

Nationalrat

Conseil national

Consiglio nazionale

Cussegl naziunal



12.190 Immunität von Nationalrat Christoph Blocher. Gesuch um Aufhebung

Entscheid der Immunitätskommission vom 7. Juni 2012

Die Immunitätskommission des Nationalrates hat an ihrer Sitzung vom 7. Juni 2012 die Differenzen zwischen ihr und der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates (RK-S) beraten zum Gesuch der Staatsanwaltschaft des Kantons Zürich vom 27. März 2012 um Aufhebung der Immunität von Nationalrat Christoph Blocher.

Entscheid der Kommission

Die Kommission hat mit 5 zu 4 Stimmen entschieden, an ihrem Entscheid festzuhalten, auf das Gesuch einzutreten, soweit es sich auf Handlungen von Nationalrat Christoph Blocher bezieht, welche ihm für den 27. Dezember 2011 vorgeworfen werden.

Im Namen der Kommission
Der Präsident:

Heinz Brand

Inhalt des Berichtes

- 1 Ausgangslage
- 2 Rechtliche Grundlagen
- 3 Entscheid der Immunitätskommission des Nationalrates vom 25. April 2012
- 4 Entscheid der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates vom 31. Mai 2012
- 5 Erwägungen der Kommission



1 Ausgangslage

1.1 Das Gesuch der Staatsanwaltschaft vom 27. März 2012

Mit Gesuch vom 27. März 2012 hat die Staatsanwaltschaft des Kantons Zürich (nachfolgend Staatsanwaltschaft) bei der Immunitätskommission des Nationalrates sowie bei der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates 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 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.

Gemäss Artikel 17a Abs. 2 ParlG findet eine Differenzenbereinigung zwischen den Kommissionen statt, falls die Beschlüsse der Kommissionen über das Eintreten auf das Gesuch oder über die Aufhebung der Immunität nicht übereinstimmen. Die zweite Ablehnung durch eine Kommission ist endgültig. Diese Regelung entspricht dem im Jahre 1962 eingeführten Differenzbereinigungsverfahren für besondere Fälle gemäss Artikel 95 ParlG. Dahinter steht der Grundgedanke, dass in Differenzbereinigungsverfahren, in denen ein übereinstimmender Beschluss nicht herbeigeführt werden kann, sich derjenige Rat durchsetzt, der eine ablehnende Haltung in der Sache einnimmt. Dies gilt beispielsweise auch für das Eintreten auf Erlassentwürfe (Art. 95 Abs. a ParlG) oder für die Genehmigung von völkerrechtlichen Verträgen (Art. 95 Bst. c ParlG).

Für Differenzen bei Immunitätsgeschäften bedeutet dies Folgendes:

- Bei Uneinigkeit über das Eintreten auf ein Gesuch muss zuerst diese Differenz bereinigt werden; das heisst, dass nur die Eintretensfrage Gegenstand der Differenzenbereinigung ist (analog zum Verfahren nach Artikel 95 Buchstabe a ParlG¹). Verneint eine Kommission zweimal die Frage, ob zwischen der inkriminierten Handlung und dem parlamentarischen Mandat ein unmittelbarer Zusammenhang besteht, ob also überhaupt ein Immunitätsfall besteht und das Strafverfolgungsprivileg zur Anwendung kommt, dann setzt sich diese Kommission durch und eine Strafverfolgung kann ohne das Einholen einer Ermächtigung durchgeführt werden;
- Herrscht in Bezug auf das Eintreten Übereinstimmung zwischen den Kommissionen, ist also unbestritten, dass das betroffene Ratsmitglied grundsätzlich Immunitätsschutz genießt, sind die Kommissionen sich aber nicht einig über die Frage der Aufhebung, dann ist eine zweimalige Ablehnung dieser Aufhebung definitiv und eine Strafverfolgung ist ausgeschlossen. Auch diese Regel, die derjenigen Kommission Priorität einräumt, welche sich zweimal gegen die Aufhebung ausspricht, ist im Sinne des Grundsatzes, dass derjenige Rat sich durchsetzt, welcher in der Sache eine ablehnende Haltung einnimmt.

Der Grund dafür, weshalb bei Uneinigkeit über das Eintreten eine Strafverfolgung möglich ist, bei Uneinigkeit über die Aufhebung hingegen nicht, liegt im Inhalt der jeweiligen Entscheide:

- Die relative Immunität (Strafverfolgungsprivileg) stellt eine Ausnahme zum Grundsatz der Strafverfolgung dar. Wenn die Kommissionen sich nicht sicher sind oder sich nicht einig sind, ob die Handlungen sich im Schutzbereich der relativen Immunität befinden, dann gilt im Zweifelsfalle keine Privilegierung.
- Wenn sich die Kommissionen hingegen einig sind, dass man sich im Anwendungsbereich der relativen Immunität befindet, dann führt derselbe Grundgedanke zur umgekehrten Auswirkung: Im Zweifelsfalle oder wenn die Kommissionen sich nicht einig sind, wird der Schutz belassen resp. die Immunität nicht aufgehoben.

¹ Vgl. dazu auch die Praxis der Räte : « Deux mots sur la procédure. Si vous vous ralliez, comme la majorité de votre commission, à la décision du Conseil des Etats, il y a décision concordante et l'objet est liquidé. La poursuite pénale pourra continuer sans l'assentiment des Chambres fédérales puisque ces dernières auront décidé que leur accord n'a pas à intervenir. Si vous persistez sur votre première décision, à savoir d'entrer en matière et de ne pas lever l'immunité de notre collègue, le Conseil des Etats devra se prononcer à nouveau. C'est la procédure simplifiée d'élimination des divergences qui s'applique, soit l'article 95, phrase introductive de la loi sur le Parlement. Si le Conseil des Etats maintient sa décision de ne pas entrer en matière, l'objet est liquidé et la poursuite pénale suivra son cours. » (AB 2007 1377)



3 Entscheid der Immunitätskommission des Nationalrates vom 25. April 2012

Als erstberatende 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 (zur Begründung vgl. Entscheid der IK-N vom 25. April 2012).

4 Entscheid der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates vom 31. Mai 2012

Die Kommission für Rechtsfragen hat an ihrer Sitzung vom 31. Mai 2012 das Gesuch ebenfalls behandelt. Auch sie hat vorgängig Nationalrat Christoph Blocher das rechtliche Gehör gemäss Artikel 17a Absatz 4 ParlG gewährt. Die Kommission hat anschliessend mit 11 zu 2 Stimmen beschlossen, 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. In diesem Punkt schloss sie sich der IK-N an und es herrscht diesbezüglich Übereinstimmung zwischen den Kommissionen. Die Kommission hat mit 10 zu 3 Stimmen entschieden, auf das Gesuch auch nicht einzutreten, soweit es sich auf Handlungen von Nationalrat Christoph Blocher bezieht, welche dieser gemäss Staatsanwaltschaft am 27. Dezember 2011 getätigt hat (zur Begründung vgl. Entscheid der RK-S vom 31. Mai 2012).

5 Erwägungen der Kommission

Die IK-N hat sich an ihrer Sitzung vom 7. Juni mit der Differenz zum Eintreten befasst. Sie hat dazu die Präsidentin der RK-S angehört, welche den Entscheid ihrer Kommission vom 31. Mai dargelegt hat. Die Mehrheit der Kommission bleibt bei ihrer Ansicht, dass die Handlungen, welche Nationalrat Christoph Blocher gemäss Staatsanwaltschaft am 27. Dezember 2011 getätigt haben soll, in unmittelbarem Zusammenhang mit seiner Eigenschaft als Mitglied der obersten Aufsichtsbehörde (Art. 169 BV) stehen. Sie begründet den unmittelbaren Zusammenhang damit, dass es zur Aufgabe eines Ratsmitglied gehört, aktiv zu werden, wenn begründete Verdachtsmomente für Missstände im Aufsichtsbereich der parlamentarischen Oberaufsicht bestehen.

Die Kommissionsminderheit bleibt ebenfalls bei ihrer Einschätzung vom 25. April 2012 und schliesst sich damit der Haltung der RK-S an. Die Beteiligung an der Weitergabe von Unterlagen oder Daten an Medien könne in ihren Augen nicht als Aufgabe in unmittelbarem Zusammenhang mit der Wahrnehmung der Aufsichtsfunktion und damit mit der amtlichen Stellung und Tätigkeit bezeichnet werden.

Die Kommission beschliesst mit 5 zu 4 Stimmen an ihrem Beschluss, auf das Gesuch einzutreten, fest.

Das Geschäft geht zur weiteren Differenzbereinigung zurück an die RK-S.