

Art. 17

Relative Immunität: Begriff und Zuständigkeiten

¹ [unverändert:] Gegen ein Ratsmitglied kann ein Strafverfahren wegen einer strafbaren Handlung, die in unmittelbarem Zusammenhang mit seiner amtlichen Stellung oder Tätigkeit steht, nur mit der Ermächtigung der zuständigen Kommissionen beider Räte eingeleitet werden. Das Geschäftsreglement jedes Rates bezeichnet die zuständige Kommission.

² [unverändert:] Erscheint es nach den Umständen des Falls gerechtfertigt, so können die zuständigen Kommissionen die Verfolgung und Beurteilung einer strafbaren Handlung, die der kantonalen Gerichtsbarkeit untersteht, den Strafbehörden des Bundes übertragen.

³ [unverändert:] Die Vereinigte Bundesversammlung kann eine ausserordentliche Bundesanwältin oder einen ausserordentlichen Bundesanwalt wählen.

^{3bis} **Die Präsidentinnen oder Präsidenten der zuständigen Kommissionen können im gegenseitigen Einvernehmen ungenügend begründete Gesuche um Aufhebung der Immunität zur Nachbesserung an die Strafverfolgungsbehörde zurücksenden.**

⁴ **Ist ein Gesuch offensichtlich unhaltbar, so können die Präsidentinnen oder Präsidenten der zuständigen Kommissionen im gegenseitigen Einvernehmen das Gesuch direkt erledigen. 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.**

Immunité relative: portée et compétences

¹ [Inchangé:] Un député soupçonné d'avoir commis une infraction en rapport direct avec ses fonctions ou ses activités parlementaires ne peut être poursuivi qu'avec l'autorisation des commissions compétentes des deux conseils. La commission compétente de chacun des conseils est désignée par leur règlement respectif.

² [Inchangé:] Si des circonstances particulières le justifient, les commissions compétentes peuvent charger les autorités pénales de la Confédération d'instruire et de juger les infractions qui relèvent de la juridiction cantonale.

³ [Inchangé:] L'Assemblée fédérale (Chambres réunies) peut élire un procureur général extraordinaire.

^{3bis} **Les présidents des commissions compétentes peuvent, d'un commun accord, renvoyer une demande de levée d'immunité insuffisamment fondée à l'autorité de poursuite pénale afin que cette dernière la modifie.**

⁴ **Si une requête est manifestement infondée, les présidents des commissions compétentes peuvent, d'un commun accord, liquider l'affaire eux-mêmes. Ils en informent au préalable les commissions. Si la majorité d'une commission souhaite que la demande soit examinée, celle-ci est traitée selon la procédure ordinaire visée à l'art. 17a.**

Immunità relativa: definizione e competenza

¹ [Invariato:] Contro un parlamentare non può essere promosso alcun procedimento penale per un reato direttamente connesso con la sua condizione o attività ufficiale, se non con l'autorizzazione delle commissioni competenti di ambo le Camere. Il regolamento di ciascuna Camera designa la commissione competente.

² [Invariato:] Se sembra giustificato dalle circostanze del caso, le commissioni competenti possono affidare alle autorità penali della Confederazione il perseguimento e il giudizio di un reato sottostante alla giurisdizione cantonale.

³ [Invariato:] L'Assemblea federale plenaria può eleggere un procuratore generale straordinario della Confederazione.

^{3bis} **Di comune intesa, i presidenti delle commissioni competenti possono rinviare all'autorità di perseguimento penale, perché le completi, le richieste di soppressione dell'immunità non sufficientemente motivate.**

⁴ Le richieste manifestamente infondate possono essere direttamente liquidate, di comune intesa, dai presidenti delle commissioni competenti. Questi ne informano previamente le commissioni. Se la maggioranza di una commissione chiede che si deliberi sulla richiesta, la stessa è trattata secondo la procedura ordinaria di cui all'articolo 17a.

Fussnoten in der SR zu Änderungen seit 2014:

Abs. 3^{bis}: eingefügt durch Ziff. I des BG vom 15.6.2018, in Kraft seit 26.11.2018 (AS 2018 3461; BBl 2017 6797 6865).

Abs. 4: Fassung gemäss Ziff. I des BG vom 15.6.2018, in Kraft seit 26.11.2018 (AS 2018 3461; BBl 2017 6797 6865).

Autorin der 1. Auflage 2014: Katrin Nussbaumer

Autor der Aktualisierung 2021: Andrea Caroni

Inhaltsübersicht

	Note
I. Entstehungsgeschichte	
...	
6. Änderung des ParlG vom 15.6.2018	9a
II. Auslegung, Anwendung in der Praxis	
1. Abs. 1	
...	
c) Zeitlicher Geltungsbereich	12
d) Sachlicher Geltungsbereich	19
e) Materielle Prüfung des Gesuches: Aufhebung der Immunität	24 - 24a
f) Statistik	24b
2. Abs. 2 und 3	26a - 26b
...	
4. Abs. 3 ^{bis} und 4	29

Materialien

...

89.005 Immunität von Frau alt Bundesrätin Elisabeth Kopp. Aufhebung: AmtlBull StR 1989 67; AmtlBull NR 1989 668 f.

...

16.457 Pa.Iv. SPK-NR. Verschiedene Änderungen des Parlamentsrechts: Bericht SPK-NR 18.8.2017 (BBl 2017 6797 ff.); AmtlBull NR 2017 2086; AmtlBull StR 2018 26; Änderung ParlG 15.6.2018 (AS 2018 3461).

18.190 Immunität von alt Nationalrat Christian Miesch. Gesuch um Aufhebung: Bericht IK-NR 1.6.2018 Bericht RK-StR 15.6.2018; Bericht IK-NR 21.9.2018.

20.190 Immunität von Bundesanwalt Michael Lauber. Gesuch um Aufhebung: Bericht RK-StR 11.8.2020; Bericht IK-NR 24.8.2020.

20.211 Ausserordentliche/r Bundesanwalt/Bundesanwältin. Wahl: Bericht GK 9.9.2020; AmtlBull NR 2020 (VBVers) 1978 f.

21.190 Immunität von Nationalrätin Sibel Arslan. Gesuch um Aufhebung: Bericht IK-NR 7.9.2021; Bericht RK-StR 20.9.2021.

21.191 Immunität des ehemaligen a.o. Bundesanwalts Stefan Keller. Gesuch um Aufhebung: Bericht IK-NR 7.9.2021; Bericht RK-StR 20.9.2021.

Literatur

PARLAMENTSDIENSTE, **Faktenbericht. Die Immunität der Mitglieder der obersten Bundesbehörden, Stand Sommer 2020** (zit. PARLAMENTSDIENSTE, Immunität); RIEDO, Richter in eigener Sache, in: Recht - Zeitschrift für juristische Ausbildung und Praxis 36 (2018), H. 4, 255 ff.; SÄGESSER, Die parlamentarische Ermächtigung im Immunitätsverfahren, in: ZBl 2013, H. 2, 75 ff.

Vgl. auch die Literaturhinweise zu Art. 16.

I. Entstehungsgeschichte

1 -
9

...

6. Änderung des ParlG vom 15.6.2018

9a

In Umsetzung einer pa.Iv. der IK-NR (15.425 Immunität. Behandlung der Gesuche durch die Präsidenten beider Kommissionen) wurden im Rahmen der Beratung der Vorlage 16.457 zwei Anpassungen beschlossen: Mit dem neuen Abs. 3^{bis} wurde die bisherige Praxis gesetzlich verankert, wonach die Kommissionspräsidien ungenügend begründete Gesuche zur Nachbesserung an die Strafverfolgungsbehörden zurückschicken können. Im neuen Abs. 4 wurde den Kommissionen das Recht eingeräumt, präsidiale Erledigungsentscheide an sich zu ziehen. Beide Änderungen waren in den Räten unbestritten (AmtlBull NR 2017 2086, AmtlBull StR 2018 26).

II. Auslegung, Anwendung in der Praxis

10 -
11

...

12

c. Zeitlicher Geltungsbereich

Der zeitliche Beginn stimmt mit jenem der absoluten Immunität überein (Art. 16 N 11 f.): Der Schutz der relativen Immunität beginnt zum Zeitpunkt des Amtsantrittes. Sofern aufgrund gesetzlich vorgeschriebener Pflichten Amtshandlungen vor dem Amtsantritt erfolgen, lässt sich aus der ratio legis eine Vorwirkung der relativen Immunität ableiten für Handlungen, welche in unmittelbarem Zusammenhang mit diesen gesetzlich vorgesehenen Aufgaben stehen. Der Schutz der Immunität für während der Amtszeit begangene strafbare Handlungen gilt auch für Personen, die zum Zeitpunkt der Strafverfolgung bereits aus dem Amt ausgeschieden sind (Bericht IK-NR 12.9.2018). Im fraglichen Fall wurde alt Nationalrat Christian Miesch im Jahre 2018 verdächtigt, er habe im April 2015, kurz vor Ende seiner Amtszeit, einen Vorteil angenommen (vgl. unten N 24), was zeitlich unter den Immunitätsschutz fiel (Praxis bestätigt gegenüber dem ehemaligen a.o. Bundesanwalt Stefan Keller, Bericht IK-NR 7.9.2021). Das gilt sinngemäss selbstverständlich auch, wenn die betroffene Person während des Strafverfahrens aus dem Amt ausscheidet (wie im Falle von Bundesanwalt Michael Lauber, vgl. unten N 24). Nicht geschützt sind Handlungen nach Amtsende.

d. *Sachlicher Geltungsbereich*

13 - ...
18

19 Zu den Fallgruppen ist Folgendes festzuhalten:

...

- *Amtsdelikte*: Bei strafbaren Handlungen gegen die Amtspflicht, sog. Amtsdelikten, ist der unmittelbare Zusammenhang grundsätzlich anzunehmen (Art. 312 ff. StGB). Im Vordergrund steht hier die Amtsgeheimnisverletzung durch einen Verstoss gegen die Vertraulichkeit der Kommissionsberatungen. Dabei ist fraglich, ob der Begriff des Amtes formell zu verstehen ist und schlichtweg alle Amtsdelikte von vornherein im Schutzbereich der Immunität liegen (Bestechung, Vorteilsannahme etc.) oder ob der Begriff des Amtes materiell aufgefasst werden soll und auf den aus Sicht der Immunität schützenswerten Kern der parlamentarischen Funktion und Tätigkeit zu beschränken ist; i.S. einer einheitlichen Handhabung sollte ein Zusammenhang von vornherein angenommen werden. Inwiefern solche Handlungen aus staatspolitischer Sicht gerechtfertigt sind und deshalb geschützt werden sollen, ist eine Frage der materiellen Prüfung resp. der Aufhebung der Immunität. Im einzigen Fall der Aufhebung der Immunität eines Ratsmitglieds (vgl. N 24) betonten die zuständigen Kommissionen, dass sie zwar bei Meinungsäusserungsdelikten zum Schutz der freien Ausübung der parlamentarischen Tätigkeit von einer weiten Auslegung der Immunität ausgingen; bei Korruptionsverdacht hingegen sei es im Interesse des Parlaments selbst, dass der Sachverhalt abgeklärt und beurteilt werden könne (Bericht RK-StR 15.6.2018).
- *Delikte in Wahrnehmung eines Mandats*: Auch bei Handlungen, die ein Mitglied anlässlich der Ausführung eines ihm von der BVers erteilten Auftrages begeht, sollte ein unmittelbarer Zusammenhang mit der amtlichen Stellung und Tätigkeit grundsätzlich bejaht werden (VON MURALT, Immunität, 116). Als Bsp. ist hierbei etwa die Verletzung des Strassenverkehrsgesetzes im Rahmen einer Auftragsausführung (Geschwindigkeitsüberschreitung auf dem Hinweg zu einer Veranstaltung) zu nennen. In einem jüngsten Entscheid wurde die Immunität allerdings auch gewährt, als eine Nationalrätin in ihrer Freizeit von Demonstrierenden informell als Vermittlerin herbeigerufen und von der Polizei als solche eingesetzt wurde, danach aber selber gewisser Verstösse im Rahmen der Demonstration beschuldigt wurde. Hier lag zwar keinerlei Mandat der BVers vor, doch anerkannten beide Kommissionen, dass die Nationalrätin einzig aufgrund der Bedeutung ihres Amtes von beiden Seiten engagiert worden war (Bericht IK-NR 7.9.2021)¹.

20 ...

e) *Materielle Prüfung des Gesuches: Aufhebung der Immunität*

21- ...
23

24 In der Praxis wurde die Immunität eines Ratsmitglieds erst einmal aufgehoben: Alt Nationalrat Christian Miesch wurde im Jahre 2018 verdächtigt, im April 2015, Monate vor seinem Ausscheiden aus dem Rat, einem Lobbyisten im Gegenzug für eine Ip. eine Rechnung gestellt zu haben und sich damit eines Korruptionsdeliktes schuldig gemacht

¹ In der Erstauflage dieses Kommentars war demgegenüber gefordert worden, dass i.S. einer restriktiven Handhabung der Schutz auf jene Handlungen beschränkt werden solle, für welche die Ratsmitglieder gemäss PRG auch Entschädigungen beziehen (allerdings mit Hinweis auf die a.M. LANZ-BAUR, Immunität, 80, unter dem alten Recht).

zu haben (*18.190 Immunität von alt Nationalrat Christian Miesch. Gesuch um Aufhebung*).

- 24a** Von Interesse ist in diesem Kontext auch die Praxis zur relativen Immunität von Nicht-Ratsmitgliedern, die sich via Verweis in Art. 14 Abs. 3 VG ebenfalls nach den Bestimmungen von Art. 17 f. ParlG abspielt. Die Immunität eines Bundesanwaltes wurde erstmals im Jahre 2020 aufgehoben. Hintergrund waren strafrechtliche Vorwürfe im Zusammenhang mit nicht protokollierten Treffen mit dem FIFA-Präsidenten (*20.190 Immunität von Bundesanwalt Michael Lauber. Gesuch um Aufhebung*). Die erste (und einzige) Aufhebung der Immunität gegen ein Mitglied des Bundesrates war schon im Jahr 1989 erfolgt (*89.005 Immunität von Frau alt Bundesrätin Elisabeth Kopp. Aufhebung*). Auslöser war der Verdacht, die damalige Bundesrätin Elisabeth Kopp habe zugunsten ihres Ehemannes das Amtsgeheimnis verletzt. Die beiden letztgenannten Entscheide ergingen einhellig. Im erstgenannten Entscheid war zwar das Eintreten unbestritten, doch lehnte die IK-NR in der ersten Runde die Aufhebung der Immunität noch ab. Erst nach dem aufhebenden Entscheid der RK-SR schloss sich die IK-NR an (Bericht IK-NR 19.6.2018). Nicht aufgehoben wurde die Immunität des ehemaligen a.o. Bundesanwaltes Stefan Keller (*21.191 Immunität des ehemaligen a.o. Bundesanwaltes Stefan Keller. Gesuch um Aufhebung*).

f. Statistik

- 24b** Die allgemeine Statistik lautet wie folgt (PARLAMENTSDIENSTE, Immunität): Von 1980 bis 2011 behandelten die Räte insgesamt 44 Immunitätsaufhebungsgesuche. Auf 36 Gesuche traten die Räte ein, wobei sie die Immunität einzig im Falle von Elisabeth Kopp aufhoben. Bei den acht Nichteintretensentscheiden wurde in fünf Fällen festgehalten, dass sie unter die absolute Immunität fallen, derweil in drei Fällen der Zusammenhang zum Amt verneint wurde und die Strafverfolgung möglich war. Seit 2012 behandelten die zuständigen Kommissionen elf Gesuche. Auf neun Gesuche wurde eingetreten, wobei die Immunität einzig in den zwei Fällen von alt NR Christian Miesch sowie Bundesanwalt Michael Lauber aufgehoben wurde. Bei den zwei Nichteintretensentscheiden verneinten die Kommissionen den Zusammenhang mit dem Amt, was die Strafverfolgung ermöglichte.

2. Abs. 2 und 3

25 -
26 ...

- 26a** Hingegen fand die Bestimmung von Abs. 3 über die Wahl eines a.o. Bundesanwaltes im Jahre 2020 ihre erste Anwendung, nämlich im Verfahren gegen BA Michael Lauber (*20.211 Ausserordentliche/r Bundesanwalt/Bundesanwältin. Wahl*). Für das Vorverfahren hatte die AB-BA gestützt auf eine analoge Anwendung von Art. 67 StBOG zunächst einen a.o. Staatsanwalt des Bundes eingesetzt. Nachdem auf dessen Antrag hin die zuständigen Kommissionen die Immunität des BA aufgehoben hatten, wählte die VBVers auf Antrag der GK den a.o. Staatsanwalt des Bundes zum a.o. Bundesanwalt. Die GK betonte in ihrem Bericht, dass mit Blick auf die Kann-Vorschrift in Abs. 3 diese zusätzliche Legitimierung zwar nicht zwingend, aber angesichts der Bedeutung des Verfahrens angemessen sei. (AmtlBull NR 2020 [VBVers] 1978). Ob die Alternative – die Einsetzung des bisherigen a.o. Bundesanwaltes durch die AB-BA gestützt auf eine

analoge Anwendung von Art. 67 StBOG auch für das eigentliche Untersuchungsverfahren – gerichtsfest gewesen wäre, blieb damit offen, ist aber auch mit Blick auf die Entstehungsgeschichte von Abs. 3 (vgl. N 8) und die Interessenlage anzunehmen. Als die VBVers 1989 im Verfahren gegen Bundesrätin Elisabeth Kopp bisher erstmals einen a.o. Bundesanwalt einsetzte, befand sie das zwar für zwingend, allerdings auf Grundlage des damaligen – verpflichtenden – Art. 14 Abs. 6 VG («hat ... zu bezeichnen»). Die damalige Alternative wäre der vom BR selbst gewählte Bundesanwalt gewesen, was im Verfahren gegen eine Bundesrätin – zumal die Justizministerin – nicht für die nötige Unabhängigkeit gesorgt hätte (AmtlBull NR 1989 [VBVers] 668 f.). Die heutige Situation mit unabhängiger, vom Parlament direkt gewählter AB-BA ist jedoch grundsätzlich anders: Die von ihr eingesetzten a.o. Staatsanwälte des Bundes sind vollständig unabhängig.

- 26b** Generell ist die Regelungsdichte der Bestimmungen über den a.o. Bundesanwalt – ein einziger Satz im ParlG – ungenügend. De lege ferenda wären nebst seiner Wahl namentlich auch Fragen der Rechtsstellung, Amtsführung, Aufsicht und Finanzen zu klären. Das Thema wurde in beiden Räten im Rahmen gleichlautender Mo. (21.3970 und 21.3972 *Reform der Bundesanwaltschaft und ihrer Aufsicht*) bereits aufgenommen.

3. Abs. 3^{bis} und 4

27 -
28

...

- 29** Mit der Reform vom 15.6.2018 wurde in Abs. 4 zudem beiden zuständigen Kommissionen das Recht eingeräumt, per Mehrheitsbeschluss Entscheide, die sonst präsidialiter gefällt würden, an sich zu ziehen, wobei der Entscheid einer Kommission für beide Kommissionen wirkt. Voraussetzung hierfür ist die ebenfalls verankerte Informationspflicht der Präsidien gegenüber der Kommission. Mit diesem Recht soll die Legitimität der Entscheide gestärkt werden, nachdem zuvor einzelne derartige Präsidialentscheide in Zweifel gezogen worden waren (Bericht SPK-NR 18.8.2017 [BBI 2017 6808 f.]). In der Praxis machen die Präsidien von der Möglichkeit der direkten Erledigung äusserst zurückhaltend Gebrauch.