischen Willensbildungsprozess.¹¹ Vor diesem Hintergrund hat das Bundesverfassungsgericht aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG, neben Stimm-, Fraktionsbildungs-, und Frage-recht, auch die parlamentarische Redefreiheit der Bundestagsabgeordneten hergeleitet.¹² Das Äußerungsrecht im Bundestag folgt demnach nicht aus den Grundrechten, sondern aus dem durch Wahl verliehenen Amt der Abgeordneten.¹³ So führte das Bundesverfassungsgericht aus:

⁸ EGMR (GK), UrT. v. 17.5.2016 – 42461/13, 44357/13 (*Karácsony and others v. Hungary*), Rn. 137 ff.

⁹ BVerfGE 128, 326 (367); *Nettesheim*, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/v. Raumer, EMRK, Kommentar, 5. Aufl. 2023, Einl. Rn. 18.

¹⁰ BVerfGE 111, 307 (316 f.); *Nettesheim*, in: Meyer-Ladewig/Nettesheim/v. Raumer, EMRK, Kommentar, 5. Aufl. 2023, Einl. Rn. 18; *Sauer*, ZaöRV 2005, 35 (38 f.).

¹¹ Vgl. BVerfGE 96, 264 (278); *Magiera*, in: Sachs, Grundgesetz, Kommentar, 10. Aufl. 2024, Art. 38 Rn. 58 m.w.N.; *Roth*, in: Umbach/Clemens, Grundgesetz, Mitarbeiterkommentar, Bd. 2, 2002, Art. 38 Rn. 108, 114; *Ingold/Lenski*, JZ 2012, 120 (121) m.w.N.

¹² Vgl. *Schwarz*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Kommentar, 106. Lfg., Stand: Oktober 2024, Art. 38 Rn. 286–290; zur Herleitung der Redefreiheit aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG vgl. BVerfGE 10, 4 (12) und 60, 374 (380).

¹³ *Magiera*, in: Sachs, Grundgesetz, Kommentar, 10. Aufl. 2024, Art. 38 Rn. 63 m.w.N.

„Die Redefreiheit des Abgeordneten im Parlament ist nicht die Freiheit des Bürgers gegenüber dem Staat, wie Art. 5 I GG sie schützen will, sondern eine in der Demokratie unverzichtbare Kompetenz zur Wahrnehmung parlamentarischer Aufgaben, die den Status der Abgeordneten wesentlich mitbestimmt. Die freie Rede des Abgeordneten dient mithin unmittelbar der Erfüllung der in der Verfassung normierten Staatsaufgaben. Das Grundgesetz gewährleistet die Redefreiheit des Abgeordneten im Parlament durch Art. 38 I 2 GG.“¹⁴

2. Eingriffe in die Redefreiheit: parlamentarische Disziplinarmaßnahmen

Der Deutsche Bundestag ist aufgrund seiner in Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG verankerten Geschäftsordnungsautonomie dazu berechtigt, Regelungen über die Ausübung der parlamentarischen Redefreiheit in seinen Sitzungen zu treffen und dieses Recht damit auch zu beschränken.¹⁵ In §§ 36 ff. GO-BT sind die Disziplinarmaßnahmen normiert, welche die Bundestagspräsidentin/der Bundestagspräsident erlassen kann, wenn Abgeordnete die „Ordnung“ oder „Würde“ des Bundestags verletzen,¹⁶ also etwa in Fällen von Beleidigungen, hate speech oder Demonstrationen im Plenarsaal.¹⁷ In diesen Fällen ist die Sitzungsleitung dazu ermächtigt, während der Debatte Abgeordnete zur Ordnung zu rufen (§ 36 Abs. 1 S. 2 GO-BT), ihnen das Wort zu entziehen (§ 36 Abs. 2 GO-BT) und sie von der gerade stattfindenden Sitzung auszuschließen (§ 38 Abs. 1 S. 1 GO-BT, sog. kurzer Sitzungsausschluss). Im Nachgang zur Plenardebatte können zudem lange Sitzungsausschlüsse, die sich auch auf weitere künftige Sitzungen des Bundestags beziehen (§ 38 Abs. 1 S. 2, Abs. 2 GO-BT), und Ordnungsgelder (§ 37 GO-BT) verhängt werden.¹⁸

3. Wo liegen die Grenzen der parlamentarischen Redefreiheit?

In welchen Fällen sind solche Disziplinarmaßnahmen mit Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG vereinbar? Bislang hatte das Bundesverfassungsgericht keine Gelegenheit, sich mit dieser Frage eingehend zu befassen. Allerdings verwarf das Gericht im oben zitierten Beschluss die Klage eines Abgeordneten als unzulässig, die sich gegen eine Rüge des Bundestagsvizepräsidenten wegen eines „nichtparlamentarischen Ausdrucks“ gerichtet hatte.¹⁹ Es vertrat die Auffassung, dass eine Rüge, anders als der Ordnungsruf, „in der Regel nicht die verfassungsmäßigen Rechte des Abgeordneten [...] beeinträchtigen kann“²⁰, und lehnte daher eine Antragsbefugnis des Parlamentariers ab. Weitere Entscheidungen, in denen das Rederecht erwähnt wird, setzten sich mit der Verteilung der Redezeiten²¹ sowie mit den

¹⁴ BVerfGE 60, 374 (380).

¹⁵ BVerfGE 10, 4 (13); BVerfGE 80, 188 (218 f.); *Besch*, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 33 Rn. 9; *Magiera*, in: Sachs, Grundgesetz, Kommentar, 10. Aufl. 2024, Art. 38 Rn. 58 m.w.N.

¹⁶ Für einen Überblick zu den in der GO-BT verankerten Disziplinarmaßnahmen vgl. *Kersten*, JuS 2018, 929 (932); *C. Schönberger/S. Schönberger*, JZ 2018, 105 (112); *Bücker*, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 34 Rn. 15–42.

¹⁷ Zu Beleidigungen i.S.d. §§ 185 ff. StGB und „non-verbalen Akzentuierungen“ als Beeinträchtigung der Ordnung und Würde des Bundestags *Ritzel/Bücker/Schreiner*, Handbuch für die parlamentarische Praxis, 28. Lfg., Stand: Dezember 2011, Vorbem. §§ 36–41, Ziff. 1 c).

¹⁸ Lange Sitzungsausschlüsse und Ordnungsgelder können bereits während der Sitzung verhängt werden. Aus § 37 S. 2 GO-BT i.V.m. § 38 Abs. 2 S. 1 GO-BT geht aber hervor, dass beide Maßnahmen auch nach der Sitzung ergehen können.

¹⁹ BVerfGE 60, 374 (375).

²⁰ BVerfGE 60, 374 (382).

²¹ Danach finden Maßnahmen zur Beschränkung der Redezeit ihre Grenzen „an der grundsätzlichen Aufgabe des Parlaments, Forum für Rede und Gegenrede zu sein“, BVerfGE 10, 4 (13).

Mitwirkungsrechten fraktionsloser Mandatäre in parlamentarischen Ausschüssen²² auseinander. Zudem finden sich in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Ausführungen zur Repräsentationsfähigkeit²³ und Funktionsfähigkeit²⁴ des Bundestags, die als Schranken der Redefreiheit zur Anwendung kommen. Auch das Schutzgut der parlamentarischen Würde wurde in einem Beschluss des Gerichts erwähnt.²⁵ Mit den genauen Grenzen des Äußerungsrechts im Falle von Beleidigungen, hate speech oder Demonstrationen im Plenarsaal hat sich das Bundesverfassungsgericht indessen noch nicht eingehend befassen können.

Es haben sich aber bereits einige Landesverfassungsgerichte mit Disziplinarmaßnahmen wegen diffamierender Kundgaben in den Parlamenten der Bundesländer auseinandergesetzt. Die Gerichte folgten dabei der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, dass sich die Redefreiheit nicht aus dem Grundrecht der Meinungsfreiheit, sondern aus dem Status der Abgeordneten ergibt.²⁶ Auffallend ist indessen, dass der Verfassungsgerichtshof Sachsen bei der Bestimmung der Grenzen der Redefreiheit auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG rekurrierte und die hier entwickelten Maßstäbe auf den Zusammenhang parlamentarischer Äußerungen übertrug.²⁷ Dies deutet darauf hin, dass der parlamentarischen Redefreiheit Parallelen zum Grundrecht der Meinungsfreiheit zugeordnet werden. Diesen Weg der konzeptionellen Angleichung von Redefreiheit und Meinungsfreiheit hat auch der EGMR beschritten, wie im Folgenden näher zu zeigen ist.

III. Rechtslage nach der EMRK

Im Gegensatz zum Bundesverfassungsgericht, das eine Anwendung des Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG im innerparlamentarischen Raum abgelehnt hat, unterstellt der EGMR die Redefreiheit von Abgeordneten im Parlament dem hervorgehobenen Schutz der Meinungsfreiheit gem. Art. 10 EMRK (1.). Im Übrigen hat sich der EGMR im Rahmen seiner Rechtsprechung zur Meinungsfreiheit umfassend zu den Grenzen des Äußerungsrechts gewählter Volksvertreterinnen und Volksvertreter geäußert (2.).

²² BVerfGE 80 (188); BVerfGE 130 (318); vgl. auch BVerfGE 140 (115): Ausschluss von Abgeordneten von Arbeitsgruppen eines Vermittlungsausschlusses; BVerfGE 160 (368): Vorschlagsrecht für die Wahl des Bundestagsvizepräsidenten; BVerfG NJW 2024, 3355 ff.: Abwahl eines Ausschussvorsitzenden.

²³ BVerfGE 80, 188 (219); 84, 304 (321); 99, 19 (32).

²⁴ Vgl. BVerfGE 80, 188 (219); 84, 304 (321); 96, 264 (278); 99, 19 (32); *Magiera*, in: Sachs, Grundgesetz, Kommentar, 10. Aufl. 2024, Art. 38 Rn. 63 m.w.N.; *Daniels*, Sitzungsausschluss und Ordnungsgeld, 2018, S. 102.

²⁵ BVerfGE 152, 35 (52): Erlass eines Ordnungsgeldes gegen einen Abgeordneten, der seinen ausgefüllten Stimmzettel fotografiert und das Bild bei Twitter veröffentlicht hatte. Das Bundesverfassungsgericht verneinte die Zulässigkeit der Klage wegen fehlenden Rechtsschutzbedürfnisses, da der Abgeordnete vor der Klage keinen innerparlamentarischen Einspruch erhoben hatte.

²⁶ Siehe etwa VerfGH Sachsen, Urt. v. 3.11.2011 – Vf. 30-I-11, Rn. 26 f. (juris); VerfGH Baden-Württemberg, Urt. v. 22.7.2019 – 1 GR 1/19, 1 GR 2/19, Rn. 135 (juris); LVerfG Schleswig-Holstein, Urt. v. 17.5.2017 – LVerfG 1/17, Rn. 35 f. (juris); LVerfG Brandenburg, Beschl. v. 21.9.2018 – VfGBbG 31/17, Rn. 66 (juris) – ausdrückliche Regelung des Rederechts in Art. 56 Abs. 2 S. 1 der Landesverfassung von Brandenburg; LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urt. v. 29.1.2009 – LVerfG 5/08, Rn. 34 (juris); LVerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urt. v. 23.1.2014 – LVerfG 4/13, Rn. 36 (juris) – ausdrückliche Regelung des Rederechts in Art. 22 Abs. 2 S. 1 der Landesverfassung von Mecklenburg-Vorpommern.

²⁷ VerfGH Sachsen, Urt. v. 3.11.2011 – Vf. 30-I-11, Rn. 32 (juris) – Ordnungsruf wegen Verwendung des Begriffs „Asylschmarotzer“ in der Plenardebatte, vgl. Rn. 13 f.; VerfGH Sachsen, Urt. v. 3.12.2010 – Vf. 12-I-10, Rn. 58 (juris) – Ordnungsruf wegen Verwendung des Begriffs „anglo-amerikanischer Vernichtungsexzess“ in der Plenardebatte, Rn. 20.

1. Rechtsprechung des EGMR: Herleitung der Redefreiheit aus Art. 10 EMRK

a) Leitentscheidung *Karácsony and others* ./ Hungary (2016)

In seiner Leitentscheidung zur Rechtssache *Karácsony and others* ./ Hungary (2016) charakterisierte die Große Kammer des EGMR Abgeordnetenäußerungen im Parlament als „political speech par excellence“²⁸. Auf der Schutzbereichsebene (Art. 10 Abs. 1 S. 1 EMRK) unterschied der EGMR dabei nicht zwischen förmlichen Redebeiträgen, die von den Abgeordneten am Rednerpult nach Erteilung des Wortes gehalten werden und sonstigen Kundgaben im Plenarsaal, wie etwa Zwischenrufe, das Hochhalten von Plakaten oder das Tragen von Kleidungsstücken mit politischen Botschaften.²⁹ Die Meinungsfreiheit sei insbesondere für gewählte Repräsentantinnen und Repräsentanten des Volkes von höchster Bedeutung. Eingriffe in die Meinungsfreiheit von Abgeordneten müssten daher auf der Rechtfertigungsebene (Art. 10 Abs. 2 Hs. 2 EMRK) einer besonders eingehenden Überprüfung des EGMR unterliegen.³⁰

Der Gerichtshof erkennt also keinen Widerspruch zwischen dem statusrechtlichen Schutz der parlamentarischen Redefreiheit durch das nationale Verfassungsrecht und der eigenen Konzeption, Disziplinarmaßnahmen am Maßstab der Meinungsfreiheit zu überprüfen. So begründen die Straßburger Richterinnen und Richter die Anwendbarkeit des Art. 10 EMRK im innerparlamentarischen Raum gerade mit der gemeinsamen europäischen Verfassungstradition, dieses Recht etwa durch die parlamentarischen Immunitäten abzuschirmen. Regelungen des nationalen Rechts dienten, so der EGMR, der Wahrung einer „effektiven politischen Demokratie“, einem Grundsatz, der auch ein wesentliches Leitprinzip der Konvention bilde.³¹ Insoweit sieht der Gerichtshof, anders als das Bundesverfassungsgericht, in Statusrechten und Grundrechten keine sich gegenseitig ausschließenden Rechtspositionen.³² Vielmehr machen die Straßburger Richterinnen und Richter deutlich, dass sie an die im nationalen Verfassungsrecht verankerten Grundsätze zum Schutz der Redefreiheit anknüpfen und so den statusrechtlichen mit dem grundrechtlichen Schutz verbinden möchten.³³

b) Begründbarkeit der Herleitung der parlamentarischen Redefreiheit aus Art. 10 EMRK

In diesem Zusammenhang fragt sich, ob Art. 10 EMRK im innerparlamentarischen Raum zur Anwendung kommen kann. Aus der Perspektive des deutschen Verfassungsrechts sind die Abgeordneten bei ihrer Teilnahme am parlamentarischen Willensbildungsprozess nicht durch die Meinungsfreiheit geschützt, da sie in den betreffenden Situationen an der Ausübung von grundrechtsverpflichteter Staatsgewalt beteiligt sind. In konsequenter Anwendung des Konfusionsarguments können Abgeordnete daher, als Teil der grundrechtsverpflichteten Sphäre, nicht gleichzeitig grundrechtsberechtigt sein.³⁴

²⁸ EGMR (GK), Urt. v. 17.5.2016 – 42461/13, 44357/13 (*Karácsony and others* ./ Hungary), Rn. 137.

²⁹ So jedenfalls die vorangegangene Kammerentscheidung des EGMR, Urt. v. 16.9.2014 – 42461/13 (*Karácsony and others* ./ Hungary), Rn. 67, in der Entscheidung der Großen Kammer aus dem Jahr 2016 finden sich keine gegenteiligen Aussagen hierzu.

³⁰ EGMR (GK), Urt. v. 17.5.2016 – 42461/13, 44357/13 (*Karácsony and others* ./ Hungary), Rn. 137; EGMR (GK), Urt. v. 23.4.1992 – 11798/85 (*Castells* ./ Spain), Rn. 42; EGMR (GK), Urt. v. 27.4.1995 – 15773/89, 15774/89 (*Piermont* ./ France), Rn. 76.

³¹ EGMR (GK), Urt. v. 17.5.2016 – 42461/13, 44357/13 (*Karácsony and others* ./ Hungary), Rn. 138.

³² *Grote/Wenzel*, in: *Dörr/Grote/Marauhn, EMRK/GG, Konkordanzkommentar*, Bd. 1, 3. Aufl. 2022, Kap. 18: Meinungsfreiheit Rn. 55.

³³ *Kemper, Parlamentarische Redefreiheit*, 2024, S. 65, 81.

³⁴ Hierzu ausführlich *Kemper, Parlamentarische Redefreiheit*, 2024, S. 125–133; zur Frage, ob die Anwendbarkeit

Im Gegensatz zum Bundesverfassungsgericht zielt der EGMR weniger auf eine dogmatisch stringente Anwendung der Grundrechte ab, sondern vor allem auf eine funktionale, kontextbezogene Weiterentwicklung der EMRK-Garantien anhand bestimmter „Gefährdungsszenarien“.³⁵ So war die Argumentation der Großen Kammer des Gerichtshofs in der Rechtssache *Karácsony and others v. Hungary* (2016) nicht durch die Frage geprägt, ob Abgeordnete während ihrer Teilnahme an parlamentarischen Sitzungen grundrechtsgebundene Staatsgewalt ausüben und die Meinungsfreiheit folglich unanwendbar bleibt. Entscheidend für die Überprüfung parlamentarischer Disziplinarmaßnahmen am Maßstab des Art. 10 EMRK war vielmehr die objektive Funktion dieses Grundrechts, den für eine demokratische Gesellschaft maßgeblichen freien Meinungs Austausch innerhalb eines öffentlichen Diskurses zu wahren.³⁶ Dabei unterstellt nach dem EGMR Art. 10 EMRK insbesondere solche Akteure einem hervorgehobenen Schutz, die innerhalb dieses öffentlichen Diskurses eine zentrale Rolle spielen. So kommt den Abgeordneten als gewählte Repräsentantinnen und Repräsentanten des Volkes die Aufgabe zu, als Sprachrohr ihrer Wählerschaft die Sorgen und Anliegen der Menschen zu bündeln und in den öffentlichen Diskurs einzubringen.³⁷ Hierfür ist das Parlament der zentrale Ort.³⁸ Parlamentarische Disziplinarmaßnahmen, die eine Abgeordnetenäußerung unterbinden oder sanktionieren, beeinträchtigen damit nicht nur die Meinungsfreiheit der einzelnen Mandatäre, sondern auch den freien politischen Diskurs innerhalb einer demokratischen Gesellschaft.³⁹ Gerade diese vom EGMR in einer Vielzahl von Urteilen hervorgehobene Funktion der Meinungsfreiheit als zentrale Säule einer demokratischen Gesellschaft⁴⁰ begründet die Anwendung des Art. 10 EMRK im innerparlamentarischen Raum.

2. Grenzen der parlamentarischen Redefreiheit nach der Rechtsprechung des EGMR

Nach diesen Grundsätzen wird die parlamentarische Redefreiheit zwar durch Art. 10 EMRK besonders geschützt, aber dennoch nicht schrankenlos gewährleistet. Gerade für die Parlamentarier gilt, dass die Ausübung dieses Rechts „mit Pflichten und Verantwortung verbunden“ ist, vgl. Art. 10 Abs. 2 Hs. 1 EMRK. Der Abgeordnetenstatus ist demnach keine Rechtsstellung, welche die Verantwortlichkeit der Mandatäre für ihre eigenen Äußerungen verringert; vielmehr müssen sich gerade die gewählten Repräsentantinnen und Repräsentanten des Volkes für den Schutz der Demokratie und ihrer

des Art. 10 EMRK im innerparlamentarischen Raum begründbar ist vgl. S. 72–81.

³⁵ Gärditz, in: Grabenwarter, *Europäischer Grundrechtsschutz*, Bd. 2, 2. Aufl. 2022, § 6 Rn. 24, im Zusammenhang mit der Rechtsprechung des EuGH, die insoweit in der Tradition des EGMR stehe; so auch der EGMR in seiner Rechtsprechung zu extremistischen Äußerungen, EGMR, Ur. v. 15.10.2025 – 27510/08 (*Perinçek v. Switzerland*), Rn. 208 („highly context-specific“); Payandeh, JuS 2016, 690 (694).

³⁶ Zu dieser demokratieschützenden Funktion der Meinungsfreiheit von Ungern-Sternberg, in: Matz-Lück/Hong, *Grundrechte und Grundfreiheiten im Mehrebenensystem*, S. 69 (85 f., 101); Payandeh, JuS 2016, 690 m.w.N.; Grabenwarter/Pabel, *Europäische Menschenrechtskonvention*, 7. Aufl. 2021, § 23 Rn. 34; Mensching, in: Karpenstein/Mayer, *EMRK, Kommentar*, 3. Aufl. 2022, Art. 10 Rn. 1; Schabas, *The European Convention on Human Rights, Kommentar*, 2017, Article 10, S. 445.

³⁷ Vgl. EGMR (GK), Ur. v. 17.5.2016 – 42461/13, 44357/13 (*Karácsony and others v. Hungary*), Rn. 137; EGMR (GK), Ur. v. 23.4.1992 – 11798/85 (*Castells v. Spain*), Rn. 42; EGMR (GK), Ur. v. 27.4.1995 – 15773/89, 15774/89 (*Piermont v. France*), Rn. 76.

³⁸ EGMR (GK), Ur. v. 17.5.2016 – 42461/13, 44357/13 (*Karácsony and others v. Hungary*), Rn. 137.

³⁹ So hat der EGMR wiederholt hervorgehoben, dass breite Restriktionen der politischen Rede auch den Respekt für die Meinungsfreiheit insgesamt beeinträchtigen können, EGMR, Ur. v. 2.2.2010 – 571/04 (*Kubaszewski v. Poland*), Rn. 43; EGMR, Ur. v. 12.7.2001 – 29032/95 (*Feldek v. Slovakia*), Rn. 83.

⁴⁰ Hierbei rekurriert der EGMR stets auf Ur. v. 7.12.1976 – 5493/72 (*Handyside v. United Kingdom*), Rn. 72; siehe auch Payandeh, JuS 2016, 690.

Prinzipien einsetzen.⁴¹

Der EGMR hat sich bereits in einer Vielzahl von Entscheidungen mit den Grenzen der Redefreiheit von gewählten Volksvertreterinnen und -vertretern befasst. So nennt die große Kammer des Gerichtshofs in ihrer Leitentscheidung zur Rechtssache Karácsony (2016) als Grenzen dieses Rechts beispielhaft direkte wie indirekte Gewaltaufrufe.⁴² Zudem nahmen die Straßburger Richterinnen und Richter in diesem Urteil Bezug auf vorangegangene Entscheidungen zu Abgeordnetenäußerungen in kommunalen Vertretungskörperschaften⁴³ sowie während Pressekonferenzen⁴⁴ und machen damit deutlich, dass die hier entwickelten Grundsätze auch im Zusammenhang mit Beiträgen in nationalen Parlamenten zur Anwendung kommen.⁴⁵ Anhand dieser Rechtsprechung lassen sich die Grenzen der Redefreiheit von Abgeordneten herausarbeiten. Im Einzelnen ist auf die Fallgruppen Beleidigungen (a), hate speech (b) und Demonstrationen im Plenarsaal (c) einzugehen.

a) Beleidigungen im Plenarsaal

*Beispiel:*⁴⁶ Im Jahr 2019 befasste sich eine Plenardebatte des Landtags Baden-Württemberg mit der Strafbarkeit des Schwangerschaftsabbruchs. Die Sitzung fand in einer hitzigen Atmosphäre statt, mit lautstarken Zwischenrufen durch Mitglieder aller im Parlament vertretenen Fraktionen. Nachdem eine Abgeordnete der SPD-Fraktion im Rahmen eines förmlichen Redebeitrags unter lautem Beifall ihrer Fraktion die ersatzlose Streichung der §§ 218 ff. StGB gefordert hatte, rief der Abgeordnete G von seinem Platz aus laut ins Plenum: „So sind sie, die roten Terroristen!“ Daraufhin rief die Parlamentspräsidentin den G zur Ordnung. Nach weiteren Zwischenrufen schloss sie G von der laufenden Sitzung aus. Ist der Sitzungsausschluss mit Art. 10 EMRK vereinbar?

Richtet sich die kritische Äußerung gegen eine Person oder eine abgrenzbare Personengruppe, dient ein staatlicher Eingriff in die Meinungsfreiheit dem „Schutz des guten Rufs und der Rechte anderer“ i.S.d. Art. 10 Abs. 2 Hs. 2 EMRK.⁴⁷ Im Rahmen der Prüfung der Notwendigkeit des Eingriffs ist zwischen der Meinungsfreiheit der von der parlamentarischen Disziplinarmaßnahme betroffenen Abgeordneten und dem Schutz des guten Rufs der kritisierten Politikerinnen und Politiker abzuwägen. Im Hinblick auf entsprechende Anordnungen des Parlaments, die sich gegen den Inhalt eines parlamentarischen Debattenbeitrags richten, erkennt der EGMR den Konventionsstaaten einen nur geringen Beurteilungsspielraum zu.⁴⁸

In der Fallgruppe beleidigender Äußerungen gilt der Grundsatz, dass die Grenzen zulässiger Kritik von Abgeordneten gegenüber anderen Politikerinnen und Politikern besonders weit gesteckt sind.⁴⁹

⁴¹ EGMR, Ur. v. 16.7.2009 – 15615/07 (Féret ./ Belgique), Rn. 75.

⁴² EGMR (GK), Ur. v. 17.5.2016 – 42461/13, 44357/13 (Karácsony and others ./ Hungary), Rn. 140.

⁴³ EGMR (GK), Ur. v. 17.5.2016 – 42461/13, 44357/13 (Karácsony and others ./ Hungary), Rn. 140 mit Verweis auf EGMR, Ur. v. 27.2.2001 – 26958/95 (Jerusalem ./ Austria).

⁴⁴ EGMR, Ur. v. 15.3.2011 – 2034/07 (Otegi Mondragon ./ Spain).

⁴⁵ Kemper, Parlamentarische Redefreiheit, 2024, S. 66, 199.

⁴⁶ Angelehnt an die Vorkommnisse im Landtag Baden-Württemberg in der Sitzung vom 12.12.2018, mit denen sich der VerfGH Baden-Württemberg, Ur. v. 22.07.2019 – 1 GR 1/19, 1 GR 2/19, befasst hat. Zum Sachverhalt vgl. Rn. 3–96.

⁴⁷ Siehe etwa EGMR, Ur. v. 27.2.2001 – 26958/95 (Jerusalem ./ Austria), Rn. 30.

⁴⁸ EGMR (GK), Ur. v. 17.5.2016 – 42461/13, 44357/13 (Karácsony and others ./ Hungary), Rn. 140; vgl. generell zum Beurteilungsspielraum in der Rechtsprechung des EGMR zu Art. 10 EMRK Payandeh, JuS 2016, 690 (693).

⁴⁹ EGMR, Ur. v. 14.3.2013 – 26118/19 (Eon ./ France), Rn. 59; EGMR, Ur. v. 8.7.1986 – 9815/82 (Lingens ./ Austria); EGMR, Ur. v. 27.5.2004 – 57829/00 (Vides Aizsardzibas Klubs ./ Lettonie), Rn. 40; EGMR, Ur. v. 28.9.2000 –

Zum einen kommt hierbei der Leitgedanke des Art. 10 EMRK zum Ausdruck, dass der freie Meinungsaustausch im politischen Diskurs ein zentrales Merkmal jeder demokratischen Gesellschaft darstellt und daher besonders zu schützen ist.⁵⁰ Zum anderen argumentiert der EGMR, dass sich die von einer kritischen Äußerung Betroffenen durch ihre Berufswahl bewusst in die öffentliche Debatte begeben haben und sich hierdurch einer verstärkten Beobachtung und Kritik aussetzen.⁵¹ So ist es gerade die Aufgabe von Abgeordneten, auch harsch formulierte Missbilligungen in der Debatte zu äußern.⁵² Dennoch haben kritisierte Politikerinnen und Politiker einen Anspruch auf den Schutz ihrer Persönlichkeitsrechte.⁵³ Wenn sich die gemäßregelten Ausführungen mit rein privaten Sachverhalten befassen haben, tragen diese nicht zu einem politischen Diskurs bei und genießen daher ein geringeres Schutzniveau.⁵⁴ Wenn die Äußerung eine politische Angelegenheit zum Gegenstand hat, müssen die betroffenen Persönlichkeitsrechte mit dem Interesse an einem offenen politischen Diskurs abgewogen werden, wobei dem letztgenannten Schutzgut ein besonderes Gewicht beizumessen ist.⁵⁵

Im Rahmen einer solchen Abwägung kommt es maßgeblich darauf an, ob es sich bei den streitgegenständlichen Ausführungen um Tatsachenbehauptungen oder Werturteile gehandelt hat.⁵⁶ Bei Tatsachenbehauptungen überwiegt der Schutz des guten Rufs gegenüber der Meinungsfreiheit der Abgeordneten, wenn diese falsch waren und die gerügten Parlamentarier die Richtigkeit ihrer Behauptungen vor der Äußerung nicht sorgfältig überprüft haben.⁵⁷ Handelte es sich um Werturteile, ist ein parlamentarischer Eingriff nur dann notwendig, wenn der Debattenbeitrag keine hinreichende faktische Basis aufgewiesen⁵⁸, also zu einer grundlosen persönlichen Diffamierung („gratuitous personal denigration“⁵⁹) geführt hat.

Lösungsvorschlag: Im oben dargelegten Beispielsfall fiel der Zwischenruf in einer parlamentarischen Debatte über eine Abschaffung des § 218 StGB. Die Äußerung ist damit grundsätzlich dem Bereich des durch Art. 10 EMRK besonders geschützten politischen Diskurses zuzuordnen. Es handelte sich bei der Äußerung „rote Terroristen“ um ein Werturteil. Im Rahmen der für die Prüfung der Verhältnismäßigkeit maßgeblichen Abwägung zwischen der Redefreiheit und dem Schutz des guten Rufs der betroffenen Parlamentarier ist davon auszugehen, dass die Kundgabe keine faktische Grundlage aufwies, sondern – auch unter Berücksichtigung der von allen anwesenden Abgeordneten hitzig geführten Debatte – allein darauf gerichtet war, die Rednerin sowie ihre Fraktionskolleginnen und -kollegen mit Straftätern gleichzustellen und damit persönlich herabzuwürdigen („gratuitous per-

37698/97 (Lopes Gomes da Silva ./ Portugal), Rn. 30; EGMR, Urt. v. 11.4.2006 – 71343/03 (Brasilier ./ France), Rn. 41; Grabenwarter/Pabel, Europäische Menschenrechtskonvention, 7. Aufl. 2021, § 23 Rn. 34.

⁵⁰ Grabenwarter/Pabel, Europäische Menschenrechtskonvention, 7. Aufl. 2021, § 23 Rn. 24.

⁵¹ EGMR, Urt. v. 14.3.2013 – 26118/10 (Eon ./ France), Rn. 59.

⁵² Vgl. EGMR, Urt. v. 2.2.2010 – 571/04 (Kubaszewski ./ Poland), Rn. 43.

⁵³ EGMR, Urt. v. 28.9.2000 – 37698/97 (Lopes Gomes da Silva ./ Portugal), Rn. 30.

⁵⁴ Vgl. EGMR, Urt. v. 6.2.2001 – 41205/98 (Tammer ./ Estonia), Rn. 68; vgl. hierzu auch Kemper, Parlamentarische Redefreiheit, 2024, S. 49, 200.

⁵⁵ Vgl. EGMR, Urt. v. 28.9.2000 – 37698/97 (Lopes Gomes da Silva ./ Portugal), Rn. 30.

⁵⁶ Payandeh, JuS 2016, 690 (694).

⁵⁷ Mensching, in: Karpenstein/Mayer, EMRK, Kommentar, 3. Aufl. 2022, Art. 10 Rn. 69.

⁵⁸ Vgl. EGMR, Urt. v. 27.2.2001 – 26958/95 (Jerusalem ./ Austria), Rn. 45; Mensching, in: Karpenstein/Mayer, EMRK, Kommentar, 3. Aufl. 2022, Art. 10 Rn. 72 m.w.N.; Grabenwarter/Pabel, Europäische Menschenrechtskonvention, 7. Aufl. 2021, § 23 Rn. 30 m.w.N.

⁵⁹ Vgl. EGMR, Urt. v. 8.11.2016 – 35493/13 (Szanyi ./ Hungary), Rn. 38.

sonal denigration“). Angesichts der fortwährenden Störungen durch G war ein Sitzungsausschluss angemessen und daher mit Art. 10 EMRK vereinbar.

b) Hate speech

*Beispiel:*⁶⁰ Im Zuge der steigenden Zahl von Asylbewerberinnen und -bewerbern fanden vermehrt Demonstrationen für und gegen den Schutz von Flüchtlingen statt. Die gesellschaftlichen Spannungen nahmen zu, es kam zu gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen Demonstranten, Gegen-demonstranten und der Polizei. Auch die Zahl der Straftaten gegen Flüchtlinge stieg an. In einer aktuellen Stunde des Parlaments ergriff der Abgeordnete K in der Plenardebatte das Wort. Europa werde „von der afrikanischen Kloake überschwemmt“. Da nichts besser „zur Vernunft [bringe] als der Hunger“, sei Migrantinnen und Migranten jede Unterstützungsleistung zu versagen mit dem Ziel, diese „ganz einfach zum Arbeiten [zu] zwingen“.⁶¹ Der Debattenbeitrag wurde in den sozialen Medien vielfach geteilt und öffentlich breit diskutiert. Nach erfolgter Anhörung des Abgeordneten verhängte die Parlamentspräsidentin ein Ordnungsgeld gegen den Abgeordneten. Ist die Disziplinarmaßnahme mit Art. 10 EMRK vereinbar?

Hate speech zeichnet sich durch Äußerungen mit diffamierendem und diskriminierendem Inhalt aus, mit dem die Gleichheit und die Würde des Menschen geleugnet und hierdurch Hass gegen Einzelne oder bestimmte Bevölkerungsgruppen angefacht wird.⁶² So definiert der Europarat hate speech als Äußerungen, „die Rassenhass, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus oder andere Formen des Hasses, die auf Intoleranz basieren, verbreiten, hierzu aufstacheln, diese fördern oder rechtfertigen“.⁶³ Der EGMR hat den Schutz vor jeder Form der Rassendiskriminierung als einen zentralen Wert der EMRK hervorgehoben⁶⁴ und deutlich gemacht, dass hate speech, wenn überhaupt,⁶⁵ nur einen geringen Schutz durch Art. 10 EMRK genießt. Für die Überprüfung einer parlamentarischen Disziplinarmaßnahme wegen einer solchen Äußerung im Parlament kommt es auf eine Abwägung zwischen der Meinungsfreiheit der Abgeordneten und der Schranke der „Aufrechterhaltung der Ordnung“⁶⁶ i.S.d. Art. 10 Abs. 2 Hs. 2 EMRK an. Dabei sind Inhalt, Wortwahl, Kontext und Reichweite des Debattenbeitrags genauer auszuwerten.

Im Hinblick auf Inhalt und Wortwahl des streitgegenständlichen Beitrags kommt es darauf an, ob die Äußerung dazu geeignet war, Hass gegenüber bestimmten Bevölkerungsgruppen zu schüren⁶⁷,

⁶⁰ Angelehnt an EuG, Urt. v. 31.5.2018 – T-770/16 (Korwin-Mikke ./ Europäisches Parlament I). Die im Beispielsfall dargestellten Äußerungen fielen in einer Plenarsitzung des Europäischen Parlaments. Im Übrigen ist der Fall fiktiv.

⁶¹ EuG, Urt. v. 31.5.2018 – T-770/16 (Korwin-Mikke ./ Europäisches Parlament I), Rn. 2 (juris).

⁶² Mensching, in: Karpenstein/Mayer, EMRK, Kommentar, 3. Aufl. 2022, Art. 10 Rn. 80 m.w.N.

⁶³ Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation No. R (97), 20 v. 30.10.1997, Appendix, Abschnitt „Scope“.

⁶⁴ EGMR, Urt. v. 23.9.1994 – 15890/89 (Jersild ./ Denmark), Rn. 30.

⁶⁵ Zur möglichen Anwendbarkeit des Art. 17 EMRK im Falle von hate speech, mit der Folge, dass solche Äußerungen bereits nicht vom Schutzbereich des Art. 10 Abs. 1 EMRK erfasst sind, vgl. Mensching, in: Karpenstein/Mayer, EMRK, Kommentar, 3. Aufl. 2022, Art. 10 Rn. 81 m.w.N. Gegen eine schutzbereichsausschließende Anwendung des Art. 17 EMRK im Falle von Abgeordnetenäußerungen im Parlament Kemper, Parlamentarische Redefreiheit, 2024, S. 158–166.

⁶⁶ Vgl. zur Anwendung dieser Schranke in Fällen von hate speech EGMR, Urt. v. 16.7.2009 – 15615/07 (Féret ./ Belgique), Rn. 59; EGMR, Urt. v. 8.7.1999 – 26682/95 (Sürek ./ Turkey, No. 1), Rn. 52.

⁶⁷ EGMR, Urt. v. 28.8.2018 – 10692/09 (Savva Terentyev ./ Russia), Rn. 65; EGMR, Urt. v. 15.10.2015 – 27510/08

zu gewaltsamen Handlungen gegen bestimmte Bevölkerungsgruppen aufzustacheln und damit den öffentlichen Frieden sowie die politische Stabilität in einem Staat im abstrakten Sinne zu gefährden.⁶⁸ Diese möglichen Effekte einer Äußerung sind im jeweiligen politischen Kontext der Debatte näher zu bewerten. Fiel der Redebeitrag etwa im Zusammenhang mit bereits bestehenden politischen Spannungen, kann dieser dazu in der Lage sein, bereits schwelende gesellschaftliche Konflikte weiter zu verstärken und die Hemmschwelle zur Gewaltanwendung zu senken.⁶⁹ Zu berücksichtigen ist dabei auch die Reichweite der missbilligten Äußerung. So genießen gerade kritische Debattenbeiträge im Parlament meist eine hohe öffentliche Aufmerksamkeit. Je mehr die Rede Verbreitung und Resonanz in der Öffentlichkeit findet, desto höher ist auch das Potenzial dieses Beitrags, im Kontext bereits vorhandener politischer Spannungen den öffentlichen Frieden zu gefährden.⁷⁰

Lösungsvorschlag: Im oben genannten Beispielsfall ist im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung das Schutzgut der „Aufrechterhaltung der Ordnung“ gem. Art. 10 Abs. 2 Hs. 2 EMRK mit der Meinungsfreiheit des Abgeordneten abzuwägen. Dabei ist festzustellen, dass die Aussage einen noch erkennbaren Bezug zu einer Angelegenheit des öffentlichen Interesses aufweist, hier zur Flüchtlingspolitik der Regierung. Dennoch ist, so Art. 10 Abs. 2 Hs. 1 EMRK, die Ausübung der Meinungsfreiheit „mit Pflichten und Verantwortung verbunden“. Die Äußerung war nach Inhalt und Wortwahl dazu geeignet, in Teilen der Bevölkerung Hass gegen Migrantinnen und Migranten und die in diesem Zusammenhang bereits bestehenden gesellschaftlichen Spannungen (gewaltsame Demonstrationen, Straftaten gegen Flüchtlinge) weiter anzufachen. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass Kundgaben im Parlament einer besonderen medialen Beobachtung unterstehen. Über Debattenbeiträge wird im Fernsehen berichtet und Ausschnitte hiervon werden in den sozialen Netzwerken geteilt und diskutiert. In diesem Kontext hatte die Äußerung das Potenzial, die Hemmschwelle zur Begehung von Straftaten gegen Flüchtlinge weiter zu senken und damit den öffentlichen Frieden im abstrakten Sinne zu gefährden. Das Ordnungsgeld kann daher – vorbehaltlich einer weiteren Prüfung der Sanktionshöhe und der Einhaltung der Verfahrensgrundsätze (Anhörung, Begründung der Maßnahme)⁷¹ – als angemessen und folglich als mit Art. 10 EMRK vereinbar angesehen werden.

c) Maßnahmen wegen der Form einer Äußerung

Beispiel:⁷² In einer Sitzung des Deutschen Bundestags, in der über die Verlängerung des Einsatzes der Bundeswehr in Afghanistan verhandelt und abgestimmt wurde, hielten Abgeordnete im Plenarsaal in stillem Protest Plakate mit Namen und sonstigen persönlichen Angaben von Menschen hoch, die

(Perinçek ./ Switzerland), Rn. 204; EGMR, Urt. v. 16.7.2009 – 15615/07 (Féret ./ Belgique), Rn. 64; EGMR, Urt. v. 4.12.2003 – 35071/97 (Gündüz ./ Turkey), Rn. 40.

⁶⁸ EGMR, Urt. v. 16.7.2009 – 15615/07 (Féret ./ Belgique), Rn. 73; EGMR, Urt. v. 15.10.2015 – 27510/08 (Perinçek ./ Switzerland), Rn. 207.

⁶⁹ Kemper, Parlamentarische Redefreiheit, 2024, S. 210.

⁷⁰ Vgl. EGMR, Urt. v. 16.7.2009 – 15615/07 (Féret ./ Belgique), Rn. 76. Der EGMR erwähnte in seiner Urteilsbegründung, dass die streitgegenständlichen Flugblätter des Abgeordneten Verbreitung gefunden haben, und zieht hieraus Konsequenzen für den Einfluss dieser Äußerung auf die öffentliche Ordnung; vgl. hierzu auch Kemper, Parlamentarische Redefreiheit, 2024, S. 210.

⁷¹ Zu den aus Art. 10 EMRK folgenden formellen Anforderungen an den Erlass einer parlamentarischen Maßnahme vgl. EGMR (GK), Urt. v. 17.5.2016 – 42461/13, 44357/13 (Karácsony and others ./ Hungary), Rn. 154–159 und Kemper, Parlamentarische Redefreiheit, 2024, S. 190–195.

⁷² Angelehnt an ein Vorkommnis im Deutschen Bundestag in der Plenarsitzung v. 26.2.2010; vgl. hierzu BT-Plenarprotokoll 17/25, S. 2186 f. und Spiegel Online v. 26.2.2010 (26.4.2025).

während des Luftangriffs bei Kundus ums Leben gekommen waren. Die Protestaktion führte zu keiner erkennbaren Unterbrechung oder Verzögerung des parlamentarischen Verhandlungsprozesses. Nachdem der Bundestagspräsident mehrmals erfolglos dazu aufgefordert hatte, die Plakate wieder einzurollen, schloss er die Abgeordneten vom weiteren Verlauf der Sitzung aus. Ist der Sitzungsausschluss mit Art. 10 EMRK vereinbar?

Disziplinarmaßnahmen wegen der Form einer parlamentarischen Äußerung betreffen nicht nur das Ausstellen von Plakaten oder sonstigen Gegenständen im Plenarsaal, sondern auch z.B. das Tragen von Kleidungsstücken mit politischen Botschaften oder Zwischenrufe während eines förmlichen Redebeitrags. Hierauf ergehende Anordnungen der Sitzungsleitung können mit dem Schutz der Funktionsfähigkeit oder der Würde des Parlaments begründet werden. Der EGMR fasst die parlamentarische Würde unter die Schranke des „Schutzes der Rechte anderer“, ⁷³ die Funktionsfähigkeit unter die „Aufrechterhaltung der Ordnung“ ⁷⁴ i.S.d. Art. 10 Abs. 2 Hs. 2 EMRK.

Es ist davon auszugehen, dass das Schutzgut der Funktionsfähigkeit beeinträchtigt ist, wenn das Verhalten von Abgeordneten zur Folge hat, dass die Volksvertretung nicht mehr in der Lage ist, die laufende Sitzung geordnet weiterzuführen und damit das Parlament daran gehindert wird, seine verfassungsmäßigen Kompetenzen wahrzunehmen. ⁷⁵ Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn das Betragen eine erkennbare Unterbrechung oder Verzögerung des durch den geordneten Wechsel von Rede und Gegenrede ⁷⁶ geprägten parlamentarischen Verhandlungsprozesses verursacht. ⁷⁷ Zu denken ist etwa an lautstarke und wiederholte Zwischenrufe von Abgeordneten, die es einer Kollegin/einem Kollegen unmöglich machen, einen Redebeitrag fortzusetzen. ⁷⁸ Ähnlich stellte der EGMR in seiner Kammerentscheidung zur Rechtssache Karácsony (2014) darauf ab, dass das streitgegenständliche Verhalten der Abgeordneten die laufende Debatte nicht unterbrochen und damit das „tatsächliche Funktionieren“ der Volksvertretung nicht beeinträchtigt hat. ⁷⁹

Das Schutzgut „Würde des Parlaments“ findet in §§ 37 und 38 GO-BT wörtliche Erwähnung. Danach können Ordnungsgelder und Sitzungsausschlüsse im Falle der Verletzung der „Ordnung“ oder der „Würde“ des Parlaments erlassen werden. Es bleibt aber offen, wie die Würde einer Institution definiert werden kann. Nach dem EGMR kann die Würde einer Institution nicht mit der Würde des Menschen gleichgesetzt werden; dennoch ist der Respekt gegenüber Verfassungsorganen für eine demokratischen Gesellschaft von Bedeutung. ⁸⁰ Stimmen in der Literatur verbinden mit der Würde des Parlaments die „Außendarstellung“ ⁸¹ der Volksvertretung und die Akzeptanz ihrer Tätigkeit in der Bevölkerung. ⁸² Während das Schutzgut der Funktionsfähigkeit in Verbindung mit der Wahrung eines reibungslosen Sitzungsablaufs steht, betrifft die Würde des Parlaments den „Außenbezug“ des Par-

⁷³ EGMR, Urt. v. 16.9.2014 – 42461/13 (Karácsony and others ./ Hungary), Rn. 51 („dignity and authority of parliament“); EGMR, Urt. v. 16.9.2014 – 44357/13 (Szél and others ./ Hungary), Rn. 48.

⁷⁴ EGMR (GK), Urt. v. 17.5.2016 – 42461/13, 44357/13 (Karácsony and others ./ Hungary), Rn. 129 („prevention of disorder in Parliament, as a condition of the proper functioning of Parliament“); EGMR, Urt. v. 16.9.2014 – 42461/13 (Karácsony and others ./ Hungary), Rn. 52; EGMR, Urt. v. 16.9.2014 – 44357/13 (Szél and others ./ Hungary), Rn. 49.

⁷⁵ Kemper, Parlamentarische Redefreiheit, 2024, S. 227.

⁷⁶ Zum Gedanken des charakteristischen Wechsels von Rede und Gegenrede im Bundestag BVerfGE 10, 4 (13).

⁷⁷ Kemper, Parlamentarische Redefreiheit, 2024, S. 227.

⁷⁸ Kemper, Parlamentarische Redefreiheit, 2024, S. 227.

⁷⁹ EGMR, Urt. v. 16.9.2014 – 42461/13 (Karácsony and others ./ Hungary), Rn. 74.

⁸⁰ EGMR, Urt. v. 16.9.2014 – 42461/13 (Karácsony and others ./ Hungary), Rn. 73.

⁸¹ Rhein, DÖV 2018, 360 (364).

⁸² Brandt/Gosewinkel, ZRP 1986, 33 (36).

laments, sein Ansehen in der Bevölkerung und damit die Repräsentationsfähigkeit der Volksvertretungen.⁸³ Die Wahrung des Rechtsguts „Würde“ dient also dazu, das Vertrauen in die Arbeit der Volksvertretung⁸⁴ und damit die Akzeptanz parlamentarischer Beschlüsse⁸⁵ zu schützen.

Trotz dieser Anhaltspunkte zum Inhalt der parlamentarischen Würde bleibt ihr Anwendungsbereich als Schranke der Redefreiheit bislang kaum konturiert. So könnten auch hate speech oder beleidigende Äußerungen dem Ansehen einer Volksvertretung abträglich sein. In der Literatur wird daher kritisiert, dass das Tatbestandsmerkmal einer parlamentarischen Würde zu unbestimmt sei, um Abgeordnetenrechte beschränken zu können.⁸⁶ Die Frage, welche Verhaltensweisen als respektlos oder unwürdig empfunden werden, kann quer durch die Fraktionen und die unterschiedlichen Bevölkerungsschichten durchaus unterschiedlich beantwortet werden.⁸⁷ Eine Auslegung und Anwendung dieses Begriffs setzt zwingend einen Rückgriff auf subjektive Gesichtspunkte voraus und schafft damit eine nicht unerhebliche Rechtsunsicherheit sowohl für die Sitzungsleitung als auch die Abgeordneten.

Vor diesem Hintergrund sollte nach hier vertretener Ansicht der Anwendungsbereich der wenig konturierten Konzeption der parlamentarischen Würde als Schranke der Meinungsfreiheit begrenzt werden: Dieses Schutzgut sollte nicht bei Maßnahmen wegen des Inhalts, der durch Art. 10 EMRK besonders geschützt ist, sondern nur wegen der Form eines Debattenbeitrags zur Anwendung kommen – und zwar subsidiär in solchen Fällen, in denen die Schranke der Funktionsfähigkeit nicht greift.⁸⁸ Zu denken ist hier an stumme Demonstrationen im Plenarsaal, etwa durch das Hochhalten von Plakaten oder das Tragen von Kleidungsstücken mit politischen Botschaften, die nicht zu einer erkennbaren Verzögerung oder Unterbrechung der Sitzung führen.⁸⁹ Dem Parlamentspräsidium kommt hierbei die Aufgabe zu, bei der Auslegung des Würdebegriffs aktuelle gesellschaftliche Entwicklungen aufzugreifen und einen Konsens zwischen den Fraktionen herzustellen.⁹⁰ Insoweit ist den Sitzungsleitungen ein weiter Beurteilungsspielraum zuzuerkennen.⁹¹

Lösungsvorschlag: Im Hinblick auf den Beispielsfall ist zunächst zu berücksichtigen, dass der stumme Protest der Abgeordneten ihre Kolleginnen und Kollegen nicht daran hinderte, die Debatte durch

⁸³ Kemper, *Parlamentarische Redefreiheit*, 2024, S. 242 f., 295; in diese Richtung auch Daniels, *Sitzungsausschluss und Ordnungsgeld*, 2018, S. 105 im Zusammenhang mit der Repräsentationsfähigkeit des Parlaments als Rechtfertigungsgrund für einen Eingriff in die Teilhaberechte der Abgeordneten („Außenbezug des Parlaments“, „Konnexität vom Außen zum Innen“).

⁸⁴ Zur Verbindung zwischen dem Schutzgut der Repräsentationsfähigkeit und dem „Schutz der Integrität, des Vertrauens in das Parlament“ Cancik, *VVStRL* 2013, 268 (297) mit Verweis auf BVerfGE 94, 351 (367) und BVerfGE 99, 19 (32).

⁸⁵ Zum Gedanken der Akzeptanz parlamentarischer Beschlüsse Brandt/Gosewinkel, *ZRP* 1986, 33 (36) und Rhein, *DÖV* 2018, 260 (365).

⁸⁶ Daniels, *Sitzungsausschluss und Ordnungsgeld*, 2018, S. 106; Brandt/Gosewinkel, *ZRP* 1986, 33 (36); Ingold/Lenski, *JZ* 2012, 120 (122).

⁸⁷ Vgl. BVerfGE 152, 35 (52): Ordnung und Würde des Bundestags als unbestimmte Rechtsbegriffe, „die offen sind für gesellschaftliche Entwicklungen“ und „durchaus einem dynamischen Verständnis unterliegen können“, insoweit verweist das BVerfG hier zustimmend auf die Ausführungen des Antragstellers; in diese Richtung auch Ingold/Lenski, *JZ* 2012, 120 (123).

⁸⁸ Kemper, *Parlamentarische Redefreiheit*, 2024, S. 243–246.

⁸⁹ Kemper, *Parlamentarische Redefreiheit*, 2024, S. 244.

⁹⁰ Kemper, *Parlamentarische Redefreiheit*, 2024, S. 246.

⁹¹ Kemper, *Parlamentarische Redefreiheit*, 2024, S. 246; weitergehend hat der EGMR den Parlamenten im Hinblick auf alle Maßnahmen, die sich gegen die Form eines Debattenbeitrags richten, einen weiten Beurteilungsspielraum zuerkannt, vgl. EGMR (GK), Urt. v. 17.5.2016 – 42461/13, 44357/13 (Karácsony and others ./Hungary), Rn. 140, 142 f.

Rede und Gegenrede fortzusetzen und schließlich über den Antrag abzustimmen. Die Funktionsfähigkeit des Parlaments war durch das gemäßregelte Verhalten daher nicht beeinträchtigt. Es lässt sich jedoch argumentieren, dass das Hochhalten von Plakaten kein Kommunikationsmittel darstellt, das als Ausdruck eines respektvollen Umgangs im Parlament anzusehen gilt, und daher dem Ansehen der Volksvertretung abträglich ist. Insoweit kann der mit dem Erlass des Sitzungsausschlusses verbundene Eingriff in die Meinungsfreiheit gem. Art. 10 Abs. 1 EMRK – unter Berücksichtigung des hier anzulegenden weiten Beurteilungsspielraums der Sitzungsleitung – auf den legitimen Zweck des Schutzes der parlamentarischen Würde gestützt werden.

Im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung bleibt aber zu berücksichtigen, dass der eher geringen Beeinträchtigung des ordnungsgemäßen Sitzungsablaufs (lediglich stummes Hochhalten von Plakaten am Platz) ein besonders schwerwiegender Eingriff in die parlamentarischen Mitwirkungsrechte gegenübersteht. So wird durch die Verhängung des Sitzungsausschlusses nicht nur das Recht auf freie parlamentarische Rede entzogen, sondern auch das Stimmrecht.⁹² Vor diesem Hintergrund erscheint ein Sitzungsausschluss in diesen Fällen als unangemessen. Vorzugswürdig ist, die störenden Abgeordneten während der laufenden Debatte zur Ordnung zu rufen, dabei weitere Sanktionen anzudrohen und, wenn dies nicht zum Erfolg führt, Ordnungsgelder zu verfügen.⁹³

IV. Klausurkonstellationen: Umsetzung dieser EGMR-Rechtsprechung in der deutschen Rechtspraxis

Die oben dargestellten Grundsätze zu Umfang und Grenzen der parlamentarischen Redefreiheit sind durchaus klausurrelevant, so bei der Prüfung der Erfolgsaussichten einer Individualbeschwerde beim EGMR (1.) sowie der verfassungsgerichtlichen Überprüfung einer Disziplinarmaßnahme des Deutschen Bundestags. In diesem Zusammenhang wird deutlich, dass die Rechtsprechung des EGMR zum besonderen Schutz der Meinungsfreiheit der Abgeordneten in das Prüfprogramm des Bundesverfassungsgerichts integriert werden kann (2.).

1. Individualbeschwerde von Abgeordneten beim EGMR, Art. 34, 35 EMRK

Mit der Karácsony-Entscheidung (2016) wurde klargestellt, dass Abgeordnete nationaler Volksvertretungen der Konventionsstaaten auch beim EGMR Beschwerde gegen eine parlamentarische Disziplinarmaßnahme erheben können. Denkbar, insbesondere bei Klausuren im Schwerpunktbereich, ist daher die Aufgabe, die Erfolgsaussichten einer Individualbeschwerde gem. Art. 34, 35 EMRK von Bundestagsabgeordneten zu prüfen, in der sich diese auf eine mögliche Verletzung ihrer Meinungsfreiheit gem. Art. 10 EMRK berufen.

Im Rahmen der Zulässigkeitsprüfung wäre das Erfordernis der Rechtswegerschöpfung zu beachten (vgl. Art. 35 Abs. 1 EMRK). Die Beschwerdeführer müssten demnach erfolglos beim Bundesverfassungsgericht gegen die Disziplinarmaßnahme vorgegangen sein. In der Begründetheit wäre zu beachten, dass Prüfungsmaßstab im Rahmen der Individualbeschwerde nur eine mögliche Verletzung der EMRK sein kann; eine Überprüfung der streitgegenständlichen Anordnung am Maßstab der im Grundgesetz verankerten Statusrechte kommt nicht in Betracht.

⁹² Ingold/Lenski, JZ 2012, 120 (124); Daniels, Sitzungsausschluss und Ordnungsgeld, 2018, S. 153.

⁹³ Kemper, Parlamentarische Redefreiheit, 2024, S. 248 f. Eine solche Androhung weitergehender Sanktionen erfolgte auch im oben genannten Beispiel (siehe Fn. 1).

2. Verfassungsgerichtliche Überprüfung einer Disziplinarmaßnahme

Auch außerhalb des Schwerpunktbereichs ist die Klausurkonstellation denkbar, dass sich Bundestagsabgeordnete wegen einer sie betreffenden Disziplinarmaßnahme an das Bundesverfassungsgericht wenden. Dabei könnten sich die Parlamentarier nicht nur auf eine mögliche Verletzung ihrer Statusrechte gem. Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG, sondern auch ihrer Meinungsfreiheit i.S.d. Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG und Art. 10 EMRK berufen.

a) Statthafte Klageart: Organstreitverfahren, Verfassungsbeschwerde oder beides?

Es stellt sich insoweit zunächst die Frage nach der statthafte Klageart. Im deutschen Verfassungsprozessrecht ist zwischen der Geltendmachung von Statusrechten und Grundrechten klar zu unterscheiden: Verletzungen von Statusrechten (Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG) sind im Rahmen eines Organstreitverfahrens gem. Art. 94 Abs. 1 Nr. 1 GG; §§ 13 Nr. 5, 63 ff. BVerfGG geltend zu machen. Keine Antragsbefugnis der Abgeordneten besteht insoweit, wenn diese eine Grundrechtsverletzung geltend machen.⁹⁴ Im Rahmen eines Organstreitverfahrens setzt die Antragsbefugnis voraus, dass ein Verfassungsrechtsverhältnis zwischen den Beteiligten vorliegt.⁹⁵ Dies bedeutet, dass auf beiden Seiten des Rechtsstreits oberste Bundesorgane, Teile dieser Organe oder sonstige Beteiligte⁹⁶ stehen, die über den Umfang ihrer in der Verfassung verankerten Rechtspositionen streiten (sog. doppelte Verfassungsunmittelbarkeit).⁹⁷ Grundrechte vermitteln aber gerade kein solches Verfassungsrechtsverhältnis,⁹⁸ denn sie verschaffen den Bürgerinnen und Bürgern Rechtspositionen gegenüber dem Staat, begründen jedoch keine Rechte und Pflichten zwischen den Staatsorganen, ihrer Teile oder sonstigen am Verfassungsleben Beteiligten (wie etwa Abgeordneten). Im Rahmen eines Organstreitverfahrens prüft das Bundesverfassungsgericht demnach nur eine mögliche Verletzung des Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG.

Daher stellt sich weiterhin die Frage, ob neben einem Antrag nach Art. 94 Abs. 1 Nr. 1 GG auch eine Verfassungsbeschwerde gegen die Disziplinarmaßnahme erhoben und anschließend eine Verfahrensverbindung beantragt werden kann.⁹⁹ Eine Verfassungsbeschwerde wäre jedoch wegen fehlender Beschwerdebefugnis unzulässig: So besteht schon keine Möglichkeit der Grundrechtsverletzung, da sich die Parlamentarier im Hinblick auf ihre Äußerungen im Parlament nicht auf den Schutz der Meinungsfreiheit i.S.d. Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG berufen können (siehe oben II., 1.).¹⁰⁰ Eine Verfahrensverbindung scheidet demnach von vorneherein aus.

Allein statthafte Antragsart ist also das Organstreitverfahren. Da das Bundesverfassungsgericht hier nur die mögliche Verletzung von im Grundgesetz verankerten Statusrechten der Mandatäre überprüft,¹⁰¹ ist auch die Rüge einer möglichen Verletzung des Art. 10 EMRK unstatthaft, denn die EMRK als völkerrechtlicher Vertrag hat lediglich den Rang einfachen Bundesrechts.¹⁰²

⁹⁴ Sauer, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, Handbuch, 2016, § 16 Rn. 9.

⁹⁵ Walter, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Kommentar, 106. Lfg., Stand: Oktober 2024, Art. 93 Rn. 223.

⁹⁶ Abgeordnete gelten im Rahmen des Organstreitverfahrens indessen nicht als Organteile, sondern als sonstige Beteiligte i.S.d. Art. 94 Abs. 1 S. 1 GG, vgl. Schlaich/Korioth, Bundesverfassungsgericht, 13. Aufl. 2025, Rn. 205.

⁹⁷ Walter, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Kommentar, 106. Lfg., Stand: Oktober 2024, Art. 93 Rn. 223.

⁹⁸ Walter, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Kommentar, 106. Lfg., Stand: Oktober 2024, Art. 93 Rn. 223.

⁹⁹ So auch die Überlegung von Sauer, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, Handbuch, 2016, § 16 Rn. 10.

¹⁰⁰ BVerfGE 60, 374 (380); Sauer, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, Handbuch, 2016, § 16 Rn. 10.

¹⁰¹ Vgl. Schlaich/Korioth, Bundesverfassungsgericht, 13. Aufl. 2025, Rn. 205.

¹⁰² BVerfGE 148, 296 (351) – Streikverbot für Beamte; Walter, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Kommentar, 106. Lfg., Stand: Oktober 2024, Art. 93 Rn. 173 m.w.N.

b) Berücksichtigung der EGMR-Rechtsprechung zu Art. 10 EMRK

Dennoch ist es möglich, so die hier vertretene Ansicht, die Rechtsprechung des EGMR zur parlamentarischen Meinungsfreiheit von Abgeordneten im Rahmen eines Organstreitverfahrens zu berücksichtigen. Ansatzpunkte hierfür ergeben sich aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur besonderen Bedeutung der EGMR-Rechtsprechung für die Auslegung des Grundgesetzes. Zu nennen sind hier vor allem die Entscheidungen zu den Sachen Görgülü¹⁰³, Sicherungsverwahrung¹⁰⁴ und Streikverbot für Beamtinnen und Beamte¹⁰⁵. Auch wenn die Bundesrepublik Deutschland – wie im Karácsony-Fall (2016) – keine Verfahrensbeteiligte war, haben Urteile des Gerichtshofs nach dem Bundesverfassungsgericht „normative Wirkung“, da die Straßburger Richterinnen und Richter die EMRK-Rechte in jedem ihrer Judikate auslegen und ihren Regelungsgehalt näher bestimmen.¹⁰⁶ So haben die EMRK sowie die Rechtsprechung der Straßburger Richterinnen und Richter dem Bundesverfassungsgericht zufolge eine „Leitbild- und Orientierungsfunktion“¹⁰⁷. Sie dienen „auf der Ebene des Verfassungsrechts als Auslegungshilfen für die Bestimmung von Inhalt und Reichweite von Grundrechten und rechtsstaatlichen Grundsätzen des Grundgesetzes“.¹⁰⁸

Zwar handelt es sich bei der parlamentarischen Redefreiheit aus der Perspektive des Grundgesetzes gerade nicht um ein Grundrecht, sondern um ein durch das Amt begründetes Statusrecht (siehe oben, II.). Es finden sich aber Stimmen in der Literatur, die von einer starken konzeptionellen Ähnlichkeit des Grundrechts der Meinungsfreiheit und des Statusrechts der parlamentarischen Redefreiheit ausgehen.¹⁰⁹ Auch die Verfassungsrichter Hassemer, Di Fabio, Landau und Mellinghoff haben in einem abweichenden Votum vertreten, dass „Schutzgedanke und Wertungen betroffener Grundrechte im Rahmen von Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG herangezogen werden können“.¹¹⁰ Tragender Gedanke ist danach, dass die Abgeordneten während ihrer Teilnahme am parlamentarischen Willensbildungsprozess zwar einerseits an der Ausübung grundrechtsgebundener Staatsgewalt beteiligt sind, aber andererseits im Parlament eine Mittlerstellung zwischen grundrechtsverpflichtetem Staat und grundrechtsberechtigter Gesellschaft einnehmen.¹¹¹ Auch die parlamentarische Redefreiheit ließe sich so mit grundrechtlichen Wertungen aufladen.

Aus der Leitbild- und Orientierungsfunktion der EGMR-Rechtsprechung folgt deshalb jedoch noch keine „schematische Parallelisierung einzelner verfassungsrechtlicher Begriffe“¹¹². Auch nach dem Karácsony-Urteil (2016) bleibt es dabei, dass sich Abgeordnete des Deutschen Bundestags im Rahmen eines Organstreitverfahrens nicht auf ihre Meinungsfreiheit i.S.d. Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG berufen können. Vielmehr muss die Rechtsprechung des EGMR „im Rahmen eines aktiven (Rezepti-

¹⁰³ BVerfGE 111, 307 (316 ff.).

¹⁰⁴ BVerfGE 128, 326 (366 ff.); 131, 268 (295 f.).

¹⁰⁵ BVerfGE 148, 296 (351) – Streikverbot für Beamte.

¹⁰⁶ Walter, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Kommentar, 106. Lfg., Stand: Oktober 2024, Art. 93 Rn. 174.

¹⁰⁷ BVerfGE 111, 307 (320); 128, 326 (368).

¹⁰⁸ BVerfGE 148, 296 (351).

¹⁰⁹ Vgl. etwa v. Kiehlmannsegg, Grundrechte im Näheverhältnis, 2012, S. 456; gegen den Schutz der parlamentarischen Redefreiheit durch die Grundrechte aber Gausing, Das Abgeordnetenmandat zwischen Staat und Gesellschaft, 2018, S. 169 f.

¹¹⁰ BVerfGE 118, 277 (340) – Verfassungsrechtlicher Status der Bundestagsabgeordneten, abweichendes Votum der Richter Hassemer, Di Fabio, Mellinghoff und Landau. In der Sache ging es um die Verpflichtung von Abgeordneten zur Anzeige und Offenlegung von Einkünften, die diese im Rahmen von Tätigkeiten außerhalb ihrer Mandatsausübung erzielt haben, vgl. § 44a Abs. 4 Gesetz a.F.

¹¹¹ BVerfGE 118, 277 (340) – Verfassungsrechtlicher Status der Bundestagsabgeordneten, abweichendes Votum der Richter Hassemer, Di Fabio, Mellinghoff und Landau): „Bindeglied zwischen Staat und Gesellschaft“.

¹¹² BVerfGE 148, 296 (353) – Streikverbot für Beamte.

ons-)Vorgangs in den Kontext der aufnehmenden Verfassungsordnung ‚umgedacht‘ werden“.¹¹³ Vor diesem Hintergrund ließe sich argumentieren, dass die Rechtsprechung des EGMR zu Art. 10 EMRK als Auslegungshilfe für den Inhalt und die Reichweite der parlamentarischen Redefreiheit gem. Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG herangezogen werden kann. Dieser Ansatz trägt dazu bei, dass, wie vom Bundesverfassungsgericht im Urteil zum Streikverbot hervorgehoben, „den Garantien der Menschenrechtskonvention in der Bundesrepublik Deutschland möglichst umfassend Geltung“ verschafft wird und damit „Verurteilungen der Bundesrepublik Deutschland“ vermieden werden.¹¹⁴

Für die Rechtsprechungspraxis (und genauso für die Klausurlösung) bedeutet dies, dass die unter III. dargestellte Rechtsprechung des EGMR im Rahmen eines Organstreitverfahrens beim Bundesverfassungsgericht zu berücksichtigen ist. Insbesondere die Kontrolle der Verhältnismäßigkeit bietet die Möglichkeit, die vom Gerichtshof entwickelten Wertungen über den Inhalt und Umfang der parlamentarischen Meinungsfreiheit in das Prüfprogramm des Bundesverfassungsgerichts zu integrieren.¹¹⁵ Die im Rahmen der Angemessenheit vorzunehmende Abwägung zwischen Redefreiheit (Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG) und Ordnungsrecht des Bundestags (Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG) würde dabei durch die vom Straßburger Gerichtshof entwickelten Grundsätze zu Umfang und Grenzen der parlamentarischen Meinungsfreiheit angeleitet. Eine besonders enge Orientierung an dieser Urteilspraxis ist dabei geboten, wenn die streitgegenständliche Disziplinarmaßnahme wegen des Inhalts eines parlamentarischen Redebeitrags ergangen ist (enger Beurteilungsspielraum, siehe oben, III., 2., a), während bei der Überprüfung von Maßnahmen, die allein wegen der Form der Äußerung erfolgten (etwa: stumme Demonstrationen im Plenarsaal durch Hochhalten von Plakaten, siehe oben), größere Spielräume für die Abwägung bestehen.¹¹⁶

V. Fazit

Die Rechtsprechung des EGMR zu Art. 10 EMRK trägt dazu bei, Inhalt und Umfang der Redefreiheit im Deutschen Bundestag genauer zu konturieren. Insbesondere schaffen die umfassenden Ausführungen des Gerichtshofs zu den Grenzen der Meinungsfreiheit von Abgeordneten eine Richtschnur für die rechtssichere Ausgestaltung der parlamentarischen Disziplinargewalt. Hierdurch wird den Parlamentspräsidentinnen und -präsidenten eine robuste Grundlage zur Seite gestellt, um gegen hate speech, Beleidigungen und andere gezielte Störungen des ordnungsgemäßen Sitzungsablaufs vorzugehen. Diese Grundsätze sind nicht nur in der parlamentarischen Praxis, sondern auch im Rahmen von Organstreitverfahren beim Bundesverfassungsgericht zu berücksichtigen.

¹¹³ BVerfGE 148, 296 (353) m.w.N – Streikverbot für Beamte.

¹¹⁴ BVerfGE 148, 296 (352) – Streikverbot für Beamte.

¹¹⁵ So auch BVerfGE 148, 296 (356) – Streikverbot für Beamte; BVerfGE 111, 307 (324); 128, 326 (371 f.); *Kemper*, Parlamentarische Redefreiheit, 2024, S. 283 f. m.w.N.

¹¹⁶ Vgl. *Walter*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Kommentar, 106. Lfg., Stand: August Oktober, Art. 93 Rn. 177, nach dem sich aus der Rechtsprechung des EGMR zum margin of appreciation „Spielräume eigener Grundrechtsinterpretation“ ergeben.