Zeitschrift: Neue Wege : Beiträge zu Religion und Sozialismus

Herausgeber: Vereinigung Freundinnen und Freunde der Neuen Wege

Band: 85 (1991)

Heft: 11

Artikel: Brief aus dem Nationalrat : parlamentarische Immunität - ein überholtes Privileg?

Autor: Leemann, Ursula

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-143656

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 16.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Parlamentarische Immunität – ein überholtes Privileg?

In den letzten Jahren häuften sich die Fälle, in denen die eidgenössischen Räte über die Immunität einzelner ihrer Mitglieder zu entscheiden hatten. Zweimal in diesem Jahr verweigerten sie die relative Immunität, in klarer Abweichung von der früher geübten Praxis; beide Male betraf es SP-Mitglieder, nämlich *Jean Ziegler* und *Francine Jeanprêtre*. Die bürgerliche Seite vollzog die Praxisänderung, bevor eine grundsätzliche Diskussion in breiterem Rahmen stattgefunden hätte; und da ihre Argumente bei den beiden Negativ-Entscheiden kaum stichhaltiger sind als bei anderen Fällen, hat offensichtlich eine politische Abrechnung stattgefunden.

Gegen dieses Ausspielen der Mehrheits-Macht, gegen diese politische Einäugigkeit protestiert die SP natürlich zu Recht. Mit den Argumenten für und wider die Immunität müssen wir uns aber trotzdem sachlich auseinandersetzen. Auch dort, wo bisher die Immunität bejaht wurde, sind in der Mehrheit Linke betroffen, und auf bürgerlicher Seite werden bereits Stimmen laut, dass zumindest die relative Immunität überhaupt abgeschafft werden sollte. «Ungerechtfertigte Privilegien gegenüber den kleinen Leuten» (und dazu noch die Erhöhung der Parlaments-Entschädigung, während kleine Leute Reallohneinbussen zu befürchten haben) könnte sich durchaus als wirksames populistisches Argument erweisen...

Die gesetzliche Regelung

Zunächst ist wohl eine kurze Darlegung der heutigen gesetzlichen Regelung angezeigt:

1. Für Voten im Rat und in Kommissionen können ParlamentarierInnen weder zivil- noch strafrechtlich belangt werden. Hier gilt die *absolute Immunität* (Verantwortlichkeitsgesetz, Art. 2).
2. Strafverfolgung wegen Handlungen, die sich auf amtliche Tätigkeit oder Stellung beziehen, bedarf der Ermächtigung durch die beiden Räte. So wird die *relative Immunität* umschrieben (Art. 14).
3. Für Handlungen, die nicht mit der amtlichen Tätigkeit oder Stellung in Beziehung stehen, darf eine Strafverfolgung während der Session nicht eingeleitet oder fortgesetzt werden. Es sei denn mit Einwilligung des Ratsmitgliedes, oder des Rates innert 24 Stunden, falls Ertappung auf frischer Tat und Fluchtgefahr vorliegen, oder nach einer rechtskräftigen Verurteilung. Das ist die *Sessionsteilnahmegarantie* (Garantiegesetz, Art. 1 und 2).

Die Auseinandersetzungen drehen sich heute hauptsächlich um die *relative Immunität*. Trotzdem sind alle drei Punkte in die Diskussion einzubeziehen, da nicht zuletzt ihre Abgrenzung umstritten ist. Die Wiederholung eines Ratsvotums ausserhalb des Parlaments fällt logischerweise unter die absolute Immunität; einzelne Bürgerliche stellen aber auch dies bereits in Frage. Wie verhält es sich mit der Vorwegnahme, wie wörtlich ist «Wiederholung» zu verstehen? Insbesondere die Frage des Zusammenhanges zwischen der eingeklagten Handlung und der amtlichen Tätigkeit oder Stellung wird von unserer Seite aus wesentlich anders beurteilt als auf bürgerlicher Seite. Dass die Immunität nur politisch motivierte Handlungen und nicht andere Vergehen, wie beispielsweise Verkehrsdelikte, abdecken soll, ist klar. Um die Stellung der ParlamentarierInnen zu beeinträchtigen, sind politisch motivierte missbräuchliche Anklagen allerdings bei verschiedensten Deliktgruppen denkbar.

Niemand bestreitet, dass Immunität zunächst einmal ein Privileg ist und *Rechtsungleichheit* bewirkt. Die entscheidenden Fragen lauten daher: Wie begründet sich diese Privilegierung? Was und wem nützt oder schadet sie? Wie kann allfälligen Missbräuchen begegnet werden, ohne dass die Institution als solche aufzugeben wäre?

Die historische Begründung: Unabhängigkeit der Abgeordneten gegenüber der Obrigkeit

Aus der Geschichte der Immunitätsregelungen geht ihre Zielsetzung klar hervor: Redefreiheit und Unabhängigkeit von Abgeordneten mussten vor politisch motivierter Verfolgung oder Beeinträchtigung durch eine autoritär gesinnte Obrigkeit geschützt werden. Immunitätsbestimmungen wurden in der Schweiz erstmals 1798 unter französischem Einfluss (Helvetik) eingeführt, bereits 1803 aber wieder aufgegeben. 1848 hat die liberal-radikale Mehrheit entsprechende Entwürfe zunächst noch zurückgestellt, 1850/51 aber fanden sie Eingang in die Bundesgesetzgebung – sehr schnell, nachdem im Mai 1850 im Kanton Bern eine konservative Mehrheit die liberal-radikale abgelöst hatte. Dass die Abgeordneten den Schutz ihrer Unabhängigkeit speziell in einer *Minderheitensituation* als notwendig erachteten, ist eine wichtige Erkenntnis.

Im folgenden zitiere ich zwei Protokollauszüge, zunächst aus der bundesrätlichen Botschaft zum Garantiegesetz von 1851: «... es soll mithin dafür gesorgt werden, dass namentlich die oberen Bundesbehörden in keiner Weise, sei es durch Gewaltthat Einzelner oder von Massen, sei es durch Einschreiten kantonaler Behörden gegen sie, ihrer amtlichen Wirksamkeit entzogen werden. Für gewöhnliche ruhige Zeiten dürften mehrere der vorgeschlagenen Bestimmungen überflüssig erscheinen, und wir verwahren uns daher gegen die Auslegung, als ob durch dieses Gesetz ein Misstrauen gegen die Regierungsgewalt oder die Jurisdiktion des Kantons des Bundessitzes oder irgend eines andern ausgesprochen werden solle. Man darf vielmehr nicht aus den Augen verlieren, dass ein solches Gesetz an und für sich exceptioneller Natur und besonders für Zeiten von Unruhen und politischer Agitationen bestimmt ist, in welchen es gewöhnlich zunächst darauf angelegt wird, missliebige Behörden unschädlich zu machen, sei es durch physische Gewalt oder durch Massregeln, welche die äussere Form eines gesetzlichen Einschreitens, z.B. eines Prozesses, tragen...»

In der Kommission des Verfassungsrates des Kantons Bern 1846 hatte sich Berichterstatter Ochsenbein noch deutlicher geäussert: «Es ist dieses Recht nicht unwichtig... In anderen Ländern ist schon mehrfach vorgekommen, dass die Regierung solche Männer, deren Einfluss und Kritik sie fürchtete, vor dem Beginn der Kammern oder vor einer bestimmten Verhandlung derselben unter einem bestimmten Vorwande verhaftete und, wenn die Sitzung fertig war, wieder auf freien Fuss setzte. Bei uns ist zwar diese Garantie nicht von solcher Wichtigkeit, weil wir derartige Eingriffe infolge übriger republikanischer Einrichtungen weniger zu befürchten haben, und es ist auch bisher nichts dergleichen vorgefallen; es könnte indessen möglicherweise auch bei uns geschehen, und ist es jedenfalls besser, eine derartige Bestimmung zu haben.» Dem Einwand, der Artikel stehe im Widerspruch zur Rechtsgleichheit, wusste der Berichterstatter mit der originellen Begründung zu begegnen: Eine Rechtsungleichheit liege in der Tatsache, dass ein Deputierter eher Gefahr laufe, wegen politischer Meinungsverschiedenheiten verhaftet zu werden als ein gewöhnlicher Sterblicher, diese Rechtsungleichheit auszugleichen bezwecke der Paragraph!

Zur heutigen Situation

Obwohl sich die Protokolle auf die Sessionsteilnahmegarantie beziehen, erscheinen mir die Formulierungen in verschiedener Hinsicht auch im heutigen Zusammenhang als durchaus relevant.

Die Angst vor willkürlicher Verhaftung steht zweifellos nicht im Vordergrund; nur am Rande deshalb einige Bemerkungen dazu. In unserem heutigen Rechtsstaat von der *Möglichkeit politischer Strafjustiz* zu sprechen, mag für viele Bürgerliche bereits ein Sakrileg sein. Zeiten von Unruhen und politischen Agitationen haben wir in Zürich zu Beginn der 80er Jahre aber durchaus erlebt. Und ihre Bewältigung durch Polizei und Justiz – dargestellt etwa im Buch «Unrecht für Ruhe und Ordnung» von Peter Schneider – ist für Linke nicht gerade beruhigend. Zur Einschätzung dieser Kritik des Rechtsstaats möchte ich lediglich aus dem testamentarischen Buch eines weit über die Parteigrenzen hinaus angesehenen Mannes

zitieren: «Das Buch von Peter Robert Schneider wird fast allgemein als ein Machwerk, eine einseitige, verzerrte Darstellung bezeichnet. Da ich (als Kassationsrichter) nur ganz wenige von den im Buch zitierten Fällen kenne, kann ich auch nur ganz wenig darüber sagen: in den mir bekannten Fällen stimmt alles, was Schneider schreibt» (Peter Noll, Diktate über Sterben und Tod, Zürich 1984, S. 271).

Massgeblicher ist der zweite Aspekt. Der Bundesrat erwähnt 1851 ausdrücklich auch die formal gesetzes-konforme Behinderung der Abgeordneten durch *Prozesse*. Gerichtsverfahren kosten einen Angeklagten in jedem Fall Zeit und Energie. Selbst bei Freispruch und voller Parteientschädigung ist die Beeinträchtigung seines Rufes in der Öffentlichkeit nicht ausgeschlossen, denn «wo Rauch ist, ist auch Feuer». Endet die Sache mit einem Patt, oder wird er gar verurteilt, hat er unter Umständen mit massiven Kosten zu rechnen.

Dass *Behörden* ParlamentarierInnen anklagen, kommt auch heute vor. Das finanzielle Risiko tragen die SteuerzahlerInnen. Wegen *Amtsgeheimnisverletzung* zum Beispiel, wie im Fall Jeanprêtre durch den Gemeinderat von Morges. Hier müsste doch gefragt werden: Geht es tatsächlich um Dinge, die im wohlverstandenen Interesse des Gemeinwesens geheim zu bleiben haben? Geht es nicht vielmehr um Sachverhalte, die den Behörden unangenehm sind, um Missstände, an deren Offenlegung die Öffentlichkeit ein vitales Interesse hat? Weshalb wiegt das rein formale Argument – Kollegialbehörde – schwerer als das Inhaltliche? Ist es tatsächlich angemessen, einer unbequemen Minderheit den Prozess zu machen?

Die EMD-Klage wegen *Hausfriedensbruchs* gegen die Nationalrätinnen und -räte, die 1990 in Neuchlen-Anschwilen eine «Pressekonferenz» abhielten (in friedlichem Einvernehmen mit der Polizei), war selbst für die meisten Bürgerlichen ein untauglicher Einschüchterungsversuch.

Zweifellos problematischer sind die Klagen von Privaten. In den meisten Fällen geht es hier um *Ehrverletzung*. Diese kann für die Opfer sehr gravierend sein, sei es in psychischen, sei es in materiellen Folgen, wie zum Beispiel Kreditschädigung. Weshalb sollen sich Betroffene gegenüber ParlamentarierInnen nicht wehren dürfen?

Es mag in den letzten Jahren einen oder zwei Fälle gegeben haben, wo die relative Immunität tatsächlich strapaziert worden ist: bei Querelen zwischen Parlamentariern. Und dass in beiden Fällen die NA involviert war, ist wohl auch kein Zufall. Aber ist es angebracht, deswegen bisherige Grundsätze in Frage zu stellen?

Das moralische Recht des «kleinen Mannes»?

Jedenfalls ist es abwegig, hier die *«kleinen Leute»* zu zitieren. Welcher Parlamentarier hat schon ein Interesse daran, die Ehre der unbekannten Angestellten X oder des kleinen Gewerblers Y zu verletzen? Würde er es trotzdem tun, die politische Quittung für die Unfairness erhielte er spätestens bei den nächsten Wahlen. Denn X und Y hätten die Presse und damit die öffentliche Meinung auf ihrer Seite. (Ob sie überhaupt finanziell in der Lage wären, Prozesse durchzuziehen, ist nochmals eine andere Frage.) Solche Fälle sind denn auch nie, weder unter absoluter noch unter relativer Immunität, zum Problem geworden. Und im letzteren Fall hätte ja das Parlament die Möglichkeit, zu entscheiden.

Zur Diskussion stehen andere Fälle. Es geht, bei Jean Ziegler beispielsweise, um *Geschäftsleute grösseren Kalibers,* die in der Öffentlichkeit bekannt und – keineswegs zufälligerweise – in ganz bestimmten Branchen tätig sind. Ich denke an den Grundstückshandel, sprich die Bodenspekulation, oder an bestimmte Geldgeschäfte in der Nachbarschaft der Geldwäscherei. Bekanntlich gibt es hier wegen unserer einseitig kapitalfreundlichen Gesetzgebung in besonderem Masse Auswüchse, entweder weil sich das legal Erlaubte massiv vom moralisch Akzeptierten unterscheidet, oder infolge eines krassen Beweisnotstandes. Wer in solchen Branchen sehr viel Geld verdient, kann sich jedenfalls nicht auf das moralische Recht des «kleinen Mannes» berufen.

Missstände am Rande oder in den *Grauzonen des Rechts* aufzuzeigen, ist andererseits eine Notwendigkeit, ist besonders auch

die Pflicht der Opposition. Aber geht dies nicht genausogut ohne Ehrverletzung? Mit diesem Argument lässt die bürgerliche Seite ausser acht, dass gerade in den erwähnten Bereichen Missstände in ihrer abstrakten Formulierung längst bekannt sind und doch das Parlament nicht zu entscheidendem Handeln bewegt haben. Ohne den spezifischen Fall – und damit auch ein gewisses Risiko, der Ehrverletzung angeklagt zu werden – stösst Kritik hier völlig ins Leere. Es liegt nun auf der Hand, dass die Verdachtsmomente der Justiz nicht genügen; würden sie es, wäre der Beleidigte Angeklagter. Ohne Immunität ist die Verurteilung unbequemer ParlamentarierInnen in diesem Bereich geradezu vorprogrammiert – und der Maulkorb umgehängt. Es geht hier keineswegs um einen Freipass für Verunglimpfung; und die für die «kleinen Leute» gemachten Erwägungen bei Unfairness gelten auch hier. Soll aber Kritik und Aufzeigen von Missständen nicht aufs schwerste behindert oder verunmöglicht werden, muss an die Äusserungen von ParlamentarierInnen ein anderer Massstab gelegt werden.

Anzumerken bleibt noch, dass es finanzkräftige Leute gibt, die unheimlich viel prozessieren. Ob ihre Anklagen Aussicht auf Erfolg haben, ist ihnen offenbar gleichgültig. Wenn sie nur ihren Ärger dabei loswerden, einen Ärger, der pathologische Ausmasse annehmen kann. Und wenn sie genug bezahlen, finden sie auch Juristen, die mit formal einwandfreien Eingaben immer wieder Justiz und andere Behörden beschäftigen. (Ich sage dies nicht vom Hörensagen, sondern aus einer jahrelangen Erfahrung im Zürcher Kantonsratsbüro, das bestimmte Ablehnungsgesuche des Obergerichts zu behandeln hat.)

Wer sich exponieren muss, braucht besonderen Schutz

Das Nichtgewährenwollen der Immunität wird vielfach dadurch begründet, dass der *Zusammenhang mit dem Mandat* fehle. Auch hier offenbart sich ein recht klassischer Konflikt zwischen Mehrheit und Minderheit: Für die Mehrheit ist nur das explizit Politische politisch, und die schweigende Mehrheit ist unpolitisch. Für die Minderheit aber steht ihre ganze politische Existenz in einem direkten Zusammenhang mit der gesamten Lebenssituation.

Deshalb schliesslich noch zum zweiten der zitierten Protokolle. Weshalb dieses Unverständnis dafür, dass diejenigen, die sich exponieren, gefährdeter sind als andere – wobei es sich ja auch hier nicht nur um Verhaftung zu handeln braucht? Nun, dies entspricht nach meiner Überzeugung der Mentalität eines grossen Teils des heutigen Bürgertums: Die Demokratie wird auf eher formale Kriterien reduziert; die unbequemere Seite, die echte Liberalität erfordern würde, wird ausgeblendet, das Vorhandensein einer wie auch immer gearteten *Repression* geleugnet oder verdrängt. Natürlich braucht es in unserer Demokratie eine Opposition – nur darf sie der Mehrheit nicht gefährlich werden.

Wer, der auf der linken Seite politisiert, kennt nicht Situationen der Diskriminierung auf dem Arbeitsmarkt? Wer kennt nicht die Aussage, wenn offene Parteinahme gefordert ist: «Ich kann mir das wegen meines Jobs nicht leisten...»? Ob es sich um tatsächliche oder nur befürchtete Diskriminierung handelt, spielt eine geringe Rolle: Beides löst einen sehr wirksamen Mechanismus der *Selbstzensur* aus. Das Cincera-Archiv vor etlichen Jahren und nun der ganze Fichenskandal haben zur Genüge bewiesen, dass Befürchtungen solcher Art nicht aus der Luft gegriffen sind. Den ParlamentarierInnen der Opposition kommt hier eine ganz spezifische Rolle zu: Es ist ihre Pflicht, sich zu exponieren, das in der Öffentlichkeit zu sagen, was viele ihrer Wählerinnen und Wähler laut zu sagen sich nicht leisten können...

Dass sie in dieser besonderen Rolle auch einen besonderen Schutz brauchen, liegt auf der Hand. Die formal unbestrittenen Rechte der Opposition sind ein Teil davon. Dass Abgeordnete im politischen Bereich nicht gerichtlich verfolgt werden können (es sei denn bei schwerwiegender Verletzung des Rechts), ist der andere: Dies gewährleistet die parlamentarische Immunität.

Ursula Leemann

■