

Abschrift

VERFASSUNGSGERICHTSHOF DES LANDES BERLIN

Im Namen des Volkes
Beschluss

VerfGH 189/18

In dem Organstreitverfahren

des Mitglieds des Abgeordnetenhauses von Berlin **W i l d**,
Niederkirchnerstraße 5, 10111 Berlin,

- Antragsteller -

g e g e n

das **Abgeordnetenhaus von Berlin**,
vertreten durch den Präsidenten,
Niederkirchnerstraße 5, 10111 Berlin,

- Antragsgegner -

hat der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin durch den Vizepräsidenten
Dr. Seegmüller und die Richterinnen und Richter Alagün, Dr. Gräfin von Galen,
Hilbrans, Kipp, Müller-Jacobsen und Prof. Dr. Schönrock

am 28. August 2019 b e s c h l o s s e n :

Der Antrag wird zurückgewiesen.

Das Verfahren ist gerichtskostenfrei.

Auslagen werden nicht erstattet.

G r ü n d e

I.

Der Antragsteller ist Mitglied des Abgeordnetenhauses von Berlin. Er begehrt die Feststellung der Verletzung seiner Rechte durch zwei Ordnungsrufe des Präsidenten des Antragsgegners.

Am 8. November 2018 trug der Antragsteller bei einem Schweigemarsch anlässlich des 80. Jahrestages der Novemberpogrome vom Abgeordnetenhaus zum Denkmal für die ermordeten Juden Europas eine blaue Stoffblume. Zahlreiche Medien berichteten kritisch darüber und werteten, ebenso wie einzelne Abgeordnete, das Tragen der blauen Blume durch den Antragsteller als Provokation. Gegenstand der Berichterstattung war insbesondere auch die politische Bedeutung der blauen Kornblume, welche von der deutschnationalen Bewegung des antisemitischen Politikers Georg von Schönerer in Österreich als Abzeichen genutzt worden und ein Ersatzkennzeichen für die Symbole und Zeichen der in Österreich von 1933 bis 1938 verbotenen NSDAP gewesen sei.

Der Antragsteller trug bei der Plenarsitzung am 29. November 2018 an seinem Jackett erneut diese blaue Stoffblume. Dazu äußerte sich der Präsident des Antragsgegners wie folgt (Plenarprotokoll 18/34):

„Herr Wild, Sie tragen heute ein Emblem, die blaue Kornblume. Sie wissen, seitdem Sie das auch schon bei der Gedenkveranstaltung mit der Jüdischen Gemeinde gemacht haben und aus der anschließenden Berichterstattung, dass dies ein Symbol der antisemitischen Schönerer-

Bewegung war und in den Dreißigerjahren als Erkennungsmerkmal der in Österreich verbotenen NSDAP galt. Das Tragen eines solchen Symbols widerspricht der parlamentarischen Würde. Ich rufe Sie deshalb zur Ordnung und fordere Sie auf, das Emblem abzulegen. Ich erteile Ihnen nicht das Wort, sondern ich fordere Sie auf, das Emblem abzulegen.“

Der Antragsteller kam der Aufforderung zunächst nicht nach. Der Präsident des Antragsgegners erteilte ihm deshalb einen zweiten Ordnungsruf, forderte ihn erneut zum Ablegen der Blume auf und wies darauf hin, dass der dritte Ordnungsruf mit dem Ausschluss von der Sitzung verbunden wäre. Daraufhin brachte der Antragsteller sein Jackett mit der Blume aus dem Plenarsaal.

Noch während der Plenarsitzung erhob der Antragsteller gegen die zwei Ordnungsrufe schriftlich Einspruch. Er begründete diesen damit, dass er keine blaue Kornblume, sondern eine blaue Stoffnelke getragen habe. Die blaue Blume im Allgemeinen sei ein Symbol der deutschen Romantik. Dieses habe seinen Ursprung unter anderem in der blauen Kornblume als Lieblingsblume der preußischen Königin Luise und ihrer Kinder. Diese Blume sei auch von Bismarck gemocht worden. Überdies gebe es eine französische Zwei-Euro-Münze, auf der eine Kornblume abgebildet und wörtlich erwähnt sei.

Der Präsident des Antragsgegners gab dem Einspruch nicht statt. Er begründete seine Entscheidung im Wesentlichen damit, dass der Antragsteller in seiner Wahrnehmung und derjenigen von Abgeordneten und der Öffentlichkeit eine blaue Kornblume getragen und dadurch die parlamentarische Ordnung verletzt habe. Durch das Tragen habe der Antragsteller den Eindruck erweckt, er würde sich mit dem Gedankengut der Schönerer-Bewegung solidarisieren oder dieses Gedankengut kundtun wollen. Seine Hinweise zu anderen Nutzungen der blauen Blume überzeugten nicht.

Der Präsident des Antragsgegners setzte den Einspruch auf die Tagesordnung der Plenarsitzung am 13. Dezember 2018, in der ihn das Abgeordnetenhaus zurückwies.

Am 31. Dezember 2018 hat der Antragsteller das vorliegende Organstreitverfahren eingeleitet. Er ist der Auffassung, die Ordnungsrufe verletzen ihn in seinen verfassungsmäßigen Rechten. Die von ihm getragene blaue Blume, die eine Stoffnelke gewesen sei, gelte heute auch als Zeichen einer konservativen und patriotischen Einstellung und als solches habe er sie getragen. Von dieser für ihn günstigeren Deutung hätte nach dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und der Unschuldsvermutung ausgegangen werden müssen. Zwar habe die blaue Kornblume ihren Weg als politisches Symbol der Schönerer-Bewegung in Österreich genommen. Er habe aber nicht eine von der Entwicklung in Deutschland unabhängige österreichische Symbolik und Tradition bedienen wollen. Derartige Annahmen seien bewusst bössartige Fehlinterpretationen. Seine Rechte auf freie Entfaltung seiner Persönlichkeit aus Art. 7 der Verfassung von Berlin - VvB - und auf Meinungsfreiheit aus Art. 14 Abs. 1 VvB seien verletzt worden, weil es ihm nicht gestattet worden sei, die blaue Blume als Symbol der deutschen Romantik und Zeichen für Konservatismus und Patriotismus während der Plenarsitzung zu tragen. Er habe die Blume bereits in den Abgeordnetenhaussitzungen am 13. September 2018 und 18. Oktober 2018 getragen, ohne dass dies vom Präsidenten beanstandet worden sei. Durch die Ordnungsrufe sei er zum Ablegen der Blume gezwungen worden, ohne Gelegenheit zur Erläuterung erhalten zu haben. Dies habe ihn, der als Abgeordneter nur seinem Gewissen unterworfen sei, in seinem Recht aus Art. 38 Abs. 4 VvB verletzt.

Der Antragsteller beantragt,

festzustellen, dass die Ordnungsrufe des Präsidenten der Antragsgegnerin vom 29.11.2018 und die Bestätigung durch die Antragsgegnerin vom 13.12.2018 gegen Artikel 7, Artikel 14 Abs. 1 und Artikel 38 Abs. 4 der Verfassung von Berlin (VvB) verstoßen.

Der Antragsgegner beantragt,

den Antrag zurückzuweisen.

Für die rechtliche Bewertung des Sachverhaltes sei sein Empfängerhorizont maßgeblich. Dagegen komme es nicht darauf an, ob der Antragsteller eine Nelke oder eine Kornblume getragen habe und welche Bedeutung er persönlich dieser zumesse. Dem Antragsteller sei aufgrund der Medienberichte nach seinem Auftreten am 8. November 2018 bekannt gewesen, dass die blaue Blume in der Öffentlichkeit als Symbol des Nationalsozialismus wahrgenommen würde, mindestens aber das Tragen als Ausdruck der Nähe und Sympathie mit dieser Weltanschauung gewertet werde. Der Antragsteller habe bewusst in Kauf genommen, dass ein von ihm in der Abgeordnetenhaussitzung getragenes Symbol mit einem Symbol des Nationalsozialismus verwechselt werden könne. Soweit der Antragsteller beanstande, ihm sei keine Gelegenheit zur Sachverhaltsklarstellung gegeben worden, sei dies unzutreffend. Er habe die Möglichkeit des Einspruchs genutzt. Dagegen seien Erörterungen der sitzungsleitenden Anordnungen während der Abgeordnetenhaussitzung nach der Geschäftsordnung nicht vorgesehen.

Der Verfassungsgerichtshof hat dem Senat gemäß § 38 Abs. 2 des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof - VerfGHG - von der Einleitung des Verfahrens Kenntnis gegeben.

II.

Die Entscheidung ergeht ohne mündliche Verhandlung, da der Verfassungsgerichtshof einstimmig auf sie verzichtet (§ 24 Abs. 1 VerfGHG).

Der Antrag, der sich gegen das Abgeordnetenhaus richtet (1.), hat keinen Erfolg; er ist unzulässig (2.) und darüber hinaus auch unbegründet (3.).

1. Der Antrag richtet sich gegen das Abgeordnetenhaus von Berlin, nicht gegen dessen Präsidenten. Dies folgt aus der insoweit eindeutigen Antragschrift vom 31. Dezember 2018. In dieser bezeichnet der Antragsteller wörtlich „das Abgeordnetenhaus von Berlin, vertreten durch den Präsidenten des Abgeordnetenhauses - Antragsgegnerin -“ als Antragsgegner[in]. Darüber hinaus weist der

Antragsteller in der Antragschrift und in seinem Schriftsatz vom 21. April 2019 mehrfach unmissverständlich auf den „Präsidenten der Antragsgegnerin“ hin. Anhaltspunkte für eine versehentliche Falschbezeichnung des Abgeordnetenhauses von Berlin als Antragsgegner durch den Antragsteller, der mehrfach und eindeutig zwischen dem Abgeordnetenhaus und dessen Präsidenten unterscheidet, sind nicht ersichtlich.

2. Der Antrag ist unzulässig, weil er sich nicht gegen den richtigen Antragsgegner richtet.

Richtiger Antragsgegner im Organstreitverfahren ist derjenige, der die beanstandete Maßnahme oder Unterlassung rechtlich zu verantworten hat (vgl. Beschluss vom 4. Juli 2018 - VerfGH 93/17 -; st. Rspr.). Der Antragsteller beanstandet zwei Ordnungsrufe während der Abgeordnetenhaussitzung. Diese Ordnungsrufe hat der Präsident des Abgeordnetenhauses rechtlich zu verantworten. Er übt gemäß Art. 41 Abs. 4 VvB das Hausrecht und die Polizeigewalt im Sitzungsgebäude aus. Kraft Übertragung durch das Abgeordnetenhaus übt er die Ordnungsgewalt im Sitzungssaal aus und ruft Mitglieder des Abgeordnetenhauses, die die Ordnung verletzen, zur Ordnung auf (Art. 41 Abs. 1 VvB, §§ 14 Abs. 2, 76 Abs. 2 der Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses von Berlin - GO Abghs -). Das Abgeordnetenhaus in seiner Gesamtheit kann weder nach der Verfassung von Berlin noch nach den Regelungen seiner Geschäftsordnung Ordnungsrufe gegen seine Mitglieder tätigen. Es kann daher auch nicht im Wege eines auf die Feststellung der Verletzung von Abgeordnetenrechten durch solche Ordnungsrufe gerichteten Organstreits in Anspruch genommen werden (vgl. VerfG Mecklenburg-Vorpommern, Beschluss vom 10. Oktober 2017 - 1/17 -).

Das Abgeordnetenhaus ist auch nicht der richtige Antragsgegner, weil und soweit der Antragsteller ausdrücklich auch eine Verfassungswidrigkeit der Bestätigung der Ordnungsrufe durch das Abgeordnetenhaus festgestellt wissen möchte (vgl. zu ähnlichen Konstellationen LVerfG Schleswig-Holstein, Urteil vom 17. Mai 2017 - LVerfG 1/17 - juris Rn. 13, 27; VerfG Mecklenburg-Vorpommern, Urteil vom 25. Juni 2015 - 10/14 - juris Rn. 96, 112; Sächs. VerfGH, Urteil vom 3. November 2011 - Vf. 35-I-11- juris Rn. 8, 16 f.; BVerfG, Beschluss vom 8. Juni

1982 - 2 BvE 2/82 - juris Rn. 16 ff.; a. A. offenbar du Mesnil/Müller, JuS 2016, S. 603 ff. [E.I.1.]). Die Bestätigung des Abgeordnetenhauses begründet keine rechtliche Verantwortlichkeit im Sinne des § 37 Abs. 1 VerfGHG, wenn auch in ihr eine Übernahme politisch-parlamentarischer Verantwortung für die Ordnungsrufe des Präsidenten zum Ausdruck kommen mag (vgl. zur Unterscheidung von rechtlicher und politisch-parlamentarischer Verantwortung: BVerfG, Urteil vom 16. Februar 1983 - 2 BvE 1/83 u. a. - juris Rn. 93 f.).

3. Der Antrag ist auch unbegründet.

Die Ordnungsrufe des Präsidenten in der Abgeordnetenhaussitzung am 29. November 2018 greifen zwar in die verfassungsmäßigen Rechte des Antragstellers aus Art. 38 Abs. 4 VvB ein, die er im vorliegenden Organstreit alleine geltend machen kann (vgl. Sächs. VerfG, Urteil vom 3. Oktober 2010 - Vf. 17-I-10- juris Rn. 34; VerfG Brandenburg, Urteil vom 17. September 2009 - 45/08 - juris Rn. 31; BVerfG, Urteil vom 4. Juli 2007 - 2 BvE 1/06 u. a. - juris Rn. 194 ff. m. w. N.; BVerfG, Beschluss vom 8. Juni 1982 - 2 BvE 2/82 - juris Rn. 19 f.). Dieser Eingriff ist jedoch gerechtfertigt.

Gemäß Art. 38 Abs. 4 VvB sind die Abgeordneten Vertreter aller Berliner. Sie sind an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen. Zum verfassungsmäßigen Status des Abgeordneten gehört auch sein Recht zur Teilnahme, Abstimmung und zur Rede im Abgeordnetenhaus. Dieses Recht ist durch die Ordnungsrufe beeinträchtigt worden, denn der Antragsteller wurde angehalten, seine Ansteckblume während der Plenumsitzung von seinem Jackett zu entfernen, wollte er nicht Gefahr laufen, durch einen dritten Ordnungsruf von der Sitzung ausgeschlossen zu werden.

Die Freiheit des Mandats ist nicht schrankenlos gewährleistet. Sie kann durch andere Rechtsgüter von Verfassungsrang begrenzt werden. Die Repräsentations- und die Funktionsfähigkeit des Parlaments sind solche Rechtsgüter (BVerfG, Urteil vom 20. Juli 1998 - 2 BvE 2/98 - juris Rn. 42 m. w. N.; VerfGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 21. Januar 2019 - 1 GR 2/19 - juris Rn. 24; vgl. auch VerfGH Sachsen, Urteil vom 3. Dezember 2010 - Vf. 77-I-10 - juris

Rn. 22 ff., 34 f.). Zu deren Wahrung stehen dem Präsidenten die in der Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses enthaltenen Ordnungsmaßnahmen zur Verfügung. Sie sind eine Konsequenz der Geschäftsordnungsautonomie (Art. 41 Abs. 1 VvB), welche das Abgeordnetenhaus berechtigt, die zur sachgerechten Erfüllung seiner Aufgaben notwendigen Regelungen zu schaffen (vgl. VerfGH Sachsen, Urteil vom 3. Dezember 2010 - Vf. 77-I-10 - juris Rn. 27 m. w. N.).

Nach § 14 Abs. 2 GO Abghs beruft der Präsident die Sitzungen ein, wahrt die Würde und die Rechte des Abgeordnetenhauses und fördert seine Arbeiten (Satz 1). Er hat die Verhandlungen gerecht und unparteiisch zu leiten und die Ordnungsgewalt im Sitzungssaal, im Zuhörerraum und in den Nebenräumen auszuüben (Satz 2). Nach § 76 Abs. 2 GO Abghs ruft der Präsident ein Mitglied des Abgeordnetenhauses unter Namensnennung „zur Ordnung“, wenn es die Ordnung verletzt. Der Begriff der Ordnung in §§ 76 ff. GO Abghs zielt auf die Wahrung der Disziplin in den Sitzungen sowie auf das Ansehen und die Würde des Abgeordnetenhauses ab (vgl. zur Verwendung des Begriffs in den Geschäftsordnungen anderer Landesparlamente: LVerfG M-V, Urteil vom 29. Januar 2009 - 5/08 - juris Rn. 37; VerfGH Sachsen, Urteil vom 3. Dezember 2010 - Vf. 77-I-10 - juris Rn. 33 - 35).

Der Präsident hat das Tragen der blauen Blume durch den Antragsteller in der Sitzung des Abgeordnetenhauses am 29. November 2018 als der parlamentarischen Würde widersprechend und die parlamentarische Ordnung im Sinne des § 76 Abs. 2 GO Abghs verletzend bewertet. Diese Einschätzung hält sich im Rahmen des ihm zukommenden Beurteilungsspielraumes (vgl. zum Beurteilungsspielraum und der verfassungsgerichtlichen Kontrolldichte: VerfGH Sachsen, Urteil vom 3. Dezember 2010 - Vf. 77-I-10 - juris Rn. 39 ff. m. w. N.; VerfG M-V, Urteil vom 29. Januar 2009 - 51/08 - juris Rn. 42 f.; VerfG Brandenburg, Beschluss vom 21. September 2018 - 31/17 - juris Rn 76 ff.; LVerfG Schleswig-Holstein, Urteil vom 17. Mai 2017 - LVerfG 1/17 - juris Rn. 43 ff.; vgl. auch VerfG Hamburg, Urteil vom 2. März 2018 - 3/17 - juris Rn. 83). Sie ist insbesondere unter Berücksichtigung der Vorgeschichte des Geschehens der Sitzung am 29. November 2018 nicht zu beanstanden. Der Antragsteller trug bereits am 8. November 2018 bei einem Schweigemarsch vom Abgeordnetenhaus zum

Denkmal für die ermordeten Juden Europas anlässlich des 80. Jahrestages der Novemberpogrome die als Kornblume wahrgenommene blaue Stoffblume. Dieses Verhalten ist verschiedentlich in der Öffentlichkeit als Provokation bewertet worden, weil die blaue Kornblume in Österreich von der Bewegung des antisemitischen deutschnationalen Politikers Georg von Schönerer als politisches Abzeichen genutzt worden sowie ein Ersatzzeichen für verbotene Symbole und Zeichen der in Österreich bis 1938 verbotenen NSDAP gewesen sei. Dies ist auch zutreffend (vgl. zur Verwendung der Blume durch Georg von Schönerer: Wladika, Hitlers Vätergeneration, S. 192, 569; vgl. die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes Österreichs vom 16. Juni 1997 - B 2211/96 -, wonach die Behauptung, die blaue Kornblume stehe im Ruf, Geheimsymbol der illegalen Nationalsozialisten vor dem sog. Anschluss Österreichs gewesen zu sein, eine inhaltlich wahre Tatsachenbehauptung sei). Bei der Abgeordnetenhaussitzung am 29. November 2018 war dem Antragsteller ebenso wie dem Präsidenten aufgrund der Medienberichterstattung bekannt, dass die blaue Blume in der Öffentlichkeit als Symbol der NSDAP wahrgenommen wird. Der Präsident durfte daher in dieser Sitzung davon ausgehen, dass auch das Tragen der einer blauen Kornblume zum Verwechseln ähnlich sehenden blauen Stoffnelke als bewusstes Tragen eines NSDAP-Symbols und Abzeichens der Schönerer-Bewegung in der Öffentlichkeit wahrgenommen werden würde und mit seinen Ordnungsrufen dem Eindruck entgegenzutreten, das Abgeordnetenhaus von Berlin toleriere dies.

Der Umstand, dass der Antragsteller nach eigenen Angaben bereits in zwei früheren Sitzungen des Abgeordnetenhauses die blaue Stoffblume getragen hatte, steht der Beurteilung des Präsidenten am 29. November 2018 nicht entgegen. Es ist schon nicht ersichtlich, dass die Handhabung der Befugnis zum Ordnungsruf einer Selbstbindung unterliegen würde, welche zur Duldung von nachfolgenden Verletzungen der Würde des Abgeordnetenhauses zwänge. Jedenfalls hat das öffentliche Echo auf das Tragen der blauen Blume beim Schweigemarsch am 8. November 2018 eine Sachlage geschaffen, welcher der Präsident des Abgeordnetenhauses mit den beanstandeten Ordnungsrufen Rechnung tragen durfte.

Die Ordnungsrufe beeinträchtigen den Antragsteller trotz des hohen Rangs seiner Abgeordnetenrechte nicht über das verfassungsrechtlich zulässige Maß hinaus. Der Antragsteller hatte insbesondere auch nach den Ordnungsrufen die Möglichkeit, sein Rede-, Antrags- und Stimmrecht im Plenum – zwar ohne die blaue Stoffblume an seinem Jackett, aber ansonsten uneingeschränkt, insbesondere ohne erhebliche weitere Auswirkungen auf seine Kleidung – auszuüben. Die zwei Ordnungsrufe als mildeste in der Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses vorgesehene Ordnungsmittel sind angesichts des die Würde des Abgeordnetenhauses betreffenden Ordnungsverstoßes keine unangemessene Folge.

Schließlich verletzen die Ordnungsrufe des Präsidenten die verfassungsmäßigen Rechte des Antragstellers aus Art. 38 Abs. 4 VvB nicht deshalb, weil sie ergangen sind, ohne dass dieser zuvor Gelegenheit erhalten hatte, das Tragen der blauen Blume zu erläutern. Entgegen der Auffassung des Antragstellers musste der Präsident ihn nicht vor den Ordnungsrufen anhören. Eine Anhörungsverpflichtung ergibt sich insbesondere nicht aus der Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses. Ordnungsmaßnahmen sind Teil der Sitzungsleitung und zum Schutz der Autorität des sitzungsleitenden Präsidenten und des Ansehens des Parlaments einer Diskussion in der Öffentlichkeit grundsätzlich entzogen (vgl. Glauben, DÖV 2018, S. 855 [862] m. w. N.; vgl. auch § 58 Abs. 1 Satz 2 GO Abghs). Dem Äußerungsinteresse des von einer Ordnungsmaßnahme Betroffenen ist durch die in § 80 GO Abghs vorgesehene Einspruchsmöglichkeit - die der Antragsteller genutzt hat - hinreichend Rechnung getragen.

III.

Die Kostenentscheidung beruht auf den §§ 33, 34 VerfGHG.

Die Entscheidung ist einstimmig ergangen.

Mit dieser Entscheidung ist das Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof abgeschlossen.

Dr. Seegmüller

Alagün

Dr. Gräfin von Galen

Hilbrans

Kipp

Müller-Jacobsen

Prof. Dr. Schönrock