

II-4446 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates
XIV. Gesetzgebungsperiode

Präs.: 1978 -11- 28

No. 1261A

A n t r a g

der Abgeordneten Dr. Heinz Fischer, Rudolf Thalhammer
und Genossen,

betreffend ein Bundesverfassungsgesetz zur Neuregelung der parlamentarischen
Immunität.

Der Nationalrat wolle beschliessen:

Bundesverfassungsgesetz vom, mit dem das Bundes-
Verfassungsgesetz in der Fassung von 1929 geändert wird.

Der Nationalrat hat beschlossen:

Artikel I.

Das Bundes-Verfassungsgesetz in der Fassung von 1929 wird geändert wie
folgt:

Art. 57 hat zu lauten:

"Art. 57 (1) Die Mitglieder des Nationalrates können wegen ihres parlamentarischen
Abstimmungsverhaltens niemals, wegen mündlicher oder schriftlicher Äusserungen
in Ausübung ihrer parlamentarischen Funktion nur vom Nationalrat und wegen
strafbarer Handlungen, die mit ihrer Funktion als Mitglied des
Nationalrates in einem inneren Zusammenhang stehen, nur mit Zustimmung des

Hauptausschusses des Nationalrates verantwortlich gemacht werden; die Zustimmung des Hauptausschusses zur behördlichen Verfolgung ist jedenfalls dann erforderlich, wenn das betreffende Mitglied des Nationalrates sich auf einen solchen Zusammenhang beruft.

(2) Die Mitglieder des Nationalrates dürfen ohne Zustimmung des Hauptausschusses des Nationalrates weder festgenommen noch verhaftet werden, ausgenommen den Fall der Ergreifung auf frischer Tat bei Ausübung eines Verbrechens.

(3) Die Zustimmung des Hauptausschusses des Nationalrates zur behördlichen Verfolgung eines Mitgliedes nach Abs.1 oder zur Festnahme oder Verhaftung nach Abs.2 gilt als erteilt, wenn er über ein entsprechendes Ersuchen der zur Verfolgung berufenen Behörde nicht innerhalb von 6 Wochen entschieden hat; in diese Frist ist die tagungsfreie Zeit gemäss Art. 28 Abs.1 nicht einzurechnen.

(4) Im Falle der Ergreifung auf frischer Tat bei Verübung eines Verbrechens hat die zur Verfolgung berufene Behörde dem Präsidenten des Nationalrates die erfolgte Verhaftung unverzüglich mitzuteilen; die Festnahme oder Haft ist aufzuheben, wenn dies der Hauptausschuss des Nationalrates verlangt.

(5) Die Immunität der Mitglieder des Nationalrates (Abs.1 bis 4) endet mit dem Tag des Zusammentrittes des neu gewählten Nationalrates, bei Organen des Nationalrates, deren Funktion über diesen Zeitpunkt hinausgeht, mit dem Erlöschen dieser Funktion.

-3-

Artikel, II

Mit der Vollziehung dieses Bundesverfassungsgesetzes ist die Bundesregierung betraut.

Erläuternde Bemerkungen

Die vorgeschlagene Reform der Bestimmungen über die parlamentarische Immunität hat den Zweck, das Wesen der parlamentarischen Immunität in jenem Umfang, wie dies vom Standpunkt des parlamentarischen Systems her gerechtfertigt und notwendig ist, herauszuarbeiten und gleichzeitig die parlamentarische Immunität dort, wo sie nicht oder nicht mehr gerechtfertigt ist, ersatzlos abzuschaffen.

Gerechtfertigt erscheint die parlamentarische Immunität den Antragstellern vor allem in vier Bereichen:

- 1) Als Beitrag zur vollen Freiheit des parlamentarischen Abstimmungsverhaltens.
- 2) Als Beitrag zur vollen Freiheit der parlamentarischen Argumentation in Wort und Schrift, das heisst als Redefreiheit im Plenum des Nationalrates, in seinen Ausschüssen und Unterausschüssen, sowie im Zuge parlamentarischer Enqueten, bzw. als Freiheit der Wortwahl bei der Abfassung von schriftlichen Interpellationen oder Ausschussberichten.
- 3) Als Beitrag zum Recht des Nationalrates auf unbeeinflusste Zusammensetzung in der Form, dass ein Mitglied des Nationalrates nicht ohne Zustimmung eines parlamentarischen Organs festgenommen oder verhaftet werden kann, ausgenommen der Fall der Ergreifung auf frischer Tat bei Ausübung eines Verbrechens.

-5-

- 4) Als Beitrag zum Recht des Nationalrates, dass seine Mitglieder ihre parlamentarische Funktion und alle damit zusammenhängenden Aufgaben unbehindert ausüben können, durch die Bestimmung, dass ein Mitglied des Nationalrates wegen einer strafbaren Handlung, die mit seiner Funktion als Parlamentarier in einem inneren Zusammenhang steht, nur mit Zustimmung eines parlamentarischen Organs verantwortlich gemacht, das heisst gerichtlich oder behördlich verfolgt werden darf.

Die Bestimmung, daß eine behördliche Verfolgung eines Abgeordneten zum Nationalrat auf jeden Fall dann vorerst ausgeschlossen ist, wenn sich der betreffende Abgeordnete auf einen inneren Zusammenhang des inkriminierten Deliktes mit seiner parlamentarischen Tätigkeit beruft, bietet Gewähr dafür, daß durch die vorgeschlagene Neufassung der verfassungsgesetzlichen Immunitätsbestimmungen in keiner Weise jene Rechte und Pflichten eingeschränkt werden, die eine freie parlamentarische und politische Tätigkeit des Abgeordneten garantieren. Jede Besorgnis, daß durch den vorliegenden Antrag etwa das Recht der Opposition zur Kritik berührt wird, oder daß Abgeordnete durch diesen Antrag in ihrer parlamentarischen Tätigkeit schlechter als bisher gestellt würden, entbehrt jeder Grundlage.

Nicht gerechtfertigt - und daher ersatzlos aufzuheben - ist demgegenüber die parlamentarische Immunität im weiten Bereich aller denkbaren strafbaren Handlungen, die mit der Tätigkeit eines Abgeordneten in keinem inneren Zusammenhang stehen, gleichgültig, ob es sich um Tatbestände handelt, die von einem Gericht oder von einer Verwaltungsbehörde zu ahnden sind.

Diese ersatzlose Aufhebung der Immunität in jenen Bereichen, die in keinem Zusammenhang mit der Tätigkeit von Abgeordneten stehen, deckt sich auch vollinhaltlich mit der bisherigen Praxis des Nationalrates bei der Beschlussfassung über die Aufhebung der Immunität eines seiner Mitglieder. Die durch den Antrag angestrebte Neufassung der parlamentarischen Immunität stellt daher nach Ansicht der Antragsteller nicht zuletzt auch eine Schlussfolgerung aus der bisherigen parlamentarischen Praxis dar. Es erscheint sinnlos, in den genannten Bereichen an der Immunität aus formalen oder historischen Gründen festzuhalten, um sie dann jeweils im Einzelfall regelmässig wiederum aufzuheben. Eine solche Regelung der parlamentarischen Immunität ist dazu geeignet, in der Bevölkerung den Eindruck zu erwecken, dass Parlamentarier ungerechtfertigte Privilegien geniessen. Die Aufhebung der Immunität in diesen Bereichen entspricht der heutigen politischen und gesellschaftlichen Realität und stellt somit einen Schritt zur Weiterentwicklung des Parlamentsrechtes dar.

Der Vorschlag, mit der Entscheidung in Fragen der parlamentarischen Immunität den Hauptausschuss des Nationalrates zu befassen, entspringt der Überlegung, dass die Zahl der Immunitätsfälle in Hinkunft wesentlich geringer sein wird als bisher und dass es nicht notwendig erscheint, in diesen Fällen das relativ aufwendige Verfahren einer Vorberatung durch einen eigenen Ausschuss (Immunitätsausschuss) und einer Endentscheidung durch das Plenum des Nationalrates aufrechtzuerhalten: in den Fällen der sachlichen Immunität im weiteren Sinn des Wortes kommt ein Auslieferungsbegehren nicht in Frage, weil eine gerichtliche oder behördliche Verfolgung von vornherein nicht möglich ist; bei allen jenen Delikten, die in keinem Zusammenhang mit der Mitgliedschaft im Nationalrat stehen, ist eine Auslieferung nicht

notwendig, weil eine gerichtliche bzw. behördliche Verfolgung auch ohne eine solche möglich ist. Somit wird sich der Nationalrat in Hinkunft nur mit Auslieferungsbegehren im Falle von strafbaren Handlungen zu befassen haben, die mit der Funktion eines Mitgliedes des Nationalrates in Zusammenhang stehen, oder wo ein solcher Zusammenhang geltend gemacht wird. Diese Fälle können zweckmässigerweise vom Hauptausschuss des Nationalrates als jenem Organ, das zur Mitwirkung an der Vollziehung berufen ist, erledigt werden, doch ist dies kein unverzichtbares Element des vorliegenden Vorschlages.

Zu den einzelnen Bestimmungen:

Zum Art. I, Abs.1: Dass ein Mitglied des Nationalrates wegen seines parlamentarischen Abstimmungsverhaltens niemals zur Verantwortung gezogen werden kann, entspricht in vollem Umfang der geltenden Rechtslage.

Unter mündlichen oder schriftlichen Äusserung in Ausübung einer parlamentarischen Funktion sind Äusserungen im Anwendungsbereich der Geschäftsordnung des Nationalrates zu verstehen. Das heisst, nicht nur Äusserungen im Plenum des Nationalrates, sondern auch solche im Zuge einer Ausschusssitzung oder einer parlamentarischen Enquete, sowie schriftliche Äusserungen in Anträgen einschliesslich deren Begründung, in schriftlichen Interpellationen und in Ausschussberichten. Nicht aber fallen unter diese, jede Strafverfolgung von vornherein ausschließende Immunität Äusserungen, die beispielsweise im Zuge einer Wählerversammlung, einer Klubsitzung oder einer Pressekonferenz, auch wenn diese im Parlamentsgebäude stattfindet gemacht wurden. Äusserungen dieser Art können jedoch aufgrund ihres inneren Zusammenhanges zur Ausübung einer parlamentarischen Funktion unter die Immunität fallen.

Unter strafbaren Handlungen, die mit der "Funktion als Mitglied des Nationalrates in Zusammenhang stehen" sind Delikte aller Art zu verstehen, die mit den parlamentarischen Pflichten eines Mandatars in einem inneren, sachlichen Zusammenhang stehen. Um klarzustellen, was mit dem Begriff des "inneren Zusammenhanges" gemeint ist, sei beispielsweise angeführt, dass ein Verkehrsunfall, den ein Abgeordneter auf dem Weg zu einer Parlamentssitzung oder zu einer Wählerversammlung verursacht, zwar in einem Zusammenhang, aber keinesfalls in einem inneren Zusammenhang zu der parlamentarischen Tätigkeit stehen kann. Bei einem Verstoss gegen das Versammlungsgesetz wird nach Art und Zweck der Versammlung zu beurteilen sein, ob ein innerer Zusammenhang mit der parlamentarischen Tätigkeit besteht: bei einer Demonstration im Zusammenhang mit einem sportlichen Ereignis, wird ein solcher Zusammenhang nicht gegeben sein; bei einer Demonstration mit einer politischen Zielsetzung, wird jedoch ein solcher innerer Zusammenhang geltend gemacht werden können.

Da in diesem Bereich Zweifelsfälle denkbar sind, soll eine parlamentarische Entscheidung über die Aufhebung der Immunität nicht nur dann notwendig sein, wenn die zur Strafverfolgung berufene Behörde einen solchen Zusammenhang annimmt, sondern auch dann, wenn das betreffende Mitglied des Nationalrates sich auf einen solchen Zusammenhang beruft.

Zum Abs.2:Die vorgeschlagene Regelung entspricht in ihrer Zielsetzung dem Verhaftungs-und Verfolgungshindernis, wie es derzeit im Art. 57 Abs.2 bzw. Abs.3 B-VG normiert ist, doch soll die Verwendung der Worte "weder festgenommen noch verhaftet werden" anstatt der Worte "weder verhaftet oder sonst behördlich verfolgt werden" klarstellen, dass der Abgeordnete zwar nicht seiner Freiheit beraubt werden darf (und insbesondere nicht gehindert werden darf, seinen parlamentarischen Aufgaben nachzukommen), dass aber beispielsweise eine Blutabnahme im Falle des Verdachtes auf Alkoholisierung beim Lenken eines Fahrzeuges oder ähnliche, der vorbeugenden Sicherheit von Sachen oder Personen dienende Massnahmen auch gegenüber einem Abgeordneten getroffen werden können.

Zum Abs.3: Die vorgeschlagene Regelung dient einer Beschleunigung des Verfahrens. Es ist nicht unbillig und in der Praxis durchaus vertretbar zu verlangen, dass der Hauptausschuss des Nationalrates binnen 6 Wochen über ein Ersuchen auf Aufhebung der Immunität zu entscheiden hat. Diese Bestimmung könnte nur während der Sommermonate zu praktischen Schwierigkeiten führen, weshalb die tagungsfreie Zeit des Plenums in die sechswöchige Frist nicht einzurechnen ist, auch wenn den Antragstellern bewusst ist, dass der Hauptausschuss selbst permanent in Funktion ist und eine tagungsfreie Zeit für den Hauptausschuss nicht vorgesehen ist.

Zum Abs.4: Die vorgeschlagene Bestimmung entspricht der geltenden Rechtslage, wenn man davon absieht, dass die Befugnis die Aufhebung der Haft zu verlangen, dem Hauptausschuss übertragen wurde.

Zum Abs.5: Diese Bestimmung entspricht zur Gänze dem bisherigen Art. 57 Abs.5 B-VG.

Es erscheint jedoch notwendig klarzustellen, dass Delikte, die während der Mitgliedschaft zum Nationalrat unter die parlamentarische Immunität fallen, auch nach dem Ende der Mitgliedschaft zum Nationalrat nicht verfolgt werden können; dies entspricht zwar der bisherigen Praxis der Gerichte und Verwaltungsbehörden, doch stehen dem Auffassungen gegenüber, wonach die persönliche Immunität ein blosses Verfolgungshindernis sei, das wegfällt, sobald die Mitgliedschaft zum Nationalrat beendet ist.

Zum Art. II: Die Vollzugsklausel richtet sich nach der Kompetenz zur Vollziehung des B-VG.

In formeller Hinsicht wird beantragt, diesen Antrag unter Verzicht auf die Erste Lesung dem Verfassungsausschuss zuzuweisen.