

Ständerat

Conseil des Etats

Consiglio degli Stati

Cussegl dals stadis



---

## 12.190      Immunität von Nationalrat Christoph Blocher. Gesuch um Aufhebung

---

Entscheid der Kommission für Rechtsfragen vom 31. Mai 2012

---

Die Kommission für Rechtsfragen des Ständerates (RK-S) hat an ihrer Sitzung vom 31. Mai 2012 das Gesuch der Staatsanwaltschaft des Kantons Zürich vom 27. März 2012 um Aufhebung der Immunität von Nationalrat Christoph Blocher geprüft. Bereits vor ihr hat die Immunitätskommission des Nationalrates, als erstberatende Kommission im Sinne von Artikel 17a Absatz 1 Parlamentsgesetz (ParlG; SR 171.10), das Gesuch an ihrer Sitzung vom 25. April 2012 beraten.

### **Antrag der Kommission**

Soweit sich das Gesuch auf Handlungen bezieht, welche Nationalrat Christoph Blocher vor seinem Amtsantritt am 5. Dezember 2011 getätigt hat, ist die Kommission mit 11 zu 2 Stimmen nicht auf das Gesuch eingetreten.

Soweit sich das Gesuch auf Handlungen von Nationalrat Christoph Blocher bezieht, welche dieser am 27. Dezember 2011 getätigt hat, ist die Kommission mit 10 zu 3 Stimmen nicht auf das Gesuch eingetreten.

Im Namen der Kommission  
Die Präsidentin:

Anne Seydoux-Christe

### Inhalt des Berichtes

- 1 Ausgangslage
- 2 Entscheid der Immunitätskommission des Nationalrates vom 25. April 2012
- 3 Anhörung von Nationalrat Christoph Blocher vor der RK-S vom 31. Mai 2012
- 4 Rechtliche Grundlagen
- 5 Erwägungen der Kommission



## **1 Ausgangslage**

Mit Gesuch vom 27. März 2012 hat die Staatsanwaltschaft des Kantons Zürich (nachfolgend Staatsanwaltschaft) bei der Immunitätskommission des Nationalrates (IK-N) sowie bei der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates (RK-S) ein Gesuch eingereicht betreffend die Aufhebung der relativen Immunität von Nationalrat Christoph Blocher. Die Staatsanwaltschaft schreibt darin, dass sie gestützt auf die bisherigen Ermittlungen in einem laufenden Strafverfahren gegen weitere Personen am 19. März 2012 auch gegen Nationalrat Christoph Blocher ein Strafverfahren wegen der Verletzung des Bankgeheimnisses eröffnet habe. Sie geht aufgrund von öffentlichen Informationen sowie aufgrund der bisherigen Ermittlungsergebnisse davon aus, dass Nationalrat Christoph Blocher im Zusammenhang mit dem Bekanntwerden von vertraulichen Banktransaktionen des ehemaligen Präsidenten der Schweizerischen Nationalbank (SNB), Philipp Hildebrand, gemeinsam mit weiteren Personen eine wesentliche Rolle gespielt habe.

Die Staatsanwaltschaft stellt ihre Anträge im Hinblick auf die Weiterführung der Strafverfolgung von zwei konkreten Tatverdachten: Die Staatsanwaltschaft geht vom begründeten Tatverdacht aus, dass sich Christoph Blocher am 3. Dezember 2011 anlässlich eines Treffens mit dem Anwalt Hermann Lei und einem Angestellten der Bank Sarasin (Reto T.) der Gehilfenschaft zur Verletzung des Bankgeheimnisses strafbar gemacht hat (Tatverdacht 1). Weiter geht die Staatsanwaltschaft vom begründeten Verdacht der versuchten Verleitung zur Verletzung des Bankgeheimnisses durch Nationalrat Christoph Blocher am 27. Dezember 2011 aus, wo es gemäss Staatsanwaltschaft zu einem weiteren Treffen mit Hermann Lei gekommen ist (Tatverdacht 2).

Die Staatsanwaltschaft beantragt in ihrem Gesuch, es sei festzustellen, dass vorliegend keine Immunität gegeben sei; eventualiter beantragt sie, die Ermächtigung zur Weiterführung der Strafuntersuchung gegen Nationalrat Christoph Blocher sei zu erteilen.

## **2 Entscheid der Immunitätskommission des Nationalrates vom 25. April 2012**

Als ertsberatende Kommission hat die IK-N das Gesuch an ihrer Sitzung vom 25. April 2012 behandelt. Sie hat Nationalrat Christoph Blocher angehört und anschliessend Beschluss gefasst. Die Kommission hat mit 6 zu 2 Stimmen bei einer Enthaltung entschieden, auf das Gesuch nicht einzutreten, soweit es sich auf Handlungen von Nationalrat Christoph Blocher bezieht, welche dieser vor seinem Amtsantritt am 5. Dezember 2011 getätigt hat. Die Kommission hat mit 5 zu 3 Stimmen bei einer Enthaltung entschieden, auf das Gesuch einzutreten, soweit es sich auf Handlungen von Nationalrat Christoph Blocher bezieht, welche nach dem 5. Dezember 2011 erfolgt sind. Soweit sie auf das Gesuch eingetreten ist, hat sie mit 5 zu 4 Stimmen entschieden, die Immunität von Nationalrat Christoph Blocher nicht aufzuheben.

## **3 Anhörung von Nationalrat Christoph Blocher vor der RK-S vom 31. Mai 2012**

Am 31. Mai hat die Kommission für Rechtsfragen Nationalrat Christoph Blocher angehört. Er hat anlässlich seiner Anhörung im Wesentlichen auf seine Ausführungen vor der IK-N hingewiesen (vgl. Zusammenfassung im Entscheid der Immunitätskommission vom 25. April 2012, S. 2f). Vor der RK-S äusserte er sich ausführlich zur Frage des zeitlichen Geltungsbereiches der relativen Immunität. Aus seiner Sicht beginnt der Schutz der parlamentarischen Immunität bereits zum Zeitpunkt der Rechtsgültigkeit der Wahl. Er verweist zu diesem Zweck auf die Lehre und Praxis, welche nach seinen Darlegungen einhellig der Meinung sei, dass der Beginn des Immunitätsschutzes auf einen Zeitpunkt vor der Vereidigung, meist auf den Eintritt der Rechtskraft der Wahl, angesetzt werde. Er betonte deshalb noch einmal, dass er für sein Handeln am 3. Dezember 2011 bereits



Immunitätsschutz genieße. In Bezug auf die ihm vorgeworfenen Tatbestände hielt er fest, dass er weder Gehilfenschaft geleistet habe zur Verletzung des Bankgeheimnisses, noch irgendjemanden dazu angestiftet hätte, mit den Bankdaten von Philipp Hildebrand an die Medien zu gehen. Weiter führte er aus, dass selbst wenn die Vorwürfe stimmen würden, er als Nationalrat gehandelt habe, denn es sei Teilfunktion der parlamentarischen Oberaufsicht, dass ein einzelner Parlamentarier Missständen, die ihm zugetragen werden, nachgeht und dafür sorgt, dass diese behoben werden. Es sei deshalb davon auszugehen, dass er als Nationalrat angegangen worden ist und in der Folge als Nationalrat gehandelt habe. Abschliessend fasste er zusammen, dass ihm für sämtliche, von ihm in der Sache aber nicht anerkannten Vorwürfe der Staatsanwaltschaft die parlamentarische Immunität zuzubilligen sei und der Staatsanwaltschaft die Ermächtigung zur Führung eines Strafverfahrens gegen ihn zu verweigern sei.

#### 4 Rechtliche Grundlagen

Die Mitglieder der Bundesversammlung können für ihre Äusserungen in den Räten und in deren Organen rechtlich nicht zur Verantwortung gezogen werden (Art. 162 Abs. 1 der Bundesverfassung [SR 101], Art. 16 ParlG). Diese sogenannte absolute Immunität kann nicht aufgehoben werden. Wegen einer strafbaren Handlung, die in unmittelbarem Zusammenhang mit seiner amtlichen Stellung oder Tätigkeit steht, kann gegen ein Ratsmitglied ein Strafverfahren nur mit der Ermächtigung der Bundesversammlung eingeleitet werden (Art. 17 Abs. 1 ParlG). Die blosser Zustimmung des betroffenen Ratsmitgliedes zum Strafverfahren genügt dabei nicht. Im vorliegenden Fall geht es um diese sogenannte relative Immunität.

Ein Gesuch um Aufhebung der Immunität eines Ratsmitgliedes wird von den zuständigen Kommissionen beider Räte behandelt (Art. 17 Abs. 1 ParlG). Das Gesuch wird von der Kommission desjenigen Rates zuerst behandelt, dem das beschuldigte Mitglied angehört (Art. 17a Abs. 1 ParlG).

Bei der Prüfung eines Gesuches muss sich die Kommission vorab die Frage stellen, ob die inkriminierte Tätigkeit in unmittelbarem Zusammenhang mit der amtlichen Tätigkeit oder Stellung steht (Art. 17 Abs. 1 ParlG); nur dann beschliesst sie, auf das Gesuch einzutreten. Verneint sie den Zusammenhang, so tritt sie auf das Gesuch nicht ein und die Strafverfolgung kann aufgenommen werden. Ist die Kommission auf das Gesuch eingetreten, so muss sie entscheiden, ob die Immunität aufzuheben ist oder nicht. In einem ersten Schritt muss sie eine summarische Prüfung der Strafbarkeit der vorgeworfenen Taten vornehmen - wenn diese mit grosser Wahrscheinlichkeit ausgeschlossen werden muss, dann muss die Aufhebung der Immunität konsequenterweise verweigert werden. In einem zweiten Schritt ist eine Abwägung öffentlicher Interessen 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.

Diese zwei Interessen lassen sich wie folgt umschreiben:

- *Institutionelle Interessen:* Die Immunität soll sicherstellen, dass der Ratsbetrieb reibungslos ablaufen kann, indem die Ratsmitglieder in Ausübung ihrer amtlichen Tätigkeit keine missbräuchlichen, auf haltlosen Anschuldigungen beruhenden oder wenig bedeutenden Strafverfahren zu befürchten haben.
- *Rechtsstaatliches Interessen im Zusammenhang mit der Strafverfahren gegen das Ratsmitglied:* Gemäss Schweizer Strafrecht, das auf dem Prinzip der Rechtsstaatlichkeit der Verfolgung beruht, müssen den Strafbehörden gemeldete Straftaten geahndet werden. Es besteht ein grosses öffentliches Interesse daran, dass 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.



## 5 Erwägungen der Kommission

Die Kommission hat die beiden Tatverdachte, welche die Staatsanwaltschaft vorbringt, getrennt beraten und getrennt darüber Beschluss gefasst.

### 5.1 Beurteilung des Tatverdacht 1

Der Tatverdacht 1 bezieht sich auf Handlungen von Nationalrat Christoph Blocher, welche dieser laut Staatsanwaltschaft am 3. Dezember 2011 getätigt hat. Die Kommission musste hier vorab die Grundsatzfrage beantworten, ob Handlungen, welche vor dem Amtsantritt eines Ratsmitgliedes erfolgt sind, überhaupt von der relativen Immunität geschützt sind. Eine Mehrheit der Kommission schloss sich der Meinung der IK-N an und kam zum Schluss, dass zur Bestimmung des Beginns der Schutzwirkung der relativen Immunität an den Zeitpunkt des Amtsantrittes anzuknüpfen ist. Nebst den Argumenten, welche bereits die IK-N vorgebracht hat (vgl. Bericht der Immunitätskommission vom 25. April 2012, S. 4f), bringt die Kommissionsmehrheit vor, dass die Bundesverfassung in Artikel 145 festhält, dass der Nationalrat auf die Dauer von 4 Jahren gewählt werde und unbestritten sei, dass diese 4 Jahre nicht mit dem Wahltag beginnen, sondern mit dem Amtsantritt im Zeitpunkt der Vereidigung. Wenn eine Woche vor der Vereidigung die Bundesversammlung ausserordentlicher Weise einberufen werden müsse, beispielsweise zur Wahl eines Generals, dann sei dafür zweifellos die alte Bundesversammlung zuständig und nicht die neu gewählte Bundesversammlung. Weiter sei es auch so, dass nach dem Wahltag die Kommissionen in alter Zusammensetzung weiterarbeiten würden bis zum Tag des Legislaturwechsels. Würde man eine andere Meinung vertreten, so gäbe es während einer Übergangszeit anstatt 200 beispielsweise 325 Abgeordneten. Ein weiteres Argument für die Anknüpfung an den Zeitpunkt des Amtsantrittes liegt nach Ansicht der Kommissionsmehrheit auch darin, dass der Beginn des Immunitätsschutzes aufgrund eines einheitlichen, klar definierbaren und sowohl für die Gewählten wie auch für die Öffentlichkeit transparenten Zeitpunkt definiert werden müsse. Der Zeitpunkt der rechtskräftigen Wahl hingegen differiere erstens von Kanton zu Kanton je nach Beschwerdeeingängen und zweitens werde die rechtskräftige Wahl den gewählten Ratsmitgliedern gar nicht offiziell mitgeteilt.

Eine Kommissionsminderheit ist der Ansicht, dass eine strenge Anknüpfung an den Zeitpunkt des Amtsantrittes dem Zweck der Immunität nicht gerecht werde. Sie plädiert dafür, dass die Immunität – vorausgesetzt, die Vereidigung ist erfolgt – auch Sachverhalte betreffen kann, die vor der Vereidigung eingetreten sind. Dies gilt umso mehr, wenn es sich um Sachverhalte handelt, die am Tage der Vereidigung nicht abgeschlossen sind und über die Vereidigung hinaus in jene Zeit gehen, wo es unbestritten ist, dass die Vereidigung stattgefunden hat. In dem Sinne kommt die Kommissionsminderheit zum Schluss, dass die Immunität die Vereidigung zwar voraussetze, dies jedoch nicht ausschliesse, dass Sachverhalte geschützt sind, die sich vorher ereignet haben. Sie spricht sich deshalb für ein Eintreten in Bezug auf Tatverdacht 1 aus.

Die Kommission beschliesst mit 11 zu 2 Stimmen, nicht auf das Gesuch einzutreten, soweit es sich auf Handlungen bezieht, welche sich am 3. Dezember 2011 – also vor Amtsantritt von Nationalrat Christoph Blocher – ereignet haben.

Es ist noch anzufügen, dass die Kommission – wie dies auch schon die IK-N getan hat – vorab die Frage klärte, welches Recht auf Handlungen anzuwenden sei, welche vor dem Inkrafttreten der neuen Immunitätsbestimmungen am 5. Dezember 2011 (AS 2011 4627) erfolgt sind. Sie hat einstimmig festgehalten, dass gemäss der Übergangsbestimmung zur Änderung des Parlamentsgesetzes vom 17. Juni 2011 Gesuche, welche nach dem 5. Dezember bei der



Bundesversammlung eingereicht worden sind, sowohl verfahrensrechtlich wie auch materiell nach neuem Recht zu behandeln sind – dies völlig unabhängig davon, ob sich die Handlungen, auf welche sich das Gesuch bezieht, vor oder nach dem 5. Dezember 2011 ereignet haben.

## 5.2 Beurteilung des Tatverdachtes 2

Der Tatverdacht 2 bezieht sich auf Tathandlungen, welche am 27. Dezember 2011 - also nach dem Amtsantritt von Nationalrat Christoph Blocher - erfolgt sind. Nationalrat Christoph Blocher wird dabei eine versuchte Verleitung zur Verletzung des Bankgeheimnisses vorgeworfen. Die Staatsanwaltschaft geht davon aus, dass es am 27. Dezember 2011 im Hause von Nationalrat Christoph Blocher zu einem Treffen mit Hermann Lei gekommen ist. Die Staatsanwaltschaft begründet im Gesuch ihren Tatverdacht folgendermassen: „Es besteht der begründete Verdacht, dass der Beschuldigte [Nationalrat Christoph Blocher] anlässlich dieses Treffens Hermann Lei auch darüber informiert hat, dass der Journalist Urs Paul Engeler von der Weltwoche in der Angelegenheit Hildebrand am Recherchieren sei. Ausserdem soll der Beschuldigte bei diesem Treffen Hermann Lei dazu bestimmt haben, gemeinsam mit Reto T. den Journalisten Urs Paul Engeler zu kontaktieren und diesen über die nach wie vor geheimen Banktransaktionen von Dr. Philipp Hildebrand zu informieren. Unmittelbar nach dieser Besprechung in Herrliberg ist es zu mehreren Treffen zwischen Hermann Lei und Reto T. gekommen, anlässlich welcher Hermann Lei zumindest versucht haben soll, Reto T. zum Gang zur Weltwoche bzw. zur Preisgabe der vertraulichen Bankdaten gegenüber Herrn Urs Paul Engeler zu bewegen.“

Die Kommission musste sich in einem ersten Schritt die Frage stellen, ob die in Frage stehenden Handlungen im Sinne von Artikel 17 Absatz 1 ParlG in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der amtlichen Stellung und Tätigkeit von Nationalrat Christoph Blocher stehen.

Die Mehrheit der Kommission kommt zum Schluss, dass eine versuchte Verleitung zur Weitergabe von geheimen Bankdaten an die Medien nicht eine Handlung sein könne, die in unmittelbarem Zusammenhang mit der amtlichen Stellung und Tätigkeit eines Nationalrates stehe.

Die Kommissionsmehrheit ist der Ansicht, dass die Oberaufsicht, welche nach Artikel 169 der Bundesverfassung und Artikel 26 ParlG Aufgabe der Bundesversammlung ist, nicht durch jedes einzelne Ratsmitglied wahrgenommen wird, sondern, dass wie in Artikel 52 ParlG verankert „die Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) [...] die Oberaufsicht über die Geschäftsführung nach Artikel 26 Absätze 1, 3 und 4“ ausüben. Diese Kommissionen haben auch die entsprechenden Instrumente und Rechte, insbesondere Informationsrechte, um die Oberaufsicht wahrzunehmen. Ein einzelnes Ratsmitglied hingegen habe von Gesetzes wegen keine individuelle Oberaufsichtsfunktion. Folglich könne nicht eine einzelne Handlung eines Ratsmitgliedes als Handlung in Wahrnehmung der Oberaufsicht betrachtet werden und damit als Handlung im unmittelbaren Zusammenhang mit der amtlichen Stellung und Tätigkeit eines Ratsmitgliedes. Die Kommissionsmehrheit bestreitet nicht, dass es legitim ist, dass Parlamentarierinnen und Parlamentarier beim Verdacht auf Missstände oder bei Kenntnis solcher Missstände im Bereich der Oberaufsicht des Bundes die zuständigen Aufsichtsorgane informieren. In diesem Sinne beurteilt die Kommissionsmehrheit auch die Information der Bundespräsidentin durch Nationalrat Christoph Blocher im Dezember 2011 als richtigen und gerechtfertigten Schritt. Diese Handlung ist jedoch nicht Gegenstand des Gesuches der Staatsanwaltschaft. Ebenso legitim wäre es aus Sicht der Kommissionsmehrheit gewesen die zuständigen Kommissionen der Bundesversammlung zu orientieren oder mit den Mitteln, welche einem einzelnen Ratsmitglied zustehen – bspw. durch Einreichen von Vorstössen – der Sache nachzugehen. Vorliegend lautet der Vorwurf jedoch



dahingehend, dass Nationalrat Christoph Blocher versucht habe, Hermann Lei zur Verletzung des Bankgeheimnisses zu verleiten. Eine solche Anstiftung ist nach Ansicht der Mehrheit der Kommissionsmitglieder jedoch nicht eine Handlung, welche einen unmittelbaren Zusammenhang mit der amtlichen Stellung und Tätigkeit eines Parlamentariers aufweist. Dies umsoweniger, als die Bundesversammlung bei der Revision der Immunitätsbestimmungen im letzten Jahr, den zuständigen Kommissionen den klaren Auftrag gegeben hat, die Immunitätsbestimmung restriktiver zu handhaben, damit den Immunitätsbegriff enger zu definieren und nur Handlungen dem Strafverfolgungsprivileg zu unterstellen, welche einen unmittelbaren Zusammenhang mit der amtlichen Stellung und Tätigkeit eines Ratsmitgliedes aufweisen.

Eine Minderheit der Kommission gewichtet hingegen stärker, dass Parlamentarierinnen und Parlamentarier Anlaufstelle sein müssen für Bürgerinnen und Bürger, welche ihnen Informationen über Missstände zukommen lassen wollen. Nur so können die Ratsmitglieder ihre Funktion als Bürgervertretung wahrnehmen. Handlungen im Zusammenhang mit solchen Informationen haben deshalb einen unmittelbaren Zusammenhang mit dem parlamentarischen Mandat und sollten dem Schutz der relativen Immunität unterstellt sein. Die Kommissionsminderheit votiert deshalb für ein Eintreten.

Die Kommission hat mit 10 zu 3 Stimmen entschieden, auf das Gesuch der Staatsanwaltschaft Zürich soweit es sich auf den Tatverdacht 2 bezieht, nicht einzutreten.

### **5.3 Weiteres Verfahren**

Mit ihrem Nichteintretensbeschluss in Bezug auf Tatverdacht 1 hat die RK-S dem Entscheid der IK-N vom 25. April 2012 zugestimmt. Damit herrscht Übereinstimmung zwischen den Kommissionen und das Verfahren in Bezug auf Tatverdacht 1 ist abgeschlossen.

Mit dem Beschluss, auf das Gesuch im Bezug auf Tatverdacht 2 nicht einzutreten, hat sie jedoch eine Differenz zum Beschluss der IK-N geschaffen, welche zu Tatverdacht 2 Eintreten und Nichtaufheben beschlossen hat. Gemäss Artikel 17a Absatz 2 ParlG geht nun die Differenz über den Eintretensbeschluss zurück an die IK-N. Hält diese an ihrem Eintreten fest und damit die Differenz aufrecht, so kommt dieser Beschluss ein weiteres Mal zurück in die RK-S. Hält diese ein zweites Mal an der Ablehnung des Eintretens fest, so ist dieser Entscheid endgültig.