

Die parlamentarische Immunität der Mitglieder des Europäischen Parlaments

Von

Christian Schultz-Bleis

Duncker & Humblot • Berlin

Inhaltsverzeichnis

Einleitung

17

Erster Teil

Das Rechtsinstitut der europäischen parlamentarischen Immunität 19

| | | |
|------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| § 1 | Bedeutung und Abgrenzung | 19 |
| A. | Verfassungsrang der europäischen parlamentarischen Immunität | 19 |
| B. | Strafprozessuale Bedeutung | 22 |
| C. | Abgrenzung zu vergleichbaren Rechtsinstituten..... | 23 |
| I. | Unverletzbarkeit der Räumlichkeiten und Gebäude der Gemeinschaften..... | 23 |
| II. | Reisefreiheit..... | 24 |
| III. | Indemnität..... | 24 |
| IV. | Zeugnisverweigerungsrecht | 25 |
| V. | Völkerrechtliche Immunität | 26 |
| § 2 | Normative Verankerung in Art. 10 Protokoll | 26 |
| A. | Geltungsdauer der europäischen parlamentarischen Immunität während der „Dauer der Sitzungsperiode“ (Art. IOAbs. 1)..... | 27 |
| I. | Rs. 101/63 (Wagner/Fohrmann und Krier)..... | 27 |
| II. | Rs. 149/85 (Wybot/Faure)..... | 28 |
| B. | „Zuerkannte Unverletzlichkeit“ im Herkunftsstaat (Art. 10 Abs. 1 lit. a)..... | 29 |
| I. | Problematik des Art. 10 Abs. 1 lit. a)..... | 29 |
| 1. | Auslegungsbedürftigkeit | 29 |
| 2. | Gefährdung des Autonomieprinzips..... | 30 |
| 3. | Geltungs- und Vollziehungsanspruch innerstaatlichen Immunitätsrechts im EG-Recht | 33 |
| II. | Historischer Kontext des Art. 10 Abs. 1 lit. a)..... | 34 |
| III. | Auslegung des Art. 10 Abs. 1 lit. a) des Protokolls im Lichte der Direktwahlakte..... | 37 |
| C. | „Weder festgehalten noch gerichtlich verfolgt werden“ in den übrigen Mitgliedstaaten (Art. 10 Abs. 1 lit. b))..... | 40 |
| I. | Territoriale Geltung des Abs. 1 lit. b)..... | 40 |
| II. | Geltungsumfang des Abs. 1 lit. b)..... | 41 |
| D. | „Unverletzlichkeit während der Reise“ (Art. 10 Abs. 2)..... | 43 |
| E. | „Ergreifung auf frischer Tat“ (Art. 10 Abs. 3, 1. Hs.)..... | 44 |

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| F. „Befugnis der Versammlung“ (Art. 10 Abs. 3, 2. Hs.)..... | 45 |
| § 3 Existenzberechtigung..... | 46 |
| A. Ablehnende Thesen..... | 47 |
| I. Bedeutungslosigkeit der europäischen parlamentarischen Immunität..... | 47 |
| II. Gefährdung der Strafrechtspflege..... | 50 |
| III. Ungerechtfertigte „Privilegierung“ der Abgeordneten..... | 51 |
| 1. Mangelnde Teilhabe der Mitglieder des Europäischen Parlaments an der Legislativgewalt..... | 51 |
| 2. Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz..... | 53 |
| B. Befürwortende Thesen..... | 54 |
| I. Arbeits- und Funktionsfähigkeit des Europäischen Parlaments..... | 55 |
| II. Repräsentationsfähigkeit des Europäischen Parlaments..... | 56 |
| III. Ansehen und Würde des Europäischen Parlaments..... | 57 |
| C. Stellungnahme..... | 58 |

Zweiter Teil

| | |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Rechtstatsächliche Ausgestaltung | 60 |
| § 1 Verfahrensablauf bei Anträgen nach Art. 5 GOEP..... | 60 |
| A. Einleitung des Verfahrens (Art. 5 Abs. 1/Abs. 3 GOEP)..... | 60 |
| I. Anträge auf Aufhebung der parlamentarischen Immunität eines Mitglieds (Art. 5 Abs. 1 GOEP)..... | 60 |
| II. Anträge auf Aussetzung der eingeleiteten Strafverfolgung oder Freilassung (Art. 5 Abs. 3 GOEP)..... | 62 |
| 1. Praxis des Europäischen Parlaments..... | 62 |
| 2. Vereinbarkeit eines Reklamationsrechts mit Art. 10 des Protokolls..... | 63 |
| III. Behandlung unerledigter Anträge..... | 64 |
| B. Ausschußdelegation (Art. 5 Abs. 2 GOEP)..... | 65 |
| I. Das prüfende Organ..... | 65 |
| II. Der Ablauf der Prüfung..... | 66 |
| III. Plenarzuständigkeit und Ausschußdelegation..... | 68 |
| 1. Vereinbarkeit der Ausschußdelegation mit dem Prinzip der Repräsentativdemokratie..... | 68 |
| 2. Vereinbarkeit der Ausschußdelegation mit dem Publizitätsgebot..... | 69 |
| C. Plenaraussprache (Art. 5 Abs. 4 GOEP)..... | 70 |
| D. Beschußfassung..... | 71 |

| | | |
|------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| i 2 | Verfahrensgrundsätze | 72 |
| A. | Der Grundsatz der Unabhängigkeit der europäischen parlamentarischen Immunität von der nationalen parlamentarischen Immunität | 72 |
| I. | Ausgestaltung des Grundsatzes in der Parlamentspraxis | 72 |
| II. | Die parlamentarische Immunität der Abgeordneten in ihren Herkunftsstaaten | 77 |
| 1. | Belgien | 77 |
| 2. | Dänemark | 78 |
| 3. | Bundesrepublik Deutschland | 79 |
| a) | Art. 46GG | 79 |
| b) | Rechtstatsächliche Ausgestaltung | 79 |
| 4. | Frankreich | 80 |
| a) | Art. 26 der Verfassung vom 4.10.1958 | 80 |
| b) | Rechtstatsächliche Ausgestaltung | 81 |
| 5. | Griechenland | 82 |
| 6. | Großbritannien | 83 |
| 7. | Republik Irland | 84 |
| a) | Art. 15 Abs. 1 und Abs. 13 der Verfassung vom 1.7.1937 .. | 84 |
| b) | Rechtstatsächliche Ausgestaltung | 85 |
| 8. | Italien | 85 |
| a) | Art. 68 der Verfassung vom 27.12.1947 | 85 |
| b) | Rechtstatsächliche Ausgestaltung | 86 |
| 9. | Luxemburg | 87 |
| 10. | Niederlande | 87 |
| 11. | Portugal | 88 |
| 12. | Spanien | 89 |
| a) | Art. 71 der Verfassung vom 29.12.1978 | 89 |
| b) | Rechtstatsächliche Ausgestaltung | 89 |
| III. | Der Grundsatz im Lichte rechtsvergleichender Betrachtung | 90 |
| B. | Der Grundsatz fehlender Rechtswirkung eines Verzichts auf die parlamentarische Immunität | 91 |
| C. | Der Grundsatz der bloßen Sachverhaltsprüfung | 93 |
| I. | Das Problem der Ermittlung des tatsächlichen Geschehens | 93 |
| II. | Das Problem der Bewertung des tatsächlichen Geschehens | 95 |
| III. | Stellungnahme | 98 |
| D. | Die zeitliche Begrenzung der parlamentarischen Immunität | 99 |
| I. | Beginn der Schutzwirkung | 99 |
| II. | Dauer der parlamentarischen Immunität | 102 |
| i 3 | Entscheidungskriterien | 102 |
| A. | Zusammenhang mit der politischen Tätigkeit | 103 |
| I. | Kein Zusammenhang mit der politischen Tätigkeit | 104 |

| | | |
|------|-------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| II. | Unmittelbarer oder mittelbarer Zusammenhang mit der politischen Tätigkeit..... | 105 |
| 1. | Meinungsäußerungen..... | 105 |
| 2. | Teilnahme an Demonstrationen..... | 108 |
| 3. | Frühere administrative oder lokalpolitische Tätigkeiten mit politischem Aspekt..... | 108 |
| B. | Fumus persecutionis..... | 111 |
| I. | Der Begriff des „Fumus persecutionis“..... | 111 |
| II. | Anhaltspunkte für das Vorliegen eines „Fumus persecutionis“..... | 112 |
| 1. | Zeitlicher Abstand zwischen der Tatzeit und der Strafverfolgung..... | 112 |
| 2. | Offensichtliche Böswilligkeit..... | 113 |
| III. | Ungleiche Behandlung von Tatbeteiligten..... | 114 |
| C. | Begehungswise der Tat..... | 115 |
| D. | Strafbarkeit der geahndeten Handlung in den übrigen Mitgliedsstaaten | 116 |

Dritter Teil

| | | |
|------|-------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| | Bindungswirkung und Justitiabilität parlamentarischen Handelns | 119 |
| § 1 | Befugnis zur materiell-rechtlichen Änderung des Protokolls..... | 119 |
| A. | Demokratische Legitimation des Europäischen Parlaments..... | 119 |
| B. | Interne Organisationsgewalt des Europäischen Parlaments..... | 121 |
| I. | Der Grundsatz der internen Organisationsgewalt | 121 |
| II. | Die Reichweite der internen Organisationsgewalt..... | 123 |
| 1. | Institutionelles Gewaltengleichgewicht..... | 123 |
| 2. | Loyalitätsgebot gegenüber den Mitgliedsstaaten..... | 124 |
| III. | Folgerungen für die Befugnis des Europäischen Parlaments zur Änderung des Protokolls..... | 125 |
| C. | Reichweite der internen Organisationsgewalt bei Untätigkeit des Rates..... | 127 |
| I. | Sicherung der Funktionsfähigkeit des Europäischen Parlaments..... | 127 |
| II. | Sicherung der Funktionsfähigkeit der Europäischen Gemeinschaft... | 129 |
| 1. | Die Befugnis des EuGH zur Rechtsfortbildung..... | 129 |
| 2. | Ersatzorganschaftliche Befugnisse der Kommission..... | 130 |
| III. | Folgerungen für die Befugnis des Europäischen Parlaments zur Änderung des Protokolls..... | 131 |
| § 2 | Bindungswirkung unbefugten parlamentarischen Handelns | 132 |
| A. | Bindungswirkung im Lichte der Lehre von der „später befolgten Praxis“ .. | 132 |
| B. | Bindungswirkung im Lichte der Lehre vom „derogativen Gewohnheitsrecht“..... | 133 |
| I. | Die Lehre vom „derogativen Gewohnheitsrecht“..... | 134 |
| II. | Anerkennung derogativen Gewohnheitsrechts als Rechtsquelle im Gemeinschaftsrecht | 135 |

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| III. Folgerungen für die Bindungswirkung unbefugten parlamentarischen Handelns in Immunitätsangelegenheiten..... | 136 |
| C. Bindungswirkung im Lichte des Art. 5 EWGV und Art. 19 des Protokolls..... | 137 |
| Justitiabilität parlamentarischen Handelns..... | 139 |
| A. Nichtigkeitsklage (Art. 173 EWGV)..... | 139 |
| I. Parteifähigkeit des Europäischen Parlaments..... | 140 |
| 1. Auslegung des Art. 173 EWGV in der Rechtsprechung..... | 140 |
| 2. Würdigung der Rechtsprechung..... | 142 |
| 3. Ergebnis..... | 144 |
| II. Klageberechtigte und Klagegegenstand..... | 145 |
| 1. Klageberechtigung gegenüber einer Verfolgungsgenehmigung oder der Ablehnung eines Antrags nach Art. 5 Abs. 3 GOEP... 145 | 145 |
| a) Angeschuldigtes Mitglied des Europäischen Parlaments..... | 145 |
| aa) Rechts- und Drittirkung des Beschlusses..... | 145 |
| bb) Unmittelbares Betroffensein..... | 146 |
| cc) Individuelles Betroffensein..... | 148 |
| b) Fraktion des Mitglieds..... | 148 |
| c) Partei des Mitglieds..... | 150 |
| d) Antragstelleri.S.d. Art. 5Abs. 3GOEP..... | 150 |
| 2. Klageberechtigung gegenüber einer Verfolgungsversagung oder einem Beschuß auf Aussetzung oder Freilassung..... | 150 |
| a) Mitgliedsstaat..... | 151 |
| b) Tatopfer..... | 152 |
| c) Rat/Kommission..... | 152 |
| 3. Klageberechtigung gegenüber sonstigem parlamentarischen Handeln in Immunitätsangelegenheiten..... | 153 |
| III. Klagegründe..... | 155 |
| 1. Verletzung des Vertrags..... | 155 |
| 2. Unzuständigkeit..... | 155 |
| 3. Verletzung wesentlicher Formvorschriften..... | 156 |
| 4. Ermessensmißbrauch..... | 156 |
| IV. Inhalt und Wirkungen des Urteils..... | 157 |
| V. Vorläufiger Rechtsschutz..... | 157 |
| 1. Kein weitergehender Rechtsschutz, als mit der Hauptsache erreicht werden kann..... | 158 |
| 2. Anordnung der Aussetzung des Vollzugs einer Verfolgungsgenehmigung..... | 159 |
| a) Zulässigkeit des Antrags nach Art. 185 EWGV..... | 159 |
| b) Begründetheit des Antrags nach Art. 185 EWGV..... | 159 |
| B. Vorlageverfahren (Art. 177 EWGV)..... | 160 |
| I. Gegenstand des Vorlageverfahrens..... | 160 |
| II. Vorlageberechtigte und -verpflichtete..... | 161 |

| | | |
|------|-------------------------------------------|-----|
| III. | Wirkung der Vorabentscheidung | 162 |
| C. | Untätigkeitsklage (Art. 175 EWGV) | 163 |
| I. | Zulässigkeit der Untätigkeitsklage | 163 |
| II. | Begründetheit der Nichtigkeitsklage | 164 |
| III. | Urteilswirkung | 164 |

| | |
|-------------------------------------------|------------|
| Zusammenfassende Schlußbetrachtung | 166 |
|-------------------------------------------|------------|

| | |
|-----------------------------|------------|
| Literaturverzeichnis | 167 |
|-----------------------------|------------|