

(Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 19. Dezember 2003)

Strafverfolgungsprivilegien von Magistratspersonen. Geltungsbereich von Art. 17 ParlG und Art. 61a RVOG.

1. Verfassungsrechtliche Grundlagen der absoluten Immunität (Art. 162 Abs. 1 BV) und der Strafverfolgungsprivilegien von Magistratspersonen (relative Immunität, Art. 162 Abs. 2 BV; Ziff. I 1).
2. Art. 61a RVOG regelt die Voraussetzungen zur Einleitung einer Strafverfolgung gegen Magistratspersonen wegen Delikten, die sich nicht auf ihre amtliche Stellung beziehen. Art. 14 VG regelt das Verfahren bei Delikten, die mit ihrer amtlichen Tätigkeit oder Stellung zu tun haben; handelt es sich um Mitglieder der Bundesversammlung, so findet im letztgenannten Fall Art. 17 ParlG Anwendung (Ziff. I 2).
3. Die Wahl einer Person in den Bundesrat kommt mit deren Annahmeerklärung rechtsgültig zustande. Die Magistratsfunktion wird aber erst ab dem Zeitpunkt des Amtsantritts eingenommen (Ziff. II).
4. Mit den Strafverfolgungsprivilegien von Magistratspersonen soll ein Zugriff der Strafverfolgungsbehörden «zur Unzeit» verhindert werden; ihr Zweck liegt zum einen im Erhalt der Funktionsfähigkeit des betroffenen Gremiums, zum anderen in der Respektierung der demokratisch legitimierten Magistratsfunktion (Ziff. III).
5. Beim Wechsel von einer Magistratsfunktion in eine andere finden unabhängig vom Tatzeitpunkt ausschliesslich diejenigen Strafverfolgungsprivilegien Anwendung, welche die gerade ausgeübte Funktion betreffen (Ziff. IV 1); dabei wechselt auch die Zuständigkeit zur Aufhebung eines Strafverfolgungsprivilegs, selbst wenn ein entsprechendes Gesuch bei der früher zuständigen Behörde hängig ist (Ziff. IV 2).
6. Bezüglich der Frist zur Behandlung eines Gesuchs über die Aufhebung eines Strafverfolgungsprivilegs verfügt die zuständige Behörde über einen gewissen Ermessensspielraum. Wird ein Gesuch erst kurz vor dem Wechsel einer Person in eine andere Magistratsfunktion eingereicht, so ist es legitim, ein Gesuch nicht mehr an die Hand zu nehmen, da die Auswirkungen eines Strafverfahrens erst die neue Funktion tangieren würden (Ziff. IV 3).
7. Wird ein Mitglied der Bundesversammlung in den Bundesrat gewählt und hat es seine neue Funktion noch nicht angetreten, so kommt bei Delikten, die im Zusammenhang mit seiner amtlichen Tätigkeit oder Stellung stehen, Art. 17 ParlG zur Anwendung. Wird das Gesuch nach dem Amtsantritt als Bundesrat eingereicht, so kommt im genannten Fall Art. 61a RVOG (Delikte ohne Zusammenhang mit der Amtstätigkeit) zur Anwendung, weil Delikte, die angeblich während der Parlamentszugehörigkeit begangen worden sind, keinen Zusammenhang mit der neu angetretenen Bundesratsfunktion haben (Ziff. V).

Immunités pénales des magistrats. Champ d'application de l'art. 17 LParl et de l'art. 61a LOGA.

1. Bases constitutionnelles de l'immunité absolue (art. 162 al. 1 Cst.) et des privilèges accordés aux magistrats en matière de poursuite pénale (immunité relative, art. 162 al. 2 Cst.; ch. I 1).
2. L'art. 61a LOGA règle les conditions d'engagement de poursuites pénales contre des magistrats pour des infractions sans rapport avec leur fonction. L'art. 14 LRCF règle la procédure pour les infractions en rapport avec leur activité ou situation officielle; s'il s'agit de membres de l'Assemblée fédérale, c'est l'art. 17 LParl qui est applicable dans la seconde hypothèse (ch. I 2).
3. L'élection d'une personne au Conseil fédéral acquiert validité juridique au moment où elle déclare accepter l'élection. La fonction de magistrat n'est toutefois revêtue qu'au moment de son entrée en fonction (ch. II).
4. Les immunités pénales des magistrats ont pour but d'éviter les poursuites pénales «intempestives»; il s'agit d'une part de préserver le fonctionnement de l'autorité concernée, et d'autre part d'assurer le respect de la fonction du magistrat, fondé sur sa légitimité démocratique (ch. III).
5. En cas de passage d'une fonction à une autre, les immunités applicables sont uniquement celles assorties à la nouvelle fonction, indépendamment du moment de la commission de l'infraction (ch. IV 1); la compétence pour la levée de l'immunité passe à la nouvelle autorité, même si une demande est pendante auprès de l'autorité anciennement compétente (ch. IV 2).
6. Quant au délai de traitement d'une demande de levée de l'immunité, l'autorité compétente dispose d'une certaine liberté d'appréciation quant au délai de traitement d'une demande de levée de l'immunité. Si cette demande est déposée peu avant que le magistrat revête de nouvelles fonctions, il est légitime de ne plus se saisir de la demande, car les effets d'une procédure pénale n'affecteront que la nouvelle fonction (ch. IV 3).
7. Tant qu'un membre de l'Assemblée fédérale élu au Conseil fédéral n'est pas encore entré dans ses nouvelles fonctions, c'est l'art. 17 LParl qui est applicable aux infractions en rapport avec ses fonctions ou activités parlementaires. Si la demande de levée de l'immunité est déposée après l'entrée dans ses fonctions de conseiller fédéral, la disposition applicable est l'art. 61a LOGA (infractions n'ayant pas trait à une activité officielle) car les infractions reprochées, situées à l'époque où il était parlementaire, sont sans rapport avec ses nouvelles fonctions de conseiller fédéral (ch. V).

Immunità penale dei magistrati. Campo d'applicazione dell'art. 17 LParl e dell'art. 61a LOGA.

1. Basi costituzionali dell'immunità assoluta (art. 162 cpv. 1 Cost.) e dell'immunità penale dei magistrati (immunità relativa, art. 162 cpv. 2 Cost.; n. I 1).
2. L'art. 61a LOGA regola le condizioni per l'apertura di una procedura penale contro magistrati per delitti non connessi alla loro posizione ufficiale. Art. 14 LResp regola la procedura per delitti connessi alla loro posizione o attività ufficiale; se si tratta di membri dell'Assemblea federale, nell'ultimo caso menzionato è applicabile l'art. 17 LParl (n. I 2).
3. L'elezione di una persona nel Consiglio federale diventa effettiva con la dichiarazione di accettazione. La funzione di magistrato è però assunta solo a partire del momento dell'entrata in funzione (n. II).

4. Con l'immunità penale dei magistrati s'intende evitare un intervento «in tempo inopportuno» da parte delle autorità penali; lo scopo è da una parte di mantenere la funzionalità dell'organo in questione e dall'altra il rispetto della funzione di magistrato legittimata democraticamente (n. III).

5. Nel passaggio da una funzione di magistrato ad un'altra sono applicabili, indipendentemente dal momento in cui è compiuta l'azione, solo le immunità penali che concernono la nuova funzione esercitata (n. IV 1); questo comporta pure la modifica della competenza per levare l'immunità penale, anche se una relativa domanda è pendente presso l'autorità che era competente in precedenza (n. IV 2).

6. Per quanto concerne il termine per trattare una domanda di levare l'immunità penale, l'autorità competente dispone di un certo potere di apprezzamento. Se una domanda è inoltrata solo poco prima del passaggio di una persona ad una nuova funzione di magistrato, è legittimo non trattare più la domanda, poiché gli effetti di una procedura penale toccherebbero solo la nuova funzione (n. IV 3).

7. Se un membro dell'Assemblea federale è eletto in seno al Consiglio federale e non ha ancora iniziato la nuova funzione, in caso di delitti legati alla sua posizione o attività ufficiale è applicabile l'art. 17 LParl. Se la domanda è inoltrata dopo l'entrata in funzione quale Consigliere federale, nel caso menzionato è applicabile l'art. 61a LOGA (delitti non connessi all'attività ufficiale), poiché i delitti che sarebbero stati commessi durante la militanza in Parlamento non hanno nessun legame con la nuova funzione di Consigliere federale (n. V).

Das Bundesamt für Justiz (BJ) äussert sich zu den vom Sekretariat der Kommission für Rechtsfragen gestellten Fragen in obiger Sache wie folgt:

I. Rechtsgrundlagen der absoluten Immunität und der Strafverfolgungsprivilegien (relative Immunität) von Magistratspersonen

1. Bundesverfassung

Art. 162 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) bildet die Verfassungsgrundlage für die gesetzlichen Regelungen der absoluten Immunität und der Strafverfolgungsprivilegien von Magistratspersonen.

Abs. 1 bezieht sich auf die so genannte absolute Immunität, indem die «politischen» Magistratspersonen (Mitglieder der Bundesversammlung, des Bundesrates sowie die Bundeskanzlerin bzw. der Bundeskanzler) für Äusserungen in den Räten und deren Organen rechtlich nicht zur Verantwortung gezogen werden können.

Abs. 2 ermächtigt den Gesetzgeber, weitere Arten der Immunität vorzusehen und diese auf weitere Personen auszudehnen. Gedacht wurde dabei an bereits bestehende gesetzliche Regelungen der Strafverfolgungsprivilegien (relative Immunität) für Ratsmitglieder, die Mitglieder des Bundesrates und die Bundesrichterinnen und Bundesrichter (vgl. Botschaft des Bundesrates zur Reform der Bundesverfassung, S. 388).

2. Gesetzliche Regelung der relativen Immunität

Am 1. Dezember 2003 ist das neue Bundesgesetz vom 13. Dezember 2002 über die Bundesversammlung (Parlamentsgesetz [ParlG], SR 171.10) in Kraft getreten. Hinsichtlich der absoluten Immunität und der Strafverfolgungsprivilegien enthält dieser Erlass keine spezifischen Übergangsregelungen. Änderungen der bisherigen gesetzlichen Bestimmungen zur absoluten und relativen Immunität von Magistratspersonen, die im Rahmen der Totalrevision des Geschäftsverkehrsgesetzes vom 23. März 1962 (SR 171.11) vorgenommen wurden, finden somit auf alle Sachverhalte Anwendung, die nach dem Inkrafttreten des Parlamentsgesetzes zu beurteilen sind.

Art. 16 ParlG wiederholt die Regelung von Art. 162 Abs. 1 BV zur absoluten Immunität.

Vor dem Inkrafttreten des Parlamentsgesetzes fanden sich die Regelungen der relativen Immunität (Strafverfolgungsprivilegien) einerseits im Bundesgesetz vom 26. März 1934 über die politischen und polizeilichen Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft (Garantiegesetz [GarG], BS 1 152), andererseits im Bundesgesetz vom 14. März 1958 über die Verantwortlichkeit des Bundes und seiner Behördenmitglieder und Beamten (Verantwortlichkeitsgesetz [VG], SR 170.32).

Das GarG, welches die Strafverfolgung von Magistratspersonen wegen Delikten, welche sich nicht auf ihre amtliche Stellung beziehen, regelte, wurde per 1. Dezember 2003 ersatzlos aufgehoben. Seine Bestimmungen wurden in Art. 20 ParlG (Sessionsteilnahmegarantie der Mitglieder der Bundesversammlung) und Art. 61a des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (RVOG, SR 172.010; Strafverfolgungsprivilegien für Mitglieder des Bundesrats sowie Bundeskanzlerin oder Bundeskanzler) überführt.

Das VG, welches die Strafverfolgung von Magistratspersonen wegen Delikten, die sie in ihrer amtlichen Stellung verübt haben, erfasste, kommt nach wie vor zur Anwendung für die Mitglieder des Bundesrates und die Bundeskanzlerin oder den Bundeskanzler. Art. 14 VG wurde dabei entsprechend der bisher geübten Praxis sprachlich etwas erweitert, nennt er doch nun Delikte, die sich auf die «amtliche Tätigkeit oder Stellung» der betreffenden Magistratspersonen beziehen. Die entsprechende Regelung für die Mitglieder der Bundesversammlung wurde aus dem VG herausgenommen und findet sich nun (ebenfalls mit der erwähnten sprachlichen Erweiterung) in Art. 17 ParlG wieder.

Die Strafverfolgungsprivilegien für Delikte, die sich auf die amtliche Tätigkeit oder Stellung von Magistratspersonen beziehen, werden somit durch Art. 17 ParlG (für Mitglieder der Bundesversammlung) und Art. 61a RVOG (für Bundesratsmitglieder und die Bundeskanzlerin oder den Bundeskanzler) geregelt.

II. Wahl und Zeitpunkt des Eintritts in den Bundesrat

Die Wahl in den Bundesrat ist ein mitwirkungsbedürftiger Akt: Die Bundesversammlung wählt eine bestimmte Person, und diese hat ihre Zustimmung zu erklären (Thomas Sägger, [Hrsg.], Die Bundesbehörden, Bern 2000, zu Art. 168 BV, Rz. 568; Pascal Mahon, in Aubert/Mahon [Hrsg.], Petit Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999,

Zürich/Basel/Genf 2003 zu Art. 175, Rz. 13). Weiterer Voraussetzungen bedarf es nicht; insbesondere ist die Ablegung des Eides oder des Gelübdes keine Gültigkeitsvoraussetzung der Amtsausübung (Sägesser, a.a.O., zu Art. 168 BV, Rz. 580).

Mit der durch Annahmeerklärung rechtsgültig zustande gekommenen Wahl in den Bundesrat nimmt die gewählte Person die betreffende Magistratsstellung jedoch noch nicht ein. Sie erfüllt lediglich alle erforderlichen Voraussetzungen, um die betreffende Funktion ab dem Zeitpunkt des Amtsantritts auszuüben. Sie ist mithin auf den Zeitpunkt des Amtsantritts hin gewählt. Entsprechend übt ein zurücktretendes oder nicht wieder gewähltes Bundesratsmitglied bis zum Zeitpunkt seines Rücktritts seine Magistratsfunktion in der Regierung aus. Ein Parlamentsmitglied, das in den Bundesrat gewählt wird, scheidet auch erst auf diesen Zeitpunkt aus seiner bisherigen Legislativfunktion aus. Auf diese Weise lassen sich Vakuen und Rechtsunsicherheiten bei der Entscheidungsfindung im Bundesrat und im Parlament ausschliessen. Der Amtsantritt des nach den eidgenössischen Wahlen gesamthaft erneuerten Bundesrates ist traditionellerweise (gesetzlich nicht geregelt) der 1. Januar des folgenden Jahres (Pierre Tschannen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bern 2004, §37, Rz. 13). Bei Ersatzwahlen infolge von Vakanzen haben die neugewählten Bundesratsmitglieder ihr Amt spätestens zwei Monate nach der Wahl anzutreten.

III. Funktion der Strafverfolgungsprivilegien

Der Sinn der Strafverfolgungsprivilegien liegt nicht darin, die privilegierten Amtsträger vor einer Strafe zu bewahren. Vielmehr sollen sie «einen Zugriff der Strafverfolgungsbehörden zur Unzeit» verhindern (Tschannen, a.a.O., §29, Rz. 14). Im Vordergrund stehen dabei zwei Überlegungen:

- Zum einen geht es um den Erhalt der Funktionsfähigkeit des betroffenen Gremiums. Eine strafrechtliche Verfolgung beeinträchtigt die üblichen Arbeits- und Entscheidungsprozesse. Knappe Mehrheitsverhältnisse können «kippen». Ein Strafverfahren trägt Unruhe in ein Gremium, insbesondere wenn dieses klein ist (Bundesrat). Es beansprucht zeitliche und personelle Ressourcen (Regelung der Stellvertretung). Es wirkt sich insbesondere auch auf das Erscheinungsbild des Gremiums gegen aussen aus.

Umgekehrt kann eine konsequente strafrechtliche Aufarbeitung angeblich begangener Delikte im besten Fall zur vollständigen Entlastung der angeschuldigten Person führen, was die Legitimität und Handlungsfähigkeit des Gremiums stärkt. Dieses kann aber auch dann an Glaubwürdigkeit gewinnen, wenn es zu einer Verurteilung des betroffenen Mitgliedes kommt (Rechtsgleichheit, keine Privilegierung aufgrund eines besonderen Status).

- Weiter geht es auch um die Respektierung der Würde der Magistratsfunktion, die ja auf einer demokratischen Legitimation beruht. Amtierende Magistratspersonen sollen nicht in einer sensationslüsternen Art, welche die von ihnen ausgeübte Funktion kompromittieren könnte, exponiert werden. Strafrechtlich geschützte Partikularinteressen müssen unter Umständen gegenüber vorrangigen Interessen der Allgemeinheit zurücktreten.

Andererseits können gerade auch nicht widerlegte Anschuldigungen die Würde einer Magistratsfunktion beeinträchtigen. Dies gilt umso mehr, wenn handfeste Anhaltspunkte für ein gravierendes Delikt vorliegen.

Die gesetzlichen Strafverfolgungsprivilegien mit der gleichzeitig vorgesehenen Möglichkeit einer Aufhebung sollen den entscheidenden Behörden den erforderlichen Spielraum geben, die vorstehend nicht abschliessend genannten Aspekte gegeneinander abzuwägen und zu entscheiden, ob die Funktionsfähigkeit des betroffenen Gremiums und die Würde der Magistratsfunktion mit oder ohne Strafverfahren besser gewährleistet werden kann.

IV. Die Organzuständigkeit zur Aufhebung von Strafverfolgungsprivilegien beim Wechsel von einer Magistratsfunktion in eine andere

1. Thematische Abgrenzung: Aufgabe einer Magistratsfunktion und Wechsel von einer Magistratsfunktion in eine andere

Im Falle des Ausscheidens einer Person aus einer Magistratsfunktion sind grundsätzlich zwei Konstellationen denkbar:

- Aufgabe einer Magistratsfunktion ohne Antritt einer anderen;
- Wechsel von einer Magistratsfunktion in eine andere.

Nachstehend wird nur auf die zweitgenannte Konstellation (Wechsel von einer Magistratsfunktion in eine andere) eingegangen. Nicht weiter geprüft wird dagegen, ob und in welchem Umfang die für amtsbezogene Delikte von Parlamentsmitgliedern in Art. 17 ParlG vorgesehenen Strafverfolgungsprivilegien auch über deren Ausscheiden aus der Bundesversammlung hinaus Geltung beanspruchen, wenn die betreffenden Personen keine neue Magistratsfunktion einnehmen. Die Frage, ob die Strafverfolgungsprivilegien für Delikte, welche Ratsmitglieder im Zusammenhang mit ihrer Amtsfunktion begangen haben sollen, auch nach einem «Rückzug ins Privatleben» (bei Rücktritt oder Nichtwiederwahl) bestehen bleiben sollen, wird in der Literatur mit Blick auf die herausragende Stellung der (demokratisch legitimierten) Legislative zum Teil bejaht (so z. B. Regula Bauer, Die parlamentarische Immunität in Bund und Kantonen der schweizerischen Eidgenossenschaft, Diss. iur., Zürich 1963, S. 82). An dieser Stelle sei nur darauf hingewiesen, dass es auch gute Gründe geben könnte, auf eine erweiterte zeitliche Geltung zu verzichten: Weil die Funktionsfähigkeit des Parlamentes nach dem Ausscheiden eines Ratsmitgliedes nicht mehr tangiert wird, erhalten die Aspekte der Rechtssicherheit und der Rechtsgleichheit in der Interessenabwägung einen höheren Stellenwert. In Art. 17 ParlG ist denn auch nur von Ratsmitgliedern, nicht auch von ehemaligen Ratsmitgliedern die Rede.

Im vorliegend zu beurteilenden Fall («nahtloser» Wechsel eines Ratsmitgliedes in den Bundesrat) stellt sich die betreffende Problematik aber nicht. Die gesetzliche Regelung der Zuständigkeit zur Aufhebung von Strafverfolgungsprivilegien für politische Magistratsfunktionen ist lückenlos, die sprachliche Abgrenzung zwischen Art. 17 und Art. 20 ParlG, Art. 14 VG und Art. 61a RVOG scharf und ohne Überschneidungen. Die einzelnen Bestimmungen sind so formuliert, dass sie beim Wechsel von einer Magistratsfunktion in eine andere exklusiv zur Anwendung kommen. Eine zeitliche Ausdehnung von Art. 17 ParlG über den Stichtag des Amtsantritts eines bisherigen Ratsmitgliedes als Bundesrat hinaus, die zu einer kumulativen Anwendung von Art. 17 ParlG und Art. 61a RVOG führen würde, ist weder erforderlich noch rechtlich korrekt. Wie bereits erwähnt, nennt Art. 17 ParlG nur die Ratsmitglieder, nicht aber die ehemaligen Ratsmitglieder. Umgekehrt bezieht sich der Wortlaut von Art. 61a Absatz 1 RVOG auf Verbrechen und Vergehen von Bundesratsmitgliedern, «die nicht im Zusammenhang mit ihrer amtlichen Stellung oder Tätigkeit stehen». Angebliche Delikte, die in den Zeitraum vor dem Amtsantritt als Bundesrat fallen, werden mit dieser

Formulierung

problemlos erfasst. Der weit gefasste Wortlaut deckt sich auch mit der ratio legis der Strafverfolgungsprivilegien, wie sie in Ziffer III zuvor erläutert wurden: Es geht hier nicht um das Delikt an sich und auch nicht um den Zeitpunkt seiner allfälligen Begehung, sondern um eine Interessenabwägung, ob mit Blick auf die Funktionsfähigkeit des betroffenen Gremiums und auf die Würde der Magistratsfunktion eine Strafverfolgung zumutbar ist oder nicht.

Eine kumulative Anwendung von Art. 17 ParlG und Art. 61a RVOG im Falle des Wechsels eines Mitglieds der Bundesversammlung in den Bundesrat würde zwangsläufig zu inhaltlichen Widersprüchen führen (unterschiedliche Zuständigkeiten bzw. Verfahren).

2. Wechsel der Zuständigkeit beim Antritt einer neuen Magistratsfunktion

Aufgrund des unter Ziffer III erläuterten Sinnes der Strafverfolgungsprivilegien ist klar, dass die Organzuständigkeit zu deren allfälligen Aufhebung beim Wechsel von einer Magistratsfunktion in eine andere davon abhängt, welches Gremium von der Durchführung eines Strafverfahrens gegen eine bestimmte Person effektiv betroffen wäre.

Massgebend ist somit die Magistratsfunktion, welche die betroffene Person im Zeitpunkt der Behandlung des Aufhebungsgesuchs einnimmt. Nicht entscheidend ist der Zeitpunkt der Einreichung des Aufhebungsgesuchs.

Wird ein Gesuch um Aufhebung eines Strafverfolgungsprivilegs bei einem bestimmten Organ eingereicht, das im Zeitpunkt der Einreichung zur Behandlung zuständig ist, wechselt die betroffene Person aber ihre Magistratsfunktion vor der Behandlung des Gesuchs und sieht das Gesetz für die neue Magistratsfunktion eine andere Zuständigkeit vor, so erlischt die Zuständigkeit des ersten Organs. Mit dem Wechsel der Magistratsstellung, wie er durch den Amtsantritt eines in den Bundesrat gewählten Mitglieds der Bundesversammlung vollzogen wird, geht es nicht mehr um das Strafverfolgungsprivileg der Ratsmitglieder, sondern um dasjenige der Bundesratsmitglieder.

3. Behandlungsfrist

Bezüglich der Frist zur Behandlung eines eingereichten Gesuchs verfügt das zuständige Organ unter Vorbehalt der Schranken der Rechtsverzögerung über einen gewissen Ermessensspielraum. Dies ist angezeigt, weil ein Entscheid über die Aufhebung oder Beibehaltung eines Strafverfolgungsprivilegs angesichts der auf dem Spiele stehenden gewichtigen Interessen sorgfältig vorbereitet werden muss. Eine gewisse zeitliche Flexibilität ist aber auch notwendig, weil in den Entscheid neben juristischen Aspekten namentlich auch wesentliche staatspolitische Erwägungen einfließen sollen. Der Zeitpunkt der Behandlung eines Gesuchs um Aufhebung der Strafverfolgungsprivilegien kann unter Umständen selber staatspolitische Bedeutung haben (so könnten z. B. im Gange befindliche wichtige aussenpolitische Verhandlungen für ein kurzzeitiges Herausschieben der Aufhebung der relativen Immunität eines Bundesratsmitglieds sprechen, obwohl diese von der Sache her unbestritten ist). Wird ein Gesuch um Aufhebung der Strafverfolgungsprivilegien kurz vor dem Wechsel der betroffenen Person von einer Magistratsfunktion in eine andere eingereicht, so ist es angesichts der Auswirkungen eines Strafverfahrens, die in jedem Fall erst die neue Magistratsfunktion tangieren würden, jedenfalls legitim, wenn das zunächst noch zuständige Organ das Gesuch nicht mehr behandelt.

V. Zuständigkeit zur Aufhebung von Strafverfolgungsprivilegien im Falle amtsbezogener Delikte, die ein in den Bundesrat gewähltes Mitglied der Bundesversammlung vor seiner Wahl begangen haben soll

Aufgrund des zuvor unter den Ziffern III und IV Gesagten gilt für den hier zur Beurteilung stehenden Fall Folgendes:

1. Behandlung des Antrags um Aufhebung der relativen Immunität vor dem Amtsantritt als Bundesrat

Wird einem in den Bundesrat gewählten Mitglied der Bundesversammlung eine strafbare Handlung vorgeworfen, die im Zusammenhang mit seiner amtlichen Stellung oder Tätigkeit steht, so ist Art. 17 ParlG anwendbar, wenn ein eingegangenes Gesuch um Aufhebung der relativen Immunität noch vor dem Amtsantritt als Bundesrat behandelt werden soll. Zuständig für die Aufhebung wären somit die beiden Räte, die gesondert zustimmen müssen (Art. 17 Abs. 2 ParlG).

Die Räte bzw. deren Organe (vorberatenden Kommissionen) haben aber, wie unter Ziffer IV erwähnt, einen Ermessensspielraum. Wird das Gesuch erst sehr kurz vor dem Amtsantritt als Bundesrat eingereicht, so kann eine pflichtgemässe Ausübung dieses Ermessens dazu führen, dass die Behandlung nicht mehr an die Hand genommen wird, weil sich ein allfälliges Strafverfahren praktisch ausschliesslich in der neuen Magistratsfunktion auswirken würde. Unter Umständen kann allerdings das Interesse an einer raschen Klärung der strafrechtlich relevanten Vorwürfe so gross sein, dass eine sofortige Behandlung des Gesuchs und ein Aufhebungsentscheid angezeigt ist (z. B. wenn es um besonders gravierende Vorwürfe geht, die eine geordnete Aufnahme der Tätigkeit als Mitglied des Bundesrats praktisch verunmöglichen).

2. Behandlung des Antrags um Aufhebung der relativen Immunität nach dem Amtsantritt als Bundesrat

Wird einem in den Bundesrat gewählten Mitglied der Bundesversammlung eine strafbare Handlung vorgeworfen, die im Zusammenhang mit seiner amtlichen Stellung oder Tätigkeit im Parlament steht, so kommt ausschliesslich Art. 61a RVOG zur Anwendung, wenn ein eingegangenes Gesuch um Aufhebung der relativen Immunität erst nach dem Amtsantritt als Bundesrat behandelt wird. Art. 61a RVOG, der sich auf Delikte ohne Zusammenhang mit der Amtstätigkeit bezieht, ist in diesem Fall richtig, weil die allfälligen Delikte keinen Zusammenhang mit der gerade übernommenen Bundesratsfunktion haben (sie wären ja noch während der Zugehörigkeit zum Parlament begangen worden).

Art. 61a RVOG sieht vor, dass eine Strafverfolgung nur mit der schriftlichen Einwilligung des betroffenen Bundesratsmitglieds oder der Zustimmung des Bundesrats angehoben werden kann (Art. 61a Abs. 1 RVOG). Die Strafverfolgungsbehörde wendet sich zunächst an das betroffene Bundesratsmitglied und fragt dieses, ob es die Zustimmung erteilen will. Lehnt es ab, so stellt die Behörde einen entsprechenden Antrag an den Bundesrat. Verweigert auch dieser die Zustimmung, so kann bei der Bundesversammlung Beschwerde erhoben werden. Im neuen Art. 61a RVOG wird nicht mehr auf die Vereinigte Bundesversammlung verwiesen und damit die frühere, sachlich nicht begründbare Differenzierung zu amtlichen Delikten von Bundesratsmitgliedern, der Bundeskanzlerin oder des Bundeskanzlers (entgegen den Ausführungen von Tschannen, a.a.O., § 29, Rz. 17) aufgegeben.

