

Ständerat

Conseil des Etats

Consiglio degli Stati

Cussegl dals stadis



15.190 n Immunität von Nationalrätin Christa Markwalder. Gesuch um Aufhebung

Entscheid der Kommission für Rechtsfragen vom 14. August 2015

Die Kommission für Rechtsfragen des Ständerates hat an ihrer Sitzung vom 14. August 2015 das Gesuch der Bundesanwaltschaft vom 29. Mai 2015 um Aufhebung der Immunität von Nationalrätin Christa Markwalder geprüft.

Entscheid der Kommission

Die Kommission hat einstimmig entschieden, dass die Anschuldigungen gegen Nationalrätin Christa Markwalder in unmittelbarem Zusammenhang mit ihrer amtlichen Stellung und Tätigkeit stehen und ist damit auf das Gesuch eingetreten. Mit 10 zu 0 Stimmen bei einer Enthaltung hat die Kommission anschliessend entschieden, die Immunität von Nationalrätin Christa Markwalder nicht aufzuheben

Im Namen der Kommission
Der Präsident:

Stefan Engler

Inhalt des Berichtes

- 1 Ausgangslage
- 2 Rechtliche Grundlagen
- 3 Entscheid der Immunitätskommission des Nationalrates vom 2. Juli 2015
- 4 Erwägungen der Kommission



1 Ausgangslage

Am 29. Mai 2015 hat die Bundesanwaltschaft bei der Immunitätskommission des Nationalrates (IK-N) ein Gesuch um Aufhebung der parlamentarischen Immunität von Nationalrätin Christa Markwalder gestellt. Gegen sie waren zwei Strafanzeigen eingegangen.

Die Bundesanwaltschaft ersucht um Ermächtigung zur Strafverfolgung gemäss Artikel 17 Absatz 1 des Parlamentsgesetzes (ParlG; SR 171.10) wegen Verdachts auf:

- Angriffe auf die Unabhängigkeit der Eidgenossenschaft im Sinne von Art. 266 des Strafgesetzbuches (StGB; SR 311.0)
- Politischen Nachrichtendienstes im Sinne von Art. 272 StGB
- Veröffentlichung amtlicher geheimer Verhandlungen im Sinne von Art. 293 StGB
- Verletzung des Amtsgeheimnisses im Sinne von Art. 320 StGB

Im Mai 2015 war publik geworden, dass Nationalrätin Markwalder als Mitglied der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrates (APK-N) im Spätsommer 2013 vertrauliche Kommissionsunterlagen an eine Lobbyistin weitergeleitet hatte. Diese hatte die Unterlagen ohne das Wissen von Nationalrätin Markwalder an ihren Auftraggeber in Kasachstan geschickt. Nationalrätin Markwalder hatte im Juni 2013 eine Interpellation zur *Weiterentwicklung der Beziehungen zu Kasachstan* (Ip. 13.3594) eingereicht. Am 21. August 2013 wurden die Antworten des Bundesrates auf die Fragen der Interpellation von Nationalrätin Markwalder veröffentlicht. Ende August 2013 erhielten die Mitglieder der APK-NR die schriftlichen Antworten des Bundesrates auf Themenanträge, unter anderem auch zum Thema Kasachstan, aus ihrer Kommission zugestellt. Diese hat Nationalrätin Markwalder weitergeleitet.

Die APK-N hatte sich an der Sitzung vom 1. Juni 2015 mit diesen Vorfällen befasst. Die APK-N hat nach Anhörung von Nationalrätin Markwalder entschieden, keine Strafanzeige einzureichen. Nach Ansicht der APK-N handelte es sich nicht um eine materielle Verletzung des Kommissionsgeheimnisses, da die weitergeleiteten Informationen bereits bekannt waren.

Das Büro des Nationalrates (Büro-N) hatte diese Vorfälle am 1. Juni 2015 auf Antrag von Nationalrätin Markwalder ebenfalls traktandiert und sie angehört. Der Nationalratspräsident hat anschliessend im Nationalrat erklärt, das Büro habe eine formelle Verletzung des Amtsgeheimnisses festgestellt. Da das Büro diese als nicht weitreichend eingeschätzt hat, habe es darauf verzichtet, disziplinarische Massnahmen gemäss Artikel 13 Absatz 2 ParlG gegen Nationalrätin Markwalder zu ergreifen.

Nationalrätin Markwalder hat in den Anhörungen ausgeführt, dass sie sich für ihr Vorgehen bereits in der APK-N und im Büro-N entschuldigt habe. Mit ihrem parlamentarischen Vorstoss und den Themenanträgen in der APK-NR habe sie den Demokratisierungsprozess in Kasachstan unterstützen wollen. Die schriftlichen Antworten des Bundesrates zu den Themenanträgen aus der APK-N habe sie der Lobbyistin, zu der sie ein Vertrauensverhältnis hatte, Anfang September 2013 weitergeleitet. Nationalrätin Markwalder habe für diese Weiterleitung keine materiellen Vorteile erhalten.



2 Rechtliche Grundlagen

Parlamentsgesetz (ParlG; SR 171.10)

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 (Art. 17 Abs. 1 ParlG). Das Gesuch der Strafverfolgungsbehörde wird von der zuständigen Kommission desjenigen Rates zuerst behandelt, dem das beschuldigte Ratsmitglied angehört (Art. 17a Abs. 1 ParlG). Die Kommissionen stellen zu Beginn der Sitzung die Beschlussfähigkeit ausdrücklich fest (Art. 17a Abs. 3 ParlG). Sie hören das beschuldigte Ratsmitglied an, das sich weder vertreten noch begleiten lassen kann (Art. 17a Abs. 4 ParlG).

Bei der Prüfung eines Gesuchs um Aufhebung der Immunität eines Ratsmitglieds muss sich die Kommission zunächst die Frage stellen, ob die inkriminierte Handlung *in unmittelbarem Zusammenhang* mit der amtlichen Stellung oder Tätigkeit steht. *Verneint* die Kommission den unmittelbaren Zusammenhang, so tritt sie nicht auf das Gesuch ein und das Strafverfahren kann seinen gewohnten Lauf nehmen. Tritt sie auf das Gesuch ein, so muss sie entscheiden, ob die Immunität aufzuheben ist oder nicht. Lässt sich die Strafbarkeit der Anschuldigungen nach einer summarischen Prüfung mit grosser Wahrscheinlichkeit ausschliessen, so gibt es keinen Grund, die Immunität aufzuheben. Grundsätzlich muss die Kommission bei der Frage der Aufhebung der Immunität eine *Interessensabwägung* vornehmen. Die Interessen lassen sich in folgende zwei Kategorien einteilen:

- *Institutionelle Interessen:*
Die Immunität soll sicherstellen, dass der Ratsbetrieb reibungslos ablaufen kann. Die Ratsmitglieder sollen in Ausübung ihrer amtlichen Tätigkeit keine missbräuchlichen, auf haltlosen Anschuldigungen beruhenden oder wenig bedeutenden Strafverfahren zu befürchten haben.
- *Rechtsstaatliche Interessen im Zusammenhang mit dem 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 Strafverfahren abgeschlossen werden können, dies umso mehr, wenn es sich um eine schwere Straftat handelt. Das Interesse des Opfers an einem wirksamen Schutz durch das Strafrecht gilt es ebenfalls zu berücksichtigen.

Strafgesetzbuch (StGB; SR 311.0)

Die im Gesuch geltend gemachten Straftatbestände lauten wie folgt:

Art. 266 Angriffe auf die Unabhängigkeit der Eidgenossenschaft

1. Wer eine Handlung vornimmt, die darauf gerichtet ist, die Unabhängigkeit der Eidgenossenschaft zu verletzen oder zu gefährden, eine die Unabhängigkeit der Eidgenossenschaft gefährdende Einmischung einer fremden Macht in die Angelegenheiten der Eidgenossenschaft herbeizuführen, wird mit Freiheitsstrafe nicht unter einem Jahr bestraft.
2. Wer mit der Regierung eines fremden Staates oder mit deren Agenten in Beziehung tritt, um einen Krieg gegen die Eidgenossenschaft herbeizuführen, wird mit Freiheitsstrafe nicht unter drei Jahren bestraft. In schweren Fällen kann auf lebenslängliche Freiheitsstrafe erkannt werden.

Art. 272 Politischer Nachrichtendienst

1. Wer im Interesse eines fremden Staates oder einer ausländischen Partei oder einer andern Organisation des Auslandes zum Nachteil der Schweiz oder ihrer Angehörigen, Einwohner oder



Organisationen politischen Nachrichtendienst betreibt oder einen solchen Dienst einrichtet, wer für solche Dienste anwirbt oder ihnen Vorschub leistet, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft.

2. In schweren Fällen ist die Strafe Freiheitsstrafe nicht unter einem Jahr. Als schwerer Fall gilt es insbesondere, wenn der Täter zu Handlungen aufreizt oder falsche Berichte erstattet, die geeignet sind, die innere oder äussere Sicherheit der Eidgenossenschaft zu gefährden.

Art. 293 Veröffentlichung amtlicher geheimer Verhandlungen

1. Wer, ohne dazu berechtigt zu sein, aus Akten, Verhandlungen oder Untersuchungen einer Behörde, die durch Gesetz oder durch Beschluss der Behörde im Rahmen ihrer Befugnis als geheim erklärt worden sind, etwas an die Öffentlichkeit bringt, wird mit Busse bestraft.

2. Die Gehilfenschaft ist strafbar.

3. Der Richter kann von jeglicher Strafe absehen, wenn das an die Öffentlichkeit gebrachte Geheimnis von geringer Bedeutung ist.

Art. 320 Verletzung des Amtsgeheimnisses

1. Wer ein Geheimnis offenbart, das ihm in seiner Eigenschaft als Mitglied einer Behörde oder als Beamter anvertraut worden ist, oder das er in seiner amtlichen oder dienstlichen Stellung wahrgenommen hat, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft. Die Verletzung des Amtsgeheimnisses ist auch nach Beendigung des amtlichen oder dienstlichen Verhältnisses strafbar.

2. Der Täter ist nicht strafbar, wenn er das Geheimnis mit schriftlicher Einwilligung seiner vorgesetzten Behörde geoffenbart hat.

3 Entscheid der Immunitätskommission des Nationalrates vom 2. Juli 2015

Die Immunitätskommission des Nationalrates hat am 2. Juli 2015 Nationalrätin Christa Markwalder angehört und das Gesuch der Bundesanwaltschaft geprüft. Sie hat ohne Gegenstimme entschieden, dass die Anschuldigungen gegen Nationalrätin Christa Markwalder in unmittelbarem Zusammenhang mit ihrer amtlichen Stellung und Tätigkeit stehen und ist damit auf das Gesuch eingetreten. Mit 7 zu 2 Stimmen hat die Kommission anschliessend entschieden, die Immunität von Nationalrätin Christa Markwalder nicht aufzuheben. Gleichzeitig hat die IK-N mit Stichentscheid des Vizepräsidenten beschlossen, das Büro-N mit einem Schreiben zu ersuchen, gegen Nationalrätin Christa Markwalder eine Disziplinar massnahme zu ergreifen. Der Vizepräsident der Immunitätskommission hat die Entscheide der IK-N an der Sitzung der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates vom 14. August 2015 mündlich erläutert.

4 Erwägungen der Kommission

Die Kommission hörte vorgängig der Beratung Frau Nationalrätin Christa Markwalder an. Ihr wurde damit die Möglichkeit eingeräumt, sich zum Gesuch um Aufhebung ihrer Immunität und dem zugrunde liegenden Sachverhalt zu äussern. Sie beantragte, es sei auf das Gesuch einzutreten, dieses aber unter Aufrechterhaltung ihrer Immunität abzuweisen.

Die Kommission erachtet den unmittelbaren Zusammenhang zwischen der Weitergabe der Informationen von Nationalrätin Christa Markwalder aus der APK-N und ihrer amtlichen Stellung oder Tätigkeit als offensichtlich. Sie ist demzufolge einstimmig auf das Gesuch eingetreten.

Anschliessend hat die Kommission die Interessensabwägung zwischen dem öffentlichen Interesse an der Ausübung des parlamentarischen Mandates, und damit der Funktionsfähigkeit der



Volksvertretung, und dem rechtstaatlichen Interesse an der Strafverfolgung durchgeführt. Sie hat dabei die Ausführungen von Nationalrätin Christa Markwalder, die Entscheide der APK-N, des Büros-N und der IK-N in ihre Beurteilung des Gesuchs um Aufhebung der Immunität einbezogen.

Die Kommission hat ihre Diskussion im Wesentlichen auf die möglicherweise begangene Verletzung des Amtsgeheimnisses fokussiert. Sie betrachtet die Eröffnung eines Strafverfahrens, auch unter Berücksichtigung der Behandlung früherer Immunitätsfälle im Bereich der Amtsgeheimnisverletzung allerdings als nicht verhältnismässig. Sowohl in objektiver wie in subjektiver Hinsicht bestehen erhebliche Zweifel, ob sich Frau Nationalrätin Christa Markwalder überhaupt der Verletzung bzw. einer versuchten Verletzung des Amtsgeheimnisses schuldig machen konnte. Wenn auch das von ihr an den Tag gelegte Verhalten als wenig besonnen und unvorsichtig und die Weitergabe der Tschechien und Bosnien betreffenden Informationen von der Kommission als kritisch beurteilt wird, würde dies die Aufhebung der Immunität in keinem Fall rechtfertigen.

Mit 10 zu 0 Stimmen bei einer Enthaltung hat die Kommission entschieden, die Immunität von Nationalrätin Markwalder nicht aufzuheben.