

Bericht und Antrag des Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschusses**Änderung der Bremischen Landesverfassung zur Neugestaltung des Immunitätsrechts****I. Bericht**

Nach Artikel 95 Abs. 1 der Bremischen Landesverfassung bedarf grundsätzlich jede Strafverfolgungsmaßnahme der Genehmigung der Bremischen Bürgerschaft. Der Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss hat sich mit der Frage befasst, ob und inwieweit in einer modernen gefestigten Demokratie noch eine Berechtigung für einen solch umfassenden Verfolgungsschutz besteht.

Die Immunität der Abgeordneten ist historisch betrachtet ein traditionelles Sonderrecht des Parlaments. Sie soll das Parlament vor Pressionen und sonstigen Maßnahmen der Exekutive schützen, die seine Arbeitsfähigkeit, insbesondere seine Aufgabe als Kontrollorgan der Regierung, beeinträchtigen können. Die Immunität soll gerade dazu beitragen, dass das Parlament in kritischen Situationen handlungsfähig bleibt. Im Zeitalter der Medienöffentlichkeit kann jedes möglicherweise abweichende Verhalten von Abgeordneten höchster Aufmerksamkeit sicher sein. Vorfälle aus der jüngeren Vergangenheit haben gezeigt, dass an die Bremische Bürgerschaft gerichtete Anträge auf Aufhebung der Immunität regelmäßig ein erhebliches Medieninteresse nach sich ziehen. Auch wenn sich im Einzelfall der Anfangsverdacht lediglich auf Vorwürfe von geringer Bedeutung bezieht, ist es denkbar, dass einem entsprechenden Antrag auf Aufhebung der Immunität eine ganz beträchtliche Verstärkerfunktion zukommt. Demgegenüber wird der Einstellung eines Verfahrens oft nicht die gleiche Publizität zuteil. Dies wirft ein negatives Bild auf die Arbeit der Abgeordneten und kann dazu führen, das Ansehen und die politische Arbeit der Betroffenen zu schädigen.

Vor diesem Hintergrund hat der Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss eine Neugestaltung des Immunitätsrechts geprüft. Zu diesem Zweck hat er rechtliche Stellungnahmen der Bürgerschaftskanzlei angefordert, die diesem Bericht als Anlage 1 und Anlage 2 beigelegt sind.

Der Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss hat sich in seiner Sitzung am 8. Juni 2016 mit der geplanten Neugestaltung des Immunitätsrechts befasst. Er schlägt vor, den sachlichen Schutzbereich der Immunität zu präzisieren. Nach Auffassung des Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschusses bedarf es des Schutzes vor sämtlichen Untersuchungs- bzw. Ermittlungshandlungen nicht. Dieser soll regelhaft erst bei Verhaftungen oder die körperliche Freiheit beschränkenden Maßnahmen sowie bei gegen Mitglieder der Bremischen Bürgerschaft gerichteten und die Ausübung ihres Mandats beschränkenden Durchsuchungs- und Telekommunikationsüberwachungsmaßnahmen greifen, weil hierdurch die Arbeits- bzw. Handlungsfähigkeit der Bremischen Bürgerschaft nachhaltig berührt wird.

Nach wie vor ist ein sogenanntes Reklamationsrecht der Bremischen Bürgerschaft vorgesehen, mit dem verlangt werden kann, dass jedes gegen Mitglieder der Bremischen Bürgerschaft gerichtete Straf- oder Ermittlungsverfahren sowie jede Haft oder sonstige Beschränkung der persönlichen Freiheit für die Dauer des Mandats aufgehoben wird. Dieses Reklamationsrecht soll künftig als Minderheitenrecht ausgestaltet werden. Damit wird der Minderheitenschutz aber auch die Rechtsposition des betroffenen Abgeordneten gestärkt. Dies gilt insbesondere deshalb, weil die Ausgestaltung als Minderheitenrecht auch vor sol-

chen Entscheidungen schützen würde, in denen sich die Parlamentsmehrheit sachfremde Erwägungen der Strafverfolgungsorgane im Hinblick auf die Strafverfolgung zu eigen macht.

Der Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss hat auch die Frage diskutiert, ob das als Minderheitenrecht ausgestaltete Reklamationsrecht nach Artikel 105 Abs. 3 der Bremischen Landesverfassung auf einen Parlamentsausschuss delegiert werden kann. In dem nach der ersten Lesung gemäß Artikel 125 der Landesverfassung einzusetzenden Ausschuss sollen diese Fragestellung und das Ob und Wie einer Änderung des Immunitätsrechts weiter erörtert werden. Der Ausschuss sollte auch in einer Anhörung u. a. Vertreter der Staatsanwaltschaft Bremen zur praktischen Ausgestaltung anhören. Alle Abgeordneten sollten zu den Sitzungen des Ausschusses und zur Anhörung als ständige Gäste eingeladen werden.

Der Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss schlägt einstimmig vor, Artikel 95 der Bremischen Landesverfassung entsprechend zu ändern.

II. Antrag

Die Bürgerschaft (Landtag) möge beschließen:

Gesetz zur Änderung der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen

Der Senat verkündet das nachstehende, von der Bürgerschaft (Landtag) beschlossene Gesetz:

Artikel 1

Artikel 95 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen vom 21. Oktober 1947 (SaBremR 100-a-1), die zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. März 2016 (Brem.GBl. S. 200) geändert worden ist, wird wie folgt gefasst:

„Artikel 95

(1) Die Mitglieder der Bürgerschaft dürfen ohne Einwilligung der Bürgerschaft während der Dauer ihres Mandats nicht verhaftet oder sonstigen ihre körperliche Freiheit und die Ausübung ihres Mandats beschränkenden Maßnahmen unterworfen werden, es sei denn, sie werden bei der Ausübung einer Straftat oder spätestens im Laufe des folgenden Tages festgenommen. Dieser Einwilligungsvorbehalt gilt entsprechend für gegen Mitglieder der Bürgerschaft gerichtete und die Ausübung ihres Mandats beschränkende Durchsuchungs- und Telekommunikationsüberwachungsmaßnahmen.

(2) Auf Verlangen von einem Viertel der gesetzlichen Mitgliederzahl der Bürgerschaft wird jedes gegen Mitglieder der Bürgerschaft gerichtete Straf- oder Ermittlungsverfahren, jede Haft oder sonstige Beschränkung ihrer persönlichen Freiheit sowie jede gegen sie gerichtete Durchsuchungs- oder Telekommunikationsüberwachungsmaßnahme für die Dauer ihres Mandats aufgehoben.

(3) Das Nähere regelt die Geschäftsordnung.“

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Christian Weber
(Präsident)

Abteilung 2
- Parlamentsdienste -

Sebastian Löffler
Tel.: (0421) 361-12357
Fax: (0421) 496-12357
E-Mail: sebastian.loeffler@
Buergerschaft.Bremen.de

BREMEN, 13. Januar 2016

Möglichkeiten einer Neugestaltung der Immunitätsregelung in Artikel 95 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen (LV) und Übersicht zu den Immunitätsregelungen im Bund und in den Ländern

I. Auftrag

Die Fraktion der SPD bat die Bürgerschaftskanzlei zur Sitzung des Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschusses am 22. Januar 2015 eine Übersicht zu den Immunitätsregelungen im Bund und in den anderen Ländern zu erstellen und auf der Grundlage dieser Synopse einen Vorschlag zu einer Neugestaltung der Immunitätsregelung in der Bremischen Verfassung zu unterbreiten. Dieser Neugestaltungsvorschlag soll Diskussionsgrundlage für die weitere Ausschussberatung sein und eine weitgehende Abschaffung bzw. restriktive Regelung der Immunität vorsehen. Im Interesse eines freien und geschützten Mandats sollen allenfalls der Vollzug freiheitsentziehender Maßnahmen, Maßnahmen des unmittelbaren Zwangs und Durchsuchungen durch eine parlamentarische Schranke begrenzt werden.

II. Stellungnahme

Zum besseren Verständnis des Immunitätsrechts und zur Beurteilung der Notwendigkeit einer Neugestaltung der bremischen Immunitätsregelung soll zunächst der derzeitige Regelungsinhalt des Artikels 95 LV dargestellt werden (II. 1.). Daran schließen sich eine Erläuterung der Übersicht zu den Immunitätsregelungen im Bund und in den Ländern (II. 2.), sowie Neugestaltungsvorschläge des Artikel 95 LV entsprechend der Änderungswünsche der Fraktion der SPD (II. 3.) an.

1. Wesentlicher Inhalt der derzeitigen Immunitätsregelung in Artikel 95 LV

Immunität im Sinne von Artikel 95 LV bedeutet, dass eine Strafverfolgung des Abgeordneten aus jeglichem Grund, also auch wegen eines Verhaltens außerhalb des Parlaments, nur mit Genehmigung der Bürgerschaft zulässig ist. Mit Bürgerschaft ist dabei allein der Landtag und nicht auch die Stadtbürgerschaft gemeint, so dass eine Anwendung des Artikels 95 LV auf Mitglieder der Stadtbürgerschaft, die nicht gleichzeitig auch der Bürgerschaft (Landtag) angehören, nicht in Betracht kommt (vgl. hierzu Berger, Das Immunitätsrecht der Mitglieder der Bremischen Bürgerschaft in Strafsachen, S. 10ff.). Vom Schutzbereich des Artikels 95 LV sind Untersuchungsverfahren, also z.B. die Einleitung von Ermittlungsverfahren oder die Durchführung strafprozessualer Zwangsmaßnahmen und Beschränkungen der persönlichen Freiheit umfasst. Von daher sind alle Handlungen, die weder eine Untersuchung im Sinne von Artikel 95 LV sind, noch eine Beschränkung der persönlichen Freiheit darstellen, grundsätzlich genehmigungsfrei. Dies betrifft insbesondere Vorermittlungsverfahren, Fälle sofortiger Einstellung eines gegen ein Mitglied der Bürgerschaft gerichteten Ermittlungsverfahrens, Handlungen zur Einholung einer Verfolgungsgenehmigung und Ermittlungsverfahren gegen Dritte (vgl. hierzu Berger, Das Immunitätsrecht der Mitglieder der Bremischen Bürgerschaft in Strafsachen, S. 20f.).

Problematisch erweist sich der zeitliche Geltungsbereich der bremischen Immunitätsregelung. Statt allgemein auf die jeweilige Wahlperiode abzustellen, beschränkt Artikel 95 LV den zeitlichen Geltungsbereich auf die Sitzungsperiode, die nach herrschender Meinung lediglich den Zeitraum zwischen der ersten (konstituierenden) Sitzung der Bürgerschaft und dem Ende der Wahlperiode erfasst. Dies hätte in der Sache zur Folge, dass auf der Grundlage der derzeitigen Regelung ein Immunitätsschutz der Abgeordneten zwischen dem Beginn einer neuen Wahlperiode und der ersten (konstituierenden) Sitzung der Bürgerschaft nicht besteht. In der Kommentarliteratur wird deshalb empfohlen, (im Falle der Beibehaltung der bisherigen Regelung) aus Gründen der Rechtssicherheit den Begriff „Sitzungsperiode“ durch „Wahlperiode“ zu ersetzen (vgl. hierzu Neumann, Verfassung der Hansestadt Bremen, Artikel 95 RdNr.6).

Zweck der Immunität ist vorrangig die Sicherstellung der Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Parlaments, darüber hinaus schützt sie aber auch den Abgeordneten in der Ausübung seines Mandats vor willkürlicher und unberechtigter Verfolgung. In Anbetracht dieser Zweckbestimmung ist in der Vergangenheit wiederholt die Notwendigkeit einer Immunitätsregelung im demokratischen Rechtsstaat diskutiert worden. Zwar hatte das BVerfG noch in seiner Pofalla-Entscheidung betont, dass es sich beim Immunitätsrecht um kein überholtes Relikt aus der Zeit des Kampfes gegen den Absolutismus handle und auch im Rechtsstaat des Grundgesetzes ungerechtfertigte Verfolgungen von Abgeordneten nicht auszuschließen seien (vgl. hierzu BVerfGE 104, 310 (328)). Dennoch wird dieser Ansicht in der politischen Diskussion und Rechtsliteratur entgegengehalten, dass es auf Bundesebene und in den Ländern auf der Grundlage von den Parlamenten erteilter „Vorabgenehmigungen“ bereits zu einer weitgehenden Abschaffung bzw. zumindest erheblichen Einschränkung des Immunitätsschutzes gekommen sei. Auch komme nach dieser Ansicht Immunitätsangelegenheiten in der heutigen Medienlandschaft eine publizistische Wirkung zu, die mit dem Schutzzweck der Immunitätsregelung nicht mehr in Einklang zu bringen sei (vgl. hierzu Glaubens, Immunität der Parlamentarier - Relikt aus vordemokratischer Zeit?, DÖV 2012, 378 ff. m.w.N).

Auch die Bremische Bürgerschaft hat mit der Anlage 2 ihrer Geschäftsordnung im Rahmen einer Vorabgenehmigung die Immunität der Abgeordneten teilweise aufgehoben. Auf dieser Grundlage hat die Bürgerschaft bereits in ihrer konstituierenden Sitzung am 1. Juli 2015 mit der Beschlussfassung über die Geschäftsordnung die Durchführung folgender strafprozessualer Maßnahmen genehmigt:

(Auszug aus Nr. I. 1 der Anlage 2 der Geschäftsordnung)

- *die Durchführung von Verfahren gegen Abgeordnete wegen Straftaten, wegen Dienstvergehen oder als Dienstvergehen geltender Handlungen und wegen Verletzung von Berufs- oder Standespflichten, es sei denn, dass es sich um Beleidigungen (§§ 185, 186 und 188 Absatz 1 des Strafgesetzbuches) politischen Charakters handelt,*
- Vor Einleitung eines Verfahrens ist dem Präsidenten der Bürgerschaft und, soweit nicht Gründe der Wahrheitsfindung entgegenstehen, dem betroffenen Abgeordneten

Mitteilung zu machen; unterbleibt eine Mitteilung an den Abgeordneten, so ist der Präsident auch hiervon unter Angabe der Gründe zu unterrichten. Das Verfahren darf frühestens 48 Stunden nach Eingang der Mitteilung beim Präsidenten der Bürgerschaft eingeleitet werden. Der Präsident unterrichtet unverzüglich den Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss und, soweit Gründe der Wahrheitsfindung nicht entgegenstehen, den betroffenen Abgeordneten. -

- *die vorläufige Entziehung der Fahrerlaubnis (§ 111 a Strafprozessordnung),*
- *den Vollzug der angeordneten Durchsuchung oder Beschlagnahme (§§ 94 bis 100 und §§ 102 ff. Strafprozessordnung) in den genehmigten Verfahren, soweit der sofortige Vollzug der Zwangsmaßnahme ohne die Einholung einer gesonderten Genehmigung zur Sicherung der Beweise unbedingt geboten ist.*
- Diese Genehmigung wird im Einzelfall erst wirksam, wenn der Präsident der Bürgerschaft oder der Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss festgestellt hat, dass die Voraussetzungen des Satzes 1 vorliegen. Der Präsident oder der Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss kann Auflagen machen. -

Nicht von der Vorabgenehmigung umfasst sind gemäß Nr. 1. 2 der Anlage 2 der Geschäftsordnung:

(Auszug aus Nr. 1. 2 der Anlage 2 der Geschäftsordnung)

- *die Erhebung der öffentlichen Klage wegen einer Straftat und den Antrag auf Erlass eines Strafbefehls,*
- *im Verfahren nach dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten den Hinweis des Gerichts, dass über die Tat auch auf-grund eines Strafgesetzes entschieden werden kann (§ 81 Abs. 1 Satz 2 OWiG),*
- *den Vollzug einer angeordneten Durchsuchung und Beschlagnahme, soweit er nicht unter Nr. 1 c) fällt,*
- *die Vorlage der Anschuldigungsschrift (Klageschrift) bei dem für Disziplinarsachen (Dienstordnungssachen) zuständigen Gericht, die vorläufige Dienstenthebung und die teilweise Einbehaltung der Dienstbezüge oder des Ruhegehaltes,*
- *den Antrag auf Einleitung eines ehren- oder berufsgerichtlichen Verfahrens und den Antrag auf Verhängung eines vorläufigen Berufs- oder Vertretungsverbots, gleichgültig, ob das Verbot umfassend ist oder sich auf einzelne berufliche Tätigkeiten beschränkt,*
- *andere freiheitsbeschränkende Maßnahmen und freiheitsentziehende Maßnahmen*

Mit der Anlage 2 der Geschäftsordnung hat die Bürgerschaft somit pauschal und vorab (insbesondere) die Durchführung von Ermittlungsverfahren gegen Abgeordnete mit Ausnahme von Beleidigungsdelikten politischer Art genehmigt. Die Staatsanwaltschaft muss dem Präsidenten der Bürgerschaft lediglich mitteilen, dass sie Ermittlungen aufnehmen möchte. Erfolgt innerhalb von 48 Stunden kein Widerspruch, kann sie dies tun, ohne dass der in der Sache nach Nr. 1. 5 der Anlage 2 der Geschäftsordnung zuständige Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss noch einmal formal die Aufhebung der Immunität beschließen muss. Mit der 48-Stunden-Frist ist Sorge getragen, dass das Parlament in jedem Fall noch vor Einleitung eines offiziellen Ermittlungsverfahrens und der damit verbundenen Ermittlungshandlungen von seinem Reklamationsrecht nach Artikel 95 Absatz 3 LV Gebrauch machen kann.

2. Übersicht zu den Immunitätsregelungen im Bund und in den Ländern

Die Anlage 1 zu dieser rechtlichen Stellungnahme enthält eine Übersicht zu den Immunitätsregelungen im Bund und in den Ländern. Dieser synoptischen Darstellung lässt sich entnehmen, dass bislang - trotz entsprechender Diskussionen in Nordrhein-Westfalen und Thüringen - in keinem Bundesland das Immunitätsrecht der Abgeordneten vollständig abgeschafft wurde und sich gegenwärtig im Wesentlichen folgende drei Ausgestaltungsformen von Immunitätsregelungen in den Verfassungen von Bund und Ländern wiederfinden:

a. Prinzipielle (traditionelle) verfassungsrechtliche Immunitätsregelung

Mit Ausnahme der Länder Hamburg und Brandenburg enthalten die Verfassungen des Bundes und der Länder prinzipielle (traditionelle) Immunitätsregelungen, die Schutz vor Strafverfolgung bereits auf der Ebene von Ermittlungsverfahren gewähren. Faktisch wird aber auf den Schutz der Immunität durch sogenannte Vorabgenehmigungen weitgehend verzichtet (für Bremen dargestellt unter II. 1).

b. Hamburger Immunitätsregelung

Mit der Verfassungsreform des Jahres 1996 hat sich die Hamburgische Bürgerschaft von der traditionellen Immunitätsregelung verabschiedet und die Immunität der Abgeordneten in Artikel 15 der Verfassung der Freien Hansestadt Hamburg restriktiv

geregelt. Immunitätsschutz besteht nach dieser Regelung nur bei Verhaftungen oder sonstigen die Freiheit der Mitglieder der Bürgerschaft und die Ausübung ihres Mandats beschränkenden Maßnahmen. Damit sind bereits nach der verfassungsrechtlichen Regelung - und nicht erst auf der Grundlage sogenannter Vorabgenehmigungen der Parlamente - die Durchführung von Ermittlungs- und Strafverfahren gegen Abgeordnete grundsätzlich genehmigungsfrei. Nur soweit die Hamburgische Bürgerschaft von ihrem Reklamationsrecht nach Artikel 15 Abs. 2 der Verfassung der Freien Hansestadt Hamburg Gebrauch macht, also die Aufhebung eines gegen Abgeordnete gerichteten Straf- oder Ermittlungsverfahrens bzw. der Haft oder sonstigen Beschränkung ihrer persönlichen Freiheit verlangt, wird faktisch der Immunitätsschutz der Abgeordneten auch auf Straf- und Ermittlungsverfahren erweitert. Verfassungsrechtlich begründet wird diese Regelung damit, dass die Arbeits- und Funktionsfähigkeit der Hamburgischen Bürgerschaft als Schutzzweck des Artikel 15 der Verfassung der Freien Hansestadt Hamburg durch Handlungen gegen Abgeordnete, die unterhalb der Schwelle von Verhaftungen oder qualifizierten freiheitsbeschränkenden Maßnahmen gegen sie liegen, nicht berührt werden. Deshalb bedürfe es eines Schutzes vor sämtlichen Untersuchungs- und Ermittlungshandlungen nicht (vgl. hierzu David, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, Artikel 15 RdNr. 2 f.).

Die Hamburgische Immunitätsregelung ist damit durch den Wegfall der „Notwendigkeit“ sogenannter Vorabgenehmigungen deutlich praxisnaher und insgesamt einfacher gestaltet, als das Bremische Immunitätsrecht. Auch kommt diese Regelung dem Neugestaltungswunsch der Fraktion der SPD sehr nahe, da insbesondere mit dem Reklamationsrecht der Bürgerschaft sichergestellt wird, dass im Einzelfall auch für genehmigungsfreie Ermittlungs- und Strafmaßnahmen (z.B. Durchsuchungen, Zwangsmaßnahmen) eine „parlamentarische Schranke“ besteht.

c. Brandenburgische Immunitätsregelung

Noch restriktiver als Hamburg hat das Land Brandenburg seine Immunitätsregelung ausgestaltet und die bisherige Systematik quasi „umgedreht“. Abweichend von den traditionellen Regelungen gewährt Artikel 58 der Verfassung des Landes Brandenburg nicht schon per se Schutz vor Untersuchungshandlungen zur Aufklärung einer mit Strafe bedrohten Handlung, sondern beschränkt das

Immunitätsrecht der Abgeordneten auf ein Aussetzungsverlangen des Parlaments. Deshalb sind in Brandenburg Ermittlungs- und Strafverfahren, unter Einschluss von Freiheitsentziehungen und -beschränkungen, jederzeit möglich, ohne dass es dazu noch einer separaten parlamentarischen Genehmigung bedarf. (vgl. hierzu Lieber/Iwers/Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg, Artikel 58 S.400 f.)

Allerdings ist jede Strafverfolgungsmaßnahme, jede Haft und jede sonstige Beschränkung der persönlichen Freiheit eines Abgeordneten auf Verlangen des Landtages auszusetzen, wenn durch sie die parlamentarische Arbeit des Landtags beeinträchtigt wird. Bemerkenswert ist dabei, dass es sich zumindest dem Wortlaut der Bestimmung nach, nicht um eine Ermessensentscheidung des Parlaments handelt, sondern das Aussetzungsverlangen - im Sinne eines Minderheitenschutzes - zwingend erfolgen muss, wenn die tatbestandlichen Voraussetzungen des Artikel 58 der Verfassung des Landes Brandenburg vorliegen. (vgl. hierzu Glaben, Immunität der Parlamentarier - Relikt aus vordemokratischer Zeit?, DÖV 2012, 378 ff.; Lieber/Iwers/Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg, Artikel 58 S.400 f.)

3. Neugestaltungsvorschlag einer Immunitätsregelung in der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen

Entsprechend des Neugestaltungswunsches der Fraktion der SPD unterbreitet die Bürgerschaftskanzlei in Anlehnung an die Regelungen in den Ländern Hamburg und Brandenburg als Diskussionsgrundlage für die weitere Ausschussberatung folgende Neugestaltungsvorschläge einer Immunitätsregelung in der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen:

- **Neugestaltungsvorschlag des Artikel 95 LV nach dem Hamburgischen Modell**

„(1) Die Mitglieder der Bürgerschaft dürfen ohne Einwilligung der Bürgerschaft während der Dauer ihres Mandats nicht verhaftet oder sonstigen ihre Freiheit und die Ausübung ihres Mandats beschränkenden Maßnahmen unterworfen werden, es sei denn, sie werden bei der Ausübung einer Straftat oder spätestens im Laufe des folgenden Tages festgenommen.

(2) Auf Verlangen der Bürgerschaft wird jedes gegen Mitglieder der Bürgerschaft gerichtete Straf- oder Ermittlungsverfahren sowie jede Haft oder sonstige Beschränkung ihrer persönlichen Freiheit für die Dauer ihres Mandats aufgehoben.“

- **Neugestaltungsvorschlag des Artikel 95 LV nach dem Brandenburgischen Modell**

„Jede Strafverfolgungsmaßnahme gegen ein Mitglied der Bürgerschaft, jede Haft und jede sonstige Beschränkung seiner persönlichen Freiheit sind auf Verlangen der Bürgerschaft auszusetzen, wenn durch sie die parlamentarische Arbeit der Bürgerschaft beeinträchtigt wird.“

Selbstverständlich wäre im Falle einer tatsächlichen Neuregelung des Artikels 95 LV auch eine Änderung bzw. Anpassung der Geschäftsordnung der Bremischen Bürgerschaft notwendig.

Sebastian Löffler

Abteilung 2
- Parlamentsdienste -

Sebastian Löffler
Tel.: (0421) 361-12357
Fax: (0421) 496-12357
E-Mail: sebastian.loeffler@
Buergerschaft.Bremen.de

BREMEN, 12. April 2016

Rechtliche Zulässigkeit der Neugestaltung des Immunitätsrechts

I. Auftrag

Die Fraktion der SPD bat mit E-Mail vom 25. Februar 2016 den von der Bürgerschaftskanzlei vorgelegten Vermerk zur rechtlichen Zulässigkeit der Neugestaltung des Immunitätsrechts vom 16. Februar 2016 (Anlage 1 dieser rechtlichen Stellungnahme) um folgende Gesichtspunkte zu ergänzen:

1. Werden durch Art. 95 Abs. 1 BremLV-Entwurf auch Durchsuchungs- und Telekommunikationsüberwachungsmaßnahmen dem Einwilligungsvorbehalt unterstellt? Soweit dies nicht der Fall sein sollte, wird darum gebeten die vorgeschlagene Regelung und ggf. die Geschäftsordnung entsprechend anzupassen.
2. Bestehen verfassungsrechtliche Bedenken gegen eine Übertragung abschließender Immunitätsentscheidungen auf einen Parlamentsausschuss?

Diese Fragestellungen sind durch die Fraktion der SPD auch an das Justizressort weitergeleitet worden, das hierzu mit E-Mail vom 3. März 2016 (Anlage 2 dieser rechtlichen Stellungnahme) Stellung genommen hat.

II. Stellungnahme

Die aufgeworfenen Fragen werden wie folgt beantwortet:

Zur 1. Fragestellung (Schutz vor Durchsuchungs- und Telekommunikationsüberwachungsmaßnahmen):

Der Regelungsvorschlag der Bürgerschaftskanzlei orientiert sich inhaltlich an der Hamburger Immunitätsvorschrift, so dass auch Art. 95 Abs. 1 BremLV-Entwurf „nur“ eine Verhaftung und sonstige Beschränkung der Freiheit einem Einwilligungsvorbehalt unterstellt, sofern die Abgeordneten nicht bei Ausübung einer Straftat oder spätestens im Laufe des folgenden Tages festgenommen werden.

Für die Beantwortung der Fragestellung wäre damit zu klären, ob Durchsuchungs- und Telekommunikationsmaßnahmen unter das Tatbestandsmerkmal einer „sonstigen Beschränkung der Freiheit“ fallen. Dies ist im Ergebnis zu verneinen. Wie bereits das Justizressort in seiner Stellungnahme vom 3. März 2016 zutreffend ausgeführt hat, ist unter einer Freiheitsbeschränkung im Sinne von Art. 95 Abs. 1 BremLV-Entwurf allein eine Beschränkung der körperlichen Bewegungsfreiheit zu verstehen. In Abgrenzung zur der in der Regel auf Dauer angelegten und dem Richtervorbehalt unterfallenden Freiheitsentziehung / Haft werden mit der Beschränkung der körperlichen Bewegungsfreiheit partielle grundrechtsrelevante Einengungen der Bewegungsfreiheit, wie z.B. Aufenthaltsbeschränkungen, Platzverweise, vorübergehendes polizeiliches Anhalten oder Festhalten sowie körperliche Durchsuchungen erfasst und unterliegen dann dem Einwilligungsvorbehalt nach Art. 95 Abs. 1 BremLV-Entwurf, wenn durch die Maßnahmen die Ausübung des Mandats beeinträchtigt wird. (vgl. hierzu David, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2. Auflage, Art. 15 Rn. 9 ff.). Durchsuchungen von Räumen, Beschlagnahmen oder weitere hoheitliche Maßnahmen, die die körperliche Freiheit der Abgeordneten nicht einschränken, sind dagegen nicht vom sachlichen Schutzbereich des bisherigen Regelungsvorschlages erfasst und damit ohne vorherige Einwilligung der Bürgerschaft zulässig (vgl. hierzu David, Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, 2. Auflage, Art. 15 Rn. 9 ff.).

Die Bürgerschaft hat jedoch - hierauf hatte die Bürgerschaftskanzlei bereits in einem zur 3. Sitzung des Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschusses vorgelegten Vermerk vom 13. Januar 2016 hingewiesen - die Möglichkeit, über ein Aufhebungsverlangen nach Art. 95 Abs. 2 BremLV-Entwurf auch für Durchsuchungs- und Telekommunikationsmaßnahmen einen Immunitätsschutz herzustellen.

Soweit ein Rückgriff auf ein als Minderheitenrecht ausgestaltetes Reklamationsrecht in diesen Fällen für nicht ausreichend angesehen und stattdessen eine Erweiterung des sachlichen Schutzbereiches des Art. 95 Abs. 1 BremLV-Entwurf auch auf Durchsuchungs- und Telekommunikationsmaßnahmen gewünscht wird, könnte dies durch eine Ergänzung des ersten Absatzes um folgenden Satz geschehen:

„Dieser Einwilligungsvorbehalt gilt entsprechend für gegen Mitglieder der Bürgerschaft gerichtete und die Ausübung ihres Mandats beschränkende Durchsuchungs- und Telekommunikationsüberwachungsmaßnahmen.“

Daneben sollte im ersten Absatz durch Hinzufügung des Wortes „körperliche“ auch klargestellt werden, dass unter Freiheitsbeschränkung nur die Beschränkung der körperlichen Freiheit zu verstehen ist (vgl. hierzu die ausformulierten Neugestaltungsvorschläge unter III.).

In der Sache gilt es allerdings zu beachten, dass eine Ausweitung des sachlichen Schutzbereiches des Art. 95 Abs. 1 BremLV-Entwurf um einzelne Ermittlungsmaßnahmen möglicherweise die Ziele der Gesetzgebung, insbesondere im Hinblick auf eine Reduzierung von Immunitätsverfahren und Vermeidung negativer Publizität, gefährdet. Dies insbesondere dann, wenn die zuständigen Ermittlungsbehörden die Erforderlichkeit von Durchsuchungs- und Telekommunikationsmaßnahmen im Zeitpunkt der Einleitung von Ermittlungen nicht ausschließen können und aus diesem Grunde zur Vermeidung zeitlicher Nachteile im fortgeschrittenen Ermittlungsverfahren stets vorsorglich („quasi auf Vorrat“) die Einwilligung der Bürgerschaft zur Durchführung solcher Maßnahmen beantragen, auch wenn diese Maßnahmen dann letztlich gar nicht vollzogen werden.

Hinzuweisen ist auch darauf, dass die Ausdehnung des Einwilligungsvorbehalts der Bürgerschaft auf die Durchführung von Durchsuchungen oder Maßnahmen der Telekommunikationsüberwachung über die jetzige Regelung in der Geschäftsordnung der Bremischen Bürgerschaft hinausgeht. Danach hat die Bürgerschaft eine so genannte Vorabgenehmigung unter anderem für die Durchführung von Verfahren gegen Abgeordnete wegen Straftaten erteilt (Ziff. I.1. a.

der Anlage 2 zur Geschäftsordnung). Nach Ziff. I.1.c der Anlage 2 zur Geschäftsordnung der Bremischen Bürgerschaft hat die Bürgerschaft auch den Vollzug der angeordneten Durchsuchung oder Beschlagnahme in den genehmigten Verfahren genehmigt, soweit der sofortige Vollzug der Zwangsmaßnahme ohne die Einholung einer gesonderten Genehmigung zur Sicherung der Beweise unbedingt geboten ist. Eine solche Möglichkeit besteht nach der vorgeschlagenen Neuregelung nicht mehr. Dementsprechend müssten die Ermittlungsbehörden für alle Durchsuchungen die Einwilligung der Bürgerschaft einholen. Das kann schon allein wegen der damit verbundenen zeitlichen Abläufe ggf. zu Problemen führen, wenn in einem Verfahren Gefahr im Verzug besteht. Darüber hinaus sind nach der jetzigen Regelung zum Immunitätsverfahren Maßnahmen der Telekommunikationsüberwachung nicht ausdrücklich erwähnt. Insbesondere sind sie nicht ausdrücklich von der Vorabgenehmigung ausgenommen. Sie zählen insbesondere nicht zu den freiheitsbeschränkenden und freiheitsentziehenden Maßnahmen im Sinne von Ziff. I.2.f, da unter diesen Begriff normalerweise nur die Beschränkung oder Entziehung der körperlichen Bewegungsfreiheit fällt (siehe oben). Dementsprechend ist davon auszugehen, dass sie zu den Ermittlungstätigkeiten zählen, die momentan von der Vorabgenehmigung umfasst sind.

Zur 2. Fragestellung (Übertragung abschließender Immunitätsentscheidungen auf einen Parlamentsausschuss):

Im Gegensatz zum Grundgesetz enthält die BremLV mit Art. 105 Abs. 3 eine verfassungsgesetzliche Regelung, nach der die Bürgerschaft ihr zustehende Befugnisse, mit Ausnahme endgültiger Gesetzgebung, an die ständigen Ausschüsse übertragen kann. Befugnisse im Immunitätsbereich können damit grundsätzlich auf den Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss delegiert werden. Unproblematisch dürfte dies jedenfalls - worauf auch das Justizressort in seiner Stellungnahme vom 3. März 2016 hingewiesen hat - bei der aktuellen Fassung des Art. 95 Abs. 1 BremLV-Entwurf möglich sein.

Fraglich ist jedoch, ob dieser Grundsatz auch für ein als Minderheitenrecht ausgestaltetes Reklamationsrecht nach Art 95 Abs. 2 BremLV-Entwurf gilt. Das Justizressort nimmt in seinem Vermerk vom 3. März 2016 zu dieser Frage keine

Stellung und geht stattdessen allgemein von einer Zulässigkeit der Übertragung auf ständige Parlamentsausschüsse aus. In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass nach überwiegender Auffassung eine Delegation auf ständige Parlamentsausschüsse ausgeschlossen ist, wenn nach dem Normzweck, wie z.B. bei Entscheidungen die eine qualifizierte Mehrheit oder Minderheit voraussetzen, gerade eine Befassung des Plenums beabsichtigt bzw. zwingend ist (vgl. hierzu Neumann, Verfassung der Freien Hansestadt Bremen, Art. 105 Rn. 17; Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 4, Rn. 78). Hiervon ist bei Art. 95 Abs. 2 BremLV-Entwurf in seiner jetzigen Form auszugehen. Während bei Art. 95 BremLV in seiner aktuellen Fassung und Art. 95 Abs. 1 BremLV-Entwurf für eine Beschlussfassung gemäß § 54 der Geschäftsordnung die Mehrheit der abgegebenen Stimmen genügt, ist für eine Entscheidung nach Art. 95 Abs. 2 BremLV-Entwurf bereits das Erreichen einer sog. qualifizierte Minderheit „*von einem Viertel der Mitglieder der Bürgerschaft*“ ausreichend. Damit stellt bereits der Wortlaut des Art. 95 Abs. Brem-LV klar, dass zur Wahrung des verfassungsrechtlichen Repräsentationsprinzips sämtlichen Abgeordneten der Bürgerschaft eine Beschlussfassung nach Art. 95 Abs. 2 BremLV-Entwurf ermöglicht werden muss. Hinzukommt, dass ein Parlamentsausschuss - selbst bei Wahrung des sogenannten Spiegelbildlichkeitsprinzips - als lediglich verkleinertes Abbild des Plenums dessen tatsächliche Zusammensetzung nicht „eins zu eins“ widerspiegelt und im Falle einer Kompetenzübertragung Abstimmungsverwerfungen drohen. Deutlich wird dies bei der aktuellen Zusammensetzung des elf Ausschussmitglieder umfassenden Verwaltungs- und Geschäftsordnungsausschusses. Während dort zum Erreichen eines Quorums von einem Viertel der Ausschussmitglieder drei Stimmen benötigt werden, die beispielsweise bereits die Fraktionen Bündnis 90/Die Grünen und FDP auf sich vereinen, sind zum Erreichen einer qualifizierten Minderheit von einem Viertel der Mitglieder der Bürgerschaft im Plenum derzeit 21 Stimmen erforderlich, die die Fraktionen Bündnis 90/Die Grünen und FDP mit zusammen aktuell lediglich 19 Abgeordneten nicht allein erreichen. Die von Fraktionen dominierten Parlamentsausschüsse berücksichtigen darüber hinaus auch nicht die derzeit hohe Anzahl von Einzelabgeordneten bzw. die ALFA - Gruppe, die zusammen insgesamt sechs Mitglieder der Bürgerschaft stellen und als Minderheit im Falle einer Übertragung der Kompetenz nach Art. 95 Abs. 2 BremLV-Entwurf auf den Verwaltungs- und Geschäftsordnungsausschuss gänzlich von einer

Entscheidungsfindung in dieser ein Minderheitenrecht betreffenden Angelegenheit ausgeschlossen wären.

Im Ergebnis ist damit festzustellen, dass die Entscheidungsbefugnis über ein als Minderheitenrecht ausgestaltetes Reklamationsrecht im Sinne des Art. 95 Abs. 2 BremLV-Entwurf nicht nach Art. 105 Abs. 3 BremLV auf einen Parlamentsausschuss delegiert werden kann. Diese Kompetenz ist vielmehr dem Normzweck entsprechend vom gesamten Plenum wahrzunehmen. Entsprechend wäre auch die Anlage 2 der Geschäftsordnung inhaltlich anzupassen (vgl. hierzu den ausformulierten Neugestaltungsvorschlag unter III.).

In diesem Fall stellt sich allerdings die Frage, ob und wie das Verfahren zur Ausübung des Reklamationsrechts ausgestaltet werden kann, damit dem Anlass der Neuregelung, nämlich die gebotene Vertraulichkeit von Immunitätsverfahren sicherzustellen und so Abgeordnete vor einer möglichen Vorverurteilung zu schützen, genügt werden kann. Kann über das Reklamationsrecht nämlich nur durch die gesamte Bürgerschaft entschieden werden, müssen alle Abgeordneten über das Aussetzungsersuchen und seine Hintergründe informiert werden. Ob das vorgeschlagene Verfahren dazu geeignet ist, die gebotene Vertraulichkeit zu wahren, erscheint zumindest fraglich.

III. Neugestaltungsvorschläge

Unter Berücksichtigung der vorstehenden Ausführungen und besonderen Regelungswünsche der Fraktion der SPD schlägt die Bürgerschaftskanzlei folgende Neugestaltung des Art. 95 BremLV und der Anlage 2 der Geschäftsordnung vor:

„Artikel 95 BremLV-Entwurf

(1) Die Mitglieder der Bürgerschaft dürfen ohne Einwilligung der Bürgerschaft während der Dauer ihres Mandats nicht verhaftet oder sonstigen ihre körperliche Freiheit und die Ausübung ihres Mandats beschränkenden Maßnahmen unterworfen werden, es sei denn, sie werden bei der Ausübung einer Straftat oder spätestens im Laufe des folgenden Tages festgenommen.

Dieser Einwilligungsvorbehalt gilt entsprechend für gegen Mitglieder der Bürgerschaft gerichtete und die Ausübung ihres Mandats beschränkende Durchsuchungs- und Telekommunikationsüberwachungsmaßnahmen.

(2) Auf Verlangen eines Viertels der Mitglieder der Bürgerschaft wird jedes gegen Mitglieder der Bürgerschaft gerichtete Straf- oder Ermittlungsverfahren sowie jede Haft oder sonstige Beschränkung ihrer persönlichen Freiheit für die Dauer ihres Mandats aufgehoben.

(3) Das Verfahren im Einzelnen regelt die Geschäftsordnung.“

Folgt man der unter II. dargestellten Auffassung, dass die Entscheidungsbefugnis über ein als Minderheitenrecht ausgestaltetes Reklamationsrecht nicht nach Art. 105 Abs. 3 BremLV auf einen Parlamentsausschuss delegiert werden kann, wäre die Anlage 2 der Geschäftsordnung inhaltlich anzupassen. Eine Neufassung könnte - auch unter Berücksichtigung der weiteren Anregungen des Justizressorts - wie folgt aussehen:

„Anlage 2 Immunitätsrichtlinie der Bremischen Bürgerschaft zu Artikel 95 der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen (BremLV)

Der folgende Wortlaut wird Bestandteil (Anlage 2) der Geschäftsordnung der Bremischen Bürgerschaft:

1. Anträge auf Aufhebung der Immunität können Staatsanwaltschaften, Polizeibehörden, Gerichte, öffentlich-rechtliche Ehrengerichte, Privatkläger und Gläubiger im Vollstreckungsverfahren, soweit das Gericht nicht auch ohne deren Antrag tätig werden kann, stellen.
2. Die Präsidentin oder der Präsident überweist die Anträge ohne Mitteilung an die Bürgerschaft an den Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss.
3. Das Immunitätsrecht bezweckt vornehmlich, die Arbeits- und Funktionsfähigkeit der Bürgerschaft sicherzustellen. Die einzelnen Abgeordneten haben einen Anspruch auf eine von sachfremden, willkürlichen Motiven freie Entscheidung. Die Entscheidung über die nach Ziff. 1 beantragte Aufhebung der Immunität trifft der Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss stellvertretend

für die Bürgerschaft in eigener Verantwortung unter Abwägung der Belange des Parlaments und der anderen hoheitlichen Gewalten unter Berücksichtigung der Belange der betroffenen Abgeordneten. In eine Beweiswürdigung wird nicht eingetreten; die Entscheidung beinhaltet keine Feststellung von Recht oder Unrecht, Schuld oder Nichtschuld.

- 4. Anträge auf Aussetzung von Straf- oder Ermittlungsverfahren oder auf Aussetzung einer Haft oder sonstigen Beschränkung ihrer persönlichen Freiheit nach Art. 95 Abs. 2 BremLV können von dem Präsidenten bzw. der Präsidentin der Bremischen Bürgerschaft, jedem Mitglied der Bremischen Bürgerschaft, einer Fraktion oder einer Gruppe gestellt werden. Sie sind bei der Präsidentin bzw. bei dem Präsidenten einzureichen.*
- 5. Anträge nach Ziff. 4 leitet die Präsidentin bzw. der Präsident unter Hinweis auf die Vertraulichkeit der Angelegenheit unverzüglich dem Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss zu. Dieser entscheidet, welche Informationen er für die Behandlung des Antrags benötigt und fordert sie bei der nach Ziff. 1 zuständigen Stelle an. Der Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss gibt dem betroffenen Mitglied der Bürgerschaft Gelegenheit zur Äußerung und berichtet nach Abschluss seiner Beratungen unter Hinweis auf die Vertraulichkeit der Angelegenheit der Bürgerschaft. Dies soll innerhalb eines Monats nach Eingang des Antrages erfolgen. Nach Vorlage des Berichtes entscheidet die Bürgerschaft gemäß § 95 Abs. 2 BremLV auf ihrer nächsten Sitzung über den Antrag. Der Bericht wird zur Einsichtnahme durch die Abgeordneten der Bürgerschaft (Landtag) in der Geschäftsstelle des Plenardienstes bereitgehalten. Eine Aussprache über den Antrag findet nicht statt. “*

Sebastian Löffler

Rechtliche Zulässigkeit der Neugestaltung des Immunitätsrechts

Vermerk:

Anders als nach Art. 95 Abs. 1 der Bremischen Landesverfassung, wonach grundsätzlich jede Strafverfolgungsmaßnahme der Genehmigung der Bürgerschaft bedarf¹, ist in Hamburg der Immunitätsschutz der Abgeordneten verfassungsrechtlich beschränkt. Die Immunität der Abgeordneten der Hamburgischen Bürgerschaft ist in Artikel 15 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg wie folgt geregelt:

Artikel 15

(1) Abgeordnete dürfen ohne Einwilligung der Bürgerschaft während der Dauer ihres Mandats nicht verhaftet oder sonstigen ihre Freiheit und die Ausübung ihres Mandats beschränkenden Maßnahmen unterworfen werden, es sei denn, sie werden bei der Ausübung einer Straftat oder spätestens im Laufe des folgenden Tages festgenommen.

(2) Auf Verlangen der Bürgerschaft wird jedes gegen Abgeordnete gerichtete Straf- oder Ermittlungsverfahren sowie jede Haft oder sonstige Beschränkung ihrer persönlichen Freiheit für die Dauer ihres Mandats aufgehoben

Der Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss hat in seiner Sitzung am 22. Januar 2016 darum gebeten, zu prüfen, ob es rechtlich zulässig wäre, die in Hamburg geltende Regelung zur Immunität von Abgeordneten dahingehend zu erweitern, dass dem betroffenen Abgeordneten ein Recht, die Aussetzung des Verfahrens zu beantragen, zuerkannt und das Reklamationsrecht als Minderheitenrecht ausgestaltet wird.

Gegen eine solche verfassungsrechtliche Einschränkung der Immunität bestehen keine rechtlichen Bedenken.

Die Immunität ist historisch betrachtet ein traditionelles Sonderrecht des Parlaments. Sie soll das Parlament vor Pressionen und sonstigen Maßnahmen der Exekutive schützen, die seine Arbeitsfähigkeit, insbesondere seine Aufgabe als Kontrollorgan der Regierung

¹ Die Bremische Bürgerschaft hat mit der Anlage 2 ihrer Geschäftsordnung im Rahmen einer Vorabgenehmigung die Immunität der Abgeordneten allerdings teilweise aufgehoben, siehe dazu Vermerk der Bürgerschaftskanzlei vom 13. Januar 2016.

beeinträchtigen können. Die Immunität soll gerade dazu beitragen, dass das Parlament in kritischen Situationen handlungsfähig bleibt.

Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts handelt es sich bei der Immunität nicht nur um ein Relikt aus früherer Zeit, das mittlerweile überholt ist. Das Gericht sieht zwar, dass die Gefahr willkürlicher Verfolgung von Abgeordneten in einem funktionierenden Rechtsstaat wenig wahrscheinlich ist. Es schließt eine solche Gefahr jedoch nicht gänzlich aus.² Darüber hinaus hält das Bundesverfassungsgericht die Immunität auch deshalb für gerechtfertigt, weil auch korrekte, nicht in politischer Absicht veranlasste behördliche Maßnahmen geeignet erscheinen, die Arbeit des Parlaments zu beeinträchtigen. Dies gelte gleichermaßen für Ermittlungen, die entweder durch die Streitlust Privater oder durch Verdächtigungen seitens der Medien ausgelöst seien.³

Darüber hinaus wird zur Begründung der Immunität auch auf das Prinzip der Repräsentation abgestellt. Das Parlament kann seine Aufgaben und Befugnisse nicht losgelöst von seinen Mitgliedern, sondern nur in der Gesamtheit seiner Mitglieder wahrnehmen. Demgemäß sind alle Abgeordneten berufen, an der Arbeit des Parlaments teilzunehmen. Da durch strafrechtliche Verfolgungsmaßnahmen die Abgeordneten in der ungestörten Wahrnehmung ihrer Aufgaben behindert werden, muss bei der Freigabe der Ermittlungen auch auf die aus dem Mandat folgenden Mitwirkungsrechte der betroffenen Abgeordneten Bedacht genommen werden. Der betroffene Abgeordnete hat deshalb ein Recht gegenüber dem Parlament auf willkürfreie Entscheidung über das Verlangen, das Strafverfahren auszusetzen.⁴ Damit schützt das Immunitätsrecht in gewissem Maße auch die einzelnen Abgeordneten.

Aus dem Prinzip der Repräsentation folgt eine Prüfungspflicht des Parlaments, ob Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass durch bewusst sachfremde Eingriffe die vom Wähler gewollte Zusammensetzung des Parlaments verändert werden soll. Vor diesem Hintergrund erklärt sich, dass der einzelne Abgeordnete auf den Schutz der Immunität nicht verzichten kann und keinen Anspruch darauf hat, dass seine Immunität aufgehoben oder aufrechterhalten oder eine freiheitsbeschränkende Maßnahme ausgesetzt wird.⁵

Das Parlament entscheidet in eigener Verantwortung, ob es die Genehmigung versagt oder erteilt. Diese Entscheidungen erfolgen im Rahmen der Parlamentsautonomie, die sich nicht nur auf Angelegenheiten der Geschäftsordnung, sondern auf alle eigenen Angelegenheiten des Parlaments erstreckt.⁶ Bei derartigen Entscheidungen kommt dem Parlament ein weites Ermessen zu. In diesem Rahmen kann das Parlament selbst entscheiden, wie weit es den Schutz der Immunität zieht. Die Arbeits- und Funktionsfähigkeit der Bürgerschaft wird durch solche Handlungen gegen Abgeordnete nicht berührt, die unterhalb der Schwelle von

² Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 17. Dezember 2001, Urteil vom 17. Dezember 2001,

2 BvE 2/00, BeckRS 2001 30227695, S. 8.

³ Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 17. Dezember 2001, a.a.O., S. 8

⁴ Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 17. Dezember 2001, a.a.O., S. 9

⁵ Glauben, Die Immunität der Parlamentarier - Relikt aus vordemokratischer Zeit?, DÖV 2012, S. 378, 379 f.

⁶ Wiefelspütz, Die Immunität des Abgeordneten, DVBL 2002, S. 1229, 1234

Verhaftungen oder qualifizierten freiheitsbeschränkenden Maßnahmen gegen sie liegen. Auch stellt eine solche Regelung keinen Eingriff in die Rechte der einzelnen Abgeordneten dar. Nach wie vor ist ein Reklamationsrecht der Bürgerschaft vorgesehen. Im Rahmen dieser Entscheidung hat die Bürgerschaft unter Berücksichtigung der Rechte des Abgeordneten willkürfrei über das Aussetzungsverlangen zu entscheiden.

Das vom Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss diskutierte Antragsrecht des Betroffenen und auch die vorgesehene Ausgestaltung als Minderheitenrecht stärken die Rechtsposition des betroffenen Abgeordneten. Er hat es danach selbst in der Hand, eine Entscheidung der Bürgerschaft über die Ausübung des Reklamationsrechts herbeizuführen. Die Ausgestaltung des Reklamationsrechts als Minderheitenrecht trägt dem Rechnung, dass selbst das Bundesverfassungsgericht gesehen hat, dass es nicht von vornherein ausgeschlossen erscheint, dass sich die Parlamentsmehrheit bei der Entscheidung über die Genehmigung des Strafverfahrens sachfremde Erwägungen der Strafverfolgungsorgane zu eigen macht.⁷

Der Neugestaltungsvorschlag für Art. 95 BremLV könnte dementsprechend wie folgt aussehen:

„(1) Die Mitglieder der Bürgerschaft dürfen ohne Einwilligung der Bürgerschaft während der Dauer ihres Mandats nicht verhaftet oder sonstigen ihre Freiheit und die Ausübung ihres Mandats beschränkenden Maßnahmen unterworfen werden, es sei denn, sie werden bei der Ausübung einer Straftat oder spätestens im Laufe des folgenden Tages festgenommen.

(2) Auf Verlangen eines Viertels der Mitglieder der Bürgerschaft wird jedes gegen Mitglieder der Bürgerschaft gerichtete Straf- oder Ermittlungsverfahren sowie jede Haft oder sonstige Beschränkung ihrer persönlichen Freiheit für die Dauer ihres Mandats aufgehoben.

(3) Das Verfahren im Einzelnen regelt die Geschäftsordnung.“

Das Antragsrecht der einzelnen Abgeordneten regelt eine reine Verfahrensfrage. Es sollte deshalb nicht in der Verfassung, sondern in der Geschäftsordnung geregelt werden. Diese könnte wie folgt gefasst werden:

Anlage 2 Aufhebung der Immunität

Der folgende Wortlaut wird Bestandteil (Anlage 2) der Geschäftsordnung der Bremischen Bürgerschaft:

⁷ Bundesverfassungsgericht, Urteil vom 17. Dezember 2001, S. 9

1. Anträge auf Aufhebung der Immunität können Staatsanwaltschaften, Gerichte, öffentlich-rechtliche Ehrengerichte, Privatkläger und Gläubiger im Vollstreckungsverfahren, soweit das Gericht nicht auch ohne deren Antrag tätig werden kann, stellen.
2. Die Präsidentin oder der Präsident überweist die Anträge ohne Mitteilung an die Bürgerschaft an den Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss.
3. Das Immunitätsrecht bezweckt vornehmlich, die Arbeits- und Funktionsfähigkeit der Bürgerschaft sicherzustellen. Die einzelnen Abgeordneten haben einen Anspruch auf eine von sachfremden, willkürlichen Motiven freie Entscheidung. Die Entscheidung über die Aufhebung der Immunität trifft der Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss stellvertretend für die Bürgerschaft in eigener Verantwortung unter Abwägung der Belange des Parlaments und der anderen hoheitlichen Gewalten unter Berücksichtigung der Belange der betroffenen Abgeordneten. In eine Beweiswürdigung wird nicht eingetreten; die Entscheidung beinhaltet keine Feststellung von Recht oder Unrecht, Schuld oder Nichtschuld.
4. Anträge auf Aussetzung von Straf- oder Ermittlungsverfahren oder auf Aussetzung einer Haft oder sonstigen Beschränkung ihrer persönlichen Freiheit nach Art. 95 Abs. 2 BremLV können von dem Präsidenten bzw. der Präsidentin der Bremischen Bürgerschaft, jedem Mitglied der Bremischen Bürgerschaft, einer Fraktion oder einer Gruppe gestellt werden.
5. Anträge nach Ziff. 4 leitet die Präsidentin bzw. der Präsident unter Hinweis auf die Vertraulichkeit der Angelegenheit unverzüglich dem Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss zu. Dieser entscheidet, welche Informationen er für die Behandlung des Antrags benötigt und fordert sie beim Senator für Justiz und Verfassung an. Der Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss gibt dem betroffenen Mitglied der Bürgerschaft Gelegenheit zu Äußerung. Der Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss entscheidet abschließend darüber, ob die Bürgerschaft von ihrem Reklamationsrecht nach Art. 95 Abs. 2 BremLV Gebrauch macht. Für die Entscheidungsfindung gilt Ziff. 3 entsprechend.