

Inhaltsverzeichnis

Aufgabe und Gang der Untersuchung	23
§ 1. Terminologische, verfassungsgeschichtliche, teleologische, verfassungssystematische und normative Grundlagen des Immunitätsrechts	27
A. Terminologische Grundlagen	28
B. Verfassungsgeschichtliche Entwicklung des Immunitätsrechts in England, Frankreich, Belgien und Deutschland	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

C. Rechtfertigung der Immunität trotz des Bedeutungswandels im demokratischen Verfassungsstaat	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
D. Verfassungssystematische Grundlagen des Immunitätsrechts	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
E. Die Rechtsquellen des Immunitätsrechts	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

A. Der Maßstab für die Auslegung des Immunitätsrechts	151
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. Einzelfragen der Verfassungsauslegung	168
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 Maßregeln nach §§ 61 ff StGB, §§ 111 a, 126 a, 132 a StPO ziehen	171

bbb) Genehmigungsbedürftigkeit von Verfahren wegen Privatkla- gedelikten.....	173
bb) Immunitätsschutz im Bußgeldverfahren	175
aaa) Historische Auslegung	177
bbb) Komparative Auslegung.....	180
ccc) Einwände gegen die Verfassungsinterpretation des Bundes- tages	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 Ordnungs- bzw. Zwangsmitteln gerichtete Verfahren	197
aaa) Das auf die Verhängung präventiver Ordnungsmittel gerich- tete Verfahren	198
bbb) Das auf die Verhängung repressiver Ordnungsmittel gerich- tete 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 Beweissicherungsmaßnah- men	208
ccc) "Zur-Verantwortung-Ziehen" und repressive Ordnungsmit- tel.....	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. Halb- satz 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

A. Die bisherige Entscheidungspraxis des Deutschen Bundestages	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. Überlegungen zur Praxis des Europäischen Parlaments und einiger Landtage, die Strafverfolgung bei allen Delikten politischen Charakters nicht freizugeben

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

A. Der Ablauf eines staatsanwaltlichen Ermittlungsverfahren gegen einen Abgeordneten	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. Antragstellung auf Erhebung der öffentlichen Klage bzw. auf Durchführung eines Ermittlungsverfahrens	323
I. Der Kreis der Antragsberechtigten	324
II. Dienstweg, Formulierung und Begründung des Antrags	328
III. Das Problem der Publizität von Verfahren gegen Abgeordnete.....	331
C. Das Entscheidungsverfahren im Bundestag.....	335
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 Beweiswürdigung	344
2. Beschußempfehlung des Ausschusses und Plenarentscheidung	346
a) Das vollständige Entscheidungsverfahren im Bundestag	347
aa) Beschußempfehlung und Berichterstattung im Plenum	347
bb) Gründe für die Übereinstimmung von Beschußempfehlung und Plenarentscheidung	350
b) Das vereinfachte Beschußverfahren	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

D. Das Verfahren nach der Entscheidung des Bundestages über die Freigabe der Verfolgung des Abgeordneten	361
I. Verfahren bei Aufhebung der Immunität	361
II. Verfahren bei Nichtaufhebung der Immunität	363
E. Zur Durchführung von Verfahren, die nach Art. 46 Abs. 2, 2. Halbsatz GG genehmigungsfrei sind	365
F. Der Vollzug von (genehmigungsbedürftigen) Zwangsmaßnahmen	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
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
§ 5. Ergebnisse in Thesen	392
Literaturverzeichnis	398
Anhang I (Rechtsquellen)	427
Anhang II (Statistik)	448
Sachverzeichnis	451