



## **01.045 n Parlamentarische Immunität von Nationalrat Christoph Blocher**

---

### **Bericht der Kommission für Rechtsfragen vom 27. August 2001**

---

Die Kommission hat das am 10. April 2001 von der Bezirksanwaltschaft Zürich gestellte Gesuch um Aufhebung der parlamentarischen Immunität von Nationalrat Christoph Blocher wegen Rassendiskriminierung (Art. 261bis StGB) gemäss Artikel 14 des Verantwortlichkeitsgesetzes und Artikel 46 Absatz 1 des Geschäftsreglementes des Nationalrates vorgeprüft.

#### **Anträge der Kommission**

Die Kommission beantragt ohne Gegenstimme, auf das Gesuch um Aufhebung der parlamentarischen Immunität von Nationalrat Christoph Blocher einzutreten.

Mit 14 zu 7 Stimmen und einer Enthaltung beantragt die Kommission, die Immunität nicht aufzuheben. Eine Minderheit der Kommission (Thanei, Aeschbacher, de Dardel, Gross Jost, Jutzet, Menétrey-Savary, Tschäppät) beantragt, die Immunität aufzuheben.

Im Namen der Kommission

Der Präsident: J. Alexander Baumann

#### **1 Ausgangslage**

Am 12. Dezember 1999, am 19. Januar 2000, am 1. August 2000 und am 25. September 2000 wurde gegen Nationalrat Christoph Blocher je eine Strafanzeige wegen Rassendiskriminierung im Sinne von Artikel 261bis StGB (SR 311.0) erstattet. Anlass dazu gab die Rede, die Christoph Blocher am 1. März 1997 vor der Presse und einem breiten Publikum in Zürich-Oerlikon hielt und die übrigens auch in grosser Auflage an schweizerische Haushalte versandt wurde. Die Aussagen in dieser mit «Die Schweiz und der Zweite Weltkrieg. Eine Klarstellung» betitelten Rede erfüllen gemäss diesen Anzeigen den Tatbestand einer Rassendiskriminierung gemäss Artikel 261bis StGB. Die Bezirksanwaltschaft Zürich stellte die Behandlung dieser Strafanzeigen ein, um das Ergebnis des Rechtsstreites zwischen Nationalrat Blocher und dem "SonntagsBlick" abzuwarten.

Christoph Blocher reichte am 3. Juni 1997 eine Ehrverletzungsklage gegen den "SonntagsBlick" ein, nachdem dieser in seinem Aushang vom 2. März 1997 die am Vorabend gehaltene Rede mit "Blocher: Den Juden geht es nur ums Geld" zusammengefasst hatte. Blocher machte in seiner Klage geltend, dass diese Schlagzeile nicht dem Inhalt seines Vortrages entspreche. Darin sei nicht die Rede von den Juden als Gemeinschaft gewesen, sondern lediglich vom Geld, das von jüdischen Organisationen gefordert wurde. Am 24. Dezember 1998 wies das Zürcher Bezirksgericht die Klage gegen den "SonntagsBlick" zurück, worauf Nationalrat Blocher Berufung beim Obergericht einlegte. Dieses Verfahren bei der Berufungsinstanz wurde

im Juni 2000 mit einem Vergleich abgeschlossen, bei dem der Chefredaktor des "SonntagsBlick" bedauerte, dass er mit dem Aushang den Eindruck erweckt haben könnte, Nationalrat Blocher habe in seiner Rede vom 1. März 1997 antisemitische Aussagen gemacht.

Die Bezirksanwaltschaft Zürich ersuchte die eidgenössischen Räte mit Schreiben vom 10. April 2001, ermächtigt zu werden, gegen Nationalrat Christoph Blocher eine Strafuntersuchung wegen Rassendiskriminierung im Sinne von Artikel 261bis Absätze 1 und 4 StGB durchzuführen.

## **2 Verfahren**

Gesuche um Aufhebung der Immunität von Ratsmitgliedern und Magistratspersonen werden den Kommissionen für Rechtsfragen von Nationalrat und Ständerat zur Vorprüfung unterbreitet (Art. 46 Abs. 1 des Geschäftsreglementes des Nationalrates, Art. 37 Abs. 4 des Geschäftsreglementes des Ständerates). Die Priorität kommt dem Rat zu, dem das beschuldigte Mitglied angehört (Art. 14 Abs. 3 VG; SR 170.32).

Nach Artikel 14 Absatz 1 VG bedarf die Strafverfolgung von Mitgliedern des National- oder Ständerates wegen strafbarer Handlungen, die sich auf ihre amtliche Tätigkeit oder Stellung beziehen, einer Ermächtigung der eidgenössischen Räte.

Das VG enthält keine genauen Richtlinien über die Erteilung oder die Verweigerung der Ermächtigung zur Strafverfolgung von Ratsmitgliedern. Aber aus der Unterscheidung zwischen drei Arten von Immunität lassen sich doch gewisse Schlüsse ziehen:

**2.1** Die sogenannte absolute Immunität gemäss Artikel 2 Absatz 2 VG, wonach Ratsmitglieder für ihre Voten im Rat oder in den Kommissionen nicht verantwortlich gemacht werden können: In diesem Fall kann die Immunität nicht aufgehoben werden.

**2.2** Die Sessionsteilnahmegarantie gemäss Artikel 1 und 2 des Bundesgesetzes über die politischen und polizeilichen Garantien (SR 170.21) zugunsten der Eidgenossenschaft, wonach für Delikte, die in keinem Zusammenhang mit der Amtstätigkeit stehen, die Strafverfolgung während der Session gehindert ist: Die Immunität kann in einem relativ einfachen Verfahren aufgehoben werden. Es genügen das schriftliche Einverständnis des Betroffenen und bei dessen Fehlen die Zustimmung desjenigen Rats, dem der Betroffene angehört.

**2.3** Zwischen diesen beiden Arten von Immunität liegt die Immunität für Delikte, die mit der Amtstätigkeit im Zusammenhang stehen. Gemäss Artikel 14 VG ist die Aufhebung dieser Immunität zwar möglich, aber nur, wenn ihr beide Räte zustimmen (relative Immunität).

Das Einverständnis des Betroffenen ist als Aufhebungsgrund nicht vorgesehen.

## **3 Prüfung des Gesuches**

**3.1** Die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates befasste sich mit diesem Gesuch am 12. Juni und am 2. Juli 2001 und gab dabei Nationalrat Christoph Blocher Gelegenheit, sich zu äussern (Art. 14 Abs. 2 VG).

**3.2** Nationalrat Christoph Blocher nahm wie folgt Stellung (Zusammenfassung):

Er erklärte, er habe seine Rede vom 1. März 1997 in seiner Eigenschaft als Nationalrat gehalten, was schon aus dem Deckblatt der Einladung zur besagten Veranstaltung und jenem der Rede selbst ersichtlich gewesen sei. Die Veranstaltung wurde von der SVP des Kantons Zürich organisiert. Mit seiner Rede habe er bezweckt, Gegensteuer gegen den ausserordentlichen Druck zu geben, unter den die Schweiz damals gesetzt worden war.

Weiter wies er darauf hin, dass er gegen den "SonntagsBlick" aufgrund dessen Schlagzeile im Aushang ("Blocher: Den Juden geht es nur ums Geld") eine Ehrverletzungsklage angestrengt habe. Er hielt fest, dass von den insgesamt 14 mit dieser Angelegenheit befassten Richtern und Gerichtsschreibern nur gerade einer die Frage aufgeworfen hatte, ob die Rede vom 1. März 1997 eine strafbare Handlung darstelle, dies, obschon die zürcherische Strafprozessordnung Behörden und Beamten verpflichte, alle strafbaren Handlungen anzuzeigen, die sie bei der Ausübung ihrer Amtstätigkeit wahrnehmen. Diese Anzeige, die von einem einzelnen erstinstanzlichen Richter ausging, sei erst erstattet worden, nachdem das Zürcher Obergericht hatte durchblicken lassen, dass es das erstinstanzliche Urteil aufheben werde und einen

Vergleich vorgeschlagen hatte, den die Streitparteien in der Folge denn auch unterzeichneten.

Zum Inhalt seiner Rede erklärte Nationalrat Blocher, dass sich dort zwar klare Worte, aber keine antisemitischen Äusserungen fänden. Er habe gewusst, dass es sich um ein heikles Thema handle. In dieser Rede gehe es um die Politik der Schweiz im Zweiten Weltkrieg und nicht um die schweizerische Judenpolitik jener Zeit. Ausserdem habe er seine Rede einem Redaktor der "NZZ", der selbst Jude sei, auf dessen Verlangen hin einige Tage vor dem 1. März zugestellt und diesen gebeten, ihm mitzuteilen, ob die Rede eine Aussage enthalte, die für die Judengemeinschaft verletzend sein könnte. Der Journalist habe ihm darauf mitgeteilt, dass er darin nichts dergleichen festgestellt habe.

Nationalrat Blocher betonte, dass er zwischen ausländischen, Wiedergutmachung fordernden jüdischen Organisationen und den Juden im Allgemeinen stets - so auch in der besagten Rede - deutlich unterschieden habe. Er habe nicht beabsichtigt, die Juden herabzusetzen oder in rassistischer Weise anzugreifen.

*Schliesslich wies er darauf hin, dass die Rede in der Presse überall richtig verstanden worden sei und man nirgends hätte lesen können, dass diese Rede antisemitisch gewesen sei oder gegen das Rassendiskriminierungsverbot verstossen habe.*

#### **4 Erwägungen der Kommission**

**4.1** Da sich die absolute Immunität (vgl. Pt. 2.1) und die Sessionsteilnahmegarantie (Pt. 2.2) in diesem Fall von vorneherein ausklammern lassen, prüfte die Kommission, ob hier ein Fall der relativen Immunität vorliege (Pt. 2.3). Sie klärte vorerst ab, ob die Anschuldigungen gegen Christoph Blocher mit seiner Amtstätigkeit oder mit seiner öffentlichen Stellung als Nationalrat in Zusammenhang stehen.

Nach den von der Petitionskommission des Nationalrates am 28. August 1991 angenommenen Richtlinien über die Auslegung und Handhabung von Artikel 14 Absatz 1 VG liegt ein Zusammenhang mit der Amtstätigkeit oder der öffentlichen Stellung vor, wenn ein Parlamentsmitglied in Vorträgen, Schriffterzeugnissen und an öffentlichen Diskussionen politische Themen von allgemeiner Bedeutung behandelt und dabei die in seiner parlamentarischen Tätigkeit erworbenen Kenntnisse und gewonnenen Einsichten verwendet. Besteht dieser Zusammenhang, ist auf das Gesuch einzutreten.

Die Kommission hat festgestellt, dass Christoph Blocher seine Rede vom 1. März 1997 zweifellos in seiner Eigenschaft als Nationalrat hielt. Dies ist sowohl aus der schriftlichen Fassung der Rede, die am Veranstaltungsort verteilt wurde, als auch aus der Videoaufnahme ersichtlich. Demnach besteht nach Auffassung der Kommission ein Zusammenhang zwischen den Anschuldigungen gegen Christoph Blocher und dessen öffentlicher Stellung als Parlamentarier, weshalb das Eintreten auf das Gesuch unbestritten blieb.

**4.2** Die gleichen Richtlinien halten auch fest, welche Kriterien für den materiellen Entscheid zu prüfen sind.

Um entscheiden zu können, ob die Immunität aufzuheben ist oder nicht, müssen zwei öffentliche Interessen gegeneinander abgewogen werden: das Interesse an der ungehinderten Ausübung des parlamentarischen Mandats und damit eines reibungslosen Parlamentsbetriebes einerseits und das Interesse an der Strafverfolgung andererseits. Bei dieser Interessenabwägung muss die Verhältnismässigkeit als Leitlinie dienen, das heisst, der Entscheid muss in Anbetracht aller Umstände des konkreten Falles gefällt werden und eine angemessene Reaktion auf Bedeutung und Gewicht des inkriminierten Verhaltens darstellen.

Die eidgenössischen Räte haben das Recht, sich laut Opportunitätsprinzip ein summarisches Urteil über die strafrechtliche Relevanz des Verhaltens zu bilden, und sie müssen prüfen, ob eine Strafuntersuchung angezeigt ist. Dabei muss eine strafbare Handlung ernsthaft in Frage stehen, und es sind ausreichende Anhaltspunkte dafür namhaft zu machen. Erweist sich die Strafbarkeit des Verhaltens im Rahmen dieser vorläufigen Beurteilung als zweifelhaft oder als nicht gegeben, ist von der Immunitätsaufhebung abzusehen, denn es wäre unangemessen, gegen ein Parlamentsmitglied ein Strafverfahren auf Grund unzureichender Anhaltspunkte zu bewilligen.

**4.3** Die Kommission hat die Anschuldigungen gegen Nationalrat Blocher eingehend geprüft und sich dabei auf die schriftliche Fassung der Rede und die Videoaufnahme gestützt. Ebenfalls geprüft hat sie das Dossier des Gerichtsverfahrens zwischen Christoph Blocher und dem "SonntagsBlick".

Bei der Frage um die Aufhebung der relativen Immunität verfügen die eidgenössischen Räte über eine

gewisse Ermessensbefugnis, insbesondere bei der summarischen Prüfung, ob der subjektive und der objektive Straftatbestand erfüllt seien.

**Die Mehrheit der Kommission** ist der Meinung, dass die Rede vom 1. März 1997 im damaligen Zusammenhang gesehen werden muss. Nationalrat Christoph Blocher wollte angesichts der Anschuldigungen, die der Schweiz wegen ihrer Haltung während des Zweiten Weltkrieges gemacht wurden, eine persönliche Klarstellung abgeben. Die Schweiz stand zur Zeit, als die Rede gehalten wurde, im Kreuzfeuer vorwiegend ausländischer Kritik und Druckausübungen. Christoph Blocher war der Auffassung, dass hier Gegensteuer gegeben werden musste.

Die Mehrheit der Kommission stützt sich auch auf eine Formulierung in den Richtlinien von 1991, in denen darauf hingewiesen wird, dass die freie Ausübung des parlamentarischen Mandats zwangsläufig das Recht zur Polemik, in politischen Auseinandersetzungen sogar in zugespitzter Form, mit sich bringt. Die Demokratie muss Auseinandersetzungen, Debatten und Kontroversen Platz einräumen.

Die Kommission weist darauf hin, dass Nationalrat Blocher nicht der Einzige ist, der das Vorgehen der ausländischen jüdischen Organisationen hart kritisierte. Damals wurden viele Stimmen laut, auch innerhalb der jüdischen Gemeinde, die sich gegen diese Druckausübungen wandten. Gegen diese Kritiker wurden im Gegensatz zu Nationalrat Blocher keine Verfahren angestrengt. Dass die erste Strafanzeige gegen Nationalrat Blocher erst einige Jahre nach dessen Rede erstattet wurde, ist ein zusätzliches Indiz dafür, dass der Tatverdacht nicht offenkundig ist.

Das Thema des Vortrags vom 1. März 1997 lautete: "Die Schweiz und der Zweite Weltkrieg". Nationalrat Blocher legte darin ausführlich seine Sicht über die Situation und das Verhalten der Schweiz in jener Zeit dar. Mit Blick auf die Wiedergutmachungsforderungen der jüdischen Organisationen zweifelte er an den eigentlichen Absichten hinter diesen Druckausübungen. Er warf den jüdischen Organisationen, insbesondere dem Jüdischen Weltkongress, vor, dass es ihnen letztlich nur um Geldforderungen ginge. Die Worte, die Nationalrat Blocher in seiner Rede brauchte, hatten weder die Juden im Allgemeinen noch die schweizerischen Juden im Visier, sondern einzig die ausländischen jüdischen Organisationen, welche die Schweiz unter Druck setzten. Die Mehrheit der Kommission ist deshalb der Auffassung, dass die Tatbestandsmerkmale der Rassendiskriminierung nicht erfüllt sein dürften, da die Kritik nur auf gewisse Interessengruppen, keineswegs aber auf die Würde von Personen oder auf die jüdische Gemeinschaft als solche abzielte.

Angesichts dessen, dass es zumindest fraglich ist, ob die in der Rede vom 1. März 1997 gemachten Aussagen unter die Antirassismusklausel (Art. 261bis StGB) fallen, kommt die Mehrheit der Kommission zum Schluss, dass die Tatbestandsmerkmale nicht ausreichen, um die parlamentarische Immunität von Nationalrat Blocher aufzuheben.

**Die Minderheit der Kommission** ist der Auffassung, dass die Rede Christoph Blochers die Tatbestandsmerkmale der Rassendiskriminierung (Art. 261bis StGB) erfüllt. Gemäss Rechtsprechung ist bei der Beurteilung einer Aussage zu berücksichtigen, wie diese vom durchschnittlichen Publikum verstanden wird. Artikel 261bis StGB findet auch Anwendung, wenn in der herabwürdigenden und verleumderischen Aussage die Adressaten nicht ausdrücklich angesprochen werden.

Die wiederholte Verwendung der Begriffe jüdische Organisationen einerseits und Juden als solche andererseits führt dazu, dass beim durchschnittlichen Publikum der Eindruck entsteht, die in der Rede formulierte Kritik zielt nicht nur auf die ausländischen jüdischen Organisationen, sondern auf die Juden im Allgemeinen ab. Mit der Aussage, die jüdischen Organisationen hätten reine Geldinteressen, wurde zudem ein beliebtes antisemitisches Klischee aufgenommen und beim Publikum dieses verzerrte Bild von den Juden verstärkt. Dies musste auch Nationalrat Blocher bewusst gewesen sein. Zwei weitere in der Rede geschickt verkappte Klischees bestärken die Minderheit in der Meinung, dass hier eine Verletzung von Artikel 261bis StGB vorliegt. Zum einen das Klischee des verräterischen Juden - Christoph Blocher greift einen prominenten Vertreter der schweizerischen jüdischen Gemeinschaft heraus, stellt ihn als Moralisten hin und fordert ihn auf, die Schuld der Vergangenheit zu quantifizieren. Zum andern verharmlost er gewissermassen den Holocaust, indem er sagt, dass die Schweiz sich für die Flüchtlingspolitik jener Zeit nicht zu entschuldigen habe. Das erstinstanzliche Urteil im Verfahren Christoph Blocher gegen den "SonntagsBlick" - das infolge der Berufung Nationalrat Blochers nicht in Kraft trat - kommt zum gleichen Schluss. Die Minderheit ist der Auffassung, dass Christoph Blocher aufgrund des in seiner Rede heraufbeschworenen Bildes des geldgierigen Juden die Antirassismusklausel (Art. 261bis StGB) verletzt hat.

Die Minderheit der Kommission ist der Meinung, dass den Parlamentsmitgliedern in Sachen Rassendiskriminierung eine besondere Verantwortung zukommt. Sie folgt deshalb den Argumenten, die der Nationalrat im Zusammenhang mit der Immunitätsaufhebung von Nationalrat Rudolf Keller (AB 1998 N 2760) anführte: Ein Parlamentsmitglied darf gegenüber dem gewöhnlichen Bürger nicht bevorzugt behandelt werden, da der Politik bei Rassismus- und Antisemitismusfragen eine besonders grosse Verantwortung obliegt. Demzufolge muss eine Verletzung der Antirassismuskategorie strenger beurteilt werden. Die grosse Resonanz, welche die Rede vom 1. März 1997 über gewisse Medien und aufgrund des politischen Formats Nationalrat Blochers erhielt, verlangt vom Parlament höchste Wachsamkeit. Das Interesse an einer Strafverfolgung für solches Verhalten ist grösser als das Interesse der ungehinderten Ausübung des parlamentarischen Mandates.

---