



Parlamentsdienste  
Services du Parlement  
Servizi del Parlamento  
Servetschs dal parlament

Dokumentationsdienst  
CH-3003 Bern  
Tel. 031 322 97 44  
Fax 031 322 82 97  
www.parlament.ch  
[doc@parl.admin.ch](mailto:doc@parl.admin.ch)

## Faktenblatt

### Die Immunität der Mitglieder der obersten Bundesbehörden

(Stand: 3. April 2012)

***Die Mitglieder der obersten Bundesbehörden kommen in den Genuss der absoluten Immunität und von prozessualen Verfolgungsprivilegien. Zweck dieser Privilegien ist der Erhalt der Funktionsfähigkeit der Bundesbehörden.***

#### I. Kurzinformation

Es wird unterschieden zwischen der absoluten, der relativen Immunität und der Sessionsteilnahmegarantie.

##### I.1. Die absolute Immunität

Die Mitglieder der Bundesversammlung, des Bundesrates sowie die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler (nicht aber die Mitglieder des Bundesgerichts) geniessen für ihre Äusserungen in den Räten und deren Organen eine absolute Immunität (Art. 162 Abs. 1 BV, Art. 16 ParlG, Art. 2 Abs. 2 VG; Art. 31 ParlG). Sie können für diese Äusserungen weder strafrechtlich, noch zivilrechtlich, noch disziplinarisch zur Verantwortung gezogen werden. Ratsinterne Disziplinar massnahmen für Ratsmitglieder, wie im ParlG vorgesehen, sind jedoch zulässig.<sup>ii</sup>

Die absolute Immunität ist ein Funktionsschutz<sup>iii</sup>, d.h. deren Schutzzweck ist die Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der Bundesbehörden. Die Träger können somit nicht von sich aus auf sie verzichten. Im Gegensatz zu den zwei anderen Privilegien kann sie auch nicht aufgehoben werden.

##### I.2. Die relative Immunität

Für Handlungen, welche im unmittelbaren Zusammenhang mit der amtlichen Tätigkeit und Stellung stehen, geniessen die Mitglieder der Bundesversammlung, des Bundesrates, der Bundesgerichte und die Bundeskanzlerin oder der Bundeskanzler eine relative Immunität (Art. 162 Abs. 2 BV, Art. 17 ParlG, Art. 14 VG). Die relative Immunität schützt sie vor strafrechtlicher, jedoch nicht vor zivilrechtlicher Verfolgung.

Die relative Immunität ist wie die absolute Immunität ein Funktionsschutz<sup>iv</sup>. Der Beschuldigte kann daher nicht von sich aus auf sie verzichten. Im Gegensatz zur absoluten Immunität kann die relative Immunität aber aufgehoben werden.

###### I.2.1. Das Ermächtigungsverfahren

Die Strafverfolgungsbehörde hat, sobald sie ein Mitglied der obersten Bundesbehörden einer Straftat verdächtigt, ein Gesuch auf Aufhebung seiner Immunität einzureichen. Die Aufhebung der Immunität stellt eine Prozessvoraussetzung dar, welche vor Beginn der Strafverfolgung erfüllt sein muss.<sup>v</sup>



Zuständig für die Behandlung der Immunitätsaufhebungsgesuche sind die Immunitätskommission des Nationalrates und die Rechtskommission des Ständerates (Art. 17 Abs. 1 ParlG, Art. 14 Abs. 2 VG, Art. 33cter GRN, Art. 28a GRS). Ist ein Gesuch auf Aufhebung der Immunität offensichtlich unhaltbar, so können die Präsidentinnen oder Präsidenten der beiden Kommissionen im gegenseitigen Einvernehmen das Gesuch direkt erledigen (Art. 17 Abs. 4 ParlG).

Die zwei Kommissionen beraten das Gesuch nacheinander. Handelt es sich um ein Gesuch auf Aufhebung der Immunität eines Ratsmitgliedes wird es von der Kommission zuerst beraten, dem das beschuldigte Ratsmitglied angehört (Art. 17a Abs. 1 ParlG). Bei abweichenden Beschlüssen der beiden Kommissionen ist die zweite Ablehnung (Nichteintreten oder Nichtaufhebung) durch eine Kommission endgültig (Art. 17a Abs. 2 ParlG; Art. 14 Abs. 3 VG).

Bevor die Kommissionen einen Entscheid fällen, hören sie das beschuldigte Ratsmitglied an. Dieses kann sich weder vertreten noch begleiten lassen (Art. 17a Abs. 3 ParlG). Einer beschuldigten Magistratsperson geben die Kommissionen vor dem Entscheid Gelegenheit zur Stellungnahme (Art. 14 Abs. 4 VG).

Die beiden Kommissionen überprüfen **in einem ersten Schritt**, ob die Handlung unter die relative Immunität fällt. Sie treten *nicht* auf das Gesuch ein, wenn die Handlung unter die absolute Immunität fällt oder wenn kein unmittelbarer Zusammenhang zwischen der amtlichen Stellung und Tätigkeit besteht. Im zweiten Fall kann die Strafverfolgungsbehörde die Strafverfolgung aufnehmen.

Treten die Kommissionen auf das Gesuch ein – d.h. kommen sie zum Schluss, dass die inkriminierende Tätigkeit im unmittelbaren Zusammenhang zur amtlichen Stellung und Tätigkeit steht –, so überprüfen sie **in einem zweiten Schritt**, ob die Immunität aufzuheben ist. Hierbei überprüfen sie als erstes, ob ein Straftatbestand gegeben zu sein scheint. Ist dies nicht der Fall, heben sie die Immunität nicht auf. Scheint jedoch ein Straftatbestand gegeben, so wägen die Kommissionen zwischen dem öffentlichen Interesse an der ungehinderten Ausübung des parlamentarischen Mandats und dem öffentlichen Interesse an der Strafverfolgung ab. Überwiegt das öffentliche Interesse an der Strafverfolgung, so heben die Kommissionen die Immunität auf.

Beschliessen die Kommissionen die Immunität aufzuheben, können sie, wo es nach den Umständen des Falls gerechtfertigt erscheint, die Verfolgung und Beurteilung einer strafbaren Handlung, die der kantonalen Gerichtsbarkeit untersteht, den Strafbehörden des Bundes übertragen (Art. 17 Abs. 2 ParlG; Art. 14 Abs. 3 VG). Die Vereinigte Bundesversammlung kann in diesem Fall eine ausserordentliche Bundesanwältin oder einen ausserordentlichen Bundesanwalt wählen (Art. 17 Abs. 3 ParlG; Art. 14 Abs. 3 VG). Handelt es sich um die Immunität eines Bundesrates, des Bundeskanzlers oder eines Bundesrichters, können die Kommissionen zudem in einer gemeinsamen Sitzung als Kommission der Vereinigten Bundesversammlung die vorläufige Einstellung im Amt beantragen (Art. 14 Abs. 5 VG).

Die Entscheide der Kommissionen sind endgültig.

### I.1.3. Die Sessionsteilnahmegarantie (Unantastbarkeit)

Für Verbrechen und Vergehen, welche nicht im unmittelbaren Zusammenhang mit der amtlichen Stellung und Tätigkeit stehen, kommen die Ratsmitglieder in den Genuss der Sessionsteilnahmegarantie (Art. 162 Ab. 2 BV, Art. 20 ParlG).

Die Sessionsteilnahmegarantie schützt die Ratsmitglieder nicht vor der Strafverfolgung an sich, sondern nur vor der Strafverfolgung während der Session. Sie verhindert die Strafverfolgung zu Unzeiten<sup>vi</sup>. Die Sessionsteilnahmegarantie unterscheidet sich von den anderen Immunitäten zudem dadurch, dass das Ratsmitglied von sich aus auf sie verzichten kann und dass sie von der Kommission des eigenen Rates ohne Zustimmung der Kommission des anderen Rates aufgehoben werden kann.



## **II. Statistik**

### **II.1. Die Immunitätsaufhebungsgesuche (1980-2011)**

Bis 4. Dezember 2011 waren alle Handlungen, welche im Zusammenhang mit der amtlichen Stellung und Tätigkeit standen, durch die relative Immunität geschützt und nicht nur die Handlungen, welchen in einem *unmittelbaren* Zusammenhang standen. Die Immunität wurde zudem vor 2011 von den Räten aufgehoben. Die Kommissionen berieten die Gesuche lediglich vor.

Von 1980 bis 2011 behandelte das Parlament insgesamt 44 Immunitätsaufhebungsgesuche.

#### **Personen**

Bei 30 der 44 behandelten Gesuche ging es um die Aufhebung der Immunität von Nationalräten, bei 8 Gesuchen um die Immunität von Bundesräten und bei den restlichen 6 Gesuchen um die Aufhebung der Immunität von Bundesrichtern. Es wurde kein Gesuch eingereicht, mit welchem ausschliesslich die Aufhebung der Immunität eines oder mehrerer Ständeräte oder des Bundeskanzlers beantragt wurde.

Mit 3 der 30 Aufhebungsgesuche betreffend Nationalräte wurde gleichzeitig auch die Aufhebung der Immunität von Ständeräten beantragt (88.256, 83.252, 82.030), bei einem auch die Immunität eines Bundesrichters (83.252), mit 1 der 8 Gesuche betreffend Bundesräten auch die Aufhebung der Immunität der Bundeskanzlerin (05.059).

#### **Anzeigegrund**

Die Ratsmitglieder waren am häufigsten wegen Ehrverletzung (Art. 173 ff. StGB, 8x), wegen Verletzung des Amtsgeheimnisses oder/und Veröffentlichung amtlicher geheimer Verhandlungen (Art. 320, 293 StGB, 7x) und wegen Rassendiskriminierung (Art. 261bis StGB, 4x) angezeigt worden, die Bundesräte und Bundesrichter am häufigsten wegen Amtsmissbrauch (Art. 312 StGB, BR 5x, BG 6x).

#### **Handlung**

Bei der betreffend Ratsmitglieder eingereichten Strafanzeigen ging es in der Regel um Äusserungen, welche sie in den Medien bzw. Medienkonferenzen gemacht hatten, bei den Bundesräten oder Bundesrichtern um Amtshandlungen.

#### **Beschluss**

##### *Nichteintreten*

Das Parlament trat auf 8 der 44 Gesuche und damit auf 7 Gesuche der 30 Gesuche betreffend Nationalräte und 1 der 8 Gesuche betreffend Bundesräte nicht ein.

Bei 5 Gesuchen (09.010 Meier-Schatz, Glasson, 05.059 BR, 05.023 Hutter, 90.072 Ziegler, 88.080 Bäumlín) erachteten die Räte, dass die Handlung unter die absolute Immunität falle. In vier dieser Fälle (09.010 Meier-Schatz, Glasson, 05.023 Hutter, 90.072 Ziegler, 88.080 Bäumlín) hatten die Immunitätsträger Äusserungen, welche sie bereits in den Räten gemacht hatten, bei einer Medienkonferenz, in der Presse oder in einem Buch wiederholt. In einem Fall (05.059 BR) handelte es sich um einen Bericht, den der Bundesrat für das Parlament verfasst hatte.

Bei den übrigen 3 Gesuchen (06.088 Schlüer, 90.003 Ziegler NR | SR, 83.265 Fischer-Weinfeldén NR | SR) bestritten die Räte den Zusammenhang mit der amtlichen Stellung und Tätigkeit. Die Strafverfolgungsbehörden konnten somit die Strafverfolgung aufnehmen.<sup>vii</sup>

##### *Eintreten – Aufhebung/Nichtaufhebung*

Die Räte traten auf 36 Gesuche und damit auf 23 der 30 Gesuche betreffend Nationalräte, 7 der 8 Gesuche betreffend Bundesräte und 6 der 6 Gesuche betreffend Bundesrichter ein. Sie hoben aber nur in einem einzigen Fall die Immunität auf. 1989 beschlossen sie einstimmig, die Immunität von der soeben zurückgetretenen Bundesrätin Elisabeth Kopp aufzuheben (89.005 NR | SR)<sup>viii</sup>.

Bei 35 Gesuchen beschlossen die Räte somit, auf das Gesuch einzutreten aber die Immunität nicht aufzuheben. 11 Gesuchen gaben die Räte keine Folge, weil sie sie als unhaltbar erachteten. (Hierbei ging es primär um Gesuche um die Aufhebung der Immunität von Bundesrichtern.) In 5 Fällen kamen



die Räte zum Schluss, dass der Straftatbestand nicht gegeben zu sein scheint. In 13 Fällen meinten die Räte, dass das öffentliche Interesse an der Meinungsäusserungsfreiheit des Amtsträgers überwiegt. In den restlichen 6 Fällen erachteten die Räte, dass es sich um eine reine parlamentsinterne Angelegenheit handelt.

## **Verfahren**

### *Kommissionen-Räte*

Einzig in drei Fällen folgte ein Rat oder die Räte nicht oder zumindest nicht sogleich dem Antrag ihrer Kommissions(mehrheit): Beim Immunitätsgesuch betreffend Nationalrätin Jeanprête (90.035) folgte der Nationalrat erst im zweiten Anlauf (Differenzbereinigung) dem Antrag seiner Kommission und trat schliesslich doch auf das Gesuch ein. Im Fall Ziegler (90.003) und Meier-Schatz /Glasson (09.010) beschlossen beide Räte entgegen dem Antrag ihrer Kommissions(mehrheit), auf das Gesuch nicht einzutreten.

### *Differenzbereinigung zwischen den Räten*

Bei vier Gesuchen (08.052 Brunner, 06.088 Schlüer, 90.035 Jeanprête, 98.063 Keller) kam es bei den Räten zu Differenzen; in zwei Fällen konnten sich die Räte auch in der zweiten Beratung nicht einigen (Keller und Brunner). Der Ständerat weigerte sich, die Immunität aufzuheben und verhinderte damit, dass die Immunität des Ratsmitgliedes aufgehoben wurde (Art. 95 Bst. i des aParlG). Beim Immunitätaufhebungsgesuch betreffend Nationalrätin Jeanprête beschloss der Nationalrat zuerst auf das Gesuch nicht einzutreten. Er folgte aber in der zweiten Beratung dem Ständerat, trat auf das Gesuch ein und hob die Immunität nicht auf. Im Fall Schlüer folgte der Nationalrat, welcher im ersten Durchgang beschlossen hatte, auf das Immunitätaufhebungsgesuch einzutreten, in der zweiten Beratung dem Beschluss des Ständerates und trat auf das Gesuch nicht ein.

Im Fall Leuenberger (82.029) stimmte der Ständerat dem Beschluss des NR zu, da der Zeitdruck für einen Entscheid gross war.

## **II. 2. Gesuche um Aufhebung der Sessionsteilnahmegarantie**

Vor der Revision des Garantiegesetzes im Jahre 1934 gab es fünf Fälle (Graber 1917, Grimm 1919, Platten 1920, Welti 1930, Nicole 1932), bei denen die Sessionsteilnahmegarantie zur Anwendung kam. Nach der Revision des Gesetzes kamen die entsprechenden Bestimmungen kaum noch zur Anwendung. In der Literatur<sup>ix</sup> wird einzig noch über einen Fall berichtet. Dieser fand seine Erledigung durch Zustimmung des betreffenden Ratsmitgliedes zur Strafverfolgung.

## **III. Gesetzliche Grundlagen**

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999 (in Kraft seit dem 1. Januar 2000), Art. 162

Bundesgesetz über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz, ParlG) vom 13. Dezember 2002 (in Kraft seit dem 1. Dezember 2003), Art. 16 ff.

Bundesgesetz vom 14. März 1958 über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördenmitglieder und Beamten (Verantwortlichkeitsgesetz), Art. 2 Abs. 2; Art. 14

Geschäftsreglement des Nationalrates vom 3. Oktober 2003 (GRN), Art. 13a, 33cter

Geschäftsreglement des Ständerates vom 20. Juni 2003 (GRS), Art. 28a



#### IV. Quellen / Literatur

1. Richtlinien für die Auslegung und Handhabung von Art. 14 Abs. 1 des eidgenössischen Verantwortlichkeitsgesetzes, Petitions- und Gewährleistungskommission des Nationalrates vom 28. August 1991
2. Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 19. Dezember 2003 Strafverfolgungsprivilegien von Magistratspersonen. Geltungsbereich von Art. 17 ParlG und Art. 61a RVOG
3. BIAGGINI, Giovanni (2007), Art. 162 BV, in: *Giovanni Biaggini, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar, Orelli Füssli Verlag AG 2007*, S. 720-724
4. GADIENT, Brigitta M. (1991), Die parlamentarische Immunität im Bund, in: *Das Parlament – „oberste Gewalt des Bundes?“*, Festschrift der Bundesversammlung zur 700-Jahr-Feier der Eidgenossenschaft, Parlamentsdienste, S. 281 ff.
5. LANZ-BAUER, Regula (1963), *Die parlamentarische Immunität in Bund und Kantonen der schweizerischen Eidgenossenschaft*, Verlag Schulthess & Co. AG
6. MAURER, Hans (2005), *Besondere Aspekte des Strafverfahrens gegen eidgenössische Parlamentarier* in : AJP/PJA 2/2005
7. SÄGESSER, Thomas (2007), *Stämpfli Handkommentar zum Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz*, Stämpfli Verlag AG, Berne, S. 564-579
8. TSCHANNEN, Pierre (2011), *Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Stämpfli Verlag AG, Berne, S. 402-404
9. VON WYSS, MORITZ (2008), Art. 162 BV, in: *Bernhard Ehrenzeller / Philippe Mastronardi / Rainer J. Schweizer / Klaus A. Vallender (Hg.), Die schweizerische Bundesverfassung. Kommentar*, Zürich/Basel/Genf 2008, S. 2384-2391
10. WALLIMANN-BORNATICO, Mariangela (1988), *Die parlamentarische Immunität der Mitglieder des National- und Ständerates*, ZBI 89/1988, S. 351

---

<sup>i</sup> VPB 69.2 (2005), Bundesamt für Justiz

<sup>ii</sup> VON WYSS, Moritz., SG-Kommentar, Art. 162, N7

<sup>iii</sup> BIAGGINI, Giovanni, BV-Kommentar, Art. 162, N.10

<sup>iv</sup> BIAGGINI, Giovanni, BV-Kommentar, Art. 162, N.10

<sup>v</sup> Arrêt du 18 novembre 2008 Ire Cour des plaintes

<sup>vi</sup> VPB 69.2 (2005), Bundesamt für Justiz, in Analogie

<sup>vii</sup> NR Ziegler wurde 1992 zu einer Strafe von 14'000.- verurteilt (Quelle: Swissinfo: 15. März 2005). Das Strafverfahren gegen NR Schläfer wurde 2008 eingestellt. Die Anzeige war zurückgezogen worden, nachdem ein Vergleich abgeschlossen worden war (Quelle: Der Landbote; 15. Mai 2008).

<sup>viii</sup> Das Bundesgericht sprach BR Kopp vom Vorwurf des Amtsmissbrauches und Begünstigung frei. (BGE 116 IV 56)

<sup>ix</sup> GADIENT, Brigitta M. (1991), Die parlamentarische Immunität im Bund, in: *Das Parlament – „oberste Gewalt des Bundes?“*, S. 290