

98.063

**Immunität
von Nationalrat Keller Rudolf.
Aufhebung****Immunité
de M. Keller Rudolf, conseiller national.
Levée**

Kategorie IV, Art. 68 GRN – Catégorie IV, art. 68 RCN

de Dardel Jean-Nils (S, GE) unterbreitet im Namen der Kommission für Rechtsfragen (RK) den folgenden schriftlichen Bericht:

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

1. Ausgangslage

Am 4. Juli 1998 erstattete A. R. bei der Stadtpolizei Zürich Strafanzeige gegen Nationalrat und Schweizer-Demokraten-

Zentralpräsident Rudolf Keller wegen Rassendiskriminierung im Sinne von Artikel 261bis StGB (SR 311.0).

A. R. (der Kläger) verlangt, dass Nationalrat Rudolf Keller wegen Verletzung des Rassendiskriminierungsverbots verurteilt wird. Dieser Verstoß sei am 3. Juli 1998 mit einer Pressemitteilung der Schweizer Demokraten begangen worden, die von Nationalrat und Schweizer-Demokraten-Zentralpräsident Rudolf Keller unterzeichnet und an verschiedene Redaktionen von Schweizer Medien gerichtet war. Darin werden alle Schweizerinnen und Schweizer u. a. dazu aufgerufen, «sämtliche amerikanischen und jüdischen Waren, Restaurants und Ferienangebote zu boykottieren, bis diese gemeinen und völlig unberechtigten Angriffe und Klagen gegen die Schweiz und ihre Firmen und Banken aufhören». A. R., Journalist und Mitglied einer jüdischen Gemeinde, sieht in dieser Mitteilung eine klare Diskriminierung der Juden.

Die Bezirksanwaltschaft Zürich übermittelte die Anzeige am 16. Juli 1998 an die Bundesversammlung mit dem Antrag, die Frage der parlamentarischen Immunität von Nationalrat Rudolf Keller zu klären.

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).

2. Prüfung des Gesuches

Die Kommission für Rechtsfragen des Nationalrates befasste sich am 9. November 1998 mit dem Gesuch. Sie gab Nationalrat Rudolf Keller Gelegenheit, sich zu äussern (Art. 14 Abs. 2 VG).

Nationalrat Rudolf Keller nahm wie folgt Stellung (Zusammenfassung):

Bereits kurz nach Veröffentlichung der inkriminierten Pressemitteilung habe er auf Anfrage eine präzisierende Stellungnahme abgegeben, wonach er in der besagten Pressemitteilung keine Diskriminierung irgendeiner Rasse sehe. Es habe sich dabei um eine wirtschaftlich motivierte Reaktion auf die amerikanische Aufhebung des Boykottmoratoriums gegen die Schweiz gehandelt. Diese Aktion sei nicht gegen schweizerische Kreise – insbesondere nicht gegen Schweizer Juden – gerichtet gewesen, sondern gegen amerikanische und jüdisch-amerikanische Firmen und Institutionen. Im übrigen habe er nie gegen Juden oder Israel Stellung genommen, weder schriftlich noch mündlich. Das Existenzrecht Israels habe er immer vorbehaltlos und selbstverständlich anerkannt. Die grauenhaften Massenvernichtungen von Menschen im Zweiten Weltkrieg – auch von Juden – habe er nie bestritten oder relativiert. Er habe auch im Nationalrat allen Massnahmen zur Aufarbeitung der finanziellen und geschichtlichen Probleme des Zweiten Weltkrieges zugestimmt.

Er habe noch nie so viele Reaktionen erhalten; mehrere hundert Leute hätten sich zu seiner Unterstützung gemeldet und noch heute werde er positiv auf diesen Aufruf angesprochen. In Beantwortung verschiedener Fragen hielt Nationalrat Rudolf Keller zusammenfassend im weiteren fest: Er hätte denselben Aufruf gemacht, auch wenn er nicht Nationalrat wäre. Er sei der Auffassung, dass es sich um einen Wirtschaftsboykottaufruf handle, der nicht unter die Antirassismus-Strafnorm falle. Er habe im Nationalrat gegen diese Norm gestimmt, habe aber schon damals gesagt, dass er nichts gegen eine Strafnorm einzuwenden hätte, die alles, was mit dem Holocaust zusammenhänge, bestrafen würde. Ihm sei es um die Redefreiheit im weiteren Sinne gegangen. Er habe in seinem Boykottaufruf keinen Aufruf zur Diskriminierung gesehen, sondern lediglich eine Gegenmassnahme. Zudem sei Anfang Juli 1998 in den Medien fast nur von Boykott die Rede gewesen und hinter seiner Aktion sei die Überzeugung gestanden, dass man sich gegen diese Angriffe verteidigen müsse.

3. Verfahren

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.

Die Bundesversammlung hat im Ermächtungsverfahren nur zu entscheiden, ob eine Strafuntersuchung angezeigt ist. Ob der behauptete Tatbestand erfüllt ist, entscheidet der Strafrichter, falls die Ermächtigung erteilt wird.

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:

3.1 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.

3.2 Die Sessionsteilnahmegarantie gemäss den Artikeln 1 und 2 des Bundesgesetzes über die politischen und polizeilichen Garantien 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 Rates, dem der Betroffene angehört.

3.3 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.

Erwägungen der Kommission

1. Da sich die absolute Immunität (vgl. Ziff. 3.1) und die Sessionsteilnahmegarantie (vgl. Ziff. 3.2) von vornherein ausklammern lassen, stellte sich für die Kommission die Frage, ob hier ein Fall der relativen Immunität vorliege (vgl. Ziff. 3.3). Sie prüfte vorerst, ob die Anschuldigung gegen Rudolf Keller mit seiner Amtstätigkeit oder seiner öffentlichen Stellung als Nationalrat im Zusammenhang steht.

Die Kommission stützte sich dabei auf die Richtlinien vom 28. August 1991 der Petitionskommission des Nationalrates, die auf einer langen Praxis beruhen und die Auslegung und Handhabung von Artikel 14 Absatz 1 VG präzisieren. Laut diesen Richtlinien ist der Zusammenhang mit der Amtstätigkeit oder der öffentlichen Stellung anzunehmen, wenn ein Parlamentsmitglied in Vorträgen, Schriftzeugnissen und an öffentlichen Diskussionen politische Themen von allgemeiner Bedeutung behandelt und dabei die in seiner parlamentarischen Tätigkeit erworbenen Kenntnisse und gewonnenen Einsichten verwendet.

Rudolf Keller hat die Pressemitteilung der Schweizer Demokraten vom 3. Juli 1998 als Nationalrat Rudolf Keller, SD-Zentralpräsident, unterzeichnet. Trotz seiner Ausübung, dass er diese Äusserungen auch von sich gegeben hätte, wenn er nicht Nationalrat wäre, steht aufgrund der Umstände fest, dass er sie in seiner Funktion als Nationalrat und SD-Zentralpräsident gemacht hat. Es besteht somit tatsächlich ein Zusammenhang zwischen den inkriminierten Aussagen und der öffentlichen Stellung von Rudolf Keller als Nationalrat.

Die Kommission beschloss daher ohne Gegenantrag, auf das Gesuch um die Aufhebung der parlamentarischen Immunität von Nationalrat Rudolf Keller einzutreten.

2. Die Richtlinien halten auch die Kriterien für den materiellen Entscheid fest. Dabei gilt es, zwei öffentliche Interessen gegeneinander abzuwägen: das Interesse an der ungehinderten Ausübung des parlamentarischen Mandats einerseits und das Interesse an der Strafverfolgung andererseits. Diese Abwägung hat anhand sachlich vertretbarer Gründe zu erfolgen. Als Leitlinie hat die Verhältnismässigkeit zu gelten, d. h., die Aufhebung bzw. Nichtaufhebung der Immunität muss in Anbetracht aller Umstände des konkreten Falles als angemessene Reaktion auf Bedeutung und Gewicht des inkrimi-

nierten Verhaltens erscheinen. Bei der Handhabung bleibt stets zu beachten, dass das Strafverfolgungsprivileg eine Ausnahme vom allgemeinen Grundsatz der gleichmässigen Strafverfolgung (Offizialprinzip) darstellt. Bei der Abwägung der Interessen ist dem Rechtsschutzanspruch der Verletzten gebührendes Gewicht beizumessen. Der Grundsatz der Angemessenheit rechtfertigt es aber, im Zweifelsfalle die Immunität nicht aufzuheben und die Meinungsäusserungsfreiheit des Parlamentsmitgliedes zu schützen.

Selbst wenn eine strafbare Handlung anzunehmen ist, gestattet der Grundsatz der Angemessenheit und damit auch der Opportunität, Bagatelldelikte, offensichtlich missbräuchliche oder rein politisch motivierte Strafanzeigen oder Strafsachen – die beispielsweise dazu dienen, die politische Auseinandersetzung zu behindern oder zu unterbinden – von vornherein auszuschliessen und damit die Immunität nicht aufzuheben.

3. Gemäss Richtlinien haben die eidgenössischen Räte das Recht, sich laut Opportunitätsprinzip ein summarisches Urteil über die strafrechtliche Relevanz des Verhaltens zu bilden. Die Räte haben im Ermächtigungsverfahren aber lediglich zu entscheiden, ob eine Strafuntersuchung angezeigt ist. Ob der behauptete Tatbestand erfüllt ist, entscheidet der Strafrichter, falls die Ermächtigung erteilt wird.

Eine strafbare Handlung muss 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 die Immunität nicht aufzuheben. Es wäre unangemessen, ein Strafverfahren gegen ein Parlamentsmitglied aufgrund unzureichender Anhaltspunkte zu bewilligen.

4. Die Bestimmung betreffend Rassendiskriminierung (Art. 261bis StGB) ist am 1. Januar 1995 in Kraft getreten. Bei der summarischen Prüfung der Frage, ob anzunehmen ist, dass die in der Pressemitteilung gemachte Aussage als strafrechtlich relevante Handlung gemäss Artikel 261bis StGB gilt, stützte sich die Kommission auf zwei Bundesgerichtsurteile (BGE 124 IV 121 und BGE 123 IV 202), auf die Lehre (u. a. Trechsel, «Kurzkommentar», 2. Auflage, Zürich 1997; Niggli, «Rassendiskriminierung», Zürich 1996; Stratenwerth, «Schweizerisches Strafrecht, Besonderer Teil II», 4. Auflage, Bern 1995; Rehberg, «Strafrecht IV», 2. Auflage, Zürich 1996; Müller, «Die neue Strafbestimmung gegen Rassendiskriminierung – Zensur im Namen der Menschenwürde?», Bern 1994) und auf die entsprechenden parlamentarischen Arbeiten betreffend den Beitritt der Schweiz zum Internationalen Übereinkommen von 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung und die entsprechende Strafrechtsrevision (SR 0.104; BBl 1992 III 269).

4.1 Kommissionsmehrheit: Die summarische Prüfung der Umstände gemäss Richtlinien zeigte für die Mehrheit der Kommission, dass der Tatbestand von Artikel 261bis StGB mit grösster Wahrscheinlichkeit erfüllt sein dürfte. Artikel 261bis Absatz 1 StGB stellt den öffentlichen Aufruf zu Hass oder Diskriminierung unter Strafe. Der Aufruf war zweifellos öffentlich (Pressemitteilung).

Somit stellt sich die Frage, ob der Aufruf eine Diskriminierung der Juden und Jüdinnen als ethnische oder religiöse Gruppe darstellt. Rudolf Keller konnte nach Auffassung der Kommissionsmehrheit nicht hinreichend darlegen, warum er in seiner Pressemitteilung explizit «amerikanische und jüdische Waren, Restaurants und Ferienangebote» bezeichnet hatte. Für die Kommissionsmehrheit gilt es jedoch zu differenzieren, ob zu Boykotten gegenüber Amerikanern oder gegenüber Juden als ethnische oder religiöse Gruppe aufgerufen wird. Antisemitismus hat nämlich auch einen historischen Hintergrund. Zudem ist die Verbindung von «Boykott» und «Judentum» durch den NS-Aufruf «Kauft nicht bei Juden!» sehr stark belastet. Dieser Aufruf ruft bedauerlicherweise gerade das in Erinnerung, was vor 60 Jahren geschah und in der Kristallnacht kulminierte. In Anbetracht dieses geschichtlichen Hintergrundes gehört es nach Auffassung der Mehrheit der Kommission auch zu den Aufgaben der Politikerinnen und Politiker, zu verhindern, dass Antisemitismus wieder auflebt. Sie schliesst sich hier der im Bericht «Antisemitismus in der

Schweiz» (Eidgenössische Kommission gegen Rassismus, November 1998) vertretenen Auffassung an, dass der Politik bei der Bekämpfung von Rassismus und Antisemitismus eine entscheidende Rolle zukommt (u. a. S. 60).

Die Kommissionsmehrheit ist der Auffassung, dass die Strafartbestandsmerkmale von Artikel 261bis StGB höchstwahrscheinlich erfüllt sind. Da sich diese nur in der Öffentlichkeit abspielen können, obliegt gerade Politikerinnen und Politikern eine erhöhte Sorgfaltspflicht: Sie dürfen nicht privilegiert werden, weil sie sich in der Öffentlichkeit äussern. Die Verantwortung der Politik ist in Rassismustagen besonders gross, wobei ein strengerer Massstab anzulegen ist als beispielsweise bei Ehrverletzungsdelikten.

Im vorliegenden Fall steht deshalb nach Auffassung der Mehrheit der Kommission das öffentliche Interesse an einer strafrechtlichen Untersuchung, ob die Strafnorm verletzt worden ist oder nicht, über dem öffentlichen Interesse an der ungehinderten Ausübung des parlamentarischen Mandates.

Nach all diesen Überlegungen beantragt Ihnen die Kommissionsmehrheit, die Immunität von Nationalrat Rudolf Keller aufzuheben.

4.2 Kommissionsminderheit: Nach Auffassung der Kommissionsminderheit zeigt die summarische Prüfung der Umstände gemäss Richtlinien, dass der objektive Tatbestand von Artikel 261bis StGB höchstwahrscheinlich nicht erfüllt sein dürfte. Ihrer Meinung nach richtete sich der Boykottaufruf nicht gegen die Personen als solche, sondern gegen das wirtschaftliche Umfeld. Aus Opportunitätsgründen müssen diese Aussagen deshalb im Zusammenhang mit den angedrohten Boykotten von Anfang Juli 1998 betrachtet werden. Auch die Minderheit der Kommission erachtet die Äusserungen von Rudolf Keller als deplaziert. Sie ist jedoch der Meinung, dass die Aufhebung der Immunität generell zurückhaltend gehandhabt werden muss, um die politische Meinungsäusserung nicht einzuschränken oder sogar zu blockieren.

Aus diesen Gründen ist die Kommissionsminderheit der Auffassung, dass die Immunität nicht aufgehoben werden soll. Sie teilt aber ebenfalls die Auffassung, dass dem Rassismus und Antisemitismus rechtzeitig begegnet werden muss und dass den Politikerinnen und Politikern eine besondere Verantwortung obliegt. Deshalb hält sie ausdrücklich fest, dass der Wortlaut der Pressemitteilung nicht akzeptiert werden kann. Der Zweck der parlamentarischen Immunität ist es zwar, die Parlamentsmitglieder in der Ausübung ihrer politischen Tätigkeit zu schützen, was aber nicht heisst, dass sich ein Politiker mehr leisten darf als ein anderer Bürger und dass Ratsmitglieder ihr Amt für unverantwortliche Aussagen missbrauchen dürfen.

de Dardel Jean-Nils (S, GE) présente au nom de la Commission des affaires juridiques (CAJ) le rapport écrit suivant:

La commission a procédé à l'examen préalable de la requête, déposée par le Ministère public zurichois, demandant la levée de l'immunité parlementaire de M. Rudolf Keller, conseiller national, selon l'article 14 de la loi sur la responsabilité (LRCF) et l'article 46 alinéa 1er du règlement du Conseil national, pour discrimination raciale au sens de l'article 261bis CP.

1. Situation initiale

Le 4 juillet 1998, une plainte pénale a été déposée par A. R. auprès de la police zurichoise contre M. Rudolf Keller, conseiller national et président central des Démocrates suisses, pour discrimination raciale (art. 261bis CP; RS 311.0).

A. R. (la partie plaignante) demande que M. Rudolf Keller, conseiller national, soit condamné pour violation de la disposition sur la discrimination raciale. Cette infraction aurait été commise le 3 juillet 1998. Un communiqué de presse des Démocrates suisses, signé par M. Rudolf Keller, conseiller national et président central des Démocrates suisses, a été adressé ce jour-là à diverses rédactions de médias suisses. Le communiqué invitait les Suisses et les Suisses à boycotter toutes les marchandises, restaurants et offres de vacances américaines et juives, jusqu'à ce que cessent les

attaques odieuses et injustifiées contre la Suisse, ses entreprises et ses banques. A. R., journaliste, membre d'une communauté juive, voit dans ce communiqué une claire discrimination des juifs.

Le Ministère public zurichois a transmis la requête par lettre du 16 juillet 1998 aux Chambres fédérales, en priant celles-ci d'éclaircir la question de l'immunité parlementaire de M. Rudolf Keller, conseiller national.

Les requêtes demandant la levée de l'immunité de membres des conseils ou de magistrats sont soumises à l'examen préalable des commissions des affaires juridiques du Conseil national et du Conseil des Etats (art. 46 al. 1er du règlement du Conseil national; art. 37 al. 4 du règlement du Conseil des Etats). Le Conseil prioritaire est en l'occurrence celui auquel appartient le député concerné (art. 14 al. 3 LRCF; RS 170.32).

2. Examen de la requête

La Commission des affaires juridiques du Conseil national a examiné la requête le 9 novembre 1998. Ce faisant, elle a donné l'occasion à M. Rudolf Keller de se prononcer (art. 14 al. 2 LRCF).

L'intéressé a expliqué, en substance, que peu après la parution du communiqué en question, il avait, sur demande, précisé qu'il ne voyait aucune discrimination raciale dans son communiqué, et qu'il ne s'agissait de d'une réaction, motivée par des critères économiques, à la levée par les Etats-Unis du moratoire sur le boycott de la Suisse. Dirigée contre des entreprises et institutions américaines et américaines juives, son action ne visait en aucun cas des citoyens suisses, et encore moins des juifs suisses. M. Keller a encore souligné qu'il ne s'est jamais exprimé, ni oralement ni par écrit, contre les juifs ou contre l'Etat d'Israël, dont il a toujours reconnu sans réserve et sans condition le droit à l'existence. Il n'a jamais non plus nié ou minimisé l'horreur des massacres commis pendant la Seconde Guerre mondiale et dont furent victimes notamment les juifs. Il a de plus rappelé qu'au Conseil national, il a voté toutes les mesures visant à faire la lumière sur les problèmes de nature financière ou historique liés à la période de la Seconde Guerre mondiale.

Il a ajouté qu'il n'avait jamais eu tant de réactions qu'en relation avec ce communiqué, que plusieurs centaines de personnes l'avaient assuré de leur soutien et qu'aujourd'hui encore, il recueillait des avis positifs au sujet de cet appel.

Répondant à diverses questions, M. Keller a fait savoir qu'il aurait lancé le même appel s'il n'avait pas été conseiller national, et qu'il estimait que cet appel au boycott économique ne tombait pas sous le coup de la norme pénale contre la discrimination raciale. S'il s'était à l'époque opposé à l'adoption de cette norme, c'est parce qu'il voulait préserver la liberté d'expression au sens large du terme. Mais comme il l'avait répété lors des délibérations du Conseil, il n'aurait rien trouvé à redire à une norme pénale condamnant tout propos visant à nier ou à minimiser l'holocauste. Il a conclu en répétant qu'il ne voyait dans son appel au boycott aucune discrimination, mais une mesure de rétorsion, et qu'au début du mois de juillet, les journaux ne parlaient que du boycott contre la Suisse. Son action a ainsi été guidée par la conviction qu'il fallait se défendre contre ces attaques.

3. Procédure

Selon l'article 14 alinéa 1er LRCF, une autorisation des Chambres fédérales est nécessaire pour ouvrir une poursuite pénale contre des membres du Conseil national ou du Conseil des Etats en raison d'infractions en rapport avec leur activité ou situation officielle.

Dans la procédure d'autorisation, l'Assemblée fédérale ne doit examiner que si une enquête pénale lui semble indiquée. C'est au juge pénal qu'il incombe, si l'autorisation a été donnée, de décider si les éléments constitutifs d'une infraction sont réunis.

La LRCF ne contient pas de directives précises pour l'octroi ou le refus d'une autorisation de poursuite pénale contre des membres des Conseils, mais permet de distinguer trois types d'immunité.

3.1 L'immunité absolue au sens de l'article 2 alinéa 2 LRCF, en vertu duquel les membres des Conseils ne peuvent être

poursuivis pour les opinions qu'ils émettent au sein de l'Assemblée fédérale ou de ses commissions. Cette immunité ne peut être levée.

3.2 L'inviolabilité durant les sessions selon les articles 1er et 2 de la loi fédérale sur les garanties politiques et de police en faveur de la Confédération, en vertu desquels aucun député ne peut être poursuivi, durant les sessions de l'Assemblée fédérale, pour un délit qui n'a pas trait à l'exercice de ses fonctions. Dans ce cas, l'immunité peut être levée à l'issue d'une procédure relativement simple; il suffit d'avoir le consentement écrit de l'intéressé ou, à défaut, l'autorisation du Conseil auquel il appartient.

3.3 Entre ces deux sortes d'immunité, il existe une immunité pour des délits en rapport avec l'activité du député ou sa situation officielle. Selon l'article 14 LRCF, cette immunité dite relative ne peut être levée qu'avec l'autorisation des deux Chambres. Cette immunité ne peut être levée par simple consentement de l'intéressé.

Considérations de la commission

1. L'immunité absolue (cf. ch. 3.1) et l'inviolabilité durant les sessions (cf. ch. 3.2) pouvant, dans ce cas, être écartées d'emblée, la commission s'est posé la question de savoir si l'on se trouvait en présence d'un cas d'immunité relative (cf. ch. 3.3). Elle a d'abord examiné si les faits reprochés à M. Rudolf Keller ont un rapport avec son activité ou sa situation officielle.

Dans ses travaux, la commission s'est fondée sur les directives adoptées par la Commission des pétitions du Conseil national le 28 août 1991. Celles-ci, développées à la suite d'une longue pratique, précisent l'interprétation et l'application de l'article 14 alinéa 1er LRCF. Selon ces directives, un lien avec l'activité ou la situation officielle du parlementaire existe lorsqu'un député traite lors d'un débat public ou au moyen d'exposés ou d'écrits de sujets politiques d'intérêt général et que, pour ce faire, il utilise les connaissances acquises et les avis recueillis dans le cadre de son mandat.

Le communiqué de presse du 3 juillet 1998 était signé «Rudolf Keller, conseiller national, président central des Démocrates suisses». Même si M. Keller affirme qu'il aurait fait les mêmes déclarations s'il n'avait pas de mandat de député, il est clair, vu les circonstances, qu'il les a faites en sa qualité de conseiller national et de président central des Démocrates suisses. Il y a ainsi véritablement un rapport entre les déclarations incriminées de M. Keller et sa position officielle de parlementaire.

Au vu de ces considérations, la commission a décidé sans opposition d'entrer en matière sur la demande de levée de l'immunité parlementaire dont M. Keller fait l'objet.

2. Les directives fixent également les critères nécessaires à une décision matérielle. En l'occurrence, il convient de procéder à une pesée des intérêts publics entre, d'une part, l'intérêt à assurer un libre exercice du mandat parlementaire et, d'autre part, l'intérêt à ouvrir une poursuite pénale. Cette pesée des intérêts doit répondre au principe de la proportionnalité, en d'autres termes la décision concernant une éventuelle levée de l'immunité doit être prise compte tenu de toutes les circonstances entourant le cas concret en vue d'une réaction appropriée à la gravité du comportement incriminé. Dans l'application, il ne faut pas perdre de vue le fait que l'immunité constitue une dérogation au principe général de l'égalité de traitement en matière de poursuite pénale (poursuite d'office). Lors de la pesée des intérêts, il y a lieu de tenir compte du droit à la protection juridique des lésés. Le principe de la proportionnalité justifie toutefois que l'immunité ne soit pas levée en cas de doute, de manière à préserver la liberté d'expression du parlementaire concerné.

Même s'il y a lieu de penser qu'une infraction a été commise, le principe de la proportionnalité, et donc celui de l'opportunité, permettent d'exclure d'emblée des demandes portant sur la levée de l'immunité pour des infractions mineures, pour des plaintes et d'autres affaires pénales auxquelles on se réfère manifestement de manière abusive, par exemple pour empêcher ou bloquer un débat politique.

3. Selon les directives, les Chambres fédérales ont le droit, conformément au principe de l'opportunité, de formuler un jugement sommaire quant à l'importance, du point de vue du droit pénal, d'un comportement. Dans la procédure d'autorisation, l'Assemblée fédérale doit examiner si une enquête pénale lui semble indiquée. C'est au juge pénal qu'il incombe, si l'autorisation a été donnée, de décider si les éléments constitutifs d'une infraction sont réunis.

Toujours selon les directives, il faut qu'il soit sérieusement question d'une infraction et que des indices suffisants puissent être avancés. Si la punissabilité du comportement s'avère douteuse ou inexistante dans le cadre de cette évaluation sommaire, l'immunité ne sera pas levée. Il serait en effet disproportionné d'autoriser l'ouverture d'une procédure pénale contre un parlementaire sur la base d'indices insuffisants.

4. La disposition relative à la discrimination raciale (art. 261bis CP) est entrée en vigueur le 1er janvier 1995. Lors de son examen sommaire de la question de savoir si les déclarations incriminées constituent un acte tombant sous le coup de l'article 261bis CP, la commission s'est notamment fondée sur deux arrêts du Tribunal fédéral (ATF 124 IV 121 et ATF 123 IV 202), sur la doctrine relative à l'article 261bis CP (Trechsel, «Kurzkommentar, 2. Auflage», Zurich 1997; Niggli, «Rassendiskriminierung», Zurich 1996; Stratenwerth, «Schweizerisches Strafrecht, Besonderer Teil II, 4. Auflage», Berne 1995; Rehberg, «Strafrecht IV, 2. Auflage», Zurich 1996; Müller, «Die neue Strafbestimmung gegen Rassendiskriminierung – Zensur im Namen der Menschenwürde?», Berne 1994), ainsi que sur les travaux parlementaires relatifs à l'adhésion de la Suisse à la Convention internationale de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et la révision y relative du droit pénal (RS 0.104, FF 1992 III 265).

4.1 Majorité de la commission: pour la majorité de la commission, l'examen sommaire des circonstances selon les directives montre que selon toute apparence, les éléments constitutifs d'une infraction à l'article 261bis CP sont réunis. Cet article punit l'appel public à la haine ou à la discrimination. En l'espèce, l'appel est à l'évidence public, puisqu'il figure dans un communiqué de presse. Concernant la discrimination, il s'agit de savoir si l'appel établit une discrimination à l'égard des juifs en tant que groupe ethnique ou religieux.

La majorité de la commission estime que M. Rudolf Keller n'a pas réussi à expliquer de manière convaincante pourquoi, dans son communiqué, il s'en prenait explicitement aux «produits, restaurants et offres de voyages juifs et américains». La majorité estime qu'il faut distinguer un appel au boycott contre les Américains d'un appel semblable lancé contre les juifs en tant que groupe ethnique ou religieux. L'antisémitisme se rattache d'ailleurs à un contexte historique particulier. La majorité de la commission rappelle que le boycott des commerces juifs est de sinistre mémoire depuis les appels lancés en ce sens par les Nazis dans les années trente («Kauft nicht bei Juden!»). L'appel de M. Rudolf Keller évoque fâcheusement les événements qui se déroulèrent voilà soixante ans et qui culminèrent dans la nuit de cristal. Ayant pleinement conscience de ce contexte historique, la commission est d'avis qu'il entre également dans les attributions des politiques d'empêcher la résurgence de l'antisémitisme. Sur ce point, la commission rejoint les positions de la Commission fédérale contre le racisme, qui dit dans son rapport de novembre 1998 sur l'antisémitisme en Suisse que le monde politique a une responsabilité particulière dans la lutte contre le racisme et l'antisémitisme (notamment p. 60).

La majorité de la commission est d'avis que les éléments constitutifs de l'infraction à l'article 261bis CP sont vraisemblablement remplis. Ces éléments impliquent la diffusion publique du message. Etant donné le caractère sensible de messages racistes, il incombe aux politiciennes et aux politiciens une responsabilité particulière dans ce domaine. Ils ne sauraient bénéficier d'un traitement plus favorable que le reste de la population, d'autant plus que la discrimination raciale doit être jugée plus sévèrement qu'une atteinte à l'honneur.

Ainsi, dans le cas présent, l'intérêt public de voir une enquête établie s'il y a eu oui ou non violation de la norme pénale l'emporte sur l'intérêt public qu'un mandat parlementaire puisse être exercé sans obstacles. Au vu de ces considérations, la majorité de la commission propose de lever l'immunité parlementaire de M. Rudolf Keller.

4.2 Minorité de la commission: la minorité de la commission est d'avis que l'examen sommaire des circonstances selon les directives montre que les éléments constitutifs objectifs de l'article 261bis CP ne sont probablement pas réalisés. Elle pense que l'appel au boycott ne visait pas des personnes en tant que telles, mais s'inscrivait plutôt dans un contexte économique. Du point de vue de l'opportunité, il convient donc de se replacer dans le contexte de l'époque des déclarations, et les propos incriminés doivent être considérés en lien avec les menaces de boycott contre la Suisse lancées au début de juillet 1998.

La minorité, tout en jugeant, elle aussi, que les propos de M. Rudolf Keller sont déplacés, estime que la levée de l'immunité parlementaire est un outil qui doit être manipulé avec la plus grande prudence, afin de ne pas restreindre la liberté d'expression politique, voire de l'empêcher complètement.

Au vu de ces considérations, la minorité de la commission estime qu'il n'est pas justifié de lever l'immunité parlementaire.

Elle est cependant également d'avis que le racisme et l'antisémitisme doivent être combattus par tous les moyens, et que les politiques ont une responsabilité particulière en la matière. C'est la raison pour laquelle elle tient à souligner que le texte du communiqué est inacceptable. L'immunité parlementaire a pour objet de protéger les députés dans l'exercice de leurs activités politiques, mais elle n'implique pas que les politiques soient au-dessus des lois qui s'appliquent à tous les citoyens. Il convient de souligner ainsi que les membres des Conseils ne peuvent s'abriter derrière leur statut pour faire des déclarations irresponsables.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt mit 14 zu 7 Stimmen:

Mehrheit

Auf das Gesuch eintreten und die Immunität aufheben

Minderheit

(Stamm Luzi, Baumann Alexander, Bosshard, Dreher, San-do z Suzette)

Auf das Gesuch eintreten und die Immunität nicht aufheben

Antrag der christlichdemokratischen Fraktion

Der Nationalrat wird aufgefordert:

1. die Immunität von Nationalrat Keller nicht aufzuheben;

2. ihm eine Rüge zu erteilen.

Schriftliche Begründung

Nationalrat Keller Rudolf hat mit seinen Aussagen gegen das Rassendiskriminierungsverbot verstoßen.

Die CVP verurteilt solche antisemitischen Äusserungen in aller Klarheit. Sie diskreditieren den Urheber, sind untragbar und lassen sich auf keine Weise rechtfertigen.

Mit einem Verweis würde der Betroffene zum Schweigen verurteilt, was unserer Meinung nach die einzige Lösung ist, da ihm das Gericht nur ein weiteres Forum für seine beleidigenden und rassistischen Äusserungen bieten würde.

Proposition de la commission

La commission propose, par 14 voix contre 7:

Majorité

Entrer en matière et lever l'immunité

Minorité

(Stamm Luzi, Baumann Alexander, Bosshard, Dreher, San-do z Suzette)

Entrer en matière et ne pas lever l'immunité

Proposition du groupe démocrate-chrétien

Le Conseil national est invité:

1. à ne pas lever l'immunité parlementaire de M. Keller Rudolf, conseiller national;

2. à infliger à ce dernier un blâme.

Développement par écrit

Les propos tenus par M. Keller Rudolf, conseiller national, violent les dispositions prévues par les dispositions pénales contre le racisme.

Le PDC condamne fermement de tels propos antisémites qui discréditent son auteur et sont inacceptables et injustifiables. Infliger un blâme condamne l'intéressé au silence, c'est à notre avis la seule solution susceptible de ne pas offrir à l'intéressé une seconde tribune judiciaire – pour développer ses propos offensants et racistes.

Ordnungsantrag Maspoli

Das Geschäft ist in Kategorie III zu behandeln

Motion d'ordre Maspoli

L'objet doit être traité en catégorie III

Maspoli Flavio (D, TI): Das Geschäft, das wir jetzt behandeln, ist nicht irgendein Geschäft. Es geht hier nicht um ein paar Millionen Franken mehr oder weniger, die wir ausgeben oder nicht. Es geht hier auch nicht darum, ob wir künftig den Hunden die Ohren oder die Schwänze abschneiden. Darüber haben wir auch gesprochen und haben dafür Kategorie III beschlossen. Hier geht es um das Schicksal eines Menschen, und zwar um das eines Kollegen. Ich beantrage Ihnen, für die Behandlung des Geschäftes Kategorie III zu wählen statt Kategorie IV.

Würde die Immunität unseres Kollegen aufgehoben, so würden wir einen Präzedenzfall schaffen, und zwar einen schwerwiegenden. Das wäre ein folgenschwerer Entscheid, nicht nur für Herrn Keller, sondern für den ganzen Rat. Jeder kann über die Aussagen unseres Kollegen denken, was er will. Meinerseits kann ich Ihnen sagen, dass ich keinen Finger gerührt hätte, wenn ich auch nur die leiseste Vermutung gehabt hätte, dass unser Kollege Keller ein Antisemit wäre. Vielleicht wissen Sie das nicht, aber ich bin ein Sohn einer jüdischen Mutter. Ich könnte mich also sehr schlecht für jemanden einsetzen, der antisemitisches Gedankengut nur schon in sich trüge – ich spreche nicht davon, dass er es noch äussern würde. Aus diesem Grund bitte ich Sie, Kategorie III zu wählen.

Ich gehe davon aus, dass Herr Kollega Keller als gewählter Nationalrat das Recht hat, so behandelt zu werden wie alle anderen Nationalräte, bei denen einmal zur Debatte stand, dass ihre Immunität aufzuheben sei. Es wäre ein Beitrag an die Transparenz, wenn sich die Fraktionen äussern und sagen würden, warum sie die Immunität unseres Kollegen aufheben möchten oder nicht. Trotz dieser Kategorie kann jeder genau so abstimmen, wie er will. Jeder soll sein Gewissen befragen, wenn er den Knopf der Abstimmungsanlage drückt.

Ich bitte Sie wirklich mit Nachdruck: Stimmen Sie meinem Antrag zu! Wählen wir Kategorie III, wir sind es unserem Kollegen schuldig!

Steffen Hans (D, ZH): Ich bitte Sie, den Ordnungsantrag Maspoli zu unterstützen. Ich habe mir den Inhalt der Amtlichen Bulletins unserer Räte zur Aufhebung der parlamentarischen Immunität unseres Kollegen Jean Ziegler angesehen. Am 22. März 1991 behandelte unser Rat dieses Geschäft. Auf Antrag des damaligen Kollegen Jeanneret beschloss der Nationalrat mit 87 zu 42 Stimmen, das Geschäft in Kategorie III zu behandeln. Die Fraktionssprecher äussernten sich eingehend; so war die Debatte denn auch ergiebig und nötig. Am 20. Juni 1991 führte auch der Ständerat eine entsprechende ausführliche Debatte mit Sprechern aus allen Fraktionen.

Ich frage mich nun, ob die Frage im Falle unseres Kollegen Keller Rudolf, wo offensichtlich eine Praxisänderung angestrebt wird, nur aufgrund eines schriftlichen Berichtes und der Erklärungen der Berichterstatter entschieden werden soll. Es geht hier immerhin um einen folgenschweren Entscheid. Sollte nämlich die Immunität unseres Kollegen aufgehoben werden, hätte dies unter Umständen sogar berufliche und familiäre Folgen für den jungen Familienvater Keller. Kurz nach

Bekanntwerden der Anzeige wurde sein Arbeitgeber von einer Gruppe mit der Frage konfrontiert, ob das Unternehmen es verantworten könne, Rudolf Keller weiterhin zu beschäftigen; man konnte das in den Zeitungen lesen. Hut ab vor dem Verwaltungsratspräsidenten, der diesem Druckversuch widerstand!

Mit der Zustimmung zum Ordnungsantrag Maspoli ermöglichen Sie es, dass die einzelnen Fraktionen Stellung beziehen können, wobei sicher beide Meinungen zur Sprache kommen dürfen. Da über die Aufhebung der parlamentarischen Immunität von Kollege Keller Rudolf eine namentliche Abstimmung durchgeführt wird, geschieht ein Coming-out des einzelnen; warum nicht auch ein Coming-out der Fraktionen?

Ich bitte Sie, dem Ordnungsantrag Maspoli zuzustimmen.

Abstimmung -- Vote

Für den Ordnungsantrag Maspoli	31 Stimmen
Dagegen	106 Stimmen

Präsidentin: Herr Keller ist selbstverständlich in den Ausstand getreten.

Stamm Luzi (R, AG): Als ich die Worte von Herrn Keller hörte, war ich zutiefst schockiert. Wie kann man nach den Erfahrungen in den dreissiger Jahren dazu auffordern, jüdische Geschäfte seien zu boykottieren? Wie kann man auch so dumm sein, auf die Provokationen derjenigen hereinzufallen, deren Ziel es gerade ist, eine Verhärtung der Situation herbeizuführen? Obwohl ich über die Äusserungen von Herrn Keller schockiert bin – wie ich bereits gesagt habe –, stelle ich mich hinter den Entscheid der Minderheit der Kommission.

Im Namen der Minderheit der Kommission beantrage ich Ihnen, die parlamentarische Immunität von Herrn Keller nicht aufzuheben; dies aus folgenden Gründen: Die Immunität hat einen wohlgedachten Zweck; einerseits schützt sie denjenigen, der mit seiner Meinung allein gegen alle anderen antritt; die Immunität schützt den Schwachen, den Einzelgänger, der sich zu äussern wagt, selbst wenn er gegen alle antritt muss. Sie schützt ihn gegen allen Druck, gegen alle Parlamentarier, gegen alle anderen, die die Macht in den Händen haben, gegen die Medien oder gegen wen auch immer. Es steckt hinter diesem System ein tiefes Vertrauen in unsere Demokratie. Sollte jemand den Bogen wirklich überspannen, so wird er nicht mehr gewählt.

Ich habe Vertrauen in unsere Demokratie. Es ist deshalb auch nicht richtig – damit spiele ich auf eine gestrige Fernsehsendung an –, wenn gesagt wird, ein Parlamentarier dürfe nicht bessergestellt werden als die Durchschnittsbevölkerung. Das Gesetz will mit der Immunität aber genau dies bewirken. Das zeigt sich besonders klar bei der absoluten Immunität. Jeder kann hier am Mikrophon Dinge sagen, für die er sonst – wenn er nicht Parlamentarier wäre – bestraft würde.

Neben der individuellen Komponente – das ist hier der wichtige Punkt – hat die parlamentarische Immunität vor allem eine staatspolitische Bedeutung. Sie ist ein Institut, das die Interessen des Landes sichern soll. Es soll vermieden werden, dass Gerichtsprozesse politische Prozesse werden; es soll vermieden werden, dass sogar absichtlich Gerichtsprozesse gegen Parlamentarier angestrebt werden. Mit gutem Grund haben wir deshalb in der Vergangenheit die Immunität selbst dann nie aufgehoben, wenn das der Betroffene selbst verlangt hat.

Wie wichtig das Institut der Immunität sein kann, zeigt sich nicht zuletzt am aktuellen Beispiel der USA. Man kann der Meinung sein, die Handlungsweise von Clinton sei absolut schlimm oder sie sei eine Bagatelle. Darauf kommt es gar nicht an, aber dieses Beispiel zeigt: Dass das den Untersuchungsbehörden unterbreitet wurde, liegt ganz sicher weder im Interesse der USA noch im Interesse des Präsidentenamtes.

Auch wenn wir hier einen ganz anderen Fall vor uns haben, so gibt es eine Parallele. Ein Gerichtsverfahren in diesem

Fall, eventuell sogar über drei Instanzen hinweg, ist nicht im Interesse unseres Landes. Es ist absehbar, dass dieser Gerichtsprozess instrumentalisiert wird. Es ist absehbar, dass Rudolf Keller eine ebenso spektakuläre wie überflüssige Plattform geboten wird, sein Handeln zu rechtfertigen.

Die einen werden im Rahmen dieses Prozesses generell die angeblich antisemitische Haltung der Schweizer anprangern. Andere werden – leider ebenso pauschal – jüdische Kreise anschwärzen, sie seien mit den Boykottandrohungen gegen die Schweiz für die Entwicklung selbst verantwortlich. Es ist absehbar, mit welchen Argumenten Öl ins Feuer gegossen werden wird. Man wird undifferenziert jammern, wie ungerecht es sei, dass diejenigen, welche die Schweiz monatelang mit üblen Boykottandrohungen eingedeckt haben, am Schluss mit 1,8 Milliarden Franken belohnt worden seien. Demgegenüber werde der erste, der in der Schweiz den Mut gehabt habe, als Politiker Gegenboykotte zu propagieren, vor den Strafrichter zitiert und schuldig gesprochen.

Man wird argumentieren, dass selbst höchste Politiker nicht mehr das Recht haben zu sagen, was sie wollen, weil diese Kreise ihnen den Strafrichter hinterhergehetzt hätten. Verstehen Sie mich richtig: das ist nicht meine Meinung. Aber das werden die Argumente sein, die kommen. Solche Diskussionen liegen weder im Interesse unseres Landes noch im Interesse unserer jüdischen Bevölkerung, deren Mitglieder leider schon jetzt die Hauptleidtragenden der Entwicklung der letzten drei Jahre sind.

Es ist richtig: Die geschichtliche Diskussion über die Rolle der Juden, die Diskriminierung der Juden, muss geführt werden – aber nicht so wie in den letzten zwei, drei Jahren und nicht auch noch in Form eines Gerichtsprozesses.

Ich höre die Leute noch, die Leute aus unseren Kreisen, die vor zwei, drei Jahren gefordert haben, nun müsse im Namen der Gerechtigkeit die Rolle der Juden, die Benachteiligung der Juden im Zweiten Weltkrieg, zur Diskussion gestellt werden. Was haben wir erreicht? Das wurde vielleicht mit besten Absichten gefordert, aber äusserst bedenkliche Emotionen wurden ausgelöst. Wir hatten es in der Schweiz so weit gebracht – das wird immer wieder gesagt –, dass man nicht einmal mehr unterschied, ob jemand jüdisch sei oder nicht. Sie wissen selbst, was in den letzten zwei, drei Jahren geschehen ist. Nur wer Antisemitismus für harmlos hält, kann mit der Entwicklung der letzten zwei, drei Jahre zufrieden sein. Nur wer den Antisemitismus für ungefährlich hält oder hoffnungslos geldorientiert ist, wird sagen, die Zahlung von 1,8 Milliarden sei es wert gewesen, die Entwicklung der letzten zwei Jahre gehabt zu haben. Auf uns lastet die Verantwortung, diese Entwicklung jetzt endlich zu bremsen.

Ich habe gestern mit einer angesehenen jüdischen Persönlichkeit diskutiert. Sie hat mir gesagt, der Antisemitismus sei wie eine Hydra: Wenn man dem Antisemitismus einen Kopf abschlägt, entständen drei neue Köpfe. Machen wir nicht den Fehler, mit einem Gerichtsprozess noch mehr Glas zu zerbrechen! Hören wir mit der leidigen Geschichte endlich auf. Zu lange sind wir denjenigen auf den Leim gekrochen, die sich Vorteile versprechen, wenn Emotionen geschürt werden. Ersparen wir unserer jüdischen Bevölkerung eine weitere Verhärtung der Situation. Im Ergebnis bedeutet das: Schliessen Sie sich der Minderheit der Kommission an. Bleiben wir bei der bisherigen Praxis, dass die Immunität nie aufgehoben wird.

Auch wenn die Minderheit in der Kommission sich gegen die Aufhebung der Immunität ausgesprochen hat, missbilligt sie das Verhalten unseres Kollegen Keller zutiefst.

Loeb François (R, BE): Vor einigen Jahren stand ich hier an diesem Pult und bemerkte zur Armeeabschaffungs-Initiative, ich sei dagegen, da ich ohne Armee nicht hier zu Ihnen sprechen könnte. Denn wäre die Schweiz besetzt worden, wäre ich als Kleinkind in der Schoah umgekommen. Ich fühlte mich damals, vor etlichen Jahren, als Teil der jüdischen Minderheit, als Mitbürger, als jüdischer Schweizer, in unserem Rat geborgen.

Letzten Sommer nun publizierte Rudolf Keller, ein Kollege aus unserer Mitte, ein Flugblatt, in dem er aufrief: «Sämtliche

amerikanischen und jüdischen Waren, Restaurants und Ferienangebote sind zu boykottieren.» Er rief also dazu auf, auch die jüdischen Mitbürgerinnen und Mitbürger unseres Landes, Schweizerinnen und Schweizer wie Sie und ich, auszugrenzen, Schweizerinnen und Schweizer einer 18 000köpfigen Minderheit, welche mit Boykottandrohungen aus Amerika gegen Schweizer Banken absolut nichts zu tun hatten, sich im Gegenteil dagegen wehrten; er versuchte, sie auszugrenzen. Herr Keller rief also dazu auf, Mitbürgerinnen und Mitbürger, jüdische Schweizer, zu meiden. Er stipulierte: «Kauft nicht bei Juden!» – Ein Aufruf, der an 1938 in Deutschland erinnert, als es Nacht wurde über Europa.

Verstehen Sie, dass ich betroffen bin? Verstehen Sie, dass sich mir die Nackenhaare sträuben ob solchen öffentlich verbreiteten Worten? Verstehen Sie, dass bei der jüdischen Minderheit unseres Landes Angst entsteht?

Nun höre ich hier im Saal: Wir wollen Herrn Keller kein Podium geben, keinen Märtyrer aus ihm machen. Totschweigen solle man solche Keller-Worte. Würde nicht schon früher versucht totzuschweigen? Wolte man nicht schon früher keine Podien abgeben? Zu was hat dies geführt? Einem Sprengsatzleger würden wir die Immunität sofort entziehen, trotz der Möglichkeit von Nachahmungstätern. Beim geistigen Sprengsatzleger zweifeln wir. Wenn wir Herrn Keller die Immunität nicht entziehen, sanktionieren wir den Anfang, den Beginn.

Ich bitte Sie im Namen aller Minderheiten des Schweizervolkes, ein klares Zeichen zu setzen und Herrn Keller die parlamentarische Immunität zu entziehen. Setzen wir ein klares, unmissverständliches Zeichen, wehren wir den Anfängen! Ich zähle auf Sie. *(Beifall)*

Stamm Judith (C, LU), Berichterstatterin: Lassen Sie mich kurz rekapitulieren, worüber wir heute sprechen. Am 4. Juli 1998 wurde bei der Stadtpolizei Zürich Strafanzeige gegen Nationalrat Rudolf Keller wegen Verletzung des Verbotes der Rassendiskriminierung im Sinne von Artikel 261 bis StGB erstattet. Rudolf Keller wurde vorgeworfen, mit einer Pressemitteilung vom 3. Juli 1998 diesen Gesetzesverstoss begangen zu haben. Er hatte die Mitteilung als Nationalrat und Präsident der Schweizer Demokraten unterzeichnet.

Unter dem Obertitel «SD-Aufruf zum Amerikaboykott» lautet der zur Diskussion stehende letzte Absatz der Pressemitteilung folgendermassen: «Heute appellieren wir an alle Schweizerinnen und Schweizer, sämtliche amerikanischen und jüdischen Waren, Restaurants und Ferienangebote so lange zu boykottieren, bis diese gemeinen und völlig unberechtigten Angriffe und Klagen gegen die Schweiz, Schweizer Firmen und Banken aufhören. Wir lassen uns nicht mehr erpressen und schreiten zur Tat.»

Die Strafanzeige wurde am 16. Juli 1998 von der Bezirksanwaltschaft Zürich an die Bundesversammlung weitergeleitet mit dem Antrag, die Frage der parlamentarischen Immunität von Nationalrat Rudolf Keller zu klären. Die Kommission für Rechtsfragen befasste sich am 9. November 1998 mit dem Geschäft. Sie hat Ihnen über ihre Beratungen einen schriftlichen Bericht erstattet.

Zu Beginn der Kommissionsberatungen wurde auch Nationalrat Rudolf Keller zu einer Stellungnahme eingeladen. Er führte aus – ich fasse zusammen –, dass er kurz nach der Veröffentlichung der Pressemitteilung auf Anfrage präzisiert habe, dass er keinesfalls schweizerische jüdische Kreise treffen wolle. Es gehe gegen amerikanische und amerikanisch-jüdische Angebote. Sein Aufruf sei eine wirtschaftlich motivierte Reaktion auf die amerikanische Aufhebung des Boykottmoratoriums gegen die Schweiz gewesen. Die Reaktionen aus der Bevölkerung hätten ihm gezeigt, dass sein Aufruf auch so verstanden worden sei. Ein Wirtschaftsboykott falle nicht unter die Antirassismus-Strafnorm. Er habe seinerzeit gegen diese Strafnorm gestimmt, um die Redefreiheit nicht einzuschränken. Er habe aber auch gesagt, dass er nichts gegen eine Norm hätte, welche auf die Holocaust-Problematik beschränkt wäre. Er habe nie Stellung gegen Juden oder gegen Israel genommen. Aus seiner Partei seien während seiner Zeit als Zentralpräsident Leute ausgeschlossen

worden, die sich antisemitisch geäußert hätten. So weit die zusammengefassten Äusserungen von Herrn Keller.

Zur Kommissionsberatung ist einleitend zu sagen, dass die parlamentarische Immunität in der Schweiz fast seit Beginn des Bundesstaates existiert. Sie will Parlamentsangehörige in der Ausübung ihrer politischen Tätigkeit innerhalb und ausserhalb des Parlamentes schützen und so das Funktionieren des Parlamentes sichern. Dabei unterscheiden wir die absolute Immunität, welche bedeutet, dass ein Parlamentsmitglied nicht für strafbare Handlungen verantwortlich gemacht werden kann, die es durch Abgabe eines Votums im Parlament begangen hat. Die relative Immunität bezieht sich auf strafbare Handlungen, die ein Parlamentsmitglied ausserhalb des Parlamentsbetriebes begangen hat und die im Zusammenhang mit dem parlamentarischen Mandat stehen. Nur wenn die Bundesversammlung diese relative Immunität aufhebt, kann eine Strafuntersuchung Platz greifen.

Die Aufhebung der relativen Immunität bedeutet also keine Verurteilung; eine solche ist Sache der zuständigen richterlichen Behörde. Die Aufhebung bedeutet die Ermächtigung der Strafbehörde, den Sachverhalt abzuklären und zu beurteilen.

Die seinerzeitigen Petitions- und Gewährleistungskommissionen sowie die Kommissionen für Rechtsfragen beider Räte haben in der Behandlung vor allem von Fällen der relativen Immunität eine Praxis entwickelt. Am 28. August 1991 wurden Richtlinien für die Auslegung und Handhabung von Artikel 14 Absatz 1 des Verantwortlichkeitsgesetzes erlassen. Die Kommission für Rechtsfragen stellt Ihnen ihre heutigen Anträge im Rahmen dieser Richtlinien. Die Kommission befasste sich mit drei Fragen:

1. Stand die Handlung von Rudolf Keller, aufgrund welcher eine Strafanzeige erfolgte, in einem Zusammenhang mit seinem Nationalratsmandat?
2. Ist aufgrund einer summarischen Prüfung anzunehmen, dass die angezeigte Handlung die Strafnorm von Artikel 261 bis StGB verletzt?
3. Falls eine Verletzung der Strafnorm vermutet wird, ist es im öffentlichen Interesse, die Immunität von Nationalrat Rudolf Keller aufzuheben?

Zu Frage 1: Gemäss den obengenannten Richtlinien wird der Zusammenhang mit der Amtstätigkeit oder der öffentlichen Stellung angenommen, wenn ein Parlamentsmitglied in Vorträgen, Schriftezugnissen und an öffentlichen Diskussionen politische Themen von allgemeiner Bedeutung behandelt und dabei die in seiner parlamentarischen Tätigkeit erworbenen Kenntnisse und Einsichten verwendet. Rudolf Keller hat die fragliche Pressemitteilung als Nationalrat Rudolf Keller und Präsident der Schweizer Demokraten unterzeichnet. Der Zusammenhang mit dem Mandat war in der Kommission unbestritten, und Eintreten auf das Geschäft als Fall der relativen Immunität wurde einstimmig beschlossen.

Zu Frage 2: Gemäss den erwähnten Richtlinien musste sich die Kommission ein summarisches Urteil darüber bilden, ob die angezeigte Handlung von Rudolf Keller strafrechtlich erheblich ist, denn über die Aufhebung der relativen Immunität zu beraten ist nur sinnvoll, wenn Anhaltspunkte für die Strafbarkeit einer Handlung vorliegen. Von Artikel 261 bis StGB ist der erste Absatz, der hier in Frage kommen kann. Er lautet folgendermassen: «Wer öffentlich gegen eine Person oder eine Gruppe von Personen wegen ihrer Rasse, Ethnie oder Religion zu Hass oder Diskriminierung aufruft» Am Schluss des Artikels folgt die Strafandrohung.

Die Öffentlichkeit des Aufrufes war unbestritten, da es sich um einen Aufruf im Rahmen einer Pressemitteilung handelte. Es wurde aufgerufen, amerikanische und jüdische Waren, Restaurants und Ferienangebote zu boykottieren. Damit wurden die Anbieterinnen und Anbieter der genannten Waren, Restaurants und Ferienangebote getroffen. Es wurde aufgerufen, sie als besondere Gruppe von geschäftlichen Beziehungen und entsprechendem Verdienst auszuschliessen. Dadurch wurden sie nach Meinung der Mehrheit der Kommission diskriminiert, ausgegrenzt, in ihrer Menschenwürde verletzt.

Diesen Boykottaufruf gegen jüdische Waren, Restaurants und Ferienangebote, also gegen jüdische Geschäftsleute, zu richten, verstösst gemäss Meinung der Kommissionsmehrheit gegen das Verbot der Rassendiskriminierung. Gerade auch im Hinblick auf den immer wieder aufflackernden Antisemitismus wurde ja die Antirassismusklausur geschaffen.

Die Ausführungen von Rudolf Keller, die er zu Beginn der Kommissionsberatung zu seiner Entlastung vorbrachte, konnten die Kommissionsmehrheit nicht überzeugen. Vor allem war nicht nachvollziehbar, warum er die fragliche Formulierung in einem schriftlichen Aufruf gewählt hatte, wenn er sie gar nicht so gemeint hatte, wie er ausführte.

Demgegenüber vertritt die Kommissionsminderheit den Standpunkt, dass der fragliche Boykottaufruf als wirtschaftliche Massnahme anzusehen sei und nicht per se eine Diskriminierung und Verletzung der Menschenwürde bedeute.

Zu Frage 3: Da die Kommissionsmehrheit von der Wahrscheinlichkeit einer strafbaren Handlung ausging, hatte die Kommission zu entscheiden, ob es im Interesse der Öffentlichkeit opportun sei, dass die Immunität von Rudolf Keller aufgehoben werde, oder ob das Interesse an der uneingeschränkten Ausübung des Mandates grösser sei.

Zu beachten ist dabei, dass der neue Artikel des Strafgesetzbuches gegen die Rassendiskriminierung nach einer Volksabstimmung am 1. Januar 1995 in Kraft gesetzt wurde. Viele von Ihnen werden sich noch an die Auseinandersetzungen im Parlament und im Abstimmungskampf erinnern.

Die Kommission für Rechtsfragen hatte sich erst einmal mit einer Strafanzeige gegen ein Parlamentsmitglied wegen Verletzung dieser Norm zu befassen. Damals ging es um eine Äusserung gegen Asylbewerber. Die Kommission für Rechtsfragen kam zum Schluss, dass ein Straftatbestand nicht gegeben erscheine, und die relative Immunität wurde vom Parlament nicht aufgehoben.

Heute erachtet die Mehrheit der Kommission eine Verletzung der Antirassismus-Strafnorm als gegeben. Die zur Diskussion stehende Handlung erscheint auch nicht als Bagatelle. Der öffentlich verbreitete Wortlaut des Boykottaufrufs enthält eine ganz klar antisemitische Äusserung. Dieser Aufruf zum Boykott muss auch im historischen Zusammenhang gesehen werden. Darum kommen wir nicht herum – ob uns das passt oder nicht. Er erinnert in fataler Weise an die verhängnisvolle Aufforderung «Kauft nicht bei Juden!» des Dritten Reiches.

Aufgabe von Politikerinnen und Politikern ist es, rassistischen und antisemitischen Tendenzen klar entgegenzutreten und sie nicht durch eigene Verlautbarungen zu fördern. Dies gilt für die einzelnen Mitglieder des Parlamentes und für das Parlament als Ganzes.

Die Mehrheit der Kommission vertritt deshalb den Standpunkt, dass die ungestörte Ausübung des politischen Mandats und die uneingeschränkte Meinungsäusserung der Parlamentsmitglieder an der Antirassismus-Strafnorm eine Grenze finden müssen. Denn es ist immerhin zu beachten, dass die parlamentarische Immunität, auch die relative, ein Privileg darstellt, eine Ausnahme für das Parlamentsmitglied im Rahmen der strafrechtlichen Gleichbehandlung der Bürgerinnen und Bürger.

Die Mehrheit der Kommission hat sich deshalb dafür ausgesprochen, durch Aufhebung der Immunität den Weg für die strafrechtliche Abklärung der zur Diskussion stehenden Handlung freizumachen. Die Mehrheit der Kommission teilt die Bedenken, die Befürchtungen und auch das Misstrauen gegenüber den Gerichten, das in den Worten von Kollege Stamm zum Ausdruck gekommen ist, nicht.

Demgegenüber argumentierte die Kommissionsminderheit damit, dass dieser Aufruf vor allem im zeitgenössischen Kontext zu sehen sei. Im Juli 1998 hätten sich Schweizerinnen und Schweizer durch Machenschaften aus den USA massiv unter Druck gesetzt gefühlt. Der Boykottaufruf sei als Gegenreaktion zu verstehen und sei damals von Teilen der Bevölkerung auch so verstanden und aufgenommen worden. Deshalb handle es sich um eine politische Meinungsäusserung, die nicht durch Aufhebung der Immunität mit einem Strafverfahren eingeschränkt werden solle. Allerdings vertritt auch

die Minderheit der Kommission die Meinung, dass der Inhalt des Presseauftrufes deplaziert sei. Deshalb distanziert sie sich davon.

Die Kommission stellt Ihnen daher folgende Anträge: Einstimmig: Auf das Gesuch um Aufhebung der parlamentarischen Immunität von Rudolf Keller sei einzutreten. Mit 14 zu 7 Stimmen: Die Immunität von Rudolf Keller sei aufzuheben. Die Minderheit der Kommission beantragt Ihnen, die Immunität sei nicht aufzuheben. Die CVP-Fraktion reichte heute noch einen Antrag ein, die Immunität von Keller Rudolf sei nicht aufzuheben, aber ihm sei eine Rüge zu erteilen. Dieser Antrag lag der Kommission nicht vor.

Aufgrund der bereits erwähnten Richtlinien von 1991 muss ich Ihnen empfehlen, diesen Antrag abzulehnen. Eine Rüge ist vor allem für Bagatellfälle gedacht, in denen aus Verhältnismässigkeitsgründen die Immunität nicht aufgehoben wird, aber das entsprechende Verhalten doch als für einen Parlamentarier unakzeptabel bezeichnet werden soll. Dieser Sachverhalt liegt hier nicht vor. Die Rüge ist ein Korrektiv zum Grundsatz der Opportunität. Vorliegend können wir aber nicht von einem Bagatellfall sprechen.

Ich bitte Sie, den Antrag der Kommission auf Eintreten sowie den Antrag der Kommissionsmehrheit auf Aufhebung der Immunität zu unterstützen.

Scherrer Jürg (F, BE): Frau Stamm, hat sich die Kommission auch überlegt, worin der moralische Unterschied zwischen den seinerzeitigen Boykottaufrufen der Linken gegen Waren aus Südafrika und dem Boykottaufruf von Kollege Keller besteht? Besteht er nicht lediglich darin, dass eben in der Zwischenzeit das Antirassismugesetz in Kraft getreten ist und Herr Keller jetzt Pech hat?

Stamm Judith (C, LU), Berichterstatterin: Der Unterschied besteht darin, dass die Antirassismus-Strafnorm u. a. auch dafür geschaffen worden ist, den Antisemitismus nicht mehr aufkommen zu lassen und zu verhindern, dass jene unheilvollen Entwicklungen, die wir im Zweiten Weltkrieg erlebt haben, sich wiederholen können.

de Dardel Jean-Nils (S, GE), rapporteur: Il faut tout d'abord savoir de quoi l'on parle. On parle d'un appel qui a été diffusé à la presse par M. Rudolf Keller comme conseiller national et comme président des Démocrates suisses le 3 juillet 1998. Cet appel invite toutes les Suissesses et tous les Suisses à boycotter toutes les marchandises, les restaurants et les offres touristiques américaines et juives. Cet appel se termine par: «Nous ne cédon's plus au chantage et nous passons à l'acte.»

Il s'agit donc d'un appel public à agir contre les entreprises appartenant à des juifs pour réduire leur chiffre d'affaires et pour leur porter un préjudice économique. Il ne s'agit pas simplement d'une déclaration discriminatoire, raciste, d'une atteinte à la dignité des juifs. Il s'agit d'une action publique – «wir schreiten zur Tat» – pour discriminer les juifs aux plans économique et matériel. Cela va donc plus loin, nettement plus loin qu'une simple déclaration raciste dans un discours politique.

La commission a d'abord examiné s'il s'agissait d'un cas d'immunité parlementaire relative. La commission a, à l'unanimité, estimé que M. Keller avait signé son appel comme président de son parti et – expressément – comme parlementaire, comme conseiller national, et que par conséquent, au vu des précédents que nous connaissons, nous devons considérer qu'il s'agissait d'un cas d'immunité parlementaire.

Sur le fond, notre commission a examiné de manière approfondie ce qu'il en était, en respectant strictement les directives d'interprétation et d'application de l'article 14 de la loi fédérale sur la responsabilité. La majorité de la commission a considéré que le soupçon d'une infraction au sens de l'article 261bis alinéa 1er du Code pénal était manifestement réalisé, en ce sens qu'il y avait bien un appel public à la discrimination contre un groupe de personnes à cause de sa race, de son ethnité ou de sa religion.

La minorité de la commission a, au travers d'un argument juridique assez formel, considéré que le boycott visait des activités économiques et non des personnes physiques, ce qui excluait éventuellement un des éléments constitutifs du délit.

Mais, pour la majorité de la commission, les entreprises ou les commerces sont formés de propriétaires et de personnes physiques bien déterminées. Encore une fois, l'argument de la minorité nous a semblé excessivement formaliste. Cet argument est d'autant plus dérisoire si l'on considère l'histoire. Le boycott des commerces et des entreprises appartenant à des juifs fut, pendant les années trente, un des piliers de la discrimination et des persécutions des nazis à l'égard des juifs. C'est la phase qui a précédé immédiatement la spoliation des biens des juifs. La phase suivante, vous le savez, a été la destruction de la vie de tous les juifs et les six millions de morts des camps d'extermination.

La minorité a par ailleurs évoqué le fait que M. Keller Rudolf avait agi dans un moment d'extrême tension politique et qu'il s'agissait d'une réaction, d'une riposte aux menaces de boycott développées aux Etats-Unis contre les entreprises et les banques suisses. De plus, elle a estimé que la levée de l'immunité, vous avez entendu tout à l'heure M. Stamm Luzi à ce sujet, pourrait dans un tel cas nuire de manière générale à la liberté d'expression des parlementaires.

Pour la majorité de la commission, de telles considérations sont tout à fait secondaires par rapport à l'intérêt public évident qui doit l'emporter à la poursuite de la procédure pénale. Tout d'abord, il s'agit d'un cas de présomption d'infraction grave aux règles pénales contre le racisme. Des condamnations ont été prononcées contre de simples citoyens pour des comportements qui avaient une portée nettement moins grave. Personne ne comprendrait aujourd'hui, dans de telles conditions, qu'une immunité, qu'une impunité soit accordée à un homme politique pour un cas de cette gravité, simplement parce qu'il est un homme politique.

Ensuite, la situation politique en été 1998 était certes tendue, mais cela ne justifie pas, selon la majorité, l'utilisation de moyens politiques illicites, racistes et antisémites. Au contraire, s'il y a tension, les risques de dérapage antisémite sont d'autant plus grands, la diffusion et l'extension des comportements racistes sont d'autant plus importants et les préjudices sont donc d'autant plus considérables. C'est en période de tension qu'il faut exiger des hommes et des femmes politiques un minimum de sang-froid et de responsabilité.

Enfin, au plan politique, la législation contre le racisme n'est pas une législation absolument comme les autres. Elle concrétise l'engagement international que la Suisse a pris en ratifiant la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. C'est aussi une législation qui a fait l'objet d'un référendum et d'une votation populaire. Pour ces deux raisons politiques, les autorités de notre pays ont l'obligation toute particulière de faire en sorte que cette législation soit respectée. La majorité de la commission estime même que les hommes et les femmes politiques doivent donner l'exemple quant à l'application de cette législation, sous peine de voir celle-ci transformée en un chiffon de papier.

Deux arguments enfin qui ont été indiqués par M. Keller devant la commission:

1. Il a tout d'abord dit que son appel ne visait pas les juifs en général, mais seulement les juifs américains. Cette excuse n'en est pas une, et elle manque de sincérité. En effet, M. Keller a écrit exactement le contraire de ce qu'il prétend avoir pensé. Au demeurant, à deux reprises dans le texte de l'appel, les termes «américains et juifs» sont utilisés.

2. M. Keller se justifie en expliquant qu'il a reçu, et qu'il reçoit encore, quantité de soutiens à ses déclarations et à sa personne.

L'antisémitisme n'est malheureusement pas mort dans notre pays, et la Commission fédérale contre le racisme vient de le relever dans son dernier rapport. Cela signifie qu'un appel au boycott des juifs est un acte d'autant plus grave qu'il peut atteindre des personnes, certes minoritaires, mais qui sont prêtes à passer à l'acte. «Passer à l'acte», c'est justement l'ex-



pression que M. Keller utilise à la fin de son appel. Il ne s'agit pas d'un cas bagatelle. Il ne s'agit pas d'un cas insignifiant. Il faut au contraire envisager une infraction grave aux dispositions du Code pénal. Cette affaire doit donc être jugée par les tribunaux. C'est la conviction en tout cas de la majorité de la commission.

Quelques mots, pour terminer, sur la proposition du groupe démocrate-chrétien qui est une simple variante de la proposition de minorité: elle consiste simplement à ne pas lever l'immunité et à infliger un blâme – une «Rüge» – à M. Keller. La proposition du groupe démocrate-chrétien n'est cependant pas conforme aux directives d'interprétation, titre II, chapitre 6: le blâme – la «Rüge» – n'est possible que lorsqu'il s'agit d'un cas bagatelle ou d'une poursuite visiblement abusive ou disproportionnée. Manifestement, ce n'est pas ce qui est réalisé dans la présente affaire.

A cela s'ajoute que le développement de la proposition du groupe démocrate-chrétien nous semble incohérent:

1. Il admet l'existence d'un délit et il condamne avec fermeté les propos de M. Keller. Il admet donc la gravité du cas, mais, en violation des directives que nous connaissons, il propose de ne pas lever l'immunité.

2. Dans ses considérations, le groupe démocrate-chrétien redoute que M. Keller ne renouvelle devant le tribunal des propos racistes. Autrement dit, il redoute que M. Keller ne commette de nouveaux délits en audience publique du tribunal: ce qui revient à dire que quand il y a risque de récidive, il ne faut surtout pas qu'un tribunal soit saisi!

Tout cela n'est pas cohérent. On cherche vainement de la logique dans ces considérations et, malheureusement, le raisonnement – ou le pseudo-raisonnement – aboutit au résultat que l'on enterre définitivement la législation contre le racisme. Tout au plus dans la proposition du groupe démocrate-chrétien y a-t-il une manière peu courageuse de se

Für den Antrag der Minderheit stimmen:

Votent pour la proposition de la minorité:

Antille, Baumann Alexander, Beck, Blocher, Bonny, Borer, Bortoluzzi, Bosshard, Brunner Toni, Bühler, Dettling, Dreher, Dünki, Egerszegi, Fehr Hans, Fehr Lisbeth, Fischer-Hägglingen, Frey Walter, Friderici, Fritschi, Gusset, Gysin Hans, Rudolf, Hasler Ernst, Hegetschweiler, Hess Otto, Maspoli, Moser, Oehli, Philipona, Sandoz Marcel, Scherrer Jürg, Schlüter, Schmid Samuel, Schmied Walter, Stamm Luzi, Steffen, Steinemann, Theiler, Vetterli, Vogel, Waber, Weigelt, Weyeneth, Wittenwiler, Zwiggart (45)

Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:

Eggly, Frey Claude, Gros Jean-Michel, Meier Hans, Ruckstuhl, Scheurer (6)

Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:

Aregger, Baader, Binder, Blaser, Cavadini Adriano, Deiss, Ducrot, Dupraz, Durrer, Eberhard, Engelberger, Fischer-Seengen, Florio, Föhn, Freund, Giezendanner, Grobet, Gross Andreas, Hafner Ursula, Hochreutener, Jans, Jaquet, Keller Rudolf, Kühne, Kunz, Lachat, Leu, Leuenberger, Lorentan Otto, Löttscher, Marti Werner, Maurer, Meier Samuel, Meyer Theo, Mühlemann, Müller-Hemmi, Pelli, Pidoux, Pini, Raggenbass, Rychen, Schenk, Seiler Hanspeter, Simon, Speck, Spielmann, Steinegger, Steiner, Stucky, Thanei, Tschuppert, von Allmen, von Felten, Wiederkehr (54)

Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:

Heberlein (1)

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

98.063

**Immunität
von Nationalrat Keller Rudolf.
Aufhebung
Immunité
de M. Keller Rudolf, conseiller national.
Levée**

Beschluss des Nationalrates vom 17. Dezember 1998
Décision du Conseil national du 17 décembre 1998

Brunner Christiane (S, GE) unterbreitet im Namen der Kommission für Rechtsfragen (RK) den folgenden schriftlichen Bericht:

Die Kommission hat das von der Bezirksanwaltschaft Zürich gestellte Gesuch um Aufhebung der parlamentarischen Immunität von Nationalrat Rudolf Keller wegen Rassendiskriminierung (Art. 261 bis StGB) gemäss Artikel 37 Absatz 4 des Geschäftsreglementes des Ständerates und Artikel 14 des Verantwortlichkeitsgesetzes vorgeprüft.

1. Ausgangslage

Am 4. Juli 1998 erstattete A. R. bei der Stadtpolizei Zürich Strafanzeige gegen Nationalrat Rudolf Keller, Zentralpräsident der Schweizer Demokraten, im Sinne von Artikel 261 bis StGB (SR 311.0).

A. R. (der Kläger) verlangt, dass Nationalrat Rudolf Keller wegen Verletzung des Rassendiskriminierungsverbots verurteilt wird. Dieser Verstoss sei am 3. Juli 1998 mit einer Pressemitteilung der Schweizer Demokraten begangen worden, die von Nationalrat Rudolf Keller, Zentralpräsident der Schweizer Demokraten, unterzeichnet und an verschiedene Redaktionen von Schweizer Medien gerichtet war. Die Pressemitteilung lautete wie folgt:

«SD-Aufruf zum Amerika-Boycott. Jetzt reicht's, die Schweiz hat den Zweiten Weltkrieg nicht entfacht! Amerikanische und jüdische Organisationen hacken seit zwei Jahren unablässig auf der Schweiz herum und versuchen, aus unserem Land Geld herauszupressen. Gipfel der Frechheit sind Sammelklagen gegen Banken und die Nationalbank, Hetze gegen die offizielle Schweiz und die Ankündigung, in absehbarer Zukunft auch Schweizer Firmen in Amerika zu boykottieren. Immer mehr wird der Eindruck geschürt, als ob die Schweiz eine grosse Kriegsschuld auf sich geladen habe. Dagegen protestieren wir im Namen der Zweitweltkriegsgeneration, die gegen das Naziregime tapferen Widerstand geleistet hat. Wir lassen uns die Hetze amerikanischer und jüdischer Anwälte, welche mit diesen Millionen offensichtlich auch das eigene Konto aufpolieren wollen, nicht mehr gefallen. Unser Land hat einen Holocaust-Fonds eingerichtet, das reicht. Wir rufen den Bundesrat auf, dafür zu sorgen, dass an die Klägerkreise kein weiterer Franken bezahlt wird.

Heute appellieren wir an alle Schweizerinnen und Schweizer, sämtliche amerikanischen und jüdischen Waren, Restau-

rants und Ferienangebote so lange zu boykottieren, bis diese gemeinen und völlig unberechtigten Angriffe und Klagen gegen die Schweiz, Schweizer Firmen und Banken aufhören! Wir lassen uns nicht mehr erpressen und schreiten zur Tat!»
A. R., Journalist und Mitglied einer jüdischen Gemeinde, sieht in dieser Mitteilung eine klare Diskriminierung der Juden.

Die Bezirksanwaltschaft Zürich übermittelte die Anzeige am 16. Juli 1998 an die Bundesversammlung mit dem Antrag, die Frage der parlamentarischen Immunität von Nationalrat Rudolf Keller zu klären.

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).
2. Verfahren

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.

Die Bundesversammlung hat im Ermächtigungsverfahren nur zu entscheiden, ob eine Strafuntersuchung angezeigt ist. Ob der behauptete Tatbestand erfüllt ist, entscheidet der Strafrichter, falls die Ermächtigung erteilt wird.

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 den Artikeln 1 und 2 des Bundesgesetzes über die politischen und polizeilichen Garantien 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 Rates, 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 am 9. November 1998 mit dem Gesuch. Sie gab Nationalrat Rudolf Keller Gelegenheit, sich zu äussern (Art. 14 Abs. 2 VG). Die Kommission beantragte, einzutreten, und mit 14 zu 7 Stimmen, die Immunität aufzuheben. Eine Kommissionsminderheit beantragte, einzutreten und die Immunität nicht aufzuheben.

3.2 Der Nationalrat behandelte das Gesuch am 17. Dezember 1998 und stimmte mit 94 zu 45 Stimmen bei 6 Enthaltungen dem Antrag der Kommission auf Aufhebung der Immunität von Nationalrat Rudolf Keller zu (AB 1998 N 2769).

3.3 Die Kommission für Rechtsfragen des Ständerates hörte Nationalrat Rudolf Keller am 2. Februar 1999 an. Er nahm wie folgt Stellung (Zusammenfassung):

Bereits kurz nach dem Versand der besagten Pressemitteilung habe er aufgrund des Anrufes von drei Presseagenturen die Gelegenheit wahrgenommen klarzustellen, dass diese Mitteilung als eine wirtschaftlich motivierte Reaktion auf die amerikanische Aufhebung des Boykottmatoriums gegen die Schweiz zu verstehen sein. Diese Aktion sei nicht gegen Schweizer Jüdinnen und Juden gerichtet gewesen,

sondern gegen amerikanische und jüdisch-amerikanische Firmen und Institutionen. Weiter wies Nationalrat Rudolf Keller darauf hin, dass er nie, weder schriftlich noch mündlich, gegen Jüdinnen und Juden oder gegen Israel Stellung genommen habe, und auch darauf, dass er im Nationalrat allen Massnahmen zur Aufarbeitung der finanziellen und geschichtlichen Probleme des Zweiten Weltkrieges zugestimmt habe.

In Beantwortung verschiedener Fragen erklärte Nationalrat Rudolf Keller, dass er heute in einer ähnlichen Situation sicher eine andere Formulierung wählen würde. Er gab zu, dass sein Aufruf schlecht und unpassend formuliert gewesen war, was ihn übrigens veranlasst habe, den Text gegenüber den Journalisten zu präzisieren, nachdem man ihn darauf aufmerksam gemacht hatte. Zielscheibe seiner Äusserungen waren für ihn klar Leute aus Übersee.

4. Erwägungen der Kommission

4.1 Da sich die absolute Immunität (vgl. Ziff. 2.1) und die Sessionsteilnahmegarantie (vgl. Ziff. 2.2) von vornherein ausklammern lassen, stellte sich für die Kommission die Frage, ob hier ein Fall der relativen Immunität vorliege (vgl. Ziff. 2.3). Sie prüfte vorerst, ob die Anschuldigung gegen Rudolf Keller mit seiner Amtstätigkeit oder seiner öffentlichen Stellung als Nationalrat im Zusammenhang steht.

Gemäss den Richtlinien vom 28. August 1991 der Petitionskommission des Nationalrates zur Auslegung und Handhabung von Artikel 14 Absatz 1 VG «ist der Zusammenhang mit der Amtstätigkeit oder der öffentlichen Stellung anzunehmen, 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». Wenn dieser Zusammenhang besteht, ist auf das Gesuch einzutreten.

Die Pressemitteilung vom 3. Juli 1998 war unterzeichnet mit «Nationalrat Rudolf Keller, SD-Zentralpräsident». Somit besteht tatsächlich ein Zusammenhang zwischen den inkriminierten Aussagen und der öffentlichen Stellung von Rudolf Keller als Nationalrat. Folglich war Eintreten unbestritten.

4.2 Die Richtlinien halten auch die Kriterien für den materiellen Entscheid fest. Um zu entscheiden, ob die Immunität aufgehoben werden soll, müssen zwei öffentliche Interessen gegeneinander abgewogen werden: das Interesse an der ungehinderten Ausübung des parlamentarischen Mandats einerseits und demzufolge der entsprechenden Wahrnehmung der Gesetzgebungsfunktion und das Interesse an der Strafverfolgung andererseits. Als Leitlinie hat die Verhältnismässigkeit zu gelten, d. h., die Aufhebung bzw. Nichtaufhebung der Immunität muss in Anbetracht aller Umstände des konkreten Falles als angemessene Reaktion auf Bedeutung und Gewicht des inkriminierten Verhaltens erscheinen. Der Grundsatz der Angemessenheit rechtfertigt es aber, im Zweifelsfalle die Immunität nicht aufzuheben.

Die eidgenössischen Räte haben das Recht, sich laut Opportunitätsprinzip ein summarisches Urteil über die strafrechtliche Relevanz des Verhaltens zu bilden. Die Räte haben aber lediglich zu entscheiden, ob eine Strafuntersuchung angezeigt ist.

Eine strafbare Handlung muss ernsthaft in Frage stehen, und es sind ausreichende Anhaltspunkte dafür namhaft zu machen. Dabei müssen die objektiven und subjektiven Tatbestandsmerkmale geprüft werden. Erweist sich die Strafbarkeit des Verhaltens im Rahmen dieser vorläufigen Beurteilung als zweifelhaft oder als nicht gegeben, ist die Immunität nicht aufzuheben. Es wäre unangemessen, ein Strafverfahren gegen ein Parlamentsmitglied aufgrund unzureichender Anhaltspunkte zu bewilligen.

4.3 Die Bestimmung betreffend Rassendiskriminierung (Art. 261bis StGB) ist am 1. Januar 1995 in Kraft getreten. Bei der summarischen Prüfung der Frage, ob anzunehmen ist, dass die in der Pressemitteilung gemachte Aussage als strafrechtlich relevante Handlung gemäss Artikel 261bis StGB gilt, stützte sich die Kommission auf zwei Bundesgerichtsurteile (BGE 124 IV 121 und BGE 123 IV 202), auf die Lehre (u. a. Trechsel, «Kurzkomentar», 2. Auflage, Zürich

1997; Niggli, «Rassendiskriminierung», Zürich 1996; Stratenwerth, «Schweizerisches Strafrecht, Besonderer Teil II», 4. Auflage, Bern 1995; Rehberg, «Strafrecht IV», 2. Auflage, Zürich 1996; Müller, «Die neue Strafbestimmung gegen Rassendiskriminierung – Zensur im Namen der Menschenwürde?», Bern 1994) und auf die entsprechenden parlamentarischen Arbeiten betreffend den Beitritt der Schweiz zum Internationalen Übereinkommen von 1965 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung und die entsprechende Strafrechtsrevision (SR 0.104; BBl 1992 III 269).

4.4 Die Kommission hat die Äusserungen, die in der von Nationalrat Rudolf Keller unterzeichneten Pressemitteilung gemacht wurden, streng verurteilt. Sie betonte, dass diese moralisch nicht tragbar und inakzeptabel sind, dies insbesondere aufgrund der Interpretationsmöglichkeit ihrer Formulierung, d. h. der Parallele, die zum Aufruf «Kauft nicht bei Juden!» aus dem Jahre 1938, mit dem der Weg zum Holocaust geöffnet wurde, besteht. Die Kommission bekräftigt ihre Überzeugung, dass der Rassismus und der Antisemitismus bekämpft und strafrechtlich verfolgt werden müssen und dass die Parlamentsmitglieder dabei als Vorbilder und Vorkämpfer auftreten müssen, besonders in einem Umfeld politischer Spannung und Unruhe.

Die Kommission ist der Auffassung, dass die Äusserungen von Nationalrat Rudolf Keller sicher gerügt werden sollten, dass aber die Aufhebung der parlamentarischen Immunität sich nicht rechtfertigt, und zwar aus folgenden Gründen:

Bei der Prüfung in bezug auf die Aufhebung der relativen Immunität verfügen die eidgenössischen Räte über einen gewissen Ermessensspielraum. Dabei wird insbesondere geprüft, ob die objektiven und subjektiven Tatbestandsmerkmale erfüllt sind. Die Kommission kam zum Schluss, dass es zweifelhaft ist, ob Nationalrat Rudolf Keller in diesem Falle strafrechtlich verurteilt werden kann.

Die Formulierung von Nationalrat Rudolf Keller scheint – u. a. angesichts des politischen Umfelds seines Boykottaufrufs – vielmehr das Resultat grober Fahrlässigkeit und Unüberlegt-heit als einer willentlichen Absicht zu sein. Die Kommission hat auch festgestellt, dass Nationalrat Rudolf Keller sich seinerzeit umgehend bemüht hatte, die Formulierung seines Aufrufes klarzustellen, indem er darauf hinwies, dass seine Pressemitteilung als Aufruf zur wirtschaftlichen Boykottierung amerikanischer und jüdisch-amerikanischer Firmen zu verstehen sei und damit als wirtschaftliche Gegenmassnahme gegenüber den Vereinigten Staaten, d. h. als Reaktion auf die Aufhebung des Boykottmoratoriums gegen Schweizer Banken durch amerikanische Finanzbehörden. Es bestehen Hinweise dafür, dass es damit seine Richtigkeit hat, d. h., dass Nationalrat Rudolf Keller seine Äusserungen bereits kurz nach der Veröffentlichung seiner Pressemitteilung auf die gleiche Weise berichtigt hatte wie später vor der Kommission für Rechtsfragen, da gewisse Presseerzeugnisse diese Berichtigung seinerzeit auch veröffentlicht hatten. Ebenfalls für die Entlastung von Nationalrat Rudolf Keller spricht in den Augen der Kommission, dass er nachträglich gegenüber den Medien Stillschweigen bewahrte, um nicht «zusätzlich Öl ins Feuer zu giessen».

In der Anhörung vor der Kommission bedauerte Nationalrat Rudolf Keller seine Aussagen, die er als schlecht formuliert und unpassend bezeichnete. Er führte aus, dass er heute eine Formulierung wählen würde, die jede Zweideutigkeit ausschliessen würde.

Die Kommission ist demnach der Auffassung, dass die Äusserungen von Nationalrat Rudolf Keller als Aufruf zur Boykottierung amerikanisch-jüdischer Waren, Restaurants und Ferienangebote zu verstehen sind.

Da ungewiss ist, ob ein solcher Aufruf zur wirtschaftlichen Boykottierung gemäss Artikel 261bis StGB strafbar ist, und da offenbar auch das subjektive Tatbestandsmerkmal der Absichtlichkeit oder des bedingten Vorsatzes nicht erfüllt zu sein scheint, befand die Kommission gemäss ständiger Praxis der eidgenössischen Räte, dass die vorliegenden Strafbarkeitsindizien nicht ausreichen, um die Aufhebung der parlamentarischen Immunität von Nationalrat Rudolf Keller zu genehmigen.

Die Kommission ist der Meinung, dass die Äusserungen von Nationalrat Rudolf Keller inakzeptabel sind und eine Bestrafung in Form einer klaren Rüge seines Verhaltens rechtfertigen, was der Betroffene selbst als zutreffend und berechtigt anerkannte.

Brunner Christiane (S, GE) présente au nom de la Commission des affaires juridiques (CAJ) le rapport écrit suivant:

La commission a procédé à l'examen préalable de la requête, déposée par le Ministère public zurichois, demandant la levée de l'immunité parlementaire de M. Rudolf Keller, conseiller national, selon l'article 14 de la loi sur la responsabilité et l'article 37 alinéa 4 du règlement du Conseil des Etats, pour discrimination raciale au sens de l'article 261bis du Code pénal suisse.

1. Situation initiale

Le 4 juillet 1998, une plainte pénale a été déposée par A. R. auprès de la police zurichoise contre M. Rudolf Keller, conseiller national et président central des Démocrates suisses, pour discrimination raciale (art. 261bis CPS; RS 311.0).

A. R. (la partie plaignante) demande que M. Rudolf Keller, conseiller national, soit condamné pour violation de la disposition sur la discrimination raciale. Cette infraction aurait été commise le 3 juillet 1998. Un communiqué de presse des Démocrates suisses, signé par M. Rudolf Keller, conseiller national et président central des Démocrates suisses, a été adressé ce jour-là à diverses rédactions de médias suisses. Le communiqué intitulé «Appel des Démocrates suisses au boycott des Etats-Unis» avait la teneur suivante (traduction): «Maintenant ça suffit, la Suisse n'a pas déclenché la Deuxième Guerre mondiale! Depuis deux ans, des organisations américaines et juives harcèlent continuellement la Suisse et essaient d'extorquer de l'argent à notre pays. Les plaintes collectives contre les banques et la Banque nationale, la campagne d'agitation contre la Suisse officielle et l'annonce dans un proche avenir de mesures de boycott contre les entreprises suisses aux Etats-Unis sont le comble de l'insolence.

L'impression que la Suisse aurait porté une lourde responsabilité dans la guerre est toujours plus avivée. Contre tout cela, nous protestons au nom de la génération de la Deuxième Guerre mondiale, qui a courageusement résisté au régime nazi. Nous n'acceptons plus l'acharnement d'avocats américains et juifs, qui de toute évidence veulent également arrondir leurs propres comptes avec ces millions. Notre pays a créé un Fonds suisse en faveur des victimes de l'holocauste/shoah, ça suffit. Nous en appelons au Conseil fédéral pour qu'il ne paie pas un franc de plus au cercle des plaignants. Aujourd'hui, nous lançons un appel aux Suissesses et aux Suisses à boycotter toutes les marchandises, restaurants et offres de vacances américaines et juives, jusqu'à ce cessent les attaques odieuses et injustifiées contre la Suisse, ses entreprises et ses banques. Nous n'acceptons plus le chantage et passons à l'action!»

A. R., journaliste, membre d'une communauté juive, voit dans ce communiqué une claire discrimination des juifs.

Le Ministère public zurichois a transmis la requête par lettre du 16 juillet 1998 aux Chambres fédérales, en priant celles-ci d'éclaircir la question de l'immunité parlementaire de M. Rudolf Keller, conseiller national.

Les requêtes demandant la levée de l'immunité de membres des Conseils ou de magistrats sont soumises à l'examen préalable des Commissions des affaires juridiques du Conseil national et du Conseil des Etats (art. 46 al. 1er du règlement du Conseil national; art. 37 al. 4 du règlement du Conseil des Etats). Le Conseil prioritaire est celui auquel appartient le député concerné (art. 14 al. 3 de la loi sur la responsabilité; RS 170.32).

2. Procédure

Selon l'article 14 alinéa 1er de la loi sur la responsabilité, une autorisation des Chambres fédérales est nécessaire pour ouvrir une poursuite pénale contre des membres du Conseil national ou du Conseil des Etats en raison d'infractions en rapport avec leur activité ou situation officielle.

Dans la procédure d'autorisation, l'Assemblée fédérale ne doit examiner que si une enquête pénale lui semble indiquée. C'est au juge pénal qu'il incombe, si l'autorisation a été donnée, de décider si les éléments constitutifs d'une infraction sont réunis.

La loi sur la responsabilité ne contient pas de directives précises pour l'octroi ou le refus d'une autorisation de poursuite pénale contre des membres des Conseils, mais permet de distinguer trois types d'immunité.

2.1 L'immunité absolue au sens de l'article 2 alinéa 2 de la loi sur la responsabilité, en vertu duquel les membres des Conseils ne peuvent être poursuivis pour les opinions qu'ils émettent au sein de l'Assemblée fédérale ou de ses commissions. Cette immunité ne peut être levée.

2.2 L'inviolabilité durant les sessions selon les articles 1er et 2 de la loi fédérale sur les garanties politiques et de police en faveur de la Confédération, en vertu desquels aucun député ne peut être poursuivi, durant les sessions de l'Assemblée fédérale, pour un délit qui n'a pas trait à l'exercice de ses fonctions. Dans ce cas, l'immunité peut être levée à l'issue d'une procédure relativement simple: il suffit d'avoir le consentement écrit de l'intéressé ou, à défaut, l'autorisation du Conseil auquel il appartient.

2.3 Entre ces deux sortes d'immunité, il existe une immunité pour des délits en rapport avec l'activité du député ou sa situation officielle. Selon l'article 14 de la loi sur la responsabilité, cette immunité dite relative ne peut être levée qu'avec l'autorisation des deux Chambres. Cette immunité ne peut être levée par simple consentement de l'intéressé.

3. Examen de la requête

3.1 La Commission des affaires juridiques du Conseil national a examiné la requête le 9 novembre 1998. Ce faisant, elle a donné l'occasion à M. Rudolf Keller de se prononcer (art. 14 al. 2 de la loi sur la responsabilité). La commission a proposé d'entrer en matière et, par 14 voix contre 7, de lever l'immunité. Une minorité de la commission a proposé d'entrer en matière et de ne pas lever l'immunité.

3.2 Le Conseil national a approuvé le 17 décembre 1998, par 94 voix contre 45 et avec 6 abstentions, la proposition de la majorité de sa Commission des affaires juridiques d'entrer en matière et de lever l'immunité de M. Rudolf Keller, conseiller national (BO 1998 N 2769).

3.3 La Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats a entendu M. Rudolf Keller le 2 février 1999.

L'intéressé a expliqué en substance que peu après l'envoi de son communiqué de presse, trois agences de presse l'ont contacté téléphoniquement et qu'il a alors saisi l'occasion de clarifier sa signification: ce communiqué devait être uniquement perçu comme une réaction, motivée par des critères économiques, à la levée par les Etats-Unis du moratoire sur le boycott contre la Suisse. Dirigée contre des entreprises et institutions américaines et américaines et juives, son action ne visait pas les juives et les juifs suisses. M. Rudolf Keller a encore souligné qu'il ne s'est jamais exprimé, ni oralement ni par écrit, contre les juives et les juifs et contre les Israéliennes et les Israéliens, et a insisté sur le fait qu'au Conseil national, il avait voté toutes les mesures visant à faire la lumière sur les problèmes de nature financière ou historique, liés à la période de la Seconde Guerre mondiale.

En réponse aux questions posées, M. Rudolf Keller a déclaré que face à une situation semblable, il choisirait aujourd'hui certainement une autre formulation. Il a reconnu que le texte de son appel était mal formulé et inadapté. Il a précisé qu'il s'en était très vite aperçu lorsqu'il a été rendu attentif aux mauvaises interprétations qui pouvaient en être faites, raison pour laquelle il en avait immédiatement précisé le sens aux journalistes. Son appel visait clairement l'outre-Atlantique.

4. Considérations de la commission

4.1 L'immunité absolue (cf. ch. 2.1) et l'inviolabilité durant les sessions (cf. ch. 2.2) pouvant, dans ce cas, être écartées d'emblée, la commission a examiné si l'on se trouvait en présence d'un cas d'immunité relative (cf. ch. 2.3). Elle a d'abord examiné si les faits reprochés à M. Rudolf Keller ont un rapport avec son activité ou sa situation officielle.

Selon les directives d'interprétation et d'application de l'article 14 alinéa 1er de la loi sur la responsabilité, adoptées par la Commission des pétitions du Conseil national le 28 août 1991, «un lien avec l'activité ou la situation officielle du parlementaire existe lorsqu'un député traite lors d'un débat public, d'exposés ou d'écrits, des sujets politiques d'intérêt général et que, pour ce faire, il utilise les connaissances acquises et les avis recueillis dans le cadre de son mandat.» Si ce lien est établi, l'entrée en matière doit être acceptée.

Le communiqué de presse du 3 juillet 1998 était signé «Rudolf Keller, conseiller national, président central des Démocrates suisses». Partant, la commission a considéré que le lien entre les déclarations incriminées de M. Rudolf Keller et sa position officielle de parlementaire était établi et l'entrée en matière n'a de ce fait pas été contestée.

4.2 Les mêmes directives précisent quels critères doivent être analysés lors de l'examen de la décision sur le fond.

Pour trancher la question de savoir si l'immunité doit être levée ou non, il convient de procéder à une pesée des intérêts publics entre, d'une part, l'intérêt à assurer un libre exercice du mandat parlementaire et, partant, un bon fonctionnement du législatif, et d'autre part, l'intérêt à ouvrir une poursuite pénale. Cette pesée des intérêts doit répondre au principe de la proportionnalité, en d'autres termes la décision doit être prise en considérant toutes les circonstances caractérisant le cas considéré et doit apparaître comme étant une réaction appropriée en regard de la gravité du comportement incriminé.

Le principe de la proportionnalité veut que l'immunité ne soit pas levée en cas de doute.

Les Chambres fédérales ont le droit, conformément au principe de l'opportunité, de formuler un jugement sommaire quant à l'importance, du point de vue du droit pénal, d'un comportement. L'Assemblée fédérale doit examiner si une enquête pénale lui semble indiquée. Il faut qu'il soit sérieusement question d'une infraction et que des indices suffisants puissent être avancés. L'examen doit porter sur l'aspect objectif et subjectif du comportement incriminé. Si, dans le cadre de cette évaluation sommaire, la punissabilité d'un comportement s'avère douteuse ou inexistante, il convient de ne pas lever l'immunité. Il serait en effet disproportionné d'autoriser l'ouverture d'une procédure pénale contre un parlementaire sur la base d'indices insuffisants.

4.3 La disposition relative à la discrimination raciale (art. 261bis CPS) est entrée en vigueur le 1er janvier 1995. Pour examiner sommairement si les éléments constitutifs d'une infraction à l'article 261bis CPS paraissent être réalisés, la commission s'est notamment fondée sur deux arrêts du Tribunal fédéral (ATF 124 IV 121 et ATF 123 IV 202), sur la doctrine (Trechsel, «Kurzkommentar», 2. Auflage, Zurich 1997; Niggli, «Rassendiskriminierung», Zurich 1996; Stratenwerth, «Schweizerisches Strafrecht, Besonderer Teil II», 4. Auflage, Berne 1995; Rehberg, «Strafrecht IV», 2. Auflage, Zurich 1996; Müller, «Die neue Strafbestimmung gegen Rassendiskriminierung – Zensur im Namen der Menschenwürde?», Berne 1994), ainsi que sur les travaux parlementaires relatifs à l'adhésion de la Suisse à la Convention internationale de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale et la révision y relative du droit pénal (RS 0.104, FF 1992 III 265).

4.4 La commission a sévèrement condamné les propos contenus dans le communiqué de presse signé par M. Rudolf Keller. Elle a souligné leur caractère moralement indéfendable, inacceptable, eu égard, en particulier, à l'interprétation qui pouvait en être faite, soit un parallélisme avec l'appel «Kauft nicht bei Juden!», lancé en 1938 et qui a consisté en les prémisses de l'holocauste. La commission a insisté sur le fait que le racisme et l'antisémitisme devaient être combattus et poursuivis sur le plan pénal, les parlementaires devant se comporter en modèles, jouer un rôle de fer de lance dans ce combat, davantage encore dans un contexte politique tendu, agité.

La commission a estimé que M. Rudolf Keller devait certes être blâmé, mais qu'il ne se justifiait pas de lever son immunité parlementaire, et ce sur la base des considérants suivants:

Lors de l'examen de la levée d'une immunité relative, les Chambres fédérales disposent d'un certain pouvoir d'appréciation, lequel doit notamment porter sur une analyse sommaire de la réalisation des éléments constitutifs objectifs et subjectifs de l'infraction visée. En l'espèce, la commission est arrivée à la conclusion que la punissabilité de M. Rudolf Keller s'avérait être douteuse.

La formulation utilisée par M. Rudolf Keller apparaît résulter plutôt d'une grave négligence de sa part, d'une attitude irréfléchie, que d'une intention délibérée, attendu notamment le contexte politique entourant son appel au boycott. La commission a retenu que M. Rudolf Keller avait entrepris immédiatement de préciser l'interprétation qu'il convenait de donner à ses termes, soit un appel à un boycott économique à l'encontre des entreprises américaines et juives américaines, qui s'inscrivait dans une logique de mesures de rétorsion commerciales à l'encontre des Etats-Unis, une réponse à la levée, par les responsables des finances d'Etats et de municipalités américains, du moratoire sur les sanctions à l'encontre des banques suisses. La commission a relevé qu'il existait des indices de la véracité des propos correctifs de M. Rudolf Keller, diffusés oralement dès après la publication du communiqué et répétés devant les Commissions des affaires juridiques, dans la mesure où une partie de la presse les avait reproduits. La commission a également retenu, à décharge de M. Rudolf Keller, son attitude postérieure consistant à choisir la voie du mutisme face aux médias, à ne pas «rajouter de l'huile sur le feu».

Lors de son audition par la commission, M. Rudolf Keller a regretté ses propos et il a admis qu'ils étaient mal formulés et inappropriés; aujourd'hui, il choisirait une formulation interdisant toute équivoque.

La commission a en conséquence estimé que l'interprétation des termes utilisés par M. Rudolf Keller devait s'entendre dans le sens d'un boycott à l'adresse des marchandises, restaurants et offres de vacances américano-juives.

Compte tenu du fait qu'il est douteux qu'un tel appel à un boycott économique tombe sous le coup de l'article 261bis CPS et qu'il apparaît également que l'élément constitutif subjectif de l'intention, voire du dol éventuel, ne semblait pas réalisé, la commission, suivant ainsi la pratique constante des Chambres, a retenu que les indices de punissabilité n'étaient pas suffisants pour autoriser la levée de l'immunité parlementaire de M. Rudolf Keller.

La commission considère que les propos tenus par M. Rudolf Keller sont blâmables et qu'ils justifient une sanction sous la forme d'une expression claire de la désapprobation de son comportement, blâme dont l'intéressé lui-même a reconnu la pertinence et le bien-fondé.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt:

1. auf das Gesuch um Aufhebung der parlamentarischen Immunität einzutreten;
2. mit 7 zu 1 Stimmen, die parlamentarische Immunität nicht aufzuheben.

Antrag Schiesser

Rückweisung an die Kommission

mit folgendem Auftrag:

1. den Zusammenhang zwischen den inkriminierten Aussagen und dem Amt von Nationalrat Keller Rudolf neu zu prüfen und zu begründen;
2. den Fall materiell neu zu beurteilen;
3. zu begründen, weshalb die Kommission in diesem Fall von der Praxis abweicht, wonach der Ständerat grundsätzlich nicht vom Entscheid des Erstrates abgeht.

Antrag Zimmerli

Eintreten und Aufhebung der Immunität

Proposition de la commission

La commission propose:

1. d'entrer en matière sur la demande de levée de l'immunité parlementaire;

2. par 7 voix contre 1, de ne pas lever l'immunité parlementaire.

Proposition Schiesser
Renvoi à la commission avec mandat:

1. d'examiner le rapport entre les déclarations incriminées et le mandat de M. Keller Rudolf, conseiller national;
2. de réexaminer le cas;
3. de motiver pourquoi la commission diverge dans ce cas de la pratique que le Conseil des Etats ne décide en principe pas autrement que le premier Conseil.

Proposition Zimmerli
Entrer en matière et lever l'immunité

Brunner Christiane (S, GE), rapporteuse: Comme indiqué dans le rapport que nous vous avons transmis, votre commission n'a pas examiné sur le fond les faits commis par M. Keller Rudolf, conseiller national, mais seulement sous l'angle de la question de l'immunité parlementaire relative en prenant d'ailleurs en considération les directives établies à cet égard.

Les critères à prendre en considération d'après ces directives mentionnent expressément que le principe de l'opportunité qui découle du principe de la proportionnalité confère aux Chambres fédérales le devoir d'apprécier sommairement s'il s'agit ou non d'un comportement réprimé par le droit pénal, tant en ce qui concerne les éléments objectifs que les éléments subjectifs du comportement incriminé. En cas de doute, il convient de renoncer à lever l'immunité parlementaire.

En ce qui concerne les éléments subjectifs du comportement de M. Keller, ce dernier a fait valoir de manière plausible lors de son audition en commission que la formulation gravissime utilisée dans le communiqué de presse ne relevait pas d'une intention délibérée, mais d'une grave négligence de sa part, et qu'il a immédiatement essayé d'apporter un correctif à sa déclaration. De même en ce qui concerne les éléments objectifs, M. Keller a fait valoir qu'il n'avait en aucun cas l'intention de faire une déclaration à caractère antisémite, dans la mesure où elle ne constituait qu'un appel au boycott contre des établissements qui eux-mêmes appelaient à boycotter des établissements suisses.

En effet, ces déclarations doivent être appréciées dans le contexte agité du moment. Le mercredi 1er juillet 1998, les responsables des finances d'Etats et de municipalités américaines avaient levé le moratoire adopté au sujet des sanctions contre les banques suisses. Le jeudi 2 juillet 1998, le Conseil fédéral avait déclaré que ces sanctions étaient contre-productives, injustifiées et illégales et qu'il ne se laisserait pas influencer par ces pressions. Le vendredi 3 juillet 1998, les grandes banques suisses envisageaient une riposte juridique – et l'annonçaient – et les Démocrates suisses lançaient leur appel au boycott. Le samedi 4 juillet 1998, Swatch Group déclarait qu'il était prêt à boycotter tous les produits américains, si les Etats et les villes des Etats-Unis sanctionnaient les biens «made in Switzerland».

Les éléments objectifs du comportement incriminé doivent donc être interprétés à la lumière de la notion de boycott économique, même si nous pensons qu'un appel au boycott contre des entreprises juives recouvre clairement un appel à l'antisémitisme le plus primaire tel que nous le connaissons depuis des siècles. D'autre part, M. Keller a fait amende honorable lors de son audition devant notre commission en regrettant le libellé du communiqué de presse en question et en reconnaissant qu'il était mal formulé et inapproprié.

Notre commission vous propose néanmoins d'infliger un blâme sévère à M. Keller pour avoir gravement manqué au devoir élémentaire d'attention s'agissant de déclarations qui peuvent être interprétées comme des déclarations antisémites, devoir qui est encore renforcé pour un parlementaire. C'est la connotation historique qui marque une atteinte à la dignité humaine, d'autant plus qu'on se trouve dans un contexte où il s'agit de régler des dérapages liés à la persécution

des juifs durant la dernière guerre. Que M. Keller n'ait pas réalisé cela démontre un manque total de culture historique. La commission tient à souligner qu'elle partage pleinement l'opinion exprimée par la Commission fédérale contre le racisme dans son rapport sur l'antisémitisme en Suisse, publié le 5 novembre 1998. Opinion selon laquelle il est impératif de dénoncer l'intention et l'orientation de discours politiques qui, tout en s'arrêtant de justesse à la limite de l'exprimable, comptent sur leurs auditeurs pour aller au-delà dans leur tête et dans leur for intérieur. Ce rapport relève notamment qu'au cours de l'année 1997, une vague antisémite s'est manifestée au travers de lettres de lectrices et de lecteurs adressées aux médias, au travers de courriers d'insultes et de menaces envoyés à des personnalités et à des organisations juives, et les sondages d'opinions ont enregistré une augmentation des attitudes négatives à l'égard de compatriotes juives et juifs. Ces événements se sont déroulés parallèlement au développement de l'extrême droite, lequel va en se renforçant depuis le début des années nonante. Les négationnistes ont accru leur présence sur la scène publique. Aujourd'hui, les auteurs du rapport sur l'antisémitisme estiment qu'il existe un socle d'environ 10 pour cent d'antisémites durs, et ils supposent qu'environ un tiers des citoyennes et des citoyens pourraient facilement céder à la propagande qui recourt au stéréotype antisémite, explicitement ou implicitement.

Notre engagement contre l'antisémitisme relève donc d'une grande acuité, et nous tenons à déclarer que l'article 261bis du Code pénal est un instrument indispensable à la maîtrise de la xénophobie et de l'antisémitisme. Cette disposition concrétise l'engagement international que la Suisse a pris en ratifiant la Convention internationale de 1965 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale.

La décision de votre commission de ne pas lever l'immunité de M. Keller ne peut en aucun cas être interprétée comme donnant un blanc-seing à celles et à ceux qui exigent l'abrogation de l'article 261bis du Code pénal. Votre commission répète sa volonté politique de prendre une part active dans la lutte contre toutes les formes de discrimination raciale.

Votre commission a également discuté du bien-fondé de l'immunité parlementaire relative. On peut, en effet, se poser la question s'il est justifié de traiter différemment les parlementaires par rapport aux autres justiciables. Toutefois, la question ne peut pas être résolue immédiatement dans le cadre de la demande de levée de l'immunité parlementaire de M. Keller. Dès lors, votre commission pense qu'il n'appartient pas aux Chambres fédérales de se substituer aux instances judiciaires et elle entend poursuivre la pratique des dernières décennies pendant lesquelles il n'a jamais été donné suite à une demande de levée de l'immunité parlementaire.

Ce sont là les raisons pour lesquelles votre commission vous invite à entrer en matière sur la demande de levée de l'immunité parlementaire de M. Keller, conseiller national, et à soutenir sa proposition.

Zimmerli Ulrich (V, BE): Wegen einer ärgerlichen Terminkollision konnte ich am 2. Februar dieses Jahres an den Beratungen der Kommission für Rechtsfragen nicht mitwirken. Ich war also eines der fünf abwesenden Mitglieder. Die Kommission beantragt, die Immunität von Nationalrat Keller nicht aufzuheben und damit anders zu entscheiden als der Nationalrat, der bekanntlich am 17. Dezember 1998 mit 94 zu 45 Stimmen bei 6 Enthaltungen die Aufhebung der Immunität beschlossen hat.

Ich habe grosse Mühe mit dem Antrag der Kommission und mit der vorgebrachten Begründung. Was ich Ihnen jetzt ausführen werde, ist mein politisches und rechtliches Credo in dieser Sache und nicht etwa das Ergebnis eines intensiven staatspolitischen Nachhilfeunterrichts dank zahlreicher Zuschriften aller Art oder dank der Medien.

Unbestritten ist, dass es um die sogenannte relative Immunität geht. Weiter ist unbestritten, dass im vorliegenden Fall der Zusammenhang zwischen den kritisierten Aussagen von Nationalrat Keller und seiner Stellung als Parlamentarier gegeben ist, und schliesslich ist unbestritten, dass ein Mitglied des Parlamentes nicht leichthin wegen fragwürdiger Äusserun-

gen dem Strafrichter zugeführt werden soll, weil ansonsten in der Tat die Ausübung des Parlamentsmandates als gefährdet erscheinen könnte. Als langjähriges Mitglied der Kommission für Rechtsfragen trage auch ich die vielzitierten Richtlinien über die Handhabung der Vorschriften über die Immunität aus dem Jahre 1991 mit. Sie haben uns während Jahren gute Dienste geleistet und erlauben generell und im Normalfall eine durchaus glaubwürdige Praxis.

Auch ich bin deshalb der Meinung, dass das Parlament sich im Einzelfall vom wohlverstandenen Opportunitätsprinzip leiten zu lassen hat und dass in diesem Sinne auch Erwägungen über die mutmassliche strafrechtliche Qualifikation des umstrittenen Verhaltens des Parlamentarierers oder der Parlamentarierin angebracht sind. Fragen kann man sich höchstens, ob es wirklich richtig sei, im Zweifelsfall grundsätzlich von einer Aufhebung der Immunität abzusehen.

Aber wie dem auch sei: Es kommt immer auf den Einzelfall an. Und hier ist es nicht gleichgültig, ob eine landläufige Ehrverletzungsklage oder aber die Missachtung einer unter langen «Geburtswehen» verabschiedeten Strafnorm aus einem hochsensiblen Bereich wie dem Verbot der Rassendiskriminierung und dem Kampf gegen den Antisemitismus in Frage steht. Frau Nationalrätin Judith Stamm hat am 17. Dezember 1998 in der Debatte vor dem Nationalrat als deutschsprachige Berichterstatterin mit Recht betont, dass es Aufgabe der Politikerinnen und Politiker sei, rassistischen und antisemitischen Tendenzen entgegenzutreten, sich im politischen Alltag entsprechend zu verhalten und insoweit eine Vorbildfunktion wahrzunehmen. Allen, die offen und ehrlich an der Antirassismus-Strafnorm von Artikel 261 bis des Strafgesetzbuches mitgewirkt und sich im unappetitlichen Abstimmungskampf öffentlich dafür eingesetzt haben, ist klar, dass es hier leider Grauzonen gibt und dass die Anwendung dieser Bestimmung des Strafgesetzbuches für die Richterinnen und Richter nicht einfach ist.

Wenn ich eine kleine Klammer öffnen darf: Das Parlament wäre sicher nicht unglücklich gewesen, wenn sich die Strafrechtslehre früher öffentlich konstruktiv hätte vernehmen lassen, statt nachträglich wortreich Gesetzgeberschelte zu praktizieren. Aber lassen wir das!

Gerade aber weil dieses besondere strafrechtliche Umfeld politisch so sensibel ist, geht es meines Erachtens nicht an, sozusagen im parlamentarischen Vorverfahren zur Frage der Aufhebung der Immunität im Rahmen einer Prima-facie-Prüfung, ohne umfassende Abklärung der näheren Tatumstände, Spekulationen darüber anzustellen, ob allenfalls wegen Fehlens des subjektiven Tatbestandes, d. h. wegen Fehlens des Vorsatzes, die Strafbarkeit entfalle, nur weil Herr Keller vor der Kommission Reue gezeigt habe. Solche juristische Feinmechanik muss meines Erachtens dem Strafrichter oder der StrafrichterIn vorbehalten bleiben, wenn die Glaubwürdigkeit des Parlamentes in diesem sensiblen Bereich nicht Schaden nehmen soll.

Bei allem Respekt für die feinziselierten und scharfsinnigen juristischen Begründungen, die die Kommission in Ihrem Bericht gegeben hat, kann ich ihr heute nicht folgen. Die Kommission setzt meines Erachtens die politischen Prioritäten falsch, und sie verkennet im vorliegenden Fall Funktion und Bedeutung der relativen Immunität. Die Handhabung der Immunität ist eben gerade unsere Aufgabe! Niemand nimmt sie uns ab, und wir allein haben dafür vor dem Volk geradzustehen. Auch das steht sinngemäss ganz klar am Schluss der zitierten Richtlinien aus dem Jahre 1991.

Wenn es auch richtig sein kann, im Zweifelsfalle die Immunität in einem «Feld-, Wald- und Wiesenfall» nicht aufzuheben, ist im Fall von Herrn Keller eben eine Ausnahme angebracht, im Interesse der Glaubwürdigkeit des Parlamentes und nicht zuletzt im Hinblick darauf, dass wir erfahren, was Artikel 261 bis des Strafgesetzbuches überhaupt taugt.

Ein Letztes: Bisher war es guter Brauch, dass der Zweitrat in einem Immunitätsfall nicht ohne Not anders entscheidet als der Erstrat, dem das kritisierte Ratsmitglied angehört. Bisher habe ich nichts davon gehört, dass in unserem Fall eine solche «Not» gegeben sei, um in dieser leidigen Sache dann doch das Spektakel einer Differenzbereinigung aufzuführen.

Stellen Sie sich das vor! Machen wir der Sache ein Ende, und stimmen wir dem Nationalrat zu, der die Immunität von Nationalrat Keller mit guten Gründen aufgehoben hat.

Daniöth Hans (C, UR): Auch mir liegt daran, das Ganze nicht zu einem Spektakel werden zu lassen. Aber wir werden nicht davon dispensiert, eine antizipierende Würdigung des Sachverhaltes vorzunehmen.

Im Nationalrat hat wohl das eindrückliche und engagierte Votum unseres Parlamentskollegen Nationalrat François Loeb, unterstützt durch die Berichterstatterin Frau Judith Stamm, den Ausschlag für den eindeutigen, positiven Entscheid gegeben. François Loeb darf in der Tat in unserem Parlament diesbezüglich als moralische Autorität gelten, hat er doch zusammen mit den übrigen Exponenten des schweizerischen Judentums durch eine klare und mutige Haltung und Sprache wesentlich zur Versachlichung und Beruhigung, aber auch dazu beigetragen, dass der Antisemitismus hierzulande trotz der jüngsten Belastung im Volk keinen signifikanten Auftrieb erfahren hat. François Loeb hat eine Parallele zu den Ereignissen der dreissiger Jahre gezogen, als 1938 die Strategie der Nazis mit dem Boykottaufruf «Kauft nicht bei Juden!», begleitet von massiven Sachbeschädigungen und Drohungen, den Prolog zum Holocaust einläutete. Ich war damals ein Erstklässler und kann mich an diese Zeit der Ungewissheit und der Angst auch in unserem Volk sehr gut erinnern. In der Tat spürten wir, dass es Nacht wurde über Europa. Gerade die Ungeheuerlichkeit und Einmaligkeit dieser Ereignisse vor 60 Jahren gebieten es, dass man mit möglichen Parallelen vorsichtig umgeht und sich bei der Analyse emotionslos an die heutige Faktenlage hält. Ich sehe zahlreiche Gründe, welche zur Zurückhaltung bei einem solchen Vergleich mahnen – dies sowohl bei den Fakten wie auch bei den Zeitumständen. Die Zeitumstände und damit die offensichtlichen Motive von Nationalrat Keller sind doch zu hinterfragen.

Im Sommer 1998 nahmen die schon seit Monaten andauernden Angriffe aus dem Umfeld des Jüdischen Weltkongresses bzw. seines Präsidenten Edgar Bronfman – man darf es wohl ohne Übertreibung sagen – orkanartige Ausmasse an. Die Schweiz wurde pauschal der Komplizenschaft beim Holocaust und des Profiten daran bezichtigt. Präsident Edgar Bronfman rief öffentlich zum totalen Krieg gegen die Schweiz auf, wenn sie nicht endlich Hand zu einer finanziellen Pauschallösung biete. In zahlreichen Bundesstaaten der USA wurden Boykotte erwogen, generell gegen schweizerische Banken und Firmen – ich verweise nur auf den Boykottaufruf des Repräsentantenhauses von New Jersey, das ein Gesetz zum Boykott der in diesem amerikanischen Bundesstaat tätigen Schweizer Banken generell verabschiedete. Unerhörte Attacken, begleitet von Boykottandrohungen, gehörten monatelang zum regelmässigen Vokabular amerikanisch-jüdischer Kreise. Der von Unwahrheiten und Verleumdungen strotzende Film «Nazigold und Judengeld», der dem Ansehen der Schweiz unendlich geschadet hat – so beispielsweise auch die Meinung von Bundesrat Leuenberger –, hat die Gemüter bis ins Parlament hinein erregt. Die Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen und nachher das Bundesgericht wiesen eine Konzessionsbeschwerde ab, unter Berufung auf das Antirassismusgesetz, mit der formalen Begründung, eine Verletzung des Antirassismusartikels sei mit diesem Film nicht gegeben, da das Schweizervolk «keine schutzbedürftige Ethnie im Sinne des Strafgesetzbuches» sei. Wie wollen wir dem Volk erklären, dass hier nicht mit zweierlei Ellen gemessen wird?

Nun zur Faktenlage: Der Boykottaufruf von Nationalrat Keller stellt eine klare, wenn auch unangemessene Erweiterung ebendieser ausländischen Drohungen und Boykottaufrufe dar. Um in der Sportsprache zu sprechen: Er ist ein übles Revanche foul.

Der ominöse Satz ist ein undifferenzierter, plumper Gegenboykottaufruf. Dies ist unbestreitbar. Sämtliche amerikanischen und jüdischen Waren, Restaurants und Ferienangebote sollten boykottiert werden. Herr Loeb interpretierte es so, dass Herr Keller also Mitbürgerinnen und Mitbürger dazu aufrufe, «jüdische Schweizer zu meiden». Diese Schlussfol-

gerung findet – mit Verlaub – im ominösen Text indessen keine Stütze, die Schweizer Juden sind nirgends erwähnt, im Gegenteil: Aus dem Gesamtzusammenhang wird klar, dass mit der Befristung der Aktion – bis die gemeinen und völlig unberechtigten Angriffe und Klagen gegen die Schweiz, Schweizer Firmen und Banken aufhörten – das Ausland, konkret die Kreise um die jüdischen Organisationen in den USA, anvisiert wird. Dass ausschliesslich die amerikanisch-jüdischen Geschäfte ins Visier genommen werden sollten, ergibt sich nicht zuletzt aus dem gross gedruckten Titel des Aufrufs «SD-Aufruf zum Amerika-Boycott». Die Präzisierung des missverständlichen Textes hat Herr Keller offenbar selbst sogleich vorgenommen; aus den Presseberichten und Reaktionen wird ersichtlich, dass die Medien diese ausschliesslich gegen die amerikanisch-jüdischen Geschäfte gedachte Stossrichtung richtig verstanden haben. Der Präsident der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus hat in einem kürzlichen Schreiben an die Ständeratsmitglieder die Meinung vertreten, die Haltung gegen Rassismus sei menschenrechtlich universell angelegt und unterscheidet sich nicht zwischen Staatsbürgerschaft. Dies ist richtig, aber Herr Keller darf zumindest wie der bisher die Schweiz beleidigende Ogiati-Film «Nazigold und Judengeld» ebenfalls für sich in Anspruch nehmen, dass er nicht die Juden schlechthin als Rasse boykottieren wollte, sondern sich sein Aufruf als Antwort an die nämlichen amerikanisch-jüdischen Kreise richtete.

Meine Schlussfolgerung: Zwar macht dies den ominösen Satz und den Aufruf nicht ungeschehen, dies alles lässt ihn aber in einem anderen Licht erscheinen. Ich räume zwar ein, dass auch ein unbedachtes Wort oft die Vorstufe zu einer bedachten Tat sein kann, und die Vorbildfunktion, die auch Kollege Zimmerli erwähnt hat, wird wohl nicht von allen Mitgliedern des Parlamentes in gleicher Weise wahrgenommen. Inwieweit der Richter den objektiven und subjektiven Tatbestand der Rassendiskriminierung hier als erfüllt ansehen würde, ist indessen doch fraglich.

Ich glaube, das Gerichtsverfahren würde sich auf dünnem Eis bewegen. Es könnte eine ganz andere Richtung eingeschlagen, eine Richtung, die in gegenteiligen Aufrufen sichtbar geworden ist. Lassen wir diese unerfreuliche Auseinandersetzung nicht wieder aufleben. Im Zweifelsfalle stimmen wir für Nichtaufhebung! Auch wenn wir von einer Immunitätsaufhebung absehen, bedeutet dies in keiner Weise, dass wir Nationalrat Keller einen «Persilschein» ausstellen. Es handelt sich um einen unverzeihlichen und schwerwiegenden Missgriff und somit nicht um eine Bagatelle. Er verdient eine klare, scharfe Missbilligung, verbunden mit dem Appell an alle, sich gerade in derart heiklen Bereichen der Zurückhaltung zu befehligen. Ich glaube, Populismus hat hier wirklich nichts zu suchen.

Machen wir einen Strich unter die unerfreuliche Angelegenheit, und lehnen wir die Aufhebung ab!

Reimann Maximilian (V, AG): Die einzige Stimme in unserer Kommission für die Aufhebung der Immunität in diesem Fall stammte von mir, und ich werde auch heute wieder für die Aufhebung der Immunität stimmen. Es entspricht dies meiner konsequenten Haltung, seit ich den eidgenössischen Räten angehöre – Immunität ja für Voten und Taten, die ganz direkt mit der Arbeit eines Parlamentariers zu tun haben; keine Immunität hingegen ausserhalb des Rates, ausserhalb der direkten parlamentarischen Aktivität. Es ist für mich nicht einzusehen, warum ein Parlamentarier da gegenüber einem gewöhnlichen Bürger privilegiert sein soll. Diese Haltung hatte ich schon in den Fällen der Nationalräte Jean Ziegler, Francine Jeanprêtre und Ulrich Giezendanner eingenommen, und ich werde auch heute nicht davon abweichen. So viel zur generellen Ausgangslage.

Zum vorliegenden Fall Keller: Herr Keller hatte mitten in jener unseigen Phase amerikanischer Boykottandrohungen gegen Schweizer Firmen, mitten in jener Ära der gegen unser Land gerichteten fragwürdigen Erpressungsversuche, zum bekannten Gegenboykott aufgerufen. Dafür ist er wegen an-

geblicher Verletzung der Antirassismus-Strafnorm eingeklagt worden

Ich stelle mich nun auf den Standpunkt, dass es in einem Land mit klassischer Gewaltentrennung nicht Sache der gesetzgebenden Behörde ist, über diesen Fall zu Gericht zu sitzen. Ich stimme deshalb auch nicht in jenen Chor mit ein, in dem auch Kollege Daniöth eben mitgesungen hat, der voreilig Rügan, Verweise und Schelten erteilt, aber paradoxerweise gleichzeitig den Schutzmantel der Immunität über das Vorkommnis wirft. Es ist doch Sache des Richters zu beurteilen, ob ein Aufruf zu wirtschaftlichem Boykott die Antirassismus-Strafnorm überhaupt zu verletzen vermag. Diese Strafnorm in unserer Rechtsordnung ist noch relativ jung, sie ist noch stark interpretations- und auslegungsbedürftig. In der Bevölkerung ist man stark verunsichert, was im Umfeld dieses Verdictes überhaupt noch erlaubt ist.

Deshalb wünsche ich mir sehr, und zwar ganz besonders im Interesse der Rechtssicherheit, dass die vorliegende Angelegenheit von einer Instanz beurteilt wird, die verfassungsmässig hierfür berufen ist, nämlich die Justiz.

Wir als Gesetzgeber hingegen müssen echt daran interessiert sein, eine klare Antwort auf die im Raum stehende Rechtsfrage zu erhalten. Ich stelle sie nochmals: Inwieweit vermag ein Aufruf zu wirtschaftlichem Boykott gegen die Antirassismus-Strafnorm zu verstossen? Nur wenn wir die parlamentarische Immunität von Herrn Keller aufheben, erhalten wir von der zuständigen Gewalt die gewünschte Antwort. Dies sind nicht irgendwelche selbsternannten Ordnungshüter, von denen wir viel Post erhalten haben. Es sind auch nicht irgendwelche Journalisten, die Nationalrat Keller voreilig zum Gesetzesbrecher abgestempelt haben. Die zuständige Gewalt ist das hierfür zuständige Gericht, vor dem sich Herr Keller ordentlich rechtfertigen und verteidigen kann.

Ich bitte Sie also, folgen Sie für einmal der Mehrheit Ihrer Kommission nicht. Lassen Sie den Richter über Recht oder Unrecht befinden. Geben Sie Herrn Keller eine faire Chance zur Rechtfertigung seiner Tat vor Gericht, und privilegieren Sie einen Parlamentarier im Rahmen des allgemeinen Strafrechtes nicht ohne zwingenden Grund gegenüber dem gewöhnlichen – sprich: nichtparlamentarischen – Bürger.

Schiesser Fritz (R, GL): Ich habe einen Antrag auf Rückweisung an die Kommission eingereicht. In diesem Antrag ist auch ungeschrieben, in welchen Punkten die Kommission die Sache noch einmal beurteilen sollte.

Wir haben einen Bericht unserer Kommission für Rechtsfragen vor uns, der, für einmal, unbefriedigend ist. Er ist nicht nur unbefriedigend, er ist auch unvollständig, und er ist widersprüchlich. Deshalb verrete ich die Auffassung, dass der vorliegende Fall von unserer Kommission für Rechtsfragen noch einmal beurteilt werden sollte, und zwar so, wie es sich für die ständerätliche Kommission für Rechtsfragen geziemt. Es gibt drei Gründe, die mich zu diesem Rückweisungsantrag veranlassen:

1. Die Art und Weise, wie die Kommission den Zusammenhang zwischen den inkriminierten Aussagen und dem Amt von Herrn Nationalrat Keller beurteilt. Wir haben diese Problematik in diesem Rat am Fall von Nationalrat Ziegler 1991 ausführlich diskutiert. Was uns die Kommission nun beantragt, läuft darauf hinaus, das umzukehren, was die Mehrheit in diesem Rat damals entschieden hat. Es würde sich für die Kommission für Rechtsfragen unseres Rates geziemen, dem Plenum zu sagen, warum sie bei der Beurteilung der Frage, ob ein Zusammenhang mit dem Amt gegeben sei, andere Massstäbe anlegt als im Fall von Nationalrat Ziegler 1991. Die ganze Begründung, weshalb hier ein Zusammenhang mit dem öffentlichen Amt gegeben sei, besteht nach der Auffassung der Kommission darin, dass Nationalrat Keller seinen Aufruf mit der Beifügung «Nationalrat» versehen habe.

Das kann für die Beurteilung der Frage nicht genügen, ob die entsprechenden Aussagen in einem relevanten Zusammenhang mit dem Amt von Nationalrat Keller stehen. Wenn Sie heute der Kommission folgen, dann führen Sie meines Erachtens in diesem Punkt eine neue Praxis ein, und es wird in Zukunft nur noch darum gehen, bei einer Aussage oder bei

einer Tat ausserhalb des Bundeshauses oder ausserhalb einer Kommissionssitzung festzustellen, ob jemand seinen Titel als Ständerat oder Nationalrat beigefügt hat oder nicht. So dürfen wir die Angelegenheit nicht ad acta legen. Wenn ein Zusammenhang verneint wird, dann haben wir die Frage der Immunität gar nicht zu beurteilen, weil sie sich dann gar nicht stellt. Ich bin der Auffassung, für die Kommission für Rechtsfragen des Ständerates gezieme es sich, diese Frage etwas einlässlicher zu beurteilen.

2. Ich hätte gerne, dass die Kommission – wenn sie einen Zusammenhang mit dem Amt bejaht – den Fall materiell neu beurteilt. Im Hauptpunkt ist die Begründung meines Erachtens widersprüchlich. Ich zitiere aus Ziffer 2 des Berichtes: «Die Bundesversammlung hat im Ermächtigungsverfahren nur zu entscheiden, ob eine Strafuntersuchung angezeigt ist. Ob der behauptete Tatbestand erfüllt ist, entscheidet der Strafrichter, falls die Ermächtigung erteilt wird.»

Wenn ich dann Seite 4 anschau, dann fühle ich mich aufgrund dieser Aussagen an meine ehemalige Tätigkeit als Strafrichter erinnert. Hier hat die Kommission nicht als Kommission für Rechtsfragen geurteilt, sondern sich gleichsam an die Stelle des Strafrichters gesetzt, indem sie sich dazu äussert, ob neben dem objektiven allenfalls auch der subjektive Tatbestand erfüllt sein könnte.

Auch im vorliegenden Fall gilt der Grundsatz der Gewaltenteilung, wie in dieser Diskussion verschiedentlich schon betont worden ist. Für mich ist die Kommission hier, in diesem Bericht, zu sehr Strafrichter und zu wenig Kommission für Rechtsfragen des Ständerates. Ich hätte gerne, wenn sich die Kommission auch über diesen Standpunkt noch einmal in aller Ruhe Gedanken machen würde.

Das, was wir heute entscheiden, hat Präjudizcharakter. Wozu führt es, wenn wir der Kommission folgen? Wenn wir aufgrund dieses Berichtes der Kommission folgen, führt das zu einer Aufhebung der Aufhebungsmöglichkeit für die relative Immunität – oder umgekehrt: zu einer Verabsolutierung der relativen Immunität und damit zu einer krass unterschiedlichen Behandlung des Parlamentariers und des gewöhnlichen Bürgers. Wir sind nicht Parlamentarier, die nebenbei auch noch gewöhnliche Bürger sind, sondern wir sind gewöhnliche Bürger, die nebenbei eine besondere Aufgabe in diesem Parlament zu erfüllen haben. Die parlamentarische Immunität, auch die relative, soll uns in der gehörigen Erfüllung dieser besonderen Aufgabe schützen, nicht aber vor einer Gleichbehandlung mit den übrigen Bürgern dieses Landes. Ich befürchte, dass wir, wenn wir den Weg weitergehen, den wir während Jahren gegangen sind und der jetzt von der Kommission noch weiter begangen wird, am Schluss just Parlamentarier sind, die nebenbei auch noch gewöhnliche Bürger des Landes sind.

Ich bitte Sie, diesen Punkt zu berücksichtigen. Ich wäre sehr dankbar, wenn sich unsere Kommission für Rechtsfragen dazu noch einmal äussern könnte.

3. Herr Zimmerli hat diesen Punkt bereits angesprochen: In einer der ersten Sessionen, die ich in diesem Rat mitmachte, stand die Aufhebung der parlamentarischen Immunität von Nationalrat Günter zur Diskussion. Es ist eigenartig: Der Ständerat beweist eigentlich, dass es ohne den Schutz der relativen parlamentarischen Immunität problemlos geht. Wir haben es ja immer mit Fällen aus dem Nationalrat zu tun. Im Fall von Nationalrat Günter führte der Präsident der Petitions- und Gewährleistungskommission, Herr Miville, aus: «Ich bitte Sie, dabei zu beachten: Hier liegt nun wirklich eine Tradition vor. Unser Rat funkt dem anderen Rat bei Beschlüssen dieser Art, wo es sich um ein Mitglied der anderen Kammer handelt, nicht hinein.» Mit anderen Worten: Es gibt auch die Tradition, nicht nur im Zweifel die relative Immunität zu gewähren, sondern auch dem Nationalrat als Erstrat – hier ist er ja immer Erstrat, wie ich vorhin ausgeführt habe – zu folgen, es sei denn, es lägen wirklich nahhafte Gründe vor, weshalb dies nicht der Fall sein sollte.

Ich habe den Kommissionsbericht auf diese Gründe hin geprüft. Ausser der Ausführung, dass die Debatte im Nationalrat etwas emotional geführt worden sei, lässt sich eigentlich recht wenig anführen, um zu begründen, weshalb wir vom

klaren Entscheid des Nationalrates abweichen sollten. Wenn wir schon vom klaren Entscheid des Nationalrates abweichen sollen, dann würde ich von unserer Kommission für Rechtsfragen erwarten, dass sie uns in ihrem Bericht kurz sagt, welches denn die wesentlichen Gründe sind, den Entscheid des Nationalrates umzustossen. Die Kommission hat das meines Erachtens nicht oder nicht ausführlich genug gemacht. Auch das ist für mich ein wesentlicher Grund zu sagen: Die Kommission soll sich noch einmal über diesen Fall beugen. Dieser Fall hat mehr Bedeutung nach aussen, als wir es uns heute vergegenwärtigen, und zwar nicht nur in materieller Hinsicht, sondern auch im Hinblick auf die Art und Weise der Behandlung zukünftiger Fälle, in denen es um die Aufhebung der relativen Immunität geht.

Vielleicht müssten wir uns wirklich einmal ernsthaft Gedanken darüber machen, ob wir mit dem Institut der relativen Immunität so weiterfahren können, wie wir das bisher gemacht haben.

Beizits im Fall von Nationalrat Ziegler 1991 hat man gesagt: Jetzt müssen wir etwas unternehmen, wir müssen diese Sache prüfen, wir müssen allenfalls die Rechtsgrundlagen ändern. Sie wissen, was in der Zwischenzeit geschehen ist. Unsere Kommission könnte sich auch darüber Gedanken machen.

Ich bitte Sie, unserer Kommission diese zweite Chance zu geben, und ich bin überzeugt: Sie wird uns einen substantielleren Bericht vorlegen.

Schmid Carlo (C, AI): Ich bin Mitglied dieser Kommission, war aber an diesem Sitzungstag ebenfalls verhindert; insofern bin ich diesem Kommissionsbericht und dem Rückweisanspruch etwas weniger verpflichtet. Trotzdem empfehle ich Ihnen, den Antrag Schiesser zurückzuweisen und am Schluss der Kommission zuzustimmen. Warum? Herr Schiesser macht drei gute Gründe geltend – meines Erachtens aber hat er den Fall von Nationalrat Giezendanner nicht mehr zutreffend in Erinnerung.

1. Herr Schiesser sagt absolut richtig, es brauche einen funktionellen Zusammenhang zwischen der inkriminierten Ausserung oder Tat und der Stellung als Mitglied der Bundesversammlung. In Ziffer 4.1 verweist die Kommission schlicht auf die Unterzeichnung «Nationalrat Rudolf Keller, SD-Zentralpräsident». Wenn Herr Keller zu einer Veranstaltung aufgerufen hätte, welche mit Politik gar nichts zu tun hätte oder nur in einem entfernten Zusammenhang damit stünde, dann vermöchte ihn die Bezeichnung «Nationalrat» und «SD-Zentralpräsident» vermutlich nicht automatisch unter den Schirm der relativen Immunität zu stellen. Ich kann nicht ein gemeines Delikt unter dem Schutz der relativen Immunität begehen; diese Freiheit haben wir nicht. Im Zusammenhang mit den Vorkommnissen in jener Zeit besteht aber nicht der Hauch eines Zweifels, dass die Aussagen von Herrn Keller in einem politischen Zusammenhang zu sehen sind. Wir befassten uns ja damals in diesem Rat verschiedentlich mit diesen Fragen, und der andere Rat tat dasselbe.

Und wenn in diesem Zusammenhang eine Äusserung von einem Parteipräsidenten gemacht wird und er sich auch als das zu erkennen gibt, dann ist mehr erreicht als das, was im Fall von Nationalrat Giezendanner seinerzeit von uns akzeptiert wurde. Giezendanner hat sich in einem Memo zuhänden der Presse in einem verkehrspolitischen Bereich als Nationalrat ausgegeben. Wir haben das als hinreichend betrachtet. Wenn es also um eine Rechts- oder eine Praxisänderung gegangen wäre, dann hätte sie im Fall von Nationalrat Giezendanner stattgefunden und nicht im Fall von Nationalrat Keller.

Willkürlich verhält sich derjenige, der in seiner Praxis stets weankelmütig ist und sie immer wieder ändert; eine einzelne Praxisänderung aber, die dann auch durchgezogen wird, ist richtiger.

Diese Praxisänderung haben wir, wenn überhaupt, mit dem Fall von Nationalrat Giezendanner gemacht; ich halte den Konnex als Grund der damaligen Erwägungen, übertragen auf den heutigen Fall, als hinreichend. Daher ist eine Rückweisung an die Kommission nicht notwendig.



2. Herr Schiesser wirft der Kommission vor, sich als Strafrichter aufzuführen und damit die Gewaltentrennung zu verweisen. Er hat insbesondere darauf verwiesen, dass die beiden letzten Sätze in Ziffer 4.2 in diese Richtung gehen.

Ich teile seine Auffassung. Sie hat aber mit dem Ausgang des Verfahrens nichts zu tun. Ich war stets darauf aus, dass die relative Immunität nun in Gottes Namen wirklich so etwas ist wie ein Privileg der Mitglieder der Bundesversammlung.

Es ist in Gottes Namen so: Wer mit dem Mittel des Mundwerks und mit dem Mittel der Schreibe Gedanken zu transportieren hat, Überzeugungsarbeit zu leisten hat, Überredungsarbeit zu leisten hat, hie und da auch populistisch zu sein hat, der läuft Gefahr, bestehendes Recht zu übermarchen.

Es ist ein bewusster Entscheid des Bundesgesetzgebers, die Mitglieder der Bundesversammlung in diesem Bereich in Schutz zu nehmen, und zwar nicht nur im Rahmen einer vorweggenommenen Prüfung dahingehend, ob überhaupt ein Tatbestand vorliegt, der objektiv und subjektiv tragbar ist, sondern indem gesagt wird, wenn etwas im Zusammenhang mit der Stellung einer Person als Mitglied der Bundesversammlung stehe, könne oder solle sie von der Strafverfolgung befreit werden können. Da sind wir frei.

Die vorweggenommene Tatbestandsprüfung ist meines Erachtens gar nicht notwendig. Wenn behauptet wird, jemand habe einen Strafrechtsartikel verletzt, eine zivile Instanz diese Person dann mit einem Strafverfahren bedroht und das in Zusammenhang mit ihrer amtlichen Stellung steht, dann sind wir frei zu entscheiden, ob wir die Immunität aufheben wollen oder nicht, unabhängig davon, ob wir den Tatbestand für erfüllt halten oder nicht. Mit anderen Worten: Auch wenn wir überzeugt sind, dass der Tatbestand erfüllt ist, haben wir das Recht, Immunität walten zu lassen. Das ist für mich eine zentrale Aussage.

Es geht nicht nur darum, dass wir jenen, der nichts getan hat, vor einer lästigen Strafverfolgung schützen, sondern auch darum, denjenigen nicht dem Strafrichter auszuliefern, der tatsächlich etwas getan hat – wenn es im Rahmen seiner politischen Tätigkeit erfolgt ist.

Nun können Sie sagen, das widerspreche der heutigen Auffassung. Das glaube ich nicht. Es geht hier um eine Rechtsgüterabwägung, die eindeutig zur Freiheit des Parlamentarier führen muss. Wenn der Parlamentarier in seiner ihm eigenen überbordenden Art und Weise gelegentlich über die Stränge haut, ist das der demokratischen Freiheit immer noch besser zuträglich, als wenn er nicht mehr in völliger Freiheit argumentieren kann.

Klar gibt es Grenzen. Es wäre nun allerdings akademisch, ausloten zu wollen, wo die Grenzen sind. Aber das ist eine materielle Aussage. Hier halte ich die Grenzen – nicht im strafrechtlichen Sinn, sondern im Sinne des Immunitätsrechtes – nicht für überschritten.

Daher brächte eine Rückweisung an die Kommission nichts. Im Ergebnis würde sie zu nichts anderem führen.

3. Zur Immunität im Falle von Nationalrat Günter: Selbstverständlich sind wir bei solchen Fragen gerne bereit, dem Erstrat zu folgen. Zum Reglement: Wer diese Sammlung von blauen Blättern über die Praxis bei Immunitätsfragen überhaupt erfassen hat, weiss ich nicht. Auf alle Fälle hat dies weder das Büro des Nationalrates noch jenes des Ständerates, noch irgendeine Kommission oder ein Plenum getan. Rechtskraft haben diese blauen Blätter nicht.

Wir sind im Fall von Nationalrat Giezendanner auf alle Fälle von den Erwägungen weggekommen, wie sie sich gerade auch in Ziffer 4.2 Absatz 2 niederschlagen. Diese sind nämlich die Konsequenz dieser Praxiszusammenfassung, die wir mindestens seit Giezendanner nicht mehr akzeptieren. Wenn Sie den Antrag der Kommission zurückweisen, lösen Sie keines der Probleme von Herrn Schiesser.

Hic Rhodus, hic salta – hier müssen wir Farbe bekennen. Wollen wir die Immunität aufheben oder nicht? Ich muss Ihnen sagen, was Herr Reimann vorschlägt, ist natürlich auch eine Schlaumeierei. Herr Reimann will anhand dieser Immunitätsfrage die Grenzen des Antirassismusartikels abstecken lassen. Ich halte das, gelinde gesagt, für Unfug. Ich meine

auch, wir sollten bei diesen Immunitätsfragen keine Zeichen nach aussen setzen. Wenn wir Zeichen setzen, dann hissen wir die Schweizerfahne oder blasen den Zapfenstreich auf dem Bundesplatz, aber solche Übungen eignen sich nicht, um Zeichen zu setzen. Zeichen würden gesetzt, wenn dieser Prozess – jetzt bin ich auch politisch – im Herbst vor den Wahlen ablaufen würde. Daran habe auch ich politisch wenig Interesse.

Ich meine, dass der Aufruf zu einem Boykott in der Situation, wie sie damals bestand, im Sinne eines Retorsionsgedankens – der übrigens in diesem Rahmen von der Freisinnig-demokratischen Partei gegenüber den USA ohne die Nennung des Namens der Juden ventiliert worden ist – eine verständliche Reaktion war, die strafrechtlich so oder anders zu beurteilen und menschlich nicht zu billigen ist, aber immunitätsrechtlich nicht dazu führen darf, dass wir unsere Auffassung, die wir im Falle von Nationalrat Giezendanner gebildet haben, aufgeben.

Daher bin ich der Auffassung, dass Sie der Kommission folgen und dem Antrag Schiesser nicht zustimmen sollten.

Onken Thomas (S, TG): Auch meinerseits vermag ich dem Raisonement der Kommission nicht zu folgen. Ich beantrage Ihnen, dem Antrag Zimmerli zuzustimmen und die Immunität von Nationalrat Keller Rudolf aufzuheben.

Wir sitzen hier nicht zu Gericht. Wir können uns nur ein summarisches Urteil über die strafrechtliche Relevanz der inkriminierten Äusserungen bilden. Gestützt auf diese vorläufige Beurteilung müssen wir entscheiden, ob die Aufhebung der Immunität verhältnismässig, also dem möglicherweise strafbaren Tatbestand angemessen ist. Am Richter ist es dann, zu untersuchen, zu erwägen und Recht zu sprechen – an ihm und nicht an uns.

Die Kommission bezweifelt in ihrem Bericht, «ob Nationalrat Keller in diesem Fall strafrechtlich verurteilt werden kann». Sie findet überall Relativierungsargumente, Entschuldigungsgründe und mildernde Umstände für das, was sie selbst als moralisch untragbar bezeichnet. Die Kommission ist zwar überzeugt, «dass der Rassismus und der Antisemitismus strafrechtlich verfolgt werden müssen». Sie muss sich aber die Frage gefallen lassen, wie dies geschehen soll, wenn sie selber in einem solch gravierenden Fall nicht Hand dazu bieten will.

Die Kommission betont schliesslich den Vorbildcharakter von uns Parlamentarierinnen und Parlamentariern, aber sie legt meines Erachtens mit ihrer Interpretation die Latte derart tief, dass jede und jeder, auch in allen zukünftigen Fällen, darüberhüpfen könnte.

Wenn wir diesem Antrag folgen, schaffen wir unter anderem auch ein ganz bedenkliches Präjudiz, ein Präjudiz für zweifelnde, erklärende, nachträglich interpretierende Nachgiebigkeit, wo wir unmissverständlich vorangehen und unser Haus in Ordnung halten sollten.

Der Grundtenor dieses Berichtes ist sehr beschwichtigend: Es sei nicht so schlimm, es sei nämlich gar nicht so gemeint gewesen und das Gesagte sei ja im nachhinein auch relativiert und zurechtgerückt worden. Das ist ungefähr die Lesart. Übrig bleibt grobe Fahrlässigkeit, übrig bleibt Unüberlegtheit, aber kein rassendiskriminierender Appell.

Ich bin nicht Jurist, aber als «Phil-Einser» nehme ich diesen Text einmal zur Hand und nehme ihn so, wie er hier steht, ernst:

1. Wir haben es bei diesem Text gerade nicht mit einer gedankenlosen Äusserung zu tun, auch nicht mit einer missverständlichen Formulierung, zum Beispiel im Überschwang einer Rede, und schon gar nicht mit einem Versprecher. Der Aufruf ist schriftlich formuliert, und zwar geschliffen formuliert. Die Sätze sind gestanzelt und zielgerichtet. Der Text ist in einem Parteisekretariat entstanden und ist nicht das ungehenke Elaborat eines einzelnen Schreibers. Er ist eben gerade nicht undifferenziert und plump, sondern er ist klar berechnend.

2. Der Text ruft auch nicht – wie jetzt gesagt wird – zum Boykott amerikanisch-jüdischer Unternehmen und Produkte auf, wie sich der Urheber nachher zu beschönigen beeilte, son-

dem der Text ruft klar und unmissverständlich zum Boykott von «sämtlichen amerikanischen und jüdischen Waren, Restaurants und Ferienangeboten» auf. Der Akzent liegt auf diesem «und».

3. Es wird gesagt, die Aktion sei «nicht gegen schweizerische Jüdinnen und Juden gerichtet gewesen». So wird Nationalrat Keller Rudolf im Bericht zitiert.

Das ist, sage ich, eine nachträgliche Schutzbehauptung. Der Appell richtet sich an die hiesige, an die schweizerische Bevölkerung. Nur dann macht er überhaupt Sinn. Sie wird dazu aufgerufen, amerikanische und jüdische Waren, Restaurants und Ferienangebote zu boykottieren. Gegen wen also vorab – wenn nicht gegen Schweizer Jüdinnen und Juden, die solche Waren als Unternehmer herstellen oder solche Restaurants als Betriebsleiter führen – könnte sich ein solcher Aufruf zur Ausgrenzung, zur Ächtung denn richten? Doch sicher nicht gegen die paar amerikanischen Anwälte in New York, die irgendwelche Sammelklagen gegen unser Land eingereicht haben!

Die zu späten Einsichten eines unter Druck geratenen und kleinlaut gewordenen Ratskollegen sind eine Sache. Sie können vom Richter als mildernd oder entlastend gewürdigt werden. Eine ganz andere Sache aber ist dieser unmissverständliche und Wort für Wort wohlüberlegte und wohlformulierte Appell; diese Aufhetzung – man kann es nicht anders sagen –, die nicht zerredet werden darf, weil sie eine Ungeheuerlichkeit darstellt, zumal sie auch noch mit dem pathetischen Handlungsappell gekrönt wird: «Wir schreiten zur Tat!» Das kann und darf durch nachträgliche Korrekturen und Interpretationen nicht ungeschehen gemacht werden. Es ist keine Gedankenlosigkeit. Es ist ein unzweideutiger Appell, und den kann man – wie gesagt – durch nachträgliche Auslegungen nicht ungeschehen machen.

Nach meinem Dafürhalten sind deshalb die Strafbarkeitskriterien gegeben, und es darf auch von unserem Rat nicht hingenommen werden, dass derart absichtsvolle und diskriminatorische Aufrufe von Richtern nicht einmal beurteilt werden können, weil der Schreibtischtäter durch seine Immunität einer strafrechtlichen Prüfung und Ahndung entzogen bleibt. Von uns – Ich wiederhole es – ist gerade in diesem Punkt Vorbildcharakter zu erwarten. Auch nicht die übelsten Entgleisungen eines Herrn Bronfman und anderer vermögen in irgendeiner Form zu rechtfertigen, dass hier in der Schweiz, wo wir zuständig sind, Gleiches mit Gleichem vergolten wird, mehr noch, dass Schweizer Jüdinnen und Juden, dass Mitbürgerinnen und Mitbürger in dieser Art und Weise diskriminiert werden und durch solche Aufrufe auch noch wirtschaftliche Nachteile erleiden. Hier ist nicht einfach über die Stränge geschlagen worden, sondern das ist einfach schlicht verletzend und diskriminierend.

In diesem Sinne ersuche ich Sie deshalb, die Immunität von Nationalrat Keller heute aufzuheben und auch den Antrag Schiesser zurückzuweisen.

Schiesser Fritz (R, GL): Die letzte Bemerkung von Herrn Kollege Schmid kann ich nicht einfach so im Raum stehen lassen. Den Hinweis darauf, dass nicht zuletzt aus freisinnigen Kreisen in der damaligen Diskussion auch in diesem Rat die Idee von Gegenmassnahmen aufgebracht worden sei, kann ich nicht in den Zusammenhang rücken lassen, über den wir heute diskutieren. Wir diskutierten damals in diesem Rat darüber, wie allenfalls zu reagieren sei, falls von seiten staatlicher Organe in den Vereinigten Staaten Boykottmassnahmen beschlossen werden sollten. Wir wissen, dass zum damaligen Zeitpunkt in den Kongressen verschiedener Bundesstaaten entsprechende Gesetzesvorlagen eingebracht worden waren. Es gehört zur Pflicht eines Parlamentes, sich zu überlegen, wie man in einem solchen Fall reagieren würde – falls derartige Massnahmen Gesetzescharakter bekommen sollten. Das war der Zusammenhang, in dem wir über derartige Massnahmen diskutierten. Ich möchte hier eine ganz klare Trennlinie ziehen, damit man die unterschiedlichen Sachverhalte auseinanderhält und nicht nun auf diese Art und Weise versucht, etwas zu rechtfertigen, das man so schlicht nicht rechtfertigen kann.

Noch eine kurze Bemerkung zu einem anderen Punkt, den Herr Schmid angesprochen hat: Ich stelle fest, dass in bezug auf die bisher geübte Praxis, vom Erstrat nicht abzuweichen, es sei denn, es lägen wichtige Gründe vor, auch von Herrn Kollege Schmid nichts Neues vorgebracht worden ist. Im Bericht der Kommission ist – Herr Kollege Schmid – nichts von den Gründen zu lesen, auf die Sie den Entscheid der Kommission stützen, wonach der Entscheid über die «relative Immunität» ein politischer Ermessensentscheid des Parlamentes sei. Die Kommission hat etwas ganz anderes gemacht. Der entscheidende Passus findet sich auf Seite 5 des Berichtes (Ziff. 4.4), wo die Kommission sinngemäss ausführt, es sei ungewiss, ob die objektiven und subjektiven Tatbestandselemente erfüllt seien, weshalb die Immunität nicht aufgehoben werde. Das ist der entscheidende Punkt – und dies kann in einer ständerätlichen Kommission für Rechtsfragen nicht so stehengelassen werden! Ich möchte der Kommission die Gelegenheit geben, diesen Bericht zu korrigieren, sei es in Ihrem Sinne, sei es im Sinne der Ausführungen von Herrn Schmid, sei es in meinem Sinne. Aber so darf er nicht stehenbleiben, nicht für die Nachwelt und auch nicht als Grundlage für die Behandlung zukünftiger Fälle der «relativen Immunität».

Plattner Gian-Reto (S, BS): Sie wissen, dass ich Physiker bin und nicht Jurist. Ich nehme für mich das Recht in Anspruch, mich nicht in diesen Verästelungen von Argumenten zu verlieren, wie das einige juristisch argumentierende Kolleginnen und Kollegen gemacht haben, sondern das anzusprechen, was mir als das Wesentliche erscheint. Ich glaube, es ist in dieser Art von niemandem gesagt worden.

Wenn man davon ausgeht, dass man nicht den Ausweg wählt, den Kollege Schiesser als Möglichkeit andeutet – dass man nämlich Herrn Keller der Justiz überantwortet, indem man sagt, die Tat sei gar nicht im Zusammenhang mit dem Amt geschehen (dann müsste er nämlich vor Gericht), wenn man also davon ausgeht, dass es hier um die relative Immunität geht –, dann muss man sich doch überlegen, was der Sinn dieser Immunität ist und gegen was sie abgewogen werden muss. Ich verstehe diese relative Immunität so, dass es darum geht, einerseits Parlamentarier bei der Ausübung ihres Amtes in vernünftiger, angemessener und adäquater Weise zu schützen, andererseits aber zu prüfen, ob dieselben Parlamentarier allenfalls Rechte anderer verletzt haben. Nur muss man abwägen, was im Einzelfall schwerer wiegt. Die «Rechte anderer», die in diesem Fall allenfalls verletzt wurden, sind einmal die Rechte der Juden, insbesondere – gemäss der klaren Formulierung des Aufrufs von Herrn Keller – auch der Schweizer Juden, und zweitens, das habe ich gelernt, wurde allenfalls das Offizialprinzip verletzt, nämlich der Grundsatz der gleichmässigen Strafverfolgung aller Bürger, ganz gleich welchen Rang und Status sie haben, also das Funktionieren des Rechtsstaates an sich. Diese beiden Dinge stehen in einem gewissen Spannungsverhältnis.

Schauen wir die eine Waagschale an. Dort drin liegt die relative Immunität. Weshalb haben wir sie überhaupt? Das öffentliche Interesse daran besteht in der Meinungsäusserungsfreiheit der Parlamentarierinnen und Parlamentarier bei der Ausübung ihres Amtes. Es berücksichtigt, dass wir ein Interesse an einem gut funktionierenden, an einem demokratisch funktionierenden Parlament haben. Somit geht es eigentlich um einen Aspekt des Schutzes der Demokratie, und das spezifische Interesse besteht darin, dass sich die gewählten Volksvertreter pointiert und dezidiert zu politischen Fragen äussern können sollen, ohne Angst haben zu müssen, von den Gegnern ihrer Meinung oder von übereifrigen Staatsanwälten in Rechtshändel verwickelt zu werden, welche dann Zeit, Geld und Kraft kosten und somit die Volksvertreter letztlich an der Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgabe hindern würden.

Das – und nur das – ist das durch die relative Immunität allenfalls zu schützende öffentliche Interesse. Es geht hier nie um das Interesse des inkriminierten Parlamentariers, sondern es geht um unser aller Interesse am Funktionieren des Parlamentes. Das ist die eine Waagschale.

Auf der anderen Waagschale liegt das öffentliche Interesse, das für eine ordentliche Strafverfolgung spricht, die genau so ablaufen soll, wie wenn irgendein anderer als ein Parlamentarier die entsprechenden Aussagen gemacht hätte. Da muss ich Sie nun etwas rhetorisch fragen: Sind Sie wirklich mit der Kommission für Rechtsfragen der Ansicht, der Demokratie werde schwererer Schaden zugefügt, wenn sich Herr Keller vor Gericht verantworten muss? In einem fairen, rechtsstaatlichen Verfahren notabene, das von der Unschuldsvermutung ausgeht und das ihm auch die Chance lässt, durch Vorbringen überzeugender Argumente einen Freispruch zu erreichen. Sind Sie wirklich der Ansicht, der Schaden wäre dann grösser, als wenn wir ihn von vornherein als Volksvertreter, und nur weil er Volksvertreter ist, dem Verfahren entziehen, das jeder andere Bürger und jede andere Bürgerin in seiner Lage auf sich zu nehmen hätte?

Eine zweite Überlegung für diese Abwägung der beiden Interessen: Sind Sie wirklich mit der Kommission für Rechtsfragen der Ansicht, dass die angesichts der geschichtlichen Vergangenheit mehr als nur verständlichen Verletzungen der Gefühle und der Rechte der jüdischen Minderheit in unserem Land durch einen so erinnerungsschwangeren, an die Kristallnacht erinnernden und so hetzerischen Aufruf, wie jenen von Herrn Keller, leichter wägen als unser doch sehr allgemeines und sich niemals auf Herrn Keller als Person zu beziehendes Interesse an der ungestörten Ausübung des parlamentarischen Amtes? Das müssten Sie ja denken, wenn Sie am Schluss die Immunität nicht aufheben würden.

Sind Sie wirklich der Ansicht, dass es für unseren Rechtsstaat und unsere Demokratie besser ist, also dem öffentlichen Interesse in Abwägung aller Dinge besser Rechnung getragen wird, wenn wir der Bevölkerung vordemonstrieren, dass ein in der Sache überhaupt nicht unbelasteter Politiker jederzeit im hochsensiblen Minenfeld von Rassismus und Antisemitismus verbal herumtrampeln und damit als willkommene Legitimation für rassistische Publikationen und entsprechende Stammtischgespräche dienen darf? Zumal Herr Keller zwar vor der Kommission für Rechtsfragen auf Irrtum bzw. Fahrlässigkeit plädiert hat, aber in Wirklichkeit, gemäss «Tages-Anzeiger» von heute, auf der Internet-Homepage seiner Partei seinen Boykottaufruf wiederholt, gerechtfertigt und eine Immunitätsaufhebung als beste Propaganda für seine Wiederwahl bezeichnet hat. Ganz so selbstlos und fahrlässig scheint er doch nicht gehandelt zu haben.

Für mich ist das die Abwägung, die wir machen müssen: Auf der einen Seite besteht relativ klar, aufgrund der Präzedenzfälle, das öffentliche Interesse an der Straflosigkeit von Parlamentariern, wie es Herr Schmid auch geschildert hat. Es steht ziemlich fest, wie es einzuschätzen ist. Jetzt müssen Sie das andere Interesse dagegen abwägen: Wiegt es schwerer oder allenfalls leichter?

Die Abstimmung wird zeigen, wie Sie meine drei Fragen beantworten; aber ich bitte Sie inständig und aus grosser Sorge um die Zukunft der fairen politischen Diskussion in unserem Land, kein Zeichen zu setzen, das alle Bürgerinnen und Bürger – die ja ausserhalb dieser engen und sehr akademischen juristischen Argumentationen, die wir hier führen, stehen – nur so verstehen können, dass schlussendlich feststeht: Herr Keller war nach Meinung des Ständerates berechtigt, das Unsägliche zu sagen. So wird es «herüberkommen».

Ich jedenfalls komme zum klaren Schluss, dass sich die Waage, auf der die beiden öffentlichen Interessen liegen, überdeutlich zugunsten des öffentlichen Interesses an einer Strafverfolgung von Herrn Keller neigt. Es ist eben gerade kein Zweifelsfall, bei dem man allenfalls fünf gerade sein lassen könnte. Mit Blick auf unsere Geschichte – welche neben dem heute immer noch vorhandenen, aber verdeckten Antisemitismus auch jahrhundertalten offenen, militanten Antisemitismus umfasst hat – kann das Recht auf eine antisemitische Hetze nicht zu jenen Freiheiten gehören, die ich durch die parlamentarische Immunität schützen will.

Zum Rückweisungsantrag Schiesser: Ich finde, dass Herr Schiesser sehr klug argumentiert hat, nur sehe ich nicht ganz ein, was der Rückweisungsantrag bringen soll. So, wie Herr Schiesser gesprochen hat, liegen jetzt alle Argumente auf

dem Tisch. Materialien erzeugen nicht nur Kommissionen, sondern auch das Plenum; ich sehe nicht ein, was es bringt, wenn nun die Kommission für Rechtsfragen, die ein Teil des Plenums ist, das alles noch einmal aufschreibt und es dann nochmals schriftlich in den Rat bringt. Ich meine, wir sind entscheidungsreif, und die Entscheidung ist eigentlich klar.

Gentil Pierre-Alain (S, JU): Je vous prie de ne pas vous rallier aux conclusions de la commission. La commission semble avoir oublié qu'elle est prioritairement une instance politique et a tenté de jouer, le temps d'une séance, le rôle d'une instance judiciaire. Pourtant, au chiffre 2 de son rapport, en rappelant la procédure qui doit être appliquée, la commission indiquait clairement: «Dans la procédure d'autorisation, l'Assemblée fédérale ne doit examiner que si une enquête pénale lui semble indiquée. C'est au juge pénal qu'il incombe, si l'autorisation a été donnée, de décider si les éléments constitutifs d'une infraction sont réunis.» Notre commission va même plus loin en soulignant, au chiffre 4.4 de son rapport, le caractère moralement inacceptable des propos de M. Keller, conseiller national. La commission indique que le racisme et l'antisémitisme doivent «être combattus et poursuivis sur le plan pénal, les parlementaires devant se comporter en modèles, jouer un rôle de fer de lance dans ce combat, davantage encore dans un contexte politique tendu, agité». La conclusion s'impose: le Parlement doit être aussi et probablement plus exigeant avec ses propres membres qu'avec quiconque en matière de respect des lois. En l'occurrence, il ne fait pas de doute que M. Keller a franchi les limites du tolérable. Le Parlement n'a donc pas à s'interroger sur ses motifs, sur ses négligences – il est d'ailleurs singulier qu'on puisse devenir raciste ou antisémite par négligence –, sur la sincérité ou non de ses regrets. C'est là la tâche du juge.

Le rôle du Parlement est, par contre, d'indiquer, comme l'a très heureusement fait avec clarté le Conseil national, qu'il n'offrira pas l'abri de l'impunité à un de ses membres pris en faute. L'immunité parlementaire, n'en déplaise à M. Schmid, n'est quand même pas le droit de dire impunément n'importe quoi. M. Keller a tenu des propos inadmissibles. Il doit en répondre devant la justice ordinaire. Ses propres collègues du Conseil national l'ont décidé ainsi. Il serait très inquiétant que le Conseil des Etats lui permette de se prévaloir de son mandat d'élu pour éviter une procédure pénale à laquelle s'exposerait tout autre citoyen par des propos inconsidérés.

Je vous propose en conséquence de lever l'immunité parlementaire de M. Keller, conseiller national.

Danloth Hans (C, UR): Nochmals zwei Richtigstellungen, eine gegenüber Herrn Onken, die andere gegenüber Herrn Schiesser.

Herr Onken, Sie haben der Kommission bzw. dem Bericht vorgeworfen, sie hätten Entlastungsmomente untergejubelt. Wenn sich hier jemand einem Vorwurf des Unterjubelns aussetzt, dann sind Sie es; lesen Sie diesen Aufruf bitte einmal! Nirgends, aber auch wirklich nirgends steht, wir Schweizer sollten wegen des jüdisch-amerikanischen Vorgehens und wegen dieses Boykotts unsere eigenen Mitbürger – Schweizerinnen und Schweizer jüdischen Glaubens – diskriminieren, boykottieren. Dies wäre ein ganz schlimmer Vorwurf. Dies würde für mich eindeutig dazu führen, Ihnen die Aufhebung der Immunität zu beantragen, weil hier unsere Schweizer Juden praktisch Geiseln in einer Auseinandersetzung würden, für die sie nichts vermögen, im Gegenteil. Zu Beginn habe ich gesagt: Die Haltung unserer jüdischen Mitbürger war «impeccable», einwandfrei. Deshalb möchte ich Sie bitten, hier nicht Öl ins Feuer zu giessen.

Bei allem Respekt, Herr Kollege Schiesser: Darf ich Ihnen aus der blauen Blätterzeit vorlesen, die Herr Kollege Schmid zwar nicht anerkennt, die aber immerhin die bisherige Praxis festschreiben? Dort heisst es: «In diesem Rahmen» – der Rechtsüterabwägung – «findet das Opportunitätsprinzip seinen systematischen Ort. Es beinhaltet das Recht der eidgenössischen Räte, sich ein summarisches Urteil über die strafrechtliche Relevanz des Verhaltens zu bilden. Eine strafbare Handlung muss ernsthaft in Frage stehen, und es sind

ausreichende Anhaltspunkte dafür namhaft zu machen.» Weiter hinten steht: «Die Prüfung hat sich auf die objektive und die subjektive Seite des inkriminierten Verhaltens zu beziehen.» Und am Schluss erweist sich die Strafbarkeit des Verhaltens stets im Rahmen einer vorläufigen Beurteilung: «Diese Beurteilung, wie sie der Richter nachher vornehmen muss, ist dem Parlament nicht abgenommen.» Erweise sich die Strafbarkeit des Verhaltens im Rahmen einer vorläufigen Verurteilung als zweifelhaft oder nicht gegeben, so sei die Immunität nicht aufzuheben. Es wäre unangemessen, ein Strafverfahren gegen einen Parlamentarier aufgrund unzureichender Anhaltspunkte zu bewilligen. Ich gehe nicht so weit wie Herr Kollege Schmid, der sagt, unter diesem relativen Immunitätsartikel sei praktisch alles Landläufige abgedeckt. Wenn ein offensichtlicher Tatbestand erfüllt wäre, müssten wir die Immunität aufheben. Gerade das ist aber eben ungewiss, und hier spielt alles mit, was Sie gehört haben. Wollen wir diese unselbige Auseinandersetzung mit ungewissem Ausgang heraufbeschwören? Diesen Aufruf können Sie mit Verachtung strafen, aber nicht mit der Aufhebung der Immunität.

Brunner Christiane (S, GE), rapporteuse: Votre commission n'a pas de divergence avec les personnes qui se sont exprimées jusqu'à présent en ce qui concerne le fond de cette affaire et sur la question de la gravité, de l'acuité de la lutte que nous devons mener contre l'antisémitisme.

Mais nous avons des divergences en ce qui concerne l'interprétation de l'immunité parlementaire relative. J'ai entendu ce soir au moins dix interprétations différentes de ce que l'on doit appliquer comme critères en matière d'immunité parlementaire relative. M. Daniöth vient de vous les lire en allemand, je vais donc faire l'économie de vous les lire en français. Nous avons les «papiers bleus» et pas grand-chose d'autre pour savoir de quelle manière interpréter l'immunité parlementaire relative. Nous avons appliqué les critères tels que M. Daniöth vient de les indiquer. C'est vrai que ces critères sont parfois contradictoires, parce qu'on dit que c'est la justice qui doit faire son travail, mais que nous, Parlement, nous devons à l'avance quand même regarder si les critères de la punissabilité sont remplis.

Je veux bien, Monsieur Schiesser, que l'on renvoie le tout en commission, mais d'abord je veux que notre Bureau établisse des directives claires sur la manière d'interpréter l'immunité parlementaire relative. Dès que ce sera le cas, je pense que nous pourrions faire les choses différemment. Je trouve que notre Parlement a une manière incohérente de pratiquer en la matière, de justifier ses prises de position, bien que la prise de position soit jusqu'à présent la non-levée de l'immunité parlementaire. La manière dont on la justifie varie. Quand on ne sait pas quoi faire, on fait ce que vous avez proposé en premier lieu, Monsieur Schiesser, on dit: «Ecoutez, ce qu'il a dit, ce qu'il a fait n'a rien à voir avec son activité de parlementaire. Par conséquent, cela ne nous concerne pas et nous ne nous prononçons pas sur la question.» C'est la manière dont on agit, en général, quand on n'arrive à ne pas se prononcer sur la levée ou non de l'immunité parlementaire.

D'autre part, j'ai appris avec intérêt qu'il faut une raison majeure pour se distancer de la décision du Conseil prioritaire. Je n'ai lu ça nulle part. L'analyse des matériaux ne peut pas nous donner d'indication, dans la mesure où il s'agit toujours de la levée de l'immunité parlementaire d'un membre du Conseil national, et non pas d'un membre du Conseil des Etats. Il n'y a donc pas de pratique en la matière. Si nous avions vraiment voulu que ce soit le Conseil auquel le député appartient qui prenne la décision, nous aurions dû prévoir la disposition suivante: «Pour les membres du Conseil national, c'est le Conseil national qui décide; pour les membres du Conseil des Etats, c'est le Conseil des Etats qui décide.» A ce moment-là, la base légale serait claire.

Toutes ces considérations peuvent paraître formelles par rapport au sujet, mais elles ont au moins le mérite de nous amener à une pratique cohérente par rapport aux décisions que nous avons prises pendant les dernières décennies.

La commission vous recommande de ne pas lever l'immunité parlementaire de M. Keller, conseiller national.

Präsident: Herr Schiesser hat seinen Antrag zurückgezogen, weil die Kommission offenbar nicht bereit ist, der Frage der Praxis noch einmal vertieft nachzugehen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	27 Stimmen
Für den Antrag Zimmerli	15 Stimmen

An den Nationalrat – Au Conseil national

Schluss der Sitzung um 19.55 Uhr
La séance est levée à 19 h 55

98.063

**Immunität
von Nationalrat Keller Rudolf.
Aufhebung**

**Immunité
de M. Keller Rudolf, conseiller national.
Levée**

Differenzen – Divergences

Siehe Jahrgang 1998, Seite 2760 – Voir année 1998, page 2760
Beschluss des Ständerates vom 1. März 1999
Décision du Conseil des Etats du 1er mars 1999

Antrag der Kommission

Festhalten (die Immunität aufheben)

Antrag Steffen

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates
(die Immunität nicht aufheben)

Schriftliche Begründung

Mit der Minderheit der Kommission für Rechtsfragen unseres Rates bin ich der Meinung, hier sollte der Nationalrat dem Beschluss des Ständerates folgen.

Die Debatte im Ständerat muss als ausgewogen und sachbezogen bezeichnet werden, nachdem unser Rat dieses Geschäft am 17. Dezember 1998 leider ohne Debatte in Kategorie IV behandelte; nachdem unsere Kommission in ihren vorbereitenden Sitzungen – Ende letzten Jahres wie im März dieses Jahres – sehr emotional diskutierte, und nachdem die Forderung nach Statuierung eines Exempels unübersehbar geworden ist.

Die Abstimmungsergebnisse in der Kommission des Ständerates (7 zu 1 Stimmen) und im Ständerat (27 zu 15 Stimmen)



für Nichtaufheben der Immunität unseres Kollegen Keller erstaunen insbesondere dann, wenn man die Tatsache berücksichtigt, dass die einzelnen Mitglieder der Kommission und des Ständerates von den verschiedensten Seiten unter massivem Druck gerieten – Druck, der an Nötigung grenzte. Sollte unser Rat heute ohne Debatte an seinem Beschluss festhalten, könnte ihm der Vorwurf wohl nicht erspart bleiben, es sei dieser Beschluss ein Racheakt gegenüber einem Kollegen aus einer kleinen Oppositionspartei. Offensichtlich ist auch schon geplant, die Kollegen im Ständerat im Hinblick auf ihren künftigen Entscheid – in den Fraktionen und von aussen – massiv zu bearbeiten. Ich bitte Sie, dem Ständerat zu folgen und zu beschliessen, die Immunität von Nationalrat Keller nicht aufzuheben.

Proposition de la commission
Maintenir (lever l'immunité)

Proposition Steffen
Adhérer à la décision du Conseil des Etats
(ne pas lever l'immunité)

Stamm Judith (C, LU), Berichterstatterin: Wir stehen im Differenzbereinigungsverfahren beim Geschäft über die Aufhebung der Immunität von Nationalrat Keller Rudolf. Bekanntlich sprach sich der Ständerat mit 27 zu 15 Stimmen gegen die Aufhebung der Immunität aus. In der ständerätlichen Kommission für Rechtsfragen war der Beschluss mit 7 zu 1 Stimmen gefallen.

Falls die Differenz bestehen bleibt, wird sie gemäss Entscheid des Büros des Nationalrates nach Artikel 21 des Geschäftsverkehrsgesetzes bereinigt. Wenn wir festhalten, was die Kommission für Rechtsfragen Ihnen beantragt, geht das Geschäft an den Ständerat. Wenn der Ständerat auch festhält, wird diese Entscheidung endgültig sein und das Geschäft aus Abschied und Traktanden fallen.

Die Kommission für Rechtsfragen beantragt Ihnen mit 16 zu 6 Stimmen bei 1 Enthaltung, an der Aufhebung der Immunität von Kollege Keller festzuhalten.

Wir haben die Elemente, die zu dieser Entscheidung geführt haben, letztes Mal gründlich diskutiert. Die Kommission ist nach wie vor der Meinung, dass der öffentliche Aufruf, von Nationalrat Keller Rudolf unterschrieben, die Tatbestände laut Artikel 261bis Absatz 1 des Strafgesetzbuches wahrscheinlich erfüllt. Durch den Aufruf wurden jüdische Geschäftsleute im Sinne dieser Bestimmung diskriminiert. Die Kommission ist auch heute der Meinung, dass die ungestörte Ausübung des Nationalratsmandates und die Meinungsäusserungsfreiheit des Parlamentsmitgliedes an der Antirassismus-Strafnorm ihre Grenze zu finden haben. Deshalb ist die Möglichkeit für eine Strafuntersuchung zu schaffen.

Die Mehrheit des Ständerates beurteilte die strafrechtliche Erheblichkeit des Handelns von Nationalrat Keller Rudolf anders. Sie war aus verschiedenen Gründen eher der Meinung, die Strafnorm sei wahrscheinlich nicht erfüllt; das Verhalten sei zu rügen, die Immunität aber nicht aufzuheben. Deshalb beschloss sie, die Immunität nicht aufzuheben.

Diese Argumentation, die im Amtlichen Bulletin nachzulesen ist, konnte unsere Kommission nicht überzeugen.

Im Namen der Kommission bitte ich Sie, an der Aufhebung der Immunität von Nationalrat Rudolf Keller festzuhalten.

de Dardel Jean-Nils (S, GE), rapporteur: A la suite de la décision du Conseil des Etats, par 27 voix contre 15, de ne pas lever l'immunité parlementaire de M. Keller Rudolf, conseiller national, votre Commission des affaires juridiques vous recommande, par 16 voix contre 6 et avec 1 abstention, de maintenir votre décision et de lever l'immunité de la personne précitée.

Votre commission a examiné ce qu'il en était des problèmes de procédure. Par 12 voix contre 9 et avec 2 abstentions, elle a estimé qu'en cas de divergences entre les deux Chambres, la procédure ordinaire d'élimination des divergences avec une Conférence de conciliation à la fin du processus devait avoir lieu. Mais la Commission des affaires juridiques du

Conseil des Etats et le Bureau de notre Conseil ont au contraire estimé que c'est la procédure simplifiée selon l'article 21 de la loi sur les rapports entre les Conseils qui s'applique. En l'état, on s'en tiendra donc à la procédure simplifiée et on verra par la suite si le problème de procédure se pose de nouveau.

Sur le fond, la majorité de la commission a été étonnée des arguments utilisés par le Conseil des Etats pour justifier sa décision. D'abord, il ne nous semble pas soutenable de prétendre que M. Keller a agi par négligence. Il a signé un appel et l'a distribué soigneusement à toutes les adresses de presse. Les termes «américains et juifs» reviennent à trois reprises dans le texte. M. Keller est parlementaire et, au plan professionnel, il est cadre dans une société d'assurance. C'est donc un homme qui sait ce que les mots veulent dire. Il ne pratique pas comme un poète surréaliste l'écriture automatique sous l'influence de la mescaline. Il n'est donc pas pertinent d'évoquer une négligence de sa part.

Il n'est pas non plus raisonnable d'excuser, même un tant soit peu, un acte qui est profondément discriminatoire à l'égard des juifs en invoquant la situation politique tendue qui existait en relation avec ce qui se passait au USA. Le racisme est précisément dangereux et en tout premier lieu dans la vie politique. Il est porteur de violence et, en dernière analyse, de barbarie. C'est donc dans la vie politique qu'il faut d'abord combattre ce fléau.

De manière générale, on peut reprocher au Conseil des Etats – et cela a été fait de manière assez large dans l'opinion publique – qu'il a pris une position de juge dans cette affaire, alors que ce n'est pas son rôle. Nous devons simplement examiner si l'affaire est suffisamment grave. Dans le cas particulier, elle est suffisamment grave pour que nous maintenions notre décision de lever l'immunité parlementaire de M. Keller.

Le Parlement fédéral a ratifié la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale. Nous avons donc une obligation internationale à appliquer les dispositions du Code pénal y relatives, à les appliquer au Parlement lui-même et à ses membres. Surtout, nous avons des obligations à l'égard des minorités qui, dans notre pays, peuvent être victimes de discriminations raciales. En l'occurrence, il s'agit de la communauté juive et celle-ci, même si elle est restée discrète, a ressenti comme une véritable insulte ce qui s'est passé au Conseil des Etats.

Finalement, nous devons prendre la lutte contre le racisme au sérieux. Les événements du Kosovo démontrent une fois de plus que le racisme ou l'exclusion ethnique a une potentialité monstrueuse de dérapages et de crimes.

Certains, au Conseil des Etats, ont reproché à notre Conseil d'avoir délibéré dans un climat émotionnel. Nous pensons que l'on peut à la fois ressentir une émotion et simultanément décider de manière cohérente.

Nous vous demandons donc de maintenir la décision de notre Conseil.

Namentliche Abstimmung
Vote nominatif
(Ref.: 2966)

Für den Antrag der Kommission stimmen:

Vote pour la proposition de la commission:

Aguet, Alder, Ammann Schoch, Antilla, Banga, Baumann Ruedi, Baumann Stephanie, Baumberger, Béguelin, Berberat, Blaser, Borel, Bühlmann, Burgener, Carobbio, Cavalli, Chiffelle, Christen, Comby, de Dardel, Donati, Dormann, Durrer, Epiney, Eymann, Fankhauser, Fässler, Fehr Jacqueline, Gadiant, Geiser, Genner, Goll, Grobet, Gross Andreas, Gross Jost, Grossenbacher, Guisan, Günter, Gysin Remo, Häring Binder, Hafner Ursula, Hämmerle, Hess Peter, Hochreutener, Hollenstein, Hubmann, Jans, Jaquet, Jeanprêtre, Jutzet, Keller Christine, Köfmei, Kuhn, Langenberger, Lauper, Leemann, Leu, Leuenberger, Loeb, Maître, Marti Werner, Maury Pasquier, Meyer Thérèse, Nabholz, Pelli, Raggenbass, Randegger, Ratti, Rechsteiner Rudolf, Rennwald, Roth, Ruf, Ruff, Schaller, Schmid Odilo, Semadeni,

Simon, Stamm Judith, Strahm, Stump, Suter, Teuscher, Thanei, Theiler, Tschäppät, Tschopp, Vallender, Vermot, Vogel, Vollmer, von Allmen, von Felten, Weber Agnes, Widmer, Zapfl, Zbinden (96)

Für den Antrag Steffen stimmen:

Votent pour la proposition Steffen:

Baader, Beck, Binder, Blocher, Borer, Bortoluzzi, Bosshard, Dettling, Dreher, Dünki, Dupraz, Egerszegi, Engelberger, Engler, Fehr Lisbeth, Fischer-Häggingen, Fischer-Seengen, Freund, Frey Walter, Fritschi, Gusset, Gysin Hans Rudolf, Hasler Ernst, Heim, Hess Otto, Imhof, Kalbermaten, Kühne, Kunz, Maspoli, Maurer, Meier Hans, Moser, Mühlmann, Oehri, Philipona, Ruckstuhl, Rychen, Schenk, Scherrer Jürg, Schlüer, Schmid Samuel, Schmied Walter, Seiler Hanspeter, Speck, Stamm Luzi, Steffen, Steinemann, Steiner, Stucky, Vetterli, Weigelt, Weyeneth, Widrig, Zwygart (55)

Der Stimme enthalten sich – S'abstiennent:

Eggly, Florio, Gros Jean-Michel, Scheurer (4)

Entschuldigt/abwesend sind – Sont excusés/absents:

Aeppli, Aregger, Bangerter, Baumann Alexander, Bezzola, Bircher, Bonny, Brunner Toni, Bühler, Cavadini Adriano, Columberg, David, Debons, Ducrot, Eberhard, Ehrler, Fasel, Fehr Hans, Föhn, Frey Claude, Friderici, Giezendanner, Gonseth, Hegetschweiler, Herczog, Keller Rudolf, Lachat, Lötscher, Meyer Theo, Müller Erich, Müller-Hemmi, Ostermann, Pidoux, Pini, Rechsteiner Paul, Sandoz Marcel, Spielmann, Steinegger, Tschuppert, Waber, Wiederkehr, Wittenwiler, Wyss, Ziegler (44)

Präsidium, stimmt nicht – Présidence, ne vote pas:

Heberlein (1)

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

98.063

**Immunität
von Nationalrat Keller Rudolf.
Aufhebung****Immunité
de M. Keller Rudolf, conseiller national.
Levée***Differenzen – Divergences*

Siehe Seite 5 hiervor – Voir page 5 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 20. April 1999
Décision du Conseil national du 20 avril 1999*Antrag der Kommission**Mehrheit*

Festhalten

Minderheit

(Reimann)

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

*Proposition de la commission**Majorité*

Maintenir

Minorité

(Reimann)

Adhérer à la décision du Conseil national

Brunner Christiane (S, GE), rapporteuse: M. Keller Rudolf, conseiller national, fait l'objet d'une plainte pour infraction à la norme antiraciste du Code pénal suisse. Le Conseil national a confirmé, par 96 voix contre 55, sa décision de lever l'immunité parlementaire relative.

A une forte majorité, soit par 8 voix contre 2 et avec 1 abstention, votre commission a maintenu la divergence.

Si vous deviez soutenir sa proposition aujourd'hui encore, la décision de notre Conseil sera considérée comme étant définitive, par application analogique de l'article 21 alinéa 1er de la loi sur les rapports entre les Conseils, puisqu'il s'agit d'une décision globale comparable à la procédure d'entrée en matière d'un projet dans son ensemble.

Nous répétons que la majorité de la commission condamne sévèrement les propos contenus dans le communiqué de presse signé par M. Keller, dont nous avons déjà souligné le caractère moralement indéfendable et inacceptable. Le racisme et l'antisémitisme doivent être combattus et sanctionnés. L'article 261bis du Code pénal, accepté en votation référendaire le 25 septembre 1994, concrétisant en droit suisse la Convention de l'ONU sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, est l'instrument idoine pour ce faire. La première décision de mars 1999 de notre Conseil sur la levée de l'immunité de M. Keller, ainsi que la proposition de la majorité de la commission de la maintenir ne doivent absolument pas être interprétés ni davantage être compris comme étant la reconnaissance de circonstances atténuantes à M. Keller. Cependant, en matière de levée de l'immu-

nité parlementaire relative, la liberté d'appréciation des Chambres fédérales n'est pas totale et elle est notamment restreinte par les directives des Commissions des pétitions du 21 août 1991, qui précisent l'interprétation et l'application de l'article 14 alinéa 1er de la loi sur les rapports entre les Conseils.

En vertu de ces directives, il n'appartient certes pas au Parlement de se substituer au juge pénal, soit de s'appuyer sur la réalisation ou non des éléments constitutifs d'une infraction. Cependant, dans le cadre de la procédure d'autorisation et conformément au principe de l'opportunité, il lui appartient de se livrer à une évaluation sommaire des faits reprochés au parlementaire. Cet examen doit porter sur l'aspect objectif et subjectif du comportement incriminé. Pour que l'immunité relative soit levée, il faut qu'il soit sérieusement question d'une infraction, soit que des indices suffisants puissent être avancés. Si la punissabilité s'avère douteuse ou inexistante, l'immunité ne doit pas être levée. L'Assemblée fédérale doit, en d'autres termes, examiner si une enquête pénale lui semble indiquée.

Au sein de la minorité de la commission, des voix se sont fait entendre pour requérir la comparution de M. Keller devant un tribunal pénal pour le motif qu'il serait intéressant d'obtenir un jugement dans le cas d'espèce. La minorité Reimann ne souhaite donc pas voir M. Keller condamné pénalement pour discrimination raciale, mais bien au contraire qu'il soit acquitté, en d'autres termes, qu'un juge déclare qu'un appel au boycott économique exprimé dans de telles circonstances ne tombe pas sous le coup de l'article 261bis du Code pénal.

Pour la majorité de la commission, l'ouverture d'une instruction pénale à l'encontre de M. Keller ne conduirait qu'à raviver les passions et les déclarations à l'emporte-pièce qui ont caractérisé le débat sur les fonds en déshérence. Ce serait préjudiciable tant à la situation de la communauté juive suisse qu'à la clarification historique de la politique de notre pays. De plus, un acquittement pur et simple, voire un acquittement au bénéfice du doute de M. Keller, ajouterait de l'eau au moulin de celles et ceux qui visent à l'abrogation de l'article 261bis du Code pénal.

Dans le cadre de l'examen sommaire des faits reprochés à M. Keller, la punissabilité de son comportement soulève des doutes. Dans une déclaration publique faite au «Blick» le 11 juin 1999, M. Keller a réitéré de manière extrêmement officielle, ou publique, les déclarations qu'il avait déjà faites devant votre commission, soit que s'il a blessé la sensibilité de la communauté juive suisse, il le regrette. Il a fait ce communiqué dans le contexte des réactions au boycott provenant des Etats-Unis et il a immédiatement rectifié la portée de sa déclaration pour lever toute ambiguïté par rapport à la communauté juive de notre pays.

Pour ce motif aussi, nous nous prononçons contre la levée de son immunité.

Dans le cas d'espèce, le Conseil national estime qu'il se doit de prendre une décision politique. Notre Conseil, quant à lui, et votre commission estiment qu'ils se doivent de respecter les dispositions légales et les directives y relatives et que, sans pour autant se substituer au juge, ils doivent néanmoins procéder à une évaluation sommaire de la punissabilité du comportement du parlementaire en cause pour autoriser ou non la levée de l'immunité.

Ces divergences tendent à démontrer que la procédure relative à la levée de l'immunité parlementaire relative pose de sérieux problèmes. Et c'est sur la base notamment de cette constatation que votre commission a décidé, par 8 voix sans opposition et avec 1 abstention, de présenter à notre Conseil, lors d'une prochaine session, une initiative parlementaire tendant à la suppression de l'immunité relative pour les membres du Conseil national et du Conseil des Etats, soit de proposer l'abrogation de l'immunité relative. Les débats sur cet objet se poursuivront au sein de votre commission en août prochain, et une telle initiative pourra ainsi vraisemblablement être portée devant notre Conseil lors de la session d'automne de cette année.

Aujourd'hui, je vous propose, au nom de la majorité de la commission, de refuser la levée de l'immunité parlementaire

relative de M. Keller Rudolf, conseiller national, et de rejeter la proposition de minorité Reimann.

Reimann Maximilian (V, AG): Zur Sache ist alles gesagt, was es aus meiner Sicht als Urheber des Minderheitsantrages zu sagen gibt. Erlauben Sie mir ein paar Bemerkungen zum Formellen, zu den Rahmenbedingungen der Angelegenheit.

1. Es ist von verschiedener Seite ungebührlich viel Druck auf verschiedene Ratsmitglieder ausgeübt worden. Bei mir war dieser Druck fehl am Platz. Ich spreche und handle stets nach eigenem Wissen und Gewissen. Wir sollen und wollen uns doch nicht die Gelegenheit verbauen, uns in dieser Sache mit Ja oder Nein klar auszudrücken. Deshalb habe ich meinen Minderheitsantrag aufrechterhalten, auf dass die Möglichkeit zur Stimmabgabe in einer brisanten Frage bestehe.

2. Ich habe seit eh und je – früher im Nationalrat und jetzt im Ständerat – in der Frage der relativen Immunität eine andere Haltung vertreten als die Mehrheit. Ein Ratsmitglied soll ausserhalb seiner eigentlichen parlamentarischen Tätigkeit keine Vorrechte gegenüber gewöhnlichen Bürgern haben. Herr Keller soll sich von einem ordentlichen Richter einvernehmen lassen und sich verteidigen können. Entsprechend gehöre ich auch nicht zu denen, die sich in Missachtung der Gewaltenteilung zum Richter aufschwingen und Herrn Keller verbal vorverurteilen, ihm aber die Chance verwehren, sich vor der verfassungsmässig zuständigen Instanz zu rechtfertigen.

Die von unserer Kommission mit klarer Mehrheit beantragte parlamentarische Initiative auf ersatzlose Streichung der relativen Immunität von Parlamentariern – eben erläutert von der Kommissionspräsidentin – bestätigt mich immerhin in meiner Stossrichtung. Selbstverständlich werde ich dafür plädieren, dieser Initiative Folge zu geben, sobald sie im Plenum zur Behandlung kommt.

3. Sicher hat das Schweizer Volk ein Interesse daran zu erfahren, ob der Aufruf zu einem wirtschaftlichen Gegenboycott einen Straftatbestand gemäss Antirassismugesetz zu erfüllen vermag. Auch wir als Gesetzgeber dieser jungen Strafnorm sollten insbesondere im Sinne der Rechtssicherheit ein spezifisches Interesse daran haben, in Erfahrung zu bringen, wie der Aufruf zu einem solchen Gegenboycott gerichtlich beurteilt wird. Geben wir der zuständigen Gewalt die Chance, diese primär juristische Frage zu klären.

4. Wenn wir uns – sofern das Plenum seiner Kommission für Rechtsfragen folgt – die Mühe geben, die Frage der relativen parlamentarischen Immunität einer grundsätzlichen Neubeurteilung zu unterziehen, dann müssen wir uns parallel dazu auch der Frage der Ermächtigung zur Strafverfolgung bei Delikten annehmen, die gegen unseren Staat und unsere Landesinteressen gerichtet sind. Damit nehme ich Bezug auf die Strafanzeige gegen Nationalrat Jean Ziegler wegen konsequenter Anschwärzung der Schweiz in Wort und Schrift – wofür er erst noch, vor allem in ausländischen Fernseh-Talkshows, hohe Honorare einstreicht.

Kein ehrbarer Schweizer Bürger versteht es nämlich, wenn er liest, was der Bundesrat per Brief vom 30. April 1999 uns Kommissionsmitgliedern zur Strafanzeige der Gruppe um den liberalen Basler alt Nationalrat Martin Burckhardt gegen Jean Ziegler mitgeteilt hat: «Die summarische Prüfung der Anzeige hat ergeben, dass der objektive Straftatbestand von Artikel 266bis des Strafgesetzbuches durch die Publikation von Jean Zieglers Buch 'Die Schweiz, das Gold und die Töten' als erwiesen erachtet werden kann.»

Trotzdem schlüpfte Kollege Ziegler durch die Maschen unserer Rechtsordnung, weil der Bundesrat seine Ermächtigung zur Strafverfolgung verweigerte. Das versteht das ehrbare Schweizervolk nicht. Jean Ziegler kann unser Land, unsere Aktivdienstgeneration, unsere Wirtschaft wahrheitswidrig in den Schmutz ziehen, wie er will, kann diese Rundumschläge kommerziell ausschlichten, und das alles ungeschoren unter dem Deckmantel der Meinungsäusserungsfreiheit, die vorgehe.

Da orte ich genauso grossen – wenn nicht noch grösseren – Handlungsbedarf wie bei der Neubeurteilung der relativen parlamentarischen Immunität.

Ich werde dafür besorgt sein, dass auch dieser Aspekt mit in die Behandlung der parlamentarischen Initiative unserer Kommission einbezogen wird.

Für den Moment bitte ich Sie aber, beim hängigen Fall der Immunität von Nationalrat Keller meinem Minderheitsantrag zu folgen, damit der Richter für eine korrekte juristische Klärung des Sachverhaltes sorgen kann.

Schweiger Rolf (R, ZG): Es ist in Doktrin und Praxis unbestritten, dass bei der Frage, ob in einem konkreten Einzelfall die Immunität eines Parlamentsmitgliedes aufgehoben werden soll, eine Güterabwägung vorzunehmen ist. Es sind das öffentliche Interesse an der möglichst uneingeschränkten Ausübung des parlamentarischen Mandates auf der einen Seite und das öffentliche Interesse an der Aufklärung allenfalls strafrechtlich relevanter Handlungen auf der anderen Seite einander gegenüberzustellen.

Dazu folgendes: Die Kommission für Rechtsfragen ist einhellig der Auffassung, dass ausserhalb der Parlamentstätigkeit – also ausserhalb der Tätigkeit in Plenum und Kommissionen – eine Privilegierung der Parlamentarierinnen und Parlamentarier fragwürdig geworden ist. Ob nun die relative Immunität deshalb abzuschaffen oder auf Fälle zu beschränken ist, bei denen Mitglieder des Parlamentes missbräuchlich in Strafverfahren verwickelt werden sollen, um sie gleichsam mundtot zu machen, ist heute nicht zu entscheiden. Indirekt ist aber heute darüber zu befinden, ob die restriktive Praxis bezüglich der relativen Immunität beizubehalten ist.

Ich meine: Unter dem Aspekt der Rechtsgleichheit ist es kaum mehr verständlich, warum Bundesparlamentarier für Äusserungen und Handlungen ausserhalb des Parlamentes eine fundamental andere Rechtsstellung haben sollen als Personen, die sich ohne ein solches Amt in politischen Fragen engagieren.

Doch selbst wenn der grundsätzliche Stellenwert der relativen Immunität anders beurteilt würde, wäre die Aufrechterhaltung der Immunität von Nationalrat Keller nicht haltbar. Im vorliegenden Fall ist nämlich das öffentliche Interesse daran, dass dessen Äusserungen im fraglichen Flugblatt durch den Strafrichter beurteilt werden können, sehr hoch. Warum das? Ein solches öffentliches Interesse muss allgemein betrachtet dann anzunehmen sein:

1. wenn durch eine möglicherweise strafbare Handlung ein bedeutsamer Teil der schweizerischen Bevölkerung betroffen ist;
2. wenn eine weitere Allgemeinheit eine solche Betroffenenheit als berechtigt beurteilen muss;
3. wenn anzunehmen ist, dass die Blockierung einer Strafuntersuchung durch die Aufrechterhaltung der Immunität von den Betroffenen als Verletzung ihrer Gefühle, ja sogar als Affront, angesehen wird.

Wenn ich die konkret zu beurteilende Angelegenheit Keller unter diesen allgemeinen Kriterien subsumiere, so komme ich zu folgenden Ergebnissen: Wahrscheinlich alle unsere Mitbürgerinnen und Mitbürger jüdischen Glaubens müssen sich verletzt, ja zutiefst verletzt, gefühlt haben, als öffentlich dazu aufgerufen wurde, mit ihnen keine Geschäfte mehr zu tätigen; damit wurde ihnen gegenüber indirekt der Vorwurf erhoben, am Kesselreiben vor allem amerikanischer Organisationen gegen unser Land beteiligt oder sogar ursächlich dafür verantwortlich gewesen zu sein.

Solches haben die schweizerischen Jüdinnen und Juden nicht verdient. Sie standen unter grossem Druck ihrer internationalen Organisationen, haben sich aber diesem Druck nicht gebeugt. Vielmehr haben sie sich bemüht, die Rolle der Schweiz im Zweiten Weltkrieg ins richtige Licht zu rücken und unberechtigte Vorwürfe abzuwehren.

Würde nun der Ständerat die Immunitätsaufhebung nochmals verweigern, so entstünde bei allen schweizerischen Jüdinnen und Juden der Eindruck, dass ihre Haltung in der Holocaust-Sache nicht nur nicht gewürdigt, sondern sogar ins Gegenteil verkehrt würde. Dass solches nicht geschieht, können wir nur erreichen, wenn wir die Aufhebung der Immunität von Nationalrat Keller beschliessen.

In der Kommission habe ich mich noch der Stimme enthalten. Heute bin ich absolut und fest davon überzeugt, dass nur eine Immunitätsaufhebung richtig sein kann. Ich hoffe, dass die Mehrheit unseres Rates dies, auch im Interesse unserer jüdischen Mitbürgerinnen und Mitbürger, auch so sieht.

Schmid Carlo (C, AI): Das ausgezeichnete Votum von Kollege Schweiger veranlasst mich, auch noch einige kurze Gedanken zu diesem Thema zu äussern.

Ich bin mit Kollege Schweiger völlig einverstanden, wenn er sagt, dass es die Mitglieder der schweizerisch-jüdischen Gemeinschaft nicht verdient haben, für ihre Haltung während der ganzen Diskussion um die Holocaust-Gelder in ein falsches Licht gerückt zu werden. Ich bin aber der Auffassung, dass diese Ausgangslage uns nicht dazu führen darf, die Immunitätsfrage anders zu beurteilen, als sie zu beurteilen ist, wenn wir die massgeblichen rechtlichen Überlegenheiten in *ira et studio* anwenden.

Es wird schwer sein, unseren jüdischen Mitbürgern klarzumachen, dass eine Nichtaufhebung der Immunität von Nationalrat Keller kein Affront gegen sie ist, aber ich tue es trotzdem mit ganzem Herzen und hoffe, dass das nicht falsch verstanden wird.

Herr Schweiger, Sie wählen aus meiner Sicht einen hervorragenden Ansatzpunkt, den Sie dann aber verlassen. Sie haben den richtigen Ansatzpunkt, indem Sie sagen, auch die Diskussion um die Gewährung oder Aufhebung der relativen Immunität eines Parlamentarierers sei letzten Endes keine rein willkürliche Entscheidung, sondern sie habe davon auszugehen, dass eine Abwägung darüber stattfindet, was das höhere Interesse sei: die Erhaltung der Meinungsäusserungsfreiheit und damit der Handlungsfreiheit des Parlamentarierers einerseits oder die Interessen an der Strafverfolgung andererseits. So weit folge ich Ihnen.

Das grosse Problem, Herr Schweiger, besteht nun aber darin, wie weit sich das Parlament im Rahmen einer solchen Untersuchung beim Urteil darüber, ob das Interesse an einer Strafverfolgung hoch, mittel oder niedrig sei, vorwagen darf. Mit Ihren Ausführungen bzw. den drei Punkten, die Sie zur Beurteilung dieser Frage vorgelegt haben, nehmen Sie auf eine bestimmte Art und Weise die Würdigung des Tatbestandes vorweg. Das geht nicht!

Die Frage, die wir zu beurteilen haben – dies ist mein Verständnis der relativen Immunität –, ist eine ziemlich einfache: Wurden diese Äusserungen von einem Parlamentarier in seiner parlamentarischen Funktion getan? Oder wurden diese Äusserungen von einem Parlamentarier nicht in seiner Eigenschaft als Parlamentarier getan?

Meines Erachtens ist die relative Immunität dann zu gewähren – abgesehen selbstverständlich von Kapitalverbrechen –, wenn eine Persönlichkeit das Parlamentes sich in ihrer politischen Funktion als Mitglied der Bundesversammlung geäussert hat. Wenn Sie dies nicht akzeptieren, dann müssen Sie mir die intellektuelle Aporie nehmen, warum Sie dann noch für die absolute Immunität eintreten.

Wenn ich auf diesem Sitz ungestraft sagen kann, was ich ausserhalb dieses Saals nicht ungestraft sagen kann, dann gibt es folgende Alternative: Entweder ich sage nichts mehr, oder ich sage alles hier. Deshalb ist die relative Immunität an sich eine absolut vernünftige Sache. Ich meine, dass wir deshalb bei dieser ganzen Diskussion vom Menschlichen, von den Rahmenbedingungen abstrahieren müssen, die alles andere als anständig, akzeptabel, menschlich, würdig sind. Die Funktionsfähigkeit des Parlamentes ist für mich bei dieser Angelegenheit immer noch das unangefochten bedeutendere Gut als die Frage einer Strafuntersuchung. Es ist unbestreitbar, dass Herr Keller seine Äusserungen als Nationalrat, in einem klaren politischen Kontext, getan hat – Äusserungen, für die man ihn im Rat nicht abgeläutet hätte und die er in diesem Rat völlig strafflos hätte tun dürfen.

Es ist mir völlig klar, dass wir uns in einem Umfeld bewegen, das einer vorurteilslosen und «serenen» Beurteilung der Frage nicht gerade förderlich ist. Wir als ein Gremium von 46 Personen sollten wenigstens versuchen, uns aller Einflüsse bewusst zu sein und zu sagen, dass wir die Ängste, Nöte, Be-

denken und Vorbehalte verstehen und anerkennen. Dieses Land ist aber reifer, dieses Volk, das Schweizer Volk, bedeutend abgeklärter, als man dies uns vormachen will. Wenn wir diese Immunität heute nicht aufheben, dann gehen wir keineswegs davon aus, Herr Keller habe anständig gehandelt, habe etwas gesagt, was unter anständigen Menschen so gesagt werden dürfe. Das Schweizer Volk wird wissen, dass hier eine Frage zu beurteilen war, die anderen Kriterien als jenen der Wohlständigkeit und Mitmenschlichkeit folgt. Dies führt mich dazu, diese Frage nach wie vor so zu beurteilen, dass ich der Aufhebung der Immunität von Herrn Keller nicht zustimmen kann.

Onken Thomas (S, TG): An sich bin ich in der Meinung in diese Diskussion gegangen, die Entscheide seien bei jedem einzelnen von uns gefallen und diese Diskussion bewege und ändere wohl nicht mehr viel. Aber das Beispiel von Kollege Schweiger zeigt ja, dass man auch noch in einer späten Phase des Meinungsbildungsprozesses, in dem wir stehen, zu einer anderen Auffassung gelangen kann.

Ich bin aber trotzdem sehr froh, dass diese Diskussion hier noch stattfindet. Es muss nämlich nochmals darüber gesprochen werden, weil die Öffentlichkeit ein Anrecht darauf hat zu erfahren, warum, aus welchen Überlegungen, aus welchen Motiven, aus welchen Beweggründen sich dieser Rat, diese Chambre de réflexion, so und nicht anders entscheidet. Aus welchen Gründen entscheidet sie sich möglicherweise in so folgenschwerer Art und Weise anders, als das der Nationalrat getan hat? Das will die Bevölkerung wissen, die uns auch geschrieben hat, die an uns gelangt ist. Ich habe hier nochmals eine Dokumentation von Kollege Plattner erhalten, Zuschriften in dieser Angelegenheit, gesammelt von einer Basler Pfarrersfrau. Darauf möchte ich einfach hinweisen. Das sind Menschen, die von diesem Problem umgetrieben sind und die wissen möchten: Warum? Da kann es eben nicht bei einem Kommissionsbericht allein sein Bewenden haben. Es darf hier keine schweigende Mehrheit geben; es gibt sie nicht. Ich bin froh, dass man sich hier nochmals freimütig äussert.

Für mich bleibt es einfach unbegreiflich und nicht nachvollziehbar, dass die relative Immunität von Nationalrat Keller nicht aufgehoben werden soll, dass ihm als Parlamentarier in diesem konkreten Fall ein Schutz zuteil werden soll, den jeder Bürger, jede Bürgerin nicht hat. Für mich ist es unbegreiflich und nicht nachvollziehbar, dass er, der meines Erachtens vorab als Parteipräsident und nicht als Parlamentarier – obwohl er als Nationalrat unterzeichnet hat – wissentlich und willentlich zum Boykott sämtlicher amerikanischer und jüdischer Warenhäuser, Restaurants und Ferienangebote aufgerufen und auch gleich noch zum Tatbeweis aufgefordert hat, sich für diesen antisemitischen Appell noch nicht einmal vor dem Richter verantworten muss.

Für mich ist es auch nicht nachvollziehbar und bleibt es unbegreiflich, dass einer, der am Schreibtisch, in der Abgeschiedenheit seines Parteisekretariates, mit parteipolitischen Kalkül einen solchen Boykottaufruf formuliert und sich eben gerade nicht in der Hitze des parlamentarischen Gefechtes, einer politischen Diskussion, eines Podiumsgesprächs vielleicht verbal zu einer solchen Äusserung hinreissen lässt, dass so jemand, der also absolut berechnend am Schreibtisch einen solchen Aufruf formuliert, mit der relativen parlamentarischen Immunität geschützt werden soll, die er für diese Tat nicht verdient.

Er hat nicht einmal, was bei der letzten Diskussion noch behauptet wurde, den Aufruf oder einzelne Formulierungen wirklich bedauert oder sich gar dafür entschuldigt – worum er nochmals eindringlich gebeten worden ist. Er bedauert nichts; er scheint unbelehrbar zu sein.

Es ist mir klar, dass wir hier nicht zu Gericht sitzen. Ob die Handlung von Nationalrat Keller strafbar war, das soll der Richter entscheiden – aber er soll es auch entscheiden können. Er kann dies nur, wenn wir ihm dazu Gelegenheit geben und die relative Immunität aufheben. Das ist und bleibt eben ein politischer Entscheid. Es bleibt der Entscheid, welches Rechtsgut höher bewertet werden soll, die Rede- und Aus-

drucksfreiheit, das Recht auf freie Meinungsäusserung, die durch die Immunität geschützt werden sollen, auf der einen Seite oder die Aufklärung eines möglichen Straftatbestandes – in diesem Fall eines Verstosses gegen das Verbot der Rassendiskriminierung – auf der anderen Seite. Es ist eine relative Immunität; diese müssen wir beurteilen und bewerten. In diesem Sinne müssen wir auch, wie Kollege Schweiger es getan hat, das Interesse der Öffentlichkeit zu beurteilen versuchen – als gewählte Vertreter dieser Öffentlichkeit, dieses Volkes. Wir kommen nicht darum herum.

Viele von uns haben sich damals empört, viele haben sich gegen den Druck, der auf unser Land ausgeübt wurde, gelehnt, sie haben dagegen protestiert; aber sie haben sich nicht zu einer Hetze hinreissen lassen. Sie haben ihre Gedanken und ihre Worte im Zaum gehalten, sie haben nicht zur Vergeltung aufgefordert, und vor allem haben sie nicht gemäss der Strafnorm «gegen eine Person oder eine Gruppe von Personen wegen ihrer Rasse, Ethnie oder Religion zu Hass oder Diskriminierung», so lautet die Formulierung, aufgerufen, wie es eben hier – exakt darüber hätte der Richter zu entscheiden – möglicherweise geschehen ist. Deshalb distanziere ich mich von dieser etwas beliebig gewordenen Praxis, die da besagt: «Im Zweifel für die Immunität», die nun auch Nationalrat Keller unter Berufung auf irgendwelche Präzedenzfälle den Schutzmantel umhängen will.

Wir müssen uns auch sehr deutlich im klaren darüber sein, welche Botschaft wir mit unserer Entscheidung aussenden. Diese Abwägungen und diese rechtlichen, legalistischen Feinheiten, die hier vorgetragen wurden, werden in der Öffentlichkeit wohl kaum oder gar nicht wahrgenommen. Was aber ankommt und was auch im Ausland rezipiert werden wird, das ist, dass dieser Aufruf letztlich doch als nicht so schlimm bewertet wird, dass solche Formulierungen im gegebenen Rahmen doch noch toleriert werden können und dass damit in den Augen des Ständerates die Grenze des Zumutbaren, des Duldbaren nicht überschritten worden sei. Das ist das, was ankommt – ob wir es wollen oder nicht. Wir hängen damit natürlich auch die Messlatte für diese neue Strafnorm, für diese neue gesetzliche Bestimmung, in einer Art und Weise tief, dass die Bestimmung selbst davon berührt wird, ja, dass sie dadurch in einer gewissen Art und Weise sogar abgewertet wird.

So weit darf es nicht kommen. Nationalrat Keller soll sich für diese Äusserungen vor dem Richter verantworten; er hat sicher Anspruch – wie jeder andere Bürger und jede andere Bürgerin – auf einen korrekten, auf einen fairen Prozess, aber er soll sich dieser Verantwortung stellen, und der Richter soll sein Handeln beurteilen können.

Deshalb bitte ich Sie im Namen und im Interesse der Souveränität, auch im Namen der Glaubwürdigkeit unseres Rates, dem Antrag der Mehrheit der Kommission nicht zu folgen, sondern sich dem Nationalrat anzuschliessen und die Immunität von Nationalrat Keller aufzuheben.

Schweiger Rolf (R, ZG): Gestatten Sie mir eine Replik zum Votum von Kollege Schmid. Er ist sinngemäss davon ausgegangen, dass die Meinungsäusserungsfreiheit für die Parlamentarier in all den Situationen, die in irgendwelcher Weise mit ihrer politischen Tätigkeit zusammenhängen, fast uneingeschränkt gilt.

Kollege Schmid ist aber daran zu erinnern, dass in der Verfassung nicht nur die Meinungsäusserungsfreiheit, sondern auch die Rechtsgleichheit enthalten ist. Für sämtliche Bürger unseres Landes ist die Meinungsäusserungsfreiheit insofern beschränkt, als sie nicht dazu missbraucht werden darf, strafrechtliche Verfehlungen zu begehen. In der «Sandwichposition» zwischen diesen beiden Rechten, der Meinungsäusserungsfreiheit einerseits und der Rechtsgleichheit andererseits, hat der Gesetzgeber mit Bezug auf die Parlamentarier Regelungen getroffen.

Der Gesetzgeber hat sich dazu entschieden, dass innerhalb der eigentlichen Ratstätigkeit, also im Plenum und in den Kommissionen, die absolute Immunität gilt, dass also die Meinungsäusserungsfreiheit der Parlamentarier in diesem Bereiche uneingeschränkt ist. Der gleiche Gesetzgeber hat

aber gesagt, dass in bezug auf Äusserungen ausserhalb des Parlamentes die Möglichkeit besteht, diese Immunität aufzuheben, dass also der Parlamentarier mit Bezug auf die Äusserungen ausserhalb des Parlamentes im Prinzip der gleichen Rechtslage untersteht wie jeder andere Bürger unseres Landes. Auch wir haben uns bei unseren Meinungsäusserungen ausserhalb des Parlamentes zu bemühen, nicht strafrechtlich relevante Verfehlungen zu begehen.

Wenn nun die relative Immunität eingeführt wurde, dann war der Grund für die Einführung damals jener, dass man vermeiden wollte, dass durch den Einbezug von Parlamentariern in Rechtshändel bei allen denkbaren Kleinigkeiten die politische Diskussion in einer Art und Weise beeinflusst werden kann, dass sie gleichsam nur noch in den Gerichten ausgetragen wird. Damit wurde aber nie und nimmer gesagt, dass damit die Parlamentarier ausserhalb ihrer Tätigkeit gleichsam völlig frei wären und ihre Meinungsäusserungsfreiheit überhaupt keinen Einschränkungen unterläge. Im Gegenteil: Es muss im konkreten Einzelfall eine Güterabwägung erfolgen zwischen parlamentarischer Tätigkeit einerseits und Rechtsgleichheit andererseits; das bedeutet, dass wir Parlamentarier gleichgestellt sind wie die übrigen Bürger.

Bei dieser Güterabwägung dürfen Überlegungen dazu angestellt werden, wie Mitbürger unseres Landes durch eine konkrete Tat beeinflusst werden können. Das habe ich getan, und ich bin zum Ergebnis gekommen, dass es im vorliegenden Fall von weiten Teilen der Bevölkerung -- und vor allem von unseren jüdischen Mitbürgerinnen und Mitbürgern -- nicht verstanden würde, wenn wir die Immunität von Rudolf Keller nicht aufheben und damit seine Äusserungen zwar nicht tolerieren, aber doch in gewisser Art und Weise akzeptieren würden. Das würde nicht verstanden.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit 25 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit 11 Stimmen