

Fall 2

Sachverhalt:

P ist Mitglied des 14. Deutschen Bundestags und gehört der Fraktion der C-Partei an. Für den Fall des Wahlsieges bei der Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen war er für das Amt des Justizministers vorgesehen.

Im April 2000 teilte ihm der Leitende Oberstaatsanwalt der nordrhein-westfälischen Stadt K in einem Schreiben mit, dass beabsichtigt sei, gegen ihn ein Ermittlungsverfahren wegen des Verdachts der Steuerhinterziehung einzuleiten. Die Staatsanwaltschaft wolle eine richterliche Durchsuchungs- und Beschlagnahmeanordnung erwirken und bat P deshalb, eine Genehmigung des Bundestages für den Vollzug der Durchsuchungen und Beschlagnahmen einzuholen. Noch am selben Tag setzte P den Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom Inhalt des Schreibens in Kenntnis.

Im Mai 2000 ordnete das Amtsgericht K die Durchsuchung der Wohnräume des P in den Städten W und B, seiner Büroräume in der Stadt B und seines Wahlkreisbüros in der Stadt K sowie die Durchsuchung von Wohn- und Büroräumen seiner geschiedenen Ehefrau und in den Geschäftsräumen verschiedener Kreditinstitute an. Auf einstimmige Empfehlung des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung beschloss der Bundestag, die beantragte Genehmigung zur Aufhebung der Immunität zu erteilen. Noch am selben Tag – drei Tage vor der Landtagswahl in Nordrhein-Westfalen – fanden die Durchsuchungen statt.

Am darauf folgenden Tag erklärte P in einer Pressemitteilung, dass er seine Vermögensverhältnisse freiwillig der Staatsanwaltschaft offen legen werde.

Auf die Beschwerde des P stellte das Landgericht K durch Beschluss fest, dass die Durchsuchungs- und Beschlagnahmebeschlüsse des Amtsgerichts rechtswidrig waren. Das Amtsgericht sei zu Unrecht vom Verdacht der Steuerhinterziehung ausgegangen. Im August 2000 stellte die Staatsanwaltschaft das Ermittlungsverfahren wegen fehlenden Tatverdachts ein.

P ist der Ansicht, dass ihn die Aufhebung der Immunität durch den Bundestag in seinem Recht aus Art. 46 Abs. 2 GG verletzt habe, da der Verzicht auf eine Prüfung im Einzelfall Sinn und Zweck der Immunität zuwiderlaufe. Da jeder Abgeordnete wegen Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG ein Vertreter des ganzen Volkes sei, sei das Parlament sei als Ganzes beeinträchtigt. Selbst wenn das Gericht seiner Berufung auf Art. 46 Abs. 2 GG als subjektives Recht nicht folgen werde, so bestehe doch jedenfalls aus Gründen des effektiven Rechtsschutzes ein Anspruch auf willkürfreie Entscheidung aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 i.V.m. Art. 46 Abs. 2 GG. Dabei müsse auf den einzelnen Abgeordneten Rücksicht genommen werden. Aus diesem Grund habe der Bundestag die Pflicht, einen Antrag auf Immunitätsaufhebung auf seine Schlüssigkeit zu überprüfen. Außerdem habe P als betroffener Abgeordneter gegenüber dem Bundestag einen Anspruch darauf gehabt, dass dieser auf seinen Antrag die Aussetzung des Strafverfahrens verlangt, was nicht geschehen sei.

Frage 1: Besteht für P die Möglichkeit, die von ihm vorgetragene Rechtsverletzung gerichtlich überprüfen zu lassen?

Frage 2: Hat sein Begehren Aussicht auf Erfolg?

Auszug aus der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages:

§ 107 Immunitätsangelegenheiten

(1) *Ersuchen in Immunitätsangelegenheiten sind vom Präsidenten unverzüglich unmittelbar an den Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung weiterzuleiten.*

...

Der Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung hatte zudem zu Beginn der Wahlperiode Grundsätze in Immunitätsangelegenheiten beschlossen, in denen es heißt:

- "... 3. Stellung der betroffenen Mitglieder des Bundestages: In Immunitätsangelegenheiten soll das betroffene Mitglied des Bundestages im Bundestag das Wort zur Sache nicht erhalten; von ihm gestellte Anträge auf Aufhebung seiner Immunität bleiben unberücksichtigt.*
- 4. Beweiswürdigung: Der Bundestag darf nicht in eine Beweiswürdigung eintreten. Das Immunitätsrecht bezweckt, die Funktionsfähigkeit und das Ansehen des Bundestages sicherzustellen. Die Entscheidung über die Aufrechterhaltung oder Aufhebung der Immunität ist eine politische Entscheidung und darf ihrem Wesen nach kein Eingriff in ein schwebendes Verfahren sein, bei dem es um die Feststellung von Recht oder Unrecht, Schuld oder Nichtschuld geht. Der Kern der erwähnten politischen Entscheidung beruht auf einer Interessenabwägung zwischen den Belangen des Parlaments und den Belangen der anderen hoheitlichen Gewalten. Es darf somit nicht in die Beweiswürdigung hinsichtlich der Erfüllung eines Unrechtstatbestandes eingetreten werden."*

Musterlösung

Frage 1:

P könnte zur Feststellung, ob er durch die Entscheidung des Bundestages in seinen Rechten verletzt ist, das Bundesverfassungsgericht im Wege eines Organstreitverfahrens anrufen.

A. Zulässigkeit

30 Punkte

Der Antrag müsste zunächst zulässig sein.

Die Zulässigkeit eines Organstreitverfahrens richtet sich nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, §§ 13 Nr. 5, 63 bis 67 BVerfGG.

I. Beteiligtenfähigkeit

5 Punkte

P müsste beteiligtenfähig sein.

Die Beteiligtenfähigkeit richtet sich nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG i.V.m. § 63 BVerfGG. Danach müsste P ein mit eigenen Rechten ausgestattetes Organteil des Bundestages sein. Der einzelne Abgeordnete ist im Grundgesetz mit eigenen Rechten ausgestattet, wie sich aus Art. 46 bis Art. 48 GG und Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG ergibt. Er ist daher beteiligtenfähig in einem Organstreitverfahren. Als Bundestagsabgeordneter ist P folglich beteiligtenfähig.

II. Streitgegenstand

5 Punkte

P müsste einen zulässigen Streitgegenstand vortragen.

Zulässiger Gegenstand eines Organstreitverfahrens ist die Auslegung des Grundgesetzes aus Anlass von Streitigkeiten zwischen einzelnen Organen.

P macht geltend, dass der Bundestag seine Immunität aufgrund sachfremder Erwägungen aufgehoben hat. Die Frage, ob ihm bezüglich des Steuerstrafverfahrens Immunität zusteht, ist Gegenstand der Auslegung seiner verfassungsmäßig zuerkannten Rechte und demzufolge ein zulässiger Streitgegenstand.

Damit steht fest, dass der Bundestag Antragsgegner in diesem Verfahren ist. Deswegen Beteiligtenfähigkeit ist unproblematisch gegeben

III. Antragsbefugnis

15 Punkte

P müsste auch antragsbefugt sein.

Eine hinreichende Antragsbefugnis liegt dann vor, wenn der Antragsteller die Verletzung oder unmittelbare Gefährdung eigener, verfassungsrechtlich begründeter Rechte hinreichend geltend machen kann: Es darf nicht von vornherein ausgeschlossen sein, dass der Antragsteller durch die beanstandete Maßnahme verletzt oder unmittelbar gefährdet ist.

1.) P könnte sich auf eine Verletzung von Art. 46 Abs. 2 GG berufen.

Nach dem Wortlaut von Art. 46 Abs. 2 GG darf ein Abgeordneter nur dann strafrechtlich zur Verantwortung gezogen werden, wenn der Bundestag dazu seine Genehmigung erteilt hat.

P könnte sich dann auf eine Verletzung berufen, wenn Art. 46 Abs. 2 GG ein subjektives Recht gewährt. Das ist der Fall, wenn er auch als einzelner Abgeordneter Schutz aus Art. 46 Abs. 2 GG genießt.

Allein aus dem Wortlaut der Vorschrift ergibt sich kein subjektives Recht des P. Es könnte sich dies aber aus Sinn und Zweck der Immunitätsvorschrift ergeben.

Art. 46 Abs. 2 GG soll gewährleisten, dass das Parlament auch in kritischen Situationen handlungsfähig bleibt. Ursprünglich diente Art. 46 Abs. 2 GG dem Schutz des Abgeordneten vor willkürlichen Verhaftungen durch den Monarchen oder die Regierung, durch die in die Mehrheitsverhältnisse des Parlaments eingegriffen wurde.¹ Seine Rechtfertigung findet der Immunitätsschutz im Repräsentationsprinzip der Verfassung, wonach jeder Abgeordnete als Vertreter des ganzen Volkes dieses nur in der Gesamtheit mit den anderen Parlamentariern repräsentieren kann. Aus Art. 46 Abs. 2 GG können sich daher nicht unmittelbar Rechte des einzelnen Abgeordneten gegenüber dem Parlament ergeben, da die Entscheidung über die Genehmigung der Strafverfolgung dem Schutz des gesamten Parlaments dient.

Allein auf eine Verletzung von Art. 46 Abs. 2 GG kann sich P demzufolge nicht berufen.

2.) P könnte aber eine Verletzung von Art. 38 Abs. 1 S. 2 i.V.m. Art. 46 Abs. 2 GG geltend machen.

Der Abgeordnete kann je nach dort vorhandenem Kräfteverhältnis auch gegenüber dem Parlament schutzbedürftig sein. Es ist nicht von vornherein auszuschließen, dass sich das Parlament mit seiner regierenden Mehrheit von sachfremden und willkürlichen Erwägungen leiten lässt. Wenn der Abgeordnete aufgrund des Schutzzwecks von Art. 46 Abs. 2 GG keinen Schutz genießt, so muss ihm in einem derartigen Fall dennoch effektiver Rechtsschutz ermöglicht werden, um seine Rechte als Abgeordneter geltend zu machen. Dem einzelnen Abgeordneten wird daher aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 i.V.m. Art. 46 Abs. 2 GG ein Anspruch auf willkürfreie Entscheidung über die Aufhebung der Immunität zugebilligt.

Dies gilt auch im Hinblick auf die Entscheidung über die Aussetzung des Strafverfahrens nach Art. 46 Abs. 4 GG. Danach ist das Strafverfahren auszusetzen, wenn der Bundestag dies verlangt. Allein aus Art. 46 Abs. 4 GG kann P kein Recht auf Aussetzung herleiten. Allerdings steht im aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 i.V.m. Art. 46 Abs. 2 GG auch hier ein Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung zu.

Im vorliegenden Fall ist eine willkürliche Entscheidung des Parlaments bei der Aufhebung der Immunität und der nicht erfolgten Aussetzung des Strafverfahrens zumindest möglich. P ist somit antragsbefugt.

¹ Battis/Gusy, § 3 Rdnr. 119.

IV. Rechtsschutzbedürfnis

3 Punkte

P müsste auch ein Rechtsschutzbedürfnis haben.

Zwar haben die Durchsuchungen bei P bereits stattgefunden, so dass die Maßnahmen keine Wirkungen mehr entfalten. Es besteht jedoch eine Wiederholungsgefahr. Das Rechtsschutzbedürfnis liegt demzufolge vor.

V. Form und Frist

2 Punkte

Gemäß § 23 Abs. 1 S. 1 BVerfGG ist die Schriftform für ein Organstreitverfahren vorgesehen. Nach § 64 Abs. 2 BVerfGG muss in diesem Verfahren insbesondere die Bestimmung des Grundgesetzes bezeichnet werden, gegen die die beanstandete Maßnahme verstoßen haben soll. Dabei ist auch die Frist aus § 64 Abs. 3 BVerfGG von 6 Monaten einzuhalten, die mit dem Bekanntwerden der anzugreifenden Maßnahme zu laufen beginnt. Diese Vorschriften müssten eingehalten werden.

IV. Zwischenergebnis

Ein von P angestrebtes Organstreitverfahren wäre zulässig.

Frage 2:

Sein Begehren hat Aussicht auf Erfolg, wenn der Antrag begründet ist.

B. Begründetheit

70 Punkte

Der Antrag im Organstreitverfahren ist gemäß § 67 S. 1 BVerfGG begründet, wenn die beanstandete Maßnahme – hier also Aufhebung der Immunität durch den Bundestag – den Antragsteller in seinen Rechten verletzt und damit verfassungswidrig ist.

I. Verletzung des Rechts auf willkürfreie Entscheidung gemäß Art. 38 Abs. 1 S. 2 i.V.m. Art. 46 Abs. 2 GG

Wie bereits oben festgestellt, hat der einzelne Abgeordnete ein Recht auf willkürfreie Entscheidung aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 i.V.m. Art. 46 Abs. 2 GG. Nach Art. 46 Abs. 2 GG kann die Immunität eines Abgeordneten aufgehoben werden, wenn dieser wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung zur Verantwortung gezogen oder verhaftet werden soll. Dieser Anspruch müsste P zustehen.

1.) Schutzbereich von Art. 46 Abs. 2 GG

15 Punkte

Es müsste zunächst der Schutzbereich von Art. 46 Abs. 2 GG betroffen sein.

Persönlich werden nur Abgeordnete des Deutschen Bundestages vom Immunitätsschutz erfasst² und dies nur für die Dauer ihres Mandats³. P ist Abgeordneter des

² Jarass/Pieroth, GG-Kommentar, Art. 46 Rdnr. 1.

14. Deutschen Bundestages und demzufolge vom persönlichen Schutzbereich betroffen.

Es müsste weiterhin der sachliche Schutzbereich betroffen sein. Die Strafverfolgung ist unzulässig bei einer „mit Strafe bedrohten Handlung“, die außerhalb des Bundestages begangen wurde. Der Begriff „Strafe“ ist in diesem Zusammenhang weit zu fassen und erfasst jede Kriminal-, Disziplinar- und ehrengerichtliche Strafe.⁴ Unzulässig ist bereits die Einleitung eines Verfahrens, das auf entsprechende Sanktionen gerichtet ist.

Der Bundestag hat die Immunität des P aufgehoben, weil die Staatsanwaltschaft gegen ihn ein Ermittlungsverfahren wegen Steuerhinterziehung einleiten wollte. Solange die Immunität nicht aufgehoben worden wäre, wären Ermittlungen nicht möglich gewesen. Auch der sachliche Schutzbereich ist somit betroffen.

40 Punkte

2.) Ermessensfehlerfreie Entscheidung des Bundestages

Der Bundestag müsste ermessensfehlerfrei über die Aufhebung der Immunität des P entschieden haben.

Für die Erteilung oder die Ablehnung der Zustimmung bestehen keine gesetzlichen Voraussetzungen, vielmehr hat der Abgeordnete einen Anspruch auf eine willkürfreie Entscheidung des Bundestages.

Fraglich ist, ob dieser hier willkürlich entschieden hat.

Die Aufhebung der Immunität ist eine Maßnahme, die der Bundestag im Rahmen seiner Parlamentsautonomie und damit in eigener Verantwortung ergreift.⁵ Der Genehmigungsvorbehalt dient der Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit und dem Ansehen des Parlaments. Bei dieser Entscheidung findet eine Abwägung zwischen den Belangen des Parlaments auf der einen und denen der anderen hoheitlichen Gewalten auf der anderen Seite statt, wobei dem Bundestag bei dieser Entscheidung ein weiter Ermessensspielraum zusteht.⁶

Im vorliegenden Fall waren die repräsentative Zusammensetzung des Parlaments, seine Arbeitsfähigkeit und sein Ansehen abzuwägen gegenüber der Aufgabe der Strafrechtspflege, aber auch gegenüber dem Interesse des P als Abgeordneter des Bundestags.

Von einer willkürlichen Entscheidung ist erst dann auszugehen, wenn das Parlament im Rahmen dieser Interessenabwägung den verfassungsrechtlich geschützten Status des Abgeordneten in erheblichem Maße verletzt hat. Eine besondere Überprüfung der Interessen des einzelnen Abgeordneten muss nicht stattfinden, da der Genehmigungsvorbehalt das Parlament als Ganzes schützen soll.

³ Jarass/Pieroth, GG-Kommentar, Art. 46 Rdnr. 5.

⁴ Maunz/Dürig, GG-Kommentar, Art. 45 Rdnr. 40.

⁵ BVerfGE 102, 224 (235 f).

⁶ BVerfGE 80, 188 (220); 84, 304 (322).

Es dürften also für die Entscheidung keine sachfremden Erwägungen angestellt worden sein, die P in seiner Arbeit als Abgeordneter im Parlament beeinträchtigen sollten.

Es könnte eine ermessensfehlerhafte Entscheidung vorliegen, wenn der Tatvorwurf, dem sich P ausgesetzt sah, offensichtlich nicht bestand oder die Ermittlungsmaßnahme, die die Staatsanwaltschaft ergreifen wollte, offensichtlich unverhältnismäßig war.

Der Bundestag ist nicht verpflichtet, im Rahmen der Ermessensentscheidung den vorgetragenen Tatvorwurf zu überprüfen und eine Beurteilung der Verhältnismäßigkeit der angestrebten Ermittlungsmaßnahme anzustellen. Selbst wenn sich aufdrängt, dass der Tatvorwurf so nicht besteht oder die Ermittlungsmaßnahme unverhältnismäßig ist, ist der Bundestag zwar nicht daran gehindert, eine Schlüssigkeitsprüfung anzustellen. Eine Verpflichtung besteht jedoch nicht. Die Rechtmäßigkeitskontrolle kann er den dafür zuständigen Gerichten überlassen. Erst in den Fällen, in denen keine Zweifel daran bestehen, dass die Maßnahme ausschließlich aus politischen und damit sachfremden Erwägungen eingeleitet wurde, muss der Bundestag die Schlüssigkeit überprüfen, andernfalls würde er willkürlich und damit verfassungswidrig handeln.

Die Staatsanwaltschaft hatte zur Begründung des Tatverdachts der Steuerhinterziehung Tatsachen angeführt, deren Vorliegen die Erfüllung des Straftatbestandes begründet hätte. Eine Überprüfung in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht obliegt den Gerichten und kann dem Bundestag im Rahmen seiner Abwägungsentscheidung nicht auferlegt werden.

Auch die Unverhältnismäßigkeit der Durchsuchungs- und Beschlagnahmeanordnung ist nicht ersichtlich. Ein milderer Mittel wäre die Anhörung des P zum Tatvorwurf gewesen. Allerdings wäre in diesem Fall der Durchsuchungserfolg gefährdet gewesen, so dass es sich dabei nicht um ein gleich geeignetes Mittel handelt. Aus demselben Grund war auch eine Anhörung vor dem Bundestag und dem Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung nicht erforderlich.

Sachfremde Erwägungen und daraus folgende Ermessensfehler drängten sich somit nicht auf, so dass auch eine fehlerhafte Ermessensentscheidung in diesen Punkten nicht vorliegt.

Weiterhin könnten Ermessensfehler vorliegen, wenn der Bundestag die Auswirkungen der Entscheidung auf die anstehende Landtagswahl und die damit verbundenen Karrieremöglichkeiten des P hätte berücksichtigen müssen.

Der Bundestag musste nicht die nachteiligen Auswirkungen der Aufhebung der Immunität auf die Landtagswahl und die damit verknüpften Aussichten auf politische Ämter mitberücksichtigen. Bei alleiniger Betrachtung müssen diese zwar die Aufmerksamkeit hinsichtlich einer politisch motivierten Entscheidung wecken, allerdings sind für die Annahme von Willkür weitere Anhaltspunkte erforderlich.

Für das Vorliegen einer willkürlichen Entscheidung liegen keine weiteren Gesichtspunkte vor. Ein Ermessensfehler bei der Entscheidung über die Immunitätsaufhebung des P des Bundestages ist somit nicht ersichtlich.

II. Verletzung des Rechts auf Aussetzung des Verfahrens gemäß Art. 38 Abs. 1 S. 2 i.V.m. Art. 46 Abs. 4 GG

P könnte durch die Maßnahme des Bundestages weiterhin in seinem Recht auf willkürfreie Entscheidung über die Aussetzung des Verfahrens aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 i.V.m. Art. 46 Abs. 4 GG verletzt sein.

Nach Art. 38 Abs. 1 S. 2 i.V.m. Art. 46 Abs. 4 GG hat der betroffene Abgeordnete gegenüber dem Bundestag einen Anspruch darauf, dass dieser auf seinen Antrag im Rahmen einer willkürfreien Ermessensentscheidung die Aussetzung des Strafverfahrens verlangt. Das Aussetzungsverlangen des Bundestages („Reklamationsrecht“) betrifft die Regelungen aus Art. 46 Abs. 2 und 3 GG, und zwar unabhängig davon, ob der Bundestag eine Genehmigung zur Strafverfolgung bereits erteilt hat oder ob diese nicht erforderlich war⁷.

Zu dem Zeitpunkt, als die Genehmigung für die Durchsuchungs- und Beschlagnahmeanordnung bereits erteilt war, lagen keine Anhaltspunkte dafür vor, dass die Entscheidung willkürlich getroffen und das eingeleitete Strafverfahren auf sachfremde Gesichtspunkte gestützt worden war.

Eine Anhörung vor dem Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung hatte P nicht beantragt, auch hatte er diesem auch keine neuen Tatsachen vorgetragen. P hatte am Tag nach der Durchsuchung in der Presse mitgeteilt, dass er seine Vermögensverhältnisse der Staatsanwaltschaft offenbaren werde. Die Auswertung der Unterlagen von P sowie deren rechtliche Beurteilung obliegt jedoch der Staatsanwaltschaft.

Der Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung erlangte erst Kenntnis von der Rechtswidrigkeit der Durchsuchungs- und Beschlagnahmeanordnungen, als die Staatsanwaltschaft das Ermittlungsverfahren bereits eingestellt hatte. Erst mit Kenntnis der Rechtswidrigkeit hätten sich Zweifel an den Ermittlungen und der Aufhebung der Immunität ergeben müssen. Mit der darauf folgenden Einstellung des Verfahrens der durch die Staatsanwaltschaft hatte sich das Aussetzungsverlangen aber erübrigt.

Auch hinsichtlich der vom Bundestag nicht verlangten Aussetzung des Strafverfahrens bestehen demzufolge keine Bedenken. Eine Verletzung des P in seinem Recht aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 i.V.m. Art. 46 Abs. 4 GG liegt somit nicht vor.

III. Ergebnis

P ist durch die Aufhebung der Immunität und die nicht verlangte Aussetzung des Strafverfahrens durch den Bundestag nicht in seinen organschaftlichen Rechten als Abgeordneter verletzt. Das Organstreitverfahren ist demzufolge zwar zulässig, aber unbegründet.

⁷ Jarass/Pieroth GG-Kommentar, Art. 46 Rdnr. 10.