



Wissenschaftlicher Dienst

Az.: 52-1711

26. Februar 2020

Indemnitätsschutz für Fraktionen und deren Pressemitteilungen

A. Auftrag

Die Fraktion der SPD hat den Wissenschaftlichen Dienst um eine gutachterliche Stellungnahme zu der Frage gebeten, ob nicht nur die Mitglieder des Landtags, sondern auch die Fraktionen unter den persönlichen Schutzbereich der in Art. 93 Landesverfassung (LV) geregelten Indemnität fallen. Des Weiteren bittet sie um eine Prüfung, ob der sachliche Schutzbereich der Verfassungsbestimmung auch Pressemitteilungen der Fraktionen erfasst.

B. Stellungnahme

Gemäß Art. 93 LV darf kein Abgeordneter zu irgendeiner Zeit wegen seiner Abstimmung oder wegen der in Ausübung seines Mandats getanen Äußerungen gerichtlich oder dienstlich verfolgt oder sonst außerhalb der Versammlung zur Verantwortung gezogen werden. Der Indemnitätsschutz gründet auf dem Abgeordnetenstatus, der die Freiheit der Mandatsausübung gewährleistet (Art. 79 Abs. 2 Satz 2 LV).¹ Der einzelne Abgeordnete verfügt daher über ein subjektives Recht, dass die anderen Gewalten seinen Indemnitätsschutz beachten.² Der objektive Gehalt des Art. 93 LV zeigt sich darin, dass die Verfassungsnorm nicht nur die Abstimmungs- und Redefreiheit des Abgeordneten absichert, sondern zugleich der Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Landtags zu dienen bestimmt ist.³ Aus diesem Grund kann der Abgeordnete nicht über den Indemnitätsschutz verfügen.⁴

Die Indemnität gewährleistet die Schadloshaltung (lat. *Indemnitas*) des Abgeordneten im Sinne eines persönlichen Strafausschließungsgrunds.⁵ Die Sanktionslosigkeit von Abstimmungen und mandatsbezogenen Äußerungen bleibt jedoch nicht auf das Strafrecht beschränkt, sondern gilt

¹ *Wiefelspütz*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), Parlamentsrecht, Handbuch, 2016, § 13 Rn. 1.

² *Klein*, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, Loseblatt, Art. 46 (Stand: Mai 2008) Rn. 33 mwN; *Wiefelspütz*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), aaO, § 13 Rn. 1; siehe auch BVerfGE 60, 374 (380) – Indemnität als Privileg der Abgeordneten.

³ BVerfGE 134, 141 (183); 104, 310 (332 f.); *Glauben*, in: Brocker/Droege/Jutzi (Hrsg.), Verfassung für Rheinland-Pfalz, Kommentar, 2014, Art. 93 Rn. 1 mwN („Doppelfunktion“).

⁴ *Kluth*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 14. Auflage 2018, Art. 46 Rn. 11.

⁵ *Wiefelspütz*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), aaO, § 13 Rn. 1.

In seiner Funktion als Beratungs-, Gutachter- und Gesetzgebungsdienst des Landtags Rheinland-Pfalz erstellt der Wissenschaftliche Dienst Gutachten, die für den parlamentarischen Gebrauch bestimmt sind. Die Werke des Wissenschaftlichen Dienstes sind urheberrechtlich geschützt. Die – auch auszugsweise – Verwertung ist nur unter Angabe der Quelle zulässig.

umfassend für jedwede staatlichen Verfolgungsmaßnahmen.⁶ Die außerparlamentarische Verantwortungsfreiheit gilt sowohl für gerichtliche Verfahren als auch für behördliche Disziplinarverfahren.⁷ Die Indemnität schützt den Abgeordneten ferner vor Maßnahmen von Polizeibehörden, Staatsanwaltschaften und Verfassungsschutzbehörden.⁸

Der Wortlaut des Art. 93 LV bringt zum Ausdruck, dass mit dem Indemnitätsschutz lediglich eine Freistellung von der außerparlamentarischen, nicht jedoch von der innerparlamentarischen Verantwortung des Abgeordneten erfolgt. Das parlamentarische Ordnungsrecht bleibt von der Indemnität unberührt.⁹

I. Indemnitätsschutz für die Fraktionen des Landtags

Von Seiten der zivilgerichtlichen Rechtsprechung wird ein Indemnitätsschutz zugunsten von Fraktionen abgelehnt¹⁰ oder zumindest angezweifelt.¹¹ Die Rechtslehre greift die Frage, ob in den persönlichen Schutzbereich der Indemnität neben dem Abgeordneten auch seine Fraktion einbezogen wird, soweit ersichtlich nicht auf. Ein Beleg dafür, dass dieser Rechtsfrage keine Relevanz zu bescheinigen wäre, ist dies jedoch nicht. Die Indemnität will den parlamentarischen Willensbildungsprozess frei von Sanktionen der anderen Gewalten halten.¹² In der Praxis sind jedoch allein die Fraktionen und nicht die einzelnen Abgeordneten die für die parlamentarische Willensbildung maßgeblichen Einrichtungen.¹³ Diejenigen Abgeordneten, die sich an den Debatten des Parlaments beteiligen, sprechen gewöhnlich nicht „für sich“, sondern beispielsweise in ihrer Funktion als Vorsitzender oder fachpolitischer Sprecher und damit als Botschafter ihrer Fraktion.¹⁴ Sie bekommen von der Sitzungsleitung das Wort für ihre Fraktion erteilt und greifen für die Rede auf deren Zeitkontingent zurück. Die Ausführungen werden in der Praxis der jeweiligen Fraktion zugerechnet, ohne dass der Abgeordnete auf seine Vertreterrolle besonders hinweisen müsste.¹⁵ Abweichungen des Redenden von der „Fraktionslinie“ spielen im parlamentarischen Alltag auf Grund der vorherrschenden Fraktionsdisziplin eine zu vernachlässigende Rolle.

⁶ BVerfGE 144, 20 (217 f.).

⁷ *Glauben*, in: Brocker/Droege/Jutzi (Hrsg.), aaO, Art. 93 Rn. 9 mwN.

⁸ *Magiera*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Loseblatt, Art. 46 (Stand: November 2017) Rn. 124; BVerfGE 134, 141 (183).

⁹ *Glauben*, in: Brocker/Droege/Jutzi (Hrsg.), aaO, Art. 93 Rn. 11 mwN.

¹⁰ OLG Stuttgart, NJW-RR 2004, 619 (620).

¹¹ OLG Dresden, NVwZ-RR 2017, 1254 (1255).

¹² *Klein*, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, Handbuch, 1989, § 17 Rn. 19 f.

¹³ *Klein/Krings*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), aaO, § 17 Rn. 47; *Perne*, in: Brocker/Droege/Jutzi (Hrsg.), aaO, Art. 85 a Rn. 5; BVerfGE 70, 324 (350 f.) – „maßgebliche Faktoren der parlamentarischen Willensbildung“.

¹⁴ Regelmäßig erfolgt in den Fraktions- und Arbeitskreissitzungen die Festlegung, welcher Abgeordnete im Plenum für die Fraktion spricht. Die Debatten werden meist von den fachpolitischen Sprechern der Fraktionen geführt.

¹⁵ Ohne rechtliche Bedeutung für die Zurechnung einer Äußerung ist etwa die Frage, ob die Verwendung ehrwürdiger Worte auch vom Innenverhältnis zwischen Abgeordneten und Fraktion gedeckt gewesen ist. Vgl. zur Zurechnung verfahrensrelevanter Handlungen und Erklärungen des Abgeordneten § 10 der Geschäftsordnung des Landtags: „Soweit ein Mitglied des Landtags ausdrücklich im Namen und ohne Widerspruch seiner Fraktion einen Gesetzentwurf einbringt oder einen Antrag stellt, gilt dies als Gesetzentwurf oder Antrag der Fraktion. Das Gleiche gilt für die Abgabe von Erklärungen.“

Vor diesem Hintergrund stellt sich beispielsweise die Frage, ob die gerichtliche Geltendmachung von Schadensersatz-, Widerrufs- oder Unterlassungsansprüchen wegen einer Persönlichkeitsrechtsverletzung lediglich gegenüber dem redenden Abgeordneten, nicht jedoch gegenüber der von ihm in der parlamentarischen Debatte vertretenen Fraktion ausgeschlossen ist. Die Bedeutung dieser Frage zeigt sich jedoch auch bei schriftlichen Ausführungen der Fraktionen etwa in Plenaranträgen, die nach der im Landtag bestehenden Übung von den Parlamentarischen Geschäftsführern mit dem Zusatz „für die Fraktion“ unterzeichnet werden. Während der Indemnitätsschutz in diesen Fällen für die Parlamentarischen Geschäftsführer zweifelsohne besteht, erweist sich eine Verantwortungsfreiheit der Fraktionen im Sinne des Art. 93 LV zumindest nicht als offenkundig.

Das vorliegende Thema könnte besondere Bedeutung für die Fälle des gerichtlichen Ehrenschutzes erlangen. Hierfür spricht nicht nur die veränderte politische Streitkultur im Deutschen Bundestag und in den Parlamenten der Länder. Zu bedenken ist auch, dass Art. 93 LV im Unterschied zu zahlreichen anderen Indemnitätsvorschriften (vgl. etwa Art. 46 Abs. 1 Satz 2 GG, Art. 47 Satz 2 NRWVerf, Art. 55 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf) selbst in den Fällen verleumderischer Beleidigungen Geltung beansprucht und damit einen gerichtlichen Rechtsschutz wegen ehrwürdiger Äußerungen im Parlament umfassend ausschließt.¹⁶

1. Indemnitätsschutz für die Mitglieder des Landtags

Ausgangspunkt der Untersuchung ist der Wortlaut der Indemnitätsbestimmung. Nach Art. 93 LV darf *kein Abgeordneter wegen seiner Abstimmung* oder wegen der in Ausübung *seines Mandats getanen Äußerung* außerparlamentarisch zur Verantwortung gezogen werden. Die grammatikalische Auslegung der Verfassungsnorm lässt den Schluss zu, dass sich der persönliche Schutzbereich auf den einzelnen Abgeordneten erstreckt. Der Wortlaut knüpft erkennbar an individuelle Abgeordnetenrechte, nämlich das Stimm- und Rederecht (Art. 79 Abs. 2 LV)¹⁷, an. Die sprachliche Fassung der Norm gibt keine Hinweise, dass auch die Fraktionen als Vereinigung von Abgeordneten unter den persönlichen Geltungsbereich der Indemnität fallen.

2. Rechtsdogmatische Einordnung von Art. 93 LV in das Normenumfeld

Ziel der systematischen Interpretation ist es, dass sich die zu untersuchende Vorschrift widerspruchsfrei in ihr Normenumfeld einfügt. Mit der Auslegungsmethode werden Konflikte zwischen einzelnen Bestimmungen vermieden und die innere Logik und Einheit der Regelungsmaterie gefördert.¹⁸

Art. 93 LV steht in enger Verbindung zu der in Art. 94 LV geregelten außerparlamentarischen Immunität. Die „Unverantwortlichkeit für die parlamentarische Tätigkeit“ (Indemnität) und die

¹⁶ Siehe hierzu den Verfassungsvergleich bei *Glauben*, in: Broucker/Droege/Jutzi (Hrsg.), aaO, Art. 93 Rn. 2.

¹⁷ Hierzu *Perne*, in: Broucker/Droege/Jutzi (Hrsg.), aaO, Art. 79 Rn. 66 ff.

¹⁸ Zum Bedeutungszusammenhang des Gesetzes *Larenz*, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 5. Auflage 1983, S. 310 ff.; *Wank*, Juristische Methodenlehre, 2020, § 9 Rn. 1 ff.

„Unverletzlichkeit gegenüber Verfolgung und Haft“ (Immunität) ergänzen einander.¹⁹ Beide Bestimmungen lassen sich auf das freie Mandat der Abgeordneten (Art. 79 Abs. 2 LV) zurückführen, bieten Schutz vor einer Beeinträchtigung der Abgeordnetentätigkeit und sichern die Arbeits- und Funktionsfähigkeit eines repräsentativen, d.h. vollständigen Parlaments.²⁰ Art. 93 LV und Art. 94 LV erweisen sich damit als Konkretisierung des in Art. 79 Abs. 2 LV geregelten Abgeordnetenstatus.²¹ Ungeachtet dieses Bedeutungszusammenhangs kann der Immunitätsschutz, der bei jeder mit Strafe bedrohten Handlung greift²², nicht zur Klärung der vorliegenden Rechtsfrage beitragen, weil eine Bedrohungslage i.S.d. Art. 94 LV – anders als in den Fällen des Art. 93 LV – für die Fraktionen ausgeschlossen werden kann.

Anhaltspunkte für die Reichweite des Indemnitätsschutzes können sich jedoch aus dem systematischen Zusammenhang von Art. 79 Abs. 2 LV (Abgeordnetenstatus) und Art. 93 LV (Indemnität) einerseits sowie Art. 79 Abs. 2 LV und Art. 85 a LV (Fraktionsstatus) andererseits ergeben. Soweit die Verfassung den Fraktionen nicht unmittelbar Rechte einräumt, leiten sich diese aus dem Status der Abgeordneten ab²³, zu dem nach Vorgesagtem auch die in der Mandatsfreiheit verankerte Indemnität zählt. Aus rechtsdogmatischer Sicht erscheint es daher möglich, dass die Indemnität auch als „kollektivierte Abgeordnetentätigkeit“ zusätzlich auf Seiten der Fraktion zur Geltung gelangt und damit nicht nur die Freiheit des Mandats, sondern auch die Unabhängigkeit der Abgeordnetenbündnisse absichert.

3. Erstreckung der Indemnität auf die Fraktionen zur Verhinderung einer Schutzlücke

Die vorstehenden Ausführungen haben gezeigt, dass einer Erstreckung des Indemnitätsschutzes auf die Fraktionen keine dogmatischen Hürden entgegenstehen würden. Dass Art. 93 LV in der Tat einen derart weitreichenden Schutz gebietet wird jedoch erst deutlich, wenn man die Verfassungsnorm nach deren Sinn und Zweck auslegt.²⁴ Nicht nur der Schutz der Gewissensfreiheit des einzelnen Abgeordneten (a), sondern auch die Funktionsbedingungen eines von den Fraktionen getragenen Parlaments (b) sprechen dafür, dass Art. 93 LV auch für Vereinigungen von Abgeordneten gelten muss. Andernfalls würde der Indemnitätsschutz weitgehend leer laufen.

a) Die Gewissensfreiheit (Art. 79 Abs. 2 Satz 2 LV) als Voraussetzung für einen autonomen Willensbildungsprozess

Art. 93 LV will einen lückenlosen Schutz vor jedweden, den Abgeordneten zur Verantwortung ziehenden Maßnahmen der anderen Gewalten gewährleisten.²⁵ Die Schutzwirkung des Art. 93

¹⁹ *Magiera*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), aaO, Art. 46 (Stand: November 2017) Rn. 81 f.

²⁰ *Magiera*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), aaO, Art. 46 (Stand: November 2017) Rn. 79, 84 ff. Für eine Herleitung der Immunität insbesondere aus dem Repräsentationsprinzip BVerfGE 104, 310 (324).

²¹ *Stern*, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band I, 2. Auflage 1984, S. 1059.

²² Hierzu *Glauben*, in: Brocker/Droege/Jutzi (Hrsg.), aaO, Art. 94 Rn. 8 ff.

²³ *Perne*, in: Brocker/Droege/Jutzi (Hrsg.), aaO, Art. 85 a Rn. 14; *Brocker*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), aaO, Art. 40 (Stand: September 2019) Rn. 218.

²⁴ Zur teleologischen Auslegung *Larenz*, aaO, S. 313 ff.; *Wank*, aaO, § 11 Rn. 3 ff.

²⁵ *Klein*, in: Maunz/Dürig, aaO, Art. 46 (Stand: Mai 2008) Rn. 45 mwN.

LV geht damit weit über die eines persönlichen Strafausschließungsgrundes hinaus und kommt nicht erst dann zum Tragen, wenn eine vollzählige (repräsentative) Versammlung der Abgeordneten bedroht sein könnte. Die abwehrrechtlichen Direktiven der Verfassungsnorm sind umfassenderer Art und setzen bereits dann an, wenn die Bedingungen für ein parlamentarisches Klima, in dem sich die politische Willensbildung frei entwickeln kann, gefährdet sein könnten: Die Abgeordneten sollen sich am parlamentarischen Diskurs beteiligen können, ohne sich veranlasst zu sehen, das Mandat nur mit Rücksicht auf fremde Meinungen oder Rechtsauffassungen ausüben zu können.²⁶ Die Indemnität kann den Abgeordneten jedoch nur dann vor „außerparlamentarischem Druck“ bewahren, wenn dieser nicht befürchten muss, dass er – aber auch die von ihm vertretene Fraktion – irgendwann²⁷ für seine Rede durch ein Gericht zur Verantwortung gezogen werden könnte.

b) Die Fraktionen als maßgebliche Akteure des parlamentarischen Verfahrens

Nicht nur der Schutz der individuellen Gewissensfreiheit, sondern auch die Bedeutung der Abgeordnetenbündnisse für den parlamentarischen Prozess sprechen dagegen, beim Indemnitätsschutz eine rein formale Unterscheidung zwischen dem Abgeordneten und seiner Fraktion vorzunehmen. Art. 93 LV will eine „ungestörte und sachgerechte Parlamentsarbeit“²⁸ garantieren und kann daher nicht die für die parlamentarische Willensbildung allein „maßgeblichen Faktoren“²⁹, nämlich die Fraktionen, ausblenden. Die Aufgaben des Parlaments werden nicht von einer „Ansammlung individueller Entscheidungsträger“, sondern von den Fraktionen wahrgenommen.³⁰

Abgeordnete schließen sich in Ausübung ihres freien Mandats zu Fraktionen zusammen.³¹ In der parlamentarischen Praxis ist der einzelne Abgeordnete auf derartige Bündnisse angewiesen, wenn er „im Parlament politischen Einfluss von Gewicht ausüben, wenn er gestalten will.“³² Erst als Mitglied einer Fraktion erhält der Abgeordnete überhaupt die Chance, auf die parlamentarische Sacharbeit Einfluss zu nehmen.³³ Die Fraktionszugehörigkeit prägt das freie Mandat und kann wegen der gebotenen politischen Homogenität des Bündnisses auch in Spannung zu diesem geraten, verleiht dem Abgeordneten aber letztlich erst politische Handlungsfähigkeit und Wirkungskraft.³⁴

²⁶ Kluth, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), aaO, Art. 46 Rn. 13.

²⁷ Der Schutz des Art. 93 LV ist auch in zeitlicher Hinsicht umfassend und besteht im Unterschied zur Immunität nach Beendigung des Mandats fort (siehe *Glauben*, in: Brocker/Droege/Jutzi (Hrsg.), aaO, Art. 93 Rn. 10).

²⁸ *Glauben*, in: Brocker/Droege/Jutzi (Hrsg.), aaO, Art. 93 Rn. 1 mwN.

²⁹ BVerfGE 70, 324 (350 f.).

³⁰ Brocker, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), aaO, Art. 40 (Stand: September 2019) Rn. 215 mwN.

³¹ RhPfVerfGH, NVwZ 2019, 786 (787).

³² BVerfGE 112, 118 (135).

³³ RhPfVerfGH, NVwZ 2019, 786 (787); BbgVerfG, NVwZ-RR 1997, 577 (578).

³⁴ Schmidt-Jortzig/Hansen, NVwZ 1994, 1145 (1146). Die Bedeutung der Fraktionszugehörigkeit für das Abgeordnetenmandat hat zur Konsequenz, dass ein Fraktionsausschluss nicht nach Belieben erfolgen kann, sondern „ein rechtsstaatlichen Mindestanforderungen genügendes Verfahren“ sowie einen „willkürfreien“, von einem „wichtigen Grund“ getragenen Entschluss der Fraktionsversammlung voraussetzt (RhPfVerfGH, NVwZ 2019, 786 (788 ff.)).

Die Fraktionen wirken insbesondere durch die Koordination der parlamentarischen Tätigkeit an der Erfüllung der Aufgaben des Landtags mit (Art. 85 a Abs. 2 Satz 1 LV). Sie „steuern und erleichtern in gewissem Grade die parlamentarische Arbeit, indem sie insbesondere eine Arbeitsteilung unter ihren Mitgliedern organisieren, gemeinsame Initiativen vorbereiten und aufeinander abstimmen sowie eine umfassende Information der Fraktionsmitglieder unterstützen. Auf diese Weise fassen sie unterschiedliche politische Positionen zu handlungs- und verständigungsfähigen Einheiten zusammen.“³⁵

Bei der Reichweitenbestimmung des Indemnitätsschutzes kann daher nicht die Arbeitsweise eines „Fraktionenparlaments“³⁶ ignoriert werden. Der Bedeutung des Art. 93 LV für den parlamentarischen Prozess entspricht es nicht, würde sich die Verfassungsnorm lediglich auf den einzelnen Abgeordneten beziehen, die außerparlamentarische Verantwortlichkeit seiner Fraktion jedoch bestehen bleiben. Die Indemnität muss, um ihre Schutzwirkung entfalten zu können, neben den Abgeordneten auch die Fraktionen als die „zentralen Aktivitätsträger des Parlaments“³⁷ erfassen.

4. Die Indemnität der Fraktionen als vom Abgeordnetenstatus abgeleitete Rechtsposition

Die Indemnität stellt jedoch kein originäres Recht der Fraktionen dar. Auch der fehlende Hinweis in Art. 85 a LV auf den Indemnitätsschutz der Fraktionen spricht hierfür. Die Indemnität zählt zu dem Teil des Fraktionsstatus, der sich – wie es dem Regelfall entspricht – aus den Rechten der Abgeordneten speist.³⁸ Für die Fraktionen stellt die Indemnität eine übertragene Rechtsposition dar.³⁹

Die Frage, wie sich der Indemnitätsschutz der Fraktionen dogmatisch herleitet, dürfte für die Rechtsanwendung zweitrangig sein. Die Ableitung dieses Fraktionsrechts aus dem Abgeordnetenstatus kann jedoch erklären, warum in Art. 93 LV allein der Abgeordnete und sein Mandat Erwähnung finden und die grammatikalische Auslegung der Verfassungsnorm nicht vorschnell zu dem Ergebnis führen kann, dass die Fraktionen außerhalb des Indemnitätsschutzes stehen.⁴⁰

³⁵ BVerfGE 80, 188 (231).

³⁶ Hierzu *Perne*, in: Brocker/Droege/Jutzi (Hrsg.), aaO, Art. 85 a Rn. 5; *Klein/Krings*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), aaO, § 17 Rn. 1 jeweils mwN.

³⁷ *Stern*, aaO, S. 1031.

³⁸ Allg. *Brocker*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), aaO, Art. 40 (Stand: September 2019) Rn. 218; *Perne*, in: Brocker/Droege/Jutzi (Hrsg.), aaO, Art. 85 a Rn. 14.

³⁹ Allg. zu dieser rechtskonstruktiven Einordnung von Fraktionsrechten *Grzeszick*, NVwZ 2017, 985 (988) mwN.

⁴⁰ Unter Bezugnahme auf den Wortlaut des Art. 55 Abs. 1 Satz 1 SachsVerf („Abgeordnete“) hierzu tendierend jedoch OLG Dresden, NJW-RR 2017, 1254 (1255).

II. Geltung des Indemnitätsschutzes für Pressemitteilungen der Fraktionen

Die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit zählt zu den Aufgaben der Fraktionen, die einen nicht unwesentlichen Teil der kommunikativen Rückkoppelung zwischen Wählern und Gewählten ausmacht und dadurch die demokratische Legitimation der parlamentarischen Entscheidungsfindung fördert.⁴¹ Für den Landtag als „Arbeitsparlament“ ist das Plenum zwar der zentrale Ort, an dem die Fraktionen ihre politischen Standpunkte gegenüber der Öffentlichkeit erläutern. In der modernen Mediendemokratie stellt die Informationsvermittlung gegenüber Presse und Rundfunk vor, während und nach einer Parlamentsdebatte jedoch ein bedeutendes Tätigkeitsfeld der Fraktionen dar. Die Unterrichtung der Medien über die eigene Arbeit, die politischen Ziele und Positionen zählt zu den verfassungsrechtlich zulässigen, sogar notwendigen Aufgaben der Fraktionen.⁴² Art. 85 b Abs. 2 Satz 1 LV hebt dies für Oppositionsfraktionen klarstellend hervor („Wirkungsmöglichkeiten in Parlament und Öffentlichkeit“).⁴³ Auch das Fraktionsgesetz ordnet die Unterrichtung der Öffentlichkeit über die Arbeit der Fraktionen deren Kernaufgaben zu (§ 1 Abs. 2 Satz 2 Nr. 5 FraktG⁴⁴). Die Fraktionen sollen nach dem Willen des Gesetzgebers ihre Politik darstellen können, „um die politische Willensbildung im Parlament sichtbar zu machen und die Akzeptanz der von ihnen eingenommenen Positionen zu fördern“ (Näheres unter II. 4.).⁴⁵

Demzufolge stellt sich die Frage, ob nicht nur die Ausführungen der Fraktionen im Plenum selbst unter den Schutz der Indemnität fallen, sondern auch die flankierenden Erläuterungen gegenüber den Medien in Pressemitteilungen. Die Antwort auf diese Rechtsfrage erlangt gleichsam Bedeutung für die zunehmende Social-Media-Kommunikation der Fraktionen mit der Öffentlichkeit und Presse und klärt gleichsam den Indemnitätsschutz der Abgeordneten hinsichtlich ihrer eigenen Verlautbarungen gegenüber den Medien.

1. Sprachliche Fassung des Art. 93 LV: Kein Erfordernis eines institutionellen Bezugs der Äußerung i.S.d. Art. 46 Abs. 1 Satz 1 GG

„Äußerungen“ i.S.d. Art. 93 LV stellen nicht nur mündliche, sondern auch schriftliche Mitteilungen dar. Unter den Begriff fallen daher Pressemitteilungen unabhängig von der Art ihrer Verbreitung und Veröffentlichung.⁴⁶ Erfasst werden sowohl Tatsachenbehauptungen als auch Meinungsbekundungen.⁴⁷ Ob der sachliche Schutzbereich des Art. 93 LV eröffnet ist, hängt letztlich davon ab, ob solche Mitteilungen gegenüber den Medien *in Ausübung des Mandats* erfolgen. Überträgt man diese Voraussetzung auf die Fraktionen, so müsste die Unterrichtung der Presse

⁴¹ Zur Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen RhPfVerfGH, AS 29, 362 (373 f.).

⁴² RhPfVerfGH, AS 29, 362 (374). Siehe auch BVerfGE 63, 230 (242 f.); 44, 125 (147) zur Öffentlichkeitsarbeit der Regierung.

⁴³ RhPfVerfGH, AS 29, 362 (374).

⁴⁴ Landesgesetz zur Rechtsstellung und Finanzierung der Fraktionen (Fraktionsgesetz Rheinland-Pfalz) vom 21. Dezember 1993 (GVBl. S. 642), zuletzt geändert durch Gesetz vom 4. April 2017 (GVBl. S. 78), BS 1101-6.

⁴⁵ So die Gesetzesbegründung, Drs. 12/3756, S. 8.

⁴⁶ Die Form der Äußerung ist letztlich unerheblich, siehe *Glauben*, in: Brocker/Droege/Jutzi (Hrsg.), aaO, Art. 93 Rn. 1 mwN.

⁴⁷ *Glauben*, in: Brocker/Droege/Jutzi (Hrsg.), aaO, Art. 93 Rn. 1; *Wiefelspütz*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), aaO, § 13 Rn. 5.

über die parlamentarische Arbeit zu den *verfassungsrechtlich anerkannten Aufgaben der Fraktionen* zählen.

Im Hinblick auf seinen Wortlaut unterscheidet sich Art. 93 LV deutlich von Art. 46 Abs. 1 Satz 1 GG, der den Indemnitätsschutz der Mitglieder des Deutschen Bundestages regelt. Gemäß Art. 46 Abs. 1 Satz 1 GG darf ein Abgeordneter 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. Die Vorschrift macht den Indemnitätsschutz von einem institutionellen Bezug der Äußerung abhängig. Geschützt werden lediglich die Äußerungen von Abgeordneten im Rahmen deren Gremientätigkeit.

Die Verfassungen der Länder weisen Indemnitätsvorschriften auf, die ihrem Wortlaut nach dem Art. 93 LV nahestehen (Art. 51 Abs. 1 Satz 1 BerlVerf, Art. 94 BremVerf, Art. 95 HessVerf, Art. 47 Satz 1 NRWVerf, Art. 81 Abs. 1 Satz 1 SaarIV). Ebenso gibt es Vorschriften, deren Abfassung in diesem Punkt eher dem Art. 46 Abs. 1 Satz 1 GG entsprechen (Art. 57 Satz 1 BrandbVerf, Art. 14 Abs. 1 HbgVerf, Art. 24 Abs. 1 Satz 1 MVVerf, Art. 14 Satz 1 NdsVerf, Art. 57 Satz 1 SachsAVerf, Art. 31 Abs. 1 Satz 1 SchlHVerf). Schließlich existiert eine dritte Gruppe von Indemnitätsvorschriften, die ihrem Wortlaut nach alternativ eine Anknüpfung der Äußerung an ein Gremium oder einen sonstigen Mandatsbezug voraussetzen (Art. 37 BadWürttVerf, Art. 55 Abs. 1 Satz 1 SachsVerf, Art. 55 Abs. 1 Satz 1 ThürVerf).⁴⁸

Ungeachtet ihrer unterschiedlichen grammatikalischen Abfassung ist allen Vorschriften gemein, dass mit dem Erfordernis eines Mandatsbezugs bzw. eines institutionellen Bezugs private Äußerungen der Abgeordneten vom Indemnitätsschutz ausgeschlossen werden sollen.⁴⁹ Fraglich bleibt, ob jenseits dieser Übereinstimmung Rückschlüsse auf eine unterschiedliche Reichweite der sachlichen Schutzbereiche gezogen werden können. So wäre es möglich, dass die Art. 46 Abs. 1 Satz 1 GG entsprechenden Normen lediglich einen Teilausschnitt der Abgeordneten- und Fraktionstätigkeit, nämlich die Arbeit in den Gremien des Parlaments, unter den Indemnitätsschutz stellen wollen. Von den Verfassungsbestimmungen, die einzig oder alternativ einen (sonstigen) Mandatsbezug der Äußerung ausreichen lassen, könnte ein umfassender Indemnitätsschutz ausgehen, der neben der Gremien- auch die „nach außen gerichtete“ Abgeordneten- und Fraktionstätigkeit wie etwa Informationen gegenüber den Medien oder die Öffentlichkeitsarbeit einschließt. Zumindest der Wortlaut des Art. 93 LV spricht für ein derart weites Verständnis vom Schutzbereich der Indemnität.

⁴⁸ Art. 27 BayVerf lässt sich keiner Gruppe zuordnen, weil er den Indemnitätsschutz nur auf das Abstimmungsverhalten der Abgeordneten erstreckt.

⁴⁹ *Glauben*, in: Brocker/Droege/Jutzi (Hrsg.), aaO, Art. 93 Rn. 7; *Magiera*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), aaO, Art. 46 (Stand: November 2017) Rn. 117.

2. Parlamentarische Korrekturmechanismen als Voraussetzung des Indemnitätsschutzes?

Der Indemnitätsschutz der Abgeordneten hat die „justizielle Wehrlosigkeit“⁵⁰ Dritter zur Folge. Für Betroffene können die Auswirkungen weitreichend sein: Selbst im Falle verleumderischer Beleidigungen, also der bewussten Verbreitung unwahrer, herabwürdigender und verächtlich machender Tatsachen in einem von der Öffentlichkeit viel beachteten Forum wie dem Plenum, können sich die in ihrer persönlichen Ehre Verletzten keinen gerichtlichen Schutz erhoffen.⁵¹ Die Indemnität steht daher in einem Spannungsverhältnis zum Justizgewährungsanspruch (Art. 77 Abs. 2 LV) und zur persönlichen Ehre, die als verfassungsrechtliches Abwehrrecht anerkannt wird (Art. 1 Abs. 1 Satz 2 LV) und ferner einer staatliche Schutzpflicht (Art. 4 LV) untersteht.⁵² Die Indemnität weicht als Sonderrecht auch von dem Grundsatz, dass alle Menschen vor dem Gesetz gleich sind (Art. 17 LV), ab.⁵³ Aus diesem Grund wird die Forderung erhoben, dass einem Missbrauch des Indemnitätsschutzes durch Abgeordnete, „die es am erforderlichen Verantwortungsbewusstsein fehlen lassen“, zumindest mit parlamentarischen Mitteln etwas entgegengesetzt werden können muss.⁵⁴

In der Rechtsprechung und Rechtslehre wird als ein solches „notwendiges innerparlamentarisches Korrektiv“ das parlamentarische Disziplinar- und Ordnungsrecht gesehen.⁵⁵ Daher könnte es naheliegen, den sachlichen Schutzbereich der Indemnität vom Geltungsbereich des parlamentarischen Disziplinar- und Ordnungsrechts abzuleiten.⁵⁶ Allgemein anerkannt ist, dass die Disziplinargewalt des Präsidenten auf das Verhalten der Abgeordneten im parlamentarischen Raum, namentlich im Plenum, begrenzt bleibt.⁵⁷ Für Pressemitteilungen würde danach kein Indemnitätsschutz der Fraktionen und Abgeordneten bestehen.

Gewichtige Gründe sprechen jedoch dagegen, den sachlichen Schutzbereich der Indemnität unter Rückgriff auf das parlamentarische Disziplinar- und Ordnungsrecht zu definieren.

⁵⁰ Löwer, in: ders./Tettinger, Kommentar zur Verfassung des Landes Nordrhein-Westfalen, 2002, Art. 47 Rn. 7.

⁵¹ Das Grundgesetz und die Mehrzahl der Landesverfassungen nehmen hingegen verleumderische Beleidigungen vom Indemnitätsschutz aus (vgl. *Glauben*, in: Brocker/Droege/Jutzi (Hrsg.), aaO, Art. 93 Rn. 2).

⁵² Vgl. ThürVerfGH NVWZ 2019, 546 (548). Nicht zu verkennen ist jedoch, dass diese Konflikte bereits auf der Verfassungsebene zugunsten der Indemnität aufgelöst wurden.

⁵³ *Süsterhenn/Schäfer*, Kommentar der Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1950, Art. 93 Anm. 2.

⁵⁴ I.d.S. bereits *Süsterhenn/Schäfer*, aaO, Art. 93 Anm. 2.

⁵⁵ ThürVerfGH NVWZ 2019, 546 (548); HbgVerfG, NordÖR 2018, 198 (200); MVVerfG, NordÖR 2015, 381 (382); ders., NVwZ 2010, 958 (959 f.); BremStGH, DVBl. 1967, 622 (625).

⁵⁶ Eine Berücksichtigung der parlamentarischen Ordnungsgewalt bei der Abgrenzung des Schutzbereichs der Indemnität fordern etwa der BremStGH, DVBl. 1967, 622 (625) sowie *Klein*, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), aaO, § 17 Rn. 28.

⁵⁷ Unparlamentarische Äußerungen in den Sozialen Medien – zeitgleich zur Parlamentsdebatte – können nur dann mit Disziplinarmitteln belegt werden, wenn sie zu einer „analogen Unruhe“ im Plenum führen (vgl. *Schliesky*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), aaO, Art. 40 Rn. 11 mwN).

Nicht das parlamentarische Disziplinar- und Ordnungsrecht legitimiert die Indemnität als „Privileg der Abgeordneten“⁵⁸. Ihre Rechtfertigung findet die Indemnität in der herausragenden Bedeutung der Mandatsfreiheit und der Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Parlaments für das demokratische Staatswesen.⁵⁹

Der sachliche Anwendungsbereich der Indemnität und des parlamentarischen Disziplinar- und Ordnungsrechts erweisen sich auch nicht als deckungsgleich: Im Unterschied zur Indemnität, die für die Sitzungen der Ausschüsse Geltung beansprucht, kann dort das Disziplinar- und Ordnungsrecht nicht zur Anwendung gelangen: Regelungen zur parlamentarischen Disziplin und Ordnung wurzeln in der Geschäftsordnungsautonomie des Plenums.⁶⁰ Der Landtag hat jedoch einzig dem amtierenden Sitzungspräsidenten, nicht jedoch den Vorsitzenden der Ausschüsse die Befugnis zur Ausübung von Ordnungsbefugnissen gegenüber den Abgeordneten übertragen (§§ 4 Satz 1, 38 ff. GOLT⁶¹).⁶² Ob es Korrekturmechanismen in den Sitzungen der Fraktionen gibt, auf die sich nach allgemeiner Ansicht auch der Indemnitätsschutz der Abgeordneten erstreckt⁶³, dürfte zumindest fraglich sein, zumal die Fraktionssatzungen/-geschäftsordnungen gewöhnlich zu Ordnungs- und Disziplinarbefugnissen des die Sitzung leitenden Fraktionsvorsitzenden schweigen.

Anzuführen ist ferner, dass das parlamentarische Ordnungsrecht Teil der Geschäftsordnung des Landtags ist. Das parlamentarische Binnenrecht⁶⁴ kann jedoch nicht über die Reichweite der verfassungsrechtlichen Indemnität entscheiden. Vielmehr können von der Landesverfassung Direktiven für die Ausgestaltung und Anwendung der Geschäftsordnung ausgehen.⁶⁵

Fraglich dürfte schließlich auch sein, ob das parlamentarische Disziplinar- und Ordnungsrecht überhaupt in der Lage ist, als Korrektiv der Indemnität zu wirken und die fehlenden Rechtsschutzmöglichkeiten der in ihrer Ehre betroffenen Abgeordneten oder Außenstehenden⁶⁶ zu kompensieren: Die „Würde und Ordnung des Hauses“ stellen die Schutzgüter dar, bei deren Betroffenheit Ordnungsmaßnahmen verhängt werden können. Die Würde des Hauses schützt

⁵⁸ So die Umschreibung des Bundesverfassungsgerichts, siehe E 60, 374 (380). Ebenso BadWürttWVerfGH, NVwZ 2019, 1437 (1438).

⁵⁹ Siehe Fn. 3.

⁶⁰ BVerfG, NVwZ 2019, 1755 (1758); E 80, 188 (218). Siehe hierzu auch *Perne*, in: Brouck/Droege/Jutzi (Hrsg.), aaO, Art. 85 Rn. 29; *Schürmann*, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz (Hrsg.), aaO, § 20 Rn. 58.

⁶¹ Geschäftsordnung des Landtags Rheinland-Pfalz in der Fassung vom 1. Juni 2017 (GVBl. S. 189), zuletzt geändert durch Beschluss vom 19. September 2018 (GVBl. S. 372), BS 1101-2.

⁶² Gemäß Art. 89 Abs. 4 LV unterstehen einzig die Mitglieder der Landesregierung und ihre Beauftragten der Ordnungsgewalt des Ausschussvorsitzenden (hierzu *Perne*, in: Brouck/Droege/Jutzi (Hrsg.), aaO, Art. 85 Rn. 30; *Hummrich*, ebd., Art. 89 Rn. 21).

⁶³ *Glauben*, in: Brouck/Droege/Jutzi (Hrsg.), aaO, Art. 93 Rn. 7 mwN; BremStGH, DVBl. 1967, 622 (626).

⁶⁴ Zur Umschreibung der Rechtsnatur der Geschäftsordnung *Brouck*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), aaO, Art. 40 (Stand: September 2019) Rn. 253 f.

⁶⁵ Hierzu RhPfVerfGH, AS 46, 166 (172 ff.).

⁶⁶ Für die in ihrer Ehre betroffenen Nichtparlamentarier sind innerparlamentarische Korrekturmechanismen noch weniger vorstellbar, weil sie ehrwürdigen Äußerungen nicht an gleicher Stelle und unverzüglich entgegneten und diese zurückweisen können.

das Ansehen des Parlaments beim Volk⁶⁷ und dient zugleich dem Erhalt der politischen Kompromissfähigkeit.⁶⁸ Ein individueller Ehrenschatz ist mit dem Schutz der Würde des Hauses allenfalls „reflexartig“ verbunden. Mögen persönliche Diffamierungen, Beleidigungen und Verleumdungen auch „unparlamentarisch“ sein und der Würde des Parlaments zuwiderlaufen⁶⁹, so bleibt gleichwohl zweifelhaft, ob die Rehabilitationswirkung parlamentarischer Ordnungsmaßnahmen derjenigen eines gerichtlich festgestellten Schadensersatz-, Widerrufs- oder Unterlassungsanspruchs nahekommen kann. Auch aus diesem Grund ist es abzulehnen, den sachlichen Schutzbereich der Indemnität vom Geltungsbereich des parlamentarischen Disziplinar- und Ordnungsrechts abzuleiten.

3. Rechtshistorische Bedeutung der Indemnität in Deutschland und Genese des Art. 93 LV

Die Entstehungsgeschichte einer Verfassungsnorm kann für deren Auslegung wichtige Anhaltspunkte liefern.⁷⁰ Dabei kann auch der Blick auf die historischen Vorgängerbestimmungen gerichtet werden.⁷¹

a) Indemnitätsschutz der Reichsverfassungen

Art. 93 LV findet seine Vorbilder in einer langjährigen staatsrechtlichen Tradition Deutschlands. § 120 der Verfassung des Deutschen Reichs vom 28. März 1848 (Paulskirchenverfassung) sah vor, dass „kein Mitglied des Reichstages (...) zu irgend einer Zeit wegen seiner Abstimmung oder wegen der *in Ausübung seines Berufes gethanen Äußerungen* gerichtlich oder disziplinarisch verfolgt oder sonst außerhalb der Versammlung zur Verantwortung gezogen werden“ durfte. In der Verfassung des Deutschen Reichs vom 16. April 1871 fand sich diese Bestimmung wortgleich in Art. 30 wieder. Auch die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919 (Weimarer Verfassung) schützte die Indemnität des Abgeordneten (Art. 36 WRV), soweit es sich um „*in Ausübung seines Berufes getanen Äußerungen*“ handelte. Zudem wurde der Indemnitätsschutz auch auf die Mitglieder der Landtage erstreckt.⁷²

Sämtliche Verfassungsnormen forderten, dass die Äußerungen Teil der „Berufsausübung“ des Reichstagsmitglieds waren. Ein Bezug zur Gremientätigkeit des Abgeordneten verlangte der

⁶⁷ Jacobs, DÖV 2016, 563 (566); Ritzel/Bücker/Schreiner, Handbuch für die Parlamentarische Praxis mit Kommentar zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, Loseblatt, Vorbem. zu §§ 36-41 (Stand: Dezember 2011) Anm. 1. b).

⁶⁸ Ähnlich Daniels, Sitzungsausschluss und Ordnungsgeld, 2018, S. 29 („ungemessener Umgang miteinander“ (...)) im Interesse einer „vertrauensvollen Zusammenarbeit innerhalb des Parlaments“. Zu den Versuchen, die Würde des Hauses zu definieren Weng, ZParl 17 (1986), 248.

⁶⁹ Ritzel/Bücker/Schreiner, aaO, Vorbem. zu §§ 36-41 (Stand: Dezember 2011) Anm. 1. c) aa).

⁷⁰ Unterschiedlich beurteilt wird hingegen die Frage, ob der Entstehungsgeschichte einer Norm eine gleich- oder lediglich nachrangige Bedeutung unter den anerkannten Interpretationsmethoden zukommt (unter Hinweis auf den maßgeblichen objektiven Willen des Normgebers lediglich von einer Reservfunktion ausgehend BVerfGE 144, 20 (212 f.); krit. hierzu Wank, aaO, § 10 Rn. 2 ff., § 11 Rn. 131).

⁷¹ Für die Einbeziehung der verfassungsgeschichtlichen Entwicklung bei der Auslegung der Indemnität BremStGH, DVBl. 1967, 622 (624).

⁷² Siehe die Darstellung bei Magiera, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), aaO, Art. 46 (Stand: November 2017) Rn. 51.

Wortlaut der Vorschriften nicht, so dass auch Erklärungen gegenüber der Öffentlichkeit – gegebenenfalls vermittelt über die Presse – von der Indemnität hätten geschützt werden können.⁷³

Wie dem Verfassungskommentar von *Anschütz* zu Art. 36 WRV entnommen werden kann, dürfte es gleichwohl „der vorerst noch herrschenden Meinung“ entsprochen haben, es liege „nicht im ‚Berufe‘ des Abgeordneten (...), den Wählern Mitteilungen zu machen“.⁷⁴ Auch eine Entscheidung des Reichsdisziplinarhofs vom 1. Juli 1924 spricht für eine enge Auslegung des Art. 36 WRV. Danach zählten die in Zeitungen veröffentlichten „Rechenschaftsberichte“ eines Abgeordneten, selbst wenn sie „zweckdienlich“ seien, nicht zu dessen Berufsausübung im Sinne des Art. 36 WRV.⁷⁵ Andere Stimmen in der Literatur verwiesen hingegen darauf, dass auch die außerhalb der versammelten Körperschaft und ihrer Ausschüsse erfolgten Äußerungen zur „Ausübung des Berufs“ eines Abgeordneten zählten und Indemnitätsschutz begründen könnten. Wortlaut und Zweck des Art. 36 WRV nötigten nicht zu einer engen Auslegung der Norm.⁷⁶

Am 7. Juli 1923 hat sich auch der Deutsche Reichstag in einer EntschlieÙung zu einem weiten Mandatsverständnis bekannt, das auch den verfassungsrechtlichen Immunitätsrechten gemäß Art. 36, 37 und 38 WRV⁷⁷ zugrunde gelegt werden sollte. Der Abgeordnete *Thomas* begründete den Antrag wie folgt:

„Vor längerer Zeit ist mir durch die bayerische Polizei verboten worden, vor den Wählern in meinem Wahlkreise zu sprechen, nicht in der Eigenschaft als Kommunist, sondern in der Eigenschaft als Abgeordneter.“⁷⁸

Der Reichsminister der Innern *Oeser* gab daraufhin vor den Abgeordneten folgende Zusicherung ab:

„Was die Immunitätsrechte der Herren Abgeordneten anbelangt, die in Art. 36, 37 und 38 der Reichsverfassung enthalten sind, so gelten sie selbstverständlich für alle Abgeordneten ausnahmslos.“

(Rufe links: Auch in Bayern?)

⁷³ Hierzu *Brenner*, in: Festschrift Badura, Abgeordnetenstatus und Verfassungsschutz, 2004, S. 25 ff. (S. 39, Fn. 53).

⁷⁴ *Anschütz*, Die Verfassung des Deutschen Reichs vom 11. August 1919, Kommentar, 13. Auflage 1930, Art. 36 Anm. 2. Siehe auch *Giese*, Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919, Kommentar, 1919, Art. 36 Anm. 5 (kein Schutz für „alle Äußerungen außerhalb des Tagungsgebäudes, wie z.B. auf beruflichen Reisen“).

⁷⁵ Ein Auszug aus der Urteilsbegründung des Reichsdisziplinargerichts findet sich bei *Poetzsch-Heffter*, Handkommentar der Reichsverfassung, 3. Auflage 1928, Art. 36 Anm. 5.

⁷⁶ *Poetzsch-Heffter*, aaO, Art. 36 Anm. 5.

⁷⁷ Der damaligen Terminologie entsprach es mitunter, die Indemnität, Immunität und das Zeugnisverweigerungsrecht unter den Oberbegriff der Immunität zu fassen (vgl. hierzu *Süsterhenn/Schäfer*, aaO, Art. 93 Anm. 3; *Magiera*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), aaO, Art. 46 (Stand: November 2017) Rn. 81 f.).

⁷⁸ Protokoll der 377. Sitzung des Reichstags am 7. Juli 1923, S. 11740 (abrufbar unter: www.reichstagsprotokolle.de).

Diese Rechte der Volksvertreter können durch Notverordnungen nicht eingeschränkt werden.

(Hört! Hört“ links.)

Sie werden auch nicht aufgehoben in der Zeit der Vertagung des Reichstags. Wenn und soweit Verletzungen dieser in den Art. 36, 37 und 38 der Reichsverfassung enthaltenen Immunitätsrechte vorgekommen sind, würde ich bitten, mir davon Mitteilung zu machen, weil es Aufgabe des Reichsministeriums des Innern ist, darüber zu wachen, daß die verfassungsmäßigen Rechte allen daran Beteiligten gewährleistet bleiben.“⁷⁹

Der Deutsche Reichstag hatte daraufhin dem nachstehenden Entschließungsantrag des Abgeordneten *Koenen* und Genossen mehrheitlich zugestimmt⁸⁰:

„Von den Ländern getroffene Verfügungen auf Grund der Ausnahmeverordnung finden auf Abgeordnete keine Anwendung. Während der Vertagung des Reichstags sind die Abgeordneten durch keinerlei Polizeimaßnahmen an der Ausübung ihres Mandats zu hindern. Zur Ausübung des Mandats gehört auch die Berichterstattung vor den Wählern.“⁸¹

Die vorstehenden Ausführungen machen deutlich, dass der in Art. 36 WRV gewährleistete Indemnitätsschutz nach Ansicht des Deutschen Reichstags offenbar nicht auf die Gremientätigkeit der Abgeordneten beschränkt bleiben sollte. Die Verantwortungsfreiheit der Abgeordneten sollte daher auch in der „parlamentsfreien Zeit“ gelten. Der Auffassung von *Anschütz* („vorerst noch herrschende Meinung“), zum „Berufe des Abgeordneten“ gehörten keine Mitteilungen an die Wähler, widersprach der Deutsche Reichstag ausdrücklich.

b) Entstehungsgeschichte des Art. 93 LV

Die in der Verfassung des Landes Rheinland-Pfalz gewährleistete Indemnität knüpft ersichtlich an die zuvor geschilderte „Parlamentstradition“ an.⁸² Während der von der Gemischten Kommission mithilfe von *Adolf Süsterhenn* erarbeitete Vorentwurf der Landesverfassung⁸³ in Art. 117 noch die Formulierung „in Ausübung seines Berufes“ wählte, wurde den folgenden Entwurfsfassungen die heutige Passage „in Ausübung seines Mandats“ zugrunde gelegt.⁸⁴

⁷⁹ Protokoll der 377. Sitzung des Reichstags am 7. Juli 1923, S. 11741.

⁸⁰ Protokoll der 377. Sitzung des Reichstags am 7. Juli 1923, S. 11742.

⁸¹ Antrag des Abgeordneten *Koenen* und Genossen, Drs. Nr. 6100, ferner in der Sitzung verlesen (Protokoll der 377. Sitzung des Reichstags am 7. Juli 1923, S. 11739).

⁸² *Süsterhenn/Schäfer*, aaO, Art. 93 Anm. 3.

⁸³ Allg. *Heyen*, in: *Klaas*, Die Entstehung der Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1978, S. 82 ff.

⁸⁴ Siehe den Überblick bei *Klaas*, aaO, S. 440 f.

Eine grammatikalische Eingrenzung des Indemnitätsschutzes auf die Gremientätigkeit wurde – soweit ersichtlich – nicht erwogen. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die Mandatsausübung eher extensiv verstanden worden sein dürfte. Hierauf könnte eine Erklärung des Sprechers der Christlich-Demokratischen Partei (CPD) im Verfassungsausschuss der Beratenden Landesversammlung, seine Partei behielte sich einen Vorschlag für eine sachliche Einschränkung der Indemnität vor, hinweisen.⁸⁵ Etwaige Restriktionen fanden jedoch keinen Niederschlag in der Landesverfassung.⁸⁶

c) Entstehungsgeschichte des Art. 46 Abs. 1 GG

Im Unterschied zu Art. 93 LV wurde Art. 46 Abs. 1 Satz 1 GG bewusst dergestalt gefasst, dass Äußerungen der Abgeordneten nur im Rahmen deren Gremientätigkeit geschützt werden sollten. Der Indemnitätsschutz war bereits im Herrenchiemsee-Entwurf (Art. 59 HChE) auf die im Bundestag oder in einem seiner Ausschüsse gemachten Äußerungen begrenzt. Einer Ausweitung der Indemnität auf außerparlamentarische Äußerungen wurde ausdrücklich widersprochen: Der Hauptausschuss des Parlamentarischen Rats hatte in seiner zweiten Sitzung am 11. November 1948 über eine sachliche Erweiterung des Indemnitätsschutzes beraten. Der Abgeordnete *Renner* beantragte, den Indemnitätsschutz nach Art. 59 HChE wie folgt auszudehnen:

„Ein Abgeordneter darf zu keiner Zeit wegen seiner Abstimmung oder wegen einer Äußerung, die er im Bundestag oder in einem seiner Ausschüsse oder außerhalb getan hat, zur Verantwortung gezogen werden.“⁸⁷

Der Vorsitzende *Dr. Schmid* widersprach diesem Ansinnen ebenso wie der Abgeordnete *Dr. Laforet*; Letzterer begründete seine ablehnende Haltung mit dem zu wahrenen „Interesse des persönlichen Ehrenschatzes“.⁸⁸

Der zur Abstimmung gestellte Antrag auf Einbeziehung von außerparlamentarischen Äußerungen in den Indemnitätsschutz wurde schließlich bei einer Gegenstimme abgelehnt.⁸⁹

d) Zwischenfazit

Art. 36 WRV erweist sich als unmittelbare Vorgängerbestimmung der in Art. 93 LV geschützten Indemnität. Der Wortlaut des Art. 36 WRV enthält ebenso wie Art. 93 LV keine sachliche Beschränkung des Indemnitätsschutzes auf die Gremienarbeit der Abgeordneten. Dennoch wurde

⁸⁵ *Klaas*, aaO, S. 135.

⁸⁶ Anhaltspunkte für eine sachliche Einschränkung des Schutzbereichs finden sich auch nicht in den einzelnen Entwurfsfassungen, siehe *Klaas*, aaO, S. 440 f.

⁸⁷ Protokoll der zweiten Sitzung des Hauptausschusses am 11. November 1948, abgedruckt in: *Feldkamp*, Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Akten und Protokolle, Band 14, Hauptausschuss, Teilband I, 2009, S. 55.

⁸⁸ Protokoll der zweiten Sitzung des Hauptausschusses am 11. November 1948, abgedruckt in: *Feldkamp*, Der Parlamentarische Rat 1948-1949, aaO, S. 54.

⁸⁹ Protokoll der zweiten Sitzung des Hauptausschusses am 11. November 1948, abgedruckt in: *Feldkamp*, Der Parlamentarische Rat 1948-1949, aaO, S. 55.

von Teilen der damaligen Kommentarliteratur, aber auch seitens der Justiz der Indemnitätsschutz nur für die eigentliche Abgeordnetentätigkeit in den Gremien des Parlaments anerkannt. Der Deutsche Reichstag verband mit „seiner“ parlamentsrechtlichen Norm offenbar einen weitergehenden Schutz. Zu der unter die Indemnität fallenden „Berufsausübung“ des Abgeordneten sollte auch dessen Berichterstattung gegenüber der Öffentlichkeit zählen. In der vorgenannten Parlamentsdebatte erkannte der Reichsminister des Innern den so verstandenen Indemnitätsschutz ausdrücklich an. Die Entschließung des Deutschen Reichstags dürfte als Anhaltspunkt dafür gedeutet werden können, dass dem damaligen Mandatsverständnis der Gedanke demokratischer Responsivität und Rückkoppelung zwischen Abgeordneten und Wahlvolk zumindest nicht fremd war. Vor diesem Hintergrund scheint es nur schwer vertretbar, dass bei der Deutung des – im Unterschied zu Art. 46 Abs. 1 Satz 1 GG – offen formulierten Art. 93 LV die mittlerweile allgemein anerkannte „demokratische Notwendigkeit“ einer Unterrichtung der Öffentlichkeit über die Arbeit der Volksvertreter nicht Beachtung finden soll.

4. Prägung der Abgeordneten- und Fraktionsaufgaben durch ein gefestigtes Demokratieverständnis

Nach heutigem Verständnis finden weder die Mandatsausübung noch die politische Willensbildung im Land ausschließlich in den Liegenschaften des Landtags statt. „Parlamentsarbeit setzt nicht notwendig einen Bezug auf das Parlamentsgebäude voraus.“⁹⁰ Der Schutz der Indemnität kann daher nicht nach räumlichen, sondern ausschließlich nach funktionalen Kriterien bestimmt werden.

a) Indemnitätsschutz und demokratische Repräsentation

Der Schutzbereich der Indemnität wird maßgeblich von der Verfassungsentscheidung für eine repräsentative Demokratie geprägt. Demokratische Repräsentation „vollzieht sich nicht einseitig vom Volk hin zu den staatlichen Organen“⁹¹ und „erschöpft sich indes nicht nur in dem Akt wahlbegründeter Legitimation“⁹²; sie bedingt Responsivität, mit anderen Worten einer permanenten „Rückkoppelung von Parlamentariern und Wahlvolk“ im Sinne einer wechselseitigen Kommunikation.⁹³ „Zum Gelingen repräsentativer Demokratie“ müssen die Bürger an parlamentarischen Entscheidungsprozessen teilhaben können. Der Dialog zwischen Gewählten und Wählern kommt ohne eine „möglichst unverfälschte Unterrichtung über die konkurrierenden politischen Standpunkte im Parlament“ nicht aus. Die Presse- und Öffentlichkeitsarbeit zählt daher nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs Rheinland-Pfalz nicht nur zu den legitimen, sondern verfassungsrechtlich notwendigen Aufgaben der Fraktionen.⁹⁴ Sie erweist sich als „essentiell für die repräsentative Demokratie“.⁹⁵

⁹⁰ Löwer, in: ders./Tettinger, aaO, Art. 47 Rn. 7.

⁹¹ RhPfVerfGH, AS 42, 316 (320); 29, 362 (374).

⁹² Perne, in: Broucker/Droege/Jutzi (Hrsg.), aaO, Art. 79 Rn. 21.

⁹³ BVerfGE 118, 277 (333); 112, 118 (134); 44, 125 (139 f.).

⁹⁴ RhPfVerfGH, AS 42, 316 (320); 29, 362 (374).

⁹⁵ Klein, in: Festschrift Badura, Zur Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen, 2004, S. 263 ff. (S. 280).

Die Fraktionen müssen aus diesem Grund über „Wirkungsmöglichkeiten“ nicht nur im Parlament, sondern auch in der Öffentlichkeit verfügen. Der im Zuge der vergangenen Verfassungsreform⁹⁶ eingefügte Art. 85 b Abs. 2 Satz 1 LV stellt dies für die Oppositionsfraktionen ausdrücklich klar.⁹⁷ Nichts anderes gilt freilich für die Fraktionen, von denen die Regierung getragen wird. Der Landesgesetzgeber hat diesen verfassungsrechtlichen Auftrag in § 1 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 und Nr. 5 FraktG aufgegriffen und den Meinungs austausch mit der Bevölkerung sowie die Unterrichtung der Öffentlichkeit über die parlamentarische Arbeit den Kernaufgaben der Fraktionen zugeordnet.⁹⁸

Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang aber auch die parlamentarische Kontrolle, die von den Fraktionen ausgeübt wird. Die Kontrollfunktion des Parlaments ist ein integraler Bestandteil seiner Vertreterfunktion.⁹⁹ Parlamentarische Kontrolle hat grundsätzlich in einem Verfahren stattzufinden, an dem die Öffentlichkeit teilhaben kann. Hierdurch wird auch eine „Kontrolle durch die Bürger“ ermöglicht und letztlich der „Verantwortlichkeit des Parlaments gegenüber dem Wähler“ Rechnung getragen.¹⁰⁰ Zu den Aufgaben der Fraktionen gehört es daher auch, der Öffentlichkeit – in der Regel vermittelt über die Medien – über die Ausübung ihrer Kontrollbefugnisse, die erlangten Auskünfte und die hieraus gezogenen politischen Schlussfolgerungen zu berichten.¹⁰¹ Würde der Indemnitätsschutz nicht auch in diesen Fällen Geltung beanspruchen, wäre die parlamentarische Kontrolle erheblich geschwächt.¹⁰²

b) Unzulässigkeit einer teleologischen Reduktion des Art. 93 LV

Die systematische Auslegung des Art. 93 LV unter Einbeziehung der Verfassungsentscheidung für eine repräsentative Demokratie bestätigt die weite grammatikalische Fassung der Norm. Eine Beschränkung des Indemnitätsschutzes auf die Gremienarbeit der Abgeordneten und Fraktionen würde den demokratischen Willensbildungsprozess nur unvollständig und letztlich unzureichend erfassen. Für eine teleologische Reduktion des Art. 93 LV unter Rückgriff auf Art. 46 Abs. 1 Satz 1 GG, mit anderen Worten für eine partielle Ausblendung des Wortlauts der Verfassungsnorm und damit des objektivierten Willens des Verfassungsgebers, gibt es keine

⁹⁶ Vgl. Vierunddreißigstes Landesgesetz zur Änderung der Verfassung für Rheinland-Pfalz, Gesetz vom 8. März 2000, GVBl. S. 65.

⁹⁷ Zur deklaratorischen Bedeutung der Norm RhPfVerfGH, AS 29, 362 (374); Drs. 13/5066, S. 13.

⁹⁸ Vgl. Drs. 12/3756, S. 8.

⁹⁹ BVerfGE 147, 50 (127) mwN; Meyer, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), aaO, § 4 Rn. 69.

¹⁰⁰ BVerfGE 147, 50 (129); 130, 318 (344); 125, 104 (124).

¹⁰¹ In diesem Zusammenhang ist auch zu berücksichtigen, dass sich Kontrollinstrumente wie das Fragerecht zwar als justiziabel, jedoch nicht als sanktionsbewehrt erweisen. Parlamentarische Kontrolle erlangt erst durch die Unterrichtung der Öffentlichkeit an Wirkungskraft (hierzu Perne, in: Brocker/Droege/Jutzi (Hrsg.), aaO, Art. 79 Rn. 44).

¹⁰² Kluth, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), aaO, Art. 46 Rn. 8.

dogmatische Grundlage. Art. 46 Abs. 1 Satz 1 GG kann als Interpretationshilfe bei der Auslegung des Art. 93 LV nicht herhalten.¹⁰³ Die Reichweite des Indemnitätsschutzes nach Art. 93 LV stellt eine eigene staatsorganisationsrechtliche Entscheidung des Landes dar.¹⁰⁴

Pressemitteilungen der Fraktionen, aber auch deren Social-Media-Mitteilungen, unterfallen daher dem Indemnitätsschutz des Art. 93 LV.¹⁰⁵ Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass es sich um eine Unterrichtung der Fraktionen über ihre parlamentarische Arbeit handelt. Hieraus ergibt sich die Notwendigkeit einer Abgrenzung etwa zur Parteiarbeit. Einher geht hiermit jedoch nicht, dass der Indemnitätsschutz konturlos wird. Derartige Grenzziehungen sind auch in anderen Rechtsgebieten, etwa im Bereich der Fraktionsfinanzierung (§ 2 Abs. 1 Satz 2 FraktG) oder der Öffentlichkeitsarbeit der Regierung, erforderlich und können unter Rückgriff auf eine homogene Rechtsprechung vorgenommen werden.¹⁰⁶

Der Indemnitätsschutz der Fraktionen besteht losgelöst davon, ob die bekanntgemachte Initiative (etwa ein geplantes Gesetzesvorhaben oder eine parlamentarische Anfrage) bereits in den parlamentarischen Geschäftsgang gegeben wurde. Nicht erheblich ist es des Weiteren, ob ein politisches Vorhaben letztlich nach der Berichterstattung weiterverfolgt wird. Mitteilungen gegenüber den Medien oder Pressegespräche etwa über die Gremienarbeit einer Fraktion genießen ebenfalls Indemnitätsschutz; nicht erforderlich ist es, dass die Pressemitteilung auf wortlautgetreue Zitate aus einer Sitzung beschränkt bleibt und auf weitere Ausführungen und Wertungen verzichtet wird. Die Indemnität kann für die Abgeordneten und Fraktionen daher das im Vergleich zur Berichtsfreiheit (Art. 87 LV) weitergehende Recht darstellen.¹⁰⁷ Geschützt sind letztlich auch die Presse- und Social-Media-Mitteilungen der Fraktionen über die Informationsfahrten der Fachausschüsse. Auch diese stehen in unmittelbarem Zusammenhang zur Arbeit des Parlaments und seiner Fraktionen.¹⁰⁸

¹⁰³ Vgl. *Linck*, in: ders./Baldus/Lindner/Poppenhäger/Ruffert (Hrsg.), Die Verfassung des Freistaats Thüringen, Handkommentar, Art. 55 Rn. 13; *Brenner*, in: Festschrift Badura, aaO, S. 25 ff. (S. 39 ff./Fn. 52). Es entspricht mittlerweile allgemeiner Meinung, dass über den Wortlaut des Art. 46 Abs. 1 Satz 1 GG hinaus auch die Abstimmungen und Ausführungen der Abgeordneten in den Sitzungen der Fraktionen Indemnitätsschutz genießen (statt vieler *Magiera*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), aaO, Art. 46 (Stand: November 2017) Rn. 120 mwN). Aus nachvollziehbaren Gründen wurde der Bedarf für eine teleologische Erweiterung der grammatikalisch eng gefassten Norm anerkannt.

¹⁰⁴ *Glauben*, in: Brocker/Droege/Jutzi (Hrsg.), aaO, Art. 93 Rn. 13.

¹⁰⁵ Gegen eine Beschränkung der Indemnität auf das Parlament und seine Ausschüsse ebenso *Brenner*, in: Festschrift Badura, aaO, S. 25 ff. (S. 39 ff./Fn. 52 f.) – u.a. zu Art. 93 LV –; *Kluth*, in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke (Hrsg.), aaO, Art. 46 Rn. 13; *Löwer*, in: ders./Tettinger, aaO, Art. 47 Rn. 7; *Haug*, in: ders. (Hrsg.), Verfassung des Landes Baden-Württemberg, Handkommentar, 2018, Art. 37 Rn. 10; *Linck*, in: ders./Baldus/Lindner/Poppenhäger/Ruffert (Hrsg.), aaO, Art. 55 Rn. 13; aA BGHZ 75, 384 (386 ff.) bzgl. Art. 46 GG, § 36 StGB; LG Hamburg, Urteil vom 30. März 2007 – 324 O 460/06 –, Rn. 33 (zitiert nach juris) bzgl. Art. 55 SachsVerf; ders., NJW 1989, 231 (231 f.) bzgl. Art. 14 HbgVerf; OLG Stuttgart, NJW-RR 2004, 619 (620) bzgl. Art. 37 BadWürttVerf; *Magiera*, in: Kahl/Waldhoff/Walter (Hrsg.), aaO, Art. 46 (Stand: November 2017) Rn. 121; *Klein*, in: Maunz/Dürig, aaO, Art. 46 (Stand: Mai 2008) Rn. 39 ff.; *ders.*, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), aaO, § 17 Rn. 34 bzgl. Art. 46 GG; *Lenz*, VBIBW 2019, 89 bzgl. Art. 37 BadWürttVerf; *Friesenhahn*, DÖV 1981, 512 (514 ff.). Zu restriktiv ebenfalls BGH, NJW 1982, 2246 bzgl. Art. 81 SaarLV.

¹⁰⁶ Vgl. *Löwer*, in: ders./Tettinger, aaO, Art. 47 Rn. 7.

¹⁰⁷ Zu den Anforderungen an einen wahrheitsgetreuen Bericht iSd Art. 87 LV *Mensing*, in: Brocker/Droege/Jutzi (Hrsg.), aaO, Art. 87 Rn. 5 ff.

¹⁰⁸ *Löwer*, in: ders./Tettinger, aaO, Art. 47 Rn. 7.

III. Zusammenfassung der Ergebnisse

Gemäß Art. 93 LV darf kein Abgeordneter zu irgendeiner Zeit wegen seiner Abstimmung oder wegen der in Ausübung seines Mandats getanen Äußerungen gerichtlich oder dienstlich verfolgt oder sonst außerhalb der Versammlung zur Verantwortung gezogen werden. Die Verfassungsnorm stellt einen persönlichen Strafausschließungsgrund dar. Sie schützt den Abgeordneten darüber hinaus jedoch vor jedweden staatlichen Verfolgungsmaßnahmen und gerichtlichen Verfahren.

Die Fraktionen stellen die für die politische Willensbildung im Landtag maßgeblichen parlamentarischen Akteure dar. Abgeordnete sprechen im Plenum gewöhnlich nicht für sich, sondern als Vertreter ihrer Fraktion. Ihre Ausführungen werden der jeweiligen Fraktion zugerechnet. Im Hinblick auf zivilgerichtliche Ehrenschutzverfahren steht fest, dass Schadensersatz-, Widerrufs- oder Unterlassungsansprüche wegen Art. 93 LV gegen den Abgeordneten, der beispielsweise im Plenum „ehrrührig“ gesprochen oder einen Antrag mit verleumderischen Inhalt eingebracht hat, ausgeschlossen sind. Fraglich ist jedoch, ob derartige Ansprüche mit Erfolg gegen seine Fraktion gerichtlich geltend gemacht werden können.

Die vorliegende Untersuchung kommt zu dem Ergebnis, dass Art. 93 LV die Gewissensfreiheit des Abgeordneten und eine ungestörte Willensbildung im Parlament nur unzureichend schützen würde, wenn sich die Fraktionen nicht auf die Indemnität berufen könnten. Der Schutzzweck des Art. 93 LV erfordert es, dass die Indemnität, die im Status des Abgeordneten wurzelt, in einem „Fraktionenparlament“ zusätzlich als kollektiviertes Abgeordnetenrecht zugunsten der Fraktion wirkt.

Die Presse-, Medien- und Öffentlichkeitsarbeit macht einen wesentlichen Teil der Fraktionsarbeit aus. Vor diesem Hintergrund stellt sich beispielsweise die Frage, ob Mitteilungen gegenüber den Bürgern – vermittelt über die Presse oder mithilfe der Sozialen Medien – dem Indemnitätsschutz unterfallen. Voraussetzung hierfür wäre, dass solche Mitteilungen „in Ausübung des Mandats“ (Art. 93 LV) erfolgen. Überträgt man diese Voraussetzung auf die Fraktionen, so müsste die Presse- und Medienarbeit bezüglich parlamentarischer Angelegenheiten zu den verfassungsrechtlich anerkannten Aufgaben der Fraktionen zählen.

Von Seiten der zivilgerichtlichen Rechtsprechung, aber auch von einem großen Teil der Rechtslehre wird der Indemnitätsschutz nach dem Grundgesetz und den Landesverfassungen lediglich für die Gremienarbeit der Abgeordneten anerkannt. Andernfalls zählten die Ausführungen nicht zur Mandatsausübung. Nach dem Wortlaut des Art. 46 Abs. 1 Satz 1 GG scheint der Indemnitätsschutz der Abgeordneten des Deutschen Bundestages in der Tat nur für Äußerungen im Parlament und in den Ausschüssen zu gelten. Einen derartigen Gremienbezug der Äußerung

verlangt der Wortlaut des Art. 93 LV indes nicht. Die Vorschrift stellt eine eigene staatsorganisationsrechtliche Entscheidung des Landes dar. Nach der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung, die der Landesgesetzgeber auch in Art. 85 b Abs. 2 Satz 1 LV und im Fraktionsgesetz (§ 1 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 und Nr. 5 FraktG) nachvollzogen hat, gehören der Meinungs austausch mit der Bevölkerung und die Unterrichtung der Öffentlichkeit über die parlamentarische Arbeit zu den notwendigen Aufgaben der Fraktionen. Demokratische Repräsentation erfordert Responsivität, d.h. die permanente Rückkoppelung zwischen Gewählten und Wahlvolk im Sinne einer wechselseitigen Kommunikation. Der so verstandene politische Willensbildungsprozess bleibt nicht auf die Gremien des Landtags beschränkt. Der sachliche Schutzbereich der Indemnität wird entscheidend von der Verfassungsentscheidung für eine repräsentative Demokratie bestimmt. Es liegt daher nahe, dass die Verantwortungsfreiheit, wie es bereits der Deutsche Reichstag im Hinblick auf die in Art. 36 WRV geschützte Indemnität forderte, auch für die Unterrichtung der Bevölkerung über die parlamentarische Arbeit gilt. Eine teleologische Reduktion des Art. 93 LV nach Maßgabe des Art. 46 Abs. 1 Satz 1 GG verbietet sich.

Die in Art. 93 LV gewährleistete Indemnität schützt daher auch die Presse-, Medien- und Öffentlichkeitsarbeit der Fraktionen. Voraussetzung ist jedoch, dass ein hinreichender Bezug zur parlamentarischen Arbeit der Fraktionen erkennbar ist. Art. 93 LV bedingt demzufolge einen objektiven Bezug zur Parlamentsarbeit, nicht jedoch zum Parlamentsgebäude. Grenzziehungen insbesondere zur Parteiarbeit können unter Rückgriff auf eine homogene Rechtsprechung vorgenommen werden.

Die zivilgerichtliche Rechtsprechung, aber auch namhafte Stimmen in der Rechtslehre, neigen zu einer restriktiven Auslegung der Indemnität und würdigen deren verfassungsrechtlichen Kontext zum Repräsentationsprinzip nur unzureichend. Aus Gründen der Rechtssicherheit wird daher empfohlen, den persönlichen und sachlichen Schutzbereich in Anlehnung an § 1 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 und Nr. 5 FraktG ausdrücklich in Art. 93 LV klarzustellen.

W i s s e n s c h a f t l i c h e r D i e n s t