

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 cu- ria 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 Immu- nität | 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 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 Ordnungs- bzw. 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

| | |
|---|-----|
| 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. 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 |

| | |
|--|----------------|
| 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 |