



Dänischenhagen, den 26.07.2017

An das
Schleswig-Holsteinische
Landesverfassungsgericht
Brockdorff-Rantzau-Straße 13
24837 Schleswig

LVerfG 4/17

In dem Organstreitverfahren (Art. 51 Abs. 2 Nr. 1 LVerf SH, §§ 3 Nr. 1, 35 ff. LVerfGG SH)
des Herrn Dr. Patrick Breyer, ehemals Düsternbrooker Weg 70, 24105 Kiel

- Antragsteller -

gegen

den Präsidenten des Schleswig-Holsteinischen Landtags, Düsternbrooker Weg 70, 24105 Kiel

- Antragsgegner -

Bevollmächtigter: Professor Dr. Florian Becker,



wegen Wortentziehung in der 140. Sitzung des Schleswig-Holsteinischen Landtags am 22.
Februar 2017

zeige ich an, dass mir der Antragsgegner Vollmacht gem. § 19 Abs. 1 LVerfGG SH erteilt
und mich zur Durchführung des in der Vollmacht bezeichneten Organstreitverfahrens beauf-
tragt hat,

Anlage AG 1.

Namens und im Auftrag des Antragsgegners beantrage ich,
den Antrag zurückzuweisen.

Der Antrag ist bereits mangels Rechtsschutzbedürfnisses des Antragstellers unzulässig.

Er ist zudem unbegründet. Der Antragsgegner hat mit der rechtmäßigen Anwendung der Geschäftsordnung des Landtags die Redefreiheit des Antragstellers in verfassungsmäßig einwandfreier Weise eingeschränkt.

Aus diesem Grunde ergibt sich aus der Sicht des Antragsgegners keine Notwendigkeit, der in dem Schriftsatz vom 19. Mai 2017 enthaltenen Aufforderung des Antragsgegners zu einem Anerkenntnis Folge zu leisten. Der Antragsgegner leitet seine Aufforderung aus einem Verständnis des Urteils des Schleswig-Holsteinischen Landesverfassungsgerichts vom 17. Mai 2017 in der Sache LVerfG 1/17 ab, das wesentliche Aspekte der Entscheidung übersieht. Insbesondere der Umstand, dass in dem vorliegenden Fall durch den Antragsteller ein gesetzliches Ausspracheverbot missachtet wurde, dessen Anliegen der Schutz von Integrität und Unabhängigkeit des Schleswig-Holsteinischen Landesverfassungsgerichts sowie seiner Richterinnen und Richter und damit der Schutz der Funktionsfähigkeit eines Verfassungsorgans ist, zwingt zu einer grundlegenden, in der Entscheidung LVerfG 1/17 aber bereits angelegten Differenzierung der Rechtsfolgen zwischen jenem und dem vorliegenden Organstreitverfahren.

Inhaltsübersicht

A. Unzulässigkeit des Antrags	5
I. Rechtsschutzbedürfnis als Sachurteilsvoraussetzung	5
II. Rechtsschutzbedürfnis nach Erledigung	5
1. Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts	6
2. Rechtsprechung anderer Verfassungsgerichte	6
III. Erforderlichkeit eines sonstigen schutzwürdigen Interesses bei Erledigung	8
1. Ableitung aus der Aufgabe eines Organstreitverfahrens	8
2. Weitere schutzwürdige Interessenpositionen.....	9
a) Abwehr einer Wiederholungsgefahr	9
b) Objektives Klarstellungsinteresse	10
IV. Fehlendes Rechtsschutzbedürfnis	10
1. Erledigung.....	10
2. Keine weiteren schutzwürdigen Interessenpositionen	10
a) Keine Wiederholungsgefahr.....	11
b) Kein Klarstellungsinteresse	11
V. Zwischenergebnis	12
B. Unbegründetheit des Antrags	13
I. Schutzbereich des parlamentarischen Rederechts	13
II. Schranken des Rederechts	14
III. Einschränkung des Rederechts durch den Landtagspräsidenten auf der Grundlage der Geschäftsordnung	14
1. Maßstababildung	15
2. Beurteilungsspielraum des Landtagspräsidenten	15

IV. Rechtmäßigkeit der Wortentziehung	16
1. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung der Wortentziehung	16
a) Verletzung von Rechten eines Verfassungsorgans	16
(1) Das Landesverfassungsgericht als Verfassungsorgan	17
(2) Schutzgegenstand	18
(3) Ausspracheverbot als Schutzinstrument.....	19
(4) Verletzung der Rechte durch den Antragsteller	20
b) Verletzung von Rechten anderer Abgeordneter und Fraktionen	22
(1) Gleichheitssichernde Funktion der Redeordnung	23
(2) Voraussetzungen und Grenzen der Erklärung zur Abstimmung.....	23
(3) Besondere Grenzen der Erklärung zur Abstimmung bei Abstimmungen mit gesetzlichem Ausspracheverbot	24
(4) Verletzung von § 64 Abs. 2 LTGO SH, § 6 Abs. 3 Satz 1 LVerfGG	24
2. Anwendung der Rechtsgrundlage	26
a) Keine unmittelbare Anwendung von § 67 LTGO SH.....	26
b) Wortentziehung bei Erklärung nach erfolgter Abstimmung.....	27
c) Rechtsverletzungen als Grund für die Wortentziehung	28
d) Vorausgehende Ermahnungen	28
3. Auswahl der Rechtsfolge	29
V. Zwischenergebnis	30
C. Ergebnis.....	31

A. Unzulässigkeit des Antrags

Der Antrag auf Feststellung der Verletzung der Rechte des Antragstellers aus Art. 17 Abs. 1 LVerf SH durch die am 22. Februar 2017 in der 140. Sitzung des Schleswig-Holsteinischen Landtags ihm gegenüber ausgesprochene Entziehung des Wortes ist bereits unzulässig, da es dem Antragsteller nach seinem Ausscheiden aus dem Schleswig-Holsteinischen Landtag mit dem Ende der 18. Legislaturperiode an dem für dieses Verfahren erforderlichen Rechtsschutzbedürfnis mangelt.

I. Rechtsschutzbedürfnis als Sachurteilsvoraussetzung

Das Vorliegen eines Rechtsschutzbedürfnisses auf Seiten des Antragstellers ist auch in einem Organstreitverfahren Voraussetzung für eine Entscheidung in der Sache,

Beschluss des Staatsgerichtshofs des Landes Hessen vom 13.07.2016, P. St. 2431, NVwZ-RR 2016, 937 (939); für die Ebene des Bundes: BVerfGE 62, 1 (33); 67, 100 (127); 87, 207 (209); 119, 302 (307f.).

Zwar indiziert der substantiierte Vortrag der Verletzung organschaftlicher Rechte in der Regel ein Rechtsschutzbedürfnis. Von diesem Grundsatz sind aber in besonders gelagerten Konstellationen Ausnahmen zu machen,

BVerfGE 68, 1 (77).

II. Rechtsschutzbedürfnis nach Erledigung

Es mangelt einem Antragsteller an einem erforderlichen Rechtsschutzbedürfnis, wenn die in dem Organstreitverfahren angegriffene Maßnahme in der Vergangenheit liegt und keine Wirkung mehr entfaltet. In einem solchen Fall existiert ein Rechtsschutzbedürfnis nur dann, wenn ein sonstiges schutzwürdiges Interesse an der begehrten Feststellung nachgewiesen werden kann,

aus der Literatur: *Umbach*, in: ders./Clemens (Hrsg.), Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Mitarbeiterkommentar, §§ 63, 64 Rn. 172; *Bethge*, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, Stand: Januar 2017, § 64 Rn. 99; s.a. *Walter*, in: Beck'scher Online-Kommentar BVerfGG, 3. Edition 2017, § 64 Rn. 50 ff.

1. Rechtsprechung des Landesverfassungsgerichts

Zwar hat das Schleswig-Holsteinische Landesverfassungsgericht erst kürzlich festgestellt, dass es dem Rechtsschutzbedürfnis eines Antragstellers im Organstreitverfahren grundsätzlich nicht entgegensteht, wenn die angegriffene Maßnahme keine rechtlichen Wirkungen mehr entfaltet,

Urteil des Schleswig-Holsteinischen Landesverfassungsgerichts vom 17.05.2017, LVerfG 1/17, Rn. 32 f.

In dem dort entschiedenen Fall trat aber offensichtlich der Umstand einer Wiederholungsgefahr hinzu, die ein schutzwürdiges Interesse an der Entscheidung des Verfahrens begründete: der Antragsteller des Verfahrens LVerfG 1/17 und der Antragsteller des hiesigen Verfahrens sind identisch und beide Verfahren waren und sind letztlich auf einen durchgängigen Konflikt zwischen dem Antragsteller und seiner Partei und allen übrigen politischen Kräften im Parlament zurückzuführen, die Sinn und Nutzen von seit langem bewährten parlamentarischen Gebräuchen zum Gegenstand haben. Aus diesem Grundkonflikt konnten bis zum Ende der Legislaturperiode jederzeit weitere Auseinandersetzungen resultieren. Die Frage, ob die Erledigung der im Organstreitverfahren angegriffenen Maßnahme das Rechtsschutzbedürfnis des Antragstellers entfallen lässt, stellte sich mithin in dem Verfahren LVerfG 1/17 nicht, so dass das Landesverfassungsgericht keinen Anlass hatte, sich mit der Frage des Rechtsschutzbedürfnisses auseinanderzusetzen.

Durch seine ausdrückliche Bezugnahme auf die Rechtsprechung anderer Verfassungsgerichte, die mit vergleichbaren Fragestellungen befasst waren,

Urteil des Schleswig-Holsteinischen Landesverfassungsgerichts vom 17.05.2017, LVerfG 1/17, Rn. 33.,

macht das Schleswig-Holsteinische Landesverfassungsgericht deutlich, dass die in mehreren der in Bezug genommenen Entscheidungen entwickelten Ausnahmen von diesem Grundsatz – Rechtsschutzbedürfnis nach Erledigung – auch Bedeutung für den schleswig-holsteinischen Verfassungsraum entfalten.

2. Rechtsprechung anderer Verfassungsgerichte

Nur vereinzelt sehen die Verfassungsgerichte von Bund und Ländern auch ohne Bezugnahme auf sonstige schutzwürdige Interessen begründende Umstände ein Rechtsschutzbedürfnis, wenn die streitbefangene Maßnahme keine weitere Wirkung entfaltet,

so z.B.: Urteile des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern vom 25.06.2015, LVerfG 10/14, juris Rn. 116 f. und vom 30. Juni 2016, 1/15, juris Rn. 16 sowie, 2/15, juris Rn. 22; BVerfGE 10, 4 (11); 49, 70 (77).

Auch wenn in diesen Entscheidungen im Rahmen der Ausführungen zum Rechtsschutzbedürfnis eine entsprechende Bezugnahme fehlt, so ist doch zu berücksichtigen, dass soweit ersichtlich in allen diesen Fällen – anders als in dem vorliegenden Verfahren – die Antragsteller im Zeitpunkt der Entscheidung noch Mitglieder des Parlaments waren, weshalb insofern eine Wiederholungsgefahr jedenfalls nicht auszuschließen war.

Zudem ist eine Vielzahl weiterer verfassungsgerichtlicher Entscheidungen nachweisbar, in denen ausdrücklich festgestellt wird, dass es ohne weitere hinzutretende Umstände an einem Rechtsschutzbedürfnis fehlt, wenn die angegriffene Maßnahme abgeschlossen ist und für den Antragsteller keine Rechtswirkungen mehr entfaltet oder in denen das Rechtsschutzbedürfnis nur unter Bezugnahme auf sonstige im konkreten Sachverhalt vorliegende schutzwürdige Interessen bejaht wurde,

Beschluss des Staatsgerichtshofs Hessen vom 13.07.2016, P. St. 2431, NVwZ-RR 2016, 937 (939); Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern vom 27.05.2003, LVerfG 10/02, juris Rn. 36; Urteil des Staatsgerichtshofs der Freien Hansestadt Bremen vom 14.02.2017, St 4/16, juris Rn. 46; Urteil des Niedersächsischen Staatsgerichtshofs vom 29.01.2016, 1/15, juris Rn. 39; Beschluss des Verfassungsgerichtshofs des Landes Berlin vom 25.03.1999, 58/98, juris Rn. 21; für die Bundesebene BVerfGE 1, 372 (379); 41, 291 (303); 87, 207 (209); 104, 310 (331); 119, 302 (308 f.); 136, 190 (192).

In diesem Sinne hat das Bundesverfassungsgericht den Antrag eines Bundestagsabgeordneten, der die Feststellung einer Verletzung seiner Rechte aus Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG begehrte, mangels Rechtsschutzbedürfnisses für unzulässig erachtet, nachdem der Antragsteller aus dem Bundestag ausgeschieden war, weil weder eine Wiederholungsgefahr, noch ein sonstiges schutzwürdiges Interesse an der Klärung der streitbefangenen Maßnahme ersichtlich war,

BVerfGE 87, 207 (209).

Diese Ansicht hat das Bundesverfassungsgericht in seiner damaligen Eigenschaft als Landesverfassungsgericht für Schleswig-Holstein in einer nahezu identischen Fallgestaltung nochmals unterstrichen,

Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 22.06.1999, 2 BvK 1/95 (BeckRS 1999, 15434).

In diesem Verfahren beehrte eine Abgeordnete des 13. Schleswig-Holsteinischen Landtags unter anderem die Feststellung, dass sie durch die ihr im Rahmen der Aussprache über einen Bericht der Landesregierung erteilten Ordnungsrufe sowie ihren späteren Ausschluss aus der Sitzung in ihren parlamentarischen Rechten verletzt worden war. Im Laufe des Verfahrens endete die Legislaturperiode und die Antragstellerin schied aus dem Schleswig-Holsteinischen Landtag aus.

Das Bundesverfassungsgericht hielt die Anträge für unzulässig, weil es der Antragstellerin jedenfalls am erforderlichen Rechtsschutzbedürfnis fehlte. Da die Antragstellerin nicht mehr Mitglied des Landtags war, konnte sich ein Streit dieser Art nicht wiederholen. Das Gericht sah auch kein sonstiges schutzwürdiges Interesse an der Klärung der Frage, ob die Antragstellerin durch die verhängten Maßnahmen in ihren Rechten verletzt wurde. Insbesondere waren keine Anhaltspunkte ersichtlich, die ein öffentliches Interesse an der Entscheidung zu begründen vermochten, wobei das Gericht ausdrücklich dahinstehen ließ, ob ein solches Interesse überhaupt geeignet sei, das fehlende Rechtsschutzbedürfnis der Antragstellerin zu überwinden.

Zwar findet sich auch eine Reihe von Entscheidungen, in denen das Gericht offen lässt, ob es in Fällen dieser Art zur Begründung des Rechtsschutzbedürfnisses eines besonderen schutzwürdigen Interesses bedarf. Doch konnte diese Frage dort stets offen gelassen werden, gerade weil in den entschiedenen Fällen jeweils ein solches Interesse bestand,

BVerfGE 121, 135 (152); 131, 152 (193).

III. Erforderlichkeit eines sonstigen schutzwürdigen Interesses bei Erledigung

1. Ableitung aus der Aufgabe eines Organstreitverfahrens

Das Organstreitverfahren ist nicht objektiver, sondern kontradiktorischer Natur. Es dient einer Abgrenzung von Kompetenzen der beteiligten Verfassungsorgane und nicht einer von der Auflösung dieser Kompetenzkonflikte losgelösten Kontrolle der objektiven Verfassungsmäßigkeit konkreten Organhandelns,

BVerfGE 126, 55 (67); 136, 190 (192); 140, 115 (146); vgl. auch Löwer, in: Handbuch des Staatsrechts III, 3. Auflage 2005, § 70 Rn. 11.

Dieses Verfahrensziel kann nicht mehr erreicht werden, wenn die angegriffene Maßnahme bereits abgeschlossen ist und keine rechtlichen Wirkungen mehr zeitigt,

BVerfGE 136, 190 (1992).

Das gilt erst recht, wenn einer der Beteiligten durch Ausscheiden aus dem Parlament seine Organstellung eingebüßt hat und damit über keine Kompetenzen mehr verfügt, die es abzugrenzen gilt,

Löwer, in: Handbuch des Staatsrechts III, 3. Auflage 2005, § 70 Rn. 12.

Deshalb reicht das bloße „Rehabilitationsinteresse“ an der Feststellung der Verletzung organ-schaftlicher Rechte durch bereits abgeschlossene und keine rechtliche Wirkung mehr entfalten-de Maßnahmen nicht aus, um ein Bedürfnis für die begehrte Feststellung zu begründen,

BVerfGE 136, 190 (1992).

Vielmehr bedarf es in diesen Fällen eines darüber hinausgehenden schutzwürdigen Interesses an der Klärung der aufgeworfenen Rechtsfrage.

2. Weitere schutzwürdige Interessenpositionen

a) Abwehr einer Wiederholungsgefahr

Ein solches Interesse kommt etwa dann in Betracht, wenn die konkrete Gefahr besteht, dass sich die angegriffene Maßnahme wiederholt. Dann erschöpft sich das Interesse des Antragstellers nicht in seiner bloßen „Rehabilitation“, sondern in dem vorbeugenden Schutz seines Kompetenzbereichs.

Eine Wiederholungsgefahr liegt aber nicht mehr vor, sobald der Antragsteller seine Organstellung verloren hat. Deshalb verlieren Abgeordnete in einem Organstreitverfahren grundsätzlich das Bedürfnis nach gerichtlichem Schutz, wenn sie infolge personeller Diskontinuität am Ende der Legislaturperiode aus dem Parlament ausgeschieden sind. Dies gilt jedenfalls dann, wenn Gegenstand ihres Begehrens einzelne Maßnahmen anderer Verfassungsorgane wie etwa Ordnungsrufe oder Sitzungsausschlüsse sind und wenn nicht an die Stelle der Wiederholungsgefahr ein anderes schutzwürdiges Interesse an der Entscheidung der aufgeworfenen Rechtsfrage tritt,

Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern vom 27.05.2003, LVerfG 10/02, juris Rn. 36; für die Bundesebene: BVerfGE 140, 115 (147).

b) Objektives Klarstellungsinteresse

Daneben soll auch ein objektives Interesse an der Klarstellung der streitbefangenen Rechtsfrage geeignet sein, das fehlende Rechtsschutzbedürfnis zu überwinden,

Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern vom 27.05.2003, LVerfG 10/02, juris Rn. 38; *Bethge*, in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, Stand: Januar 2017, § 64 Rn. 99; *Löwer*, in: Handbuch des Staatsrechts III, 3. Auflage 2005, § 70 Rn. 24; BVerfGE 119, 302 (309); vgl. auch BVerfGE 140, 115 (147 f.); offen gelassen im Beschluss des BVerfG vom 22.06.1999, 2 BvK 1/95, juris Rn. 9; BVerfGE 87, 207 (209).

Dies ist etwa denkbar, wenn das Verfahren verfassungsrechtliche Fragen aufwirft, deren verbindliche Entscheidung von grundsätzlicher Bedeutung für das Verfassungsleben ist,

vgl. Urteil des Landesverfassungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern vom 27.05.2003, LVerfG 10/02, juris Rn. 39.

IV. Fehlendes Rechtsschutzbedürfnis

Die Anwendung dieser Maßstäbe auf den vorliegenden Sachverhalt führt zu dem Ergebnis, dass dem Antragsteller das erforderliche Rechtsschutzbedürfnis für das vorliegende Organstreitverfahren fehlt.

1. Erledigung

Die dem Antragsteller gegenüber in der 140. Sitzung des Schleswig-Holsteinischen Landtags ausgesprochene Entziehung des Wortes stellte einen punktuellen Rechtsakt dar, der nunmehr abgeschlossen in der Vergangenheit liegt und keine rechtliche Wirkung mehr entfaltet. Die Entziehung kann nicht rückgängig gemacht werden, indem dem Antragsteller rückwirkend das Wort erteilt wird. Die Sitzung ist beendet und der Antragsteller ist nicht mehr Mitglied des Schleswig-Holsteinischen Landtags.

2. Keine weiteren schutzwürdigen Interessenpositionen

Es liegt auch kein sonstiges schutzwürdiges Interesse an einer Entscheidung des Gerichts vor. Wäre dies zum Zeitpunkt des Verfahrens LVerfG 1/17 wegen der weiteren Mitgliedschaft des Antragstellers im Parlament noch anders zu beurteilen gewesen, so fehlt es jedenfalls in die-

sem Verfahren angesichts des Ausscheidens des Antragstellers aus dem Schleswig-Holsteinischen Landtag.

a) Keine Wiederholungsgefahr

Zum einen besteht keine konkrete Wiederholungsgefahr. Die Mitgliedschaft des Antragstellers wurde mit dem Ablauf der 18. Legislaturperiode beendet und in der nunmehr laufenden 19. Legislaturperiode nicht erneuert. Dieser oder ein ähnlicher Streit kann sich daher zwischen den Beteiligten nicht wiederholen. Dass der Antragsteller möglicherweise in einer der nachfolgenden Wahlperioden wieder in den Schleswig-Holsteinischen Landtag einzieht und sich dort ein entsprechender Streit wiederholt, vermag mit Blick auf die zeitliche Ferne sowie die Entwicklung der politischen Landschaft eine hinreichend konkrete Wiederholungsgefahr nicht zu begründen.

Auch im Übrigen ist ein schutzwürdiges Interesse des Antragstellers an der Klärung der Frage, ob die Handlungen des Antragsgegners ihn in seinen Rechten als Abgeordneter verletzt haben, unter keinem Gesichtspunkt ersichtlich. Der Antragsteller hat insoweit auch keine Umstände vorgetragen, die ein anderes Ergebnis rechtfertigen könnten.

b) Kein Klarstellungsinteresse

Zum anderen fehlt es nach der grundlegenden Entscheidung in dem Urteil des Schleswig-Holsteinischen Landesverfassungsgerichts vom 17. Mai 2017 in der Sache LVerfG 1/17 an einem objektiven Interesse an der Klärung der streitigen Rechtsfrage. In dieser Entscheidung hat das angerufene Gericht Schutzbereich und Beschränkungsmöglichkeiten der parlamentarischen Redefreiheit der Abgeordneten ausführlich dargelegt. Aus diesen Ausführungen lassen sich die Folgerungen für dieses Verfahren ableiten.

Im Streit steht lediglich, ob die Möglichkeiten der Begrenzung des Rederechts in diesem Einzelfall von dem Antragsgegner beachtet worden sind. Auch der Antragsgegner sieht insofern keinen Bedarf, wenn er die materiell-rechtliche Bewertung des dem Verfahren zum Az. LVerf 1/17 zugrundeliegenden Sachverhalts mit den hier zu beurteilenden Umständen als identisch erachtet,

Antragsschrift S. 8.

Diese Position unterstreicht der Antragsteller – wenn auch mit irrigen Konsequenzen – erneut in seinem Schriftsatz vom 19. Mai 2017.

V. Zwischenergebnis

Der Antrag erfüllt die hier dargestellten Anforderungen an das Rechtsschutzbedürfnis in einem Organstreitverfahren nicht und ist deshalb im Einklang mit dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 22. Juni 1999 bereits unzulässig.

B. Unbegründetheit des Antrags

Angesichts der Unzulässigkeit des Organstreitverfahrens ist nur hilfsweise auch auf die Unbegründetheit des Antrags einzugehen.

Der Antragsgegner hat den Antragsteller durch die Wortentziehung vom 22. Februar 2017 die Rechte des Abgeordneten aus Art. 17 LVerf SH nicht verletzt.

I. Schutzbereich des parlamentarischen Rederechts

Der Antragsgegner hat den Antragsteller durch eine Wortentziehung nach § 67 Abs. 1 LTGO SH anlässlich einer in der Sitzung des Parlaments vom 22. Februar 2017 getätigten Erklärung zum Abstimmungsverhalten förmlich sanktioniert und damit in den Schutzbereich seines Rederechts eingegriffen.

Das parlamentarische Rederecht ist ein Element der in Art. 17 LVerf SH etablierten und geschützten Statusrechte der Abgeordneten. Auch wenn es nicht ausdrücklich in der Norm benannt ist, folgt das Rederecht aus der Funktion und den Aufgaben des Parlaments und der Bedeutung des einzelnen Abgeordneten für diese,

Urteil des Schleswig-Holsteinischen Landesverfassungsgerichts vom 17.05.2017, LVerfG 1/17, Rn. 36; *Hübner*, in: v. Mutius/Wuttke/Hübner, Kommentar zur Landesverfassung Schleswig-Holstein, Kiel 1995, Art. 11 Rn. 17.

Der Schutzbereich des Rederechts ist weit zu verstehen. Er umfasst sämtliche Wortbeiträge im Plenum. Eine Differenzierung der verschiedenen Beiträge im Rahmen der parlamentarischen Diskussion würde der hohen Bedeutung des parlamentarischen Rederechts als Teil der von Art. 17 LVerf SH geschützten Abgeordnetenrechte nicht gerecht,

Urteil des Schleswig-Holsteinischen Landesverfassungsgerichts vom 17.05.2017, LVerfG 1/17, Rn. 36.

Der Schutzbereich des parlamentarischen Rederechts umfasst damit auch die hier in Streit stehende Erklärung zum Abstimmungsverhalten gem. § 64 Abs. 2 LTGO SH.

II. Schranken des Rederechts

Art. 17 LVerf SH gewährt das Rederecht der Abgeordneten nicht unbeschränkt und uneingeschränkt.

Bereits der von der Landesverfassung selbst bestimmte Ausschluss der Aussprache bei der Wahl des Ministerpräsidenten oder der Ministerpräsidentin in Art. 33 Abs. 2 Satz 1 LVerf SH zeigt, dass das parlamentarische Rederecht Schranken kennt. Diese Schranken müssen sich nicht notwendigerweise allein ausdrücklich aus der Verfassung ergeben, sondern sie können auch in anderen Rechtsnormen enthalten sein, soweit diese dem Schutz verfassungsrechtlich relevanter Rechtsgüter dienen.

Wie das Landesverfassungsgericht klargestellt hat, ist ein Ausgleich zwischen der Verwirklichung des parlamentarischen Rederechts und dem notwendigen Schutz anderer gleichrangiger Verfassungsgüter notwendig. Als solche Verfassungsgüter kommen insbesondere das Rederecht anderer Abgeordneter, die Funktionsfähigkeit des Parlaments und geschützte Rechtsgüter Dritter in Betracht,

Urteil des Schleswig-Holsteinischen Landesverfassungsgerichts vom 17.05.2017, LVerfG 1/17, Rn. 41; *Wiefelspütz*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, Baden-Baden 2016, § 12 Rn. 32.

Der Ausgleich zwischen dem parlamentarischen Rederecht und anderen Rechtsgütern von Verfassungsrang obliegt in erster Linie dem Parlament selbst. Je nach Regelungsgegenstand kann die notwendige Beschränkung des Rederechts in der Verfassung selbst, in einem einfachen Gesetz oder auch in der Geschäftsordnung des Parlaments erfolgen.

In dem vorliegenden Verfahren begrenzt § 6 Abs. 3 LVerfGG zum Schutze der Integrität des Landesverfassungsgerichts und seiner Richterinnen und Richter das parlamentarische Rederecht.

III. Einschränkung des Rederechts durch den Landtagspräsidenten auf der Grundlage der Geschäftsordnung

Der Schutz des Rederechts sowie Anwendung und Durchsetzung seiner Schranken obliegt dem Landtagspräsidenten. Er führt die Geschäfte des Landtags. Zur Verfolgung und Durchsetzung dieses und anderer verfassungsrechtlich legitimer Ziele bei der Einschränkung des Rederechts enthalten §§ 52 ff. LTGO SH Vorschriften zur Redeordnung und §§ 65 ff. LTGO SH ein abgestuftes System an Ordnungsmaßnahmen.

1. Maßstabsbildung

Bei der Ermittlung des verfassungsrechtlichen Maßstabs für die Prüfung eines Eingriffs in die parlamentarische Redefreiheit ist zu differenzieren, ob der streitgegenständliche Eingriff an die äußere Gestalt und Form des Redebeitrags oder aber an seinen Inhalt anknüpft.

Wird eine Ordnungsmaßnahme wie mit Blick auf die streitbefangene Erklärung zur Abstimmung durch den Inhalt einer Aussage hervorgerufen, kann das Landesverfassungsgericht nicht nur (wie bei Anknüpfung an die äußere Form einer Aussage) prüfen, ob alle entscheidungsrelevanten Tatsachen bekannt waren, die Bewertung des Verhaltens gemessen an der sonstigen Parlamentspraxis dem Gleichheitssatz genügt, ob die Maßnahme offensichtlich fehlerhaft oder willkürlich erscheint und ob die Auswahl des Ordnungsmittels zumindest als vertretbar erscheint,

Urteil des Schleswig-Holsteinischen Landesverfassungsgerichts vom 17.05.2017, LVerfG 1/17, Rn. 47.

Vielmehr muss das Gericht auch feststellen, ob durch den Inhalt der Aussage andere gleichrangige Rechtsgüter von Verfassungsrang verletzt oder gefährdet waren, die durch den Eingriff geschützt wurden, da auf den Inhalt einer parlamentarischen Aussage bezogene Maßnahmen nach den oben dargestellten Grundsätzen ausschließlich an die Verletzung von Rechten anderer Verfassungsorgane, von Rechten Dritter oder von Interessen der Allgemeinheit mit Verfassungsrang anknüpfen dürfen,

Urteil des Schleswig-Holsteinischen Landesverfassungsgerichts vom 17.05.2017, LVerfG 1/17, Rn. 55.

Soweit die „Rechte“ anderer Verfassungsorgane betroffen sind (und von diesen in der Folge die Rede ist), liegt auf der Hand, dass es sich insoweit nicht um subjektiv-öffentliche Rechte, sondern vielmehr um institutionelle Befugnisse, Kompetenzen und Rechtspositionen handelt.

Insoweit muss im Einzelfall ein Ausgleich zwischen dem parlamentarischen Rederecht aus Art. 17 LVerf SH und den gleichrangigen Rechtsgütern von Verfassungsrang als Schranken des Rederechts hergestellt werden.

2. Beurteilungsspielraum des Landtagspräsidenten

Dem Antragsgegner kommt bei Anwendung und Durchsetzung dieser Regeln ein Beurteilungsspielraum zu, da die Bewertung des Verhaltens bestimmter Abgeordneter durch den Landtagspräsidenten im Kontext des Ablaufs und der Atmosphäre der jeweiligen Sitzung zu

sehen ist. Die Ausübung der dem Landtagspräsidenten übertragenen Ordnungsgewalt verlangt eine wertende Entscheidung bei Ausübung des zur Verfügung stehenden, abgestuften Systems an Ordnungsmaßnahmen. Aufgrund der auch auf Prävention ausgerichteten Ordnungsmaßnahmen enthält diese Entscheidung prognostische Erwägungen, welche bei einer nachträglichen verfassungsgerichtlichen Überprüfung nicht vollständig nachvollziehbar sind,

Urteil des Schleswig-Holsteinischen Landesverfassungsgerichts vom 17.05.2017, LVerfG 1/17, Rn. 43 f.; Urteil des Sächsischen Verfassungsgerichtshofs vom 03.11.2011, Vf. 30-I-11, NVwZ-RR 2012, 89.

Dem Landesverfassungsgericht ist es somit nicht möglich, die vom Antragsteller angegriffene Wortentziehung vollständig zu überprüfen. Die begehrte Feststellung der Rechtswidrigkeit dieser Wortentziehung kommt nur in Betracht, wenn der Antragsgegner die Grenzen des ihm zukommenden Beurteilungsspielraums überschritten hat, der je nach Anknüpfungspunkt in dem dargelegten Sinne zu differenzieren ist.

IV. Rechtmäßigkeit der Wortentziehung

Der Antragsgegner hat den ihm zustehenden Beurteilungsspielraum bei der Feststellung der Rechtsverletzung, der Anwendung der Ermächtigungsgrundlage und der Festlegung der Rechtsfolge nicht überschritten.

1. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung der Wortentziehung

Ein Eingriff in die Redefreiheit des Abgeordneten darf nur zum Schutze gleichrangiger Rechtsgüter von Verfassungsrang vor Verletzung oder Gefährdung erfolgen.

a) Verletzung von Rechten eines Verfassungsorgans

Zu den zu schützenden Rechten gehören nicht nur private Rechte, sondern auch die verfassungsrechtliche Stellung, die Kompetenzen und die Funktionsfähigkeit anderer, grundsätzlich dem Parlament gleichrangiger Verfassungsorgane sowie ihrer Mitglieder. Der Antragsteller hat durch seine streitbefangene Äußerung diese Rechte eines anderen Verfassungsorgans verletzt.

(1) Das Landesverfassungsgericht als Verfassungsorgan

Die Grundlage für die Errichtung des Landesverfassungsgerichts hat der Verfassungsgeber in Art. 51 LVerf SH geschaffen. Existenz, Stellung und Aufgaben des Schleswig-Holsteinischen Landesverfassungsgerichts ergeben sich im Wesentlichen unmittelbar aus der Verfassung des Landes. Dies macht deutlich, dass es sich bei dem Gericht um ein Verfassungsorgan handelt,

zu den entsprechenden Kriterien eines Verfassungsorgans: *Kloepfer*, Verfassungsrecht I, 2011, § 14 Rn. 8.

Die Eigenschaft des Schleswig-Holsteinischen Landesverfassungsgerichts als Verfassungsorgan wird durch § 2 LVerfGG bestätigt, in dem das Gericht als „ein allen übrigen Verfassungsorganen gegenüber selbstständiges und unabhängiges Gericht des Landes“ bezeichnet wird. § 12 Abs. 2 LVerfGG räumt dem Landesverfassungsgericht Autonomie ein, sich eine Geschäftsordnung zu geben. Die Mitglieder des Schleswig-Holsteinischen Landesverfassungsgerichts verfügen über eine besondere Rechtsstellung, die sie der Disziplinargewalt anderer staatlicher Institutionen entzieht. So ist die Unabhängigkeit und politische Neutralität durch Art. 51 Abs. 4 LVerf SH sowie § 8 LVerfGG geschützt. Das Landesverfassungsgericht ist damit als „Hüter“ über die Landesverfassung konzipiert. Es ist wie das Bundesverfassungsgericht im Bund ein oberstes Verfassungsorgan,

Blackstein, Das Landesverfassungsgericht von Schleswig-Holstein, Kiel 2014, S. 62 f.; ausdrücklich für Hessen: Urteil des BVerfG vom 24.03.1982, NJW 1982, 1579 (1582); *Starck*, in: ders./Stern, Landesverfassungsgerichtsbarkeit, Band 1, Baden-Baden 1983, S. 155 f.

Die Einordnung des Schleswig-Holsteinischen Landesverfassungsgerichts als Verfassungsorgan unterscheidet es vom Landesrechnungshof Schleswig-Holstein, dessen Mitglied in der maßstabsbildenden Entscheidung LVerfG 1/17 vom 17. Mai 2017 Gegenstand einer Erklärung zur Abstimmung war.

Der Landesrechnungshof ist zwar auch in der Verfassung des Landes institutionalisiert, übt indes anders als dies für ein Verfassungsorgan erforderlich ist, keine staatsleitenden Tätigkeiten aus. Er verfügt über staatsorganisationsinterne Prüfungs-, Kontroll- und Beanstandungskompetenzen, nicht aber über externe, staatsleitende Entscheidungsbefugnisse. Gem. § 1 Abs. 1 LRH-G ist er eine selbstständige oberste Landesbehörde und damit der Exekutive zuzuordnen. Er ist aber kein Verfassungsorgan,

vgl. für die vergleichbare Rechtslage in Sachsen-Anhalt: Urteil des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt vom 23.11.2015, NVwZ 2016, 527 (528 f.);

Scheffczyk/Wolff, LKV 2008, S. 309 ff. (309 f.); für den BRH *Kube*, in: Maunz/Dürig, GG, Stand: Dezember 2016, Art. 114 Rn. 62.

(2) Schutzgegenstand

Der verfassungsrechtliche Schutz des Landesverfassungsgerichts als Verfassungsorgan umfasst die Integrität des Ansehens und der Autorität seiner Mitglieder sowie des Gerichts als Institution.

Das Landesverfassungsgericht kann seine Funktion als allein anhand rechtlicher Maßstäbe handelnder Hüter des Verfassungsrechts nur wahrnehmen, wenn es sich dem parteipolitischen Diskurs entzieht und in diesen auch nicht durch Dritte involviert wird. Dies bedeutet natürlich nicht, dass die Entscheidungen des Gerichts keine politische Relevanz aufweisen; aber es handelt sich bei ihnen um aus der Verfassung anhand juristischer Methoden ableitbare Beschränkungen politischer Gestaltungsfreiheit. Das Gericht wirkt damit an der Schnittstelle von politischem und juristischem Diskurs, bezieht seine Autorität in jenem aber vorrangig aus dem Umstand, dass er in ihm nicht die Rolle eines Akteurs hat.

Dass die gebotene Distanz des Gerichts zum politischen Diskurs auch der institutionellen Sicherung bei der Wahl der Richterinnen und Richter bedarf, hat auch das Bundesverfassungsgericht für die Ebene des Bundes betont. Anlass der entsprechenden Kritik war der Umstand gewesen, dass der Bundestag die von ihm zu berufenden Richter des Bundesverfassungsgerichts nach damaliger Rechtslage in indirekter Wahl durch einen aus zwölf Abgeordneten bestehenden Wahlausschuss (§ 6 BVerfGG) wählte und damit diesen Vorgang dem breiten politischen Diskurs im Plenum entzog.

Nach Ansicht des Gerichts realisierte sich in dieser indirekten Form der Wahl das „gesetzgeberische Ziel, das Ansehen des Gerichts und das Vertrauen in seine Unabhängigkeit zu festigen und damit seine Funktionsfähigkeit zu sichern.“ Das Verfassungsgericht kann Funktionseinbußen erleiden, wenn die Wahl seiner Mitglieder nicht in einer diesen Vorstellungen entsprechenden Art und Weise erfolgt. Der Schutz des Ansehens des Verfassungsgerichts und des Vertrauens in die Unabhängigkeit des Verfassungsgerichts stellt ein Rechtsgut mit Verfassungsrang dar. Der Gesetzgeber ist daher nicht daran gehindert, bei Bestimmung der Modalitäten der Richterwahl zum Schutz des Verfassungsgerichts und seiner Funktionsfähigkeit eine Einschränkung parlamentarischer Rechte im Wahlverfahren vorzunehmen.

BVerfGE 131, 230 (236).

Auch aus diesen Ausführungen wird deutlich, dass die Neutralität sichernde Distanz eines Verfassungsgerichts von dem politischen Diskurs ein Rechtsgut von Verfassungsrang darstellt, dessen Sicherung dem einfachen Gesetzgeber u.a. durch die Ausgestaltung des Wahlverfahrens obliegt.

(3) Ausspracheverbot als Schutzinstrument

Es ist Aufgabe des Gesetzgebers, diese tatsächliche und in der Öffentlichkeit wahrzunehmende Distanz durch die einfach-gesetzliche Ausgestaltung der Organisation des Landesverfassungsgerichts zu schützen. Dies gilt insbesondere für die Wahl von Verfassungsrichtern, bei der eine öffentliche Personaldiskussion vor Amtsantritt verhindert werden soll. Eine solche Diskussion anlässlich der Wahl soll § 6 Abs. 3 LVerfGG verhindern, aufgrund dessen die Wahl der Richterinnen und Richter nicht nur geheim, sondern auch ohne Aussprache erfolgt.

Eine parlamentarische Aussprache über die zur Wahl stehenden Kandidatinnen und Kandidaten anlässlich der Wahl hätte nahezu zwangsläufig eine von der Verfassung unerwünschten Politisierung des Wahlvorgangs und damit des Gerichts zur Folge. Sie würde die Gefahr in sich bergen, dass die fachliche Integrität und Autorität der zu wählenden Personen aus rein politischen Erwägungen – um die Vorschlagenden zu diskreditieren – mit nachhaltigen Folgen in Frage gestellt werden könnte. Ein entsprechender Eindruck in der Öffentlichkeit wäre für das Gericht und seine Aufgabe in der verfassungsrechtlichen Architektur des Verfassungsstaats ausgesprochen schädlich.

Aus diesem Grunde ist ein Ausspracheverbot wie dies in § 6 Abs. 3 LVerfGG vorgesehen ist auch außerhalb Schleswig-Holsteins bei der Wahl der Richterinnen und Richter der jeweiligen Verfassungsgerichte von Bund und Ländern durchweg üblich.

Vgl. § 6 Abs. 1 Satz 1 BVerfGG; § 97a Abs. 3 Satz 1 der Geschäftsordnung des Landtags von Baden-Württemberg i.d.F. vom 01.06.1989; Art. 4 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes über den Bayerischen Verfassungsgerichtshof vom 10.05.1990; § 2 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof vom 08.11.1990; § 4 Satz 1 des Verfassungsgerichtsgesetzes Brandenburg i.d.F.d.B. vom 22.11.1996; § 4 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes über das Hamburgische Verfassungsgericht i.d.F. vom 23.03.1982; § 4 Abs. 1 des Landesverfassungsgerichtsgesetzes Mecklenburg-Vorpommern vom 19.07.1994; Art. 55 Abs. 2 Satz 1 der Niedersächsischen Verfassung vom 19.05.1993; § 4 Abs. 1 Satz des Verfassungsgerichtshofgesetzes Nordrhein-Westfalen vom 14.12.1989; § 3 Abs. 1 des Gesetzes Nr. 645 über den Verfassungsgerichtshof

i.d.F.d.B. vom 06.02.2001; § 3 Abs. 1 Satz 1 des Sächsischen Verfassungsgerichtshofgesetzes vom 18.02.1993; § 3 Abs. 1 Satz 3 des Landesverfassungsgerichtsgesetzes Sachsen-Anhalt vom 23.08.1993 (LVerfGG Sachsen-Anhalt); § 3 Abs. 1 Satz 1 des Thüringer Verfassungsgerichtshofgesetzes vom 28.06.1994

Die Gesetzgeber gehen zur Begründung dieser Regelungen im Sinne der bereits dargelegten notwendigen Wahrung von Distanz davon aus, dass parlamentarische Diskussionen zur Gewährleistung einer sachlichen Meinungsbildung über die fachliche und persönliche Qualifikation der Vorgesetzten unter Wahrung persönlicher Belange ungeeignet sind,

z.B. Bundestagsdrucksache 18/2737, S. 4; Landtagsdrucksache Bayern 11/12997, S. 15; *Grünwald*, in: Beck'scher Online-Kommentar BVerfGG, 3. Edition 2017, § 6 Rn. 6.

Durch das ausdrückliche Verbot der Aussprache vor der Wahl der Landesverfassungsrichter in § 6 Abs. 3 LVerfGG hat auch der hiesige Landesgesetzgeber zum Ausdruck gebracht, dass er das Landesverfassungsgericht und seine Mitglieder vor öffentlichen Personaldiskussionen schützen will. Den Landtagsmitgliedern soll bei der Abstimmung eine Äußerung zu den Personen und zum Verfassungsgericht unmöglich gemacht werden, um auf diese Weise die gebotene Distanz des Gerichts von dem politischen Diskurs zu gewährleisten.

Weiteres – wenn auch inhaltlich verbundenes – Ziel dieses Ausspracheverbots ist der Schutz der Unabhängigkeit der Verfassungsrichter. Ihnen muss eine besondere Rechtsstellung eingeräumt werden, welche sie jeglicher äußerer Dienstaufsicht oder Disziplinargewalt entzieht, um ihre Unabhängigkeit gegenüber äußeren (politischen) Einflüssen zu bewahren,

Blackstein, Das Landesverfassungsgericht von Schleswig-Holstein, Kiel 2014, S. 64 m.w.N.

Das durch den Antragsgegner durchgesetzte Ausspracheverbot dient damit dem Schutz eines Verfassungsorgans und der verfassungsgemäßen Ausübung seiner Funktionen.

(4) Verletzung der Rechte durch den Antragsteller

Im vorliegenden Fall hat der Antragsteller durch seine Äußerungen das verfassungsrechtlich geschützte Ansehen und die Autorität des Landesverfassungsgerichts und seiner Mitglieder offen in Frage gestellt. Der Antragsteller brachte in der Eröffnung seiner Erklärung zum Abstimmungsverhalten zum Ausdruck, dass sich seine Ablehnung auf das Verfahren der Richterauswahl beziehen soll:

„Dieser Wahlvorschlag zum Landesverfassungsgericht ist nicht zustimmungsfähig, weil ihm keine offene Ausschreibung der Stellen und keine ergebnisoffene gemeinsame Suche nach den bestqualifizierten Juristen vorausgegangen ist.“; alle folgenden nicht besonders gekennzeichneten Zitate finden sich in dem Plenarprotokoll des Schleswig-Holsteinischen Landtags (18. Wahlperiode), 140. Sitzung, 22. Februar 2017, S. 11766 f.

Diese Kritik am Auswahlverfahren äußerte der Antragsteller am Tag der Wahl, so dass diese schlechterdings nicht von den konkret vorgeschlagenen und gewählten Mitgliedern isoliert betrachtet werden kann. Zeit und Ort der Äußerung stellen einen direkten Zusammenhang zwischen dem (aus Sicht des Antragstellers) fehlerhaften Auswahlprozess und dessen Ergebnis – den unmittelbar zuvor gewählten Richtern – her. Dies gilt insbesondere, wenn er betont, dass *„keine [...] Suche nach den bestqualifizierten Juristen vorausgegangen ist“*. Die Äußerung impliziert, dass die gewählten Richter nicht am besten qualifiziert sind, sondern vielmehr Begünstigte eines politisch geprägten, apokryphen Auswahlverfahrens sind, in dem die richterliche Qualifikation ein bestenfalls nachrangiges Kriterium darstellt.

Diesen Kern der offenen Kritik an den Mitgliedern des Gerichts zeigt auch der weitere Verlauf der streitbefangenen Äußerung:

„Wir brauchen die besten Verfassungsrichter für diese wichtige Aufgabe.“

Dies unterstreicht die vorherige Aussage, nach der die zuvor gewählten Mitglieder des Landesverfassungsgerichts nicht die besten für ihre Aufgabe sind.

Weiter erklärte der Antragsteller:

„Die Top-Qualifikation und die Unabhängigkeit seiner Mitglieder sind deswegen wichtig, um jeden Anschein zu verhindern, politisch brisante Entscheidungen könnten politisch und nicht verfassungsrechtlich motiviert sein. Genau dieser Eindruck kann entstehen, wenn sich die Chefs von ...“

„Genau dieser Eindruck kann entstehen, wenn die Richterstellen am Landesverfassungsgericht von Parteien untereinander aufgeteilt werden und statt einer offenen Bestenauslese...“

Auch wenn die Äußerung vermeintlich nur das Verfahren der Auswahl betreffen soll, zweifelte der Antragsteller die politische Unabhängigkeit des Landesverfassungsgerichts und seiner zuvor gewählten Mitglieder direkt an. Nach seinen Aussagen gilt es, den „Anschein politisch motivierter Entscheidungen“ zu verhindern, jedoch entstünde für die vom Landtag zuvor ge-

wählten Mitglieder „genau dieser Eindruck“. Der Antragsteller legte nahe, dass in der gewählten Besetzung des Landesverfassungsgerichts für künftige Entscheidungen eine politische und keine verfassungsrechtliche Motivation zu erwarten ist.

Die Äußerungen des Antragstellers lassen nicht erkennen, dass er die für den konkreten Wahlvorgang vorgeschlagenen Personen für geeignet hält oder von der geäußerten Kritik ausnehmen möchte. Eine Begrenzung seiner Erwägungen auf das Verfahren, wie sie noch in der dem Urteil des Landesverfassungsgerichts vom 17. Mai 2017 zugrundeliegenden Erklärung erfolgt war (*„Wir wollen nicht sagen, dass Herr Wollesen für dieses bestimmte Amt ungeeignet wäre“*),

Plenarprotokoll Schleswig-Holsteinischer Landtag (18. Wahlperiode), 135. Sitzung, 14. Dezember 2016, S. 11341,

fand in dem vorliegenden Fall nicht statt. In seiner Kritik an der Auswahl der Richterinnen und Richter des Landesverfassungsgerichts unmittelbar nach ihrer Wahl durch den Landtag brachte er erhebliche Zweifel an deren Qualifikation und Unabhängigkeit zum Ausdruck. Darüber hinaus legte er für künftige Entscheidungen des Landesverfassungsgerichts in eben dieser Besetzung politisch motivierte Entscheidungen nahe.

Der verfassungsrechtliche Schutz des Ansehens und der Autorität des Landesverfassungsgerichts und seiner Mitglieder verlangt die Vermeidung öffentlicher Personaldiskussionen und öffentlich geäußelter Zweifel an der Unabhängigkeit und Qualifikation des Gerichts und seiner Mitglieder. Die Äußerungen des Antragstellers verletzten somit die Rechte des Verfassungsorgans Landesverfassungsgericht.

Den dargelegten verfassungsrechtlich induzierten Schutz von Autorität und Integrität des Gerichts kann § 6 Abs. 3 LVerfGG aber nur dann entfalten, wenn er sich auch im Rahmen einer Erklärung zur Abstimmung insoweit realisiert als deren Gegenstand gerade nicht diejenigen Äußerungen sein dürfen, die eigentlich durch das Ausspracheverbot unterbunden werden sollen. Dies wird auch im Folgenden deutlich:

b) Verletzung von Rechten anderer Abgeordneter und Fraktionen

Die Äußerungen des Antragstellers verletzten weiter die Rechte der anderen Abgeordneten und Fraktionen des Schleswig-Holsteinischen Landtags durch Missachtung der inhaltlichen Grenzen des § 64 Abs. 2 LTGO SH.

(1) Gleichheitssichernde Funktion der Redeordnung

Die Funktionsfähigkeit des Parlaments und die Rechte anderer Abgeordneter und der Fraktionen stellen solche Rechtsgüter von Verfassungsrang dar, an die inhaltsbezogene Ordnungsmaßnahmen anknüpfen können. Die Geschäftsordnung des Landtags bringt dabei die Rechte der Abgeordneten und Fraktionen zueinander in einen Ausgleich,

Urteil des Schleswig-Holsteinischen Landesverfassungsgerichts vom 17.05.2017, LVerfG 1/17, Rn. 55.

Diese gleichheitssichernde Funktion kann die Redeordnung aber nur dann gewährleisten, wenn ihre Voraussetzungen und Rechtsfolgen eingehalten werden und nicht einzelne Abgeordnete sich Redebefugnisse außerhalb der Redeordnung verschaffen.

(2) Voraussetzungen und Grenzen der Erklärung zur Abstimmung

Im Zusammenhang mit Abstimmungen sieht § 64 Abs. 2 LTGO SH als Sonderform der parlamentarischen Äußerung außerhalb der parlamentarischen Debatte vor, dass jeder Abgeordnete und jede Fraktion „das Recht [hat], ihre oder seine Abstimmung kurz zu begründen“. Schon der Wortlaut der Vorschrift macht deutlich, dass die Erklärung zur Abstimmung als weitere Form der parlamentarischen Äußerung sowohl in zeitlicher („kurz“, „Dauer von drei Minuten“) als auch in inhaltlicher Hinsicht (Begründung des Abstimmungsverhaltens) beschränkt ist. Hieraus folgt, dass der Abgeordnete sich inhaltlich im Rahmen der Tagesordnung bewegen muss,

Urteil des Schleswig-Holsteinischen Landesverfassungsgerichts vom 17.05.2017, LVerfG 1/17, Rn. 56 mit Verweis auf *Wuttke*, in: Arens, Geschäftsordnung des Schleswig-Holsteinischen Landtags, Kiel 1999, § 65.

Eine Erklärung zur Abstimmung soll den Abgeordneten die Möglichkeit bieten, eine eigene Entscheidung in der Sache kurz und knapp zu begründen. Auch wenn sich die inhaltliche Abgrenzung zwischen einem Beitrag zu einer Aussprache im Laufe der parlamentarischen Debatte zu einem Beratungsgegenstand einerseits und einer Erklärung zur Abstimmung andererseits nach dem Urteil des entscheidenden Gerichts vom 17. Mai 2017 als schwierig erweisen wird,

Urteil des Schleswig-Holsteinischen Landesverfassungsgerichts vom 17.05.2017, LVerfG 1/17, Rn. 57 ff.,

ist es doch auch nach Ansicht des Landesverfassungsgerichts unzulässig, dass eine Erklärung zur Abstimmung in eine „allgemeine Debatte überführt“ wird,

Urteil des Schleswig-Holsteinischen Landesverfassungsgerichts vom 17.05.2017, LVerfG 1/17, Rn. 58; so auch *Trossmann*, Parlamentsrecht des Deutschen Bundestags, München 1977, § 59 Rn. 6 m.w.N.

(3) Besondere Grenzen der Erklärung zur Abstimmung bei Abstimmungen mit gesetzlichem Ausspracheverbot

Bei der Bestimmung der inhaltlichen Grenzen einer Erklärung zur Abstimmung und damit bei der Auslegung von § 64 Abs. 2 Satz 1 LTGO SH ist indes in dem vorliegenden Fall die gesetzgeberische Entscheidung in § 6 Abs. 3 Satz 1 LVerfGG zu berücksichtigen, in der sich das dargelegte verfassungsrechtliche Anliegen des Schutzes von Autorität und Integrität des Landesverfassungsgerichts widerspiegelt.

Die Erklärung zum Abstimmungsverhalten muss sich – wie vom Landesverfassungsgericht in der Entscheidung vom 17. Mai 2017 dargelegt – innerhalb des Gegenstands des jeweiligen Tagesordnungspunktes bewegen. Der Tagesordnungspunkt 25 „Wahl von Mitgliedern und stellvertretenden Mitgliedern des Schleswig-Holsteinischen Landesverfassungsgerichts“ hat durch gesetzgeberische Entscheidung ohne Aussprache zu den zu wählenden Personen zu erfolgen. Hieraus folgt für die Erklärung zur Abstimmung in diesem Fall, dass auch diese nicht die gewählten Personen zur Diskussion und Disposition stellen darf. Die Einschränkung des § 6 Abs. 3 LVerfGG wäre funktionslos, wenn in einer anschließenden Erklärung zum Abstimmungsverhalten über die gewählten Personen in einer Art und Weise gesprochen werden könnte, die diese Norm aus verfassungsrechtlichen Gründen zu unterbinden sucht.

§ 6 Abs. 3 Satz 1 LVerfGG schützt damit das vom Schleswig-Holsteinischen Landesverfassungsgericht als Grund für die Einschränkung der Redefreiheit entwickelte Gut der Integrität anderer Verfassungsorgane und dieser Schutz setzt sich ebenfalls bei der Auslegung und Anwendung von § 64 Abs. 2 LTGO SH durch.

(4) Verletzung von § 64 Abs. 2 LTGO SH, § 6 Abs. 3 Satz 1 LVerfGG

Diese aus § 64 Abs. 2 LTGO SH, § 6 Abs. 3 Satz 1 LVerfGG folgenden Grenzen des parlamentarischen Rederechts hat der Antragsteller durch seine Äußerungen nicht gewahrt. Seine Ausführungen stellen einen allgemein-politischen Diskussionsbeitrag dar, welcher unter anderem die Personen der gewählten Richterinnen und Richter diskreditiert.

So endete der Redebeitrag des Antragstellers vor der Wortentziehung folgendermaßen:

„Nach unserem Grundgesetz hat jeder deutsche Staatsangehörige nach seiner Eignung, Befähigung und fachlichen Leistung gleichen Zugang zu jedem öffentlichen Amt. Richter- und Anwaltsverbände fordern dementsprechend eine öffentliche Ausschreibung auch der Stellen am Landesverfassungsgericht. Das ist nötig, um den besten Interessenten überhaupt eine Chance zu geben, sich zu melden und sich ins Gespräch zu bringen. Ohne öffentliche Ausschreibung haben selbst top-qualifizierte Verfassungsrechtslehrer, zum Beispiel aus benachbarten Bundesländern, die zum Teil jahrelange Arbeitserfahrung an Verfassungsgerichten erworben haben, keine Chance.“

Anstelle einer Begründung des Abstimmungsverfahrens zielte der Beitrag des Antragstellers auf eine Veränderung des Verfahrens für die Auswahl der Mitglieder des Schleswig-Holsteinischen Landesverfassungsgerichts. Eine Diskussion, wie diese Auswahl *de lege ferenda* erfolgen könnte, ist dem Antragsteller als Mitglied des Schleswig-Holsteinischen Landtags durch Einbringung entsprechender Gesetzesinitiativen möglich gewesen. Weiterhin hätte er gem. § 51 Abs. 1 Satz 2 LTGO SH die gesetzlichen Regelungen zur Wahl der Mitglieder des Landesverfassungsgerichts zum Gegenstand der Tagesordnung machen können. Die Erklärung zum Abstimmungsverhalten nach § 64 Abs. 2 LTGO SH bezieht sich indes auf die vorherige Abstimmung über den Wahlvorschlag für die Mitglieder des Landesverfassungsgerichts, der nach dem hierfür von § 11a LTGO SH vorgesehenen Verfahren unterbreitet worden war.

Der Antragsteller nutzte seinen Beitrag, um allgemein-politische Veränderungsvorschläge für dieses Verfahren in die Öffentlichkeit zu tragen und in polemisierender Form die Gesetzeslage anzugreifen. Die Grenzen des § 64 Abs. 2 LTGO SH für Erklärungen zum Abstimmungsverhalten wurden somit nicht eingehalten.

Die weiteren Äußerungen des Antragstellers nehmen unmittelbar Bezug auf die Mitglieder des Landesverfassungsgerichts.

„Dieser Wahlvorschlag zum Landesverfassungsgericht ist nicht zustimmungsfähig, weil ihm keine offene Ausschreibung der Stellen und keine ergebnisoffene gemeinsame Suche nach den bestqualifizierten Juristen vorausgegangen ist.“

„Die Top-Qualifikation und die Unabhängigkeit seiner Mitglieder sind deswegen wichtig, um jeden Anschein zu verhindern, politisch brisante Entscheidun-

gen könnten politisch und nicht verfassungsrechtlich motiviert sein. Genau dieser Eindruck kann entstehen, wenn sich die Chefs von ...“

„Genau dieser Eindruck kann entstehen, wenn die Richterstellen am Landesverfassungsgericht von Parteien untereinander aufgeteilt werden und statt einer offenen Bestenauslese...“

Solche Äußerungen bringen Zweifel an der Qualifikation und Unabhängigkeit dieser Mitglieder zum Ausdruck. Bei künftigen Verfahren vor dem Landesverfassungsgericht sind nach Ansicht des Antragstellers politisch motivierte Entscheidungen zumindest möglich. Eben solche Bezugnahmen zu gewählten Personen werden durch das Ausspracheverbot in § 6 Abs. 3 Satz 1 LVerfGG ausgeschlossen, dessen Regelungsanliegen in eine systematische Auslegung des § 64 Abs. 2 LTGO SH einzubeziehen ist.

Die Einschränkung des § 6 Abs. 3 Satz 1 LVerfGG darf nicht dadurch umgangen werden, dass in einer Erklärung zum Abstimmungsverhalten die gewählten Personen, ihre Eignung, Befähigung oder fachliche Leistung diskutiert werden. Der Antragsteller nutzte seine Erklärung zum Abstimmungsverhalten aber gerade, um Eignung und politische Unabhängigkeit der Mitglieder des Landesverfassungsgerichts zum Diskussionsgegenstand zu machen. Auch insoweit verstieß er gegen die von § 64 Abs. 2 LTGO SH gezogenen Grenzen und verletzte insofern durch Usurpation eines geschäftsordnungswidrigen Rederechts die Rechte der anderen Abgeordneten und Fraktionen des Schleswig-Holsteinischen Landtags.

2. Anwendung der Rechtsgrundlage

Der Antragsgegner hat die Wortentziehung in rechtmäßiger Weise und insbesondere ohne Überschreitung des ihm zukommenden Beurteilungsspielraums vorgenommen.

a) Keine unmittelbare Anwendung von § 67 LTGO SH

Die Geschäftsordnung gibt dem Antragsgegner Instrumente zur Durchsetzung der Regeln an die Hand, anhand derer die parlamentarische Redefreiheit zum Schutze anderer Rechtsgüter von Verfassungsrang eingeschränkt werden kann. In dem hier vorliegenden Fall hat der Antragsgegner dem Antragsteller in letzter Konsequenz das Wort entzogen. Die Befugnis des Antragsgegners zur Wortentziehung ist zwar grundsätzlich in § 67 LTGO SH geregelt, aber in dem vorliegenden Fall ist diese Vorschrift nicht unmittelbar anwendbar.

Nach § 67 Abs. 2 LTGO SH darf ein Redner oder eine Rednerin nach einer Entziehung das Wort „zu diesem Beratungsgegenstand bis zur Eröffnung der Abstimmung nicht wieder erhalten“. Eine systematische Auslegung der Norm ergibt, dass eine Wortentziehung im Sinne des § 67 Abs. 1 LTGO SH somit nur in solchen Fällen in Betracht kommt, in denen auch die Folgen des § 67 Abs. 2 LTGO SH eintreten können. Erfasst sind also nur die Fälle, in denen eine Beratung zu einem bestimmten Beratungsgegenstand erfolgt und die Beratung nicht gem. § 57 LTGO SH für geschlossen erklärt worden ist. Der Antragsteller hat in der Sitzung vom 22. Februar 2017 zu TOP 25 eine Erklärung zum Abstimmungsverhalten gem. § 64 Abs. 2 LTGO SH abgegeben. Diese Erklärung erfolgt zeitlich erst nach Feststellung des Abstimmungsergebnisses gem. § 64 Abs. 1 LTGO SH.

Zu diesem Zeitpunkt diskutierte das Parlament daher gerade keinen Beratungsgegenstand mehr, da dieser mit der Abstimmung abgeschlossen war. Auf die Erklärung zum Abstimmungsverhalten nach Ende der Beratung ist die Befugnis zur Wortentziehung gem. § 67 LTGO SH somit nicht direkt anwendbar und dessen Voraussetzungen gelten nicht,

Wutke, in: Arens, Geschäftsordnung des Schleswig-Holsteinischen Landtags, Kiel 1999, § 67; *Trossmann*, Parlamentsrecht des Deutschen Bundestags, München 1977, § 41, Vorb. und Rn. 1.1. ff.

Insofern ist die Konstellation auch hier eine andere als in dem der Entscheidung des Landesverfassungsgerichts vom 17. Mai 2017 zugrundeliegenden Fall, in dem die Abstimmung noch nicht stattgefunden hatte und die Erklärung zur Abstimmung damit noch während des Beratungsgegenstands stattgefunden hatte.

b) Wortentziehung bei Erklärung nach erfolgter Abstimmung

Ungeachtet der fehlenden unmittelbaren Anwendung des § 67 LTGO SH bei Erklärungen zum Abstimmungsverhalten nach der Abstimmung ist dem Landtagspräsidenten auch in diesen Fällen eine Wortentziehung möglich, um den gebotenen Rechtsgüterschutz leisten zu können,

Trossmann, Parlamentsrecht des Deutschen Bundestags, München 1977, § 41, Rn. 1.2 f.

Indes gelten in einem solchen Fall andere Voraussetzungen: Einerseits ist Voraussetzung für die Wortentziehung, dass die in § 64 Abs. 2 LTGO SH gezogenen Grenzen für eine Erklärung zum Abstimmungsverhalten nicht eingehalten worden sind. Andererseits muss der Wortentziehung regelmäßig eine Ermahnung des Erklärenden vorausgehen,

Wuttke, in: Arens, Geschäftsordnung des Schleswig-Holsteinischen Landtags, Kiel 1999, § 67 Anm. 2 a.E.

In der Literatur wird allerdings auch vertreten, dass bei einer Erklärung zur Abstimmung das Wort sogar sofort entzogen werden kann,

Trossmann, Parlamentsrecht des Deutschen Bundestags, München 1977, § 41, Rn. 1.3

c) Rechtsverletzungen als Grund für die Wortentziehung

Der Antragsteller hat durch seine Erklärung zur Abstimmung in mehrfacher Hinsicht Rechtsnormen verletzt: Einerseits durch eine Verletzung des gesetzlichen Ausspracheverbots (§ 6 Abs. 3 Satz 1 LVerfGG), das die Rechte des Landesverfassungsgerichts und seiner Mitglieder schützt, andererseits durch Verletzung der Rechte der anderen Abgeordneten und Fraktionen des Schleswig-Holsteinischen Landtags (§ 64 Abs. 2 LTGO SH i.V.m. § 6 Abs. 3 Satz 1 LVerfGG).

d) Vorausgehende Ermahnungen

Der Wortentziehung sind sogar zwei Ermahnungen des Antragstellers durch den Antragsgegner vorausgegangen:

„Ich bitte Sie, zur Sache zu sprechen, Herr Abgeordneter, und zu beachten, was ich eingangs gesagt habe. Ich habe das ernst gemeint.“ ...

„Herr Abgeordneter Dr. Breyer, ich bitte Sie noch einmal sehr eindringlich zu beachten, was ich eingangs gesagt habe, und weise Sie darauf hin, dass ich Ihnen sonst das Wort entziehe.“

Unabhängig von der Frage einer direkten oder entsprechenden Anwendung der Vorschriften der LTGO SH und unabhängig von der Frage, ob Ermahnungen vor einer Wortentziehung bei der Erklärung zur Abstimmung überhaupt erforderlich sind, handelt es sich bei den Äußerungen des Antragsgegners um Sachrufe. Hierfür spricht zunächst die Bezugnahme des Antragsgegners auf seine vorangegangenen Äußerungen, in denen er die gesetzlichen Grenzen des Rederechts in sachlicher Hinsicht ausgeführt hatte, insbesondere aber seine ausdrückliche Bezugnahme auf die Sache („zur Sache zu sprechen“),

vgl. *Wuttke*, in: Arens, Geschäftsordnung des Schleswig-Holsteinischen Landtags, Kiel 1999, § 65 Anm. 3.

Somit hat der Antragsgegner die Rechtsgrundlage des § 67 LTGO SH (in entsprechender Anwendung) ohne Überschreitung seines Beurteilungsspielraums angewendet.

3. Auswahl der Rechtsfolge

Die Entscheidungen des Antragsgegners, dem Antragsteller für seine Äußerungen Ermahnungen zu erteilen, waren verhältnismäßig und weisen auch im Übrigen keine Ermessensfehler auf. Die auf diese Ermahnungen gestützte Wortentziehung war rechtmäßig.

Die Wortentziehung ist bei einer direkten Anwendung des § 67 Abs. 1 LTGO SH bei Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen nicht in das Ermessen des Landtagspräsidenten gestellt. Dieselben Maßstäbe müssen für die Wortentziehung im Fall einer Erklärung nach § 64 Abs. 2 LTGO SH gelten.

Dem Antragsgegner hat somit kein Ermessensspielraum zugestanden, da der Antragsteller trotz wiederholter rechtmäßiger Ermahnungen seinen Redebeitrag in unzulässiger Weise fortgesetzt hat. Eine Überprüfung der Ermessensausübung beschränkt sich insoweit auf die vorgelagerten Ermahnungen.

Gem. § 65 LTGO SH „kann“ der Landtagspräsident Rednerinnen und Redner zur Sache rufen. Für eine Ermahnung, die auf einer entsprechenden Anwendung des Regelungskomplexes der §§ 65 ff. LTGO SH beruht, kann daher nichts anderes gelten. Die Entscheidung über die Erteilung einer Ermahnung ist in das pflichtgemäße Ermessen des Antragsgegners gestellt,

Wuttke, in: Arens, Geschäftsordnung des Schleswig-Holsteinischen Landtags, Kiel 1999, § 65.

Die Erteilung einer Ermahnung nach den ersten unzulässigen Äußerungen des Antragstellers war verhältnismäßig. Ein milderer, gleich effektives Mittel stand dem Antragsgegner nicht zur Verfügung. Insbesondere war es im Hinblick auf die Verletzung der verfassungsmäßigen Rechte des Landesverfassungsgerichts und des Parlaments und seiner Abgeordneten angemessen.

Gleiches gilt für die Erteilung der zweiten Ermahnung. In Anbetracht der dem Antragsgegner bereits zu diesem Zeitpunkt zustehenden Möglichkeit einer Wortentziehung wurde ein milderer Mittel gewählt. Der Antragsgegner wies den Antragsteller zudem auf die drohende Wortentziehung hin.

Die Entscheidungen, dem Antragsteller für seine Äußerungen Ermahnungen zu erteilen, waren somit verhältnismäßig und weisen auch im Übrigen keine Ermessensfehler auf. Die auf diese Ermahnungen gestützte Wortentziehung war rechtmäßig.

V. Zwischenergebnis

Der hier zu entscheidende Antrag, nach dem der Antragsgegner den Antragsteller durch den Wortentzug in der 140. Sitzung des Schleswig-Holsteinischen Landtags am 22. Februar 2017 in seinen verfassungsrechtlichen Rechten als Abgeordneter aus Art. 17 Abs. 1 der Landesverfassung verletzt hat, ist auch unbegründet.

Der Antragsgegner hat die dargelegten Anforderungen an eine rechtmäßige Wortentziehung erfüllt: Er hat in voller Kenntnis des Sachverhalts rechtsfehlerfrei ein rechtswidriges Verhalten des Antragstellers geahndet. Der Antragsgegner hat den ihm zustehenden Beurteilungsspielraum bei der Feststellung der Rechtsverletzung, der Anwendung der Ermächtigungsgrundlage und der Festlegung der Rechtsfolge nicht überschritten.

Der Antragsgegner hat den Antragsteller durch die Wortentziehung entsprechend nicht in seinem Rederecht aus Art. 17 LVerf SH verletzt.

C. Ergebnis

Der Antrag ist zurückzuweisen.

Er ist bereits unzulässig. Das notwendige Rechtsschutzbedürfnis des Antragstellers liegt nicht vor.

Der Antrag ist zudem auch unbegründet. Eine Verletzung des parlamentarischen Rederechts des Antragstellers liegt nicht vor.

Professor Dr. Florian Becker

Vollmacht

Hiermit wird

Herrn Prof. Dr. Florian Becker



von

dem Präsidenten des Schleswig-Holsteinischen Landtages

Prozessvollmacht gemäß § 19 LVerfGG SH erteilt zur Vertretung des Präsidenten des Schleswig-Holsteinischen Landtages und zugleich zur Vertretung des Schleswig-Holsteinischen Landtages in dem Organstreitverfahren des ehemaligen Abgeordneten

Dr. Patrick Breyer, PIRATENFRAKTION

(Az. LVerfG 4/17) gegen den Präsidenten des Schleswig-Holsteinischen Landtages wegen des Wortentzugs in der 140. Sitzung des Schleswig-Holsteinischen Landtages am 22.02.2017.

Kiel, 20.06.2017

i.V.



Landtagsdirektor