

**Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 16/883**

**Der Präsident des
Schleswig-Holsteinischen Landtages**

Wissenschaftlicher Dienst

An den
Vorsitzenden
des Innen- und Rechtsausschusses
Herrn Werner Kalinka, MdL

im Hause

Ihr Auftrag vom: 27. April 2006

Mein Zeichen: L 201 – 79/16

Bearbeiter: Dr. Johannes Caspar

**Telefon (0431) 988-1103
Telefax (0049/431) 988-1250
johannes.caspar@landtag.ltsh.de**

1. Juni 2006

Erfordernis einer gesetzlichen Rechtsgrundlage für die Mitteilung einer Einleitung eines staatsanwaltschaftlichen Vorprüfungsverfahrens gegen eine Abgeordnete oder einen Abgeordneten an den Präsidenten des Schleswig-Holsteinischen Landtages/Regelungsvorschlag

Sehr geehrter Herr Kalinka,

auf die uns in der Sitzung des Innen- und Rechtsausschusses am 27. April 2006 gestellte Frage, ob Nr. 2 der Grundsätze für die Behandlung von Immunitätsangelegenheiten eine ausreichende Rechtsgrundlage für die Staatsanwaltschaft darstellt, um diese zu verpflichten, sämtliche Vorprüfungsverfahren gegen Abgeordnete unverzüglich dem Präsidenten des Landtags zu melden, nehmen wir wie folgt Stellung:

1. Zum Erfordernis einer gesetzlichen Regelung

Die Grundsätze für die Behandlung von Immunitätsangelegenheiten werden regelmäßig durch Landtagsbeschluss für jede Legislaturperiode festgelegt (vgl. Drs. 16/29). Für die 16. WP erfolgte eine unveränderte Annahme der Grundsätze der 15. Wahlperiode durch das Plenum (Prot. vom 16.Juni 2005, S. 400).

Gemäß Nr. 2 der Grundsätze für die Behandlung von Immunitätsangelegenheiten ist dem Präsidenten des Schleswig-Holsteinischen Landtags von der Einleitung eines staatsanwaltschaftlichen Vorprüfungsverfahrens gegen eine Abgeordnete oder einen Abgeordneten, das in das AR-Register eingetragen ist, unverzüglich Mitteilung zu machen.

Das Bestehen einer Unterrichtungspflicht über die Einleitung eines staatsanwaltschaftlichen Vorprüfungsverfahrens gegen eine Abgeordnete oder einen Abgeordneten des Schleswig-Holsteinischen Landtags setzt voraus, dass die Regelung in Nr. 2 der Immunitätsgrundsätze eine hinreichende Rechtsgrundlage für eine Mitteilung der Staatsanwaltschaft darstellt. Anderenfalls fehlte es nicht nur an einer verbindlichen Verpflichtung, sondern bereits an einer Befugnis der Staatsanwaltschaft zur Informationsweiterleitung an den Landtagspräsidenten.

Die durch die Staatsanwaltschaft an den Landtagspräsidenten gerichtete Mitteilung über **Vorermittlungen** zur Klärung, ob aufgrund vorliegender strafrechtlicher Anhaltspunkte ein Ermittlungsverfahren gegen eine Abgeordnete oder einen Abgeordneten einzuleiten ist, stellt eine Weitergabe von persönlichen Daten dar, die nach Artikel 2 Abs. 1 i. V. m. Artikel 1 Abs. 1 GG durch das Recht auf **informationelle Selbstbestimmung** geschützt sind (BVerfGE 65, 1 [41 ff.]). Das Grundrecht der informationellen Selbstbestimmung schützt vor der unbegrenzten Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe nicht nur von Daten der persönlichen Lebensführung, sondern auch von Daten über **das soziale Verhalten** des Einzelnen, insbesondere über dessen strafrechtliche Verantwortung, die der persönlichen Verfügungsmöglichkeit des Einzelnen entzogen sind (vgl. nur BVerwGE 113, 44 ff.).

Soweit Abgeordnete als Privatpersonen oder auch in ihrer Abgeordneteneigenschaft mit Strafanzeigen überzogen werden, liegt dem jeweils ein aufzuklärender Sachverhalt zugrunde, der – unabhängig von der Richtigkeit der jeweiligen Vorwürfe - regelmäßig geeignet sein wird, das Persönlichkeitsrecht des Abgeordneten in der Öffentlichkeit zu beeinträchtigen. Die planvolle Weitergabe von Daten über möglicherweise strafrechtlich relevantes Verhalten eines Abgeordneten stellt einen gezielte Eingriff in das Recht des Betroffenen auf informationelle Selbstbestimmung dar und bedarf daher einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage (vgl. grundlegend BVerfGE 65, 1 [44]).

Ob der Beschluss des Parlaments über die Grundsätze für die Behandlung von Immunitätsangelegenheiten hierzu ausreicht, ist fraglich. Bei den vom Landtag beschlossenen Immunitätsgrundsätzen handelt es sich um eine autonome Verfahrensentscheidung des Parlaments über die Unterrichtungs- bzw. Genehmigungspraxis in Immunitätsangelegenheiten. Soweit die damit verbundenen Eingriffe in das informationelle Selbstbestimmungsrecht der betroffenen Abgeordneten bereits eine hinrei-

chende gesetzliche Ermächtigung unmittelbar durch die verfassungsrechtliche Immunitätsgarantie erhält, bedarf es hierfür keiner zusätzlichen gesetzlichen Grundlage. Die Beschlussfassung zur näheren Ausdifferenzierung von Meldepflichten wird insoweit unmittelbar von Artikel 24 Abs. 2 LV gedeckt, so dass der Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes einer Anwendung der Beschlüsse nicht entgegensteht. Dies gilt jedoch nur für eine Datenweitergabe im **Schutzbereich des Art. 24 Abs. 2 LV**. Insoweit kommt es darauf an, ob die landesverfassungsrechtliche Immunitätsgarantie für Abgeordnete des Schleswig-Holsteinischen Landtags sich auch auf **staatsanwaltschaftliche Vorermittlungen** zur Klärung des **Anfangsverdachts** einer verfolgbaren Straftat erstreckt.

Nach Art. 24 Abs. 2 LV darf eine Abgeordnete oder ein Abgeordneter wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung nur mit Genehmigung des Landtags zur **Verantwortung gezogen** werden. Diese Regelung entspricht der Immunitätsregelung in Art. 46 Abs. 1 S. 1 GG. Zur Verantwortung gezogen wird die oder der Abgeordnete nicht nur durch den Abschluss von Gerichtsverfahren, unter den Schutzbereich fallen zudem alle behördlichen Handlungen, die darauf zielen, die vom Tatbestand umfassten Sanktionen zu realisieren (vgl. Trute, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar Bd. 2, Artikel 46 Rn. 33). Ein Zur-Verantwortung-Ziehen stellt daher unstreitig bereits eine **Einleitung eines Ermittlungsverfahrens** durch die Staatsanwaltschaft gemäß § 160 StPO dar. Fraglich ist indes, ob der Schutzbereich der Immunität sich darüber hinaus auch auf **Vorermittlungen** zur Klärung, ob aufgrund tatsächlicher Anhaltspunkte ein Ermittlungsverfahren gegen eine Abgeordnete oder einen Abgeordneten einzuleiten ist, erstreckt.

Eine **Ausdehnung** der Immunitätsgarantie auf Ermittlungen im **Vorfeld** eines strafprozessualen Anfangsverdachts im Sinne des § 152 Abs. 2 StPO, die dazu dienen, die Entscheidung darüber vorzubereiten, ob ein Ermittlungsverfahren eingeleitet werden soll, ist nach breiter Auffassung des Schrifttums abzulehnen. Der Schutzzweck der Immunitätsgarantie, die die Funktionsfähigkeit des Parlaments und das Ansehen der Volksrepräsentation sicherstellen soll, wird regelmäßig im Stadium der staatsanwaltschaftlichen Aufklärungsarbeit, der noch keine Ermittlungstendenz innewohnt, nicht beeinträchtigt (vgl. im Ergebnis so Trute, a. a. O., Artikel 46 Rn. 33; Lange, Vorermittlungen. Die Behandlung des staatsanwaltschaftlichen Vorermittlungsverfahrens unter besonderer Berücksichtigung von Abgeordneten, Politikern und Prominenten, S. 159 ff.; Butzer, Immunität im demokratischen Rechtsstaat, S. 206 f.). Eine Geneh-

migungsbefugnis des Parlaments besteht insoweit nicht für solche Untersuchungshandlungen der Staatsanwaltschaft, deren es bedarf, um festzustellen, ob durch die Staatsanwaltschaft eine Verfolgungsgenehmigung des Parlaments eingeholt werden soll (Klein, in: Schneider/Zeh [Hrsg.], Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, § 17 Rn. 45 mit zahlreichen weiteren Nachweisen). Damit berührt die vorläufige rechtliche und tatsächliche Schlüssigkeitsprüfung durch die Staatsanwaltschaft, ob ein Verhalten des Verdächtigen einen Straftatbestand erfüllen kann, ob nicht zu beseitigende Verfahrenshindernisse vorliegen oder ob sich die Strafanzeige aus tatsächlichen Gründen als haltlos beziehungsweise querulatorisch erweist, noch nicht den Schutzbereich des Artikel 24 Abs. 2 LV. Erst die Entscheidung der Ermittlungsbehörden, dass hinreichende tatsächliche Anhaltspunkte im Sinne eines konkreten Anfangsverdachts für die Einleitung eines Ermittlungsverfahrens vorliegen (vgl. Meyer-Gossner, Kommentar zur Strafprozessordnung, § 152 Rn. 4; ferner zum Begriff des Anfangsverdachts Artzt, Die verfahrensrechtliche Bedeutung polizeilicher Vorfeldermittlungen, Diss. 2000, S. 9f), macht eine Genehmigung des Landtags bzw. zumindest eine vorherige Mitteilung an den Landtagspräsidenten erforderlich (zur bloßen Mitteilungspflicht in Ermittlungsverfahren, s. Grundsatz 1 a der Grundsätze für die Behandlung von Ermittlungsverfahren, dazu Caspar, in: Caspar/Ewer/Nolte/Waack (Hrsg.), Kommentar zur Landesverfassung, Art. 24, Rn. 36) .

Eine entsprechende Auslegung hat Artikel 24 Abs. 2 LV in der Vergangenheit auch durch den Innen- und Rechtsausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtags gefunden. In der Erörterung über die Regelung in Nr. 2 der Immunitätsgrundsätze wurde in der Sitzung des Innen- und Rechtsausschusses vom 24. Mai 2000 hervorgehoben, dass zu dem Zeitpunkt der Anlegung eines staatsanwaltschaftlichen Vorprüfungsverfahrens in das AR-Register der Grundsatz der Immunität nach Artikel 24 Abs. 2 LV noch nicht greife, so dass die in den Grundsätzen für die Behandlung von Immunitätsangelegenheiten in Nr. 2 festgelegte Mitteilungspflicht nur eine **politische**, jedoch keine **rechtliche Verpflichtungskraft** erzeugen könne (Protokoll der Sitzung des Innen- und Rechtsausschusses vom 24. Mai 2000, Punkt 6 der Tagesordnung, Abg. Puls und Stellungnahme Wissenschaftlicher Dienst (Dr. Wuttke), S. 13f).

Nach alledem ergibt sich, dass die Mitteilung über das Führen von Vorermittlungsverfahren gegen Abgeordnete des Schleswig-Holsteinischen Landtags nicht von der Art. 24 Abs. 2 LV abgedeckt wird und daher einer gesetzlichen Ermächtigung bedarf.

2. Vorliegen einer Einwilligung zur Datenweitergabe durch einstimmigen Plenumsbeschluss über die Immunitätsgrundsätze ?

Eine **eingriffsausschließende Einwilligung**, die eine Weitergabe persönlichkeitsrelevanter Daten über Vorermittlungsverfahren an den Landtagspräsidenten auch ohne eine spezielle gesetzliche Regelung rechtfertigen könnte, ergibt sich vorliegend auch nicht aus dem Umstand, dass die Grundsätze für die Behandlung von Immunitätsangelegenheiten durch das Plenum im Regelfall vom Landtag **einstimmig** beschlossen werden.

Insbesondere liegt in der Zustimmung aller Abgeordneten zu einer generell-abstrakten Regelung betreffend die Weitergabe persönlichkeitsrelevanter Daten keine konkrete Einwilligung, die einen Eingriff in das Grundrecht der informationellen Selbstbestimmung ausschließt. Denn grundsätzlich sind an das Vorliegen einer eingriffsausschließenden Einwilligung bei der Weiterleitung von Daten hohe Anforderungen betreffend die Freiwilligkeit, Einsichtsfähigkeit sowie die Erkenntnis der Relevanz einer entsprechenden Erklärung zu stellen (vgl. nur Dreier, in: ders., Grundgesetz-Kommentar, 2. Aufl. Bd. 1, Artikel 2 Abs. 1). Da einzelne Abgeordnete zum Zeitpunkt der Zustimmung zum Landtagsbeschluss naturgemäß keinerlei Kenntnisse über den Inhalt und Umfang sowie den Anlass einer künftigen Weitergabe ihnen gegenüber erhobener strafrechtlich relevanter Vorwürfe haben können, kommt schon aus diesem Grund eine Einwilligung nicht in Betracht. Es macht insoweit einen Unterschied, ob der Grundrechtsträger in konkreter Kenntnis des der Einwilligung zugrunde liegenden Tatbestandes seine Zustimmung zur Weitergabe von bestimmten Daten erteilt oder ob er als Mitglied einer gesetzgebenden Körperschaft einer generell-abstrakten Regelung zur Weitergabe von persönlichkeitsrechtlichen Daten zustimmt, die ihn in einer konkreten Fallkonstellation künftig auch einmal betreffenden kann.

Aus diesen Erwägungen scheidet auch eine Rechtfertigung der Datenverarbeitung aus § 11 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. § 14 Landesdatenschutzgesetz, da dort eine Einwilligung des Betroffenen in die Weitergabe personenbezogener Daten im konkreten Fall vorausgesetzt wird (vgl. nur zur Einsichtsfähigkeit und die Bezugnahme auf konkrete personenbezogene Daten Gola/Schomerus, BDSG. Kommentar.2002, § 4a, 11).

Somit bedarf es künftig einer gesetzlichen Regelung zur Statuierung einer Meldepflicht, die zu einer Mitteilung von staatsanwaltschaftlichen Vorermittlungsverfahren an den Landtagspräsidenten ermächtigt.

3. Regelungsvorschlag

Eine Verpflichtung zur Information über die Einleitung von staatsanwaltschaftlichen Vorprüfungsverfahren gegen eine Abgeordnete oder einen Abgeordneten setzt eine **gesetzliche Grundlage** voraus, die dem rechtsstaatlichen Gebot der Normenbestimmtheit und der Normenklarheit entspricht und gewährleistet, dass die das Grundrecht der informationellen Selbstbestimmung beschränkende Regelung den Grundsatz der **Verhältnismäßigkeit** erfüllt (vgl. BVerfGE 65, 1,44; 110, 33 [53]). Dabei hat der Gesetzgeber bei Eingriffen in das Grundrecht der informationellen Selbstbestimmung insbesondere den **Verwendungszweck** der Daten bereichsspezifisch und präzise zu bestimmen (vgl. BVerfGE 113, 29 [51]; sowie jüngst Beschluss des Ersten Senats vom 4. April 2006, 1 BvR 518/02, Rn. 150). Eine Regelung zur Weitergabe von persönlichen Daten unterliegt der Begrenzung der Eignung und der Erforderlichkeit zur Erfüllung des Eingriffszwecks. Dabei kann sich vorliegend die Sachdienlichkeit einer Regelung zur Mitteilung von staatsanwaltschaftlichen Vorprüfungsverfahren nur aus dem **Regelungsziel** ergeben, künftig eine vorbeugende **parlamentarische Überwachung** der staatsanwaltschaftlichen Ermittlungstätigkeit im Sinne einer **Missbrauchskontrolle** zum Schutz der Immunitätsgarantie im Vorfeld des Schutzbereichs des Art. 24 Abs. 2 LV zu ermöglichen.

Eine gesetzlich geregelte Mitteilungspflicht könnte danach folgende Fassung haben:

„Zum wirksamen Schutz der Immunität der Abgeordneten des Schleswig-Holsteinischen Landtags ist der Präsidentin oder dem Präsidenten des Schleswig-Holsteinischen Landtages bereits über die Einleitung eines staatsanwaltschaftlichen Vorprüfungsverfahrens gegen eine Abgeordnete oder einen Abgeordneten unverzüglich Mitteilung zu machen.

Über die Entscheidung der Staatsanwaltschaft, von der Einleitung eines Ermittlungsverfahren gegen eine Abgeordnete oder einen Abgeordneten abzusehen, ist die Präsidentin oder der Präsident des Schleswig-Holsteinischen Landtages

zu informieren. Im Übrigen sind die vom Landtag beschlossenen Grundsätze für die Behandlung von Immunitätsangelegenheiten zu beachten.

Über die Mitteilung der Einleitung eines staatsanwaltschaftlichen Vorprüfungsverfahrens sowie über die Entscheidung, von der Einleitung eines Ermittlungsverfahrens abzusehen, unterrichtet der Landtagspräsident bzw. die Landtagspräsidentin den Innen- und Rechtsausschuss.

Die Staatsanwaltschaft hat der oder dem betroffenen Abgeordneten über die Einleitung eines staatsanwaltschaftlichen Vorprüfungsverfahrens, soweit nicht Gründe der Wahrheitsfindung entgegen stehen, Mitteilung zu machen. Gleiches gilt für die Entscheidung, von der Einleitung eines Ermittlungsverfahrens abzusehen.“

Die Unterrichtung des für Immunitätsangelegenheiten zuständigen **Innen- und Rechtsausschusses** nach Abs. 3 der vorgeschlagenen Regelung ermöglichte eine begleitende parlamentarische Kontrolle über die Einhaltung der zum Schutz der Immunität bestehenden Meldepflichten der Staatsanwaltschaft und stellt damit den mit der Datenweitergabe verfolgten Regelungszweck sicher. Nach Weitergabe der Daten an den Innen- und Rechtsausschuss wäre gewährleistet, dass die Daten im Rahmen eines parlamentarischen Kontrollverfahrens Verwendung finden könnten. Sie eröffneten dem Ausschuss die Erkenntnisgrundlage für eine nähere Prüfung, ob die Staatsanwaltschaft bei ihrer Ermittlungspraxis die Grundsätze für die Behandlung von Immunitätsangelegenheiten eingehalten hat.

Einer gesetzlichen **Informationspflicht** der Staatsanwaltschaft gegenüber der von den Vorermittlungsverfahren betroffenen Abgeordneten von der Durchführung eines gegen sie gerichteten Vorermittlungsverfahrens erscheint mangels Erhebung eines Tatvorwurfs bzw. mangels eines konkreten Anfangsverdachts weder unter dem Gesichtspunkt des Anspruchs auf rechtliches Gehör in Art. 103 Abs. 1 GG noch für den Schutz der Immunitätsgarantie in Art. 24 Abs. 2 LV verfassungsrechtlich zwingend geboten. Soweit **Ermittlungsverfahren** betroffen sind, sieht Nr. 1 a der Immunitätsgrundsätze ohnehin vor, dass – soweit nicht Gründe der Wahrheitsfindung entgegenstehen - dem betroffenen Abgeordneten hierüber Mitteilung zu machen ist. Gleichwohl sollte im Lichte des informationellen Selbstbestimmungsrechts des Abgeordneten

grundsätzlich eine Informationspflicht auch über die Einleitung eines staatsanwaltlichen Vorprüfungsverfahrens sowie über die Entscheidung, von der Einleitung eines Ermittlungsverfahrens abzusehen, gegenüber den betroffenen Abgeordneten in die Regelung aufgenommen werden (Abs. 4 der vorgeschlagenen Regelung).

Über die in Abs. 2 S. 2 der vorgeschlagenen Regelung enthaltene **Verweisung auf die Immunitätsgrundsätze** wird die **Mitteilungspflicht** der Staatsanwaltschaft gegenüber den Betroffenen nach Einleitung von Ermittlungsverfahren künftig auf eine tragfähige gesetzliche Grundlage gestellt.

Sollten Sie weitere Fragen haben, stehen wir Ihnen jederzeit zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
Für den Wissenschaftlichen Dienst

gez. Dr. Caspar