

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Stephan Brandner, Tobias Matthias Peterka, Dr. Malte Kaufmann, Stefan Keuter, Jörn König, Kay-Uwe Ziegler und der Fraktion der AfD

Entwurf eines Gesetzes zur Umkehr des Immunitätsrechts der Abgeordneten des Deutschen Bundestages

A. Problem

Nach Art. 46 II GG darf ein Abgeordneter wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung 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. Jedes Strafverfahren, jede Haft und jede sonstige Beschränkung der persönlichen Freiheit eines Abgeordneten sind auf Verlangen des Parlaments auszusetzen (vgl. Art. 46 III GG). Ähnliche Bestimmungen finden sich in vielen Verfassungen der Länder (vgl. z. B. Art. 55 II Sächs-Verf). Die Immunität endet mit dem Mandat. Bei Ordnungswidrigkeiten besteht keine Immunität.¹

Parlamentarier in Bund und Ländern genießen Immunität. Der ihnen im Grundgesetz und in den Landesverfassungen verfassungskräftig garantierte Schutz soll historisch betrachtet die Funktionsfähigkeit des Parlaments sichern und zugleich die Abgeordneten vor politisch motivierter Strafverfolgung bewahren.²

Sowohl die Indemnität als auch die Immunität sind Institute des Parlamentsrechts. Sie sind im Grundgesetz verankert und sollen die Integrität und die Repräsentativität der parlamentarischen Willensbildung schützen, indem sie einerseits – mit der Ausnahme verleumderischer Beleidigungen (Art. 46 Abs. 1 Satz 2) – die Abgeordneten freistellen von rechtlicher Verantwortlichkeit für ihre Amtshandlungen im Parlament (Indemnität) und andererseits – mit der Ausnahme der Festnahme bei Begehung der Tat oder im Laufe des folgenden Tages (Art. 46 Abs. 2) – dem Parlament die Genehmigung vor allem einer strafrechtlichen Verfolgung der Abgeordneten, jeder anderen Beschränkung ihrer persönlichen Freiheit oder der Einleitung eines Grundrechtsverwirkungsverfahrens (Art. 18 GG) vorbehalten (Immunität).³ Beides soll den verfassungsrechtlichen Status des Abgeordneten flankieren, dessen Grundlage vor allem im freien Mandat (Art. 38 Abs.1 Satz 2 GG) liegen und der durch weitere Regelungen wie das Zeugnisverweigerungsrecht (Art. 47 GG) und die Regelungen des Art 48 GG ergänzt wird.

¹ Weber, Rechtswörterbuch, Immunität, beck-online

² DÖV 2012, S. 378, beck-online

³ Dürig/Herzog/Scholz/Klein, 96. EL November 2021, GG Art. 46 Rn. 1

Die Immunität soll vor allem dem Schutz des Parlaments, und dabei insbesondere der Arbeits- und Funktionsfähigkeit dieses dienen. So dürfen Abgeordnete bei der Wahrnehmung ihrer Amtsaufgaben nicht Gefahr laufen, daran gehindert zu werden, an den Entscheidungen des Parlaments teilzunehmen. Die Indemnität soll dem Abgeordneten Schutz vor der Behinderung seiner parlamentarischen Arbeit vor allem durch die Exekutive geben. Sie soll der Wahrnehmung des freien und unabhängigen Mandats und damit letztlich dem Gelingen der Repräsentation des Volkes durch das Parlament dienen. Der Bundestag soll sich jederzeit und möglichst vollständig versammeln können und seine Beratungen und Abstimmungen sollen unbeeinflusst von Sanktionen bleiben, die an das parlamentarische Verhalten des Abgeordneten anknüpfen.⁴

In der derzeit angewendeten Praxis erweist sich der Immunitätsschutz für die Abgeordneten jedoch häufig als – zumindest politische – Belastung. Denn der Schutz gilt für alle Delikte und hat zur Folge, dass regelmäßig der politische Gegner und die Öffentlichkeit von bevorstehenden Ermittlungsmaßnahmen erfahren.⁵ In der 19. Wahlperiode wurden 25-mal entsprechende Anträge des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung angenommen. Grund hierfür war nicht zuletzt die sogenannte „Maskenaffäre“. In der 18. Wahlperiode waren es nur vier gewesen, in der 17. nur neun.⁶

Da selbst Ermittlungen nur nach parlamentarischer Genehmigung zulässig sind und ein entsprechender Antrag der Staatsanwaltschaft von der Presse beobachtet und diskutiert wird, kann dies in der Folge zu einer medialen „Vorverurteilung“ führen, die dem Abgeordneten selbst dann schadet, wenn sich ein etwaiger Verdacht nicht erhärtet. Das wirkt insofern schwer, als das Immunitätsrecht nicht nur bei erheblichen Delikten, sondern auch bei alltäglichen Fahrlässigkeitsdelikten schützt.⁷ Längst wird die Aufhebung der Immunität insbesondere bei den Politikern der Opposition als Anlass für eine umfangreiche diffamierende Berichterstattung genommen – ganz unabhängig davon, wie wahrscheinlich eine tatsächliche Verurteilung ist.⁸

Hinzukommt, dass die Genehmigung des Bundestages eine politische Entscheidung ist, die ebenso wie alle Entscheidungen des Bundestages abhängig von der Mehrheit ist, die naturgemäß die Regierungsfractionen innehaben. Eine politisch gelenkte Entscheidung ist damit zumindest nicht ausschließbar.

B. Lösung

Die grundgesetzliche Regelung wird analog der Regelung der Brandenburgischen Landesverfassung (Art. 58 Verfassung Brandenburg) derart ausgestaltet, dass Strafverfolgungsmaßnahmen, Haft und sonstige Beschränkungen der persönlichen Freiheit des Abgeordneten auf Verlangen des Landtages auszusetzen sind, wenn durch sie die parlamentarische Arbeit des Landtages beeinträchtigt wird.

⁴ v. Münch/Kunig/Trute, 7. Aufl. 2021, GG Art. 46

⁵ DÖV 2012, S. 378, beck-online

⁶ www.spiegel.de/politik/deutschland/bundestag-die-19-wahlperiode-in-zahlen-a-42784c47-a72b-4e0f-9cd1-62bf140a720d

⁷ v. Mangoldt/Klein/Starck/Storr GG Art. 46 Rn. 55-57

⁸ Vgl. z. B. www.rnd.de/politik/hitlergruss-ermittlungen-bundestag-hebt-immunitaet-von-afd-abgeordneten-auf-HJDNS2WXQBCJ3BB3M5DI2S7ECM.html

C. Alternativen

Das Immunitätsrecht dient im Wesentlichen nicht dazu, den einzelnen Abgeordneten vor der Strafverfolgung zu schützen, sondern soll den Parlamentarier vor Übergriffen der Exekutive oder Judikative schützen, mit dem Ziel, auf diese Weise die Funktionsfähigkeit des Parlaments sicherzustellen. Ein vollständiger Verzicht auf das Immunitätsrecht könnte weitreichende Folgen bis hin zu einem Verlust der Funktionsfähigkeit des Parlaments haben und ist aus diesem Grund keine sinnvolle Alternative.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

E. Erfüllungsaufwand

Keiner.

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Keiner.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Keiner.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Keine.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Keiner.

F. Weitere Kosten

Keine.

Entwurf eines Gesetzes zur Umkehr des Immunitätsrechts der Abgeordneten des Deutschen Bundestages

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Grundgesetzes

In Artikel 46 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 28. Juni 2022 (BGBl. I S. 968) geändert worden ist, werden die Absätze 2 bis 4 wie folgt gefasst:

„(2) Jede Strafverfolgungsmaßnahme gegen ein Mitglied des Bundestages, jede Haft und jede sonstige Beschränkung seiner persönlichen Freiheit sind auf Verlangen des Bundestages auszusetzen, wenn durch sie die parlamentarische Arbeit des Bundestages beeinträchtigt wird.

(3) Ein Abgeordneter des Bundestages darf nur mit Genehmigung des Bundestages verhaftet werden, es sei denn, dass er bei der Begehung der Tat oder im Laufe des folgenden Tages festgenommen wird. Die Wohnung, die Geschäftsräume oder das befriedete Besitztum eines Abgeordneten des Bundestages dürfen nur mit Genehmigung des Bundestages durchsucht werden. Die Genehmigung des Bundestages ist ferner zur Einleitung eines Verfahrens gegen einen Abgeordneten gemäß Artikel 18 erforderlich.

(4) Jedes Verfahren gemäß Artikel 18 gegen einen Abgeordneten, jede Haft und jede sonstige Beschränkung seiner persönlichen Freiheit sind auf Verlangen des Bundestages auszusetzen.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Das Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 3. Juni 2024

Dr. Alice Weidel, Tino Chrupalla und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Der Gesetzentwurf dient dem Ziel, eine Umkehr des Immunitätsrechts nach Vorbild der Brandenburgischen Landesverfassung zu erwirken. Historisch gesehen ist die Immunität ein Schutzrecht für das Funktionieren des Parlaments. Keinesfalls ist es ein Privileg des einzelnen Abgeordneten vor Strafverfolgung. Der einzelne Abgeordnete soll nur insoweit geschützt werden, wie dies für die Sicherung des Parlamentsbetriebes erforderlich ist.⁹ In der öffentlichen Diskussion geht dieser Aspekt heute häufig verloren. Kritiker gehen davon aus, dass heute die Immunität der Abgeordneten keine notwendige Bestimmung mehr sei. Grade angesichts der in der Bundesrepublik vorherrschenden Gewaltenverschränkung, ist der Schutz der Parlamentarier und somit der Schutz der parlamentarischen Abläufe aber heute genauso notwendig wie in der Vergangenheit. So stellt das Bundesverfassungsgericht klar: „Spätestens seit der Weimarer Republik wird geltend gemacht, dass die Immunität ein Anachronismus und ihr geschichtlicher Zweck seit dem Übergang von der konstitutionellen Monarchie zur parlamentarischen Demokratie entfallen sei. Angesichts der Tatsache, dass die Regierung – einschließlich des Justiz- und des Innenministers – vom Vertrauen des Parlaments abhängig sei, könne die Gefahr „tendenziöser Verfolgung“ von Abgeordneten durch die Exekutive kaum mehr praktisch werden (Bockelmann, Die Unverfolgbarkeit der deutschen Abgeordneten nach deutschem Immunitätsrecht, 1951, S. 11). Die Ansicht, dass die Immunität im demokratischen Rechtsstaat überholt und überflüssig sei, unterstellt ein ideales Verhältnis von geschriebenem Recht und Verfassungswirklichkeit. Die Gefahr willkürlicher Verfolgung von Abgeordneten mag in einem funktionierenden Rechtsstaat wenig wahrscheinlich sein. Gänzlich auszuschließen ist sie nicht. Die Geschichte lehrt, wie bereits der Bayerische Verfassungsgerichtshof zutreffend festgestellt hat (Entscheidung vom 24. Oktober 1958, BayVerfGH NF 11, 146 [155]), dass in Zeiten politischer Spannungen keine sichere Gewähr dafür besteht, dass das Parlament frei von Übergriffen der Behörden seinen Aufgaben nachkommen kann. Die Schutzvorkehrung der Immunität soll gerade dazu beitragen, dass das Parlament in kritischen Situationen handlungsfähig bleibt.“¹⁰

Tatsächlich stellt die Immunität für viele Abgeordnete aber weniger ein Privileg als vielmehr eine Last dar, da in der Realität, die Aufhebung der Immunität von der Öffentlichkeit nicht selten als Schuldeingeständnis wahrgenommen wird. Daher ist eine Umkehr der Vorgehensweise, nicht aber eine Abschaffung der Immunität notwendig.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Zukünftig sollen Strafverfahren gegen Abgeordnete jederzeit möglich sein; der Bundestag kann jedoch die Aussetzung verlangen, wenn durch die Strafverfolgungsmaßnahme die parlamentarische Arbeit beeinträchtigt wird. Das könnte beispielsweise der Fall sein, wenn ein Abgeordneter durch eine Beschlagnahme in einer Berichterstattung oder etwa der Fraktionsvorsitzende der oppositionsführenden Fraktion an der Aussprache bezüglich einer Regierungserklärung gehindert würde.

III. Alternativen

Die Abschaffung der parlamentarischen Immunität stellt angesichts der Notwendigkeit der Sicherstellung der parlamentarischen Abläufe keine Alternative dar.

⁹ PdK Brandenburg Verfassung des Landes Brandenburg BbgVerf Art. 58 Immunität 2. Begrenzung auf die Beeinträchtigung der parlamentarischen Arbeit, beck-online

¹⁰ BVerfGE 104, 310 – Pofalla II, Rn.75-76

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Änderung des Grundgesetzes folgt aus Art. 79 Abs. 1 GG.

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Das Gesetz ist mit dem Recht der Europäischen Union und den völkerrechtlichen Verträgen, die die Bundesrepublik Deutschland abgeschlossen hat, vereinbar.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Grundgesetzes)

Nach Art. 46 Abs. 2 GG und den entsprechenden Regelungen in den Verfassungen der Länder, die über § 152a StPO unmittelbar in die Strafprozessordnung aufgenommen werden, steht den Abgeordneten der Schutz der Immunität zu. Historisch betrachtet, erweist sich die Immunität zumindest auf den ersten Blick als ein Relikt einer staatsrechtlich überkommenen Zeit. Ihre Schutzwirkung richtete sich vor allem gegen die monarchische Exekutive. Die Abgeordneten sollten vor einer tendenziösen Verfolgung geschützt werden. Das Interesse des Parlaments, dass sich die Regierung keine „Wunschmehrheiten“ schaffen konnte, war höher zu bewerten als die Einbuße, die die Rechtspflege durch eine zeitweise Aussetzung ihrer Untersuchungen erlitt. Als Repräsentanten des Volkes sollten sie sich jederzeit möglichst vollzählig („repräsentativ“) versammeln und beraten können. Das Bundesverfassungsgericht hat klargestellt, dass zwar die Wahrscheinlichkeit, Abgeordnete würden aus sachfremden Motiven verfolgt, in einem Rechtsstaat eher unwahrscheinlich sei. Ganz auszuschließen sei dies jedoch nicht.¹¹ Anders als bisher die Entscheidung des Bundestages nach der Systematik des Grundgesetzes steht zukünftig die Entscheidung des Bundestages über die Gewährung der Immunität nicht in seinem Ermessen (zur Ermessensentscheidung nach Art. 46 Abs. 3 GG vgl. BayVerfGH 1, 38, 42; 19, 1, 2 f.). Steht eine Beeinträchtigung der parlamentarischen Arbeit fest, so ist zwingend die Immunität zu gewähren. Das gilt insbesondere für den Fall, dass die Handlungsfähigkeit einer Oppositionsfraktion beeinträchtigt wird. Eine Abwägung der Interessen des Parlaments an ungestörter Mitarbeit seiner Mitglieder gegen die Interessen der Rechtspflege findet nicht statt. Stellt der Bundestag die Immunität her, so steht dem eingeleiteten Verfahren ein Prozesshindernis entgegen. Solange die Immunität dauert, ruht die Strafverfolgungsverjährung (BGHSt 20, 250 f.).

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Das Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft. Minister, die gleichzeitig ein Abgeordnetenmandat haben, müssen dieses niederlegen.

¹¹ DÖV 2012, S. 378, beck-online

