

**Gutachten**  
**zur Indemnität und zu den Grenzen der**  
**Kritik von Abgeordneten an der Exekutive**

**I. Auftrag**

Der Präsident des Abgeordnetenhauses von Berlin hat den Wissenschaftlichen Parlamentsdienst aufgrund einer entsprechenden Bitte der Fraktion der Linkspartei mit der Erstellung eines Gutachtens zur Indemnität und zu den Grenzen der Kritik von Abgeordneten an der Exekutive beauftragt. Hierbei sollen die folgenden Fragenkomplexe erörtert werden:

1. Erstreckt sich der Schutz der Indemnität gemäß Art. 51 Abs. 1 Verfassung von Berlin ausschließlich auf Äußerungen im Plenum des Abgeordnetenhauses und in den Ausschüssen, gilt er ausschließlich für strafrechtliche Verfolgung oder strahlt er auch auf Äußerungen aus, die gegebenenfalls im Rahmen des zivilrechtlichen Ehrenschutzes für Regierung oder Verwaltung streitig sind?
2. Welche Äußerungen sind vom Tatbestandsmerkmal „Äußerungen in Ausübung seines Mandats“ umfasst und welche nicht? Gehören insbesondere Wortmeldungen eines Abgeordneten durch Presseerklärungen oder gegenüber der Presse, die als Reaktion auf und in Kritik an tagesaktuellen Vorfällen in Verantwortung der Regierung und Verwaltung erfolgen, zu „Äußerungen in Ausübung seines Mandats“? Wenn nein, wo endet die Meinungsäußerungsfreiheit „in Ausübung seines Mandats“, angesichts der Tatsache, dass die Kontrolle der Regierung und der Verwaltung einen täglichen Lebenssachverhalt parlamentarischer Tätigkeit darstellt?

Die Gutachten des Wissenschaftlichen Parlamentsdienstes sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

3. Sind Äußerungen eines Abgeordneten, die erkennbar dem Zweck dienen, Regierungs- und Verwaltungshandeln zu kritisieren, ausschließlich durch das „Jedermanns-Grundrecht“ des Art. 5 GG geschützt, oder erfahren sie eine Verstärkung – insbesondere hinsichtlich Maßnahmen der Regierung oder Verwaltung, die final oder jedenfalls faktisch auf die Einschränkung der Äußerungsfreiheit eines Abgeordneten gerichtet sind – durch die Rechtsstellung des Abgeordneten als Verfassungsorgan auch „unterhalb der Schwelle“ des durch die Indemnität geschützten Bereichs?
4. Muss ein Mitglied des Abgeordnetenhauses vor Pressemitteilungen und sonstigen öffentlichen Äußerungen außerhalb des Plenums und seiner Ausschüsse grundsätzlich noch weitergehende eigene tiefgreifende Recherchen zu Sachverhalten anstellen und dabei umfassende pressemäßige Sorgfalt an den Tag legen, um sich nicht der Inanspruchnahme durch Regierung oder Verwaltung aufgrund von §§ 823 Abs. 2, 1004 BGB analog i.V.m. §§ 185 ff., § 193 StGB auszusetzen, und wäre damit – angesichts der Schnelllebigkeit des Tages- und Mediengeschehens, angesichts der Zunahme und Diversifizierung von öffentlicher Kommunikation im digitalen Zeitalter – nicht eine faktische massive Einschränkung der Wirksamkeit seiner Kontrollrechte verbunden?
5. In welchen Fällen hat in der Geschichte der Bundesrepublik eine der parlamentarischen Kontrolle unterliegende Regierung oder Verwaltung Abgeordnete für Äußerungen in Ausübung dieser Kontrolle durch Presseerklärungen oder gegenüber der Presse und Öffentlichkeit zivilgerichtlich gemäß §§ 823 Abs. 2, 1004 BGB analog i.V.m. §§ 185 ff., § 193 StGB in Anspruch genommen? Gibt es hierzu höchstrichterliche Zivil- bzw. Verfassungsrechtsprechung?
6. Ergeben sich aus dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Organtreue Pflichten zur Zurückhaltung von Regierung und Verwaltung bei der Geltendmachung von zivilrechtlichen Ansprüchen aus §§ 823 Abs. 2, 1004 BGB analog i.V.m. §§ 185 ff., 193 StGB gegenüber Abgeordneten, die sich in Ausübung ihres Kontrollauftrags gegenüber Regierung und Verwaltung geäußert haben, insbesondere angesichts der Tatsache, dass Regierung und Verwaltung in der Regel über mannigfaltige wirksame Möglichkeiten verfügen, gegebenenfalls ihre abweichenden Darstellungen und Interpretationen von Sachverhalten öffentlich und gegenüber dem Parlament darzustellen?

7. Ist bei der Anwendung des zivilrechtlichen Ehrenschatzes für staatliche Einrichtungen gegenüber Äußerungen von Abgeordneten der gleiche Maßstab anzulegen wie bei der Bewertung der Äußerungen eines Privaten gegenüber einem Privaten – oder gilt für staatliche Behörden, die selbst keinen Grundrechtsschutz genießen, eine höhere „Empfindlichkeitsschwelle“ bzw. Duldungspflicht gegenüber Äußerungen Privater oder gar von Abgeordneten, die diese Äußerungen in Wahrnehmung ihrer parlamentarischen Kontrollaufgabe abgegeben haben?
8. Welcher Rechtsweg ist gegeben, wenn Verwaltung und Abgeordneter über den Umfang der Rechte zur Äußerung und über die Frage verfassungsrechtlicher Implikationen im Rahmen der Reichweite des zivilrechtlichen Ehrenschatzes einer Behörde gegenüber Äußerungen eines Abgeordneten in Wahrnehmung seiner Kontrollfunktion aufgrund seiner Stellung als Verfassungsorgan uneins sind? Falls es der Zivilrechtsweg ist: Sind die verfassungsrechtlichen Wertentscheidungen und Organstellungen im Rahmen der Auslegung der zivilrechtlichen Normen durch das Gericht zu berücksichtigen?

## II. Gutachten

### A. Fragen 1 und 2 – Zum Umfang der Indemnität gemäß Art. 51 Abs. 1 VvB

Art. 51 Abs. 1 der Verfassung von Berlin (VvB)<sup>1</sup> hat folgenden Wortlaut:

*(1) Kein Abgeordneter darf zu irgendeiner Zeit wegen seiner Abstimmung oder wegen Äußerungen in Ausübung seines Mandats gerichtlich oder dienstlich oder sonst außerhalb des Abgeordnetenhauses zur Verantwortung gezogen werden. Dies gilt nicht für verleumderische Beleidigungen.*

Das in dieser Verfassungsnorm enthaltene Recht der Abgeordneten wird als Indemnität bezeichnet. Diese soll die Freiheit des Mandats und eine ungestörte Arbeit des Parlaments sichern.<sup>2</sup> Ungeachtet des etwas unterschiedlichen Wortlauts hat die Norm denselben

---

<sup>1</sup> Vom 23. November 1995 (GVBl. S. 779), zuletzt geändert durch Gesetz vom 7. Februar 2014 (GVBl. S. 38).

<sup>2</sup> Klein, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, Stand 2015, Art. 46 Rn. 31, 32; Achterberg, Parlamentsrecht, 1984, S. 241.

Regelungsgehalt wie Art. 46 Abs. 1 des Grundgesetzes (GG).<sup>3</sup> Der durch die Indemnität gewährte Schutz bezieht sich auf Abstimmungen, Tatsachenbehauptungen und Meinungsäußerungen, die die Abgeordneten in Ausübung ihres Parlamentsmandats im Plenum oder in parlamentarischen Gremien wie den Ausschüssen, dem Präsidium, dem Ältestenrat oder den Fraktionen abgeben.<sup>4</sup> Nicht geschützt sind verleumderische Beleidigungen. Verwirklicht ein Abgeordneter somit den Tatbestand von § 187 StGB<sup>5</sup>, behauptet er also bewusst unwahre Tatsachen zu dem Zweck, andere Menschen herabzuwürdigen, fällt dies nicht unter den Schutz der Indemnität. Ebenso wenig sind Meinungskundgebungen in Form von Tätlichkeiten geschützt.<sup>6</sup>

Der Schutzbereich von Art. 46 Abs. 1 VvB erfasst keine Äußerungen außerhalb des parlamentarischen Bereichs. Erklärungen gegenüber der Presse oder Reden auf Parteiveranstaltungen sind daher nicht geschützt.<sup>7</sup> Diese Grenzen des Schutzbereichs bestehen unabhängig davon, ob sich die Äußerungen der Abgeordneten auf die Exekutive oder auf andere Gegenstände beziehen. Soweit sich der Schutzbereich erstreckt, ist jede gerichtliche Ahndung von Äußerungen ausgeschlossen. Es besteht Schutz vor staatsanwaltschaftlichen und polizeilichen Ermittlungen, vor ehrengerichtlichen und disziplinarrechtlichen Verfahren und in zivilgerichtlichen Prozessen.<sup>8</sup>

## B. Frage 3 – Schutz der Äußerungsmöglichkeiten von Abgeordneten

Hinsichtlich der Rechtsstellung der Abgeordneten ist zu differenzieren. Als natürliche Personen sind sie durch die Grundrechte geschützt und haben somit ein Recht auf freie Meinungsäußerung gemäß Art. 5 Abs. 1 GG und Art. 14 Abs. 1 VvB. Daneben sind sie als Abgeordnete Teile eines Verfassungsorgans. Die Verfassung von Berlin räumt ihnen

---

<sup>3</sup> Vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Dezember 2014 (BGBl. I S. 2438). Auf § 36 StGB soll in diesem Zusammenhang nicht eingegangen werden, zum einen, weil die Vorschrift nach überwiegender Auffassung hinter landesrechtliche Indemnitätsregelungen zurücktritt (so z. B. Korbmacher, in: Driehaus (Hrsg.), Verfassung von Berlin, Kommentar, 3. Aufl. 2009, Art. 51 Rn. 4), zum anderen, weil sie im Vergleich zu parlamentsrechtlichen Regelungen nur in geringerem Umfang Schutz gewährt.

<sup>4</sup> Korbmacher (Fn. 3), Art. 51 Rn. 3; Lemmer, in: Pfennig/Neumann (Hrsg.), Verfassung von Berlin, Kommentar, 3. Aufl. 2000, Art. 51 Rn. 2; vgl. Klein (Fn. 2), Art. 46 Rn. 38.

<sup>5</sup> Strafgesetzbuch in der Fassung vom 13. November 1998 (BGBl. I S. 3322), zuletzt geändert durch Gesetz vom 10. Dezember 2015 (BGBl. I S. 2218).

<sup>6</sup> BVerwGE 83, 1, 16.

<sup>7</sup> Korbmacher (Fn. 3), Art. 51 Rn. 3; Lemmer (Fn. 4), Art. 51 Rn. 2; vgl. BGHZ 75, 384; Brem StGH, DVBl. 1967, S. 622, 624; Klein (Fn. 2), Art. 46 Rn. 42.

<sup>8</sup> Korbmacher (Fn. 3), Art. 51 Rn. 4; Lemmer (Fn. 4), Art. 51 Rn. 3.

die Rechte ein, die erforderlich sind, um ihr Mandat sinnvoll wahrzunehmen. Von zentraler Bedeutung ist hierbei Art. 38 Abs. 4 VvB, der die Freiheit des Mandats schützt. Art. 39 Abs. 1 VvB schützt die Freiheit der Wahl. Art. 51 VvB enthält unter anderem Regelungen zur Indemnität und Immunität der Abgeordneten. Art. 53 VvB sichert ihnen eine angemessene Alimentation zu.

Die Freiheit des Mandats schützt zwar in umfassender Weise die Unabhängigkeit der Abgeordneten, ist aber ihrem Charakter nach nicht dazu bestimmt, Handlungsmöglichkeiten zu eröffnen, die sich auf die Rechtsstellung anderer auswirken. Ein Recht in Bezug auf straffreie Äußerungen, die die persönliche Ehre anderer Personen verletzen können, wird den Abgeordneten durch die Freiheit des Mandats nicht eingeräumt. Der Schutz der freien Rede im parlamentarischen Bereich wird speziell durch Art. 51 Abs. 1 VvB geregelt. Außerhalb dieses Bereichs besteht ein Schutz durch die Immunitätsregelung in Art. 51 Abs. 3 VvB. Hierbei handelt es sich um abschließende Regelungen zugunsten der Abgeordneten. Für die Annahme eines allgemeinen, noch weitergehenden Schutzes auf der Grundlage ihrer Stellung als Mitglieder des Parlaments lassen diese Vorschriften keinen Raum.

### C. Frage 4 – Sorgfaltspflicht bei öffentlichen Äußerungen

Kritische Äußerungen von Abgeordneten in Bezug auf die Exekutive, die von den Betroffenen als Ehrverletzung empfunden werden, können unter bestimmten Umständen eine Unterlassungsklage gemäß §§ 1004, 823 Abs. 2 BGB analog<sup>9</sup> nach sich ziehen. Zu den Schutzgesetzen im Sinne von § 823 Abs. 2 BGB gehören auch die strafrechtlichen Regelungen zum Schutz der persönlichen Ehre gemäß den §§ 185 ff. StGB.<sup>10</sup>

Fraglich ist, welche Bedeutung die Wahrheit beziehungsweise Unwahrheit von behaupteten Tatsachen in diesem Zusammenhang hat und welche Sorgfaltspflichten sich bei der Tatsachenermittlung hieraus ergeben.

---

<sup>9</sup> Bürgerliches Gesetzbuch in der Fassung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 S. 738), zuletzt geändert durch Gesetz vom 19. Februar 2016 (BGBl. I S. 254).

<sup>10</sup> Bamberger, in: Bamberger/Roth (Hrsg.), Bürgerliches Gesetzbuch, Kommentar, Band 1, 2. Aufl. 2007, § 12 Rn. 139 m. w. N.; Sprau, in: Palandt, Bürgerliches Gesetzbuch, Kommentar, 75. Aufl. 2016, § 823 Rn. 70.

Bei der Beleidigung gemäß § 185 StGB handelt es sich um einen Angriff auf die Ehre einer Person durch Kundgabe von Missachtung.<sup>11</sup> Den Schwerpunkt in der Praxis bilden hierbei negative Werturteile, wobei die Grenze zwischen Werturteil und Tatsachenbehauptung unter Umständen schwierig zu bestimmen ist.<sup>12</sup> Eine Beleidigung kann durch Tatsachenbehauptungen geschehen, wenn sie gegenüber dem Betroffenen selbst erfolgen. Keine Beleidigung liegt im Regelfall vor, wenn die Tatsachenbehauptungen zutreffend sind.<sup>13</sup>

Der Tatbestand der Üblen Nachrede gemäß § 186 StGB lautet wie folgt:

*Wer in Beziehung auf einen anderen eine Tatsache behauptet oder verbreitet, welche denselben verächtlich zu machen oder in der öffentlichen Meinung herabzuwürdigen geeignet ist, wird, wenn nicht diese Tatsache erweislich wahr ist, mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe und, wenn die Tat öffentlich oder durch Verbreiten von Schriften (§ 11 Abs. 3) begangen ist, mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.*

Die Frage nach der Beweisbarkeit der behaupteten Tatsache findet sich hier also im Wortlaut der Regelung; es handelt sich um eine objektive Bedingung der Strafbarkeit. Die Strafbarkeit entfällt, wenn die Tatsache sich als wahr erweist. Zweifel an der Wahrheit gehen zu Lasten des Täters.<sup>14</sup>

Ein besonderer Rechtfertigungsgrund für Beleidigungsdelikte ist die Wahrnehmung berechtigter Interessen gemäß § 193 StGB. Die Vorschrift hat folgenden Wortlaut:

*Tadelnde Urteile über wissenschaftliche, künstlerische oder gewerbliche Leistungen, desgleichen Äußerungen, welche zur Ausführung oder Verteidigung von Rechten oder zur Wahrnehmung berechtigter Interessen gemacht werden, sowie Vorhaltungen und Rügen der Vorgesetzten gegen ihre Untergebenen, dienstliche Anzeigen oder Urteile von Seiten eines Beamten und ähnliche Fälle sind nur insofern strafbar, als das Vorhandensein einer Beleidigung aus der Form der Äußerung oder aus den Umständen, unter welchen sie geschah, hervorgeht.*

---

<sup>11</sup> Fischer, Strafgesetzbuch, Kommentar, 63. Aufl. 2016, § 185 Rn. 2 m. w. N.

<sup>12</sup> Fischer (Fn. 11), § 186 Rn. 3; Lenckner/Eisele, in: Schönke/Schröder, Strafgesetzbuch, Kommentar, 29. Aufl. 2014, § 186 Rn. 4; vgl. BGH NJW 1982, S. 2246.

<sup>13</sup> Fischer (Fn. 11), § 185 Rn. 8 b; Lenckner/Eisele (Fn. 12), § 185 Rn. 6.

<sup>14</sup> Fischer (Fn. 11), § 186 Rn. 11; vgl. Lenckner/Eisele (Fn. 12), § 186 Rn. 10.

In Bezug auf Abgeordnete, die sich kritisch gegenüber der Exekutive äußern, kommt eine Rechtfertigung aufgrund der Wahrnehmung berechtigter Interessen in Betracht. Evident unwahre oder vom Täter für unwahr gehaltene Tatsachenbehauptungen lassen sich aber nicht durch § 193 StGB rechtfertigen, da an der Aufstellung solcher Behauptungen kein schutzwürdiges Interesse bestehen kann.<sup>15</sup> Die Frage nach der Sorgfaltspflicht des Täters im Hinblick auf die Wahrheit seiner Tatsachenbehauptungen stellt sich also nur für die Tatsachen, die weder nachweislich wahr noch offensichtlich unwahr sind. § 193 StGB rechtfertigt das Behaupten ehrenrühriger Tatsachen nur, wenn das Risiko ihrer Unwahrheit durch eine objektiv sorgfaltsgemäße Prüfung und gegebenenfalls durch das Einholen weiterer Informationen auf das nach den Umständen mögliche Minimum beschränkt wird.<sup>16</sup> Der Umfang der Prüfungspflicht wird durch die Umstände des konkreten Falls bestimmt. Maßgebend sind die zeitlichen, beruflichen und persönlichen Möglichkeiten der weiteren Aufklärung, die Schwere der erhobenen Vorwürfe und die möglichen Auswirkungen für die Betroffenen.<sup>17</sup> Der von der Rechtsprechung häufig verwendete Begriff der „Leichtfertigkeit“ des Täters (die eine Rechtfertigung durch § 193 StGB ausschließen soll) ist vom Bundesverfassungsgericht kritisch bewertet worden. Das Gericht hat hierzu erklärt, das Merkmal der „Leichtfertigkeit“ dürfe nicht über Gebühr ausgedehnt werden.<sup>18</sup>

In Bezug auf Abgeordnete ist festzustellen, dass sie – gemessen an den von Rechtsprechung und Literatur aufgestellten Maßstäben – generell weder einer besonders gesteigerten Sorgfaltspflicht ausgesetzt sind, wie dies bei der Presse der Fall ist<sup>19</sup>, noch von der allgemein bestehenden Sorgfaltspflicht weitgehend befreit sind. Wenn jemand in seiner Funktion als Abgeordneter die Exekutive kritisiert und sich dabei zu aktuellen Ereignissen von allgemeinem Interesse äußert, so spricht dies für eine Wahrnehmung berechtigter Interessen und gegen besonders ausgeprägte Sorgfaltspflichten bei der Überprüfung von Tatsachenbehauptungen.<sup>20</sup> Letztlich kommt es aber auf die Umstände des Einzelfalls an. So werden Tatsachenbehauptungen, die spontan im Rahmen einer politischen Diskussion erfolgen, im Regelfall an einer geringeren Sorgfaltspflicht zu messen sein als Äußerungen, die ein Abgeordneter auf seiner Website eingestellt hat und die damit dauerhaft der Öffentlichkeit zugänglich sind.

---

<sup>15</sup> BVerfGE 90, 241, 247; BVerfG NJW 2000, S. 199, 200; BGH NJW 1979, S. 266, 267; OLG München NVwZ 1987, S. 357.

<sup>16</sup> Fischer (Fn. 11), § 193 Rn. 9; Lenckner/Eisele (Fn. 12), § 193 Rn. 11 m. w. N.

<sup>17</sup> Lenckner/Eisele (Fn. 12), § 193 Rn. 11 m. w. N.

<sup>18</sup> BVerfG NJW 2000, S. 199, 200.

<sup>19</sup> Vgl. Fischer (Fn. 11), § 193 Rn. 33.

<sup>20</sup> Vgl. BGH NJW 1979, S. 266, 267; BGHZ 75, 384, 390; Fischer (Fn. 11), § 193 Rn. 17 a; Lenckner/Eisele (Fn. 12), § 193 Rn. 15.

#### D. Frage 5 – Unterlassungsklagen der Exekutive gegen Abgeordnete

Gerichtsentscheidungen, die Unterlassungsklagen der Exekutive gegen Abgeordnete zum Gegenstand haben, liegen nicht vor. Hinzuweisen ist lediglich auf ein Urteil des LG Koblenz aus dem Jahr 1960.<sup>21</sup> Der Ministerpräsident des Landes Rheinland-Pfalz hatte sich über einen Abgeordneten auf einer Parteiversammlung negativ geäußert und diese Äußerung später im Landtag wiederholt. Der Abgeordnete hatte dagegen eine einstweilige Verfügung mit dem Verbot einer weiteren Wiederholung erwirkt. Das LG Koblenz hob die einstweilige Verfügung auf, weil der Ministerpräsident nach Auffassung des Gerichts in der Parteiversammlung nur einen Polizeibericht über den Abgeordneten verlesen hatte, ohne dabei eigene Behauptungen aufzustellen, und weil eine Wiederholungsgefahr außerhalb des Landtags nicht glaubhaft gemacht worden sei.

#### E. Frage 6 – Auswirkungen der Organtreue

Dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Organtreue liegt die Überlegung zugrunde, dass sich in einem gemäß dem Gewaltenteilungsprinzip organisierten Staatswesen die verschiedenen Staatsgewalten nicht gegenseitig blockieren dürfen, sondern über ausdrücklich normierte Kooperationspflichten hinaus loyal zusammenarbeiten müssen.<sup>22</sup> Die Verfassungsorgantreue verpflichtet alle Verfassungsorgane zu gegenseitiger Achtung, Rücksichtnahme und Kooperation bei der Erfüllung ihrer Aufgaben.<sup>23</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat die Frage nach der Existenz dieses Rechtsgrundsatzes zunächst offengelassen<sup>24</sup>, ist aber in späteren Entscheidungen von seinem Bestehen ausgegangen.<sup>25</sup>

Die Verfassungsorgantreue zielt auf ein vertrauensvolles Zusammenwirken ab und ist kein Instrument, mit dessen Hilfe ein bestimmtes Verhalten diktiert werden könnte. Es erscheint fraglich, inwieweit sie auf die Thematik der Kritik von einzelnen Abgeordneten an der Exekutive Anwendung finden kann. Jedenfalls sind Abgeordnete durch den Grundsatz der Verfassungsorgantreue nicht daran gehindert, sich kritisch über die Tätigkeit von Regierung und Verwaltung zu äußern. Andererseits ist aber die Exekutive nicht daran gehindert, sich gegen Kritik an Behörden sowie Angehörigen des Öffentlichen Dienstes

---

<sup>21</sup> LG Koblenz NJW 1961, S. 125.

<sup>22</sup> Grundlegend hierzu Schenke, Die Verfassungsorgantreue, 1977, S. 26 ff.; vgl. auch Achterberg/Schulte, in: von Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, 5. Aufl. 2005, Art. 44 Rn. 52.

<sup>23</sup> Achterberg/Schulte (Fn. 22), Art. 44 Rn. 52; vgl. auch Scholz, in: Maunz/Dürig (Fn. 2), Art. 23 Rn. 108; Stern, Staatsrecht I, 2. Aufl. 1984, S. 134 f.

<sup>24</sup> BVerfGE 29, 221, 233.

<sup>25</sup> BVerfGE 89, 155, 191; 90, 286, 337.

zu wenden, wenn sie diese Kritik als nicht angemessen und ungerechtfertigt ansieht. Hierbei ist zu beachten, dass die Fürsorgepflicht des Dienstherrn, die zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums gemäß Art. 33 Abs. 5 GG gehört, den Dienstherrn verpflichtet, Beamte gegen unberechtigte Vorwürfe in Schutz zu nehmen.<sup>26</sup> In solchen Fällen kann unter Umständen auch eine Unterlassungsklage eine angemessene Maßnahme sein.

#### F. Frage 7 – Duldung von ehrverletzenden Äußerungen

Ehrverletzende Äußerungen können nicht nur gegenüber natürlichen Personen, sondern auch gegenüber Behörden Straftaten im Sinne der §§ 185 ff. StGB darstellen.<sup>27</sup> Begründet wird dies mit der Erwägung, dass staatliche Einrichtungen ein Mindestmaß an gesellschaftlicher Akzeptanz benötigen, um ihre Funktionen zu erfüllen, und dass sie Schutz vor verbalen Angriffen brauchen, die die Voraussetzungen ihres Wirkens zu untergraben drohen. Ferner wird zur Begründung der Beleidigungsfähigkeit § 194 Abs. 3 Satz 2 StGB herangezogen, wonach sich Beleidigungen gegen eine Behörde oder eine sonstige Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt, richten können.<sup>28</sup> Daneben ist auch eine Beleidigung von Behördenmitarbeitern als einzelne Personen oder als Angehörige einer Personengruppe unter einer Kollektivbezeichnung denkbar. Eine solche Kollektivbeleidigung hat zur Voraussetzung, dass eine aus individuell bestimmbar Personen bestehende Gruppe vom Täter in einer ausreichend konkreten Form bezeichnet wird.<sup>29</sup>

Fraglich ist, in welchem Umfang Behörden oder ihre Mitarbeiter kritische Äußerungen von Abgeordneten hinnehmen müssen, ohne dass hierbei die Grenze zu einem Delikt im Sinne der §§ 185 ff. StGB überschritten wird. Wie bereits unter II. B. dargestellt wurde, lässt sich aus dem verfassungsrechtlichen Status der Abgeordneten keine generelle rechtliche Privilegierung in Bezug auf Ehrverletzungsdelikte ableiten. Dementsprechend kann man auch nicht von einer generell erhöhten Duldungspflicht der Behörden und der im öffentlichen Dienst tätigen Personen ausgehen. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass Institutionen, die öffentliche Aufgaben erfüllen und Personen, die solche Einrichtungen

---

<sup>26</sup> BVerfGE 43, 154, 165; BVerwGE 99, 56, 59; Badura, in: Maunz/Dürig (Fn. 2), Art. 33 Rn. 71.

<sup>27</sup> Fischer (Fn. 11), Vor § 185 Rn. 13; Lenckner/Eisele (Fn. 12), Vorbem. §§ 185 ff. Rn. 3.

<sup>28</sup> BVerfGE 93, 266, 291.

<sup>29</sup> Fischer, (Fn. 11), Vor § 185 Rn. 9, 10 m. w. N.; Lenckner/Eisele (Fn. 12), Vorbem. §§ 185 ff. Rn. 5 ff.

gegenüber der Öffentlichkeit vertreten, sich scharf formulierter Kritik eher stellen müssen als Private.<sup>30</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat hierzu ausgeführt:

*Der strafrechtliche Schutz darf indessen nicht dazu führen, staatliche Einrichtungen gegen öffentliche Kritik, unter Umständen auch in scharfer Form, abzuschirmen, die von dem Grundrecht der Meinungsfreiheit in besonderer Weise gewährleistet werden soll... Diesem Erfordernis trägt aber wiederum § 193 StGB ausreichend Rechnung, der dem Einfluss von Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG Raum gibt und gesteigerte Bedeutung erlangt, wenn § 185 StGB zum Schutz öffentlicher Einrichtungen und nicht zum Schutz der persönlichen Ehre eingesetzt wird.<sup>31</sup>*

Die Kritik von Abgeordneten an Einrichtungen oder Mitarbeitern der Exekutive dürfte daher in vielen Fällen – auch wenn sie scharf formuliert oder polemisch sein sollte – als Wahrnehmung berechtigter Interessen gemäß § 193 StGB gerechtfertigt sein. Die Abgeordneten werden dadurch nicht zu qualifizierten Grundrechtsträgern; die besondere Bedeutung von Art. 5 Abs. 1 GG in diesem Zusammenhang ist vielmehr funktional-situativ zu verstehen.

#### G. Frage 8 – Rechtsweg und Grundlagen gerichtlicher Entscheidungen

Sowohl Behörden wie auch ihre Mitarbeiter können Opfer von Ehrverletzungsdelikten im Sinne der §§ 185 ff. StGB werden (vgl. II. F.). Hiergegen kann durch Strafanzeigen und Unterlassungsklagen gemäß den §§ 1004, 823 Abs. 2 BGB analog vorgegangen werden. Bei den §§ 1004, 823 Abs. 2 BGB handelt es sich um Vorschriften des Zivilrechts. Somit sind für Unterlassungsklagen die Zivilgerichte zuständig.<sup>32</sup>

Bei der Anwendung der zivilrechtlichen Normen sind die Grundrechte von Klägern und Beklagten zu berücksichtigen. Diese sind nicht nur Abwehrrechte gegen den Staat, sondern bilden auch eine objektive Wertordnung. Sie wirken insoweit in alle Bereiche der Rechtsordnung hinein und dienen auch als Richtlinien für die Rechtssprechung.<sup>33</sup> Wenn es sich bei den von Ehrverletzungen Betroffenen um natürliche Personen handelt, ist ihr allgemeines Persönlichkeitsrecht gemäß Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 GG zu beachten, das auf einfachgesetzlicher Ebene durch die §§ 185 ff. StGB konkretisiert wird.

---

<sup>30</sup> Lenckner/Eisele (Fn. 12), § 193 Rn. 15.

<sup>31</sup> BVerfGE 93, 266, 291.

<sup>32</sup> Bamberger (Fn. 10), § 12 Rn. 224; vgl. Sprau (Fn. 10), Einf. vor § 823 Rn. 36.

<sup>33</sup> BVerfGE 49, 89, 141; 56, 54, 73; 96, 375, 398.

Auf Seiten der Beklagten haben die Gerichte das Grundrecht auf freie Meinungsäußerung gemäß Art. 5 Abs. 1 GG in ihre Erwägungen miteinzubeziehen.

#### H. Ergebnisse

Die Indemnität gemäß Art. 51 Abs. 1 VvB gilt nur für den parlamentarischen Bereich, also für Äußerungen im Plenum oder in parlamentarischen Gremien. Äußerungen außerhalb dieses Bereichs, wie beispielsweise Presseerklärungen oder Parteitagsreden der Abgeordneten, fallen nicht unter den Schutz der Indemnität.

Aus dem Status der Abgeordneten ergibt sich kein allgemeiner verfassungsrechtlich begründeter Schutz vor Sanktionen wegen Ehrverletzungen. Dementsprechend besteht unter diesem Aspekt auch keine erweiterte Duldungspflicht von Behörden und ihren Mitarbeitern. Eine solche Duldungspflicht lässt sich auch aus dem Institut der Verfassungsorgantreue nicht herleiten.

Kritik von Abgeordneten an der Exekutive, die ehrverletzenden Charakter hat, kann jedoch als Wahrnehmung berechtigter Interessen gemäß § 193 StGB gerechtfertigt sein, wobei zu berücksichtigen ist, dass Art. 5 Abs. 1 GG gerade die Möglichkeit von kritischen Äußerungen an staatlichen Einrichtungen in besonderem Maße gewährleisten soll. Das Maß der nötigen Sorgfalt bei der Überprüfung der Wahrheit von Tatsachenbehauptungen richtet sich dabei nach den Umständen des Einzelfalls. Will die Exekutive gegen die weitere Verbreitung beleidigender Äußerungen vorgehen, muss sie den Zivilrechtsweg beschreiten. Gerichtliche Entscheidungen zu Unterlassungsklagen der Exekutive gegen Abgeordnete gemäß den §§ 1004, 823 Abs. 2 BGB analog liegen nicht vor.

Dr. Fehlau