

THOMAS JOHANNES KEMPER

# Parlamentarische Redefreiheit

*Jus Internationale et Europaeum*

204

---

**Mohr Siebeck**

# Jus Internationale et Europaeum

herausgegeben von  
Thilo Marauhn und Christian Walter

204





Thomas Johannes Kemper

# Parlamentarische Redefreiheit

Eine rechtsvergleichende Untersuchung im  
Spannungsverhältnis von Status- und Grundrechten

Mohr Siebeck

*Thomas Johannes Kemper*, geboren 1990; Studium der Rechts- und Europawissenschaften an den Universitäten Trier und Maastricht; Assessor jur.; Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Rechtspolitik an der Universität Trier; Promotion zum Dr. jur. 2023; Juristischer Referent beim Bundeskartellamt in Bonn.  
orcid.org/0009-0005-2385-3852

Gefördert durch einen Druckkostenzuschuss des Deutschen Bundestags.

ISBN 978-3-16-163342-3 / eISBN 978-3-16-163343-0

DOI 10.1628/978-3-16-163343-0

ISSN 1861-1893 / eISSN 2568-8464 (Jus Internationale et Europaeum)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <https://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2024 Mohr Siebeck Tübingen. [www.mohrsiebeck.com](http://www.mohrsiebeck.com)

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Beltz Grafische Betriebe in Bad Langensalza auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und dort gebunden.

Printed in Germany.

*Meinen Eltern*



## Vorwort

Die Debattenkultur in den Parlamenten hat sich verändert: Der Ton ist rauer geworden. Die Zahl tumultartiger Vorkommnisse in den europäischen Plenarsälen nimmt zu. Wie haben Sitzungsleitungen mit Beleidigungen, *hate speech* und Demonstrationen in den Volksvertretungen umzugehen? Wie weit reicht der Schutz der parlamentarischen Redefreiheit in Europa? Die folgende Untersuchung überprüft diese Problematik sowohl aus einer status- als auch einer grundrechtlichen Perspektive. Sie betrachtet die Rechtslage im Deutschen Bundestag, in der französischen *Assemblée Nationale* und im Europäischen Parlament.

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2023 vom Fachbereich Rechtswissenschaft der Universität Trier als Dissertation angenommen. Am 30.06.2023 erfolgte die Disputation. Rechtsprechung und Literatur konnten bis Februar 2023 berücksichtigt werden.

Ganz besonders möchte ich mich bei meiner Doktormutter Frau Professorin Dr. *Antje von Ungern-Sternberg* bedanken, die die Entstehung der Arbeit mit Gesprächen, wertvollen Hinweisen sowie der Einräumung des notwendigen Freiraums für meine eigene Forschung begleitet und gefördert hat. Frau Professorin Dr. *Birgit Peters* danke ich für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens und hilfreiche Anmerkungen. Ebenso dankbar bin ich Herrn Professor Dr. *Thilo Marauhn* sowie Herrn Professor Dr. *Christian Walter* für die Aufnahme dieser Schrift in die Reihe „Jus Internationale et Europaeum“. Dem Deutschen Bundestag danke ich für die Gewährung des großzügigen Druckkostenzuschusses.

Das Institut für Rechtspolitik an der Universität Trier hat mir ideale Bedingungen für meine Forschungstätigkeit geboten. Herrn Professor Dr. *Thomas Raab*, geschäftsführender Direktor des Instituts, danke ich dafür besonders und auch meinen Kolleginnen und Kollegen.

Danken möchte ich meinen Eltern, meinen Schwestern und Freunden für deren Beistand, Unterstützung und persönlichen guten Rat bis zur Veröffentlichung der Arbeit.

Bonn, im Frühjahr 2024

Thomas Johannes Kemper



# Inhaltsübersicht

Vorwort .....	VII
Inhaltsverzeichnis .....	XIII
Abkürzungsverzeichnis .....	XXVII
Einleitung .....	1
<i>A. Problemstellung</i> .....	1
<i>B. Forschungsfragen</i> .....	5
<i>C. Ziel der Arbeit und Methodik</i> .....	5
<i>D. Forschungsstand</i> .....	6
<i>E. Gang der Untersuchung</i> .....	7
<i>F. Begriffsklärungen</i> .....	8
1. Teil: Rechtliche Grundlagen der parlamentarischen Redefreiheit .....	11
1. Kapitel: Redefreiheit in <i>Assemblée Nationale</i> und Bundestag als Statusrecht .....	13
<i>A. Freedom of speech im englischen Parlament: Ausgangspunkt einer     gemeinsamen europäischen Verfassungstradition</i> .....	13
<i>B. Parlamentarische Redefreiheit in Frankreich</i> .....	15
<i>C. Parlamentarische Redefreiheit in Deutschland</i> .....	29
<i>D. Rechtsvergleich: Statusrechtlicher Schutz der parlamentarischen     Redefreiheit in Frankreich und Deutschland</i> .....	38

2. Kapitel: Redefreiheit nationaler Abgeordneter als besondere Ausprägung der Meinungsfreiheit gemäß Art. 10 EMRK .....	41
A. <i>Allgemeine Grundlagen zur Überprüfung staatlicher Eingriffe am Maßstab des Art. 10 EMRK</i> .....	41
B. <i>Schutz der Meinungsfreiheit im außerparlamentarischen Raum</i> .....	45
C. <i>Schutz der Meinungsfreiheit im innerparlamentarischen Raum</i> .....	56
D. <i>Hat der EGMR seine Kompetenzen überschritten?</i> .....	72
3. Kapitel: Redefreiheit im Europäischen Parlament als Statusrecht? .....	83
A. <i>Statusrechtlicher Schutz der parlamentarischen Redefreiheit vor Eingriffen der Mitgliedsstaaten</i> .....	83
B. <i>Statusrechtlicher Schutz der parlamentarischen Redefreiheit vor der Disziplinargewalt des Europäischen Parlaments</i> .....	91
C. <i>Exkurs: Rechtliche Herausforderungen der Covid-19-Pandemie – virtuelle Parlamentssitzung und Redefreiheit</i> .....	105
4. Kapitel: Redefreiheit der Mitglieder des Europäischen Parlaments als besondere Ausprägung der Meinungsfreiheit gemäß Art. 11 GRCh .....	113
A. <i>Wesentliche Entwicklungslinien der Meinungsfreiheit im Unionsrecht</i> .....	113
B. <i>Urteile des EuG in den Rechtssachen Korwin-Mikkel/Parlament I und II (2018)</i> .....	118
C. <i>Die Anwendbarkeit der Meinungsfreiheit im innerparlamentarischen Raum: rechtsvergleichende Perspektiven</i> .....	125
D. <i>Die Anwendbarkeit der Meinungsfreiheit im Europäischen Parlament</i> .....	146
2. Teil: Rechtliche Grenzen der parlamentarischen Redefreiheit	155
5. Kapitel: Allgemeine Grundsätze .....	157
A. <i>Schutzbereichsbegrenzungen bei Art. 10 EMRK und Art. 11 GRCh?</i>	157
B. <i>Eingriff in den Schutzbereich der parlamentarischen Meinungsfreiheit</i> .....	166

C. <i>Rechtfertigung von Eingriffen in die parlamentarische Meinungsfreiheit</i> .....	177
6. Kapitel: Schutz gesellschaftsbezogener Rechtsgüter .....	197
A. <i>Schutz des guten Rufs in der parlamentarischen Sitzung</i> .....	197
B. <i>Aufrechterhaltung der Ordnung in der parlamentarischen Sitzung</i> .....	206
C. <i>Anwendungsbeispiele</i> .....	215
7. Kapitel: Schutz parlamentsbezogener Rechtsgüter .....	225
A. <i>Funktionsfähigkeit des Parlaments</i> .....	225
B. <i>Würde des Parlaments</i> .....	232
C. <i>Parlamentarische Mitwirkungsrechte anderer Abgeordneter</i> .....	255
D. <i>Anwendungsbeispiele</i> .....	256
8. Kapitel: Redefreiheit im Parlamentsfernsehen .....	263
A. <i>Positive und negative Auswirkungen der Sitzungsübertragung für die Repräsentationsfähigkeit des Europäischen Parlaments</i> .....	263
B. <i>Unterbrechung der Übertragung und Löschung von Aufzeichnungen: Vereinbarkeit mit Art. 11 GRCh</i> .....	266
3. Teil: Rechtsschutz gegen parlamentarische Disziplinarmaßnahmen .....	273
9. Kapitel: Recht auf eine wirksame Beschwerde gemäß Art. 13 iVm Art. 10 EMRK .....	275
A. <i>Wirksamer innerparlamentarischer Rechtsbehelf</i> .....	275
B. <i>Nationale Rechtsordnungen genügen diesen Anforderungen nur teilweise</i> .....	279
10. Kapitel: Recht auf einen wirksamen gerichtlichen Rechtsbehelf gemäß Art. 47 Abs. 1 GRCh .....	285
A. <i>Zulässigkeit von Nichtigkeitsklagen der MdEP gemäß Art. 263 AEUV</i> .....	285
B. <i>Begründetheit: Keine prozessrechtliche Trennung von Statusrechten und Grundrechten der MdEP</i> .....	291

Schlussbetrachtung .....	293
A. <i>Beantwortung der zentralen Forschungsfrage</i> .....	293
B. <i>Zusammenfassende Thesen</i> .....	296
Anhang: Verfassungs- und parlamentsrechtliche Normen .....	307
1. <i>Auszug aus der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags (GO-BT)</i> .....	307
2. <i>Auszug aus der französischen Verfassung (CF)</i> .....	308
3. <i>Auszug aus dem französischen Pressegesetz v. 1881</i> .....	309
4. <i>Auszug aus der Geschäftsordnung der Assemblée Nationale (RAN)</i> .....	310
5. <i>Auszug aus der allgemeinen Anweisung (instruction générale) des Parlamentspräsidiums</i> .....	312
6. <i>Auszug aus dem Direktwahlakt (DWA)</i> .....	312
7. <i>Auszug aus dem Protokoll Nr. 7 über die Vorrechte und Befreiungen der Union (ProtVB)</i> .....	313
8. <i>Auszug aus der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments (GO-EP)</i> .....	313
Literaturverzeichnis .....	321
Sachverzeichnis .....	337

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	VII
Inhaltsübersicht .....	IX
Abkürzungsverzeichnis .....	XXVII
Einleitung .....	1
<i>A. Problemstellung</i> .....	1
<i>B. Forschungsfragen</i> .....	5
<i>C. Ziel der Arbeit und Methodik</i> .....	5
<i>D. Forschungsstand</i> .....	6
<i>E. Gang der Untersuchung</i> .....	7
<i>F. Begriffsklärungen</i> .....	8
1. Teil: Rechtliche Grundlagen der parlamentarischen Redefreiheit .....	11
1. Kapitel: Redefreiheit in <i>Assemblée Nationale</i> und Bundestag als Statusrecht .....	13
<i>A. Freedom of speech im englischen Parlament: Ausgangspunkt einer     gemeinsamen europäischen Verfassungstradition</i> .....	13
<i>B. Parlamentarische Redefreiheit in Frankreich</i> .....	15
I. Verfassungsgeschichtlicher Hintergrund .....	15
II. Parlamentarische Redefreiheit zur Repräsentation der Nation .....	17
1. Nationale Souveränität als Ausgangspunkt für die Konzeption eines freien und repräsentativen Mandats .....	17
2. Abgrenzung zur Volkssouveränität .....	19
3. Heutige Verfassungswirklichkeit .....	19
4. Ausgehend von der Konzeption der nationalen Souveränität: Schutz der parlamentarischen Redefreiheit .....	20

a)	Verbot des imperativen Mandats gemäß Art. 27 Abs. 1 CF	20
b)	<i>Irresponsabilité parlementaire</i> .....	20
III.	Schutz der Abgeordneten der <i>Assemblée Nationale</i> vor der Disziplinargewalt des Parlaments? .....	21
1.	Parlamentarische Disziplinarmaßnahmen als Korrektiv zur <i>irresponsabilité</i> .....	22
2.	Parlamentarische Disziplinarmaßnahmen nach der Geschäftsordnung der <i>Assemblée Nationale</i> .....	22
3.	Keine Überprüfung parlamentarischer Disziplinarmaßnahmen durch die französische Gerichtsbarkeit .....	24
a)	Verfassungsgerichtlicher Rechtsschutz .....	24
b)	Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz .....	26
c)	Aber: Beschwerde vor dem EGMR .....	28
IV.	Zwischenergebnis .....	28
C.	<i>Parlamentarische Redefreiheit in Deutschland</i> .....	29
I.	Verfassungsgeschichtlicher Hintergrund .....	29
1.	Parlamentarische Redefreiheit in der Epoche des deutschen Konstitutionalismus (1814–1918) .....	29
2.	Parlamentarische Redefreiheit in der Weimarer Reichsverfassung (1919) .....	32
II.	Parlamentarische Redefreiheit zur Repräsentation „des ganzen Volkes“ .....	33
1.	Freies Mandat gemäß Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG: Herleitung des Rederechts .....	33
2.	Indemnität .....	35
III.	Schutz der Abgeordneten des Bundestags vor der Disziplinargewalt des Parlaments .....	36
1.	Parlamentarische Disziplinarmaßnahmen als Korrektiv zur Indemnität .....	36
2.	Parlamentarische Disziplinarmaßnahmen nach der Geschäftsordnung des Bundestags .....	36
3.	Überprüfung parlamentarischer Disziplinarmaßnahmen durch das Bundesverfassungsgericht .....	37
IV.	Zwischenergebnis .....	38
D.	<i>Rechtsvergleich: Statusrechtlicher Schutz der parlamentarischen Redefreiheit in Frankreich und Deutschland</i> .....	38
I.	Gemeinsamkeiten .....	39
II.	Unterschiede .....	39
III.	Zwischenergebnis .....	40

2. Kapitel: Redefreiheit nationaler Abgeordneter als besondere Ausprägung der Meinungsfreiheit gemäß Art. 10 EMRK .....	41
<i>A. Allgemeine Grundlagen zur Überprüfung staatlicher Eingriffe am Maßstab des Art. 10 EMRK .....</i>	41
I. Schutzbereich des Art. 10 Abs. 1 S. 1 EMRK: offener Kommunikationsbegriff .....	41
II. Eingriff in den Schutzbereich der Meinungsfreiheit .....	42
III. Notwendigkeit des Eingriffs, Art. 10 Abs. 2 Hs. 2 EMRK .....	43
IV. Zwischenergebnis .....	45
<i>B. Schutz der Meinungsfreiheit im außerparlamentarischen Raum .....</i>	45
I. Erste Schutzstufe: Inhalt der Äußerung .....	45
1. Angelegenheiten von öffentlichem Interesse im engeren Sinne ...	45
a) Regierung .....	46
b) Staatsoberhäupter .....	47
c) Leitende Beamtinnen und Beamte .....	50
2. Angelegenheiten von öffentlichem Interesse im weiteren Sinne	51
II. Zweite Schutzstufe: Person des sich Äußernden .....	53
1. Journalistinnen und Journalisten .....	53
2. Politische Parteien und deren aktive Mitglieder .....	54
3. Abgeordnete .....	55
III. Zwischenergebnis .....	56
<i>C. Schutz der Meinungsfreiheit im innerparlamentarischen Raum .....</i>	56
I. Äußerungen in regionalen Volksvertretungen .....	57
1. Gemeinderäte .....	57
a) Gemeinderäte als „essential fora for political debate“ .....	57
b) Besonderer Schutz auch ohne Anwendbarkeit der Indemnität .....	58
2. Landesparlamente .....	59
II. Äußerungen in nationalen Parlamenten .....	60
1. Rechtssache <i>Karácsony and others v. Hungary</i> (2016) .....	61
a) Kontext der Entscheidung: Gefährdung von Rechtsstaatlichkeit und Gewaltenteilung in Ungarn .....	61
b) Sachverhalt .....	62
c) Urteilsbegründungen der Kammer (2014) .....	63
d) Urteilsbegründung der Großen Kammer (2016) .....	64
aa) Zentraler Anknüpfungspunkt der Notwendigkeitsprüfung: Schutz der Funktionsfähigkeit des Parlaments .....	64
bb) Unterscheidung zwischen Disziplinarmaßnahmen wegen der Form und des Inhalts parlamentarischer Äußerungen .....	65

cc) Verfahrensgarantien .....	66
dd) Ergebnis .....	67
2. <i>Szanyi v. Hungary</i> (2016) .....	67
a) Sachverhalt .....	67
b) Urteilsbegründung: Interpellationsrecht wird durch Art. 10 EMRK geschützt .....	68
III. Vergleich zwischen dem Schutz der Meinungsfreiheit gemäß Art. 10 EMRK im innerparlamentarischen Raum und der statusrechtlichen Konzeption der Redefreiheit im deutschen und französischen Recht .....	69
IV. Zwischenergebnis .....	71
<i>D. Hat der EGMR seine Kompetenzen überschritten?</i> .....	72
I. Kritische Stimmen in Literatur und Rechtsprechung .....	72
II. Begründungsansatz für die Anwendbarkeit des Art. 10 EMRK im innerparlamentarischen Raum .....	74
1. Wortlaut .....	75
2. Systematik .....	75
3. Sinn und Zweck .....	76
a) Evolutive Interpretation .....	77
b) Bewusster Verzicht auf die Entwicklung einer Grundrechtsdogmatik .....	78
c) Vereinbarkeit mit dem völkerrechtlichen Konsensprinzip ...	79
III. Zwischenergebnis .....	81
 3. Kapitel: Redefreiheit im Europäischen Parlament als Statusrecht? .....	 83
<i>A. Statusrechtlicher Schutz der parlamentarischen Redefreiheit vor Eingriffen der Mitgliedsstaaten</i> .....	 83
I. „Äußerung“ .....	84
II. „in Ausübung des Amtes“ .....	85
1. Innerparlamentarische Äußerungen .....	85
2. Außerparlamentarische Äußerungen .....	86
a) Rechtsprechung des EGMR und des EuGH .....	86
b) Generalanwalt (EuGH) <i>Maduro</i> : Art. 8 ProtVB erfasst alle außerparlamentarischen Äußerungen, die in Verbindung mit einem politischen Diskurs stehen .....	87
c) Generalanwalt (EuGH) <i>Jääskinen</i> : Art. 8 ProtVB erfasst lediglich Äußerungen mit Organbezug .....	88
d) Stellungnahme .....	90
III. Zwischenergebnis .....	91
 <i>B. Statusrechtlicher Schutz der parlamentarischen Redefreiheit vor der Disziplinargewalt des Europäischen Parlaments</i> .....	 91

I.	Die Disziplinalgewalt des Europäischen Parlaments .....	91
1.	Die Verhaltensregeln gemäß Art. 10 GO-EP .....	92
a)	Überblick .....	92
b)	Art. 10 Abs. 3 GO-EP: Regulierung der Form einer parlamentarischen Äußerung .....	93
aa)	Ordnung im Plenarsaal .....	93
bb)	Unangemessenes Verhalten .....	95
c)	Art. 10 Abs. 4 GO-EP: Regulierung des Inhalts einer parlamentarischen Äußerung .....	95
2.	Durchsetzung dieser Verhaltensregeln .....	95
a)	Sofortmaßnahmen .....	96
b)	Sanktionen .....	96
II.	Überprüfung parlamentarischer Sofortmaßnahmen und Sanktionen am Maßstab des freien und repräsentativen Mandats? .....	97
1.	Parlamentarische Mitwirkungsrechte sind ausdrücklich im Unionsrecht verankert, mit Ausnahme der Redefreiheit .....	97
2.	Herleitung der parlamentarischen Redefreiheit aus Art. 6 Abs. 1 S. 2 DWA und Art. 2, 3 AbgStEP? .....	99
a)	Art. 6 Abs. 1 S. 2 DWA: Schutz der Unabhängigkeit gegenüber Einflussnahmen der Mitgliedsstaaten sowie der Wählerinnen und Wähler .....	99
b)	Art. 2, 3 AbgStEP: keine verbindlichen Absprachen mit den nationalen Parteien über die Ausübung des Mandats .....	100
c)	Schlussfolgerungen .....	102
3.	Herleitung der parlamentarischen Redefreiheit aus Art. 14 Abs. 2 UA 1 EUV? .....	103
III.	Zwischenergebnis .....	104
C.	<i>Exkurs: Rechtliche Herausforderungen der Covid-19-Pandemie – virtuelle Parlamentssitzung und Redefreiheit</i> .....	105
I.	Virtuelle Parlamentssitzungen sind im Krisenfall zulässig .....	106
II.	Parlamentarische Redefreiheit ist auch in virtuellen Parlamentssitzungen vollumfänglich zu schützen .....	109
III.	Zwischenergebnis .....	111
4.	Kapitel: Redefreiheit der Mitglieder des Europäischen Parlaments als besondere Ausprägung der Meinungsfreiheit gemäß Art. 11 GRCh .....	113
A.	<i>Wesentliche Entwicklungslinien der Meinungsfreiheit im Unionsrecht</i> .....	113
I.	Meinungsfreiheit als allgemeiner Rechtsgrundsatz .....	114
II.	Kohärenz von Art. 10 EMRK und Art. 11 GRCh .....	116

<i>B. Urteile des EuG in den Rechtssachen Korwin-Mikke/Parlament I und II (2018)</i> .....	118
<b>I. Sachverhalte</b> .....	118
1. Rechtssache T-770/16 ( <i>Korwin-Mikke I</i> ): Plenarsitzung vom 07.06.2016 .....	118
2. Rechtssache T-352/17 ( <i>Korwin-Mikke II</i> ): Plenarsitzung vom 01.03.2017 .....	119
<b>II. Urteilsbegründungen</b> .....	120
1. Das EuG übernimmt die vom EGMR entwickelten Grundsätze zur parlamentarischen Meinungsfreiheit .....	120
2. Auslegung der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments vor dem Hintergrund der einschlägigen Rechtsprechung des EGMR .....	121
<b>III. Bewertung</b> .....	122
1. Konsequente Anwendung des Art. 52 Abs. 3 S. 1 GRCh .....	123
2. Parlamentarische Redefreiheit wird nicht statusrechtlich, sondern grundrechtlich geschützt .....	123
3. Die Frage der Anwendbarkeit der Meinungsfreiheit gemäß Art. 11 GRCh im innerparlamentarischen Raum bleibt klärungsbedürftig .....	124
<i>C. Die Anwendbarkeit der Meinungsfreiheit im innerparlamentarischen Raum: rechtsvergleichende Perspektiven</i> .....	125
<b>I. Rechtslage in Deutschland</b> .....	125
1. Trennung von Staat und Gesellschaft .....	125
2. Trennung von öffentlichem Amt und Person .....	128
3. Bruchstellen: Ansatzpunkte für eine überlappende Anwendbarkeit von Status- und Grundrechten .....	130
4. Redefreiheit der Mitglieder kommunaler Vertretungskörperschaften .....	133
a) Bundesverwaltungsgericht und OVG Münster: Unterscheidung zwischen amtsbezogenen und privaten Äußerungen in der Gemeinderatssitzung .....	133
b) Bundesverfassungsgericht: Meinungsfreiheit kommt auch im Rahmen formeller Redebeiträge zur Anwendung .....	135
c) Schlussfolgerungen .....	135
<b>II. Rechtslage in Frankreich</b> .....	136
1. Vorrang objektiv-rechtlicher Verfahren .....	137
2. Ausgestaltung der Grundrechte als objektiv-rechtliche Prinzipien .....	139
a) Keine Trennung von Staat und Gesellschaft .....	139
b) Keine Trennung von öffentlichem Amt und Person .....	140
3. Rezeption der EGMR-Rechtsprechung zur Meinungsfreiheit im innerparlamentarischen Raum .....	142

III. Rechtsvergleich .....	144
<i>D. Die Anwendbarkeit der Meinungsfreiheit im Europäischen Parlament .....</i>	<i>146</i>
I. Grundrechtsverpflichtung des Europäischen Parlaments und seiner Mitglieder .....	146
1. Grundrechtsverpflichtung des Europäischen Parlaments .....	146
2. Keine Zuordnung der MdEP zur grundrechtsverpflichteten Sphäre des Europäischen Parlaments bei Erlass parlamentarischer Disziplinarmaßnahmen .....	147
a) Modifiziertes Konfusionsargument .....	148
b) Bestehen eines Subordinationsverhältnisses im Einzelfall ...	149
aa) Juristische Personen des öffentlichen Rechts .....	149
bb) MdEP .....	151
II. Grundrechtsberechtigung der MdEP als Adressatinnen und Adressaten einer parlamentarischen Disziplinarmaßnahme .....	152
1. Wortlaut des Art. 11 GRCh .....	152
2. Keine Trennung von Amt und Person .....	152
a) Parlamentarische Redefreiheit als eine durch das Mandat vermittelte Befugnis .....	152
b) In Ausübung mandatsbezogener Befugnisse bleiben die MdEP durch Art. 11 GRCh geschützt .....	153
III. Zwischenergebnis .....	154
 2. Teil: Rechtliche Grenzen der parlamentarischen Redefreiheit	 155
 5. Kapitel: Allgemeine Grundsätze .....	 157
<i>A. Schutzbereichsbegrenzungen bei Art. 10 EMRK und Art. 11 GRCh?</i>	<i>157</i>
I. Zum Spannungsverhältnis zwischen Art. 10 und Art. 17 EMRK (Missbrauchsklausel) .....	158
II. Inkonsistente EGMR-Rechtsprechung zum Anwendungsbereich des Art. 17 EMRK .....	160
III. Abgeordnetenäußerungen: Anwendung des Art. 17 EMRK auf Rechtfertigungsebene .....	163
IV. Abgeordnetenäußerungen im Europäischen Parlament: Anwendung des Art. 54 GRCh (Missbrauchsklausel) auf Rechtfertigungsebene	165
V. Zwischenergebnis .....	166
<i>B. Eingriff in den Schutzbereich der parlamentarischen Meinungsfreiheit .....</i>	<i>166</i>
I. Unmittelbare Eingriffe des Bundestags und der <i>Assemblée Nationale</i> .	167
1. Vorfeldmaßnahmen .....	167
a) Bisherige Anwendungsfälle: Veröffentlichungsverbote und Verweigerung parlamentarischer Anfragen .....	167

b)	Wortentziehungen .....	170
c)	Kurze Sitzungsausschlüsse .....	171
2.	Nachträgliche Sanktionen .....	172
a)	Bisherige Anwendungsfälle: straf- und zivilrechtliche Verurteilungen .....	172
b)	Ordnungsgelder und Entziehung der Abgeordnetenentschädigung .....	173
c)	Lange Sitzungsausschlüsse .....	173
II.	Mittelbare Eingriffe des Bundestags und der <i>Assemblée Nationale</i> .....	174
III.	Eingriffe des Europäischen Parlaments .....	175
IV.	Zwischenergebnis .....	176
C.	<i>Rechtfertigung von Eingriffen in die parlamentarische Meinungsfreiheit</i> .....	177
I.	Ermächtigungsgrundlage .....	177
1.	Disziplinarmaßnahmen als gesetzlich vorgesehene Eingriffe ....	177
2.	Bestimmtheitsgebot .....	178
a)	Geltung des strafrechtlichen Bestimmtheitsgebots für parlamentarische Geschäftsordnungen? .....	178
aa)	Einordnung im jeweiligen nationalen Recht .....	180
bb)	Natur des Vergehens .....	181
cc)	Art und Schweregrad der Sanktion .....	181
b)	Wahrung des allgemeinen Bestimmtheitsgebots .....	182
3.	Disziplinarmaßnahmen des Europäischen Parlaments .....	184
II.	Verhältnismäßigkeit .....	186
1.	Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit .....	186
a)	Vorfeldmaßnahmen .....	186
b)	Sanktionen .....	187
aa)	Sanktion muss der Schwere des Ordnungsverstoßes entsprechen .....	187
bb)	Ordnungsgeld: Vereinbarkeit starrer Pauschalierungen mit Art. 10 EMRK .....	188
c)	Vorfeldmaßnahmen und Sanktionen des Europäischen Parlaments .....	190
2.	Formelle Anforderungen für den Erlass von Disziplinarmaßnahmen nach der Rechtsprechung des EGMR .....	190
a)	Unterscheidung zwischen sofortigen und nachträglichen Disziplinarmaßnahmen .....	191
b)	Keine hinreichende Umsetzung der EGMR- Rechtsprechung .....	192
aa)	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags .....	192
bb)	Règlement der Assemblée Nationale .....	193
cc)	Europäisches Parlament .....	194

III. Zwischenergebnis .....	195
6. Kapitel: Schutz gesellschaftsbezogener Rechtsgüter .....	197
<i>A. Schutz des guten Rufs in der parlamentarischen Sitzung</i> .....	197
I. Rechtsprechung des EGMR über die Grenzen zulässiger Kritik ....	198
II. Unterscheidung zwischen Tatsachenbehauptungen und Werturteilen .....	201
III. Schlussfolgerungen für die Praxis des Deutschen Bundestags und der <i>Assemblée Nationale</i> .....	202
1. Nachträgliche Sanktionen .....	202
2. Vorfeldmaßnahmen .....	203
IV. Schlussfolgerungen für die Praxis des Europäischen Parlaments ...	204
1. Schutz der persönlichen Ehre gemäß Art. 7 GRCh .....	204
2. Beitrag des Verfahrens „Blaue Karte“ (Art. 171 Abs. 9 GO-EP) zur Überprüfung des Wahrheitsgehalts einer Äußerung .....	205
V. Zwischenergebnis .....	206
<i>B. Aufrechterhaltung der Ordnung in der parlamentarischen Sitzung</i> ...	206
I. <i>Hate Speech</i> .....	206
1. Inhalt und Wortwahl .....	208
2. Kontext .....	209
3. Reichweite .....	210
II. Holocaustleugnungen .....	210
III. Schlussfolgerungen für die Praxis des Deutschen Bundestags und der <i>Assemblée Nationale</i> .....	211
IV. Schlussfolgerungen für die Praxis des Europäischen Parlaments ...	212
1. Schutz der in Art. 2 EUV verankerten europäischen Werte ....	213
2. Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne .....	214
V. Zwischenergebnis .....	215
<i>C. Anwendungsbeispiele</i> .....	215
I. Nationale Parlamente .....	216
1. Deutsche Parlamente .....	216
2. <i>Assemblée Nationale</i> .....	219
II. Europäisches Parlament .....	221
1. Diskriminierende Äußerungen .....	221
2. Beleidigende Zwischenrufe .....	222
3. Debattenbeiträge in den Rechtssachen <i>Korwin-Mikkel/Parlament I</i> und <i>II</i> (2018) .....	223
III. Fazit .....	224

7. Kapitel: Schutz parlamentsbezogener Rechtsgüter .....	225
A. <i>Funktionsfähigkeit des Parlaments</i> .....	225
I. Disziplinarmaßnahmen des Deutschen Bundestags und der <i>Assemblée Nationale</i> wegen der Form einer Äußerung .....	225
1. EGMR: Schutz der effektiven Arbeit des Parlaments als Schranke der Meinungsfreiheit .....	226
2. Der in dieser Arbeit vertretene Standpunkt .....	227
a) Maßgeblich ist eine tatsächliche Unterbrechung oder Verzögerung des Beratungsgangs .....	227
b) Schlussfolgerungen für die parlamentarische Praxis des Deutschen Bundestags und der <i>Assemblée Nationale</i> .....	229
II. Disziplinarmaßnahmen des Deutschen Bundestags und der <i>Assemblée Nationale</i> wegen des Inhalts einer Äußerung .....	230
1. EGMR: Auch inhaltsbezogene Disziplinarmaßnahmen können dem Erhalt der parlamentarischen Funktionsfähigkeit dienen ...	230
2. Der in dieser Arbeit vertretene Standpunkt .....	230
III. Schutz der Funktionsfähigkeit des Europäischen Parlaments .....	231
IV. Zwischenergebnis .....	232
B. <i>Würde des Parlaments</i> .....	232
I. Schutz der Würde des Deutschen Bundestags und der <i>Assemblée        Nationale</i> .....	233
1. Rechtsprechung des EGMR .....	233
2. Deutsches Parlamentsrecht .....	234
3. Französisches Parlamentsrecht .....	238
4. Der in dieser Arbeit vertretene Standpunkt .....	241
a) Würdeschutz und Repräsentationsfunktion .....	241
b) Anwendungsbereich der parlamentarischen Würde als Schranke der Meinungsfreiheit .....	243
aa) Keine Anwendung bei inhaltsbezogenen Disziplinarmaßnahmen .....	243
bb) Subsidiäre Anwendung zur Regulierung der Form von Debattenbeiträgen .....	244
cc) Weiter Beurteilungsspielraum .....	246
c) Schlussfolgerungen für die parlamentarische Praxis des Deutschen Bundestags und der <i>Assemblée Nationale</i> .....	247
II. Schutz der Würde des Europäischen Parlaments .....	249
1. EuG hat den offenen Inhalt des Würdebegriffs kritisiert .....	249
2. Parlamentarische Würde als ein im Unionsrecht anerkanntes Gemeinwohlziel für die Beschränkung der Meinungsfreiheit ....	250
a) Schutz der „Würde des Amtes“ im europäischen Beamtenrecht .....	250

b) Würdeschutz und Repräsentationsfunktion .....	251
3. Anwendungsbereich der parlamentarischen Würde als Schranke der Meinungsfreiheit von MdEP .....	253
a) Regulierung der Äußerungsform .....	253
b) Bisherige Praxis des Europäischen Parlaments: Rein visuelle Kundgaben werden grundsätzlich toleriert .....	253
III. Zwischenergebnis .....	255
C. <i>Parlamentarische Mitwirkungsrechte anderer Abgeordneter</i> .....	255
D. <i>Anwendungsbeispiele</i> .....	256
I. Nationale Parlamente .....	256
1. Deutsche Parlamente .....	256
2. <i>Assemblée Nationale</i> .....	257
II. Europäisches Parlament .....	258
1. Masken und T-Shirts .....	258
2. Plakate .....	260
III. Fazit .....	260
8. Kapitel: Redefreiheit im Parlamentsfernsehen .....	263
A. <i>Positive und negative Auswirkungen der Sitzungsübertragung für die Repräsentationsfähigkeit des Europäischen Parlaments</i> .....	263
B. <i>Unterbrechung der Übertragung und Löschung von Aufzeichnungen: Vereinbarkeit mit Art. 11 GRCh</i> .....	266
I. Der Schutzbereich erfasst den gesamten Kommunikationsweg vom Redner bis hin zum Empfänger .....	266
II. Eingriff .....	266
III. Rechtfertigung .....	267
1. Unterbrechung der Direktübertragung gemäß Art. 175 Abs. 5 GO-EP .....	267
a) Legitime Zwecke .....	267
b) Verhältnismäßigkeit .....	268
aa) Geeignetheit .....	268
bb) Erforderlichkeit .....	268
cc) Angemessenheit .....	269
2. Entfernung von Teilen der Rede aus den audiovisuellen Aufzeichnungen, Art. 175 Abs. 6 GO-EP .....	270
a) Grundsätze zur Unterbrechung der Live-Übertragung sind auf Löschanordnungen übertragbar .....	270
b) Spezielle Kriterien für die Überprüfung der Angemessenheit .....	270
IV. Zwischenergebnis .....	271

3. Teil: Rechtsschutz gegen parlamentarische Disziplinarmaßnahmen .....	273
9. Kapitel: Recht auf eine wirksame Beschwerde gemäß Art. 13 iVm Art. 10 EMRK .....	275
<i>A. Wirksamer innerparlamentarischer Rechtsbehelf</i> .....	275
I. Keine Pflicht der Vertragsstaaten zur Gewährung gerichtlichen Rechtsschutzes .....	276
II. Allgemeine Anforderungen an die Ausgestaltung einer innerstaatlichen Beschwerde .....	277
III. Schlussfolgerungen für die Ausgestaltung innerparlamentarischer Beschwerdeverfahren .....	278
IV. Zwischenergebnis .....	278
<i>B. Nationale Rechtsordnungen genügen diesen Anforderungen nur        teilweise</i> .....	279
I. Frankreich .....	279
II. Deutschland .....	280
1. Einspruch gegen Ordnungsmaßnahmen im Sinne des § 39 GO- BT .....	280
2. Organstreitverfahren: Einbeziehung der EGMR-Rechtsprechung in die Verhältnismäßigkeitsprüfung .....	281
III. Zwischenergebnis .....	284
10. Kapitel: Recht auf einen wirksamen gerichtlichen Rechtsbehelf gemäß Art. 47 Abs. 1 GRCh .....	285
<i>A. Zulässigkeit von Nichtigkeitsklagen der MdEP gemäß Art. 263        AEUV</i> .....	285
I. Klageberechtigung .....	286
1. Nichtigkeitsklage als unionsrechtliches Organstreitverfahren ...	286
2. MdEP als teilprivilegierte Kläger in analoger Anwendung des Art. 263 Abs. 3 AEUV? .....	287
3. MdEP sind als natürliche Personen im Sinne des Art. 263 Abs. 4 AEUV klageberechtigt .....	288
II. Klagegegenstand: Außenwirkung parlamentarischer Disziplinarmaßnahmen .....	289
III. Zwischenergebnis .....	290
<i>B. Begründetheit: Keine prozessrechtliche Trennung von Statusrechten        und Grundrechten der MdEP</i> .....	291
I. Überprüfung von Disziplinarmaßnahmen am Maßstab primär- und sekundärrechtlich verankerter Statusrechte der MdEP .....	291

II. Überprüfung am Maßstab des Art. 11 GRCh .....	291
III. Zwischenergebnis .....	292
Schlussbetrachtung .....	293
A. Beantwortung der zentralen Forschungsfrage .....	293
B. Zusammenfassende Thesen .....	296
Anhang: Verfassungs- und parlamentsrechtliche Normen .....	307
1. Auszug aus der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags (GO-BT) .....	307
2. Auszug aus der französischen Verfassung (CF) .....	308
3. Auszug aus dem französischen Pressegesetz v. 1881 .....	309
4. Auszug aus der Geschäftsordnung der Assemblée Nationale (RAN)	310
5. Auszug aus der allgemeinen Anweisung (instruction générale) des Parlamentspräsidiums .....	312
6. Auszug aus dem Direktwahlakt (DWA) .....	312
7. Auszug aus dem Protokoll Nr. 7 über die Vorrechte und Befreiungen der Union (ProtVB) .....	313
8. Auszug aus der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments (GO-EP) .....	313
Literaturverzeichnis .....	321
Sachverzeichnis .....	337



## Abkürzungsverzeichnis

AbgStEP	Abgeordnetenstatut des Europäischen Parlaments in der Fassung v. 07.10.2005 (Abl. L 262/1)
Abl.	Amtsblatt der Europäischen Union
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
APf	Archiv für Presserecht
AJDA	Actualité juridique – Droit administratif
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte
AVR	Archiv des Völkerrechts
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
BeckOK	Beck'scher Online-Kommentar
Beschl.	Beschluss
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BRJ	Bonner Rechtsjournal
BT-PIProt.	Plenarprotokoll des Deutschen Bundestags
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen der amtlichen Sammlung des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
CAA	Cour administrative d'appel
Cass.	Cour de Cassation
CC	Conseil Constitutionnel
CCC	Cahiers du Conseil Constitutionnel
CDE	Cahiers de droit européen
CDPK	Chroniques de droit public
CE	Conseil d'État
CF	Constitution de la V <sup>e</sup> République Française du 4 octobre 1958
CRDF	Cahiers de recherche sur les droits fondamentaux
DC	Normenkontrollentscheidungen des Conseil Constitutionnel
DDHC	Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen
déc.	décision
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DRiZ	Deutsche Richterzeitung
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
DWA	Direktwahlakt v. 20.09.1976, zuletzt geändert durch Beschluss des Rates vom 25.06.2002 und 23.09.2002 (BGBl. 2003 II S. 810; 2004 II S. 520)
EAG	Europäische Atomgemeinschaft
ECHR	European Court of Human Rights (wie EGMR)

ECLI	European Case Law Identifier
ECLR	European Constitutional Law Review
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EHRLR	European Human Rights Law Review
EMRK	Europäische Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten
EP	Europäisches Parlament
EP-PIProt.	Plenarprotokoll des Europäischen Parlaments
EUBeamtSt	Statut der Beamten der Europäischen Union
EuG	Gericht der Europäischen Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuGRZ	Europäische Grundrechtezeitschrift
EuR	Zeitschrift für Europarecht
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FRV	Frankfurter Reichsverfassung (Paulskirchenverfassung, 1849)
FS	Festschrift
GG	Grundgesetz
GLJ	German Law Journal
GO-BT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags
GO-EP	Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments (in der Fassung von November 2023)
GRCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
HGR	Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa
HStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland
IAEHR	Inter-American and European Human Rights Journal
ICERD	Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung
IPbpR	Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Zivilpakt)
JA	Juristische Arbeitsblätter
JöR nF	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, neue Folge
Jura	Juristische Ausbildung
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
Kap.	Kapitel
LVerfG	Landesverfassungsgericht
MdB	Mitglied des Deutschen Bundestags
MdEP	Mitglied des Europäischen Parlaments
NJOZ	Neue Juristische Online-Zeitschrift
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OVG	Oberverwaltungsgericht
PDR	Verfahren des Conseil Constitutionnel im Zusammenhang mit den Präsidentenwahlen (Art. 58 CF)

ProtVB	Protokoll Nr. 7 über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Union in der Fassung vom 16.10.2012 (Abl. C 326/266)
QPC	Question prioritaire de constitutionnalité
RAN	Règlement de l'Assemblée Nationale (in der Fassung von Juni 2022)
RDP	Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger
RFDA	Revue française de droit administratif
RFDC	Revue française de droit constitutionnel
RGSt	Sammlung der Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen
RTDH	Revue trimestrielle des droits de l'homme
RUDH	Revue universelle des droits de l'homme
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
SZ	Süddeutsche Zeitung
TA	Tribunal administratif
UA	Unterabsatz
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
WRV	Weimarer Reichsverfassung
WVK	Wiener Vertragsrechtskonvention
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZJS	Zeitschrift für das juristische Studium
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZPO	Zivilprozessordnung
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik



# Einleitung

## A. Problemstellung

„...[F]reedom of political debate is at the very core of the concept of a democratic society which prevails throughout the Convention.“<sup>1</sup>

Mit diesen Worten hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte die besondere Verknüpfung zwischen der Meinungsfreiheit und dem Schutz einer demokratischen Gesellschaft hervorgehoben. Für die politische Debatte ist das Parlament ein zentrales Forum.<sup>2</sup> Hier kommt den Abgeordneten als gewählte Repräsentantinnen und Repräsentanten des Volkes die Funktion zu, auf die Sorgen und Anliegen der Wählerschaft aufmerksam zu machen<sup>3</sup> und diese in den parlamentarischen Willensbildungsprozess einzubringen. So hat der EGMR die Äußerungen von Abgeordneten als „political speech par excellence“<sup>4</sup> bezeichnet.

Wie weit kann, wie weit darf jedoch der Schutz der parlamentarischen Redefreiheit gehen? Diese Frage stellt sich insbesondere im Zusammenhang mit dem vermehrten Einzug populistischer Parteien sowohl in die nationalen Volksvertretungen als auch in das Europäische Parlament. Pressevertreter stellten bereits im Jahre 2018 fest, dass die Debatten „erheblich rauer als früher“ geworden seien und sich die „Debattenkultur [...] erheblich verändert“ habe.<sup>5</sup> Dieser Trend scheint sich weiter zu verstärken: Es kam im Deutschen Bundestag zwischen Oktober 2021 und November 2022 zu insgesamt 19 Ordnungsrufen und damit zu einer Verdreifachung solcher Disziplinarmaßnahmen im Vergleich zum gleichen Zeitraum in der Legislaturperiode 2017–2021.<sup>6</sup> Auch die juristische Literatur

---

<sup>1</sup> EGMR, Urt. v. 08.07.1986 – 9815/82, Rn. 42 – *Lingens v. Austria*.

<sup>2</sup> Vgl. EGMR, Urt. v. 17.05.2016 – 42461/13 und 44357/13, Rn. 138 – *Karácsony and others v. Hungary*.

<sup>3</sup> EGMR, Urt. v. 17.05.2016 – 42461/13 und 44357/13, Rn. 137 – *Karácsony and others v. Hungary*; Urt. v. 23.04.1992 – 11798/85, Rn. 42 – *Castells v. Spain*.

<sup>4</sup> EGMR, Urt. v. 17.05.2016 – 42461/13 und 44357/13, Rn. 137 – *Karácsony and others v. Hungary*.

<sup>5</sup> *Lohsel/Wehner* in FAZ v. 03.03.2018, S. 4.

<sup>6</sup> *Barthel*, Beleidigungen im Bundestag. Immer mehr Ordnungsrufe, in tagesschau.de v. 26.11.2022, <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/bundestag-ordnungsrufe-101.html> (31.01.2024); vgl. auch die Worte von Bundestagspräsidentin *Bas* vom 05.09.2023 vor Eintritt in die Tagesordnung: „Bereits zur Hälfte dieser Wahlperiode liegt die Anzahl verhängter Ordnungsmaßnahmen weit über dem Niveau vergangener Wahlperioden [...] Jede

diagnostiziert einen sich wandelnden politischen Kommunikationsstil, „der bewusst auf einen wiederholten Bruch und damit eine tatsächliche Verschiebung bestimmter kommunikativer Tabus setzt“<sup>7</sup>. Erkennbar wird dies etwa an diskriminierenden Äußerungen gegenüber der türkischen Bevölkerung<sup>8</sup>, Migrantinnen und Migranten aus Afrika<sup>9</sup> oder am Redebeitrag eines Mitglieds des Europäischen Parlaments, der die ungleiche Bezahlung von Frauen und Männern im Arbeitsleben damit begründete, dass Frauen weniger intelligent seien als Männer.<sup>10</sup> Zudem mehrten sich im Europäischen Parlament, ebenso im Deutschen Bundestag und in der französischen *Assemblée Nationale*<sup>11</sup> Vorkommnisse, bei denen Abgeordnete ihre politischen Botschaften durch Demonstrationen im Plenarsaal, etwa durch das Ausstellen von Plakaten oder Kleidungsstücken, öffentlichkeitswirksam darboten. Hierauf ergehende Disziplinarmaßnahmen der Sitzungsleitungen – wie etwa Ordnungsrufe, Ordnungsgelder, Wortentziehungen oder Sitzungsausschlüsse – bewegen sich in einem besonderen Spannungsverhältnis zwischen dem Äußerungsrecht der Abgeordneten und dem Interesse der Parlamente, sowohl ihre Funktionsfähigkeit und Würde als auch die Persönlichkeitsrechte Dritter sowie die öffentliche Ordnung zu schützen. Die Frage nach dem Inhalt und den Grenzen der parlamentarischen Redefreiheit ist also politisch wie rechtlich von hoher Aktualität.

Die nationale Rechtsprechung hat diese Problematik bislang nur aus einer staatsorganisationsrechtlichen Perspektive betrachtet. So leitet das Bundesverfassungsgericht die parlamentarische Redefreiheit statusrechtlich aus dem freien und repräsentativen Mandat der Abgeordneten gemäß Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG her.<sup>12</sup> In Frankreich wird dieses Recht durch das Verbot des imperativen Mandats im Sinne des Art. 27 Abs. 1 CF geschützt.<sup>13</sup> Der EGMR hat der parlamen-

---

und jeder Einzelne von uns sollte sich bewusst machen, welche Vorbildfunktion uns als Mitgliedern dieses Hauses zukommt“, <https://www.bundestag.de/parlament/presidium/reden/2023> (31.01.2024).

<sup>7</sup> C. Schönberger/S. Schönberger JZ 2018, 105 (106).

<sup>8</sup> Vgl. FAZ Online v. 10.03.2016, Schulz wirft Abgeordneten nach rassistischen Äußerungen raus, <https://www.faz.net/aktuell/politik/europaeische-union/martin-schulz-wirft-abgeordneten-synadinos-aus-plenarsitzung-14116711.html> (31.01.2024).

<sup>9</sup> Europäisches Parlament: EuG, Urt. v. 31.05.2018, Rs. T-770/16, ECLI:EU:T:2018:320, Rn. 2 – *Korwin-Mikke I*; *Assemblée Nationale: Belz*, Rassistischer Ausruf im Parlament: Kratzer am neuen Image der Le-Pen-Partei in Neue Züricher Zeitung v. 04.11.2022, <https://www.nzz.ch/international/rassistischer-kommentar-kratzer-im-lack-von-le-pens-partei-ld.1710704> (31.01.2024).

<sup>10</sup> Vgl. EuG, Urt. v. 31.05.2018, Rs. T-352/17, ECLI:EU:T:2018:319, Rn. 2 – *Korwin-Mikke II*.

<sup>11</sup> In Frankreich besteht ein Zweikammersystem, das sich aus dem Oberhaus (*Sénat*) und dem Unterhaus (*Assemblée Nationale*) zusammensetzt. Die vorliegende Untersuchung beschränkt sich auf die *Assemblée Nationale*.

<sup>12</sup> BVerfGE 60, 374 (380), Beschl. v. 08.06.1982 (Redefreiheit und Ordnungsrecht).

<sup>13</sup> *Gohin*, Droit constitutionnel, Rn. 943 („[...] toujours libre dans son expression et dans son vote [...]“).

tarischen Redefreiheit inzwischen eine weitere, grundrechtliche Dimension verliehen. So überprüfte der Gerichtshof in der Rechtssache *Karácsony and others v. Hungary* (2016) die Verhängung von Ordnungsgeldern durch den ungarischen Parlamentspräsidenten am Maßstab des Art. 10 EMRK. Dieses Urteil sowie die hierauf folgende Entscheidung zur Rechtssache *Szanyi v. Hungary* (2016)<sup>14</sup> zeigen, dass Mitglieder nationaler Volksvertretungen unter Berufung auf die mögliche Verletzung ihrer Meinungsfreiheit gegen Disziplinarmaßnahmen der Sitzungsleitung Klage beim EGMR erheben können. Inhalt und Grenzen des parlamentarischen Rederechts sind daher verstärkt aus einer konventionsrechtlichen – und daher grundrechtlichen – Perspektive zu betrachten.

Diese Entscheidungen des EGMR waren impulsgebend für das Parlamentsrecht der EU: So sind die Unionsorgane nunmehr gemäß Art. 52 Abs. 3 S. 1 GRCh dazu verpflichtet, die in Art. 11 GRCh statuierte Meinungsfreiheit nach den vom Straßburger Gerichtshof entwickelten Grundsätzen anzuwenden. Daher überprüfte das EuG in seinen Urteilen zu den Rechtssachen *Korwin-Mikkel/Parlament I* und *II* (2018) die streitgegenständlichen Disziplinarmaßnahmen nicht anhand von Normen zur Ausgestaltung des Abgeordnetenstatus, sondern legte die Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments am Maßstab der Meinungsfreiheit und der Rechtsprechung des EGMR aus.<sup>15</sup>

Die genannten Entscheidungen werfen eine Vielzahl rechtlicher Folgeprobleme auf. In grundrechtsdogmatischer Hinsicht bleibt offen, mit welcher Begründung die Meinungsfreiheit gemäß Art. 10 EMRK im innerparlamentarischen Raum zur Anwendung kommen kann. Nach herrschender Auffassung schützt dieses Grundrecht im Kern die individuelle Freiheitssphäre vor staatlichen Eingriffen.<sup>16</sup> Demgegenüber diene die freie Rede im Parlament, so EGMR-Richter *Wojtyczek* in einem abweichenden Votum, der Ausübung grundrechtsgebundener Staatsgewalt.<sup>17</sup> Er lehnte daher eine Untersuchung von Anordnungen der Sitzungsleitung unter Heranziehung des Art. 10 EMRK ab.<sup>18</sup> Mit einer ähnlichen Argumentation hat auch das Bundesverfassungsgericht eine Anwendbarkeit des Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG im innerparlamentarischen Raum ausgeschlos-

---

<sup>14</sup> EGMR, Urt. v. 08.11.2016 – 35493/13 – *Szanyi v. Hungary* (Verweigerung einer parlamentarischen Anfrage durch den Parlamentspräsidenten).

<sup>15</sup> EuG, Urt. v. 31.05.2018, Rs. T-770/16, ECLI:EU:T:2018:320, Rn. 47–49 – *Korwin-Mikke I*; Urt. v. 31.05.2018, Rs. T-352/17, ECLI:EU:T:2018:319, Rn. 48–50 – *Korwin-Mikke II*.

<sup>16</sup> Vgl. *Ehlers* in ders. (Hrsg.), Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, § 2 Rn. 26; *Grotel/Wenzel* in *Dörr/Grote/Maruhn* (Hrsg.), Konkordanzkommentar EMRK/GG, Band I, Kap. 18 Rn. 16 („abwehrrechtliche Dimension“); *Schiedermair* in *Pabel/Schmahl* (Hrsg.), Internationaler Kommentar zur EMRK, Art. 10 Rn. 11 („klassisches Abwehrrecht“).

<sup>17</sup> Vgl. EGMR, Urt. v. 08.11.2016, 35493/13 – *Szanyi v. Hungary*, Dissenting Opinion of Judge *Wojtyczek*, Rn. 3.

<sup>18</sup> EGMR, Urt. v. 08.11.2016, 35493/13 – *Szanyi v. Hungary*, Dissenting Opinion of Judge *Wojtyczek*, Rn. 1.

sen.<sup>19</sup> Während für den EGMR die Menschenrechtskonvention als einziger Überprüfungsmaßstab für streitgegenständliche Disziplinarmaßnahmen in Betracht kommt, hätte das EuG die Sanktionen möglicherweise auch anhand der statusrechtlichen Vorschriften zum freien Mandat im Sinne der Art. 6 Abs. 1 S. 2 DWA und Art. 2, 3 AbgStEP kontrollieren können. Zum Inhalt und Umfang dieser Normen finden sich in den Urteilsbegründungen des EU-Gerichts jedoch keine Ausführungen. Der EuGH hat sich hierzu bislang nicht geäußert. Die rechtliche Herleitung der Redefreiheit ist daher im Hinblick auf die EMRK und das Unionsrecht klärungsbedürftig.

Aus der Perspektive der parlamentarischen Praxis bleibt weiterhin offen, welche konkreten Rechtsfolgen die genannten Entscheidungen für die Bestimmung von Inhalt und Grenzen der Redefreiheit mit sich bringen. Der deutsche Gesetzgeber hat durch sein Zustimmungsgesetz gemäß Art. 59 Abs. 2 GG die Konvention in deutsches Bundesrecht „transformiert“ und damit allen Staatsorganen einen „Rechtsanwendungsbefehl“ erteilt.<sup>20</sup> Dies legt nahe, dass der Deutsche Bundestag bzw. das für ihn handelnde Präsidium bei der Anordnung disziplinarischer Maßnahmen die Meinungsfreiheit der Abgeordneten im Sinne des Art. 10 EMRK zu achten hat.<sup>21</sup> Gleiches ist hinsichtlich der *Assemblée Nationale* anzunehmen, denn in Frankreich steht die Konvention im Range zwischen einfachem Recht und der Verfassung.<sup>22</sup> Vor diesem Hintergrund ist zu untersuchen, welche Äußerungen in den Plenar- und Ausschusssitzungen des Deutschen Bundestags und der *Assemblée Nationale* (noch) vom Schutz des Art. 10 EMRK erfasst bzw. in welchen Fällen parlamentarische Disziplinarmaßnahmen mit dieser Norm vereinbar sind. Dies gilt sowohl in Bezug auf Anordnungen allein aufgrund der Form von Debattenbeiträgen (etwa Ausstellen von Plakaten oder bestimmter Kleidungsstücke) als auch wegen deren Inhalt (insbesondere Diffamierungen, *hate speech*). Schließlich folgt aus Art. 10 EMRK die Pflicht der Vertragsstaaten, hinreichende Verfahrensgarantien beim Erlass solcher Disziplinarmaßnahmen zu gewährleisten und den betroffenen Abgeordneten das Recht auf eine wirksame nachträgliche Beschwerde gegen Verfügungen des Präsidiums einzuräumen (vgl. Art. 13 EMRK). Vergleichbare Problemstellungen ergeben sich unter Berücksichtigung von Umfang und Grenzen der Redefreiheit im Europäischen Parlament, die anhand der Art. 11 Abs. 1, Art. 52 Abs. 1, 3 GRCh zu bewerten sind.

---

<sup>19</sup> BVerfGE 60, 374 (380), Beschl. v. 08.06.1982 (Redefreiheit und Ordnungsrecht).

<sup>20</sup> BVerfGE 111, 307 (316f.), Beschl. v. 14.10.2004 (Görgülü); 128, 326 (367), Urtr. v. 04.05.2011 (Sicherungsverwahrung); 148, 296 (351), Beschl. v. 17.01.2018 (Streikverbot für Beamte).

<sup>21</sup> Zur möglichen Anwendung des Art. 10 EMRK im Rahmen eines Organstreitverfahrens zwischen dem Parlamentspräsidium und einzelnen Bundestagsabgeordneten vgl. die Ausführungen des 9. Kapitels, Abschnitt B.

<sup>22</sup> *Wendel* in *Marsch/Vilain/Wendel* (Hrsg.), *Französisches und deutsches Verfassungsrecht*, § 8 Rn. 27.

## B. Forschungsfragen

Die vorliegende Arbeit untersucht daher die folgende zentrale Forschungsfrage:

Wo liegen die Gemeinsamkeiten und wo die Unterschiede bei status- bzw. grundrechtsbezogenen Begründungen für die parlamentarische Redefreiheit in Deutschland, Frankreich und der EU und welche Grenzen hat dieses Recht? Hieraus ergeben sich nachstehende Unterpunkte:

1. Welche statusrechtlichen Grundlagen bestehen für die parlamentarische Redefreiheit in Deutschland und in Frankreich? Welche Hintergründe hat dieser staatsorganisationsrechtliche Ansatz?
2. Wie ist die Rechtsprechung des EGMR zum besonderen Schutz von Abgeordnetenäußerungen ausgestaltet? Wie lässt sich die Anwendbarkeit der Meinungsfreiheit im Sinne des Art. 10 EMRK im innerparlamentarischen Raum begründen?
3. Ist die Redefreiheit der MdEP aus den unionsrechtlichen Normen zum Schutz des freien Mandats herleitbar? Gilt das Recht auf freie Meinungsäußerung gemäß Art. 11 GRCh im innerparlamentarischen Raum?
4. Wenn die Meinungsfreiheit insoweit zur Anwendung kommt, ist zu klären, welche Debattenbeiträge dann von ihrem Schutz gedeckt und nach welchen Kriterien Sofortmaßnahmen und Sanktionen des Parlamentspräsidiums gegen einzelne Abgeordnete am Maßstab des Art. 10 EMRK zu überprüfen sind.
5. Wie sind die Verfahrensgarantien beim Erlass parlamentarischer Disziplinarmaßnahmen auszugestalten?

## C. Ziel der Arbeit und Methodik

Ziel dieser Arbeit ist, eine dogmatische Begründung für die Anwendbarkeit des Rechts auf freie Meinungsäußerung gemäß Art. 10 EMRK und Art. 11 GRCh im innerparlamentarischen Raum zu entwickeln. Weiterhin werden Kriterien für die materiell-rechtliche Überprüfung von Sofortmaßnahmen und Sanktionen des Deutschen Bundestags, der *Assemblée Nationale*, des Europäischen Parlaments, auch für die formelle Ausgestaltung des Disziplinarverfahrens erarbeitet. Die Forschungsergebnisse stützen sich dabei auf eine umfassende Analyse der Rechtsprechung des EGMR, des EuGH sowie des EuG zum Grundrecht der Meinungsfreiheit, auf eine Auslegung des Art. 10 EMRK nach den Grundsätzen des Art. 31 Abs. 1 WVK und auf die rechtsvergleichende Betrachtung der statusrechtlichen Instrumente zur Wahrung der Redefreiheit im deutschen, französischen und europäischen Parlamentsrecht.

Am Beispiel Deutschlands und Frankreichs kann veranschaulicht werden, dass zwar der staatsorganisationsrechtliche Schutz der parlamentarischen Re-

defreiheit durch Regelungen zum freien Mandat und der Indemnität im Wesentlichen gleich ausgestaltet ist, jedoch die Frage, ob das Grundrecht der Meinungsfreiheit im innerparlamentarischen Raum zur Anwendung kommt, jeweils unterschiedlich beantwortet wird. Das Unionsrecht eignet sich ebenfalls für eine eingehende Untersuchung, weil es einerseits die Rechtstraditionen der Mitgliedsstaaten zum Schutz der Redefreiheit aufgreift und andererseits eine besondere Affinität zur EMRK und der hierzu ergangenen Rechtsprechung des EGMR zeigt.

## D. Forschungsstand

Bisher veröffentlichte Abhandlungen betrachten die parlamentarische Redefreiheit lediglich aus einer staatsorganisationsrechtlichen Perspektive. Einige Untersuchungen befassen sich mit dem Anwendungsbereich der Indemnität gemäß Art. 46 Abs. 1 GG,<sup>23</sup> andere haben die historischen Wurzeln sowie den Umfang der parlamentarischen Immunitäten aus einer rechtsvergleichenden oder unionsrechtlichen Perspektive zum Gegenstand.<sup>24</sup> Im Zusammenhang mit dem deutschen Parlamentsrecht werden zudem Ansätze für die Abgrenzung zwischen dem Anwendungsbereich der Grundrechte und des freien Mandats gemäß Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG<sup>25</sup> sowie für die verfassungsrechtliche Überprüfung von Sitzungsausschluss und Ordnungsgeld entwickelt<sup>26</sup>. Außerdem setzen sich einige Studien allgemein mit dem Status der Abgeordneten der *Assemblée Nationale*<sup>27</sup> und der Mitglieder des Europäischen Parlaments<sup>28</sup> auseinander. Bislang unbeantwortet

<sup>23</sup> Härth, Die Rede- und Abstimmungsfreiheit der Parlamentsabgeordneten in der Bundesrepublik Deutschland, 1983; Linden, Historische, rechtstheoretische und pragmatisch-politische Rechtfertigung der Indemnität in der parlamentarischen Demokratie der Bundesrepublik Deutschland und im Vergleich mit anderen Verfassungen, 1976.

<sup>24</sup> Guérin-Bargues, Immunités parlementaires et régime représentatif. L'apport du droit constitutionnel comparé (France, Royaume-Uni, États-Unis), 2011; Hardt, Parliamentary immunity. A comprehensive study of the systems of parliamentary immunity of the United Kingdom, France, and the Netherlands in a European Context, 2013; Schultz-Bleis, Die parlamentarische Immunität der Mitglieder des Europäischen Parlaments, 1995; Benlolo-Carobot, Les immunités des communautés européennes in *Annuaire français de droit international* 2008, 549 ff.

<sup>25</sup> Gausing, Das Abgeordnetenmandat zwischen Staat und Gesellschaft. Zum Verhältnis der Grundrechte von Bundestagsabgeordneten zu Art. 38 Absatz 1 Satz 2 GG, 2018.

<sup>26</sup> Daniels, Sitzungsausschluss und Ordnungsgeld, 2017, mit kurzen Seitenblicken auf die Rechtslage im Europäischen Parlament.

<sup>27</sup> Estève, *Le député français*, 2020; Camby, *Le travail parlementaire*, 2021 (insbesondere S. 57–75).

<sup>28</sup> Bieber EuR 1981, 124 ff.; Böttger EuR 2002, 898 ff.; Eickhoff, Das Funktionsrecht des Europäischen Parlaments, 2008; Uppenbrink, Das Europäische Mandat. Status der Abgeordneten des Europäischen Parlaments, 2004; Saalfrank, Funktionen und Befugnisse des Europäischen Parlaments. Ihre Bedeutung für das Demokratieprinzip des Grundgesetzes,

bleibt die Frage, wie der grundrechtliche Schutz der Redefreiheit, in Abgrenzung zu ihrem staatsorganisationsrechtlichen Schutz, zu begründen ist und aus grundrechtlicher Perspektive der Inhalt und Umfang dieses Rechts ausgestaltet ist.

Die folgende Abhandlung beschränkt sich auf die Meinungsfreiheit der Abgeordneten gemäß Art. 10 EMRK bzw. Art. 11 GRCh. Andere Grundrechte, wie etwa die Versammlungsfreiheit, bleiben unberücksichtigt. Diese Arbeit behandelt ausschließlich Eingriffe der Sitzungsleitung durch parlamentarische Disziplinarmaßnahmen wegen des Inhalts oder der Form eines Debattenbeitrags. Auf gleichheitsrechtliche Problemstellungen – etwa im Hinblick auf die Verteilung von Redezeiten zwischen den Abgeordneten – wird nur am Rande eingegangen.

## E. Gang der Untersuchung

Zur Beantwortung der Forschungsfragen befasst sich der erste Abschnitt der Arbeit (Kapitel 1 bis 4) mit den Grundlagen der parlamentarischen Redefreiheit im Deutschen Bundestag, in der *Assemblée Nationale* und im Europäischen Parlament. Dabei geht das erste Kapitel zunächst auf den statusrechtlichen Schutz ein. Im Rahmen eines deutsch-französischen Rechtsvergleichs werden die historischen Wurzeln der Redefreiheit sowie die Gemeinsamkeiten und Unterschiede bei der Ausgestaltung des freien Mandats, der Indemnität und der Disziplinargewalt der Volksvertretungen herausgearbeitet. Das zweite Kapitel nimmt eine grundrechtliche Perspektive ein. Es analysiert die Rechtsprechung des EGMR zum besonderen Schutz der Meinungsfreiheit von Abgeordneten und untersucht, ob Art. 10 EMRK nach Wortlaut, Systematik sowie Sinn und Zweck im innerparlamentarischen Raum anwendbar ist.

Drittes und viertes Kapitel widmen sich der Rechtslage im Europäischen Parlament. So wird zunächst geprüft, ob und inwieweit die Redefreiheit durch unionsrechtliche Normen zur Ausgestaltung des Abgeordnetenstatus geschützt wird. Im Rahmen eines Exkurses werden die Änderungen der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments (GO-EP), die aus Anlass der Corona-Pandemie (2020–2022) in Kraft getreten sind, hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Redefreiheit der Abgeordneten kritisch beleuchtet. Das vierte Kapitel entwickelt eine Begründung für die Anwendbarkeit des Art. 11 GRCh im innerparlamentarischen Raum. Zur Unterstützung der Argumentation hinterfragt die Arbeit die Konzeption einer grundrechtsdogmatischen Trennung von Staat und Gesellschaft, wobei die Rechtslage in Deutschland und Frankreich rechtsvergleichend betrachtet wird.

---

1995; Fleuter, Mandat und Status des Abgeordneten im Europäischen Parlament, 1991; Rutschke, Die Mitwirkung der Fraktionen bei der parlamentarischen Willensbildung im Europäischen Parlament im Vergleich zu den Parlamenten der Mitgliedsstaaten, 1986.

Der zweite Abschnitt (Kapitel 5 bis 8) untersucht die sich aus Art. 10 EMRK ergebenden Grenzen der Redefreiheit im Deutschen Bundestag, in der *Assemblée Nationale* und im Europäischen Parlament. Im fünften Kapitel werden die allgemeinen Grundsätze zur Überprüfung parlamentarischer Disziplinarmaßnahmen (Schutzbereichsbegrenzungen, Eingriffsformen, Verfahrensgarantien vor Erlass einer Disziplinarmaßnahme) herausgearbeitet. Das sechste Kapitel befasst sich mit Anordnungen der Sitzungsleitung, die dem Schutz gesellschaftsbezogener Rechtsgüter (Schutz des guten Rufs und der Rechte anderer, Aufrechterhaltung der Ordnung gemäß Art. 10 Abs. 2 Hs. 2 EMRK) dienen. Hierbei wird zunächst die Rechtsprechung des EGMR zu diffamierenden Äußerungen und *hate speech* analysiert, anschließend Schlussfolgerungen für die parlamentarische Praxis aufgezeigt. Das siebte Kapitel bestimmt die Schranken der Funktionsfähigkeit sowie der Würde des Parlaments. Das achte Kapitel geht unter besonderer Berücksichtigung der Situation im Europäischen Parlament auf die Grenzen der Redefreiheit im Rahmen der audiovisuellen Übertragung von Sitzungen ein.

Der dritte Abschnitt (Kapitel 9 und 10) erörtert schließlich den nachträglichen Rechtsschutz der Abgeordneten gegen parlamentarische Disziplinarmaßnahmen. Hierzu überprüft das neunte Kapitel, wie das Recht der Mitglieder des Deutschen Bundestags und der *Assemblée Nationale* auf wirksame Beschwerde gemäß Art. 13 iVm Art. 10 EMRK ausgestaltet und im nationalen Recht umzusetzen ist. Das zehnte Kapitel beleuchtet Zulässigkeits- und Begründetheitsfragen im Zusammenhang mit Nichtigkeitsklagen von MdEP gemäß Art. 263 AEUV gegen Sofortmaßnahmen und Sanktionen.

## F. Begriffsklärungen

Zum besseren Verständnis sind einige Definitionen der im Folgenden verwendeten zentralen Begrifflichkeiten voranzustellen.

Der „Abgeordnetenstatus“ ergibt sich aus allen Rechten und Pflichten, die den Mitgliedern der Parlamente als gewählte Repräsentantinnen und Repräsentanten des Volkes, der Nation, der Unionsbürgerinnen und -bürger durch das nationale Recht bzw. das Unionsrecht zugewiesen werden. Hierzu gehören insbesondere die sog. parlamentarischen „Mitwirkungsrechte“<sup>29</sup>, also das Stimm-, Frage- und Fraktionsbildungsrecht sowie die parlamentarische Redefreiheit.

Unter „parlamentarischer Redefreiheit“ ist nach dem Verständnis dieser Arbeit das Recht der Abgeordneten zu verstehen, sich in den Sitzungen der Volksvertretungen zu äußern und ihre Debattenbeiträge nach Form und Inhalt frei und unabhängig auszugestalten. Die Parlamente können dieses Recht durch Dis-

---

<sup>29</sup> Im Zusammenhang mit den MdB: *Morlok* in Dreier (Hrsg.), GG-Kommentar, Band II, Art. 38 Rn. 156.

ziplinarmaßnahmen einschränken. Der Begriff „Disziplinarmaßnahmen“ meint alle Anordnungen, welche die Sitzungsleitung (also die Parlamentspräsidentin, der Parlamentspräsident sowie deren Stellvertreterinnen und Stellvertreter) in Ausübung ihrer Ordnungsgewalt gegen einzelne Abgeordnete erlässt.<sup>30</sup> Die Ordnungs- bzw. Disziplinargewalt folgt aus der verfassungsrechtlich verankerten Geschäftsordnungsautonomie der Volksvertretungen.<sup>31</sup> Untersucht werden der Ordnungsruf, die Wortentziehung, der kurze und lange Sitzungsausschluss sowie das Ordnungsgeld bzw. die Entziehung der Abgeordnetenentschädigung. Solche Maßnahmen können wegen der Form des Debattenbeitrags (zB. Ausstellen von Plakaten oder bestimmter Kleidungsstücke) sowie wegen dessen Inhalts (etwa Diffamierungen, *hate speech* im Rahmen einer förmlichen Rede oder transportiert durch Zwischenrufe, Plakate, Kleidungsstücke) ergehen.

Unter dem Begriff *hate speech* sind nach der Definition des Europäischen Rats solche Äußerungen zu verstehen, „die Rassenhass, Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus oder andere Formen des Hasses, die auf Intoleranz basieren, verbreiten, hierzu aufstacheln, diese fördern oder rechtfertigen“<sup>32</sup>. Erfasst sind auch Reden, „die durch aggressiven Nationalismus und Ethnozentrismus, Diskriminierung und Feindseligkeit gegenüber Minderheiten, Migranten und Menschen mit Migrationshintergrund“<sup>33</sup> geprägt sind. Ähnlich qualifiziert der EGMR solche Beiträge als *hate speech*, „die darauf abzielen, Hass aufgrund von Intoleranz, einschließlich religiöser Intoleranz, zu verbreiten, anzustacheln oder zu rechtfertigen“<sup>34</sup>.

Die parlamentarischen Immunitäten schirmen die Redefreiheit nicht vor der Disziplinargewalt der Sitzungsleitungen, sondern allein vor staatlichen Verfolgungsmaßnahmen (u.a. Ermittlungsverfahren, straf- und zivilrechtliche Verurteilungen) ab. Sie ergänzen und verstärken den Schutz des Äußerungsrechts durch das freie Mandat (vgl. Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG, Art. 27 Abs. 1 CF).<sup>35</sup> Aus der Immunität folgt, dass die Abgeordneten wegen eines Verhaltens, das als Straftat

<sup>30</sup> *Glauben/Breitbach* DÖV 2018, 855 (858).

<sup>31</sup> Für das deutsche Parlamentsrecht BVerfGE 60, 374 (379), Beschl. v. 08.06.1982 (Redefreiheit und Ordnungsrecht); *Klein/Schwarz* in Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG-Kommentar, Art. 38 Rn. 254; für das französische Parlamentsrecht *Avrill/Gicquell/Gicquel*, Droit parlementaire, Rn. 225.

<sup>32</sup> *Council of Europe, Committee of Ministers*, Recommendation No. R (97) 20 v. 30.10.1997, Appendix, Abschnitt „Scope“; ähnlich *Mensching* in Karpenstein/Mayer (Hrsg.), EMRK-Kommentar, Art. 10 Rn. 80 mit Verweis auf EGMR, Urt. v. 15.10.2015 – 27510/08, Rn. 78 f., 204–208 – *Perinçek v. Switzerland*; Urt. v. 16.07.2009 – 15615/07, Rn. 71, 73 – *Féret c. Belgique*; Urt. v. 04.12.2003 – 35071/97, Rn. 40 f. – *Gündüz v. Turkey*.

<sup>33</sup> *Council of Europe – Committee of Ministers*, Recommendation No. R (97) 20 v. 30.10.1997, Appendix, Abschnitt „Scope“.

<sup>34</sup> EGMR, Urt. v. 04.12.2003 – 35071/97, Rn. 51 – *Gündüz v. Turkey* mit Hinweis darauf, dass solche Äußerungen den Schutz des Art. 10 EMRK nicht genießen; *Schiedermair* in Pabel/Schmahl (Hrsg.), Internationaler Kommentar zur EMRK, Art. 10 Rn. 28.

<sup>35</sup> *Klein* in Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), GG-Kommentar, Art. 46 Rn. 2.

einzuordnen ist, grundsätzlich nur dann strafrechtlich verfolgt werden dürfen, wenn die Parlamente zuvor ihre Genehmigung hierzu erteilt haben.<sup>36</sup> Die Indemnität (vgl. Art. 46 Abs. 1 GG, Art. 26 Abs. 1 CF) schützt die Mandatäre – ohne, dass ein Verzicht oder eine Aufhebung möglich ist<sup>37</sup> – vor staatlichen Verfolgungsmaßnahmen wegen ihrer im Parlament getätigten Äußerungen.<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> Art. 46 Abs. 2 bis 4 GG und Art. 26 Abs. 2–4 CF; vgl. hierzu *Klein* in *Dürig/Herzog/Scholz* (Hrsg.), GG-Kommentar, Art. 46 Rn. 49 sowie *Hamon/Troper*, Droit constitutionnel, Rn. 663.

<sup>37</sup> *Magiera* in *Kahl/Waldhoff/Walter* (Hrsg.), Bonner Kommentar GG, Art. 46 Rn. 84.

<sup>38</sup> *Klein* in *Dürig/Herzog/Scholz* (Hrsg.), GG-Kommentar, Art. 46 Rn. 31; zur Indemnität im französischen Verfassungsrecht *Hamon/Troper*, Droit constitutionnel, Rn. 662.

# Sachverzeichnis

- Auslegung
- evolutiv 77 f.
  - Sinn und Zweck 76 f.
  - Systematik 75
  - Wortlaut 75
- Beamtinnen und Beamte
- Deutschland 128
  - EU 115 f., 251
  - Frankreich 140 f.
  - EMRK 50 f.
- Bestimmtheitsgebot
- strafrechtlich 178–182, 185
  - allgemein 182–184, 185 f.
- Beurteilungsspielraum 49, 66, 246 f., 253, 261
- Blaue Karte 94, 205
- Catch-the-eye*-Verfahren 94, 109
- Disziplinarmaßnahme
- Entziehung der Abgeordnetenentschädigung 23, 96, 173, 187–190
  - kurzer Sitzungsausschluss 24, 37, 96, 171
  - langer Sitzungsausschluss 24, 37, 96, 173 f.
  - Ordnungsgeld 37, 173, 182, 187–190
  - Ordnungsruf 23, 37, 96, 174 f., 191 f.
  - präventiv 167, 170 f., 175 f.
  - repressiv 172–174, 176
  - Wortentziehung 24, 37, 96, 170 f.
- Debattenbeitrag
- Form 65 f., 93–95, 224–229, 244–246, 253
  - Inhalt 65 f., 95, 199, 230 f., 243 f.
- Ehrschutz 197, 204, 219, 223, 230, 267
- Eingriff
- mittelbar 174 f.
  - unmittelbar 167–174
  - Sanktion 167–172
  - Vorfeldmaßnahme 172–174
- Europäische Werte 213 f.
- Freies Mandat
- Anwendungsbereich 20, 33 f., 99–102
  - Geschichte 17–19, 31 f., 99 f.
- Funktionsfähigkeit des Parlaments
- *Assemblée Nationale* 229
  - Bundestag 229
  - Europäisches Parlament 231 f.
- Gemeinderat 57–59, 133–136
- Geschäftsordnungsautonomie 28, 72, 75, 91, 98, 121
- Grundrechtstypische Gefährdungslage 149
- Hate speech* 157, 162, 165, 188, 206–210, 213, 267
- Indemnität
- *Assemblée Nationale* 20 f.
  - Bundestag 35 f.
  - Europäisches Parlament 84–91
  - Geschichte 15 f., 29–33
- Kohärenzklausel 117, 123 f., 296
- Konfusionsargument 127, 140, 148
- Konstitutionalismus 29, 31
- Margin of appreciation *siehe* Beurteilungsspielraum

- Organstreitverfahren *siehe* Rechtsschutz
- Parlamentarische Mitwirkungsrechte 76, 97 f., 153
- Parlamentarische Ordnung 170, 184, 198, 207, 235
- Parlamentsfernsehen
- Löschung 270 f.
  - Unterbrechung 267–270
- Parteien 54
- Question prioritaire de constitutionnalité* 137 f.
- Rechtsschutz
- Einspruch 280 f.
  - Nichtigkeitsklage 285–292
  - Organstreitverfahren 37 f., 129 f., 281–284
- Redezeit 26, 94, 109, 232, 240, 247
- Souveränität
- Nation 17–19
  - Volk 19, 33
- Subordinationsverhältnis 140, 150–152
- Tatsachengrundlage 201–203, 205
- Trennung von Staat und Gesellschaft 125–128
- Virtuelle Parlamentssitzung 105 f.
- Vormärz 31, 126
- Weimarer Reichsverfassung 32 f.
- Würde des Parlaments
- *Assemblée Nationale* 238–240, 247–249
  - Bundestag 234–238
  - Europäisches Parlament 251–255