

**Bericht und Antrag des nicht ständigen Ausschusses nach Artikel 125 der Bremischen Landesverfassung (BremLV) zur Änderung des Immunitätsrechts****Änderung der Bremischen Landesverfassung zur Neugestaltung des Immunitätsrechts****I. Bericht**

Der Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss legte der Bürgerschaft (Landtag) mit der Drucksache 19/642 einen Bericht und Antrag mit einem Gesetzentwurf zur Änderung des Artikels 95 der Bremischen Landesverfassung zur Neugestaltung des Immunitätsrechts vor. Die Bürgerschaft (Landtag) beschloss das Gesetz zur Änderung der Bremischen Landesverfassung in ihrer Sitzung am 13. Juni 2016 in erster Lesung. Im Übrigen nahm die Bürgerschaft (Landtag) von dem Bericht Kenntnis.

Die Bürgerschaft (Landtag) setzte einen nicht ständigen Ausschuss gemäß Artikel 125 der Bremischen Landesverfassung ein und wählte folgende Abgeordnete als dessen Mitglieder und stellvertretende Mitglieder:

Mitglieder	Stellvertretende Mitglieder
Aulepp, Sascha (SPD)	Böschchen, Sybille (SPD)
Grotheer, Antje (SPD)	Peters-Rehwinkel, Insa (SPD)
Tschöpe, Björn (SPD)	Senkal, Sükrü (SPD)
Neumeyer, Silvia (CDU)	Ahrens, Sandra (CDU)
Özidal, Turhal (CDU)	Dr. vom Bruch, Thomas (CDU)
Dr. Kappert-Gonther, Kirsten (Bündnis 90/Die Grünen)	Dogan, Sülmez (Bündnis 90/Die Grünen)
Dr. Schaefer, Maike (Bündnis 90/Die Grünen)	Öztürk, Mustafa (Bündnis 90/Die Grünen)
Vogt, Kristina (DIE LINKE)	Rupp, Klaus Rainer (DIE LINKE)
Prof. Dr. Hilz, Hauke (FDP)	Dr. Buhlert, Magnus (FDP)

Die Bürgerschaft (Landtag) überwies das Gesetz zur Änderung der Landesverfassung an den nicht ständigen Ausschuss gemäß Artikel 125 der Landesverfassung zur weiteren Beratung und Berichterstattung.

In der konstituierenden Sitzung des Ausschusses am 24. August 2016 wurden die Abgeordnete Dr. Maike Schaefer zur Vorsitzenden und der Abgeordnete Björn Tschöpe zum stellvertretenden Vorsitzenden gewählt.

Der Ausschuss beriet die geplante Verfassungsänderung in seinen Sitzungen am 24. August 2016, am 18. Oktober 2016 und am 4. November 2016. In der Sitzung am 18. Oktober 2016 führte er eine Anhörung durch, an der Vertreter der Polizei Bremen, der Staatsanwaltschaft Bremen sowie der Hanseatischen Rechtsanwaltskammer Bremen teilnahmen. Außerdem erläuterte die Präsidentin der Hamburgischen Bürgerschaft dem Ausschuss schriftlich die Handhabung der hamburgischen Regelung zur Immunität von Abgeordneten.

Der Vertreter der Staatsanwaltschaft bewertete positiv, dass nach dem Gesetzentwurf künftig auf verfassungsrechtlicher Grundlage und nicht durch eine ein-

fache Vorabgenehmigung die Einleitung von Ermittlungsverfahren und Vornahme bestimmter Ermittlungsmaßnahmen zulässig sein solle. Problematisch wurde die Ausgestaltung des Reklamationsrechts als Minderheitenrecht eingeschätzt, weil damit eine Information aller Abgeordneten über eingeleitete Ermittlungsverfahren verbunden sei, um diese überhaupt in die Lage zu versetzen, eine Entscheidung über die Aussetzung der Ermittlungen zu treffen. Damit würde die gebotene Vertraulichkeit von Immunitätsverfahren, die Anlass für eine Neuregelung ist, infrage gestellt. Darüber hinaus merkte die Staatsanwaltschaft an, dass qualifizierte Ermittlungsmaßnahmen, wie insbesondere Durchsuchungen und Telekommunikationsüberwachungsmaßnahmen zum Standardrepertoire staatsanwaltschaftlicher Ermittlungen zählten, die vornehmlich dann erfolgversprechend seien, wenn sie von äußeren Einflüssen und Kenntnisnahmen unbeeinflusst vollzogen werden könnten. Wenn die Durchführung solcher Maßnahmen von einer Genehmigung des Parlaments abhängig gemacht werde, müssten die Entscheidungsträger über den Sachverhalt informiert werden. Dies berge die Gefahr in sich, dass die strafprozessuale Maßnahme frühzeitig in der Öffentlichkeit bekannt würde. Damit werde ein Aufklärungserfolg vereitelt.

Auch könnten sich daraus für den betroffenen Abgeordneten negative Konsequenzen ergeben. Soweit in dem vorliegenden Entwurf des Artikels 95 Abs. 1 BremLV die Genehmigung der Immunität für qualifizierte Ermittlungsmaßnahmen der Durchsuchung und der Telekommunikationsüberwachung davon abhängig gemacht werde, dass die beabsichtigten strafprozessualen Maßnahmen die Ausübung des Mandats beschränken müssten, könnte die Unbestimmtheit des Begriffs zu erheblichen Differenzen zwischen Bürgerschaft (Landtag) und Staatsanwaltschaft führen. Fraglich sei bereits, ob eine strafprozessuale Maßnahme der Telekommunikationsüberwachung überhaupt das Mandat beschränken könne. Der vorgelegte Gesetzentwurf stelle sich gegenüber der jetzigen Regelung zur Durchsuchung als deutliche Verschlechterung dar. Nach der noch geltenden Regelung seien nämlich Durchsuchungen bei Gefahr im Verzug durchaus ohne Genehmigung der Bürgerschaft (Landtag) zulässig. Diese Möglichkeit sei nach dem Gesetzentwurf nicht mehr vorgesehen.

Nach Auffassung der Polizei gefährde der Einwilligungsvorbehalt für Durchsuchungs- und Telekommunikationsüberwachungsmaßnahmen die mit der Gesetzgebung verbundenen Ziele, namentlich eine Reduzierung von Immunitätsverfahren und die Vermeidung negativer Publizität einerseits sowie eine funktionsfähige und effiziente Strafverfolgung andererseits. Sie könne insbesondere dazu führen, dass zur Vermeidung zeitlicher Nachteile bei fortgeschrittenen Ermittlungen quasi vorsorglich eine Durchsuchung beantragt werde. Außerdem gehe die Ausdehnung des Einwilligungsvorbehalts der Bremischen Bürgerschaft auf die Durchführung von Durchsuchungs- und Telekommunikationsüberwachungsmaßnahmen über die derzeit bestehende Regelung in der Geschäftsordnung der Bremischen Bürgerschaft hinaus. Da für Durchsuchungen keine Eilbefugnis bei Gefahr im Verzug mehr vorgesehen sei, beeinträchtige der vorliegende Gesetzentwurf das Strafverfolgungsinteresse in erheblichem Umfang. Telekommunikationsüberwachungsmaßnahmen, die nach dem Gesetzentwurf unter einen Genehmigungsvorbehalt gestellt würden, seien nach der gegenwärtigen Rechtslage von der Vorabgenehmigung umfasst. Auch das beeinträchtige das Strafverfolgungsinteresse in erheblichem Umfang. Die Formulierung „und die Ausübung ihres Mandats beschränkenden Maßnahmen“ könne in der Praxis zu erheblichen Abgrenzungsschwierigkeiten führen.

Der Vertreter der Hanseatischen Rechtsanwaltskammer verwies darauf, dass der Gesetzentwurf die Tätigkeit der Kammer nur am Rand berühre. Insgesamt bewerte die Kammer das Vorhaben jedoch als kritisch, weil darin letztlich ein Hadern mit der Presseberichterstattung als Zweifel am geltenden Immunitätsrecht zum Ausdruck komme.

In ihrer schriftlichen Stellungnahme führte die Hamburgische Bürgerschaft aus, nach Artikel 15 der Hamburgischen Verfassung bestehe kein Hindernis für die Einleitung von Ermittlungsverfahren, solange und soweit hiermit keine freiheitsbeschränkenden und gleichzeitig die Ausübung des Mandats beeinträchtigenden Maßnahmen verbunden seien. Zur Klärung der Frage, ob eine Maßnahme unter dem Einwilligungsvorbehalt der Bürgerschaft stehe, sei eine Betrachtung der konkreten Einzelmaßnahme und deren Auswirkung auf die Mandatsausübung erforderlich. Bei der Auslegung des Merkmals „Beeinträchtigung der

Mandatsausübung“ sei zu berücksichtigen, dass die Immunität nicht dem einzelnen Abgeordneten, sondern dem Parlament insgesamt diene. Eine Beschränkung der Mandatsausübung werde jedenfalls dann zu bejahen sein, wenn die parlamentarische Arbeit im engeren Sinne (z. B. Vernehmung oder Gerichtsverhandlung während einer Bürgerschafts-, Ausschuss- oder Fraktionssitzung) beeinträchtigt werde.

Die Staatsanwaltschaft teile der Bürgerschaft die Einleitung eines Ermittlungsverfahrens gegen einen Abgeordneten mit, um ihr die Geltendmachung des Reklamationsrechts aus Artikel 15 Abs. 2 der Hamburgischen Verfassung zu ermöglichen. Danach werde u. a. „jedes gegen Abgeordnete gerichtete Straf- oder Ermittlungsverfahren“ auf Verlangen der Bürgerschaft für die Dauer ihres Mandats aufgehoben. Die Bürgerschaft habe dadurch das Recht, im Einzelfall durch Beschluss die Immunität herzustellen. Von dieser Möglichkeit sei dann Gebrauch zu machen, wenn befürchtet werde, das Ermittlungsverfahren könnte die Arbeits- und Funktionsfähigkeit der Bürgerschaft beeinträchtigen. Das Recht, die Verfahrensaufhebung zu verlangen, stehe allein der Bürgerschaft zu. Das Interesse eines betroffenen Abgeordneten stehe nicht im Vordergrund. Von ihrem Recht aus Artikel 15 Abs. 2 der Hamburgischen Verfassung habe die Bürgerschaft bislang erst einmal Gebrauch gemacht. In der Verfahrenspraxis habe man sich darauf verständigt, dass die Präsidentin bzw. der Präsident der Hamburgischen Bürgerschaft, wenn er von der Einleitung eines Ermittlungsverfahrens informiert worden sei, zunächst die Fraktionsvorsitzenden in Kenntnis setze. Sofern danach kein Verlangen nach Artikel 15 Abs. 2 der Hamburgischen Verfassung gestellt werde, werde die Angelegenheit als erledigt betrachtet. Anderenfalls werde eine Entscheidung der Bürgerschaft herbeigeführt. Im Hinblick auf den fairen Umgang miteinander werde nach der erfolgten Absprache auch der betroffene Abgeordnete informiert.

Mit E-Mail vom 18. Oktober 2016 legte die Fraktion der SPD den in der Anlage beigefügten geänderten Gesetzentwurf vor, den der Ausschuss in seiner Sitzung am 4. November 2016 beraten hat.

Dem nicht ständigen Ausschuss erscheint die sachliche Berechtigung eines umfassenden Verfolgungsschutzes in einem demokratischen Staat mit Streitentscheidungsmöglichkeiten vor allem verfassungsrechtlicher Art zumindest zweifelhaft. Er birgt auch die Gefahr, dass sich die ursprüngliche Schutzrichtung für die einzelnen Abgeordneten eher negativ auswirkt. Deshalb regt er an, den Schutzbereich des Artikels 95 der Bremischen Landesverfassung zu präzisieren. In Anlehnung an die hamburgische Regelung sind nach dem geänderten Gesetzentwurf Maßnahmen unterhalb der Schwelle von Verhaftungen oder Freiheitsbeschränkungen ohne weitere Genehmigung der Bürgerschaft (Landtag) zulässig. Die Zuständigkeit für die Entscheidung über die Aufhebung der Immunität wird auf den Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss übertragen, der mit qualifizierter Mehrheit entscheiden muss. Auf ein Reklamationsrecht, mit dem die Bürgerschaft (Landtag) verlangen kann, dass die Immunität von Abgeordneten wiederhergestellt wird, soll verzichtet werden, um negative Publizität zu vermeiden.

Der Ausschuss verständigte sich, den der Bürgerschaft (Landtag) zu erstatten den Bericht im Umlaufverfahren zu beschließen. Die Beschlussfassung wurde am 11. Dezember 2016 abgeschlossen.

Die Beschlussempfehlung des nicht ständigen Ausschusses nach Artikel 125 der Bremischen Landesverfassung zur Änderung des Immunitätsrechts erfolgt mehrheitlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, der CDU, Bündnis 90/Die Grünen und der FDP sowie gegen die Stimme der Vertreterin der Fraktion DIE LINKE.

## **II. Antrag**

Der nicht ständige Ausschuss nach Artikel 125 BremLV zur Änderung des Immunitätsrechts empfiehlt der Bürgerschaft (Landtag) mehrheitlich mit den Stimmen der Fraktionen der SPD, der CDU, Bündnis 90/Die Grünen und der FDP sowie gegen die Stimme der Vertreterin der Fraktion DIE LINKE, den in der Anlage beigefügten Entwurf eines Gesetzes zur Änderung der Landesverfassung der Freien Hansestadt Bremen in zweiter und dritter Lesung zu beschließen.

Im Übrigen nimmt die Bürgerschaft (Landtag) von dem Bericht des nicht ständigen Ausschusses nach Artikel 125 BremLV zur Änderung des Immunitätsrechts Kenntnis.

Dr. Maike Schaefer  
(Vorsitzende)

## **Anlage zum Bericht des Ausschusses nach Artikel 125 BremLV zur Änderung des Artikels 95 BremLV**

### **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), der zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. März 2016 (Brem.GBl. S. 200) geändert worden ist, wird wie folgt gefasst:

#### „Artikel 95

(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) Eine Ermittlungsmaßnahme, die sich gegen einen Abgeordneten richtet und voraussichtlich Erkenntnisse erbringen würde, über die dieser als Berufsgeheimnisträger das Zeugnis verweigern dürfte, ist unzulässig. Dennoch erlangte Erkenntnisse dürfen nicht verwendet werden.

(3) Die nach Absatz 1 erforderliche Einwilligung erteilt der Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss mit der Mehrheit von drei Vierteln seiner Mitglieder.

(4) Das Nähere regelt die Geschäftsordnung.“

#### **Artikel 2**

Dieses Gesetz tritt am Tag nach seiner Verkündung in Kraft.

### **Begründung**

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

Die sachliche Berechtigung eines umfassenden Verfolgungsschutzes erscheint in einem demokratischen Staat mit Streitentscheidungsmöglichkeiten vor allem verfassungsrechtlicher Art zumindest zweifelhaft. Er birgt auch die Gefahr, dass sich die ursprüngliche Schutzrichtung für die einzelnen Abgeordneten eher negativ auswirkt. Vor diesem Hintergrund soll der Schutzbereich des Artikels 95 der Bremischen Landesverfassung präzisiert werden. Auf ein Reklamationsrecht, mit dem die Bürgerschaft (Landtag) verlangen kann, dass die Immunität von Abgeordneten wiederhergestellt wird, wird ausdrücklich verzichtet, um negative Publizität zu vermeiden.

Zu Absatz 1

Die Arbeits- und Funktionsfähigkeit der Bürgerschaft als Schutzzweck des Artikels 95 werden durch solche Handlungen gegen Abgeordnete nicht berührt, die unterhalb der Schwelle von Verhaftungen oder qualifizierten freiheitsbeschränkenden Maßnahmen gegen Abgeordnete liegen. Deshalb bedarf es des Schutzes vor Untersuchungs- und Ermittlungsmaßnahmen nicht.

Die Immunität schützt die Abgeordneten der Bürgerschaft während der Dauer ihres Mandats. Dementsprechend erstreckt sich der Schutz auf die Zeit von der Konstituierung einer neugewählten Bürgerschaft an bis zur Beendigung des Mandats. Auf den Grund für den Verlust der Abgeordneteneigenschaft kommt es nicht an.

Der Schutz des Artikels 95 Abs. 1 erstreckt sich auf Verhaftungen sowie sonstige die Freiheit und die Ausübung des Mandats beschränkende Maßnahmen. Sonstige Maßnahmen der Ermittlungsbehörden gegen Abgeordnete sind danach bereits auf Grundlage der Verfassung erlaubt.

Der Begriff der Verhaftung (Artikel 95 Abs. 1 Alternative 1) ist weit zu fassen. Unter Verhaftungen fallen dementsprechend alle Arten von Freiheitsentziehungen, insbesondere die Strafhaft, die Untersuchungshaft, die vorläufige Festnahme nach §§ 127, 127b Strafprozessordnung (StPO), die Unterbringung nach § 81 StPO, die einstweilige Unterbringung nach § 126a StPO, aber auch Maßnahmen der Sicherung und Besserung, Ersatzfreiheitsstrafen und andere Haftarten, wie Erzwingungshaft, Schutz-, Beuge- und Zivilhaft sowie die Unterbringung nach dem Gesetz über Hilfen und Schutzmaßnahmen bei psychischen Krankheiten (PsychKG).

Unter sonstige die Freiheit eines Abgeordneten beschränkende Maßnahmen (Artikel 95 Abs. 1 Alternative 2) sind solche Maßnahmen zu verstehen, die die körperliche Bewegungsfreiheit des Abgeordneten für eine gewisse Zeit aufheben, wie z. B. körperliche Untersuchungen, Aufenthaltsbeschränkungen, Platzverweise, vorübergehendes polizeiliches Anhalten oder Festhalten.

Zusätzlich verlangt der Tatbestand der zweiten Alternative des Artikels 95 („freiheitsbeschränkende Maßnahmen“) das Vorliegen des Tatbestandsmerkmals „Beschränkung der Ausübung des Mandats“ durch die freiheitsbeschränkende Maßnahme. Daraus ergibt sich, dass nicht jede Freiheitsbeschränkung unter dem Vorbehalt der Einwilligung der Bürgerschaft steht und deshalb etwa jeder staatliche Zwang von einem Abgeordneten fernzuhalten ist. Der Schutz der persönlichen Freiheit der Abgeordneten stellt keinen Selbstzweck dar. Sie besitzt einen eindeutigen funktionalen Bezug im Hinblick auf die Mandatsausübung. Maßgeblich sind die konkreten tatsächlichen Umstände des Einzelfalls.

Zu Absatz 2

Absatz 2 wiederholt den Wortlaut des § 160a Abs. 1 StPO für die Abgeordneten der Bremischen Bürgerschaft.

Die Vorschrift sieht ein Beweiserhebungs- und ein Beweisverwertungsverbot für solche Erkenntnisse vor, für die den Abgeordneten ein Zeugnisverweigerungsrecht als Berufsgeheimnisträger zukommt. Sie schützt die Abgeordneten als Berufsgeheimnisträger in deren Eigenschaft vor grundrechtseingreifenden Ermittlungstätigkeiten, insbesondere vor denen der Telekommunikationsüberwachung oder auch der Hausdurchsuchungen.

Zu Absatz 3

Die Vorschrift überträgt die Zuständigkeit für die Erteilung der Einwilligung über die Aufhebung der Immunität auf den Verfassungs- und Geschäftsordnungsausschuss. Wegen der besonderen Bedeutung ist für die Entscheidung eine qualifizierte Mehrheit der Ausschussmitglieder erforderlich.

Zu Absatz 4

Die Vorschrift stellt klar, dass Regelungen zur näheren Ausgestaltung des Verfahrens durch die Geschäftsordnung der Bremischen Bürgerschaft getroffen werden können.