

Beiträge zum Parlamentsrecht

---

Band 20

# Immunität im demokratischen Rechtsstaat

Verfassungsgrundlagen und Parlamentspraxis  
des Deutschen Bundestages

Von

Dr. Hermann Butzer



Duncker & Humblot · Berlin

**HERMANN BUTZER**

**Immunität im demokratischen Rechtsstaat**

# **Beiträge zum Parlamentsrecht**

Herausgegeben von

**Werner Kaltefleiter, Ulrich Karpen, Wolfgang Zeh**

in Verbindung mit

**Peter Badura, Wolfgang Heyde, Joachim Linck**

**Georg-Berndt Oschatz, Hans-Peter Schneider**

**Uwe Thaysen**

**Band 20**

# **Immunität im demokratischen Rechtsstaat**

**Verfassungsgrundlagen und Parlamentspraxis  
des Deutschen Bundestages**

**Von**

**Dr. Hermann Butzer**



**Duncker & Humblot · Berlin**

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

**Butzer, Hermann:**

Immunität im demokratischen Rechtsstaat :  
Verfassungsgrundlagen und Parlamentspraxis des Deutschen  
Bundestages / von Hermann Butzer. – Berlin : Duncker und  
Humblot, 1991

(Beiträge zum Parlamentsrecht ; Bd. 20)

Zugl.: Bochum, Univ., Diss., 1990/91

ISBN 3-428-07305-3

NE: GT

Dieses Buch wurde mit freundlicher Unterstützung der  
Firma Gothe Programmierung, Dirschauer Str. 8,  
4630 Bochum 1 auf deren GOPRO 486 / 33 - Computer  
mit MS - Word 5.0 und einem HP III P - Laser-  
drucker im Originaldruck erstellt.

Alle Rechte vorbehalten

© 1991 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin 65

Printed in Germany

ISSN 0720-6674

ISBN 3-428-07305-3

## ***Meinen Pflegeeltern***



## Geleitwort

In Kontinentaleuropa läßt sich das Immunitätsrecht als der dem Parlament garantierte Genehmigungsvorbehalt bei der Verfolgung, der Verhaftung und der freiheitsbeschränkenden Behinderung seiner Abgeordneten auf einen Beschluß der Französischen Nationalversammlung vom 26. Juni 1790 zurückführen. Eines der wichtigsten Schutzrechte des Parlaments ist also so alt wie das Parlament der Neuzeit selbst. Vielfach ist an seinem Fortbestand Kritik geübt worden: Es sei ein veraltetes Privileg und im modernen Rechtsstaat überflüssig. Diese Auffassung teilt der Verfasser nicht, und er begründet ausführlich und überzeugend, warum das Immunitätsrecht als eine zulässige Kompetenzverschränkung zwischen Exekutive und Legislative ebenso notwendig wie erhaltenswert ist. Das Buch hat seinen Wert nicht nur in den verfassungsgeschichtlichen und dogmatischen Untersuchungen, sondern vor allem auch in der Darstellung der Immunitätsaufhebungspraxis des Deutschen Bundestages. Gerade insoweit ist es eine Bereicherung der Reihe "Beiträge zum Parlamentsrecht", die auch Handreichungen für die Parlamente des Bundes und der Länder geben wollen.

*Ulrich Karpen*



## Vorwort

Die vorliegende Untersuchung hat im Wintersemester 1990/1991 der Juristischen Fakultät der Ruhr-Universität Bochum als Dissertation vorgelegen. Rechtsprechung und Literatur sowie Parlamentsmaterialien sind bis einschließlich Mai 1991 berücksichtigt.

Für die wissenschaftliche Betreuung bin ich meinem Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Friedrich E. Schnapp, zu großem Dank verpflichtet. Herrn Prof. Dr. Dr. h. c. Knut Ipsen LL.D. h. c. danke ich für seine Mitberichterstattung.

Von Herrn Ministerialrat Dr. Gerald Kretschmer, Sekretär des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, erhielt ich nicht nur wertvolle Anregungen aus der Praxis, sondern auch die Gelegenheit, über längere Zeit einen Einblick in die Arbeit des Ausschusses zu nehmen. Ebenso gaben mir dessen Mitarbeiter, Frau Gerti Offermann und Herr Werner Güth, viele Auskünfte zur Arbeitsweise des Immunitätsausschusses. Daneben gilt mein Dank denjenigen Abgeordneten des Deutschen Bundestages und des Europäischen Parlaments, die mir Fragen über sie betreffende Immunitätsangelegenheiten beantworteten und mir Unterlagen zur Verfügung stellten. Informationen aus der Immunitätspraxis einer Verfolgungsbehörde vermittelten mir die Herren Oberstaatsanwälte Dieter Irsfeld und Peter Iwand von der Staatsanwaltschaft in Bonn.

Anregungen und Hinweise verdanke ich nicht zuletzt auch meinen leselustigen Freunden, den Rechtsanwälten Thomas Toews und Dr. Hans Gummert, dem Historiker Dr. Michael Gante sowie Rechtsreferendar Eugen Eigemann, der mich von Anfang an bis zum Erstellen der Druckvorlagen durch die Fähigkeiten der elektronischen Datenverarbeitung gesteuert hat.

Der Bundesminister des Innern unterstützte die Veröffentlichung der Arbeit durch einen großzügigen Druckkostenzuschuß. Schließlich danke ich der Gesellschaft der Freunde der Ruhr-Universität Bochum für die Auszeichnung mit dem Wilhelm-Hollenberg-Universitätspreis.

Dieses Buch habe ich meinen Pflegeeltern Hella und Kurt-Peter Brandt gewidmet, die meine Schwester und mich nach dem frühen Tod unserer Eltern in ihre Familie aufgenommen haben.

*Hermann Butzer*



# Inhaltsübersicht

<b>§ 1. Terminologische, verfassungsgeschichtliche, teleologische, verfassungssystematische und normative Grundlagen des Immunitätsrechts</b> .....	27
A. Terminologische Grundlagen .....	28
B. Verfassungsgeschichtliche Entwicklung des Immunitätsrechts in England, Frankreich, Belgien und Deutschland .....	30
C. Rechtfertigung der Immunität trotz des Bedeutungswandels im demokratischen Verfassungsstaat .....	66
D. Verfassungssystematische Grundlagen des Immunitätsrechts.....	86
E. Die Rechtsquellen des Immunitätsrechts .....	124
<b>§ 2. Die Auslegung der Immunitätsvorschriften im Hinblick auf einen umfassenden Schutz bei der Wahrnehmung aller Parlamentsaufgaben</b> .....	151
A. Der Maßstab für die Auslegung des Immunitätsrechts .....	151
B. Einzelfragen der Verfassungsauslegung.....	168
I. Persönlicher Schutzbereich des Immunitätsrechts .....	168
II. Sachlicher Schutzbereich des Immunitätsrechts.....	170
III. Zeitlicher Schutzbereich des Immunitätsrechts.....	283
IV. Räumlicher Schutzbereich des Immunitätsrechts .....	288
<b>§ 3. Die Entscheidungspraxis des Deutschen Bundestages in Immunitätsangelegenheiten</b> .....	291
A. Die bisherige Entscheidungspraxis des Deutschen Bundestages .....	291
B. Überlegungen zur Praxis des Europäischen Parlaments und einiger Landtage, die Strafverfolgung bei allen Delikten politischen Charakters nicht freizugeben.....	297
<b>§ 4. Das Verfahren der Immunitätsaufhebung in der Parlamentspraxis des Deutschen Bundestages - Bisherige Handhabung und Vorschläge</b> .....	305
A. Der Ablauf eines staatsanwaltlichen Ermittlungsverfahren gegen einen Abgeordneten.....	306
B. Antragstellung auf Erhebung der öffentlichen Klage bzw. auf Durchführung eines Ermittlungsverfahrens.....	323

C. Das Entscheidungsverfahren im Bundestag .....	335
D. Das Verfahren nach der Entscheidung des Bundestages über die Freigabe der Verfolgung des Abgeordneten.....	361
E. Zur Durchführung von Verfahren, die nach Art. 46 Abs. 2, 2. Halbsatz GG genehmigungsfrei sind .....	365
F. Der Vollzug von (genehmigungsbedürftigen) Zwangsmaßnahmen .....	366
G. Überlegungen zur Zulässigkeit einer vollständigen Delegation von immunitätsrechtlichen Entscheidungskompetenzen .....	381
H. Rechtsfolgen einer Nichtbeachtung der Immunität durch die Verfolgungsbehörden.....	385
I. Überlegungen zur Frage einer gesetzlichen Regelung des Immunitätsrechts.....	389
<b>§ 5. Ergebnisse in Thesen.....</b>	<b>392</b>
Literaturverzeichnis.....	398
Anhang I ( Rechtsquellen ).....	427
Anhang II ( Statistik ).....	448
Sachverzeichnis.....	451

# Inhaltsverzeichnis

<b>Aufgabe und Gang der Untersuchung</b> .....	23
<b>§ 1. Terminologische, verfassungsgeschichtliche, teleologische, verfassungssystematische und normative Grundlagen des Immunitätsrechts</b> .....	27
<b>A. Terminologische Grundlagen</b> .....	28
<b>B. Verfassungsgeschichtliche Entwicklung des Immunitätsrechts in England, Frankreich, Belgien und Deutschland</b> .....	30
I. Die Herausbildung des "privilege of freedom from arrest and molestation" in England .....	31
1. Der Schutz des angelsächsischen witanagemot und der normannischen curia regis .....	32
2. Die konkrete Herausbildung des Privilegs seit etwa 1400 .....	34
3. Der heutige Umfang des privilege .....	37
II. Die Entwicklung der Immunität in Frankreich .....	38
1. Die geistigen Grundlagen der Französischen Revolution .....	38
2. Die Beschlüsse der Nationalversammlung zur Redefreiheit und zur Immunität .....	41
3. Die Entwicklung bis in die heutige Zeit .....	43
III. Die Immunitätsbestimmung der Belgischen Verfassung .....	45
IV. Die Entwicklung des Immunitätsrechts in Deutschland .....	47
1. Die Immunitätsbestimmungen der Deutschen Länder .....	47
a) Die Immunitätsbestimmungen im Frühkonstitutionalismus .....	48
b) Die Immunitätsbestimmungen aus der Zeit nach 1830 .....	52
c) Die Immunitätsbestimmungen aus der Zeit nach 1848 .....	54
d) Die Immunitätsbestimmung der Preußischen Verfassung .....	55
e) Zur These von der Rückführbarkeit auf zwei Archetypen .....	58
2. Das Immunitätsrecht des Deutschen Reiches .....	60
3. Das Immunitätsrecht der Weimarer Republik .....	63

<b>C. Rechtfertigung der Immunität trotz des Bedeutungswandels im demokratischen Verfassungsstaat</b> .....	66
I. Der verfassungstheoretische Ansatz .....	69
1. Herleitung aus dem Souveränitätsgedanken .....	69
2. Herleitung aus dem Repräsentationsgedanken .....	71
II. Der rechtspolitische Ansatz .....	75
1. Die ursprüngliche Rechtfertigung durch Abgeordnete .....	75
2. Die spätere Rechtfertigung in Lehre und Rechtsprechung .....	77
a) Schutz vor tendenziöser Verfolgung des Abgeordneten .....	78
b) Ansehen und Würde des Parlaments .....	82
c) Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Parlaments .....	84
<b>D. Verfassungssystematische Grundlagen des Immunitätsrechts</b> .....	86
I. Das Immunitätsrecht als Statusrecht des Parlaments .....	86
1. Herrschende Meinung: Das Immunitätsrecht als Statusrecht des Abgeordneten .....	88
2. Zuordnung zu den Rechten der (äußeren) Parlamentsautonomie .....	91
3. Das Immunitätsrecht als Teil des Prinzips der Funktionenverschränkung .....	94
4. Exkurs: Immunität und Art. 3 Abs. 1 GG .....	98
II. Die Verankerung des Immunitätsrechts im Internbereich des Parlaments .....	100
III. Zu den Konsequenzen dieser verfassungssystematischen Zuordnung .....	105
1. Die Interpretationskompetenz des Parlaments in bezug auf den Schutzbereich von Art. 46 Abs. 2 - 4 GG .....	106
a) Zuweisung einer Auslegungsprärogative an das Parlament .....	106
b) Gerichtliche Kontrolldichte der Auslegungsergebnisse .....	107
2. Die Sachentscheidungskompetenz des Parlaments .....	110
a) Einordnung als politische Entscheidung .....	110
b) Gerichtliche Kontrolldichte einer Sachentscheidung .....	113
3. Die Organisationskompetenz des Parlaments für das Immunitätsverfahren .....	115
a) Zur Herleitung der Organisationsbefugnis .....	116
b) Zuweisung von Organisationsfreiheit bei der Ausgestaltung des Immunitätsverfahrens .....	119
c) Gerichtliche Kontrolldichte der immunitätsrechtlichen Verfahrenspraxis .....	120
<b>E. Die Rechtsquellen des Immunitätsrechts</b> .....	124
I. Gesetzliche Regelungen .....	125
II. Parlamentsrechtliche Regelungen .....	125

1. Die Regelung des § 107 GO-BT .....	126
2. Grundsätze in Immunitätsangelegenheiten .....	126
a) Die Grundsätze als Reaktion auf die Weimarer Praxis .....	126
b) Inhalt und Rechtsbedeutung der Grundsätze in Immunitätsangelegenheiten .....	130
c) Rechtsverbindlichkeit der Grundsätze .....	132
aa) Rechtssatzqualität und Rechtsnatur der GO-BT .....	132
bb) Rechtssatzcharakter der Grundsätze in Immunitätsangelegenheiten .....	135
cc) Sonderproblem: Grundsätze mit Außenwirkung .....	138
3. Immunitätsrechtliches Gewohnheitsrecht .....	145
III. Immunitätsrechtliche Regelungen in den Richtlinien für das Straf- und Bußgeldverfahren (RiStBV) .....	147
IV. Rundschreiben des Bundesministers des Innern bzw. der Innenminister der Länder betr. Indemnität und Immunität .....	149

## **§ 2. Die Auslegung der Immunitätsvorschriften im Hinblick auf einen umfassenden Schutz bei der Wahrnehmung aller Parlamentsaufgaben**

151

<b>A. Der Maßstab für die Auslegung des Immunitätsrechts .....</b>	<b>151</b>
I. Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit .....	153
II. Die Parlamentsarbeit in der parlamentarischen Demokratie des Grundgesetzes .....	156
1. Verlagerung der Entscheidungsprozesse .....	156
2. Wahrnehmung der Kontrollaufgaben .....	159
3. Kommunikation mit Bürgern, gesellschaftlichen (Interessen-) Gruppen und Medien .....	161
4. Verpflichtung der Abgeordneten zur Parteiarbeit .....	163
III. Konsequenzen für die Auslegung des Schutzbereichs des Art. 46 GG .....	164
<b>B. Einzelfragen der Verfassungsauslegung .....</b>	<b>168</b>
I. Persönlicher Schutzbereich des Immunitätsrechts .....	168
II. Sachlicher Schutzbereich des Immunitätsrechts .....	170
1. Umfang des Schutzes nach Art. 46 Abs. 2, 1. Halbsatz GG .....	170
a) Der Begriff der "mit Strafe bedrohten Handlung" .....	171
aa) Immunitätsschutz und Kriminalstrafen .....	171
aaa) Genehmigungsbedürftigkeit von Verfahren, die auf Maßnahmen nach §§ 61 ff StGB, §§ 111 a, 126 a, 132 a StPO zielen .....	171

bbb)	Genehmigungsbedürftigkeit von Verfahren wegen Privatklagedelikten.....	173
bb)	Immunitätsschutz im Bußgeldverfahren .....	175
aaa)	Historische Auslegung .....	177
bbb)	Komparative Auslegung.....	180
ccc)	Einwände gegen die Verfassungsinterpretation des Bundestages .....	182
ddd)	Sonderfall der Verwarnung und des Verwarnungsgeldes nach § 56 OWiG.....	184
cc)	Immunitätsschutz und Disziplinarverfahren .....	185
aaa)	Das Verhältnis von Disziplinar- und Strafrecht.....	187
bbb)	Disziplinarverfahren und Zweck des Immunitätsschutzes .....	190
ccc)	Richterrecht statt Normsetzung des Bundestages.....	192
dd)	Immunitätsschutz in ehren- und berufsgerichtlichen Verfahren.....	193
ee)	Immunitätsschutz im zivilgerichtlichen Verfahren .....	194
ff)	Immunitätsschutz und das auf die Verhängung von Ordnungsbzw. Zwangsmitteln gerichtete Verfahren .....	197
aaa)	Das auf die Verhängung präventiver Ordnungsmittel gerichtete Verfahren .....	198
bbb)	Das auf die Verhängung repressiver Ordnungsmittel gerichtete Verfahren .....	199
ccc)	Das Verfahren nach § 890 ZPO.....	200
b)	Die Auslegung des Begriffs "Zur-Verantwortung-Ziehen" in Art. 46 Abs. 2, 1. Halbsatz, 1. Alt GG.....	203
aa)	Die Auslegung des Reichsgerichts.....	204
bb)	Genehmigungsfreie Maßnahmen im Vorermittlungsverfahren .....	206
aaa)	Genehmigungsfreie Aufklärungsarbeit.....	206
bbb)	Genehmigungsbedürftigkeit von Beweissicherungsmaßnahmen .....	208
ccc)	"Zur-Verantwortung-Ziehen" und repressive Ordnungsmittel.....	210
c)	Die Auslegung des Begriffs "verhaftet werden" in Art. 46 Abs. 2, 1. Halbsatz, 2. Alt. GG .....	211
2.	Die Ausnahme des Art. 46 Abs. 2, 2. Halbsatz GG.....	214
a)	Zur Auslegung der beiden Alternativen in Art. 46 Abs. 2, 2. Halbsatz GG .....	216
aa)	Auslegung inhaltsgleich mit § 127 Abs. 1 StPO .....	216
bb)	Auslegung enger als § 127 Abs. 1 StPO .....	217
cc)	Auslegung weiter als § 127 Abs. 1 StPO .....	220
b)	Eigener Auslegungsvorschlag .....	221
aa)	Zum Verhältnis der beiden Alternativen zueinander .....	221
bb)	Zur inhaltlichen Auslegung der Ausnahmeregelung.....	224
aaa)	Bezug der Ausnahmeregelung nur auf Art. 46 Abs. 2, 1. Halbsatz, 2. Alt. ("verhaftet werden") .....	225
bbb)	Wahrscheinlichkeit der Tatbegehung als Maßstab .....	227

c) Der Festnahmebegriff des Art. 46 Abs. 2, 2. Halbsatz GG.....	228
3. Umfang des Schutzes nach Art. 46 Abs. 3, 1. Alt. GG.....	233
a) Genehmigungsbedürftige Freiheitsentziehungen.....	236
aa) Freiheitsstrafen und sonstige Haftmaßnahmen.....	236
bb) Die polizeiliche Ingewahrsamnahme eines Abgeordneten.....	237
cc) Schutzmaßnahmen nach dem Bundes-Seuchengesetz.....	242
b) Genehmigungsbedürftige Freiheitsbeschränkungen i. e. S. ....	244
aa) Genehmigungsbedürftige, physisch wirkende Freiheitsbeschränkungen.....	246
bb) Genehmigungsbedürftigkeit von psychisch wirkenden Maßnahmen, die auf die räumlich-körperliche Fortbewegungsfreiheit des Abgeordneten zielen.....	248
aaa) Platzverweisung und präventiv-polizeiliche Aufenthaltsbeschränkung.....	249
bbb) Gerichtliche Aufenthaltsbeschränkungen, Vorladung als Zeuge, zur Polizei und zum Verkehrsunterricht.....	250
c) Genehmigungsbedürftige Freiheitsbeschränkungen i. w. S. ....	252
aa) Rechtfertigung und Umfang einer erweiternden Auslegung.....	254
bb) Die Auslegung des Art. 37 Abs. 2 WRV durch die Weimarer Staatspraxis.....	256
aaa) Die Praxis des Weimarer Reichstags.....	257
bbb) Die Auffassung der Weimarer Staatsrechtslehre.....	261
cc) Notwendigkeit der Einbeziehung von Zwangsmaßnahmen in den Immunitätsschutz des Art. 46 Abs. 3 GG.....	263
aaa) Verfassungsrechtliche "Schutzlücke" bei Zwangsmaßnahmen gegen Abgeordnete.....	263
bbb) Strafprozessuale "Schutzlücke" bei Durchsuchungen und Beschlagnahmen im Ermittlungs- / Untersuchungsverfahren.....	265
(1) Anordnung bereits aufgrund eines Anfangsverdachts.....	266
(2) Regelung der Anwesenheitsrechte in der StPO.....	268
(3) Planmäßige Suche nach "Zufalls-"funden.....	268
(4) Durchsicht der beschlagnahmten Aufzeichnungen.....	270
ccc) "Schutzlücke" bei Durchsuchungen und Pfändungen im Vollstreckungsverfahren.....	271
ddd) "Schutzlücken" bei Überwachungen des Brief-, Post- und Fernmeldeverkehrs.....	273
(1) Mögliche Folgen von Überwachungsmaßnahmen für die Parlamentsarbeit.....	275
(2) "Schutzlücken" bei Überwachungsmaßnahmen.....	276
(a) Maßnahmen nach G 10 gegen einen verdächtigen Abgeordneten.....	277
(b) Maßnahmen nach § 100 a StPO, § 1 G 10 gegen einen nicht beschuldigten oder nicht verdächtigen Abgeordneten.....	277

4. Umfang des Schutzes nach Art. 46 Abs. 3, 2. Alt. GG .....	279
5. Das Anforderungsrecht nach Art. 46 Abs. 4 GG .....	280
III. Zeitlicher Schutzbereich des Immunitätsrechts .....	283
1. Der Immunitätsschutz bei mitgebrachten Verfahren .....	285
2. Der Immunitätsschutz bei fortgesetzten Verfahren .....	286
3. Der Immunitätsschutz und eine erneute Antragstellung .....	288
IV. Räumlicher Schutzbereich des Immunitätsrechts .....	288

### **§ 3. Die Entscheidungspraxis des Deutschen Bundestages in Immunitätsangelegenheiten** 291

<b>A. Die bisherige Entscheidungspraxis des Deutschen Bundestages</b> .....	291
I. Das Prinzip der Gleichbehandlung .....	291
II. Die Abwägung der parlamentarischen Interessen mit den Interessen der Rechtspflege an der Strafverfolgung .....	294
III. Ausnahme von der regelmäßigen Freigabe der Strafverfolgung bei Beleidigungen politischen Charakters .....	294
<b>B. Überlegungen zur Praxis des Europäischen Parlaments und einiger Landtage, die Strafverfolgung bei allen Delikten politischen Charakters nicht freizugeben</b> .....	297
I. Straftaten als Ausdruck des politischen Aktionsverständnisses .....	299
II. Kritik dieser Entscheidungspraxis .....	301

### **§ 4. Das Verfahren der Immunitätsaufhebung in der Parlamentspraxis des Deutschen Bundestages - Bisherige Handhabung und Vorschläge** 305

<b>A. Der Ablauf eines staatsanwaltlichen Ermittlungsverfahren gegen einen Abgeordneten</b> .....	306
I. Verfahren in der Ermittlungszuständigkeit der Staatsanwaltschaften .....	307
1. Anzeige und Anfangsverdacht (§ 152 Abs. 2 StPO) .....	307
2. Einleitung eines formellen Ermittlungsverfahrens gegen einen Abgeordneten (§ 160 StPO) .....	309

a) Ermittlungsverfahren, die von der generellen Genehmigung nicht erfaßt werden.....	310
b) Generell genehmigte Ermittlungsverfahren .....	312
aa) Zulässigkeit des Beschlusses über die generelle Genehmigung strafrechtlicher Ermittlungsverfahren .....	312
bb) Wirksamwerden der generellen Genehmigung nach Zugang einer Mitteilung an den Bundestag .....	315
c) Vorschlag: Einbeziehung weiterer Verfahren und Maßnahmen in die generelle Genehmigung .....	318
3. Entscheidungsmöglichkeiten nach Abschluß des Ermittlungsverfahrens .....	319
II. Verfahren in der Ermittlungszuständigkeit einer obersten Dienstbehörde oder einer berufsständischen Einrichtung.....	322
<b>B. Antragstellung auf Erhebung der öffentlichen Klage bzw. auf Durchführung eines Ermittlungsverfahrens.....</b>	<b>323</b>
I. Der Kreis der Antragsberechtigten .....	324
II. Dienstweg, Formulierung und Begründung des Antrags .....	328
III. Das Problem der Publizität von Verfahren gegen Abgeordnete.....	331
<b>C. Das Entscheidungsverfahren im Bundestag.....</b>	<b>335</b>
I. Die Konstituierung des Immunitätsausschusses.....	336
II. Die Beratung und Entscheidung von Immunitätsangelegenheiten im Immunitätsausschuß.....	339
1. Der Ablauf der Ausschusssitzung.....	339
a) Teilnehmer der Sitzung, Bekanntmachungen, Beratungen über Immunitätsfälle.....	339
b) Die Beteiligung des betroffenen Abgeordneten .....	342
c) Das Verbot der Beweismwürdigung .....	344
2. Beschlußempfehlung des Ausschusses und Plenarentscheidung .....	346
a) Das vollständige Entscheidungsverfahren im Bundestag .....	347
aa) Beschlußempfehlung und Berichterstattung im Plenum .....	347
bb) Gründe für die Übereinstimmung von Beschlußempfehlung und Plenarentscheidung .....	350
b) Das vereinfachte Beschlußverfahren .....	351
aa) Ablauf und Anwendungsbereich des Vorentscheidungsverfahrens .....	351
bb) Zur rechtlichen Einordnung und Zulässigkeit des Vorentscheidungsverfahrens.....	355
cc) Vorschlag: Ausdehnung des Vorentscheidungsverfahrens auf die Genehmigung aller Freiheitsentziehungen.....	358
3. Umfang der Genehmigung des Bundestages.....	359

<b>D. Das Verfahren nach der Entscheidung des Bundestages über die Freigabe der Verfolgung des Abgeordneten</b> .....	361
I. Verfahren bei Aufhebung der Immunität .....	361
II. Verfahren bei Nichtaufhebung der Immunität .....	363
<b>E. Zur Durchführung von Verfahren, die nach Art. 46 Abs. 2, 2. Halbsatz GG genehmigungsfrei sind</b> .....	365
<b>F. Der Vollzug von (genehmigungsbedürftigen) Zwangsmaßnahmen</b> .....	366
I. Fälle, Regelungen und Regelungsversuche.....	366
II. Rechtsfragen im Zusammenhang mit dem Vollzug von Durchsuchungen und Beschlagnahmen bei Abgeordneten .....	373
1. Die Auflage nach Nr. 5 des Beschlusses betr. Aufhebung der Immunität von Mitgliedern des Bundestages .....	373
2. Das Verfahren bei Durchsuchungen und Beschlagnahmen .....	376
III. Rechtsfragen im Zusammenhang mit einer verfahrensrechtlichen Regelung für Maßnahmen nach §§ 100 a, 100 b StPO, § 1 G 10 .....	378
<b>G. Überlegungen zur Zulässigkeit einer vollständigen Delegation von immunitätsrechtlichen Entscheidungskompetenzen</b> .....	381
<b>H. Rechtsfolgen einer Nichtbeachtung der Immunität durch die Verfolgungsbehörden</b> .....	385
<b>I. Überlegungen zur Frage einer gesetzlichen Regelung des Immunitätsrechts</b> .....	389

## § 5. Ergebnisse in Thesen 392

<b>Literaturverzeichnis</b> .....	398
<b>Anhang I ( Rechtsquellen )</b> .....	427
<b>Anhang II ( Statistik )</b> .....	448
<b>Sachverzeichnis</b> .....	451

## Abkürzungsverzeichnis

BP	Bayernpartei
BVP	Bayerische Volkspartei
BT-Ausschuß-Drs.	Drucksachen eines Ausschusses des Deutschen Bundestages
BT-Ausschuß-Prot.	Protokolle von Sitzungen eines Ausschusses des Deutschen Bundestages
BT-Drs.	Drucksache des Deutschen Bundestages
BT-PlPr	Stenographische Berichte des Deutschen Bundestages ab 1949
CDU	Christlich-Demokratische Union
CSU	Christlich-Soziale Union
DDP	Deutsche Demokratische Partei
DFrP	Deutsche Freisinnige Partei
DHP	Deutsch-Hannoversche Partei
DNVP	Deutschnationale Volkspartei
DP	Deutsche Partei
DRP	Deutsche Reichspartei
DVP	Deutsche Volkspartei
EP-Doc. A 2	Dokumente des Europäischen Parlaments aus der 2. Legislaturperiode
EP-StenBer	Stenographische Berichte des Europäischen Parlaments
F	Fortschrittspartei
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
F. D. P.	Freie Demokratische Partei
FU	Föderalistische Union
GB / BHE	Gesamtdeutscher Block / Block der Heimatvertriebenen und Entrechteten
HChE	Herrenchiemseer Entwurf des Grundgesetzes
KPD	Kommunistische Partei Deutschlands
LDA	Liberale und Demokratische Fraktion im Europäischen Parlament
LegPer	Legislaturperiode

MdB	Mitglied des Deutschen Bundestages
MdEP	Mitglied des Europäischen Parlaments
MdL	Mitglied des Landtags
MdR	Mitglied des Reichstags
NL	Nationalliberale Partei
Norddt. Bund-StenBer	Stenographische Berichte des Norddeutschen Bundes
NSDAP	Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei
ParlRat-StenBer	Stenographische Berichte des Parlamentarischen Rates
ParlRat-StenBer-HA	Stenographische Berichte des Hauptausschusses des Parlamentarischen Rates
ParlRat-StenBer-OrgA	Stenographische Berichte des Organisationsausschusses des Parlamentarischen Rates
Rdschr. des BMI	Rundschreiben des Bundesministers des Innern zur Indemnität und Immunität von Abgeordneten
Reuß j. L.	Fürstentum Reuß jüngere Linie
RT-StenBer	Stenographische Berichte des Reichstags von 1871 - 1918
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
USPD	Unabhängige Sozialdemokratische Partei Deutschlands
Verh. des 57. DJT	Verhandlungen des 57. Deutschen Juristentages
WAV	Wirtschaftliche Aufbauvereinigung
WRT-StenBer	Stenographische Berichte des Weimarer Reichstages von 1919 - 1933
WRV	Weimarer Reichsverfassung
WV	Wirtschaftliche Vereinigung
Z	Zentrum (Deutsche Zentrumspartei)

Soweit die Abkürzungen nicht besonders erläutert sind, wird verwiesen auf:  
*Kirchner*, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, Berlin 1983.

## Aufgabe und Gang der Untersuchung

"Der ist ja Abgeordneter, dem kann nichts passieren"

- solche Worte der Mißgunst pflegt mancherorts die Nachricht von einer behaupteten strafrechtlichen Verfehlung eines Abgeordneten auszulösen. Die kritische Einstellung der meisten Bundesbürger zur Immunität wird durch eine repräsentative Umfrage des EMNID-Instituts aus dem Jahre 1978 anlässlich des Immunitätsfalls des zu Unrecht der Spionage verdächtigten Abg. *Prof. Dr. Uwe Holtz* bestätigt, bei der 63 % der Befragten auf die Frage "Welche Meinung haben Sie dazu, daß den Parlamentariern Immunität garantiert ist, d. h., daß sie frei von Strafverfolgung und Strafe bleiben ?" antworteten: "Ich finde das eher nicht richtig" (eher richtig: 34 %, keine Angabe: 3 %) <sup>1</sup>.

Die seit jeher kontroverse Beurteilung der Immunität in der öffentlichen Meinung findet auch unter den Abgeordneten und in der wissenschaftlichen Diskussion ihren Niederschlag. Dabei wird nicht nur die "Existenzberechtigung" der Immunität in Frage gestellt - auch Inhalt, Umfang und Grenzen der Immunitätsregelungen sind nicht abschließend geklärt und Gegenstand vielfältiger Meinungsstreite. Insoweit läßt sich die in anderem Zusammenhang geäußerte Bemerkung *Adolf Arndts* <sup>2</sup>, daß alles umstritten ist, und die Dissertationen eine Bibliothek füllen, mit vollem Recht auf das Immunitätsrecht übertragen.

---

<sup>1</sup> Spionageverdacht im Parlament - Die Affäre *Holtz*, in: EMNID-Informationen, Nr. 10 / 1978. Bei dieser Umfrage äußerten jüngere Befragte eher die Einstellung, daß Immunität gewährt werden sollte: bei den 14 - 19-jährigen waren dies immerhin 41 %, dagegen bei den über 65-jährigen nur 28 %. Unter den Befragten mit Abitur oder Hochschulabschluß sprachen sich sogar 51 % für die Immunität aus. Ob die Befragung im Sinne der Immunität positiver verlaufen wäre, wenn das Institut die Frage korrekt formuliert hätte (Welche Meinung haben Sie dazu, daß den Parlamentariern bei uns Immunität garantiert ist, d. h., daß sie zeitweilig frei von Strafverfolgung und Strafe bleiben, sofern der Bundestag die Immunität nicht aufhebt ?), muß offen bleiben.

<sup>2</sup> *Arndt*, Reform der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse, in: DRiZ 1964, 290 (291).

Dennoch zeichnet sich die immunitätsrechtliche Literatur durch eine gewisse "Überalterung" aus. Die zu Art. 46 GG nach wie vor grundlegende Monographie des Göttinger Strafrechtslehrers *Paul Bockelmann* stammt aus dem Jahre 1951 und ist in vielen Punkten überholt. Ebenso sind die meisten Dissertationen und Aufsätze zu immunitätsrechtlichen Einzelfragen in den fünfziger Jahren erschienen: beispielhaft seien die Beiträge von *Herlan*, *Koch* und *Meyer* genannt. Nicht anders ist es mit den wegweisenden Kommentierungen von *Maunz* (1960) und von *v. Mangoldt / Klein* (1964)<sup>3</sup>.

Dieser Stillstand kann aber nicht darauf zurückgeführt werden, daß die Probleme des Immunitätsrechts als gelöst angesehen werden könnten. Vielmehr bestehen in der Praxis weiterhin eine Vielzahl gewichtiger Einzelprobleme bei der Auslegung des Art. 46 GG, die sich angesichts der knappen Verfassungsregelung - je nach dem weiteren oder engeren Vorverständnis gegenüber der Immunität - unterschiedlich lösen lassen. Zudem hat der Deutsche Bundestag gerade in der 10. und 11. Wahlperiode das Immunitätsrecht in Reaktion auf Probleme, die bei der Abwicklung mehrerer spektakulärer Immunitätsfälle aufgetreten waren, auf der Ebene seiner Geschäftsordnung (§ 107 GO-BT, Grundsätze in Immunitätsangelegenheiten, Beschluß betr. Aufhebung der Immunität, beide Anl. 6 zur GO-BT) erheblich geändert und ergänzt. In der gleichen Zeit haben sich das Bundesverwaltungsgericht und zwei Oberlandesgerichte zu immunitätsrechtlichen Fragen geäußert<sup>4</sup>. Von erheblicher Bedeutung für das Verfahren der Immunitätsaufhebung ist auch die unter Mitwirkung des Bundestages im Jahre 1987 erfolgte vollständige Überarbeitung der Richtlinien für das Straf- und Bußgeldverfahren (RiStBV). Diese Änderungen und Ergänzungen haben in der Literatur mit Ausnahme des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts kaum Beachtung gefunden.

Mit der vorliegenden Arbeit wird nicht nur eine monographische Darstellung des Immunitätsrechts auf neuestem Stand vorgelegt; es soll auch ein Beitrag zur dogmatischen Erfassung des Immunitätsrechts und zu einer zeitgemäßen Auslegung des Art. 46 GG im demokratischen Verfassungsstaat geleistet werden. Diese Aufgabe gewinnt zusätzliche Aktualität vor dem Hintergrund von Überlegungen des Deutschen Bundestages, das Immunitätsrecht ge-

---

<sup>3</sup> Auch neuere Erläuterungen zu Art. 46 GG wie z. B. von *Magiera* (in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 1981), *Schneider* (in: Alternativkommentar zum Grundgesetz, 1989), *Schmidt-Bleibtreu / Klein, Franz* (in: Kommentar zum Grundgesetz, 1990) oder *Klein, Hans Hugo* (in: Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, § 17, 1989) beschränken sich weitgehend auf die Wiedergabe des damaligen Meinungsstandes.

<sup>4</sup> BVerwGE 83, 1 (1 ff) - Immunitätsschutz bei Disziplinarverfahren; OLG Köln, NSTZ 1987, 564 (564 f), OLG Köln, NJW 1988, 1606 (1606), und OLG Düsseldorf, NJW 1989, 2207 (2207) - Immunitätsschutz im Bußgeldverfahren.

setzlich zu regeln<sup>5</sup>. Die Aufarbeitung der immunitätsrechtlichen Literatur und Rechtsprechung macht insbesondere deutlich, wie sehr man bis heute einem altliberal-repräsentativen Abgeordnetenbild verhaftet ist, das in der modernen pluralistischen Demokratie des Grundgesetzes nicht mehr der Verfassungswirklichkeit und wohl auch nicht mehr der Verfassungslage entspricht. Ebenso wird bei der Schutzbereichsauslegung des Art. 46 Abs. 2 - 4 GG weithin ignoriert, daß die Komplexität politischer Entscheidungsvorgänge und die technischen Möglichkeiten und Forderungen des modernen Industrie- und Sozialstaates gravierende Veränderungen im politisch-parlamentarischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß bewirkt haben. Die vorliegende Untersuchung zielt deshalb darauf ab, mit einer (teilweisen) Neubestimmung der Schutzrichtung des Immunitätsrechts zu erreichen, daß die Immunität auch im Verfassungsstaat des Grundgesetzes das Parlament vor Behinderungen bei der Wahrnehmung seiner Funktionen schützt, und das Parlament so seine Aufgabe als Teil der politischen Führung erfüllen kann.

Trotz des heute veränderten Umfelds bleiben aber für die Interpretation der seit etwa 150 Jahren nahezu unveränderten Immunitätsvorschriften viele tradierte Interpretationen des zum Teil generalklauselartig weiten Verfassungstextes ebenso wie die Parlamentspraxis unter früheren Verfassungen von hoher Bedeutung. Entscheidend für die Auslegung und Fortbildung des Immunitätsrechts war von Anfang an die Parlamentspraxis, weit mehr als Rechtsprechung, Staatsrechtslehre oder die Praxis der Verfolgungsbehörden. Das Immunitätsrecht ist nämlich in erheblichem Umfang "case law", und Anstöße zu Änderungen der Immunitätspraxis gehen bis heute durchweg auf Probleme bei der Bewältigung von Immunitätsfällen zurück. Deshalb erfahren Äußerungen von Abgeordneten, Stellungnahmen der zuständigen Parlamentsausschüsse und Beschlüsse der Parlamente in einzelnen Immunitätsfällen besondere Beachtung.

Die Arbeit gliedert sich folgendermaßen: Im ersten Teil wird zunächst die historische Entwicklung des Immunitätsrechts aufgezeigt, bevor die verfassungstheoretische und rechtspolitische Rechtfertigung der Immunität sowie ihre verfassungssystematische Position im Gewaltenteilungsmodell des Grundgesetzes einschließlich deren Konsequenzen für Auslegung und Ausgestaltung des Immunitätsrechts erörtert werden. Den Abschluß des ersten Teils bildet eine Übersicht über die weit verstreuten Rechtsquellen des Immunitätsrechts.

---

<sup>5</sup> BT-Ausschuß-Drs. / 11. WP / Immunität / Nr. 4. Siehe auch den Bericht des früheren Ausschußvorsitzenden *Manfred Schulte* (SPD), der das Immunitätsrecht beschreibt als "ein lückenhaftes und verstreut geregeltes Rechtsgebiet ..., das weiter durchgebildet werden muß" (BT-PIPr 10. WP / 255. Sitzung vom 10. Dezember 1986 / S. 19999 (Anlg.)).