

Gesetzentwurf

der Fraktionen der CDU/CSU, SPD und FDP

Entwurf eines Neunundzwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes – Einführung eines Ordnungsgeldes

A. Problem

Die derzeit nach der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT) möglichen Ordnungsmaßnahmen bei Störungen der Plenarsitzungen des Bundestages durch einzelne oder mehrere Abgeordnete (§ 36 ff. GO-BT) haben sich in Einzelfällen als zu wenig effektiv und ausdifferenziert erwiesen.

B. Lösung

Es wird ein Ordnungsgeld in Höhe von 1 000 Euro, im Wiederholungsfall von 2 000 Euro, als neue Ordnungsmaßnahme eingeführt, das vom sitzungsleitenden Präsidenten bzw. der sitzungsleitenden Präsidentin bei einer nicht nur geringfügigen Verletzung der Ordnung oder der Würde des Bundestages festgesetzt werden kann. Im Hinblick auf die davon berührten Rechte der Abgeordneten ist eine Ergänzung des Abgeordnetengesetzes als Rechtsgrundlage für entsprechende Änderungen der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages erforderlich. Diese sollen durch den Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vorbereitet und dem Plenum zusammen mit der Empfehlung zu diesem Gesetzentwurf zur Abstimmung zugeleitet werden.

C. Alternativen

Beibehaltung der bisherigen Rechtslage.

D. Kosten

Keine.

Entwurf eines Neunundzwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Abgeordnetengesetzes – Einführung eines Ordnungsgeldes

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Das Abgeordnetengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Februar 1996 (BGBl. I S. 326), das zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 3. April 2009 (BGBl. I S. 700) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

Dem § 44a wird folgender Absatz 5 angefügt:

„(5) Wegen einer nicht nur geringfügigen Verletzung der Ordnung oder der Würde des Bundestages bei dessen Sitzungen kann der Präsident gegen ein Mitglied des Bundestages ein Ordnungsgeld in Höhe von 1 000 Euro festsetzen. Im Wiederholungsfall erhöht sich das Ordnungsgeld auf 2 000 Euro. Bei gröblicher Verletzung der Ordnung oder der Würde des Bundestages kann das Mitglied für die Dauer der Sitzung aus dem Saal verwiesen und bis zu dreißig Sitzungstage von der Teilnahme an Sitzungen des Bundestages und seiner Gremien ausgeschlossen werden. Das Nähere regelt die Geschäftsordnung des Bundestages.“

Berlin, den 12. April 2011

Volker Kauder, Gerda Hasselfeldt und Fraktion
Dr. Frank-Walter Steinmeier und Fraktion
Birgit Homburger und Fraktion

Begründung

A. Allgemeines

- a) Die vorgeschlagenen Änderungen des Abgeordnetengesetzes gehen auf entsprechende Beratungen des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (1. Ausschuss) zurück (vgl. Ausschussdrucksachen 17-G-7 bis 17-G-7/3). Die Einführung eines Ordnungsgeldes nur in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages ist im Hinblick auf die dadurch berührten Rechte der Abgeordneten nicht ausreichend. Vielmehr ist die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage im Abgeordnetengesetz erforderlich. Da dem 1. Ausschuss – anders als zur Änderung der Geschäftsordnung nach § 128 i. V. m. § 75 Absatz 1 Buchstabe h GO-BT – kein Initiativrecht zur Änderung des Abgeordnetengesetzes zukommt, bringen die antragstellenden Fraktionen hiermit einen entsprechenden Gesetzesentwurf ein.
- b) Dem Gesetzesentwurf liegen folgende allgemeinen Erwägungen zugrunde: Das derzeit bestehende System der Ordnungsmaßnahmen in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages sieht neben dem Sach- und Ordnungsruf nach § 36 GO-BT und der Wortentziehung nach § 37 GO-BT bei gröblichen Ordnungsstörungen während der Plenarsitzungen nur den Sitzungsausschluss nach § 38 GO-BT vor. Dieser kann auch nachträglich und für die Dauer von bis zu dreißig Sitzungstage ausgesprochen werden.

Aufgrund verschiedener Ordnungsstörungen in der jüngeren Vergangenheit, insbesondere durch konzentrierte Aktionen mehrerer Mitglieder einer Fraktion, hat sich erwiesen, dass das bestehende System der Ordnungsmaßnahmen in der Praxis zu wenig effektiv und ausdifferenziert ist. Zum Beispiel können bei Ordnungsstörungen durch das Hochhalten von Transparenten oder das Tragen von Ansteckplaketten mit politischem Inhalt der Ordnungsruf als zu ineffizient und der Sitzungsausschluss als stärkste Ordnungsmaßnahme als zu undifferenziert erscheinen. Deshalb soll oberhalb des Ordnungsrufes und unterhalb des Sitzungsausschlusses als weiteres Ordnungsmittel ein Ordnungsgeld in Höhe von 1 000 Euro, im Wiederholungsfall von 2 000 Euro, eingeführt werden. Dieses hat den Vorteil, dass es einerseits als empfindliche Sanktion empfunden wird, andererseits aber nicht in die Rede- und Abstimmungsrechte der Abgeordneten eingreift, wie es beim Sitzungsausschluss, insbesondere für mehrere Sitzungstage, der Fall ist. Darüber hinaus können durch das neue Ordnungsmittel öffentlichkeitswirksame Konfrontationen, wie zum Beispiel bei einer zwangsweisen Entfernung aus dem Sitzungssaal, vermieden werden.

Anders als für das Ordnungsgeld nach § 44a Absatz 4 des Abgeordnetengesetzes (AbgG) wegen verschwiegener anzeigepflichtiger Tätigkeiten oder Einkünfte, für das nach § 50 Absatz 1 Nummer 5 der Verwaltungsgerichtsordnung der Rechtsweg zum Bundesverwaltungsgericht eröffnet ist, soll für das neue Ordnungsgeld nach § 44a Absatz 5 AbgG keine besondere Rechtswegever-

weisung erfolgen, so dass in diesem Fall nach allgemeinen Regelungen der Weg zum Bundesverfassungsgericht im Rahmen eines Organstreitverfahrens offensteht.

- c) Der Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung hat sich auch bereits mit den notwendigen Änderungen der Geschäftsordnung zur Einführung eines Ordnungsgeldes befasst. Mehrheitlich hat er sich im Wesentlichen auf folgende Vorschläge verständigt: Geschäftsordnungsrechtlich soll zwischen den verschiedenen Ordnungsmaßnahmen eine Rangordnung deutlich gemacht werden. Der Sach- und Ordnungsruf nach § 36 GO-BT und die Wortentziehung nach § 37 GO-BT sollen die unterste Stufe der Ordnungsmaßnahmen darstellen und inhaltlich unverändert in einem neugefassten § 36 GO-BT zusammengefasst werden. Als nächsthöhere Stufe soll für „nicht nur geringfügige Verletzungen der Ordnung“ das neue Ordnungsgeld in einem neugefassten § 37 GO-BT und als höchste Stufe der Sitzungsausschluss – wie bisher – wegen „gröblicher Verletzung der Ordnung“ in einem neugefassten § 38 GO-BT geregelt werden. Auch für das Ordnungsgeld sollen, wie beim Sitzungsausschluss, die Möglichkeit einer nachträglichen Festsetzung sowie die Einspruchsmöglichkeit nach § 39 GO-BT (Entscheidung durch das Plenum) geschaffen werden. Die Änderungsvorschläge sollen im Einzelnen zusammen mit der Beschlussempfehlung zur Änderung des Abgeordnetengesetzes dem Bundestag zur Abstimmung zugeleitet werden.

B. Einzelbegründungen

Zu § 44a Absatz 5 Satz 1

- a) Das Ordnungsgeld kann nur wegen einer „nicht nur geringfügigen“ Verletzung der Ordnung festgesetzt werden. Damit wird deutlich, dass es sich um eine Ordnungsverletzung von einer gewissen Intensität handeln muss, die nicht mehr durch bloßen Ordnungsruf geahndet werden kann. Als Maßstab kann auch der Umfang der Beeinträchtigung der Rechte der übrigen Mitglieder des Bundestages, insbesondere auf möglichst ungestörte Verfolgung der Plenardebatte oder des ungestörten Rederechts herangezogen werden. Nähere Konkretisierungen, zum Beispiel durch die Nennung von Fallgruppen, wären wenig sinnvoll, da dies ebenso wenig eine Diskussion im Einzelfall unterbinden würde wie die weitere Umschreibung durch unbestimmte Rechtsbegriffe. Letztlich bleibt die Feststellung einer „nicht nur geringfügigen“ Verletzung der Ordnung eine Entscheidung des sitzungsleitenden Präsidenten bzw. der sitzungsleitenden Präsidentin, die unter Würdigung der konkreten Umstände des Einzelfalles getroffen werden muss. Ob der Präsident bzw. die Präsidentin in einem solchen Fall von der Möglichkeit der Festsetzung eines Ordnungsgeldes Gebrauch macht, liegt in seinem bzw. ihrem Ermessen.
- b) Auch die „Würde des Bundestages“ wird in den Schutzbereich des neuen § 44a Absatz 5 ausdrücklich aufge-

nommen. Auch wenn bisher im Rahmen der Geschäftsordnung des Bundestages die Verletzung der Würde des Bundestages stets als eine Ordnungsverletzung im Sinne des § 38 GO-BT angesehen wurde, soll durch die ausdrückliche Erwähnung klargestellt werden, dass auch nicht verbale Ordnungsstörungen, wie zum Beispiel das Hochhalten von Transparenten, das Tragen von Ansteckplaketten je nach Gegebenheiten und Inhalten oder sonstiges provokatives Verhalten, eine Verletzung der Würde des Bundestages darstellen können. Reine Fragen der Kleiderordnung sind allerdings ausgenommen, soweit sie nicht allgemeine Regeln des Anstands verletzen.

- c) Die Höhe des Ordnungsgeldes ist auf 1 000 Euro festgeschrieben. Durch den Verzicht auf die Einräumung eines diesbezüglichen Ermessens sollen Streitigkeiten nur über die Festsetzung der konkreten Höhe des Ordnungsgeldes im Einzelfall vermieden werden. Darüber hinaus wäre es auch schwierig, einzelne Ordnungsverstöße stets so zu gewichten, dass jede Art der Ungleichbehandlung gegenüber zuvor bereits geahndeten Ordnungsverletzungen ausgeschlossen wäre.

Zu § 44a Absatz 5 Satz 2

Im Wiederholungsfall erhöht sich das Ordnungsgeld auf 2 000 Euro. Über die Vorlage eines Wiederholungsfalles entscheidet der sitzungsleitende Präsident bzw. die sitzungsleitende Präsidentin nach den konkreten Umständen des Einzelfalles. Ein Wiederholungsfall liegt in der Regel dann vor, wenn das betroffene Mitglied des Bundestages innerhalb von drei Sitzungswochen erneut Anlass für die Festsetzung eines Ordnungsgeldes aus ähnlichen Gründen gegeben hat. Auch hier liegt es im Ermessen des Präsidenten bzw.

der Präsidentin, ob er bzw. sie von der Möglichkeit der Festsetzung eines Ordnungsgeldes Gebrauch macht.

Zu § 44a Absatz 5 Satz 3

Zur Klarstellung, dass auch weiterhin unter den bisherigen Voraussetzungen des § 38 GO-BT ein Sitzungsausschluss zulässig ist, wird diese Ordnungsmaßnahme nun ausdrücklich in das Abgeordnetengesetz mit aufgenommen, konsequenterweise aber ebenfalls erweitert um das Tatbestandsmerkmal „Würde des Bundestages“. Da der Sitzungsausschluss nur bei „gröblicher“ Verletzung der Ordnung oder der Würde des Bundestages ausgesprochen werden kann, wird deutlich, dass es zwischen dem Ordnungsgeld und dem Sitzungsausschluss ein Rangstufung gibt. Ein Sitzungsausschluss kommt nur dann in Betracht, wenn die Festsetzung eines Ordnungsgeldes, entweder wegen der Schwere der Ordnungsverletzung oder weil die Ordnungsstörung sonst nicht behoben werden kann, als Ordnungsmaßnahme nicht ausreicht. Zu den möglichen Anwendungsfällen eines Sitzungsausschlusses kann auf die bisherige Praxis bei der Auslegung und Anwendung des § 38 GO-BT verwiesen werden. Da für das Ordnungsgeld und den Sitzungsausschluss ein unterschiedlicher Schweregrad der Ordnungsverletzung Voraussetzung ist, schließt sich eine gleichzeitige Festsetzung beider Ordnungsmaßnahmen aus.

Zu § 44a Absatz 5 Satz 4

Die nähere Ausgestaltung der Ordnungsmaßnahmen soll wie bisher in der Geschäftsordnung des Bundestages geregelt werden. Zu den hierzu im Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung bereits beschlossenen Vorschlägen siehe unter Abschnitt A Buchstabe c.