

-

Immunitätsrecht

Erläuterungen für die Mitglieder des Deutschen Bundestages

Das Immunitätsrecht des Deutschen Bundestages besitzt seine verfassungsrechtliche Grundlage in Art. 46 Grundgesetz¹. Diese Verfassungsvorschrift regelt in Absatz 1 die sog. Indemnität (vgl. hierzu unten unter Nr. 2) und in den Absätzen 2 bis 4 die eigentliche Immunität. Innerparlamentarisch wird Art. 46 Grundgesetz ergänzt durch § 107 GO-BT und insbesondere den *Beschluss des Deutschen Bundestages betr. Aufhebung der Immunität von Mitgliedern des Bundestages* und die vom Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung (1. Ausschuss) beschlossenen *Grundsätze in Immunitätsangelegenheiten*. Beide Beschlüsse werden jeweils am Beginn einer Wahlperiode vom Plenum bzw. vom 1. Ausschuss übernommen und werden gemeinsam als Anlage 6 der Geschäftsordnung abgedruckt.

1. Immunität im Sinne von Artikel 46 Abs. 2 bis 4 GG

a) Voraussetzungen

Das Immunitätsrecht bezweckt vornehmlich, die Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Bundestages sicherzustellen. Es schützt den Bundestag als Verfassungsorgan vor Übergriffen der Exekutive und Judikative auf allen Ebenen der staatlichen Verwaltung. Für das einzelne Mitglied des Bundestages ergeben sich, wie vom Bundesverfassungsgericht festgestellt, nicht ohne weiteres eigene Rechte aus Art. 46 Abs. 2 Grundgesetz. Es hat aber einen Anspruch, dass sich der Bundestag bei der Entscheidung über eine Immunitätsaufhebung nicht von sachfremden, willkürlichen Motiven leiten lässt.

¹ Art. 46

[Indemnität und Immunität der Abgeordneten]

- (1) Ein Abgeordneter darf zu keiner Zeit wegen seiner Abstimmung oder wegen einer Äußerung, die er im Bundestag oder in einem seiner Ausschüsse getan hat, gerichtlich oder dienstlich verfolgt oder sonst außerhalb des Bundestages zur Verantwortung gezogen werden. Dies gilt nicht für verleumderische Beleidigungen.
- (2) Wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung darf ein Abgeordneter nur mit Genehmigung des Bundestages zur Verantwortung gezogen oder verhaftet werden, es sei denn, daß er bei Begehung der Tat oder im Laufe des folgenden Tages festgenommen wird.
- (3) Die Genehmigung des Bundestages ist ferner bei jeder anderen Beschränkung der persönlichen Freiheit eines Abgeordneten oder zur Einleitung eines Verfahrens gegen einen Abgeordneten gemäß Artikel 18 erforderlich.
- (4) Jedes Strafverfahren und jedes Verfahren gemäß Artikel 18 gegen einen Abgeordneten, jede Haft und jede sonstige Beschränkung seiner persönlichen Freiheit sind auf Verlangen des Bundestages auszusetzen.

Die Immunität betrifft Strafverfahren und sonstige Zwangsmaßnahmen gegen einzelne Mitglieder des Bundestages. Das Immunitätsrecht bildet ein Strafverfolgungshindernis. Es schließt solche Verfahren und Maßnahmen nicht aus, macht ihre Durchführung aber von einer Genehmigung des Bundestages abhängig.

Genehmigungspflichtig sind alle Strafverfahren gegen ein Mitglied des Bundestages, Durchsuchungen und Beschlagnahmen in Verfahren, in denen das Mitglied des Bundestages Beschuldigter oder Angeklagter ist, Verhaftungen und Abgabe von eidesstattlichen Versicherungen bei der Zwangsvollstreckung, um nur die wichtigsten Fälle zu nennen. (Vgl. auch die Aufzählung in Nr. 14 der „Grundsätze in Immunitätsangelegenheiten“).

b) Verfahren

Die Erteilung der immunitätsrechtlichen Genehmigung ist je nach dem Stand der Strafverfolgung unterschiedlich geregelt.

Die Durchführung von Ermittlungsverfahren ist grundsätzlich durch die generelle Genehmigung in Gestalt des „Beschlusses des Deutschen Bundestages betr. Aufhebung der Immunität von Mitgliedern des Bundestages“ (Anlage 6 zur GO-BT) gestattet. Die zuständigen Staatsanwaltschaften müssen jedoch vor der Aufnahme der Ermittlungen dem Präsidenten des Bundestages ihre Absicht, ein Ermittlungsverfahren gegen ein Mitglied des Bundestages aufzunehmen, mitteilen. Zugleich müssen sie das betroffene Mitglied unterrichten, sofern dem nicht ausnahmsweise Gründe der Strafverfolgung entgegenstehen. 48 Stunden nach Eingang der „Mitteilung“ beim Bundestagspräsidenten darf mit den konkreten Ermittlungen begonnen werden. Diese Frist kann im Einzelfall angemessen verlängert werden; Wochenend- und Feiertage sind bei der Fristberechnung ausgespart. Der Präsident leitet die „Mitteilung“ unmittelbar dem 1. Ausschuss zu. Dieser wird in der nächstmöglichen Sitzung von seinem Vorsitzenden über das Verfahren in Kenntnis gesetzt und geht, falls Beratungs- oder Nachfragebedarf gesehen wird, der Angelegenheit weiter nach. Betroffene Mitglieder des Bundestages werden von den Ob-leuten ihrer Fraktion unterrichtet.

Die generelle Genehmigung umfasst jedoch nicht Durchsuchungsmaßnahmen oder Anklageerhebungen einschließlich des Antrags auf Erlass eines Strafbefehls. Sobald die Staatsanwaltschaften im Einzelfall ihre Ermittlungen mit dem Ergebnis der Anklageerhebung abschließen oder eine Durchsuchung für erforderlich erachten, müssen sie hierfür eine Einzelgenehmigung auf dem Dienstweg, d.h. über Generalstaatsanwalt, Landesjustizministerium und Bundesjustizministerium, beim Bundestag beantragen. Geht dieser Antrag beim Bundestagspräsidenten ein, wird er dem 1. Ausschuss zugeleitet. Dieser berät in der nächstmöglichen Sitzung, prüft den Antrag der Staatsanwaltschaft auf Nachvollziehbarkeit, ohne jedoch in eine Beweiswürdigung einzutreten, berücksichtigt

die Belange des betroffenen Mitglieds und legt dann dem Plenum eine Beschlussempfehlung vor. Im Interesse des betroffenen Abgeordneten führt die Beschlussempfehlung den Strafvorwurf nicht aus. Im Interesse des Abgeordneten und des ganzen Bundestages liegt ferner die Praxis des Plenums, über die Beschlussempfehlung ohne Aussprache zu entscheiden. Der Bundestag vermeidet damit, in eine Beweiswürdigung hineingezogen zu werden, die ihm aus Gründen der Gewaltenteilung nicht zusteht. In diesem Zusammenhang ist zu betonen, dass der Bundestag mit der Erteilung einer Genehmigung nicht den Tatvorwurf als berechtigt und erwiesen feststellt; es wird also keine Aussage über Schuld oder Nichtschuld getroffen.

In weniger gewichtigen Fällen, d. h. bei Straßenverkehrsdelikten und sogenannten Bagatellfällen kann der 1. Ausschuss bei Einstimmigkeit eine sogenannte „Vorentscheidung“ herbeiführen. Die „Vorentscheidung“ ist ähnlich einer Beschlussempfehlung an den Bundestag aufgebaut, sie wird aber nicht als Bundestagsdrucksache verteilt, sondern lediglich in hektographierter Form den Mitgliedern des Bundestages zugeleitet. Eine „Vorentscheidung“ gilt vom Bundestag als angenommen, wenn ihr nicht innerhalb von sieben Tagen widersprochen wird. Bei Widerspruch muss das Plenum auf der Grundlage einer Beschlussempfehlung des 1. Ausschusses entscheiden.

Erst nachdem der Bundestag aufgrund der Beschlussempfehlung des 1. Ausschusses oder aufgrund einer „Vorentscheidung“ die Genehmigung zur Durchführung eines Strafverfahrens erteilt hat, kann für diesen Sachverhalt und Verfahrensschritt davon gesprochen werden, dass die „Immunität“ des Abgeordneten „aufgehoben“ sei. Die „Aufhebung der Immunität“ bedeutet keine Vorverurteilung des betroffenen Abgeordneten. Sie lässt auch seine Rechtsstellung als Abgeordneter unberührt. Er bleibt selbstverständlich weiterhin Mitglied des Bundestages und ist in der Ausübung seines Mandats nicht weiter beeinträchtigt. Weil er nach wie vor an den Arbeiten des Bundestages teilnehmen muss, ist auch bei der Festlegung der Termine durch Staatsanwaltschaften und Gericht auf den Sitzungsplan des Bundestages Rücksicht zu nehmen.

c) Genehmigungspraxis

Der Bundestag pflegt in ständiger Übung die Genehmigung zur Erhebung einer Anklage, zum Erlass eines Strafbefehls oder zum Vollzug eines gerichtlichen Durchsuchungsbeschlusses nach Prüfung der jeweiligen Voraussetzungen zu erteilen.

Die Praxis des Bundestages zielt damit darauf ab, seine Mitglieder im Falle eines Strafverfahrens oder anderer Zwangsmaßnahmen nicht anders als die übrigen Bürger zu behandeln.

Eine Ausnahme gilt nur für sogenannte politische Beleidigungen mit Ausnahme von Verleumdungen. Da aufgrund des Verfassungsgrundsatzes der Indemnität Äußerungen innerhalb des Bundestages nicht verfolgt werden können, soll dies auch nicht für politi-

sche Beleidigungen möglich sein, die in einer öffentlichen, möglicherweise zugespitzt geführten Auseinandersetzung geschehen.

Immunitätsverfahren werden in Anbetracht der Persönlichkeitsrechte des Betroffenen und angesichts der Tatsache, dass die Kenntnisnahme eines Ermittlungsverfahrens durch den Bundestag bzw. die Erteilung einer immunitätsrechtlichen Genehmigung keine Aussage über Schuld oder Unschuld trifft, mit Diskretion behandelt. Dies schließt den Umgang mit der Presse ein.

Einem Informationsbedarf anderer Abgeordneten, die nicht dem Immunitätsausschuss angehören, über den Inhalt einer Immunitätsangelegenheit wird durch dessen Vorsitzenden, die Obleute und Berichterstatter des Ausschusses entsprochen.

2. Indemnität im Sinne von Artikel 46 Abs. 1 Grundgesetz

Die Indemnität bezieht sich auf Abstimmungen und Äußerungen im Bundestag, seinen Ausschüssen und in den Fraktionen oder in deren amtlichen Drucksachen und schließt eine Verfolgung aus. Sie stellt einen Strafausschließungsgrund dar, schützt also vor strafrechtlichen Sanktionen. Unzulässig sind aber auch zivilrechtliche Unterlassungs-, Widerrufs- und Schadensersatzklagen. Im Gegensatz zur Immunität ist die Verfolgung generell verboten, kann also auch nicht durch eine Genehmigung des Bundestages ermöglicht werden und dauert auch nach Ende des Mandats an.

Von der Indemnität ausgenommen sind Verleumdungen, d. h. die Behauptung oder Verbreitung unwahrer Tatsachen wider besseres Wissen.

3. Genehmigungsfreie Maßnahmen

Nicht alle Maßnahmen, die das einzelne Mitglied des Bundestages als Zwangsmaßnahme empfinden könnte, unterliegen einem immunitätsrechtlichen Genehmigungsvorbehalt. Genehmigungsfrei sind beispielsweise Durchsuchungen der Privaträume des Abgeordneten oder Beschlagnahmen in denjenigen staatsanwaltschaftlichen oder gerichtlichen Verfahren, wenn der Abgeordnete lediglich Zeuge ist. Genehmigungsfrei sind auch Blutentnahmen bei Verkehrskontrollen.

Ausgenommen vom immunitätsrechtlichen Genehmigungsvorbehalt sind ferner alle Maßnahmen nach dem Ordnungswidrigkeitengesetz. In einem vor Gericht anhängigen Ordnungswidrigkeitenverfahren muss allerdings das zuständige Gericht eine Genehmigung beantragen, wenn es darauf hinweist, dass die Tat möglicherweise auch als Straftat beurteilt werden könnte (Ziff. 2 b des Beschlusses betr. Aufhebung der Immunität).

4. Weitere Genehmigungsfälle/Zeugnisverweigerungsrecht

Außerhalb des eigentlichen, auf Ermittlungs- und Strafverfahren bezogenen Immunitätsrechts existieren einige weitere Regelungen, die u.a. in den Nummern 14 und 15 der Grundsätze in Immunitätsangelegenheiten enthalten sind.

Darüber hinaus ist ein Abgeordneter als Zeuge während der Sitzungstage grundsätzlich am Sitz des Bundestages zu vernehmen; Abweichungen bedürfen der Genehmigung des Bundestages (§§ 50 Strafprozessordnung, 382 Zivilprozessordnung i.V.m. Abschnitt C der Grundsätze in Immunitätsangelegenheiten), die als „Vorentscheidung“ erteilt werden kann. Soweit es bei der Vernehmung um Angelegenheiten geht, die gesetzlich oder geschäftsordnungsrechtlich der Verschwiegenheitspflicht unterliegen, ist eine Aussagegenehmigung erforderlich, die vom Bundestagspräsidenten erteilt wird.

Im Übrigen besitzt jedes Mitglied des Bundestages ein in Art. 47 Grundgesetz verankertes Zeugnisverweigerungsrecht. Es darf das Zeugnis verweigern über Personen, die ihm als Abgeordneten Tatsachen anvertraut haben sowie über diese Tatsachen selbst. Das gleiche gilt für die umgekehrte Sachlage, dass der Abgeordnete einer anderen Person etwas anvertraut hat. Soweit dieses Zeugnisverweigerungsrecht reicht, besteht auch ein Beschlagnahmeverbot für Schriftstücke, Bild-, Ton- und Datenträger.

Thomas Strobl (Heilbronn)