



Sachstand

Indemnität von Abgeordneten des Deutschen Bundestages und des Europäischen Parlaments

Indemnität von Abgeordneten des Deutschen Bundestages und des Europäischen Parlaments

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 003/22
Abschluss der Arbeit: 27. Januar 2022
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

1. Einleitung

Dieser Sachstand stellt die Indemnität dar, deren Schutz einerseits Abgeordneten des Deutschen Bundestages und andererseits Abgeordneten des Europäischen Parlaments zukommt und geht dabei auf Unterschiede und Gemeinsamkeiten ein. Zudem werden die Grenzen der Indemnität aufgezeigt, insbesondere bezüglich Äußerungen von Abgeordneten in sozialen Medien.

2. Die Indemnität der Mitglieder des Deutschen Bundestages

Der **Indemnitätsschutz** für Mitglieder des Bundestages ist in **Art. 46 Abs. 1 GG** verankert. Dieser lautet:

„Ein Abgeordneter darf zu keiner Zeit wegen seiner Abstimmung oder wegen einer Äußerung, die er im Bundestage 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.“

Der **sachliche Schutzbereich** der Indemnität erstreckt sich auf **Abstimmungen und Äußerungen**. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist die Regelung des Art. 46 Abs. 1 GG in Anbetracht ihres Schutzzwecks weit zu verstehen.¹ Der Begriff der Äußerungen erfasst danach die Mitteilung von Tatsachen und von Meinungen im weitesten Sinne.² Die Form der Äußerung ist gleichgültig,³ sodass insbesondere mündliche und schriftliche Anfragen eines Abgeordneten an die Regierung, Beiträge zur Debatte, Zwischenrufe, schriftliche Anträge und sogar konkludente Äußerungen (etwa Gebärden oder demonstratives Sitzenbleiben) erfasst werden.⁴ In zeitlicher Hinsicht erstreckt sich der Schutzbereich auf Abstimmungen und Äußerungen, die während der Innehabung des Mandats getätigt werden.

Zum **Schutzbereich in räumlich-institutioneller Hinsicht** gehören Äußerungen im „Bundestage oder in einem seiner Ausschüsse“. Der Begriff des Bundestages wird dabei nach dem allgemeinen Sprachgebrauch des Grundgesetzes als Plenum, also als Bezeichnung für die Vollversammlung der Abgeordneten, verstanden, die nicht unbedingt im Plenarsaal stattfinden muss.⁵ Äußerungen, die außerhalb des Bundestages getätigt werden, sind nicht geschützt, etwa bei Partei- oder Wahlveranstaltungen, aber auch auf amtlichen Reisen, in Presse-, Rundfunk- und Fernsehinterviews und

1 BVerfGE 134, 141 (183).

2 Schulze-Fielitz, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 3. Auflage 2015, Art. 46 Rn. 13.

3 Klein, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 17 Rn. 27.

4 Butzer, in: BeckOK GG, 49. Ed. 15.11.2021, Art. 46 Rn. 3.

5 Magiera, in: Kahl u.a. (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand: 187. EL (November 2017), Art. 46 Rn. 115.

bei Sprechstunden im Wahlkreis. Insoweit fehlt es stets an der parlamentsorganisatorischen Einbindung des Abgeordneten, da er in diesem Kontext nicht als Mitglied des Parlaments auftritt.⁶ Das gilt auch bei sozialen Medien, da diese den traditionellen Medien entsprechend ebenfalls die Äußerungen des Abgeordneten an einen unbestimmten Kreis von Adressaten vermitteln.⁷ Private Unterhaltungen zwischen Abgeordneten werden mangels Parlamentsbezugs ebenfalls nicht geschützt.⁸

Wird jedoch das, was der Abgeordnete zuvor in öffentlicher Sitzung gesagt hat, danach wörtlich wiedergegeben – egal, ob schriftlich (etwa Pressemitteilung) oder mündlich, per Twitter, WhatsApp oder SMS – greift der Schutz nach Art. 42 Abs. 3 GG, dem zufolge wahrheitsgetreue Berichte über die öffentlichen Sitzungen des Bundestages und seiner Ausschüsse von jeder Verantwortung frei bleiben.⁹

Ausdrücklich **ausgenommen vom Schutzbereich der Indemnität** sind nach Art. 46 Abs. 1 S. 2 GG verleumderische Beleidigungen. Sie werden schon tatbestandlich nicht erfasst und sind der Strafverfolgung zugänglich.¹⁰ Dies gilt unabhängig von Form und institutionellem Kontext. Nach § 187 Strafgesetzbuch (StGB)¹¹ liegt eine Verleumdung vor, wenn eine Person wider besseres Wissen eine unwahre Tatsache über einen Anderen behauptet oder verbreitet, die geeignet ist, diesen verächtlich zu machen oder in der öffentlichen Meinung herabzuwürdigen oder dessen Kredit zu gefährden. Dabei ist die Unwahrheit der Tatsache, die bereits der Begriffsdefinition nach dem Beweis zugänglich sein muss, zentrales Tatbestandsmerkmal. Wider besseres Wissen verlangt zudem das Bewusstsein des Täters über die Unwahrheit seiner Behauptung.¹²

3. Die Indemnität der Mitglieder des Europäischen Parlaments

Die Indemnität der Mitglieder des Europäischen Parlaments bestimmt sich nach Artikel 8 des Protokolls über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Union.¹³ Dieser lautet:

6 Storr, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Auflage 2018, Art. 46 Rn. 17.

7 Vgl. zur Indemnität nach Art. 37 der Landesverfassung Baden-Württemberg: Lenz, Indemnitätsschutz von Landtagsabgeordneten bei Äußerungen in sozialen Medien, VBlBW 2019, 89 (91).

8 Trute, in: von Münch/Kunig, 7. Auflage 2021, GG Art. 46 Rn. 22.

9 Butzer, in: BeckOK GG, 49. Ed. 15.11.2021, Art. 46 Rn. 7.

10 Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 46 Rn. 14.

11 Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. November 1998 (BGBl. I S. 3322), zuletzt geändert durch Art. 2 G zur Änd. des InfektionsschutzG und weiterer Gesetze anlässlich der Aufhebung der Feststellung der epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 22. November 2021 (BGBl. I S. 4906).

12 Regge/Pegel, in: Münchener Kommentar zum StGB, 4. Auflage 2021, § 187 Rn. 6-10.

13 Protokoll über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Union vom 8. April 1965 (konsolidierte Fassung gemäß ABl. 2012 C 326 S. 266), Celex-Nr. 1 1965 F/PRO/PRI.

„Wegen einer in Ausübung ihres Amtes erfolgten Äußerung oder Abstimmung dürfen Mitglieder des Europäischen Parlaments weder in ein Ermittlungsverfahren verwickelt noch festgenommen oder verfolgt werden.“

Auch wenn die Anwendung der Vorschrift dem nationalen Gericht obliegt, bestimmt sich ihr Umfang ausschließlich nach Unionsrecht.¹⁴

Genau wie die Regelung nach Art. 46 Abs. 1 GG schützt die **Indemnität** für Europaabgeordnete nicht nur vor strafrechtlicher Sanktionierung, sondern **vor jeglichen gerichtlichen Verfahren**.¹⁵

Anders als Art. 46 Abs. 1 GG erfasst Art. 8 nicht nur die Äußerungen des Abgeordneten im Parlament und seinen Ausschüssen, sondern alle „in Ausübung ihres Amtes erfolgten“ Äußerungen und Abstimmungen. Eine Beschränkung des Schutzbereichs in räumlich-institutioneller Hinsicht erfolgt also nicht, vielmehr genügt der **sachlich-inhaltliche Zusammenhang mit dem Mandat**. Es können also auch politische Äußerungen des Abgeordneten in seinem Heimatland davon erfasst sein, wenn sie mit seinem Status als EP-Mitglied zusammenhängen.¹⁶

Der Europäische Gerichtshof hat in seinem Urteil *Patriciello*¹⁷ zum Kriterium der „in Ausübung ihres Amtes erfolgten Äußerung“ Stellung genommen. Zunächst sei der Begriff der „Äußerung“ weit auszulegen, sodass davon alle Worte und Erklärungen erfasst werden, die subjektive Beurteilungen darstellen.¹⁸ Außerdem hat er das Erfordernis eines **Zusammenhangs zwischen der erfolgten Äußerung und der parlamentarischen Tätigkeit** bestätigt und dahingehend konkretisiert, dass dieser Zusammenhang „**unmittelbar und in offenkundiger Weise ersichtlich sein muss**“.¹⁹

Diese Grundsätze sind auch auf Äußerungen in sozialen Netzwerken übertragbar. Weil **Art. 8 des Protokolls über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Union** – anders als Art. 46 GG – **keinen Ausschluss von Verleumdungen** enthält, können verleumderische Beleidigungen nur straf- oder zivilrechtlich verfolgt werden, soweit diese nicht in einem unmittelbaren und offensichtlichen Zusammenhang mit der Ausübung des Amtes als Europaabgeordneter stehen.

Der Unterschied zwischen der Reichweite des Indemnitätsschutzes auf nationaler und europäischer Ebene beruht auf den **verschiedenen Verfassungstraditionen der Mitgliedsstaaten**. Die Mehrheit der Verfassungen der Mitgliedstaaten schützt alle in Ausübung des Amtes erfolgten Äußerungen der

14 Schmidt, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage 2015, AEUV Art. 343 Rn. 28.

15 Athen/Dörr, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 74. EL September 2021, AEUV Art. 343 Rn. 78.

16 Athen/Dörr, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 74. EL September 2021, AEUV Art. 343 Rn. 76.

17 EuGH Urt. v. 6.9.2011 – C-163/10, BeckRS 2011, 81288.

18 EuGH Urt. v. 6.9.2011 – C-163/10, BeckRS 2011, 81288 Rn. 32.

19 EuGH Urt. v. 6.9.2011 – C-163/10, BeckRS 2011, 81288 Rn. 35.

Abgeordneten der nationalen Parlamente, so in Belgien, Frankreich, Griechenland, Italien, Luxemburg, Österreich, Portugal, Schweden und Spanien. Eine dem Art. 46 GG entsprechende Beschränkung kennen außer Deutschland nur Dänemark, Irland, die Niederlande und Großbritannien.²⁰ In Anlehnung an die **Verfassungen des romanischen Rechtskreises** gewährt Art. 8 des Protokolls über die Vorrechte und Befreiungen der Europäischen Union **umfassenden Schutz für alle in Ausübung des Amtes erfolgten Äußerungen.**²¹

* * *

20 Uppenbrink, Das Europäische Mandat – Status der Abgeordneten des Europäischen Parlaments, 2004, S. 53 f.

21 Haag/Bieber, in: von der Groeben/Thiesing/Ehlermann (Hrsg.), Kommentar zum EU-/EG-Vertrag, 5. Auflage 2004, Art. 138 Anhang Rn. 25.