



## Die Immunität der Abgeordneten und ihre Bedeutung für das Sühneverfahren vor dem Schiedsmann

Von Justizoberamtman a. D. Karl Drischler, Lüneburg

### 1. Einleitung

Am 1. Sept. 1978 mussten die Abgeordneten des Deutschen Bundestages während der Parlamentsferien zu einer Plenarsitzung zusammentreten, um über die Aufhebung der Immunität eines Abgeordneten zu beschließen. Voraufgegangen war die Sitzung des Immunitätsausschusses, der dem Plenum die Aufhebung empfahl und dessen Vorschlag das Plenum folgte.

Was versteht man unter Immunität? Hat sie u. U. auch Bedeutung für den Schm.? Wenngleich ich diese Fragen schon in SchsZtg. 1967 S. 129 behandelt habe, erscheint es dennoch vertretbar, in Anbetracht des zwischenzeitlich eingetretenen Wechsels in der Besetzung der SchsBezirke das Problem erneut anzusprechen. Das Immunitätsprinzip hat sich gegen Ende des 18. Jahrhunderts – damals ganz offenbar aus zwingenden Gründen – entwickelt und ist heute in den Verfassungen aller freien und rechtsstaatlichen Ländern der Welt verankert. Es ist gelegentlich auch Kritik an diesem „Privileg“ geübt worden. Auch in der Bundesrepublik Deutschland ist die Frage angesprochen, ob das Verfahren zur Aufhebung der Immunität noch zeitgemäß ist (was nicht die Immunität als solche betrifft). Die Immunität genießt zwar der einzelne Abgeordnete, sie ist aber ein Recht des Parlaments. Nur dieses – und nicht der einzelne Abgeordnete persönlich – kann daher auf das Recht verzichten. Daher bedurfte es auch der eingangs erwähnten – nur wenige Minuten dauernden – Plenarsitzung des Bundestags in den Parlamentsferien. Dazu ist zu bemerken, dass eine Mindestzahl der erforderlichen Abgeordneten nicht vorgeschrieben ist, vielmehr ist das Haus in jedem Falle beschlussfähig.

### II. Begriffsbestimmungen

Für die Bundesrepublik Deutschland ist das Immunitätsrecht in Art. 46 GG geregelt, der die Überschrift trägt „Indemnität und Immunität der Abgeordneten“. Was bedeuten diese beiden Begriffe?

#### A. Indemnität

Art. 46 Abs. 1 GG lautet: „Ein Abgeordneter darf zu keiner Zeit wegen seiner Abstimmung oder wegen einer Äußerung, die er im Bundestag oder in einem seiner Ausschüsse getan hat, gerichtlich oder dienstlich verfolgt oder sonst außerhalb des Bundestages zur Verantwortung gezogen werden. Dies gilt nicht für verleumderische Beleidigungen.“

---

#### Nachdruck und Vervielfältigung

Nachdrucke, auch auszugsweise, sowie fotomechanische Vervielfältigungen, auch von Teilen eines Heftes, gleichgültig in welcher Anzahl, auch für innerbetrieblichen Gebrauch, sind nicht gestattet. Die vorbehaltenen Urheber- und Verlagsrechte erstrecken sich auch auf die veröffentlichten Gerichtsentscheidungen und ihre Leitsätze; sie sind vom Einsender oder von der Schriftleitung bearbeitet oder redigiert. Der Rechtsschutz gilt auch gegenüber Datenbanken oder ähnlichen Einrichtungen. Sie bedürfen zur Auswertung der ausdrücklichen Einwilligung des Carl Heymanns Verlages.

Bund Deutscher Schiedsmänner und  
Schiedsfrauen e.V. -BDS-  
Postfach 100452 ♦ 44704 Bochum  
www.schiedsamt.de ♦ [info@bdsev.de](mailto:info@bdsev.de)



Mit dieser Regelung wird das Recht der Abgeordneten auf freie Meinungsäußerung in absoluter, jede Verfolgung ausschließender Weise selbst dann gewährleistet, wenn durch Äußerungen im Einzelfall die durch Art. 5 Abs. 2 GG gesetzten Schranken überschritten werden. Voraussetzung ist jedoch, dass die fraglichen Äußerungen

Die Immunität der Abgeordneten und ihre Bedeutung für das Sühneverfahren ...

- a) im Plenum des Bundestages oder
- b) in einem der Ausschüsse des Bundestages (z. B. Rechtsausschuss, Innenausschuß, Haushaltsausschuss, Ausschuss für Arbeit und Soziales) erfolgen,
- c) keine verleumderischen Beleidigungen enthalten.

Art. 46 Abs. 1 GG garantiert unter diesen Voraussetzungen dem Abgeordneten einen unverzichtbaren persönlichen Strafausschließungsgrund für alle Zeiten — d. h. auch für die Zeit nach dem Ausscheiden des Abgeordneten aus dem Parlament, wobei der Grund des Ausscheidens unerheblich ist. Diese Verantwortungsfreiheit des Abgeordneten wird als „materielle Immunität“ oder, geläufiger, als „Indemnität“ bezeichnet.

Dem Abgeordneten sind damit Sonderrechte eingeräumt. Das GG garantiert in Art. 5 Abs. 1 zwar jedem Staatsbürger das Recht, seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und zu vertreten. Das Bundesverfassungsgericht bezeichnet dieses Grundrecht der freien Meinungsäußerung als eines der vornehmsten Menschenrechte überhaupt, für eine freiheitlich-demokratische Staatsordnung sei es schlechthin konstituierend, denn es ermöglicht erst die ständige geistige Auseinandersetzung, den Kampf der Meinungen, der ihr Lebensinhalt ist.

Art. 5 Abs. 2 GG setzt aber der freien Meinungsäußerung Grenzen. Die in Abs. 1 a. a. O. geregelten Freiheiten „finden ihre Schranke in den Vorschriften der allgemeinen Gesetze, den gesetzlichen Bestimmungen zum Schutze der Jugend und in dem Recht der persönlichen Ehre“. Zu den allgemeinen Gesetzen gehören insbesondere auch die Strafgesetze. Das Bundesverfassungsgericht<sup>3</sup> definiert die Regelung des Abs. 2 wie folgt: „Das Recht zur Meinungsäußerung muss zurücktreten, wenn schutzwürdige Interessen eines anderen mit einem höheren Rang durch die Betätigung der Meinungsfreiheit verletzt würden.“

Überschreitet also jemand die in Art. 5 Abs. 2 GG gezogenen Grenzen z. B. durch nach § 185–187 a StGB strafbare Äußerungen, kann er sich nicht auf das Recht der freien Meinungsäußerung berufen. Er setzt sich vielmehr der Gefahr einer vom Verletzten im Wege der Privatklage betriebenen Strafverfolgung aus (sofern nicht sogar die Staatsanwaltschaft – wegen des etwaigen öffentlichen Interesses – die Strafverfolgung übernimmt). Der Privatklage hat grundsätzlich ein Sühneversuch vor dem Schm. voraufzugehen (§ 380 StPO, § 33 SchO/Ges.). Dieser Gefahr setzt sich aber ein Abgeordneter – auch ein ehemaliger Abgeordneter – nicht aus, wenn die

Bund Deutscher Schiedsmänner und  
Schiedsfrauen e.V. -BDS-  
Postfach 100452 ♦ 44704 Bochum  
www.schiedsamt.de ♦ [info@bdsev.de](mailto:info@bdsev.de)



Voraussetzungen des Art. 46 Abs. 1 GG vorliegen. Anders ist die Rechtslage nur, wenn es sich um die a. a. O. ausdrücklich ausgenommenen verleumderischen Beleidigungen handelt oder um Delikte, die weder im Bundestag oder in einem seiner Ausschüsse begangen werden, vgl. dazu unter B.

## B. Immunität<sup>4</sup>

Dazu bestimmt Art. 46 Abs. 2 GG: „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.“

Anders als bei der in Abs. 1 geregelten „Indemnität“ (vgl. oben unter A), die einen Strafausschließungsgrund darstellt, bedeutet die Immunität<sup>5</sup> lediglich einen Aufschub der Strafverfolgung bezgl. sämtlicher von dem Abgeordneten während der Dauer seiner Abgeordneteneigenschaft begangenen strafbaren Handlungen, soweit nicht nach den Grundsätzen der Indemnität eine Strafbarkeit überhaupt entfällt. Die Strafverfolgung ist bis zum Ende der jeweiligen Legislaturperiode des Bundestages ausgeschlossen. Das bedeutet, dass für einen durch eine Meinungsäußerung des Abgeordneten erfüllten Tatbestand einer Beleidigung nach §§ 185 bis 187 a StGB der Abgeordnete nur belangt werden kann

- a) wegen einer verleumderischen Beleidigung in jedem Falle,
- b) wegen sämtlicher außerhalb des Bundestages oder seiner Ausschüsse erfolgten beleidigenden Äußerungen (z. B. in einer politischen Versammlung, bei Tagungen oder im Wirtshaus), da die Strafbarkeit grundsätzlich gegeben ist, und zwar sowohl auf öffentliche Klage der Staatsanwaltschaft als auch im Wege der Privatklage nach vorausgegangenem obligatorischen Sühneverfahren vor dem Schm.

Voraussetzung ist allerdings, dass

- a) der Bundestag die Genehmigung zur Strafverfolgung erteilt (Aufhebung der Immunität) oder
- b) die Abgeordneteneigenschaft des Beschuldigten – gleich, aus welchem Grunde – beendet ist.

Was für Beleidigungen gesagt wurde, gilt entsprechend auch für alle sonstigen Delikte, insbesondere auch für die mit obligatorischem Sühneverfahren ausgestatteten Privatklagedelikte (z. B. Körperverletzung oder Hausfriedensbruch).

## III. Die Immunität der Abgeordneten der Länderparlamente

Die unter II behandelte Regelung des GG gilt nur für die Abgeordneten des Deutschen Bundestages. Es stellt sich daher die Frage, ob ein gleicher oder ein ähnlicher Schutz auch für die Abgeordneten der Landtage bzw. der Bürgerschaften in den Stadtstaaten Hamburg und Bremen getroffen ist. Die Antworten sind in § 11 StGB und in den Verfassungen der einzelnen Länder zu finden.

§ 11 StGB lautet: „Mitglieder eines Gesetzgebungsorganes eines zur Bundesrepublik

Bund Deutscher Schiedsmänner und  
Schiedsfrauen e.V. -BDS-  
Postfach 100452 ♦ 44704 Bochum  
www.schiedsamt.de ♦ [info@bdsev.de](mailto:info@bdsev.de)



Deutschland gehörenden Landes dürfen zu keiner Zeit wegen einer Abstimmung oder einer Äußerung, die sie in der Körperschaft oder einem ihrer Ausschüsse getan haben, außerhalb der Körperschaft zur Verantwortung gezogen werden. Dies gilt nicht für verleumderische Beleidigungen."

Diese Vorschrift entspricht dem Art. 46 Abs. 1 GG (vgl. unter II A). Hinsichtlich der Indemnität sind also die Abgeordneten der Länderparlamente den Abgeordneten des Bundestages gleichgestellt. Auch sie können wegen irgendwelcher Äußerungen – ausgenommen verleumderische Beleidigungen –, die sie in der Körperschaft oder einem ihrer Ausschüsse getan haben, „zu keiner Zeit“ (also auch noch nach dem Ausscheiden aus der Körperschaft) strafrechtlich verfolgt werden. Auch hier besteht ein dauernder persönlicher Strafausschließungsgrund.

Die Immunität der Abgeordneten und ihre Bedeutung für das Sühneverfahren ... Darüber hinaus gehen die Verfassungen einzelner Länder – hier sollen nur diejenigen erwähnt werden, in denen Schr. tätig sind – noch weiter. Über die Regelung in § 11 StGB – und damit auch über Art. 46 Abs. 1 GG – hinaus wird die absolute Strafausschließung und das Verbot der Strafverfolgung auch auf (innerhalb der Körperschaft oder einem ihrer Ausschüsse geäußerte) verleumderische Beleidigungen ausgedehnt. Das ist erfolgt in Art. 35 der Berliner<sup>6</sup> und Art. 95 der Hessischen Verfassung sowie in Art. 93 der Verfassung des Landes Rheinland-Pfalz. Dagegen schließen die Verfassungen des Landes Niedersachsen in Art. 14, des Landes Nordrhein-Westfalen in Art. 47, des Landes Schleswig-Holstein in Art. 17 und des Saarlandes in Art. 82 die Indemnität für verleumderische Beleidigungen in gleicher Weise aus wie Art. 46 Abs. 1 GG.

Die Regelungen in Berlin, Hessen und Rheinland-Pfalz stehen also im Widerspruch zur Regelung des GG. Gleichwohl aber bestehen gegen die Gültigkeit dieser landesrechtlichen Vorschriften – trotz des Grundsatzes „Bundesrecht bricht Landesrecht“ – keine Bedenken. Nach § 6 Abs. 2 Ziffer 1 EGStPO (i. d. F vom 12. 9. 1950) bleiben die landesgesetzlichen Vorschriften über die Voraussetzungen, unter denen gegen die Mitglieder eines Organs der Gesetzgebung eine Strafverfolgung eingeleitet oder fortgesetzt werden kann, unberührt.

Bezgl. der „formellen“ Immunität sind in den Verfassungen der einzelnen Länder dem Art. 46 Abs. 2 GG entsprechende Bestimmungen enthalten. Die Zugehörigkeit zu den gesetzgebenden Körperschaften eines Landes stellt – wie bei den Mitgliedern des Bundestages – ein zeitlich für die Dauer der Abgeordneteneigenschaft begrenztes Strafverfolgungshindernis dar. Auch ein Landtags-(Bürgerschafts-)abgeordneter kann während der Dauer seines Mandats wegen keiner der von ihm begangenen Straftaten verfolgt werden, sofern nicht die Körperschaft, der er angehört, die Zustimmung erteilt, also die Immunität aufhebt.

Hinzuweisen ist auch noch auf § 152 a StPO. Diese Bestimmung lautet: „Landesgesetzliche Vorschriften über die Voraussetzungen, unter denen gegen Mitglieder

Bund Deutscher Schiedsmänner und  
Schiedsfrauen e.V. -BDS-  
Postfach 100452 ♦ 44704 Bochum  
www.schiedsamt.de ♦ [info@bdsev.de](mailto:info@bdsev.de)



eines Organs der Gesetzgebung eine Strafverfolgung eingeleitet oder fortgesetzt werden kann, sind auch für die anderen Länder der Bundesrepublik Deutschland und für den Bund wirksam.“

Merke: Indemnität und Immunität sind beschränkt auf Abgeordnete gesetzgebender Körperschaften (Bundestag und Landtage bzw. Bürgerschaften). Beides steht den Abgeordneten und Mandatsträgern kommunaler Körperschaften (Kreistage, Gemeindevertretungen) nicht zu! Diese können vielmehr wegen etwaiger Verfehlungen zu jeder Zeit und ohne jede Beschränkung strafrechtlich, auch im Wege der Privatklage mit notfalls obligatorisch vorgeschaltetem Sühneverfahren, belangt werden (vgl. auch SchsZtg. 1971 S. 28).

#### IV. Immunität, Indemnität und Sühneverfahren vor dem Schiedsmann

Das für die in § 380 StPO (inhaltlich gleichlautend mit der Aufzählung in § 33 SchO/Ges.) aufgeführten Privatklagedelikte obligatorisch vorgeschaltete Sühneverfahren hat seine Grundlage in der bundesrechtlichen Regelung des § 380 StPO. Es ist Prozeßvoraussetzung für die Privatklage. Es ist damit auch ein Teil der Strafverfolgung im Wege der Privatklage. Es kann daher keinem Zweifel unterliegen, dass die Zugehörigkeit eines Beschuldigten zu einer gesetzgebenden Körperschaft auch der Durchführung des Sühneverfahrens entgegensteht. Der Schm. hat also die Abgeordneteneigenschaft des Beschuldigten zu beachten. Zu beachten ist auch die Indemnität. Kommt der Schm. zu der Überzeugung, dass die Tat in der gesetzgebenden Körperschaft oder einem ihrer Ausschüsse begangen wurde und deshalb für immer straflos ist, kann er überhaupt nicht tätig werden<sup>7</sup>. Wenn die Privatklage unzulässig ist, entfällt auch das Sühneverfahren.

Immunität und Indemnität hindern das Sühneverfahren in gleicher Weise, wie sie auch einer Strafverfolgung durch die Staatsanwaltschaft entgegenstehen, sei es auf Zeit oder für dauernd.

Die Immunität hemmt auch den Ablauf der Strafantragsfrist, der „Dreimonatsfrist“. Sie beginnt erst zu laufen mit der Beendigung der Abgeordneteneigenschaft bzw. der Aufhebung der Immunität.

#### V. Zusammenfassung für die Praxis des Schiedsmanns

Wenngleich – oder auch vielleicht gerade weil – Fälle, in denen ein Bundestags-Moder Landtagsabgeordneter Beschuldigter in einem Sühneverfahren ist, recht selten sein werden, aber keineswegs unmöglich sind, muss der Schm. folgendes beachten:

a) Äußerungen, die ein Abgeordneter im Bundestag oder in einem Landtag oder in einem der Ausschüsse dieser Körperschaften getan hat, können zu keiner Zeit strafrechtlich verfolgt werden. Grundsatz der Indemnität!

Ausgenommen von der Straflosigkeit sind verleumderische Beleidigungen. Soweit sie von Landtagsabgeordneten begangen werden, besteht aber Straflosigkeit bei den Abgeordneten der gesetzgebenden Körperschaften in Berlin, Hessen und Rheinland-

-Organ des BDS

Bund Deutscher Schiedsmänner und  
Schiedsfrauen e.V. -BDS-  
Postfach 100452 ♦ 44704 Bochum  
www.schiedsamt.de ♦ [info@bdsev.de](mailto:info@bdsev.de)



Pfalz. Sie können im Gegensatz zu den Abgeordneten des Deutschen Bundestages und der Landesparlamente der übrigen Länder auch wegen der im Parlament oder dessen Ausschüssen getanen verleumderischen Beleidigungen zu keiner Zeit strafrechtlich verfolgt werden.

b) Wegen aller sonstigen strafbaren Handlungen, insbesondere auch wegen Beleidigungen aller Art, die außerhalb der Parlamente und ihrer Ausschüsse (z. B. in Versammlungen, im Wirtshaus oder dgl.) stattfanden, ist die Strafverfolgung auf Zeit ausgeschlossen, d. h. solange die Abgeordneteneigenschaft des Täters besteht.

Grundsatz der Immunität!

In den unter a) genannten Fällen kann der Schm. niemals tätig werden; zu beachten ist jedoch die Sonderregelung für Verleumdungen.

In den unter b) genannten Fällen, einschl. verleumderischer Beleidigungen, Soweit nicht Indemnität besteht, darf der Schm. erst tätig werden, wenn die Abgeordneteneigenschaft beendet ist oder die Aufhebung der Immunität für diesen Fall aufgehoben worden ist.

Der Schm. tut gut daran, sich in zweifelhaften Fällen genau zu informieren und notfalls beim Aufsichtsrichter Rückfrage zu halten. Es kann zu unliebsamen Weiterungen führen, wenn er einen durch Immunität oder gar Indemnität geschützten Abgeordneten eine Ladung zu einem Sühnetermin zugehen lässt. Es ist übrigens Sache des „Verletzten“, nicht eine Aufgabe des Schs., die Aufhebung der Immunität zu betreiben.

1 Abgeleitet vom lateinischen „indemnis“, was soviel wie „schuldlos“ oder „ohne Nachteil“ bedeutet.

2 BVerfGerE Bd. 7 S. 208 und Bd. 12 S. 125.

3 BVerfGerE Bd. 7 S. 210.

4 Abgeleitet vom lateinischen „immunitas“, was „Freisein von Verpflichtung oder Verantwortung“ bedeutet.

5 Im Gegensatz zur unter A behandelten „materiellen Immunität“ auch „formelle Immunität“ genannt

6 Die Stellung Berlins innerhalb der Bundesrepublik, insbesondere die Frage, ob Berlin ein Land der Bundesrepublik ist, ist hier ohne Bedeutung.

7 Beachte dazu die Sonderregelung für verleumderische Beleidigungen in Berlin, Hessen und Rheinland-Pfalz.

8 Die Immunität wird stets nur für ein bestimmtes Delikt und niemals in vollem Umfange aufgehoben.