

Ständerat

Conseil des États

Consiglio degli Stati

Cussegl dals stadis



21.190 n Immunität von Nationalrätin Sibel Arslan. Gesuch um Aufhebung

Bericht der Kommission für Rechtsfragen vom 20. September 2021

Die Kommission für Rechtsfragen des Ständerates (RK-S) hat an ihrer Sitzung vom 20. September 2021 das Gesuch der Staatsanwaltschaft des Kantons Basel-Stadt vom 25. Juni 2021 um Aufhebung der Immunität von Nationalrätin Sibel Arslan geprüft.

Entscheid der Kommission

Die Kommission ist einstimmig auf das Gesuch eingetreten und hat ebenfalls einstimmig beschlossen, die Immunität nicht aufzuheben.

Im Namen der Kommission
Der Präsident:

Beat Rieder

Inhalt des Berichtes

- 1 Ausgangslage
- 2 Rechtliche Grundlagen
- 3 Verhandlungen und Beschluss des Erstrats
- 4 Erwägungen der Kommission



1 Ausgangslage

Am 25. Juni 2021 hat die Staatsanwaltschaft des Kantons Basel-Stadt bei der Immunitätskommission des Nationalrates (IK-N) und der Kommission für Rechtsfragen des Ständerates (RK-S) ein Gesuch um Aufhebung der Immunität von Nationalrätin Sibel Arslan eingereicht. Sibel Arslan wird Widerhandlung gegen Art. 10f der Verordnung 2 vom 13. März 2020 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19) (COVID-19-Verordnung 2; SR 818.101.24, Stand 8.6.2020), die Hinderung einer Amtshandlung gemäss Art. 286 des Strafgesetzbuches (StGB; SR 311.0), die Störung von Betrieben, die der Allgemeinheit dienen gemäss Art. 239 StGB sowie die Teilnahme an einer nicht bewilligten Demonstration gemäss Art. 39 des kantonalen Übertretungsgesetzes vorgeworfen (ÜStG; SG 253.100, Stand 6.2.2020).

Die Staatsanwaltschaft des Kantons Basel-Stadt hatte in derselben Angelegenheit bereits am 12. August 2020 ein Gesuch bei den zuständigen Kommissionen eingereicht. Darin stellte sie den Antrag, es sei nicht auf das vorliegende Gesuch einzutreten und festzustellen, dass die Frau Nationalrätin Sibel Arslan vorgeworfenen Delikte beziehungsweise Handlungen nicht in unmittelbarem Zusammenhang mit ihrer amtlichen Tätigkeit oder Stellung stehen. Das heute geltende System des Ermächtigungsverfahrens geht davon aus, dass es bei Vorliegen einer Strafanzeige oder eines Polizeirapports gegen eine von der relativen Immunität geschützte Person in der Zuständigkeit der Strafverfolgungsbehörde liegt, zu entscheiden, ob der Geltungsbereich der relativen Immunität tangiert ist. Wenn die Strafverfolgungsbehörde zum Schluss kommt, dass der unmittelbare Zusammenhang mit der amtlichen Stellung oder Tätigkeit nicht gegeben ist, stellt sie kein Gesuch. Zu einem Ermächtigungsverfahren kommt es in diesen Fällen nur, wenn sich die betroffene Person auf ihre Immunität beruft (Art. 21 Bundesgesetz über die Bundesversammlung (ParlG; SR 171.10). Aus diesen Gründen sendeten die Präsidenten der IK-N und der RK-S das Gesuch gestützt auf Art. 17 Abs. 3bis ParlG an die Staatsanwaltschaft des Kantons Basel-Stadt zurück und baten diese, sich dahingehend zu äussern, ob sich Nationalrätin Sibel Arslan auf ihre Immunität berufen hatte. In der Folge zog die Staatsanwaltschaft des Kantons Basel-Stadt ihr Gesuch mit Schreiben vom 4. November 2020 zurück.

Mit ihrem Schreiben vom 4. Februar 2021 berief sich Nationalrätin Sibel Arslan auf ihre Immunität, woraufhin die Staatsanwaltschaft Basel-Stadt ihr Gesuch erneut einreichte.

Gemäss dem Rapport der Kantonspolizei Basel-Stadt fanden am 14. Juni 2020 in Basel diverse Demonstrationen im Zusammenhang mit dem «Frauen-Streik» statt. Während fünf Kundgebungen bewilligt und ohne Probleme durchgeführt werden konnten, formierte sich ein unbewilligter Demonstrationzug aus rund 300 Frauen. Dieser blockierte über längere Zeit die Verkehrsachse auf der Mittleren Rheinbrücke und zog erst nach polizeilicher Aufforderung weiter. Nachdem dieselbe Gruppierung die Johanniterbrücke blockierte, wurde sie von der Polizei eingekesselt und aufgefordert, die Brücke freizugeben, da wiederum der individuelle und öffentliche Verkehr vollständig blockiert wurde, die Demonstration gegen die zu dieser Zeit geltende COVID-Verordnung versties und zudem nicht bewilligt war.

In dieser Phase versuchte Nationalrätin Sibel Arslan, die erst später zur unbewilligten Demonstration dazu gestossen war, zwischen der Einsatzleitung der Polizei und den Demonstrantinnen zu vermitteln. Sie blieb damit jedoch erfolglos. Laut Staatsanwaltschaft Basel-Stadt verblieb sie trotz ihrem gescheiterten Vermittlungsversuch vor Ort, unterstützte die rechtswidrige Demonstration und nahm auf diese Weise eine führende Rolle ein.



Als die polizeiliche Räumung begann, habe Nationalrätin Arslan die Polizeikräfte an den nötigen und mehrfach angekündigten Amtshandlungen gehindert, so dass sie gegen ihren Willen weggebracht werden musste, um die Räumung geordnet vollziehen zu können.

Die Kommission hat Nationalrätin Arslan angehört. Sie macht geltend, dass sie nicht an der unbewilligten Demonstration teilgenommen habe, sondern aufgrund ihrer Rolle als Nationalrätin kontaktiert wurde, um zwischen der Polizei und den Demonstrantinnen zu vermitteln. Dies sei erst geschehen, nachdem die Demonstration auf der Johanniterbrücke von der Polizei eingekesselt worden war. Die Einsatzleitung der Polizei habe ihr Zutritt zu den eingekesselten Demonstrantinnen gewährt, damit sie ihre Vermittlerrolle wahrnehmen konnte. Sie habe zur Deeskalation der Situation beigetragen und man habe sich in der Folge für ihre Vermittlungsarbeit explizit bei ihr bedankt. Nationalrätin Arslan führte weiter aus, dass bei keinem der ihr von der Staatsanwaltschaft Basel-Stadt vorgeworfenen Delikte ein Tatverdacht bestehe, was sich auch daran zeige, dass keine Anzeige gegen sie eingegangen ist, auch nicht von der Kantonspolizei Basel-Stadt. Zuletzt wies sie darauf hin, dass angesichts des niedrigen Schweregrads der ihr vorgeworfenen Delikte auch kein grosses öffentliches Interesse an einer Weiterführung des Strafverfahrens bestehe.

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 Interessenabwägung 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.

Die im Gesuch geltend gemachten Straftatbestände lauten wie folgt:

Strafgesetzbuch (StGB; SR 311.0)

Art. 239 Störung von Betrieben, die der Allgemeinheit dienen

1. Wer vorsätzlich den Betrieb einer öffentlichen Verkehrsanstalt, namentlich den Eisenbahn-, Post-, Telegraf- oder Telefonbetrieb hindert, stört oder gefährdet,

wer vorsätzlich den Betrieb einer zur allgemeinen Versorgung mit Wasser, Licht, Kraft oder Wärme dienenden Anstalt oder Anlage hindert, stört oder gefährdet, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft.

2. Handelt der Täter fahrlässig, so ist die Strafe Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe.

Art. 286 Hinderung einer Amtshandlung

Wer eine Behörde, ein Mitglied einer Behörde oder einen Beamten an einer Handlung hindert, die innerhalb ihrer Amtsbefugnisse liegt, wird mit Geldstrafe bis zu 30 Tagessätzen bestraft.

Als Beamte gelten auch Angestellte von Unternehmen nach dem Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957, dem Personenbeförderungsgesetz vom 20. März 2009 und dem Gütertransportgesetz vom 19. Dezember 2008 sowie Angestellte der nach dem Bundesgesetz vom 18. Juni 2010 über die Sicherheitsorgane der Transportunternehmen im öffentlichen Verkehr mit Bewilligung des Bundesamts für Verkehr beauftragten Organisationen.

Verordnung 2 vom 13. März 2020 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19) (COVID-19-Verordnung 2; SR 818.101.24, Stand 8.6.2020)

Art. 10f Strafbestimmungen

¹ Sofern keine schwerere strafbare Handlung nach dem Strafgesetzbuch vorliegt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft, wer vorsätzlich:

- a. eine nach Artikel 6 verbotene Veranstaltung organisiert oder durchführt;
- b. als Organisator oder verantwortliche Person die Vorgaben für die Durchführung von Veranstaltungen nach Artikel 6 Absätze 3–5 nicht einhält oder umsetzt;
- c. als verantwortliche Person einer öffentlich zugänglichen Einrichtung oder eines öffentlich zugänglichen Betriebs die Vorgaben nach Artikel 6a nicht einhält oder umsetzt;
- d. als Veranstalter oder verantwortliche Person die Vorgaben für die Durchführung von Kundgebungen oder Unterschriftensammlungen nach Artikel 6b nicht einhält oder umsetzt;
- e. Aktivitäten im Bereich des Sports organisiert oder durchführt, die nach Artikel 6c verboten sind;
- f. als Organisator oder verantwortliche Person die Vorgaben bei erlaubten Aktivitäten im Bereich des Sports nach Artikel 6c nicht einhält oder umsetzt.



² Mit Busse wird bestraft, wer:

- a. gegen das Verbot von Menschenansammlungen im öffentlichen Raum nach Artikel 7c Absatz 1 verstösst;
- b. Schutzausrüstung oder wichtige medizinische Güter ausführt, ohne dass die nach Artikel 4b Absatz 1 erforderliche Bewilligung vorliegt;
- c. gegen Einschränkungen des grenzüberschreitenden Personen- und Warenverkehrs an den Grenzübergängen nach Artikel 4 Absatz 4 verstösst;
- d. gegen das Verbot von Einkaufstourismus nach Artikel 3d verstösst.

³ Folgende Verstösse können im Verfahren nach dem Ordnungsbussengesetz vom 18. März 2016 mit einer Ordnungsbusse von 100 Franken geahndet werden:

- a. Verstösse gegen das Verbot von Menschenansammlungen im öffentlichen Raum nach Artikel 7c Absatz 1;
- b. Verstösse gegen Einschränkungen des grenzüberschreitenden Personen- und Warenverkehrs an den Grenzübergängen nach Artikel 4 Absatz 4;
- c. Verstösse gegen das Verbot von Einkaufstourismus nach Artikel 3d.

4 ...

⁵ Die EZV ist im Umfang ihrer Kontrollkompetenzen ermächtigt, bei Verstössen gegen die Artikel 3d und 4 Absatz 4 Ordnungsbussen zu erheben. Wird die Ordnungsbusse nicht sofort bezahlt, so überweist sie die Sache an die zuständige Strafverfolgungsbehörde.

Kantonales Übertretungsstrafgesetz vom 13. Februar 2019 (ÜStG; SG 253.100, Stand 6.2.2020)

§ 39 Nicht bewilligte Versammlungen und Demonstrationen

¹ Wer ohne die erforderliche behördliche Bewilligung oder trotz behördlichem Verbot Versammlungen oder Demonstrationen auf öffentlichem Grund veranlasst oder durchführt.

² Die Polizei ist befugt, Zuwiderhandelnde in polizeilichen Gewahrsam zu nehmen, aus welchem sie, sobald die Gefahr weiterer Störungen wegfällt, spätestens aber nach 24 Stunden, zu entlassen sind.

3 Verhandlungen und Beschluss des Erstrats

Die IK-N hat am 7. September 2021 Nationalrätin Sibel Arslan angehört und das Gesuch der Staatsanwaltschaft des Kantons Basel-Stadt geprüft. Sie hat mit 6 zu 2 Stimmen beschlossen, dass die Nationalrätin Sibel Arslan vorgeworfenen Handlungen in unmittelbarem Zusammenhang mit ihrer amtlichen Tätigkeit und Stellung stehen und ist damit auf das Gesuch eingetreten. Anschliessend hat die Kommission einstimmig entschieden, die Immunität von Nationalrätin Sibel Arslan nicht aufzuheben.

4 Erwägungen der Kommission

Die Kommission hat Nationalrätin Sibel Arslan am 20. September 2021 angehört und liess sich vom Präsidenten der IK-N über den Beschluss der IK-N vom 7. September 2021 informieren.



Die Kommission ist einstimmig auf das Gesuch der Staatsanwaltschaft Basel-Stadt vom 25. Juni 2021 (21.190) eingetreten. Sie hat ebenfalls einstimmig entschieden, die Immunität von Nationalrätin Sibel Arslan nicht aufzuheben.

Zunächst hat die Kommission geprüft, ob zwischen der amtlichen Stellung und Tätigkeit von Nationalrätin Sibel Arslan und den ihr vorgeworfenen Handlungen ein unmittelbarer Zusammenhang besteht. Die Kommission weist auf Grundlage des Rapports der Kantonspolizei Basel-Stadt vom 15. Juni 2020 und der Schilderungen von Nationalrätin Sibel Arslan darauf hin, dass Letztere aufgrund ihrer amtlichen Stellung als Nationalrätin als Vermittlerin vor Ort gerufen wurde und nicht als Demonstrantin an der Demonstration teilgenommen habe. Die Kommission kommt deshalb einstimmig zum Schluss, dass vorliegend ein unmittelbarer Zusammenhang mit der amtlichen Tätigkeit gegeben ist.

Im Anschluss hat die Kommission eine Interessenabwägung zwischen dem öffentlichen Interesse an der Ausübung des parlamentarischen Mandats – und damit der Funktionsfähigkeit der Volksvertretung – und dem rechtsstaatlichen Interesse an einer Strafverfolgung vorgenommen. Die Kommission hat einstimmig beschlossen, die Immunität von Sibel Arslan nicht aufzuheben. Sie erachtet es als fraglich, ob die Nationalrätin Arslan vorgeworfenen Handlungen überhaupt eine strafrechtliche Relevanz aufweisen. Nach Ansicht der Kommission geht aus dem Rapport der Kantons-Polizei Basel-Stadt klar hervor, dass Nationalrätin Arslan in Absprache mit der Einsatzleitung der Polizei als Vermittlerin Zutritt zu den eingekesselten Demonstrationsteilnehmerinnen erhielt. Dass Nationalrätin Arslan nur kurze Zeit später, wie von der Staatsanwaltschaft Basel-Stadt in ihrem Gesuch behauptet, die unbewilligte Demonstration «unterstützt» und auf diese Weise eine «führende Rolle» eingenommen haben soll, erscheint der Kommission wenig überzeugend. Ein derartiger «Vorsatzwechsel» von Nationalrätin Arslan lässt sich auch auf Grundlage des Polizeirapports vom 15. Juni 2020 nicht belegen. Vielmehr hält dieser fest, dass Nationalrätin Arslan versucht habe, beruhigend einzuwirken und auch nach der letzten Durchsage der Polizei wiederum versucht habe zu vermitteln.

Aufgrund dieser Überlegungen und angesichts der geringen Intensität der Nationalrätin Arslan vorgeworfenen Handlungen kommt die Kommission einstimmig zum Schluss, dass im vorliegenden Fall die institutionellen Interessen des Parlaments gegenüber dem rechtsstaatlichen Interesse an der Strafverfolgung überwiegen und eine Aufhebung der Immunität unverhältnismässig wäre.

Mit dem übereinstimmenden Entscheid der beiden zuständigen Kommission ist das Gesuch um Aufhebung der Immunität von Nationalrätin Sibel Arslan endgültig abgelehnt.