

WISS. MITARBEITER TASSILO DU MESNIL DE ROCHEMONT UND WISS. MITARBEITER MICHAEL WOLFGANG MÜLLER, LL. M. (CAMBRIDGE)\*

# Die Rechtsstellung der Bundestagsabgeordneten

## Teil 2: Fälle zu den Statusrechten des Abgeordneten

### I. Fall 4: Indemnität und Immunität

Der Bundestagsabgeordnete *D* gilt als *enfant terrible*. Im März 2015 ist die Präsidentin der Vereinigten Staaten von Amerika *P* zu Gast im Bundestag. Während ihrer Rede erhebt sich *D* unaufgefordert von seinem Platz, wirft einen mit roter Flüssigkeit gefüllten Platzbeutel auf *P* und skandiert: „Blood for the bloody army!“. Er begründet seine Handlung hinterher mit den Militäreinsätzen der Vereinigten Staaten, die seiner politischen Überzeugung zuwiderliefen und verweist darauf, dass er für politische Äußerungen im Bundestag nicht zur Rechenschaft gezogen werden könne. Im April 2015 gerät *D* unter Verdacht, in Besitz kinderpornographischer Materials zu sein. Beides zusammen führt zu heftigen Rücktrittsforderungen sogar aus der eigenen Partei. Am 1.5.2015 erklärt *D* zur Niederschrift eines Notars, mit sofortiger Wirkung auf sein Mandat verzichten zu wollen. Am 2.5.2015 eröffnet die Staatsanwaltschaft ohne Mitteilung gegenüber dem Bundestag zwei Ermittlungsverfahren gegen *D*: einerseits wegen des Besitzes kinderpornographischer Schriften nach § 184 b StGB (1), andererseits wegen Beleidigung zu Lasten der *P* nach §§ 103, 185 StGB (2). Im Verfahren zu 1 wird zugleich eine Durchsuchung der Wohnung des *D* nach § 102 StGB angeordnet. *D* beruft sich hinsichtlich des Verfahrens zu 1 auf seine Indemnität, hinsichtlich des Verfahrens zu 2 verweist er auf die Immunität als Abgeordneter: Sein Verzicht auf das Bundestagsmandat sei noch nicht wirksam, da noch keine Entscheidung des Bundestagspräsidenten erfolgt sei.<sup>1</sup>

#### 1. Indemnität

Mit Blick auf das Verfahren zu 1 kann *D* sich in zeitlicher Hinsicht auf seine Indemnität berufen: Bei der Veranstaltung im März 2015 war *D* unstreitig Abgeordneter des Bundestags; auch wenn sein Mandat durch den Verzicht vom 1.5.2015 erloschen sein sollte, gilt der Schutz von Art. 46 I 1 GG für zu dieser Zeit getätigte Äußerungen weiter. Sachlich könnte der Schutz der Indemnität auch einschlägig sein, da die Veranstaltung, in deren Rahmen *D* den Farbbeutel warf, auch im Bundestag stattfand. Dass dort eine Rede von einem Gast gehalten wurde, ändert nichts daran, dass es sich um eine Plenarsitzung handelte.<sup>2</sup> Fraglich ist jedoch, ob der Ruf „Blood for the bloody army“ zusammen mit dem Farbbeutelwurf eine geschützte Äußerung iSd Art. 46 I 1 GG darstellt. Zwar schützt die Indemnität grundsätzlich Beiträge zur Meinungsbildung in jeder Form und damit auch symbolische oder konkludente Handlungen. Es handelt sich auch nicht um eine „verleumderische Beleidigung“ iSd Art. 46 I 2 GG, weil dieser Begriff nach Sinn und Zweck der Indemnität auf wider besseres Wissen getroffene unwahre Behauptungen zu begrenzen ist. Das Werfen eines Farbbeckens auf die Präsidentin geht jedoch über eine „dramatische“, den Ruf „Blood for the bloody army!“ unterstreichende Geste hinaus und stellt einen aktiven, aggressiven Angriff und damit eine Tätlichkeit dar, die von der Indemnität nicht gedeckt ist.

#### 2. Immunität

In *Fall 4* wird *D* mit der Eröffnung eines Ermittlungsverfahrens wegen der möglichen Verwirklichung der Straftatbestände nach § 184 b und §§ 103, 185 StGB sowie der Wohnungsdurchsuchung wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung zur Verantwortung gezogen. Art. 46 II GG ist damit grundsätzlich einschlägig. Hinsichtlich der Eröffnung des Ermittlungsverfahrens kann sich die Staatsanwaltschaft nicht auf die grundsätzlich erteilte Genehmigung des Bundestags gem. Punkt 1 Anl. 6 GOBT berufen; diese ist bedingt durch eine Mitteilung des geplanten Ermittlungsverfahrens an den Bundestagspräsidenten, die hier unterblieben ist. Allerdings könnte die Immunität des *D* entfallen, wenn dieser wirksam aus dem Bundestag ausgeschieden ist. Nach § 46 I 1 Nr. 4, III 1 BWahlG verliert ein Abgeordneter seine Mitgliedschaft im Deutschen Bundestag unter anderem durch eine zur Niederschrift eines deutschen Notars abgegebene Verzichtserklärung. Zur Wirksamkeit des Verlusts der Mitgliedschaft bedarf es jedoch gem. § 47 I Nr. 4 BWahlG einer Bestätigung durch den Bundestagspräsidenten. Da diese hier noch nicht erfolgt ist, kann sich *D* auf seine Immunität berufen.<sup>3</sup>

### II. Organschaftliche Rechte (Art. 38 I 2 GG)

#### 1. Fall 5: Anwesenheits-, Rede- und Abstimmungsrechte

Auch der Bundestagsabgeordnete *E* ist nicht zimperlich. Die Rede des in der Türkei geborenen Abgeordneten *T*, der vor den Gefahren rechtsextremer Gruppierungen warnt, unterbricht *E* mehrfach mit kritischen Zwischenrufen, für die er von der Bundestagspräsidentin *Q* mehrfach ermahnt und schließlich einmal zur Ordnung gerufen wird. Kurze Zeit später unterbricht er die Rede des *T* erneut, diesmal mit folgenden Worten: „Blühende Fantasie eines aus dem Orient Zugereisten.“ Daraufhin verweist die Bundestagspräsidentin *E* für die restliche Dauer der Sitzung des Saales und verwehrt ihm dadurch auch die Teilnahme an einigen, der Aussprache folgenden, Abstimmungen. *E* fühlt sich durch den Sitzungsausschluss in seinen Rechten aus Art. 38 I 2 GG verletzt.<sup>4</sup>

Es wurde ein Sitzungsverweis nach § 38 I 1 GOBT erteilt. Dessen tatbestandliche Voraussetzungen sind erfüllt: bereits die wiederholte Störung einer Rede durch Zwischenrufe stellt eine Verletzung der Ordnung des Bundestags dar. Die Bezeichnung eines Redeinhalts als „blühende Fantasie eines aus

\* Die Autoren sind Wiss. Mitarbeiter an der Ludwig-Maximilians-Universität München, der Autor *du Mesnil de Rochemont* am Institut für Politik und Öffentliches Recht, der Autor *Müller* am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere Kirchenrecht sowie Deutsches Staats- und Verwaltungsrecht (Prof. Dr. Stefan Korioth). – Die Fälle illustrieren *du Mesnil de Rochemont/Müller*, JuS 2016, 603.

1 Nach *BVerwGE* 83, 1 = NJW 1986, 2520 = JuS 1987, 904 (*Sachs*); *BVerfG*, NJW 2014, 3085.

2 Zur Zulässigkeit von Gastreden im Bundestag s. *Schneider*, FS Kriele, 1997, 587.

3 Vgl. *BVerfG*, NJW 2014, 3085.

4 Nach *LVerfG* MV, NordÖR 2014, 197.

dem Orient Zugereisten“ stellt eine gegen die Person des Redenden gerichtete Diffamierung dar, die ihm die Zugehörigkeit als vollwertiges Mitglied der staatlichen Gemeinschaft abspricht. Sie überschreitet die Grenzen des in einer Auseinandersetzung in der Sache Zulässigen und stellt gerade im Rahmen einer Diskussion über Rechtsextremismus eine grobe Verletzung der Ordnung des Parlaments dar. Verfassungsrechtlich liegt zwar ein Eingriff in das Recht des *E* auf Teilnahme an der Parlamentssitzung vor. Dieser ist jedoch gerechtfertigt, weil die Wiederherstellung der Ordnung des Bundestags ein verfassungslegitimes Ziel darstellt und der Sitzungsverweis zur Verwirklichung dieses Ziels geeignet, erforderlich und angemessen war. Bei der Auswahl des konkreten Mittels, dh insbesondere der Frage, ob nach den vorherigen Ermahnungen noch ein Ordnungsgeld als milderes Mittel hätte in Betracht kommen können, steht dem Bundestagspräsidenten ein Ermessensspielraum zu. Angesichts der Schwere der Beleidigung ist ein Ermessensfehler hier nicht anzunehmen. Ferner müssen die Interessen des *E* als Störer in einer Abwägung zurücktreten; die Maßnahme erweist sich als verfassungskonform.

## 2. Fall 6: Assoziationsrechte, Fraktionen und fraktionslose Abgeordnete

Auch der G-Fraktion, der *E* angehört, geht dessen Verhalten zu weit: Seine in der Öffentlichkeit als rechtsradikal wahrgenommene Haltung und sein Auftreten im Bundestag schade dem Ansehen der Fraktion nachhaltig. Sie hatte ihn deswegen schon zweimal ermahnt, *E* hatte sich jedoch nie rechtfertigend geäußert. Auch diesmal verweigert er jegliche Äußerung zu dem Vorfall und bleibt trotz Ladung zu einer außerordentlichen Fraktionssitzung, in der über seinen Fraktionsausschluss verhandelt werden soll, fern. Die restlichen Fraktionsmitglieder beschließen nach Aussprache einstimmig den Ausschluss des *E* aus der G-Fraktion und berufen ihn aus dem Innenausschuss des Bundestags, dem er als stimmberechtigtes Mitglied angehört hatte, ab. *E* fühlt sich durch den Fraktionsausschluss in seinen Rechten aus Art. 38 I 2 GG verletzt. Jedenfalls aber müsse er auch als fraktionsloses Mitglied einen Anspruch haben, dem Innenausschuss weiter anzugehören; auch wolle er nun wie die Vorsitzenden der Fraktionen einen Tisch in der ersten Reihe des Plenarsaals, einschließlich Telefon, haben.<sup>5</sup>

Die Aufnahme des *E* in die G-Fraktion hat zu einem Recht auf Mitgliedschaft in dieser aus Art. 38 I 2 GG geführt. Allerdings führen die Rechte der anderen Fraktionsmitglieder auf effektive Zusammenarbeit zu einer Einschränkung. Ein Fraktionsausschluss ist zulässig, wenn er in einem Verfahren erfolgt, das demokratischen und rechtsstaatlichen Grundsätzen genügt. Hier wurde der Ausschluss in einer Fraktionssitzung mit der Mehrheit der Abgeordneten beschlossen. Die ihm ermöglichte Anhörung hat *E* selbst verweigert. Materiell stellen wiederholte diffamierende Äußerungen gegenüber Menschen mit Migrationshintergrund, die in der Öffentlichkeit einem rechtsradikalen Spektrum zugeordnet werden, eine massive Gefährdung des Ansehens der G-Fraktion dar. Der damit verbundene Reputationsverlust droht auch den inner- wie außerparlamentarischen Erfolg der Fraktion zu gefährden. Der Fraktionsausschluss stellt das letzte Mittel zur Wiederherstellung der Reputation der Fraktion dar, da *E* auf mehrfache Ermahnungen nicht reagiert hat. Er ist daher gerechtfertigt.

Nach dem Ausschluss aus der G-Fraktion kann *E* gestützt auf sein Mitwirkungsrecht aus Art. 38 I 2 GG verlangen, einem Ausschuss des Bundestags anzugehören. Es sind auch keine zwingenden Gründe ersichtlich, ihn nicht in den Innenausschuss aufzunehmen, dessen Mitgliedschaft er begehrt. Nicht verlangen kann *E* jedoch ein Stimmrecht im Ausschuss: Die damit verbundene Verzerrung der Stimmverhältnisse ist aus demokratischen Gründen nicht hinzunehmen. Ebenso wenig verlangen kann *E* die Ausstattung, die Fraktionen und ihren Vorsitzenden vorbehalten ist; er muss sich mit dem Recht begnügen, sich zu Vorbereitungszwecken des parlamentarischen Informationsdienstes zu bedienen.

## 3. Fall 7: Informations- und Fragerechte

Nach seinem Ausschluss aus der G-Fraktion will *E* seine Mitwirkung an den Aufgaben des Parlaments nicht einstellen; insbesondere ist ihm die Kontrolle des deutschen Staatshandels im Zusammenhang mit internationalen Konflikten ein wichtiges Anliegen. Sein besonderes Interesse findet die Regelung des Art. 26 II 1 GG, wonach Rüstungsexportgeschäfte einer Genehmigung durch die Bundesregierung bedürfen. *E* hätte gerne eine Auflistung der laufenden Genehmigungsverfahren sowie der im vergangenen Monat erteilten Genehmigungen und richtet eine auf Herausgabe dieser Informationen zielende schriftliche Anfrage an die Bundesregierung. Die Bundesregierung verweigert ohne nähere Begründung jede Antwort.<sup>6</sup>

Die Entscheidung über die Genehmigung von Rüstungsexporten fällt in den Zuständigkeitsbereich der Bundesregierung, vgl. Art. 26 II 1 GG. *E* kann daher aus Art. 38 I 2 iVm Art. 20 II GG einen grundsätzlichen Anspruch auf Beantwortung seiner Anfrage durch die Bundesregierung ableiten. Auf den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung als Grenze der Antwortpflicht könnte sich die Bundesregierung nur berufen, solange der Genehmigungsprozess noch im Gange ist. Ist die Genehmigungsentscheidung durch den hierfür zuständigen Bundessicherheitsrat jedoch getroffen, bedarf es einer Begrenzung der parlamentarischen Nachforschung nicht mehr.<sup>7</sup> Auf eine mögliche Gefährdung des Staatswohls und der grundrechtlich geschützten Interessen der an den Exportgeschäften beteiligten Rüstungsunternehmen (Art. 12, 19 III GG) könnte sich die Bundesregierung ebenfalls berufen, solange es um die noch nicht genehmigten Geschäfte geht: Ein vorheriges Bekanntwerden geplanter, aber noch nicht vollzogener Geschäfte bedroht die sicherheitspolitischen Interessen der Bundesrepublik ebenso wie den wirtschaftlichen Erfolg der Unternehmen. Keine Gefährdung ist auch hier zu befürchten, wenn Geschäfte mit Erteilung der Genehmigung bereits abgeschlossen sind. Angesichts des konkreten Kontrollanliegens stellt sich die Frage des *E* nicht als rechtsmissbräuchlich dar, der mit der Zusammenstellung der genehmigten Geschäfte verbundene Aufwand ist auch überschaubar. *E* konnte somit die Beantwortung seiner Anfrage hinsichtlich der bereits genehmigten Geschäfte verlangen. Jedenfalls insoweit verletzt ihn die Verweigerung der Antwort in seinem

<sup>5</sup> Nach *BVerfGE* 80, 188 = NJW 1990, 373.

<sup>6</sup> Nach *BVerfGE* 137, 185 = NVwZ 2014, 1652 (mAnm Glawe, NVwZ 2014, 1632, auch zum Hintergrund der Entscheidung) = JuS 2015, 87 (Sachs).

<sup>7</sup> Vgl. *BVerfGE* 137, 185 = NVwZ 2014, 1652 (1658) (mAnm Glawe, NVwZ 2014, 1632) = JuS 2015, 87 (Sachs). Krit. zur damit verbundenen Depolitisierung der Rüstungsexportkontrolle v. Achenbach, JZ 2015, 96 (97 ff.).

Fragerecht aus Art. 38 I 2 iVm Art. 20 II GG. Hinsichtlich der laufenden Genehmigungsverfahren hätte die Bundesregierung die Beantwortung zwar mit Blick auf den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung, das Staatswohl und die Grundrechte der beteiligten Rüstungsunternehmen verwei-

gern dürfen. Sie hätte die Gründe der Nichtbeantwortung jedoch darlegen müssen. Die pauschale Auskunftsverweigerung verletzt *E* in seinem Recht aus Art. 38 I 2 iVm Art. 20 II GG.