

Nationalrat

Conseil national

Consiglio nazionale

Cussegl naziunal



13.190 n Immunität von Nationalrat Toni Brunner. Gesuch um Aufhebung

Entscheid der Immunitätskommission vom 13. August 2013

Die Immunitätskommission hat an ihrer Sitzung vom 13. August 2013 das am 27. Mai 2013 von der Berner Staatsanwaltschaft eingereichte Gesuch um Aufhebung der parlamentarischen Immunität von Nationalrat Toni Brunner geprüft.

Antrag der Kommission

Die Kommission hat mit 5 zu 2 Stimmen bei 2 Enthaltungen beschlossen, dass das inkriminierte Inserat in unmittelbarem Zusammenhang mit der amtlichen Stellung und Tätigkeit von Nationalrat Brunner steht. Mit 5 zu 3 Stimmen bei einer Enthaltungen hat sie entschieden, seine Immunität nicht aufzuheben.

Im Namen der Kommission
Der Präsident:

Heinz Brand

Inhalt des Berichtes

- 1 Sachverhalt
- 2 Gesetzlicher Rahmen
- 3 Erwägungen der Kommission



1 Sachverhalt

Am 27. Mai 2013 ging bei der Immunitätskommission des Nationalrates ein *Gesuch* der Berner Staatsanwaltschaft *um Aufhebung der parlamentarischen Immunität* von Nationalrat Toni Brunner ein. Der dem Gesuch zugrundeliegende *Sachverhalt* lautet wie folgt:

Im August 2011 erschien im Rahmen der Unterschriftensammlung für die Volksinitiative „Gegen Masseneinwanderung“ in verschiedenen Zeitungen sowie im Internet nachstehendes Inserat:

Das sind die Folgen der unkontrollierten Masseneinwanderung:

Kosovaren schlitzten Schweizer auf!

Wer das nicht will, unterschreibt **jetzt** die Volksinitiative «Masseneinwanderung stoppen!»

Die Schwinger-Freunde Roland G. (38) und Kari Z. (45) sitzen am Montag, den 15. August, auf der Gartenterrasse in Interlaken BE. Plötzlich hält ein Taxi. Zwei Kosovaren (33 und 31) steigen aus. Sie fangen an, die zwei Schweizer anzupöbeln: «Scheiss-Schweizer! Drecksack», sagt ein Augenzeuge. Der zwölffache Kranzschwinger Kari Z. fragt: «Was soll das?» Einer der Kosovaren greift sofort zum Messer und schlitzt dem Schweizer die Kehle auf.

Masseneinwanderung stoppen!

Die SVP fordert vom Bundesrat:

- Sofortige Umsetzung der Volksinitiative «Ausschaffung krimineller Ausländer»
- Stopp der unkontrollierten Masseneinwanderung!

Den Unterschriftenbogen können Sie bestellen unter Tel. 031 300 58 58 oder unter www.stopp-masseneinwanderung.ch

Mit einer Spende auf PC 60-167671-9 unterstützen Sie dieses Inserat. Herzlichen Dank.

SVP Schweiz, Generalsekretariat, Postfach 1212, 3001 Bern, www.svp.ch

Die Partei des Mittelstandes

In der Folge wurden zwei Strafanzeigen wegen Verletzung der Strafbestimmung über die Rassendiskriminierung (Art. 261bis StGB) eingereicht, die eine in Zürich, die andere in Bern. Der Zuständigkeitsstreit zwischen den Strafverfolgungsbehörden der beiden Kantone wurde am 25. September 2012 durch das Bundesstrafgericht geregelt, welche die Staatsanwaltschaft des Kantons Bern (Sitz der SVP Schweiz) für zuständig erklärte. Diese verfügte am 5. Dezember 2012 die Einstellung des Verfahrens, weil der fragliche Straftatbestand nicht erfüllt sei (Art. 319 Abs. 1 Bst. b StPO). Am 6. Mai 2013 hiess das Berner Obergericht eine Beschwerde der Anzeigersteller gut und wies die Staatsanwaltschaft an, die Untersuchung aus folgenden Gründen weiterzuführen: Die «Kosovaren» würden sehr wohl eine durch Artikel 261bis StGB geschützte Gruppe darstellen; in politischen Auseinandersetzungen lasse sich nicht immer klar unterscheiden zwischen Aussagen, die den Straftatbestand der Rassendiskriminierung erfüllen und solchen, die zwar heftig formuliert, aber nicht strafbar seien; in dieser Sache könne nicht ausgeschlossen werden, dass eine Straftat begangen worden sei; unter diesen Umständen komme eine Einstellung des Verfahrens nicht in Frage (Anwendung des Grundsatzes «in dubio pro duriore»).

Um die allfällige Täterschaft eruieren zu können, erkundigte sich die Staatsanwaltschaft bei den Mitgliedern des Initiativkomitees. Der Anwalt von Nationalrat Brunner antwortete, dass die Inserate von der SVP Schweiz veröffentlicht worden seien und die Strafverfolgungsbehörde sich an Nationalrat Brunner als Parteipräsidenten und Wahlkampfverantwortlichen zu wenden habe.

Die *Berner Staatsanwaltschaft* beantragt die Aufhebung der Immunität; der Antrag wird nicht eingehend begründet.

Gemäss *Nationalrat Brunner* steht das veröffentlichte Inserat in unmittelbarem Zusammenhang mit seiner amtlichen Stellung oder Tätigkeit. Auch ist er der Meinung, dass es keinen Anlass zur



Aufhebung seiner Immunität gibt. In der Anhörung der Kommission vom 13. August 2013 brachte Nationalrat Brunner insbesondere folgende Argumente vor:

- Das inkriminierte Inserat kommt von der SVP Schweiz. Den Veröffentlichungsentscheid traf Toni Brunner ohne die Mitglieder des Komitees der Volksinitiative „Gegen Masseneinwanderung“ zu konsultieren. Als Parteipräsident und Wahlkampfverantwortlicher hat er die Verantwortung für die Veröffentlichung des Inserates zu übernehmen.
- Toni Brunner war seit vielen Jahren Nationalrat, als er 2008 zum Präsidenten der SVP gewählt wurde. Dieses Amt wäre ihm nicht übertragen worden und er hätte die damit verbundene Verantwortung nicht übernommen, wenn er nicht Mitglied des Bundesparlamentes gewesen wäre. Das Gleiche gilt heute bei allen anderen grossen politischen Parteien des Landes. Es ist deshalb für ein Ratsmitglied nicht immer leicht, seine verschiedenen politischen Rollen klar auseinanderzuhalten. Diesem Umstand muss bei der Auslegung der Tragweite der parlamentarischen Immunität Rechnung getragen werden. Bei einer allzu engen Auslegung dürfte es zunehmend schwieriger werden, Personen für politisch exponierte Ämter zu finden.
- Im Nationalrat engagiert sich Toni Brunner seit langem in den Diskussionen über Ausländer-, Kriminalitäts- und Migrationsfragen; diese gehören denn auch zu den politischen Kernthemen der SVP-Fraktion des Bundesparlamentes. Um ihre Ziele zu erreichen, beschloss die SVP, in einem ersten Schritt entsprechende Vorstösse im Nationalrat einzureichen, so u.a. die Motion 09.4272 «Kontroll- und Regulierungsmassnahmen gegen das unkontrollierte Bevölkerungswachstum», für welche Toni Brunner Fraktionssprecher der SVP war. Nach der Ablehnung dieser Vorstösse durch das Parlament und im Zusammenhang mit der schleppenden Umsetzung der Volksinitiative „für die Ausschaffung krimineller Ausländer“, welche die SVP als unbefriedigend erachtete, entschied die Partei, die Volksinitiative „Gegen Masseneinwanderung“ zu lancieren.
- Kurz nachdem die Unterschriftensammlung für diese Volksinitiative angelaufen war, wurden zwei gewaltsame Angriffe von Ausländern auf Schweizer verübt, im einen Fall in Pfäffikon (ZH), im andern in Interlaken (BE). Diese Gewaltakte wurden in zwei verschiedenen Inseraten thematisiert, wobei nur dasjenige zum Interlakner Vorfall («Kosovaren schlitzten Schweizer auf!») beanstandet wurde. Dieses Inserat bezieht sich mitunter auch klar auf die beiden Volksinitiativen: Die Initiative „für die Ausschaffung krimineller Ausländer“, welche vom Volk angenommen wurde, und diejenige „Gegen Masseneinwanderung“, für welche zu jener Zeit Unterschriften gesammelt wurden.
- Die Parteileitung der SVP beabsichtigte nie, alle Kosovaren herabzusetzen oder zu verunglimpfen. Das inkriminierte Inserat bezieht sich nach Herrn Brunners Auffassung klar und deutlich auf einen konkreten Vorfall mit Kosovaren als Tatbeteiligte, der sich ein paar Tage vor der Veröffentlichung ereignet hatte. Von Rassendiskriminierung kann deshalb keine Rede sein. Sollte die Veröffentlichung des Inserates diesen Straftatbestand dennoch erfüllen, so handelt es sich nicht um einen gravierenden Fall, was bei der Interessenabwägung berücksichtigt werden muss.
- Der Entscheid, das Inserat zu veröffentlichen, musste danach rasch gefasst werden. Nationalrat Brunner mass der im Titel gewählten Mehrzahlform keine besondere Bedeutung bei, dies umso weniger als seiner Ansicht nach die Mehrzahl gerechtfertigt war, weil am Interlakner Vorfall zwei Kosovaren beteiligt gewesen waren. Als gewisse Zeitungen eine Version in Einzahl verlangten, hatte die SVP nichts einzuwenden und passte das Inserat an.

2 Gesetzlicher Rahmen

Gegen ein Ratsmitglied kann ein Strafverfahren wegen einer strafbaren Handlung, die in unmittelbarem Zusammenhang mit seiner amtlichen Stellung oder Tätigkeit steht, nur mit der Ermächtigung der zuständigen Kommissionen beider Räte eingeleitet werden (Art. 17 Abs. 1 ParlG).



Das Gesuch der Strafverfolgungsbehörde wird von der zuständigen Kommission desjenigen Rates zuerst behandelt, dem das beschuldigte Ratsmitglied angehört (Art. 17a Abs. 1 ParlG). Die Kommissionen hören das beschuldigte Ratsmitglied an, das sich weder vertreten noch begleiten lassen kann (Art. 17a Abs. 4 ParlG). Ist das beschuldigte Ratsmitglied Mitglied einer der zuständigen Kommissionen, so tritt es in den Ausstand (Art. 17a Abs. 7 ParlG).

Bevor am 5. Dezember 2011 die Änderung des Parlamentsgesetzes vom 17. Juni 2011 in Kraft trat, verlangte das Gesetz nicht, dass der Zusammenhang mit der amtlichen Stellung oder Tätigkeit «unmittelbar» sein muss. Die Übergangsbestimmung zu dieser Änderung lautete wie folgt: «Für die Behandlung von Gesuchen um die Aufhebung der Immunität und von ähnlichen Gesuchen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Änderung vom 17. Juni 2011 dieses Gesetzes hängig sind, gilt das bisherige Recht.»

Bei der Prüfung eines Gesuchs um Aufhebung der Immunität eines Ratsmitglieds muss sich die Kommission zunächst die Frage stellen, ob die inkriminierte Handlung *in unmittelbarem Zusammenhang* mit der amtlichen Stellung oder Tätigkeit steht. *Verneint* die Kommission den unmittelbaren Zusammenhang, so tritt sie nicht auf das Gesuch ein und das Strafverfahren kann seinen gewohnten Lauf nehmen. Tritt sie auf das Gesuch ein, so muss sie entscheiden, ob die Immunität aufzuheben ist oder nicht. Nachdem die Kommission die Strafbarkeit der Anschuldigungen summarisch geprüft hat – lässt sich diese mit grosser Wahrscheinlichkeit ausschliessen, so gibt es keinen Grund für die Aufhebung der Immunität –, muss sie eine *Interessenabwägung* vornehmen. Die Interessen lassen sich in folgende zwei Kategorien einteilen:

- *Institutionelle Interessen:*
Die Immunität soll sicherstellen, dass der Ratsbetrieb reibungslos ablaufen kann, indem die Ratsmitglieder in Ausübung ihrer amtlichen Tätigkeit keine missbräuchlichen, auf haltlosen Anschuldigungen beruhenden oder wenig bedeutenden Strafverfahren zu befürchten haben.
- *Rechtsstaatliche Interessen im Zusammenhang mit dem Strafverfahren gegen das Ratsmitglied:*
Gemäss Schweizer Strafrecht, das auf dem Prinzip der Rechtsstaatlichkeit der Verfolgung beruht, müssen den Strafbehörden gemeldete Straftaten geahndet werden. Es besteht ein grosses öffentliches Interesse daran, dass Strafverfahren abgeschlossen werden können, dies umso mehr, wenn es sich um eine schwere Straftat handelt. Das Interesse des Opfers an einem wirksamen Schutz durch das Strafrecht gilt es ebenfalls zu berücksichtigen.

Artikel 261bis StGB («Rassendiskriminierung») lautet wie folgt: «Wer öffentlich gegen eine Person oder eine Gruppe von Personen wegen ihrer Rasse, Ethnie oder Religion zu Hass oder Diskriminierung aufruft; / wer öffentlich Ideologien verbreitet, die auf die systematische Herabsetzung oder Verleumdung der Angehörigen einer Rasse, Ethnie oder Religion gerichtet sind; / wer mit dem gleichen Ziel Propagandaaktionen organisiert, fördert oder daran teilnimmt; / wer öffentlich durch Wort, Schrift, Bild, Gebärden, Tätlichkeiten oder in anderer Weise eine Person oder eine Gruppe von Personen wegen ihrer Rasse, Ethnie, Religion oder sexuellen Ausrichtung in einer gegen die Menschenwürde verstossenden Weise herabsetzt oder diskriminiert oder aus einem dieser Gründe Völkermord oder andere Verbrechen gegen die Menschlichkeit leugnet, gröblich verharmlost oder zu rechtfertigen sucht; / wer eine von ihm angebotene Leistung, die für die Allgemeinheit bestimmt ist, einer Person oder einer Gruppe von Personen wegen ihrer Rasse, Ethnie, Religion oder sexuellen Ausrichtung verweigert, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft.»



3 Erwägungen der Kommission

3.1 Unmittelbarer Zusammenhang mit der amtlichen Stellung oder Tätigkeit

Die Handlung, welche Nationalrat Brunner vorgeworfen wird, fällt in die Zeit vor dem Inkrafttreten des am 17. Juni 2011 geänderten Parlamentsgesetzes, das Gesuch um Aufhebung der Immunität wurde aber nach diesem Datum eingereicht. Die Übergangsbestimmung zu dieser Änderung sieht vor, dass für Gesuche, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des neuen Rechts hängig sind, „das bisherige Recht [gilt]“; *a contrario*, unterstehen Gesuche, die nach dem 5. Dezember 2011 beim Parlament eingehen, dem neuen Recht. Die Übergangsbestimmung ist allgemein formuliert und unterscheidet nicht zwischen Zuständigkeits- und Verfahrensfragen einerseits und der Tragweite der parlamentarischen Immunität andererseits («unmittelbarer» Zusammenhang). Nach Auffassung der Kommission spricht nichts für eine andere Auslegung als diejenige, welche aus dem Wortlaut der Übergangsbestimmung hervorgeht: Der Immunitätsentscheid des Parlaments, der darin besteht, das Strafverfahren zuzulassen oder nicht, ist verfahrensrechtlicher Natur, und gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung sind neue Verfahrensbestimmungen sofort anwendbar (vgl. z.B. BGE 136 II 187 E. 3.1). Der vorliegende Fall ist deshalb vollumfänglich nach neuem Recht zu beurteilen, das heisst, auf das Gesuch um Aufhebung der Immunität ist nur einzutreten, wenn der Sachverhalt einen unmittelbaren Zusammenhang mit der amtlichen Stellung oder Tätigkeit von Nationalrat Brunner aufweist.

Das inkriminierte Inserat steht in klarem Zusammenhang mit dem von der SVP seit langem geführten politischen Kampf gegen die sogenannte «Masseneinwanderung». Dieser Kampf wurde zunächst im Parlament durch die Einreichung von Vorstössen, sowie einem grossen Einsatz bei der Behandlung von Bundesratsgeschäften zu diesem Thema geführt und danach durch die Einreichung von zwei Volksinitiativen: zuerst derjenigen „für die Ausschaffung krimineller Ausländer“ und danach derjenigen „Gegen Masseneinwanderung“. Der Zusammenhang zwischen dem Inserat einerseits und den parlamentarischen Debatten und den beiden Volksinitiativen andererseits ist sowohl inhaltlich als auch zeitlich gegeben. Dieser politische Kampf wird sowohl von der parlamentarischen Fraktion als auch von der Landespartei ausgetragen und oft von den gleichen Personen, zumeist Bundesparlamentariern, angeführt. Solche Mehrfachverantwortungen finden sich häufig und sind nicht eine Besonderheit der SVP. Dazu kommt, dass Ende August 2011 die eidgenössischen Wahlen anstanden: Die Debatten waren lebhafter und die Bundesparlamentarier standen noch mehr als sonst im Vordergrund.

Die Mehrheit der Kommission ist der Meinung, dass es unter den beschriebenen Umständen schwierig ist, auseinanderzuhalten, was im politischen Kampf mit der amtlichen Stellung oder Tätigkeit im engsten Sinn zusammenhängt, und was in der Eigenschaft als Verantwortlicher einer Landespartei gesagt oder getan worden ist. Bei der Lancierung einer Volksinitiative zu einem im Parlament behandelten Thema mitzuwirken und die Unterschriftensammlung medial zu unterstützen, dies noch im besonderen Kontext bevorstehender Nationalratswahlen, sind Tätigkeiten, die durchaus zu den Aufgaben eines Ratsmitglieds gehören können. Für die Mehrheit besteht deshalb ein „unmittelbarer“ Zusammenhang gemäss neuem Recht.

Die Kommissionsminderheit teilt diese Argumentation nicht. In ihren Augen lässt sich nicht rechtfertigen, die Immunität für Beschlüsse von Parteileitungen ohne eingehende Prüfung geltend zu machen, nur weil einzelne Mitglieder dieser Führungsgremien auch in den eidgenössischen Räten sitzen. Es sei daher möglich und notwendig, zwischen den verschiedenen Rollen, die Mitglieder der



Bundesversammlung haben können, zu unterscheiden. Sie möchte die Tragweite der Immunität enger ausgelegt haben, dies umso mehr, als der Gesetzgeber bei der letzten Revision der Immunitätsvorschriften das gleiche Ziel verfolgt hat. Nach Meinung der Minderheit ist der inhaltliche und zeitliche Zusammenhang hier schwieriger herzustellen als beispielsweise im letzten Immunitätsfall (12.191 [Heer]; Fernsehdebatte während der Session über ein in dieser Session behandeltes Geschäft).

3.2 Aufhebung der Immunität

Die Kommissionsmehrheit betont, dass es im politischen Diskurs oft zu regen Auseinandersetzungen kommt und dass dabei die Aussagen unter Umständen etwas vereinfacht werden, um die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit zu erlangen. Was allgemein für die politische Debatte gelte, habe im Vorfeld von Wahlen erst recht seine Gültigkeit. Selbst wenn das inkriminierte Inserat den Tatbestand der Rassendiskriminierung erfüllen würde, wäre es aber nicht gravierend genug, um das Interesse an der Strafverfolgung höher zu gewichten als dasjenige an einem reibungslosen Ratsbetrieb. Deshalb ist die Kommissionsmehrheit der Meinung, die parlamentarische Immunität von Nationalrat Brunner sei nicht aufzuheben.

Die Kommissionsminderheit ist insbesondere aus folgenden zwei Gründen für die Aufhebung der Immunität: Erstens sei die inkriminierte Aussage nicht im Rahmen einer hitzigen politischen Debatte, beispielsweise im Fernsehen, geäußert worden, sondern bewusst in einer grossangelegten Kampagne. Zweitens sei Rassendiskriminierung ein schwerwiegendes Delikt, das sich die Schweiz mit der Ratifizierung eines völkerrechtlichen Instruments zu ahnden verpflichtet habe (vgl. Internationales Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung, SR 0.104). Die Mitglieder der eidgenössischen Räte, die eine besondere Verantwortung hätten, sollten daher mit gutem Beispiel vorangehen und in allen Situationen kühlen Kopf bewahren. Deshalb überwiege im vorliegenden Fall das Interesse an einer Strafverfolgung.