

Gesetzentwurf

der Fraktionen der CDU/CSU und SPD

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

A. Problem und Ziel

Bei verschiedenen Störungen der Ordnung im Reichstagsgebäude und angrenzenden Büroliegenschaften des Bundestages in der jüngeren Vergangenheit hat sich gezeigt, dass diese Störungen erst durch Mitglieder des Bundestages ermöglicht wurden. Störungen der Ordnung können nicht zuletzt das Sicherheitsgefühl von Personen beeinträchtigen, die sich in den Liegenschaften des Bundestages aufhalten. Im Zuge der Aufarbeitung der Vorgänge in den zuständigen Gremien des Bundestags hat sich erwiesen, dass auch gegenüber Mitgliedern des Bundestages wirksame Sanktionen zur Durchsetzung der Hausordnung mittlerweile erforderlich sind.

B. Lösung

Es wird ein Ordnungsgeld in Höhe von 1 000 Euro, im Wiederholungsfall von 2 000 Euro, als neue Ordnungsmaßnahme eingeführt, das vom Präsidenten bzw. der Präsidentin bei einer nicht nur geringfügigen Verletzung der Hausordnung des Bundestages festgesetzt werden kann.

C. Alternativen

Beibehaltung der bisherigen Rechtslage.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

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

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Abgeordnetengesetzes (AbgG)

Das Abgeordnetengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Februar 1996 (BGBl. I S. 326), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 14. November 2020 (BGBl. I S. 2394) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Nach § 44d wird der folgende § 44e eingefügt

„§ 44e

Ordnungsmaßnahmen gegen Mitglieder

- (1) Wegen einer nicht nur geringfügigen Verletzung der Ordnung oder der Würde des Bundestages bei dessen Sitzungen kann der Präsident gegen ein Mitglied des Bundestages ein Ordnungsgeld in Höhe von 1 000 Euro festsetzen. Im Wiederholungsfall erhöht sich das Ordnungsgeld auf 2 000 Euro. Bei gröblicher Verletzung der Ordnung oder der Würde des Bundestages kann das Mitglied für die Dauer der Sitzung aus dem Saal verwiesen und bis zu 30 Sitzungstage von der Teilnahme an Sitzungen des Bundestages und seiner Gremien ausgeschlossen werden. Das Nähere regelt die Geschäftsordnung des Bundestages.
 - (2) Wegen einer nicht nur geringfügigen Verletzung der Hausordnung des Bundestages kann der Präsident gegen ein Mitglied des Bundestages ein Ordnungsgeld in Höhe von 1 000 Euro festsetzen. Im Wiederholungsfall erhöht sich das Ordnungsgeld auf 2 000 Euro, ein Wiederholungsfall liegt in der Regel vor, wenn das betroffene Mitglied innerhalb von sechs Monaten erneut Anlass für die Festsetzung eines Ordnungsgeldes wegen einer nicht nur geringfügigen Verletzung der Hausordnung gegeben hat.“
 - (3) Zuständiges Gericht für Streitigkeiten über Maßnahmen und Entscheidungen nach den Absätzen 1 und 2 ist das Bundesverfassungsgericht.
2. § 44a Absatz 5 wird aufgehoben.

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 9. Februar 2021

**Ralph Brinkhaus, Alexander Dobrindt und Fraktion
Dr. Rolf Mützenich und Fraktion**

Begründung

A. Allgemeiner Teil

Die vorgeschlagenen Änderungen des Abgeordnetengesetzes gehen auf entsprechende Beratungen des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (1. Ausschuss) zurück. Anlass dieser Beratungen waren verschiedene Störungen der Ordnung im Reichstagsgebäude und angrenzenden Büroliegenschaften des Bundestages durch Gäste von Mitgliedern in der jüngeren Vergangenheit. Dabei zeigte sich, dass diese Störungen erst durch Mitglieder des Bundestages ermöglicht wurden, zuletzt wirkte diese Unterstützung dabei zudem als konzertierte Aktion mehrerer Mitglieder einer einzelnen Fraktion. Im Zuge der Aufarbeitung der Vorgänge in den zuständigen Gremien des Bundestags sowie dem 1. Ausschuss hat sich erwiesen, dass auch gegenüber Mitgliedern des Bundestages wirksame Sanktionen zur Durchsetzung der Hausordnung mittlerweile erforderlich sind.

Mit § 44e Abgeordnetengesetz (AbgG) wird ein parlamentsinternes Sanktionsregime für Verstöße gegen die Hausordnung des Bundestages durch Mitglieder des Bundestages geschaffen. Die Parallelnormen in § 106b Strafgesetzbuch (StGB) und § 112 Gesetz über Ordnungswidrigkeiten (OWiG) schließen eine Sanktion aus, da sie die Mitglieder des eigenen Parlaments ausdrücklich von der Geltung ausnehmen. Verfassungsrechtlich geboten ist dies jedoch nicht. Auch die Mitglieder des Bundestages unterliegen den in Ausübung des Hausrechts aufgestellten Anordnungen (Artikel 40 Absatz 2 Satz 1 GG). Die Privilegierungen in § 106b StGB und § 112 OWiG bringen allein den Vorrang parlamentsinterner Sanktionen zum Ausdruck, die hier mit § 44e AbgG geschaffen werden.

Ein parlamentsinternes Sanktionsregime durch die Verhängung eines Ordnungsgeldes fügt sich dabei in die Regelungssystematik der bereits bestehenden parlamentarischen Sanktionen ein, die ebenfalls die Ahndung mittels Ordnungsgeldern vorsehen.

Aufgrund ihrer Relevanz für die Abgeordnetenrechte bedarf die Einführung eines weiteren Ordnungsgeldes einer gesetzlichen Grundlage. Ausreichend für die Fassung der tatbestandlichen Hausordnungsverstöße ist es dabei, wie in den Parallelnormen in § 106b StGB und § 112 OWiG, auf die Hausordnung und die dort geregelten Verhaltenspflichten zu verweisen (Blanketttatbestand). Ein solcher Verweis umfasst beispielsweise die in den hausordnungsrechtlichen Zugangs- und Verhaltensregeln geregelte Pflicht zur persönlichen Begleitung von Besuchern. Aber auch zukünftige Hausordnungsregelungen, wie etwa weitere Konkretisierungen der Pflichten bei der Besucherbetreuung, wären als blankettausfüllende Normen vom Verweis erfasst. Es wird erwartet, dass Mitglieder die Hausordnung und mögliche Änderungen der Hausordnung aufgrund entsprechender Bekanntmachungen des Präsidenten jederzeit kennen.

Mit § 44a Absatz 5 AbgG besteht bereits eine Rechtsgrundlage für Ordnungsmaßnahmen gegenüber Mitgliedern bei Verletzung der Ordnung oder der Würde des Bundestages, die jedoch ausschließlich auf das Verhalten im Plenum anwendbar ist. Der neue Tatbestand beinhaltet nunmehr Ordnungsmaßnahmen gegenüber Mitgliedern bei Verletzungen der Hausordnung. Beide Rechtsgrundlagen werden dabei nunmehr aus systematischen Gründen in der neu geschaffenen Norm zusammengeführt.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderungen des Abgeordnetengesetzes – AbgG):

Zu Nummer 1:

Zu Absatz 1:

Die Regelung des bisherigen § 44a Absatz 5 AbgG wird ohne inhaltliche Änderung als Absatz 1 in den neu geschaffenen § 44e Ordnungsmaßnahmen gegen Mitglieder übernommen. § 44e AbgG ist somit die zentrale Norm für notwendige Maßnahmen gegenüber Mitgliedern zur Aufrechterhaltung der Ordnung im Bundestag.

Zu Absatz 2:

a) Der Begriff der Hausordnung in Satz 1 nimmt Bezug auf das Hausrecht des Bundestagspräsidenten in Artikel 40 Absatz 2 Satz 1 GG und umfasst dementsprechend nicht nur die gemäß § 7 Absatz 2 Satz 2 GO-BT im

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Einvernehmen mit dem Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung erlassene Hausordnung, sondern sämtliche in Ausübung des Hausrechts getroffenen Anordnungen des Bundestagspräsidenten, insbesondere auch die Zugangs- und Verhaltensregeln. Die Verhängung eines Ordnungsgeldes für Hausordnungsverstöße setzt – entsprechend der Regelung für Ordnungs- oder Würdeverletzungen bei Plenarsitzungen gemäß Absatz 1 – eine „nicht nur geringfügige“ Verletzung voraus. Das damit verbundene Erfordernis einer gewissen Intensität trägt einerseits der nicht nur geringfügigen Beeinträchtigung der Abgeordnetenrechte durch ein Ordnungsgeld Rechnung. Andererseits ermöglicht es eine Differenzierung nach dem Ausmaß der abstrakten oder konkreten Gefährdung der Funktionsfähigkeit des Bundestages nach den jeweiligen Umständen des Einzelfalls. Eine weitere Konkretisierung der Hausordnungsverstöße, etwa durch Bezugnahmen zu den hausordnungsrechtlichen Pflichten bei der Betreuung persönlicher Gäste oder zum Waffenverbot, könnte den Blick auf den Umfang der relevanten Hausordnungsverstöße verengen und die Bedeutung der Einzelfallumstände relativieren. Anknüpfungspunkt für die Verhängung eines Ordnungsgeldes gegenüber Mitgliedern des Bundestages können aber – ebenso wie in Absatz 1 – nur eigene Pflichtverletzungen der Abgeordneten sein. Eine „Haftung“ für Hausordnungsverstöße durch Dritte, z.B. durch Mitarbeiter oder Gäste, enthält § 44e AbgG nicht.

b) Die Zuständigkeit für die Verhängung eines Ordnungsgeldes nach § 44e AbgG liegt beim Präsidenten als Inhaber des Hausrechts und damit beim Bundestagspräsidenten bzw. bei der Bundestagspräsidentin. Die Höhe des Ordnungsgeldes ist auf 1 000 Euro festgeschrieben, so dass Streitigkeiten nur über die Festsetzung der konkreten Höhe des Ordnungsgeldes im Einzelfall vermieden werden (vgl. BT-Drs. 17/5471, S. 4). Die Höhe orientiert sich im Wiederholungsfall mit Blick die Höhe des Bußgeldes in §112 Ordnungswidrigkeitengesetz im mittleren Bereich und ist damit sachgerecht. Ob der Präsident bzw. die Präsidentin in einem konkreten Fall von der Möglichkeit der Festsetzung eines Ordnungsgeldes Gebrauch macht, liegt in seinem bzw. ihrem Ermessen.

Im Wiederholungsfall sieht Satz 2 eine Erhöhung des Ordnungsgeldes auf 2 000 Euro vor. Über das Vorliegen eines Wiederholungsfalles entscheidet der Präsident bzw. die Präsidentin nach den konkreten Umständen des Einzelfalles. Ein Wiederholungsfall liegt – anders als der auf Sitzungswochen bezogene Wiederholungsfall in Absatz 1 (vgl. auch BT-Drs. 17/5471, S. 4) – mit Blick auf die wirksame Durchsetzung der Hausordnung in der Regel dann vor, wenn das betroffene Mitglied des Bundestages innerhalb von sechs Monaten erneut Anlass für die Festsetzung eines Ordnungsgeldes wegen einer nicht nur geringfügigen Verletzung der Hausordnung gegeben hat. Auch hier liegt es im Ermessen des Präsidenten bzw. der Präsidentin, ob er bzw. sie von der Möglichkeit der Festsetzung eines Ordnungsgeldes Gebrauch macht.

Zu Absatz 3:

Festgelegt wird eine besondere Rechtswegzuweisung zum Bundesverfassungsgericht. In Ausübung des Hausrechts handelt der Präsident grundsätzlich als Verwaltungsbehörde. Eine Streitigkeit über eine auf dem Hausrecht fußende Maßnahme des Präsidenten gegen ein Mitglied des Bundestages ist jedoch dann verfassungsrechtlicher Art, wenn Gegenstand des Rechtsstreits die Frage ist, ob und inwieweit der Präsident bei der Anwendung der Maßnahme die Rechte der Mitglieder zu berücksichtigen und zu wahren hat. Entscheidend wäre für den Rechtsweg somit, ob sich ein Mitglied des Bundestages durch die Verhängung des Ordnungsgeldes im Einzelfall in seinen Rechten aus Artikel 38 Absatz 1 Satz 1 Grundgesetz verletzt sieht. Die Rechtswegzuweisung schafft Klarheit. Die Zuweisung ist sachgerecht, da es um eine Streitigkeit eines Mitglieds gegen eine materielle Regelung des Präsidenten in dessen ihm durch Artikel 40 Absatz 2 Satz 1 Grundgesetz gewährleisteten Ordnungsgewalt geht. Eine Rechtswegzuweisung an das Bundesverfassungsgericht durch Bundesgesetz ist in Artikel 93 Absatz 3 Grundgesetz sowie § 13 Nr. 15 Bundesverfassungsgerichtsgesetz vorgesehen.

Zu Nummer 2:

Die Aufhebung des bisherigen § 44a Absatz 5 AbgG ist notwendige Folge der Übertragung der Regelung als Absatz 1 in den neu geschaffenen § 44e Ordnungsmaßnahmen gegen Mitglieder.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.