

Zur Reichweite der Immunität von Bundestagsabgeordneten

BVerfG, Urteil vom 17.12.2001 - 2 BvE 2/00

Erstmals erschienen in: Juristische Arbeitsblätter – JA 2002, S. 552-554

Aus Art. 46 Abs. 2 GG können sich nicht ohne weiteres Rechte eines einzelnen Abgeordneten gegenüber dem Bundestag ergeben; der Genehmigungsvorbehalt für die strafrechtliche Verfolgung von Abgeordneten dient vornehmlich dem Parlament als Ganzes. Der einzelne Abgeordnete hat aber aus Art. 46 Abs. 2 i.V.m. Art. 38 Abs. 1 S 2 GG einen Anspruch darauf, dass sich das Parlament bei der Entscheidung über die Aufhebung der Immunität nicht - den repräsentativen Status des Abgeordneten grob verkennend - von sachfremden, willkürlichen Motiven leiten lässt.

Sachverhalt

Auf Antrag der Staatsanwaltschaft ordnete das Amtsgericht Kleve Anfang Mai 2000 die Durchsuchung der Wohn- und Büroräume des CDU-Bundestagsabgeordneten Ronald Pofalla an, der im Falle eines Wahlsieges der CDU bei den Landtagswahlen am 14. Mai als Justizminister vorgesehen war. Nachdem der Bundestagspräsident von den beabsichtigten Maßnahmen informiert worden war, beschloss der Deutsche Bundestag am 11. Mai 2000 aufgrund einer einstimmigen Empfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung, die erforderliche Genehmigung zu erteilen. Die Durchsuchungen fanden noch am selben Tag statt.

Nachdem das Landgericht Kleve am 11. August 2000 festgestellt hatte, dass die Durchsuchungs- und Beschlagnahmebeschlüsse rechtswidrig gewesen waren, da die vorgelegten Ermittlungsergebnisse keinen hinreichenden Tatverdacht begründeten, stellte die Staatsanwaltschaft das Verfahren ein. Am 19. September 2000 entschuldigte sich der Landesjustizminister öffentlich bei dem betroffenen Abgeordneten. Der zuständige Generalstaatsanwalt wurde in den einstweiligen Ruhestand versetzt.

Gesetzestext

Art. 38 GG

(1) Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages werden in allgemeiner, unmittelbarer, freier, gleicher und geheimer Wahl gewählt. Sie sind Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen.

Art. 46 GG

(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. (...)

(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.

Problemaufriss

Aufgrund von Art. 46 GG genießen die Abgeordneten des Bundestages einen weitreichenden Schutz vor Strafverfolgungsmaßnahmen: Sie müssen sich nur dann für Straftaten vor Gericht verantworten oder Ermittlungsmaßnahmen dulden, wenn der Bundestag zuvor ihre Immunität aufgehoben hat. Da auch hier das Mehrheitsprinzip gilt, entscheidet im Zweifel die Regierungsmehrheit, so dass sich insbesondere für die Abgeordneten der jeweiligen Oppositionsparteien die Frage stellt, ob und welchen Bindungen das Parlament bei dieser Entscheidung unterworfen ist.

Lösung des BVerfG

Nachdem das Gericht zunächst festgestellt hat, dass die pauschale Zustimmung des Bundestages zur Einleitung von Ermittlungsverfahren gegen Abgeordnete nicht mehr als Gegenstand eines Organstreitverfahrens in Betracht kommt, da der 14. Deutschen Bundestages den entsprechenden Beschluss bereits in seiner ersten Sitzung am 26. Oktober 1998 getroffen hatte,¹ ging es ausführlich auf die Frage ein, ob sich aus Art. 46 Abs. 2 GG i.V.m. Art. 38 Abs. 1 S 2 GG auch ein subjektives Recht des einzelnen Abgeordneten herleiten lässt.²

Nach Ansicht des Gerichtes ergibt sich aus Art. 46 Abs. 2 GG jedenfalls kein subjektives Recht des Abgeordneten auf den Fortbestand oder die Aufrechterhaltung der Immunität. Vielmehr diene der Genehmigungsvorbehalt für Strafverfolgungsmaßnahmen gegenüber Abgeordneten zunächst und vor allem dem Schutz der Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Gesamtparlamentes:

„Auch wenn das Grundgesetz den einzelnen Abgeordneten als ‚Vertreter des ganzen Volkes‘ bezeichnet, so kann er dieses doch nur gemeinsam mit den anderen Parlamentsmitgliedern repräsentieren. Wird das Volk bei parlamentarischen Entscheidungen nur durch das Parlament als Ganzes, d.h. durch die Gesamtheit seiner Mitglieder, angemessen repräsentiert, so muss [daher] die Mitwirkung aller Abgeordneten bei derartigen Entscheidungen nach Möglichkeit und im Rahmen des im demokratisch-parlamentarischen System des Grundgesetzes Vertretbaren sichergestellt sein.“

Allerdings habe das Institut der Abgeordneten-Immunität durch den Übergang vom Konstitutionalismus zum demokratischen Rechtsstaat einen gewissen Bedeutungswandel erfahren: Während es früher vor allem darum gegangen sei, das demokratisch legitimierte Parlament vor Übergriffen durch die vom jeweiligen Landesherren abhängige Regierung zu schützen, stünden sich das Parlament und die Regierung heute nicht mehr in Frontstellung einander gegenüber. Vielmehr bildeten die Regierung und die sie stützende Parlamentsmehrheit gegenüber der Opposition politisch eine Einheit. Daher sei es nicht von vornherein ausgeschlossen, dass sich die Parlamentsmehrheit bei der Entscheidung über die Genehmigung des Strafverfahrens sachfremde Erwägungen der Strafverfolgungsorgane zu Eigen mache.

Da jeder einzelne Abgeordnete ein unentbehrliches Element der Gesamtheit ist, das nicht ohne weiteres durch strafrechtliche Verfolgungsmaßnahmen in der ungestörten Wahrnehmung seiner Aufgaben behindert werden darf, muss der Bundestag nach Auffassung des Gerichtes daher bei der Freigabe der Ermittlungen auch auf die aus dem Mandat folgenden Mitwirkungsrechte des betroffenen Abgeordneten Bedacht nehmen:

„Durch eine Behinderung der parlamentarischen Arbeit des einzelnen Abgeordneten werden nicht nur die vom Volke festgelegten Mehrheitsverhältnisse verändert. Der Strafverfolgungsmaßnahmen ausgesetzte Abgeordnete wird möglicherweise auch gehindert, seine Sachkompetenz, seine Erfahrungen, seine Überzeugungen und die Interessen seiner Wähler in die parlamentarische Arbeit einzubringen.“

Zwar hat der einzelne Abgeordnete nach Auffassung des *BVerfG* somit einen Anspruch darauf, dass der Bundestag die Entscheidung über die Genehmigung von gegen ihn gerichteten Strafverfolgungsmaßnahmen frei von Willkür trifft,³ und der Antrag des Abgeordneten Pofalla war daher insofern zulässig. Im Ergebnis war ihm damit aber nicht geholfen, da das Gericht seine verfassungsmäßigen Rechte hinreichend gewahrt sah: Bei der Entscheidung über die Aufrechterhaltung oder Aufhebung der Immunität handelt es sich nach Ansicht des *BVerfG* um eine politische Maßnahme, bei der das Parlament seine eigenen Belange mit denen der anderen hoheitlichen Gewalten abzuwägen hat, wobei dem Bundestag ein weiter Entscheidungsspielraum zukommt. Daher kann der einzelne Abgeordnete nicht verlangen, dass bei dieser Abwägung seine eigenen Interessen im Vordergrund stehen.

¹ „Beschluss des Deutschen Bundestages betr. Aufhebung der Immunität von Mitgliedern des Bundestages“, Anlage 6 zur GO-BT idF der Bek vom 2.7.1980 (BGBl I S. 1237), zuletzt geändert bei vom 12.2.1998 (BGBl I S. 428).

² Zunächst hatte das Gericht allerdings festgestellt, dass der Antrag gegen den Beschluss des Bundestages über die Aufhebung der Immunität seiner Mitglieder verfristet sei: Bereits dieser Beschluss berühre die Rechtsstellung des Abgeordneten unmittelbar. Daher komme es für die Berechnung der Frist nach § 64 Abs. 3 BVerfGG nicht auf den Zeitpunkt an, in dem ein konkretes Ermittlungsverfahren eingeleitet bzw. dem Bundestag angezeigt wird.

³ Dies gilt auch für die Entscheidung über die Aussetzung des Strafverfahrens gem Art. 46 Abs. 4 GG.

„Der Anspruch des Abgeordneten auf eine willkürfreie Entscheidung über die Genehmigung der gegen ihn gerichteten Strafverfolgungsmaßnahmen ist erst dann verletzt, wenn das Parlament bei der erforderlichen Interessenabwägung den verfassungsrechtlichen Status des betroffenen Abgeordneten in grundlegender Weise verkannt hat.“

Dies ist aber nach Ansicht des Gerichtes erst dann der Fall, wenn eindeutig und offensichtlich versucht wird, durch bewusst sachfremde Eingriffe die vom Wähler gewollte Zusammensetzung des Parlamentes zu verändern oder den Abgeordneten an der Wahrnehmung der sich aus seinem verfassungsrechtlichen Status ergebenden Rechte und Pflichten zu hindern.

Im konkreten Fall waren diese Voraussetzungen jedoch nicht erfüllt: Zwar habe die zeitliche Nähe zur Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen und die Tatsache, dass der Abgeordnete Pofalla im Schattenkabinett der CDU für das Amt des Justizministers vorgesehen war, eine besondere Aufmerksamkeit für eine etwaige politisch motivierte Einflussnahme auf das Strafverfahren verlangt. Zum Zeitpunkt der Entscheidung über die Aufhebung der Immunität sei aber weder offensichtlich gewesen, dass kein hinreichender Tatverdacht bestand, noch bestand Anlass, die Verhältnismäßigkeit der beantragten Ermittlungsmaßnahmen in Frage zu stellen.⁴ Auch nachdem der Abgeordnete Pofalla seine Vermögensverhältnisse offengelegt und dadurch die gegen ihn erhobenen Vorwürfe ausgeräumt hatte, war der Bundestag nach Ansicht des *BVerfG* keineswegs dazu verpflichtet, gem Art. 46 Abs. 4 GG die Aussetzung des Strafverfahrens zu verlangen. Denn die Auswertung dieser Unterlagen sei Sache der Staatsanwaltschaft, die das Ermittlungsverfahren dann auch zügig eingestellt hat.

Ergänzende Hinweise

Die Entscheidung des *BVerfG* ist ein geradezu klassisches Lehrbeispiel dafür, wie sich im Laufe der Zeit aus einem objektiven Rechtsinstitut subjektive Rechte der Beteiligten entwickeln können: Schließlich war es im Parlamentarischen Rat noch völlig unstrittig, dass die Regelungen über die Immunität ein politisches Recht des Parlamentes begründen und dass dem einzelnen Abgeordneten daher kein Recht eingeräumt werden sollte, sich mit einer Beschwerde beim *BVerfG* gegen die Aufhebung seiner Immunität zu wehren. Mittlerweile hat sich jedoch auch hier die Einsicht durchgesetzt, dass objektiven Rechtsprinzipien nur oder zumindest vor allem dadurch zur Durchsetzung verholfen werden kann, wenn sie justitiabel gemacht werden. Ebenso wie aus der Institutsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung im Lauf der Zeit eine Art von subjektivem Recht der Gemeinden geworden ist oder wie sich einzelne Organe der Kommunen und anderen Selbstverwaltungskörperschaften vor den Verwaltungsgerichten gegen Übergriffe durch andere Organe derselben Körperschaft wehren können, hat daher auch der einzelne Abgeordnete ein Recht darauf, dass das Parlament willkürfrei über die Aufhebung seiner Immunität entscheidet.

Leider hat das *BVerfG* im Rahmen seiner Entscheidung nicht zu der höchst interessanten Frage Stellung genommen, ob und unter welchen Voraussetzungen das Parlament bereits zu Beginn der Legislaturperiode durch einen pauschalen Beschluss auf seine Rechte aus Art. 46 GG verzichten kann: Bei allem Verständnis für das Vertrauen des Parlamentes in die Rechtstreue der Ermittlungsbehörden, ist nämlich zu beachten, dass das Immunitätsrecht in erster Linie für Krisenzeiten entwickelt wurde, in denen Justiz und Verwaltung vom „Pfad der Tugend“ abgekommen sind. Sollte es sich nun aber erst im Laufe einer Legislaturperiode erweisen, dass die Strafverfolgungsbehörden durch die Einleitung von Ermittlungsverfahren Abgeordnete unter Druck setzen, so wird es für das Parlament sehr schwer, sich seine Rechte aus Art. 46 GG zurück zu holen. Dies gilt insbesondere dann, wenn letztendlich die von der Parlamentsmehrheit gestützte Regierung hinter den betreffenden Maßnahmen stecken sollte. Zwar ist eine solche Entwicklung aus heutiger Sicht kaum zu erwarten. Dennoch stellt sich die Frage, ob sich das Parlament aus dem Bedürfnis heraus, sich von der Entscheidung über Routineanfragen zu entlasten, eines seiner wesentlichen Rechte begeben darf.

Lernteil

⁴ Dabei ist zudem zu beachten ist, dass der Bundestag nach Ansicht des *BVerfG* ohnehin nicht dazu verpflichtet ist, die nachteiligen Folgen zu überdenken, die sich aus der Genehmigung der Strafverfolgung für einen Landtagswahlkampf des Abgeordneten und für die Übernahme weiterer politischer Ämter ergeben können, da Art. 38 Abs. 1 S 2 i.V.m. Art. 46 Abs. 2 GG den Abgeordneten nur bei der Wahrnehmung der sich aus seinem verfassungsrechtlichen Status als Mitglied des Bundestags ergebenden Rechte und Pflichten schützt.

1. Das Institut der Immunität dient zunächst und in erster Linie dem Schutz der Arbeitsfähigkeit des Parlamentes.
2. Der einzelne Abgeordnete kann lediglich verlangen, dass das Parlament frei von Willkür darüber entscheidet, ob und welche Strafverfolgungsmaßnahmen es genehmigt.
3. Das Parlament muss dabei zwischen dem Bedürfnis, seine eigene Arbeitsfähigkeit zu erhalten und den Interessen der übrigen Staatsorgane abwägen. Es ist aber nicht verpflichtet, die Anträge der Ermittlungsbehörden rechtlich zu würdigen.

Das Wichtigste

Der einzelne Abgeordnete hat einen Anspruch darauf, dass der Bundestag willkürfrei über die Aufhebung seiner Immunität entscheidet.