

Handlungsgrundsätze der Immunitätskommission des Nationalrates und der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates

zur Anwendung der Artikel 17 und 17a des Parlamentsgesetzes sowie
des Artikels 14 des Verantwortlichkeitsgesetzes

vom 27. Juni/15. November 2012

*Die Immunitätskommission des Nationalrates und die Kommission für
Rechtsfragen des Ständerates, gestützt auf Artikel 13a des Geschäftsreglements
des Nationalrates vom 3. Oktober 2003¹ (GRN), sowie Artikel 28a
des Geschäftsreglements des Ständerates vom 20. Juni 2003² (GRS), beschliessen
folgende Handlungsgrundsätze zur Anwendung der Artikel 17 und 17a
des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002³ (ParlG), sowie des Artikels 14
des Verantwortlichkeitsgesetzes vom 14. März 1958⁴ (VG):*

1 Zweck

Die Handlungsgrundsätze bezwecken eine einheitliche Anwendung von Artikel 17 und 17a ParlG sowie von Artikel 14 VG und ein einheitliches Verfahren in beiden zuständigen Kommissionen. Weiter dienen sie der Information der Kommissionen sowie der Öffentlichkeit.

2 Verfahren bei der Prüfung von Gesuchen zur Aufhebung der Immunität

2.1 Anforderungen an das Gesuch

Das Gesetz macht der Strafverfolgungsbehörde keine formellen Vorgaben für Gesuche zur Ermächtigung nach Artikel 17 Absatz 1 ParlG. Damit die Kommissionen in Kenntnis aller relevanten Tatsachen entscheiden können, muss die Strafverfolgungsbehörde in jedem Fall folgende Punkte kurz erläutern:

- a. die vorgeworfenen strafbaren Handlungen;
- b. die Strafbestimmungen, deren Anwendung in Erwägung gezogen wird; und
- c. die Gründe, weshalb diese Bestimmungen im vorliegenden Fall anwendbar scheinen.

Im Übrigen steht es der Strafverfolgungsbehörde frei, darüber zu entscheiden, wie ausführlich das Gesuch gehalten ist und welche Unterlagen sie den zuständigen Kommissionen unterbreitet.

¹ SR 171.13

² SR 171.14

³ SR 171.10

⁴ SR 170.32

2.2 Verfahrensdauer und Fristen

Die Kommissionen sind bestrebt, dazu beizutragen, dass die Behandlung eines Gesuches durch beide Kommissionen in der Regel innert 6 Monaten abgeschlossen werden kann. Diejenige Kommission, die das Gesuch zuerst behandelt, strebt eine erste Beratung des Gesuches innert 2 Monaten nach dessen Eingang an.

2.3 Plausibilitätsprüfung durch die Präsidentinnen

und Präsidenten (Art. 17 Abs. 3^{bis} und 4 ParlG, Art. 14 Abs. 3 VG)

Offensichtlich unhaltbare Gesuche können von den Präsidentinnen und Präsidenten der Kommissionen im gegenseitigen Einvernehmen direkt erledigt werden. Sie setzen die Kommissionen vorgängig darüber in Kenntnis. Verlangt die Mehrheit einer Kommission eine Beratung des Gesuches, so wird das Gesuch im normalen Verfahren nach Artikel 17a behandelt.⁵

Die Präsidentinnen und Präsidenten der Kommissionen können im gegenseitigen Einvernehmen ungenügend begründete Gesuche zur Nachbesserung an die Strafverfolgungsbehörde zurücksenden. Bleibt das Gesuch auch nach der Nachbesserung ungenügend begründet, so wird es dennoch den Kommissionen unterbreitet.⁶

2.4 Beschlussquorum

(Art. 17a Abs. 3 ParlG, Art. 14 Abs. 3 VG)

Bei der Beratung von Gesuchen zur Aufhebung der Immunität bezieht sich das Beschlussquorum auf sämtliche Beschlüsse während der Beratung des Gesuches (inkl. Ordnungsanträge).

2.5 Rechtliches Gehör

(Art. 17a Abs. 4 ParlG, Art. 14 Abs. 4 VG)

Beide Kommissionen hören vor der Beratung eines Gesuches die betroffene Person an. Sie hat Zugang zu den Unterlagen der Kommissionen, soweit diese den Kommissionen als Entscheidungsgrundlage zur materiellen Beurteilung des Gesuches dienen. Einsicht an Dritte ist unter Wahrung der Vertraulichkeit gemäss Artikel 47 ParlG zu gewähren, sofern dies zur Wahrnehmung des rechtlichen Gehörs der betroffenen Person notwendig ist.

2.6 Anhörung Dritter

Die Kommissionen können zur Erfüllung ihrer Aufgabe weitere Personen anhören. Es besteht jedoch keinerlei Anspruch auf Anhörung seitens Dritter.

⁵ Angepasst durch Beschlüsse der Rechtskommission des Ständerates vom 3. Juli 2014 und der Immunitätskommission des Nationalrates vom 10. September 2014 sowie durch Beschlüsse der Rechtskommission des Ständerates vom 17. Januar 2019 und der Immunitätskommission des Nationalrates vom 25. Februar 2019.

⁶ Angepasst durch Beschlüsse der Rechtskommission des Ständerates vom 17. Januar 2019 und der Immunitätskommission des Nationalrates vom 25. Februar 2019.

2.7 Umgang mit Kommissionsunterlagen

Sämtliche Unterlagen zur Behandlung von Gesuchen werden nicht auf dem Extranet zur Verfügung gestellt (vgl. Art. 6a Abs. 4 ParlVV). Stellvertretende Mitglieder werden nur dann mit den Unterlagen bedient, wenn sie tatsächlich zum Einsatz kommen. Ansonsten haben sie keinen Anspruch auf Einsicht in die Kommissionsunterlagen.

2.8 Inhalt und Form der Entscheide

Die Entscheide der Kommissionen werden in schriftlicher Form festgehalten. In den Kommissionsentscheiden wird festgehalten, was die Kommission entschieden hat und mit welchem Stimmenverhältnis; sie enthalten weiter Ausführungen über die Ausgangslage, die rechtlichen Grundlagen sowie über die Erwägungen der Kommissionsmehrheit wie auch allfälliger Kommissionsminderheiten. Die Entscheide werden nach ihrer definitiven Verabschiedung in der Parlamentsdatenbank Curia Vista sowie auf den Webseiten der Kommissionen publiziert.

2.9 Information

- a. Information der beschuldigten Person (Art. 17a Abs. 6 ParlG, Art. 14 Abs. 3 VG): Die betroffene Person wird unmittelbar im Anschluss an die Sitzung einer Kommission in der Regel mündlich informiert.
- b. Information der Öffentlichkeit und der Räte (Art. 17a Abs. 6 ParlG, Art. 14 Abs. 3 VG): Im Anschluss an die Sitzung findet entweder eine mündliche oder eine schriftliche Information der Öffentlichkeit statt. Im Fall einer schriftlichen Information geht dieselbe auch an die Ratsmitglieder. Im Fall einer mündlichen Information erfolgt die Information der Räte so rasch als möglich mittels eines Schreibens an die Räte oder mit dem Austeilen der schriftlichen Entscheide der Kommissionen.
- c. Information der Schwesterkommission: Die Kommissionen ernennen im Anschluss an ihre Entscheide eine Berichterstatterin oder einen Berichterstatter, die oder der den Entscheid in der Schwesterkommission vertritt. Der schriftliche Entscheid wird der Schwesterkommission unterbreitet, sofern dies aus zeitlicher Sicht möglich ist.
- d. Verkehr mit den Strafverfolgungsbehörden: Im Sinne einer klaren Information der Strafverfolgungsbehörde wird festgehalten, dass diese grundsätzlich nur am Ende des Verfahrens aktiv schriftlich informiert wird.

3 Grundsätze zum materiellen Entscheid

3.1 Allgemeine Grundsätze

- a. Gemäss Artikel 17 Absatz 1 ParlG sowie Artikel 14 VG bedarf die Strafverfolgung der dort erwähnten Personen wegen einer Handlung, die in unmittelbarem Zusammenhang mit ihrer amtlichen Stellung und Tätigkeit steht, einer Ermäch-

tigung der zuständigen Kommissionen (IK-N und RK-S, vgl. Art. 13a GRN und Art. 28a GRS). Die mit der Strafverfolgung befassten kantonalen oder eidgenössischen Strafverfolgungsbehörden haben in diesen Fällen von Amtes wegen eine Ermächtigung einzuholen.

- b. Ist *strittig*, ob eine Ermächtigung erforderlich ist, so entscheiden darüber die zuständigen Kommissionen (Art. 21 ParlG; vgl. Ziffer 3.2).
- c. Das Erfordernis einer Ermächtigung nach Artikel 17 Absatz 1 ParlG entfällt nicht durch *Zustimmung der betroffenen Person*.

3.2 Voraussetzungen für das Eintreten auf ein Immunitätsaufhebungsgesuch

- a. Der unmittelbare Zusammenhang zwischen der geltend gemachten strafbaren Handlung und der amtlichen Stellung und Tätigkeit ist *vorfrageweise* zu prüfen (Eintretensfrage).
- b. Die Kommissionen haben hierbei die Frage zu beantworten, ob sich die geltend gemachte Handlung im *Schutzbereich der relativen Immunität* befindet oder nicht. Sie definieren damit den Umfang des *Strafverfolgungsprivileges* der Mitglieder der Bundesversammlung und weiterer Behördenmitglieder gemäss VG.
- c. Gemäss Revision der Immunitätsbestimmungen im Jahre 2011⁷ ist das Strafverfolgungsprivileg *restriktiv* anzuwenden und der Schutzbereich der relativen Immunität grundsätzlich eng zu fassen. Der Zusammenhang darf also nicht leichthin angenommen werden, er ist nachzuweisen.
- d. Wird der unmittelbare Zusammenhang bejaht, ist auf das Begehren um Aufhebung der Immunität *einzutreten* und die Frage der Aufhebung zu prüfen (vgl. Ziff. 3.3). Wird der unmittelbare Zusammenhang verneint, so ist eine Strafverfolgung ohne Ermächtigung möglich.
- e. Stimmen die Kommissionen in der Eintretensfrage nicht überein, so muss vorab diese *Differenz* gemäss Art. 17a Abs. 2 ParlG bereinigt werden.

3.3 Voraussetzungen für die Aufhebung der Immunität

- a. *Verfahrensrechtliche Voraussetzung* für die Aufhebung der Immunität ist, dass die Kommissionen sich *einig* sind, dass die vorgeworfenen Handlungen im Schutzbereich der relativen Immunität liegen, und sie deshalb auf das Begehren *eingetreten* sind.
- b. Zur Prüfung der Frage der Aufhebung der Immunität ist eine *Interessenabwägung* vorzunehmen, nämlich zwischen dem öffentlichen Interesse an der Ausübung des parlamentarischen Mandats und damit der Funktionsfähigkeit der Volksvertretung insgesamt auf der einen Seite und dem ebenfalls öffentlichen Interesse an der Strafverfolgung andererseits.
- c. Diese zwei Interessen lassen sich wie folgt umschreiben:
 - I. *Institutionelle Interessen*: Die Immunität soll sicherstellen, dass der Ratsbetrieb reibungslos ablaufen kann, indem die Ratsmitglieder in Ausübung ih-

⁷ AS 2011 4627

rer amtlichen Tätigkeit keine missbräuchlichen, auf haltlosen Anschuldigungen beruhenden oder wenig bedeutenden Strafverfahren zu befürchten haben.

II. *Rechtsstaatliches Interessen im Zusammenhang mit der Strafverfolgung:* Gemäss Schweizer Strafrecht, das auf dem Prinzip der Rechtsstaatlichkeit der Verfolgung beruht, müssen den Strafbehörden gemeldete Straftaten geahndet werden. Es besteht ein grosses öffentliches Interesse daran, dass das Strafverfahren abgeschlossen werden kann; dieses Interesse wächst mit der Schwere der Straftat. Das Interesse des Opfers an einem wirksamen Schutz durch das Strafrecht gilt es ebenfalls zu berücksichtigen.

- d. Als Leitlinie für diese Interessensprüfung gilt das *Verhältnismässigkeitsprinzip*. Das heisst, 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.
- e. Der Grundsatz der Angemessenheit berechtigt indes nicht, die Immunität generell oder schlechthin voranzustellen. Bei der Handhabung bleibt stets zu beachten, dass das Strafverfolgungsprivileg die Ausnahme von dem ebenso allgemeinen Grundsatz der gleichmässigen Strafverfolgung (Offizialprinzip) darstellt. Der Grundsatz rechtfertigt es aber, *im Zweifelsfalle*, wo relative Immunität grundsätzlich gegeben ist, diese nicht aufzuheben.
- f. Im Rahmen der Interessensabwägung ist auch die Frage zu stellen, ob eine *strafbare Handlung ernsthaft in Frage steht*. Erweist sich die Strafbarkeit des Verhaltens – stets im Rahmen einer vorläufigen Beurteilung – als zweifelhaft oder als nicht gegeben, ist die Immunität nicht aufzuheben.
- g. Beschliessen die Kommissionen, die *Immunität nicht aufzuheben*, so ist eine *Strafverfolgung ausgeschlossen*. Beschliessen die Kommissionen, die *Immunität aufzuheben*, so ist die Strafverfolgungsbehörde *ermächtigt*, ein Verfahren durchzuführen.
- h. Stimmen die Kommissionen in der Frage der Aufhebung nicht überein, so muss diese *Differenz* gemäss Art. 17a Abs. 2 ParlG bereinigt werden.

