Ständerat
Conseil des États
Consiglio degli Stati
Cussegl dals stadis

24.191 s Immunität von Ständerat Marco Chiesa. Gesuch um Aufhebung

Bericht der Kommission für Rechtsfragen vom 7. Oktober 2024

Die Kommission für Rechtsfragen des Ständerats hat an ihrer Sitzung vom 7./8. Oktober 2024 das Gesuch der Staatsanwaltschaft des Kantons Bern vom 10. Juli 2024 um Aufhebung der Immunität von Ständerat Marco Chiesa geprüft.

Beschluss der Kommission
Die Kommission ist einstimmig auf das Gesuch eingetreten und hat mit 8 zu 2 Stimmen beschlossen, die Immunität nicht aufzuheben.

Im Namen der Kommission
Der Präsident:

Daniel Jositsch

Inhalt des Berichtes
1 Ausgangslage
2 Rechtliche Grundlagen
3 Erwägungen der Kommission

1 Ausgangslage

Die Staatsanwaltschaft des Kantons Bern hat am 10. Juli 2024 bei den für das Ermächtigungsverfahren zuständigen Kommissionen (Rechtskommission des Ständerates (RK-S) und Immunitätskommission des Nationalrates (IK-N)) ein Gesuch um Aufhebung der Immunität von alt Nationalrat Peter Keller sowie der Immunität von Ständerat Marco Chiesa wegen Verdachts der Diskriminierung und des Aufrufs zu Hass (Art. 261bis StGB) eingereicht. Das Gesuch geht zurück auf mehrere Strafanzeigen, welche im Kanton Bern und anderen Kantonen im Zusammenhang mit einer im vergangenen Herbst erfolgten Wahlkampagne der SVP Schweiz für die eidgenössischen Wahlen vom 22. Oktober 2023 sowie der Kampagne «Neue Normalität» eingegangen sind.

Bei der Wahlkampagne geht es um den Versand von Wahlprospekten versendet mit den Botschaften «Jetzt 10-Millionen-Schweiz stoppen!» bzw. «NON à une Suisse 10 millions d'habitants !». Nach Auffassung der Anzeigesteller stellt die Verbreitung dieser Wahlwerbung eine unzulässige Rassendiskriminierung im Sinne von Art. 261bis StGB dar, indem dadurch namentlich durch die verwendete Bildsprache (mit einem roten x als Zeichen der Ablehnung versehenem Bild einer Gruppe von Menschen schwarzer Hautfarbe in Gegenüberstellung eines mit einem grünen Häkchen als Zeichen der Zustimmung versehenem Bild einer hellhäutigen Familie) in Kombination mit dem auf dem Prospekt enthaltenen Text über die unerwünschten negativen «Folgen der masslosen Zuwanderung» Menschen mit schwarzer Hautfarbe pauschal und in strafbarer Weise diskriminiert und herabgesetzt würden.

Die Kampagne «Neue Normalität» wurde seit 2023 auf der Website und den Social-Medien Kanälen der SVP Schweiz verbreitet. Die eidgenössische Kommission gegen Rassismus (EKR) hat den damaligen Präsidenten der SVP, Herrn Marco Chiesa, mit Schreiben vom 25. September 2023 aufgefordert, die Kampagne zu stoppen und die damit verbreiteten Bilder zu entfernen. Herr Chiesa hatte damals namens der SVP mit Schreiben vom 4. Oktober 2023 dieses Ansinnen abgelehnt.

Auf Anfrage der Staatsanwaltschaft hin hat das Generalsekretariat der SVP Schweiz mit Schreiben vom 29. Mai 2024 bekanntgegeben, dass der im Zeitpunkt der Konzipierung und Publikation beider Kampagnen/Wahlwerbung im Herbst 2023 als Generalsekretär der Partei amtierende damalige Nationalrat Peter Keller die Verantwortung für die betreffenden Kampagnen trage, dies sowohl hinsichtlich deren Konzipierung als auch der Durchführung. Aus dem von Herrn Marco Chiesa unterzeichneten Schreiben vom 4. Oktober 2023 sowie aus dessen damaliger Funktion als Parteipräsident geht die Staatsanwaltschaft zudem davon aus, dass auch er zumindest für die Kampagne «Neue Normalität» die inhaltliche Verantwortung tragen dürfte und er den Entscheid, die Kampagne trotz Kritik der eidgenössischen Kommission gegen Rassismus nicht zu beenden, zu vertreten hat. Gemäss Einschätzung der Staatsanwaltschaft dürfte ihm ebenfalls die Verantwortung für die andere Kampagne/Wahlwerbung («Jetzt 10-Millionen-Schweiz stoppen!») zukommen.

Gestützt auf Art. 17a Abs. 1 ParlG wird das Gesuch um Aufhebung der Immunität von der zuständigen Kommission desjenigen Rates zuerst behandelt, dem das beschuldigte Ratsmitglied angehört bzw. angehörte. Aus diesem Grund muss das Gesuch betreffend die Immunität von alt Nationalrat Peter Keller zuerst von der IK-N und das Gesuch betreffend Ständerat Marco Chiesa zuerst von der RK-S behandelt werden.

Herr Ständerat Marco Chiesa wurde von der Kommission angehört. Dabei machte er insbesondere Folgendes geltend: Die Themen der in Rede stehenden Kampagnen seien schon vorher Kerninhalt seiner politischen Arbeit gewesen. Ausserdem lasse sich seine Position als Parteipräsident auf sein parlamentarisches Mandat zurückführen, ohne welches er diese wohl nicht erreicht hätte. Die Partei

habe nicht beabsichtigt, bestimmte Gruppen zu diskriminieren, sondern auf das von ihr empfundene Chaos in der Aufnahme von Schutzsuchenden aufmerksam zu machen. Dafür habe sie sich beispielsweise eines Fotos von Menschen bei Ihrer Ankunft auf Lampedusa bedient. Dies zeige, dass die Kampagne tatsächlich auf deskriptive Art und Weise auf einen von ihr empfundenen tatsächlichen Missstand hinweisen sollte. Im Mittelpunkt stehe dabei nicht die ethnische Zugehörigkeit von Personen, sondern Kriminalität und Missstände bei der Aufnahme von ausländischen Personen.

2 Rechtliche Grundlagen

Parlamentsgesetz (ParlG; SR 171.10)

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 stellen zu Beginn der Sitzung die Beschlussfähigkeit ausdrücklich fest (Art. 17a Abs. 3 ParlG). Sie hören das beschuldigte Ratsmitglied an, das sich weder vertreten noch begleiten lassen kann (Art. 17a Abs. 4 ParlG).

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. Lässt sich die Strafbarkeit der Anschuldigungen nach einer summarischen Prüfung mit grosser Wahrscheinlichkeit ausschliessen, so gibt es keinen Grund, die Immunität aufzuheben. Grundsätzlich muss die Kommission bei der Frage der Aufhebung der Immunität eine *Interessenabwägung* vornehmen. Die Interessen lassen sich in folgende zwei Kategorien einteilen:

- *Institutionelle Interessen:*
  Die Immunität soll sicherstellen, dass der Ratsbetrieb reibungslos ablaufen kann. Die Ratsmitglieder sollen 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.

Der im Gesuch geltend gemachte Straftatbestand lautet wie folgt:

Strafgesetzbuch (StGB; SR 311.0)
Diskriminierung und Aufruf zu Hass
Art. 261bis

Wer öffentlich gegen eine Person oder eine Gruppe von Personen wegen ihrer Rasse, Ethnie, Religion oder sexuellen Orientierung zu Hass oder zu Diskriminierung aufruft,

wer öffentlich Ideologien verbreitet, die auf die systematische Herabsetzung oder Verleumdung dieser Personen oder Personengruppen 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 Orientierung 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 Orientierung verweigert,

wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft.

3 Erwägungen der Kommission

Die Kommission ist ohne Gegenantrag auf das Gesuch der Staatsanwaltschaft des Kantons Bern vom 10. Juli 2024 eingetreten.

Die Kommission weist darauf hin, dass die RK-S bereits im Jahre 2013 im Fall des Nationalrats Toni Brunner (13.190) den unmittelbaren Zusammenhang bei einer öffentlichen Kampagne bejahte, die von einem Parteipräsidenten zu verantworten war, der gleichzeitig Mitglied der Bundesversammlung war. Zwar ist die Eigenschaft als Präsident einer Landespartei nicht zwingend an jene des Bundesparlamentariers gebunden, doch die meisten Präsidiumsmitglieder der grossen nationalen Parteien zugleich auch Mitglieder der Bundesversammlung, wie die RK-S in ihrem Bericht von 11. September 2013 festhielt. Auf einen untrennbaren Zusammenhang seines Parteiamtes und seines Mandats wies auch Herr Chiesa selbst hin.

In einem zweiten Schritt hat die Kommission mit 8 zu 2 Stimmen beschlossen, die Immunität von Ständerat Marco Chiesa nicht aufzuheben.

Im Rahmen der Interessenabwägung legte die Kommission ihr Augenmerk auf den Sinn und Zweck der Strafnorm des Art. 261bis StGB und brachte zum Ausdruck, dass diese Norm, die sich gegen Hass und Diskriminierung richtet, im politischen Diskurs nicht als politisches Instrument missbraucht werden dürfe. Auch wenn man die in den genannten Kampagnen geäusserten Aussagen nicht teile,

seien diese eine legitime Position einer Partei, die einen bedeutenden Anteil der Wählerschaft vertritt. Die Bedeutung der Meinungsfreiheit müsse in diesem Kontext hoch gewichtet werden und das Strafrecht dürfe nicht dazu führen, dass sich der politische Diskurs nicht ordnungsgemäss entfalten kann.

Die Kommission weist zudem darauf hin, dass es ihrer ständigen Praxis entspricht, in ähnlich gelagerten Fällen die Immunität nicht aufzuheben. Ein anderslautender Beschluss im Fall von Ständerat Marco Chiesa würde eine Praxisänderung der zuständigen Kommissionen im Hinblick auf die vorliegende Frage darstellen. Dabei griff die Diskussion insbesondere die Immunitätsfälle von Nationalrat Alfred Heer (12.191) und von Nationalrat Toni Brunner (13.190) auf, bei ebenfalls eine Verletzung von Art. 261bis StGB im Raum stand und deren Immunität im Rahmen des Ermächtigungsverfahrens geschützt worden ist.

Die Kommission kommt deshalb zum Schluss, dass im vorliegenden Fall im Rahmen der Interessenabwägung die institutionellen Interessen (öffentliches Interesse an der Funktionsfähigkeit des Parlaments) gegenüber den Interessen der Strafverfolgung überwiegen.

Eine Minderheit der Kommission ist der Ansicht, dass die im Rahmen der Kampagnen getätigten Aussagen sowie die verwendete Bildsprache nicht mehr in den geordneten, wenn auch polemischen, politischen Diskurs eingeordnet werden können. Vielmehr komme darin eine Geringschätzung bestimmter Bevölkerungsgruppen zum Ausdruck, die so auch nicht mehr in der parlamentarischen Arbeit von Ständerat Chiesa wiederzufinden sei.