

Der Forum-Gast

Ist ein Nationalrat immun?



**Ständerats-
präsident
René Rhinow***

Die Frage, ob sich Nationalrat Rudolf Keller wegen seines öffentlichen Aufrufes, «sämtliche amerikanischen und jüdischen Waren, Restaurants und Ferienangebote zu boykottieren», vor dem Strafrichter verantworten müsse, hat die eidgenössischen Räte und die Öffentlichkeit während der letzten Sessionen stark beschäftigt.

Warum Immunität?

Nach dem Verantwortlichkeitsgesetz des Bundes können die National- und Ständeräte für Voten, die sie im Rat oder in den Kommissionen abgegeben haben, nicht verantwortlich gemacht werden (sog. absolute Immunität). Demgegenüber bedarf die Strafverfolgung von Mitgliedern der eidgenössischen Räte wegen strafbarer Handlungen ausserhalb des Ratsbetriebes, «die sich auf ihre amtliche Tätigkeit beziehen», einer Ermächtigung der Bundesversammlung (sog. relative Immunität).

Die Auslegung und Handhabung der (hier relevanten) relativen Immunität hat die eidgenössischen Räte in letzter Zeit mehrfach vor Probleme gestellt. Das Ziel dieser Verfolgungsermächtigung war und ist, die Amtstätigkeit des Parlamentes sicherzustellen und zu verhindern, dass über politisch motivierte und inszenierte Prozesse die einzelnen Parlamentarier und damit letztlich auch das Parlament als Ganzes in seiner eigentlichen Funktion behindert werden können. Missbräuchlichen Strafverfolgungen soll im Interesse der parlamentarischen Arbeit und der Demokratie vorgebeugt werden können. Es geht aber nicht darum, Mitglieder der eidgenössischen Räte grundsätzlich vor der Strafverfolgung zu schützen. Dem entspricht, dass diese von sich aus nicht auf die Immunität verzichten können.

Nun gilt diese relative Immunität nur für Handlungen, die sich auf die «amtliche Tätigkeit» beziehen. Probleme ergeben sich in der Handhabung dieser Bestimmung regelmässig bei mündlichen oder schriftlichen Äusserungen von Parlamentariern ausserhalb des Ratsbetriebes (Zeitungsartikel, öffentliche Reden und Aufrufe, Publikationen in Buchform etc.). Zwar gehört es unbestrittenermassen zu den Aufgaben von Parlamentsmitgliedern, zu öffentlichen Fragen Stellung zu beziehen und sich an den politischen Auseinandersetzungen aktiv zu beteiligen. Die öffentliche Debatte steht aber allen Menschen offen; ja eine Demokratie lebt gerade davon, dass sich möglichst viele Bürger und Bürgerinnen an der politischen Diskussion beteiligen. Ist nun dieselbe Tätigkeit «amtlich», wenn sie von einem Ratsmitglied wahrge-

nommen wird, nichtamtlich hingegen, wenn es sich um einen «gewöhnlichen» Bürger handelt? Rechtfertigt sich eine unterschiedliche Behandlung von Parlamentariern und Nichtparlamentariern, wenn es um eine Strafverfolgung im Zusammenhang mit Meinungsäusserungen in der Öffentlichkeit geht?

Schwierige Praxis des Parlaments

Die bisherige Praxis der eidgenössischen Räte ist geprägt von einer Güterabwägung. Wird der «amtliche Zusammenhang» bejaht, so ist abzuwägen zwischen den öffentlichen Interessen an der ungehinderten Ausübung des parlamentarischen Mandates einerseits und den ebenfalls öffentlichen Interessen an der Strafverfolgung andererseits. Wegen der besonderen staatspolitischen Bedeutung der Volksvertretung als oberster Gesetzgebungs- und Aufsichtsinzanz soll die Immunität im Zweifelsfall aber nicht aufgehoben werden. Wegleitend ist dabei das Opportunitätsprinzip, nach dem sich die Räte ein summarisches Urteil über die strafrechtliche Relevanz der fraglichen Tat zu bilden haben. Nur wenn eine strafbare Tat ernsthaft in Frage steht, kann die Immunität – wenn überhaupt – aufgehoben werden. Umgekehrt hat diese Vorrang, wenn sich die Strafbarkeit als zweifelhaft erweist. In Anwendung dieser Praxis ist der Ständerat im Gegensatz zum Nationalrat zum Schluss gekommen, die Immunität von Nationalrat Keller sei nicht aufzuheben. Er ist dafür gelobt, aber auch heftig kritisiert worden. Entgegen einer verbreiteten Meinung hat er aber kein «Urteil» in dieser Angelegenheit gefällt. Vor allem kann keine Rede davon sein, die Ratsmehrheit habe die kritisierte Äusserung billigen oder verharmlosen wollen. Im Gegenteil ist von verschiedenen Votanten betont worden, die Immunität könne aus prinzipiellen Gründen, trotz der moralisch unhaltbaren und nicht zu rechtfertigenden Äusserung Kellers, aufgrund der langjährigen Praxis in Immunitätsfragen nicht aufgehoben werden.

Praxisänderung tut not

Trotzdem: Der Entscheid war zwar praxiskonform, meines Erachtens aber doch nicht richtig – weil die Praxis der Räte unbefriedigend erscheint. Oberstes Prinzip der Strafverfolgung muss die Gleichbehandlung der Bürgerinnen und Bürger sein, die von ihrer Meinungsfreiheit Gebrauch machen und sich öffentlich mit Wort und Schrift engagieren. Sie alle sollen die von der Rechtsordnung gezogenen Grenzen beachten, namentlich die im Strafrecht aufgestellten Verbotsnormen (wie die Ehrverletzungsdelikte, z.B. üble Nachrede, Verleumdung, aber auch die Rassismustatbestände). Eine Immunität für Parlamentarier bei Handlungen, die von allen gleichermassen ausgeführt werden können, bedarf deshalb einer besonders stichhaltigen Begründung. In Betracht kommt für mich nur der missbräuchliche Einsatz des Strafrechts, wenn also versucht würde, Parla-

mentarier gezielt und wiederholt «mundtot» zu machen, ihnen die Amtsausübung zu erschweren und sie darin erheblich zu behindern. Dann und nur dann ist eine Sonderbehandlung der Mitglieder der eidgenössischen Räte, die ja einer «Besserstellung» (Schutz vor Strafverfolgung) oder einer «Benachteiligung» (keine richterliche Beurteilung entgegen dem erklärten Willen des Betroffenen!) gleichkommen kann, gerechtfertigt.

Die Praxis der Räte überzeugt insofern nicht, als sie Regel und Ausnahme verwechselt. Regel in einer rechtsstaatlichen Demokratie muss die Aufhebung der Immunität sein, um dem staatlichen Strafanspruch zu genügen und die Gleichbehandlung der Bürger zu gewährleisten. Nur wenn die Strafverfolgung offensichtlich missbräuchlich erfolgt und wenn die Funktionsfähigkeit des Parlamentes ernsthaft gefährdet wird, soll das Parlament «die Notbremse ziehen» und die Aufhebung der Immunität im demokratischen Interesse verweigern können.

Parlament ist kein Richter

Im «Fall Keller» haben die Räte wegen ihrer zweifelhaften Praxis «Richterlis» gespielt. Sie haben des langen und breiten (vor-)geprüft, ob Keller nun strafbar wäre oder nicht. Das ist aber nicht Aufgabe der Volksvertretung, sondern des hierfür legitimierten Richters. Wegen dieser Praxis befand sich das Parlament auch in einer schwierigen, kaum erklärbaren Position, weil es zwar nicht «wirklich» zur Frage der Strafbarkeit, d.h. zum Verstand gegen das Rassismusegesetz, Stellung zu nehmen hatte, dies im Zusammenhang mit der Immunität indirekt aber trotzdem getan hat.

Mit einer geänderten Praxis im skizzierten Sinn wäre die Sache einfach zu lösen (gewesen): Da es sich offensichtlich nicht um ein missbräuchliches Strafverfahren gehandelt hat, sondern um eine einmalige strafrechtliche Beurteilung einer Äusserung in der Öffentlichkeit, hätte die Immunität aufgehoben und Kellers Fall dem Richter übergeben werden müssen, ohne die Strafbarkeit des umstrittenen Aufrufes von Nationalrat Keller vorweg zu beurteilen.

Die Aufhebung der Immunität verliert mit dieser neuen Praxis den Charakter einer politischen «Vorverurteilung» resp. eines «Freispruchs». Sie wäre gleichsam der courant normal, in dem sich alle Bürger grundsätzlich gleichermassen für ihre Tätigkeit verantworten müssen – und damit auch gleichermassen das Recht haben, trotz politischer Anschuldigung vom Richter beurteilt (und eventuell freigesprochen) zu werden. Zusammenfassend: Rechtsgleichheit und individuelle Verantwortlichkeit für alle als Normalfall, Immunität hingegen nur als Ausnahmefall für den parlamentarischen Notfall!

* René Rhinow, Dr. iur., geb. 1942, ist ordentlicher Professor für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Basel. Baselbieter Ständerat (FDP), für 1999 Ständeratspräsident.

Briefe

Mit Glück...

«Die Basler SVP löst Träume und BaZ Nr. 165

Seien wir doch objektiv! N währten Listenverbindungen LDP haben die bürgerliche jetzt noch überhaupt Chancen einen dritten N zu holen, denn die Konzepte VEW und SVP wird v sehr stark abschneiden. D also nichts anderes übrig gerlichen Allianz zu st. Führt sie den Wahlkampf nicht, so wird sie selblich den Sitz an die DSP v. sie sich hingegen der S muss sie einen anderen K minieren, da in diesem F Eymann nicht mehr antre liegt also nur an der LDI benden Basler SVP den folg zu verbauen und wer bisschen Glück Herrn C zu schicken.

Emmanuel Ull
Basel, z.Zt. als
Kaserne Bern

Nur noch C
Eigenmark

«Rabatte an verdächtiger Stell Coca-Cola aufs Korn», BaZ Nr.

Der Versuch von Coca wünschte Konkurrenz mi auszuschliessen, könnte Schweiz stattfinden. In ur betrieb hatte es seit jeh. tomaten. Früher hatten d trale Aufmachung und schiedene Marken, daru und Ramseier Apfelsaft wurden diese nun durch delle mit aufdringlicher C klame ersetzt. Zu trinke nur noch fünf Coca (Coca-Cola und C.-C. Lig Fanta Lemon, Néstea) un Wasser, von welchem ich hhältnisse nicht kenne. s sucht die Weltfirma auf den Getränkemarkt an si Wil

Ergänzung

«Wetzel-Walzen wälzen Wach Nr. 152

Der informative Artikel zel-Gruppe bedarf der E die Ehefrau und die drei mengründers Walter W meinsamen Anteil am F Familienbetriebes Wetzel war der älteste Sohn, der nierte Wolfgang Wetzel, wesentlichen Anteil dar sein Bruder Uli die Wetzel richtig berichtet wurde, b bauen konnte. Dies schmälert die Verdienste