

Frau Mauch Ursula: Die SP-Fraktion stellt fest, dass sich das Parlament das erste Mal eingehend mit dem wichtigen Thema «EG – Europa» befasst. Dem Bundesrat ist es ein grosses Anliegen, auf viele Fragen aus der Bevölkerung und dem Parlament zu antworten. Er hat dies in einem ausführlichen Bericht getan. Wir sind der Meinung, dass deshalb diese Debatte nicht zeitlich beschränkt werden soll. Ich bitte Sie im Namen der SP-Fraktion, die Gesamtredezeit für den EG-Bericht nicht zu limitieren.

M. Rebeaud: Je suis enchanté que Mme Mauch défende cette position, devant le plénum, au nom de son groupe. Je l'avais fait moi-même devant la Conférence des présidents, mais j'étais seul de mon avis.

C'est pourquoi je soutiens la proposition de Mme Mauch et j'espère que, dans le cadre d'un débat qui se tiendra pour la première fois sous cette coupole, chacun puisse s'exprimer librement selon les règles usuelles, et permettant de refléter toute la diversité des opinions qui fait la valeur de nos différents groupes.

Abstimmung – Vote

Für den Ordnungsantrag	
der sozialdemokratischen Fraktion	49 Stimmen
Für den Antrag	
der Fraktionspräsidentenkonferenz	104 Stimmen

Präsident: Damit wird die Beratung des Berichtes zur europäischen Integration gemäss ausgeteiltem Zeitvorschlag durchgeführt.

Wir gehen über zur Behandlung des Ordnungsantrages von Herrn Herzog, der Ihnen in diesen Minuten ausgeteilt werden sollte. Herr Herzog beantragt Ihnen, bei den übrigen Geschäften die von uns vorgeschlagene organisierte Debatte – im Sinne einer Beschränkung auf Berichterstatte und Fraktionssprecher – abzulehnen.

Dabei ist zunächst eine Bereinigung vorzunehmen. Zum Zeitpunkt, als diese Liste erstellt wurde, lagen die Fahnen zu diesen Geschäften noch nicht vollumfänglich vor. Aus den Fahnen zu den beiden Geschäften «Nukleare Zusammenarbeit. Abkommen mit Kanada» und «Nichtrealisierung des Kernkraftwerks Kaiseraugst» ersehen Sie, dass zu diesen Geschäften Nichteintretensanträge gestellt sind. Damit entfällt nach unserem Reglement die Voraussetzung für eine organisierte Debatte.

Ordnungsantrag Herzog – Motion d'ordre Herzog

Präsident: Ich weise Sie darauf hin, dass sich die Anträge lediglich auf die Eintretensdebatte beziehen. In der Detailberatung ist das Wort wieder frei.

Herzog: Sie haben eben gehört, wie der Antrag der Fraktionspräsidentenkonferenz lautet. Sechs entscheidende Geschäfte dieser Session sollen nicht in einer organisierten Debatte – für mich durchaus denkbar – behandelt werden, sondern die Redemöglichkeit in der Eintretensdebatte soll auf die Kommissions- und Fraktionssprecher beschränkt werden.

Dies ist doch eine allzu bürokratische Vorgehensweise. Stellen Sie sich die Situation plastisch vor: Sobald die Kommissionssprecher oder -sprecherinnen hier auftauchen, wissen wir praktisch auswendig, was sie uns berichten werden, weil wir das gütigerweise schon vor einigen Tagen der Presse entnehmen konnten.

Mit anderen Worten: eine solche Debatte verurteilt die restlichen 193 Parlamentarierinnen und Parlamentarier, in wichtigen Geschäften dieser Session – Mietwesen, Subventionsgesetz, Finanzhaushaltsgesetz usw. – hier gewissermassen dem Nachverlesen von Communiqués beizuwohnen. Diese Tatsache ist doch etwas unparlamentarisch, denn Parlament kommt, soweit ich mich erinnere, von «parlare», sonst würde es hier nicht Parlament, sondern «Scribament» heissen.

Sie haben bereits gehört, dass wegen des Geschäftsreglementes die Anzahl der Geschäfte von 8 auf 6 reduziert wurde, weil das Geschäftsreglement eingehalten werden muss.

Ich bitte Sie, die parlamentarische Politik etwas weniger zu bürokratisieren und nicht gerade jene Debatten abzublocken, in denen eine Öffentlichkeit hergestellt werden muss. Es soll nicht dort Öffentlichkeit hergestellt werden, wo man eigentlich alles schon genau weiss, wie z. B. in der anschliessenden Debatte.

Ich beantrage Ihnen, diesen unpraktikablen Antrag der Fraktionspräsidentenkonferenz abzulehnen.

Meier-Glatfeld: Ich kann mich kurz fassen: Die grüne Fraktion ist der Meinung, es sei ein Gebot der Fairness, auch den Kolleginnen und Kollegen, die nicht in Fraktionen organisiert sind, beim Eintreten Redezeit zu gewähren. Unsere Fraktion wird bestimmt nur einen Fraktionssprecher schicken. Ich hoffe, dass die anderen dies auch tun werden. Dann ist es nur noch ein Gebot der Fairness unseren Kolleginnen und Kollegen der nicht organisierten Gruppen gegenüber.

Abstimmung – Vote

Für den Ordnungsantrag Herzog	42 Stimmen
Für den Antrag	
der Fraktionspräsidentenkonferenz	117 Stimmen

Präsident: Wir werden Ihnen eine bereinigte Liste der Geschäfte verteilen lassen, gleichzeitig auch eine Rednerliste.

Ich ersuche deshalb die Fraktionen, ihre Rednerlisten mit den Zeitangaben möglichst bald beim Sekretariat abzugeben, damit wir Ihnen rechtzeitig den Ablauf der Debatte aufgrund des Zeitplanes zustellen können.

89.005

Immunität von Frau alt Bundesrätin Elisabeth Kopp. Aufhebung

Immunité de Madame Elisabeth Kopp, ancienne conseillère fédérale. Levée

Herr **Hess** Peter unterbreitet im Namen der Petitions- und Gewährleistungskommission den folgenden schriftlichen Bericht:

1. Sachverhalt

Im Dezember 1988 wurde infolge der Vorfälle im Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) der Staatsanwalt des Kantons Basel-Stadt, Herr Dr. Hans Hungerbühler, vom Bundesrat als ausserordentlicher Bundesanwalt eingesetzt. Er wurde beauftragt, im EJPD ein gerichtspolizeiliches Ermittlungsverfahren betreffend die Indiskretionen im Zusammenhang mit der Firma Shakarchi Trading AG durchzuführen.

Das gerichtspolizeiliche Ermittlungsverfahren soll, wie sich aus Artikel 106 des Bundesgesetzes über die Bundesstrafrechtspflege (BStP; SR 312.0) sinngemäss ergibt, den Sachverhalt und die Rechtslage soweit abklären, dass über Einstellung des Verfahrens oder Einleitung einer Voruntersuchung entschieden werden kann.

Nach Abschluss des gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahrens stellte Sonder-Bundesanwalt Hungerbühler den eidgenössischen Räten mit Schreiben vom 13. Januar 1989 den Antrag, es sei die Ermächtigung zur Strafverfolgung von Frau Bundesrätin Kopp wegen Verdachts der Verletzung des Amtsgeheimnisses und der Begünstigung zu erteilen.

Zur Begründung dieses Antrags führte er zusammenfassend folgendes aus:

«Aufgrund der im gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahren gewonnenen Erkenntnisse muss davon ausgegangen werden,

– dass ein Mitarbeiter der Bundesanwaltschaft am 17. Oktober 1988 drei von ihm verfasste Berichte über die gegen die Gebrüder Magharian u. a. geführte Untersuchung in Kopie an Frau Dr. Renate Schwob, Mitarbeiterin des Bundesamtes für Justiz, übergab,

– dass diese Rapporte Angaben über Firmen und Personen, die des Waschens von Geldern aus illegalem Drogenhandel verdächtigt werden, insbesondere auch über die Firma Shakarchi Trading AG, sowie Vorschläge über mögliche, gegen die Beteiligten zu ergreifende Massnahmen enthielten,

– dass Frau Dr. Schwob am 25. Oktober 1988 ihre Freundin Frau Dr. Katharina Schoop, persönliche Mitarbeiterin der Vorsteherin EJPD, in mindestens zwei dieser Berichte Einsicht nehmen liess,

– dass Frau Dr. Schoop am 27. Oktober 1988 ihre Chefin Frau Bundesrätin Elisabeth Kopp über die ihr aus den eingesehenen Berichten zur Kenntnis gelangten Tatsachen orientierte,

– dass Frau Bundesrätin Kopp ihre Mitarbeiterin Frau Dr. Schoop ersuchte, Herrn Dr. Hans W. Kopp zu informieren,

– dass Frau Bundesrätin Kopp hierauf ihrem Ehemann telefonierte und ihn aufforderte, sich mit Frau Dr. Schoop in Verbindung zu setzen, was dieser unverzüglich tat, und

– dass Frau Dr. Schoop Herrn Dr. Kopp schliesslich telefonisch eingehend über ihr Wissen orientierte.

Bei den Herrn Dr. Hans W. Kopp offenbarten Informationen handelt es sich zweifellos um Amtsgeheimnisse im Sinne von Artikel 320 des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB; SR 311.0).

Im vorliegenden Verfahren haben die durchgeführten Abklärungen ergeben, dass gegen Frau Bundesrätin Elisabeth Kopp, Frau Dr. Katharina Schoop und Frau Dr. Renate Schwob hinreichender, eine Voruntersuchung rechtfertigender Verdacht der Verletzung des Amtsgeheimnisses im Sinne von Artikel 320 StGB besteht.

Schlüssige Anhaltspunkte dafür, dass Frau Bundesrätin Kopp ihren Ehemann im Sinne von Artikel 305 StGB begünstigen wollte, liegen bisher nicht vor. Dem eidgenössischen Untersuchungsrichter sollte m. E. trotzdem die Möglichkeit offengehalten werden, auch den Tatbestand der Begünstigung in die Voruntersuchung einzubeziehen.

Da der besondere Vertreter des Bundesanwalts als Organ der Strafrechtspflege dem Legalitätsprinzip verpflichtet ist, steht es ihm angesichts der gewonnenen Erkenntnisse nicht zu, das Verfahren aus Opportunitätsgründen einzustellen; er ist vielmehr gehalten, dem eidgenössischen Untersuchungsrichter die Anhandnahme der Voruntersuchung gemäss Artikel 108 ff. BStP zu beantragen.

Die Voruntersuchung kann indessen nur dann beantragt werden, wenn die erforderlichen Ermächtigungen gemäss Artikel 14 und 15 des Bundesgesetzes über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördemitglieder und Beamten (Verantwortlichkeitsgesetz, VG; SR 170.32) erteilt werden.

Die Anträge auf Ermächtigung zur Strafverfolgung von Frau Dr. Schoop und Frau Dr. Schwob werden erst nach erfolgtem Entscheid der eidgenössischen Räte betreffend Frau Bundesrätin Kopp gestellt.»

2. Ermächtigungsverfahren

21. Nach Artikel 14 Absatz 1 des Verantwortlichkeitsgesetzes bedarf die Strafverfolgung von Mitgliedern des National- oder des Ständerates und von durch die Bundesversammlung gewählten Behördemitgliedern und Magistratspersonen wegen strafbarer Handlungen, die sich auf ihre amtliche Tätigkeit oder Stellung beziehen, einer Ermächtigung der eidgenössischen Räte.

22. Die Geschäftsreglemente von National- und Ständerat sehen in Artikel 41 bzw. 37 vor, dass Begehren um Aufhe-

bung der Immunität von Ratsmitgliedern und Magistratspersonen (Art. 14 VG) zur Vorprüfung der Petitions- und Gewährleistungskommission unterbreitet werden.

23. Sinn des Ermächtigungsverfahrens ist es, die erwähnten Personen, so auch die Mitglieder des Bundesrates, vor unbegründeten, insbesondere trölerischen und mutwilligen Strafanzeigen und -verfahren zu schützen und so den reibungslosen Gang von Regierung und Verwaltung sicherzustellen.

Die Zielsetzung des Ermächtigungsverfahrens könnte dieses als fraglich erscheinen lassen, wenn es erst nach dem Ablauf der Amtszeit des Beschuldigten durchgeführt wird. Denn die genannte Zielsetzung tritt in den Hintergrund, wenn die betreffende Person nicht mehr im Staatsdienst steht. Sie bleibt jedoch auch in diesem Fall von Bedeutung. Für den reibungslosen Gang von Regierung und Verwaltung ist nämlich auch von Gewicht, dass die Personen, welche öffentliche Aufgaben erfüllen, darauf zählen können, dass sie nach Ende ihrer Amtstätigkeit vor trölerischen und mutwilligen Strafanzeigen geschützt sind. Damit soll verhindert werden, dass das Verhalten der Regierungsmitglieder wegen der allfälligen späteren Verwicklung in derartige Strafverfahren beeinflusst und der gesetzmässige Gang von Regierung und Verwaltung auf diese Weise beeinträchtigt werden. Diese Ueberlegung führt dazu, die Ermächtigung zur Strafverfolgung wegen angeblich strafbarer Handlungen, welche sich auf die amtliche Tätigkeit oder Stellung eines Mitgliedes des Bundesrates beziehen, auch dann noch als erforderlich zu betrachten, wenn die betreffende Person nicht mehr im Staatsdienst steht, selbst wenn dies in keinem Gesetz explizit gesagt ist (so das Bundesgericht z. B. in: BGE 111 IV 39).

24. Die Petitions- und Gewährleistungskommission des Nationalrates setzte am 13. Januar 1989 eine Arbeitsgruppe, bestehend aus Herrn Hess Peter (Präsident), Herrn Bühler, Herrn Eggly, Frau Nabholz, Herrn Rechsteiner, Herrn Schmid und Frau Stamm, zur Vorprüfung des Ermächtigungsgesuches ein. Diese Arbeitsgruppe liess sich am 19. Januar 1989 von Sonder-Bundesanwalt Hungerbühler über seine Ermittlungen eingehend orientieren.

Frau Bundesrätin Kopp liess der Kommission gestützt auf das ihr zustehende Anhörungsrecht (Art. 14 Abs. 2 VG) eine schriftliche Stellungnahme zum Antrag des Sonder-Bundesanwalts Hungerbühler vom 13. Januar 1989 zugehen. Auf eine mündliche Stellungnahme anlässlich der Sitzung der Gesamtkommission vom 13. Februar 1989 hat sie aus persönlichen Gründen kurzfristig verzichtet.

Frau Bundesrätin Kopp macht in ihrer Stellungnahme u. a. geltend:

– am Morgen des 27. Oktober 1988 habe ihr ihre persönliche Mitarbeiterin Frau Dr. Schoop im Rahmen einer Besprechung gesagt, es bestehe der Verdacht, dass die Shakarchi Trading AG in unsaubere Geschäfte (Geldwäscherei) verwickelt sei; sie sei der Auffassung, ihr Mann sollte aus dem Verwaltungsrat dieser Gesellschaft zurücktreten.

– «Diese Mitteilung hat mich zutiefst erschreckt Da ich in Zeitnot war – meine Sitzung begann in wenigen Minuten –, bat ich Frau Schoop, meinen Mann anzurufen, um ihm direkt zu sagen, was sie wisse. Sie antwortete, es sei ihr unangenehm, meinem Mann aus heiterem Himmel zu telefonieren. Darauf rief ich meinen Mann an und bat ihn, aus dem Verwaltungsrat der Shakarchi Trading AG zurückzutreten, da diese möglicherweise in fragwürdige Geschäfte verwickelt sei. Ich forderte ihn auf, Frau Schoop anzurufen, die ihm Genaueres sagen könne.»

– «Ihre Quelle nannte Frau Schoop nicht, und ich fragte sie auch nicht danach. Da sie für mich alle mit Banken zusammenhängenden Fragen (Vinkulierung, Insider-Transaktionen) bearbeitet hatte und in ständigem Kontakt mit diesen Kreisen, insbesondere mit der Schweizerischen Bankiervereinigung, stand, ging ich davon aus, sie habe ihre Information aus Bankenkreisen.

Mit der Möglichkeit, dass Frau Schoop ihre Information direkt oder indirekt aus der Bundesanwaltschaft haben könnte, rechnete ich nicht Der Gedanke, dass hier ein

Amtsgeheimnis vorliegen könnte, ist mir daher nicht gekommen.»

– «Wie mein Mann mir später berichtete, hat er unverzüglich Frau Schoop angerufen. Die ihm erteilten Informationen seien ihm jedoch im wesentlichen entweder bekannt oder nachweisbar unrichtig gewesen.»

25. Nach Prüfung der Unterlagen und der Stellungnahme von Frau Bundesrätin Kopp stellte die Kommission folgendes fest:

– Die Handlungen von Frau Bundesrätin Kopp stehen im Zusammenhang mit ihrer amtlichen Tätigkeit als Bundesrätin. Auf das Begehren um Aufhebung der Immunität ist daher einzutreten.

– Die Tatsache, dass Frau Bundesrätin Kopp in ihrer Rücktrittserklärung selber die Aufhebung ihrer Immunität beantragt hat, ist bei der Amtsdelikts-Immunität irrelevant, da es sich nicht primär um ein persönliches Recht des Amtsträgers handelt, sondern um eine Schutzmassnahme im Interesse eines ungestörten Funktionierens von Parlament, Regierung und Gerichtsbehörden. Dass die Amtsdelikts-Immunität nur durch übereinstimmenden Beschluss beider Räte, also in einem recht aufwendigen Verfahren, aufgehoben werden kann, deutet darauf hin, dass in solchen Fällen ein strenger Massstab anzuwenden ist.

3. Akteneinsicht

Der Kommission ist auf Anfrage hin die Einsichtnahme in die Akten des Sonder-Bundesanwalts Hungerbühler verweigert worden, u. a. mit dem Hinweis auf das Prinzip der Gewaltentrennung sowie auf die Tatsache, dass das Untersuchungsverfahren nicht abgeschlossen sei. In der Folge sind die entsprechenden Akten den Präsidenten der Petitions- und Gewährleistungskommissionen beider Räte zur persönlichen Einsichtnahme zur Verfügung gestellt worden.

Die Kommission hat nach eingehender Diskussion dieser Frage einstimmig folgende Haltung eingenommen:

– Die Kommission macht ausdrücklich ihren Anspruch geltend, in einem Ermächtungsverfahren in die einschlägigen Untersuchungsakten Einsicht nehmen zu können.

– Die Kommission nimmt davon Kenntnis, dass im vorliegenden Verfahren dem Kommissionspräsidenten Akteneinsicht gewährt worden ist.

– Die Kommission geht davon aus, dass die parlamentarischen Untersuchungskommissionen (PUK) im Rahmen ihrer Abklärungen prüfen werden, ob ausser den von Sonder-Bundesanwalt Hungerbühler geltend gemachten Straftatbeständen weitere Tatbestände gegeben sind, die eine Strafverfolgung erforderlich machen.

– Die Kommission ist angesichts dieser Umstände der Auffassung, dass sie im vorliegenden Ermächtungsverfahren ihren Entscheid fällen kann, ohne ihren Anspruch auf Akteneinsicht voll durchzusetzen.

4. Straftatbestände

41. Sonder-Bundesanwalt Hungerbühler beantragt, die Ermächtigung zur Strafverfolgung von Frau Bundesrätin Kopp wegen Verdachts auf Verletzung des Amtsgeheimnisses und der Begünstigung zu erteilen.

Nach Artikel 320 des Strafgesetzbuches macht sich der Verletzung des Amtsgeheimnisses schuldig, «wer ein Geheimnis offenbart, das ihm in seiner Eigenschaft als Mitglied einer Behörde anvertraut worden ist oder das er in seiner amtlichen oder dienstlichen Stellung wahrgenommen hat,».

Begünstigung begeht gemäss Artikel 305 StGB, «wer jemanden der Strafverfolgung, dem Strafvollzug oder Massnahmen entzieht».

42. Der Antrag von Sonder-Bundesanwalt Hungerbühler beinhaltet jedoch nicht den Tatbestand des Amtsmissbrauchs: Nach Artikel 312 StGB begehen Amtsmissbrauch «Mitglieder einer Behörde oder Beamte, die ihre Amtsgewalt missbrauchen, um sich oder einem andern einen unrechtmässigen Vorteil zu verschaffen oder einem andern einen Nachteil zuzufügen». Nicht strafbar ist jedoch, wer seine

amtliche Stellung benützt, um ausserhalb seines Amtes liegende Ziele zu verfolgen (BGE 88 IV 70, 101 IV 410), was wohl im vorliegenden Fall zutreffen dürfte.

5. Praxis der eidgenössischen Räte

51. Das Verantwortlichkeitsgesetz enthält keine Richtlinien für die Erteilung oder die Verweigerung der Ermächtigung zur Strafverfolgung von Ratsmitgliedern oder Magistratspersonen. Es ist den eidgenössischen Räten überlassen zu bestimmen, ob die vorhandenen Verdachtsgründe und die Bedeutung der behaupteten Tat eine Strafverfolgung rechtfertigen. Dabei haben die Räte einen verhältnismässig grossen Ermessensspielraum, sie können auch Gründe der Opportunität und der Verhältnismässigkeit sowie staatspolitische Erwägungen berücksichtigen. Der Grundgedanke dieser Regelung ist es, dass die obersten Behörden für ihre amtliche Tätigkeit vorab der übergeordneten Instanz verantwortlich sind und dass diese übergeordnete Instanz nach pflichtgemässen Ermessen darüber entscheiden soll, ob wegen einer angeblich im Amt begangenen Verfehlung die Einleitung eines Strafverfahrens gerechtfertigt ist (BGE 106 IV 43 f.).

Die Bundesversammlung kann demzufolge die Ermächtigung aus bestimmten Gründen auch dann verweigern, wenn die Strafbarkeit der Tat aller Wahrscheinlichkeit nach gegeben ist. Sie hat im Ermächtungsverfahren zu entscheiden, ob eine Strafuntersuchung angezeigt ist. Ob der behauptete Tatbestand erfüllt ist, prüft der Strafrichter, falls die Ermächtigung erteilt wird.

Ergibt die Prüfung, dass die Anschuldigung offensichtlich unbegründet ist, wird die Ermächtigung von den vorbereitenden Kommissionen verweigert. Kann dagegen der Anschuldigung eine gewisse Plausibilität nicht abgesprochen werden, hat die Bundesversammlung im Sinne einer Güterabwägung zu entscheiden, ob die Durchführung eines Strafverfahrens opportun sei. Dabei kommt es auf die Bedeutung der behaupteten Tat und auf die im Spiel stehenden Interessen an, namentlich auf das öffentliche Interesse an der Strafverfolgung, die Erfolgsaussichten des Verfahrens und auf den im Vergleich dazu erforderlichen Verfahrensaufwand. Insbesondere ist zwischen dem öffentlichen Interesse am uneingeschränkten Funktionieren der öffentlichen Institutionen einerseits und dem gleichwertigen öffentlichen Interesse an der Verhinderung bzw. Aufklärung strafrechtlicher Handlungen andererseits abzuwägen.

52. In bezug auf die Mitglieder des Bundesrates haben die eidgenössischen Räte in jüngerer Zeit drei Ermächtungsverfahren durchführen müssen:

– Mit Eingabe vom 13. Juni 1956 reichte Herr Nationalrat Duttweiler Klage wegen Verleumdung gegen Herrn Bundesrat Dr. Max Petitpierre ein und beantragte, es sei die Ermächtigung zur Strafverfolgung zu erteilen. Die beiden Räte haben die Ermächtigung nicht erteilt, u. a. mit folgender Begründung:

– Herr Bundesrat Dr. Petitpierre hat seine Äusserungen im Rahmen eines Votums im Nationalrat gemacht. Unter dem damaligen Recht galt das Votenprivileg jedoch nur für Mitglieder des National- und Ständerates.

– Da Herr Nationalrat Duttweiler im Rate selbst nicht gegen das Votum von Herrn Bundesrat Dr. Petitpierre protestiert hat, ist es offensichtlich, dass er in erster Linie eine gerichtliche Feststellung seiner Behauptung, der Bundesrat habe gegebene Versprechungen nicht eingehalten, anstrebt. Dieses Vorgehen ist nicht notwendig und nicht angezeigt.

– Bei der von Herrn Nationalrat Duttweiler behaupteten Verleumdung handelt es sich nach allgemeiner Auffassung nicht um ein grosses Vergehen, im Vergleich zu den übrigen, im Strafgesetzbuch genannten strafbaren Handlungen. «Auf Grund dieser Erwägungen ist die Kommission zur Auffassung gelangt, dass die Klage des Herrn Duttweiler nicht erheblich erklärt werden sollte. Es wäre nicht opportun und würde dem Ansehen des Parlamentes und dem Lande schaden, wenn wegen dieses Vorfalles der ganze schwerfällige Apparat, wie ihn das Verantwortlichkeitsgesetz vorsieht, in Bewegung gesetzt würde, mit der Möglichkeit, dass unter

Umständen Herr Bundesrat Petitpierre im Amte suspendiert werden müsste.» (Sten. Bull. NR 1956, 330 ff.; Sten. Bull. SR 1956, 176 ff.)

– Am 7. Oktober 1983 hatte sich der Nationalrat und am 15. Dezember 1983 der Ständerat mit Strafklagen gegen Herrn Bundesrat A. Chevallaz wegen Amtsmissbrauchs und Begünstigung sowie wegen Ehrverletzung zu befassen. Die beiden Räte haben die Ermächtigung nicht erteilt, u. a. mit folgender Begründung:

– Gegenstand der Ehrverletzungsklage sind Erklärungen von Herrn Bundesrat A. Chevallaz in den Räten. Gemäss Artikel 2 VG können die Mitglieder des National- und Ständerates sowie des Bundesrates für die in der Bundesversammlung oder in ihren Kommissionen abgegebenen Voten nicht verantwortlich gemacht werden.

– Bezüglich des Vorwurfs des Amtsmissbrauchs und der Begünstigung konnte die Kommission in den sehr ausführlichen Eingaben des Klägers keine Anhaltspunkte oder gar Beweise finden, die zur Annahme der erwähnten Straftatbestände führen könnten. (AB NR 1983, 1489 f.; AB SR 1983, 716 f.)

– Am 14. Dezember 1983 hatten sich der Nationalrat und der Ständerat mit Strafklagen gegen Bundesrat Friedrich wegen Verleumdung, eventuell übler Nachrede, zu befassen. Die beiden Räte haben die Ermächtigung nicht erteilt, u. a. mit folgender Begründung:

– Die Äusserungen von Herrn Bundesrat Friedrich in der Presse stehen im Zusammenhang mit seiner Tätigkeit als Bundesrat. Auf das Begehren um Aufhebung der Immunität ist daher einzutreten.

– Die Kommission kam zum Schluss, dass die Strafklagen jeder rechtlichen Grundlage entbehren. (AB NR 1983, 1794 f.; AB SR 1983, 720)

53. Im Fall «Rychetsky» (AB NR 1987, 1759 ff.; AB SR 1988, 415 ff.) ging es um die Aufhebung der Immunität von zwei Bundesrichtern. Beide Räte haben entschieden, auf das Gesuch um Aufhebung der Immunität nicht einzutreten, u. a. mit folgender Begründung:

– Die Bundesrichter sind zwar hinsichtlich der relativen Immunität den Parlamentariern gleichgestellt, wenn man vom Wortlaut von Artikel 14 VG ausgeht. Die Bedeutung der Immunität für Richter und Beamte ist dennoch eine andere als jene für Parlamentarier, die vorab im Hinblick auf eine möglichst ungehinderte Ausübung ihres politischen Mandats auf einen weitgehenden Schutz ihrer «Bewegungsfreiheit» angewiesen sind.

– Beim Bundesrichter lassen sich die Grenzen seiner «amtlichen Tätigkeit» viel klarer definieren als beim eidgenössischen Parlamentarier. Die relative Immunität des Richters ist mit anderen Worten nur dort legitim, wo die umstrittene Tätigkeit unmittelbar sein Wirken im Richteramt betrifft – oder nochmals anders gesagt: der Rechtsstaat schliesst beim Richter einen weitgehend nach Opportunitätskriterien umschriebenen «rechtsfreien» Raum aus, wie er dem Politiker mit Rücksicht auf die verfassungsmässige Ausübung seines Mandates eingeräumt werden muss.

54. Die in Artikel 14 VG verankerte (relative) Immunität soll – wenn man die Entstehungsgeschichte studiert (vgl. Z. Giacometti/F. Fleiner, Schweizerisches Bundesrecht, Nachdruck 1978, S. 512 ff. mit weiteren Hinweisen) – vor allem die Mitglieder des Parlamentes schützen. Als der militärische Untersuchungsrichter im Jahre 1970 im Zusammenhang mit der sog. Florida-Affäre um Aufhebung der parlamentarischen Immunität von Nationalrat Helmut Hubacher ersuchte, führte der Berichterstatler der Kommission, Nationalrat Leo Schürmann, u. a. folgendes aus:

«Es stellt sich nunmehr die Frage, aus welchen Gründen die Räte die Immunität an sich im Blick auf den vorliegenden Fall aufheben dürfen. Zu diesem Zweck ist ein Wort von der parlamentarischen Immunität in der Form des Verfolgungsprivilegs, wie sie hier in Frage steht, anzubringen. Es soll die freie Ausübung des Mandats gewährleistet werden. Der Mandatsinhaber soll vorab in seiner Kontrolltätigkeit und seinem Recht zur Kritik nicht behindert werden. Das Immunitätsrecht ist Ausfluss der Rede- und Pressefreiheit, die

sich im parlamentarischen Bereich unter diesem besonderen Aspekt darbietet.

So betrachtet liegt die parlamentarische Immunität im öffentlichen Interesse. Die Öffentlichkeit ist daran interessiert, dass die Volksvertreter ihre Aufgaben unbehindert ausüben können. Eine erste und selbstverständliche Folge geht dahin, dass die Parlamentarier gegen missbräuchliche Strafverfolgung geschützt werden. Es müssen hinreichende Gründe für eine solche Verfolgung bestehen, wobei mit der Literatur – ich verweise besonders auf eine Dissertation von Frau Regula Lanz-Baur aus dem Jahre 1963 – eine gründliche Prüfung des Sachverhalts nötig ist, soll der Rat zu einem zuverlässigen Urteil über die Berechtigung zur Strafverfolgung gelangen (AB NR 1970, 412).»

Diese grundsätzlichen Ausführungen sind bis heute unbestritten geblieben. Das Parlament handhabt Artikel 14 des Verantwortlichkeitsgesetzes in ständiger Praxis insofern grosszügig, als es den Ratsmitgliedern eine sehr weitgehende relative Immunität zuerkennt und den Begriff «amtliche Tätigkeit» weit auslegt (AB NR 1970, 410 ff., Hubacher; AB SR 1970, 250 ff., Hubacher; AB NR 1980, 999 ff., Nef; AB SR 1980, 572 ff., Nef; AB NR 1982, 869 ff., M. Leuenberger; AB SR 1982, 376, M. Leuenberger; AB NR 1985, 1758 ff., Ruf; AB SR 1985, 763, Ruf; AB NR 1986, 1019 ff., Oehler; AB SR 1986, 837 ff., Oehler; AB NR 1986, 1993 ff., Oehen). Einzig im Fall NR Fischer-Weinfeld (AB NR 1983, 1794; AB SR 1983, 719) verneinte das Parlament den Zusammenhang mit der «amtlichen Tätigkeit» und trat auf das Ermächtigungsgesuch nicht ein, weil Nationalrat Fischer die umstrittene Spanien-Reise (an welcher seinerzeit auch Bundesrat Ritschard teilgenommen hatte) lediglich in seiner Eigenschaft als Mitglied des Verwaltungsrates der NOK mitgemacht hatte.

Das Parlament vertritt die Meinung, es komme nicht darauf an, ob im konkreten Fall der amtliche Charakter der fraglichen Tätigkeit überwiege; vielmehr bestehe Immunität und sei das Ermächtigungsverfahren durchzuführen, wenn die Beziehung zum Amt «nicht eindeutig ausgeschlossen» werden könne (so etwa das Votum von Kommissionspräsident Nationalrat Steinegger im Fall Oehler, AB NR 1986, 1020).

6. Erwägungen der Kommission

61. Aufgrund der ihr unterbreiteten Verdachtsmomente gelangte die Kommission zur Ueberzeugung, dass der objektive Tatbestand der Verletzung des Amtsgeheimnisses durch Frau Bundesrätin Kopp erfüllt ist. Im Gegensatz zu Frau Bundesrätin Kopp kommt die Kommission zum Schluss, dass auch hinsichtlich des subjektiven Tatbestandes hinreichender Verdacht der vorsätzlichen oder zumindest eventualvorsätzlichen Verletzung des Amtsgeheimnisses gegeben ist.

62. Bezüglich des Tatbestandes der Begünstigung verfügte die Kommission nicht über Informationen, die eine abschliessende Würdigung – analog zum Tatbestand der Verletzung des Amtsgeheimnisses – zuliesse. Die Kommission ist hingegen der Auffassung, dass aufgrund der Aktenlage nicht auszuschliessen ist, dass auch der Tatbestand der Begünstigung erfüllt sein könnte. Der eidgenössische Untersuchungsrichter wird dazu ergänzende Abklärungen zu treffen haben.

63. Besteht hinreichender Verdacht für das Vorliegen eines Straftatbestandes, so ist abzuklären, ob sich die Aufhebung der Immunität auch aus Gründen, die ausserhalb des Strafrechts liegen, rechtfertigen lässt. Die Kommission hat zu dieser Frage u. a. folgende Ueberlegungen angestellt:

– Ähnlich wie Parlamentarier verfügen auch die Mitglieder des Bundesrates im Interesse der Redefreiheit über den Schutz des Votenprivilegs.

Exekutivmitglieder – diese Ueberlegungen gelten sinngemäss auch für Beamte – müssen sich jedoch für ihre Amtsführung, insbesondere auch für die Wahrung des Amtsgeheimnisses, einen strengen Massstab gefallen lassen. Dies um so mehr, als für sie das Umgehen mit vertraulichen und geheimen Informationen zur täglichen Arbeit gehört. Das Verhalten der Exekutivmitglieder wird damit auch zum Massstab für das Verhalten der ihnen unterstellten Beamten.

Bürger und politische Institutionen bringen dem Bundesrat als Träger der höchsten Exekutivgewalt grosses Vertrauen entgegen. Wird dieses Vertrauen auf der obersten Stufe gebrochen, gilt es, nach Massnahmen zu suchen, um das verlorene bzw. fehlende Vertrauen wieder aufzubauen. Die Aufhebung der Immunität mit Ermächtigung zur Durchführung einer Strafuntersuchung erhält hier einen besonderen Stellenwert. Völlig untergeordnete Verstösse würden es allenfalls erlauben, die Aufhebung der Immunität von Mitgliedern des Bundesrates zu verweigern. Das gleiche trifft zu für den Fall, dass eine Rechtfertigung vorliegt, die im Vergleich zur Schwere der Anschuldigung überwiegen würde (vgl. in diesem Zusammenhang die Ausführungen zum Ermächtigungsverfahren i. S. Bundesrat Dr. Petitpierre). Bei Delikten, die nicht als leicht eingestuft werden können, ist die Immunität, falls hinreichender Tatverdacht vorliegt, jedoch aufzuheben. Das Interesse der Institution Bundesrat hat dann gegenüber dem Interesse der Öffentlichkeit an umfassender Untersuchung eindeutig zurückzustehen. Das Schwergewicht liegt dabei aber neben der Durchsetzung des Strafanspruchs des Staates vor allem auf der gründlichen Abklärung des Sachverhalts.

– Die Kommission hatte sich nicht mit der strafrechtlichen Schwere der Frau Bundesrätin Kopp angelasteten Handlungen auseinanderzusetzen. Demgegenüber wertet sie die Anschuldigung der Verletzung des Amtsgeheimnisses und eventuell der Begünstigung durch ein Mitglied des Bundesrates aus politischer Sicht für äusserst gravierend. Diese Wertung erhält zusätzliches Gewicht durch den Umstand, dass die Frau Bundesrätin Kopp angelasteten Straftatbestände durch verwaltungsinterne Berichte über das Waschen von Geldern aus illegalem Drogenhandel ausgelöst wurden.

In diesem Zusammenhang war es für die Kommission unverständlich, wieso sich Frau Bundesrätin Kopp nach der Indiskretion vom 27. Oktober 1988 nicht entschloss, den Gesamtbundesrat zu orientieren, sondern Raum für Vertuschungshandlungen liess.

– Wesentliche Bedeutung misst die Kommission auch der Tatsache zu, dass die Handlungen von Frau Bundesrätin Kopp nicht etwa politisch motiviert bzw. durch die Amtsführung diktiert sind, sondern offenbar allein der Verfolgung persönlicher Interessen dienen. Die Kommission hatte daher keine Veranlassung, Frau Kopp als Bundesrätin aus übergeordneten politischen Überlegungen vor einer Strafverfolgung zu schützen.

M. Hess Peter présente au nom de la Commission des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales le rapport écrit suivant:

1. Etat des faits

En décembre 1988, à la suite d'incidents survenus au Département de justice et police (DFJP), le procureur du canton de Bâle-Ville, M. Hans Hungerbühler, a été nommé en qualité de procureur fédéral extraordinaire et chargé d'engager une enquête de police judiciaire au sujet des indiscrétions survenues en rapport avec la société Shakarchi Trading SA. L'enquête de police judiciaire, fondée par analogie sur l'article 106 de la loi sur la procédure pénale (RS 312.0), a pour but de clarifier les faits ainsi que la situation juridique, de manière à pouvoir soit suspendre la procédure soit ouvrir une instruction préparatoire.

Après conclusion de l'enquête susdite, le procureur spécial Hungerbühler a demandé aux présidents des Chambres fédérales, par lettre du 13 janvier 1989, à être habilité à engager une procédure pénale à l'encontre de la conseillère fédérale Elisabeth Kopp, soupçonnée de violation du secret de fonction et d'entrave à l'action pénale.

A l'appui de cette requête, le procureur cite les faits suivants:

«Au vu des résultats de l'enquête de police judiciaire, il convient d'admettre

– qu'un collaborateur du Ministère public de la Confédération a, le 17 octobre 1988, remis à madame Renate Schwob,

collaboratrice de l'Office fédéral de la justice, la copie de trois documents qu'il avait rédigés au sujet de l'enquête menée notamment contre les frères Magharian;

– que ces rapports contenaient des informations sur des sociétés et sur des personnes soupçonnées d'avoir blanchi de l'argent provenant du trafic illégal de stupéfiants, entre autres sur la société Shakarchi Trading SA, de même que des propositions de mesures à prendre contre les sociétés et personnes impliquées;

– que Mme Schwob a, le 25 octobre 1988, permis à son amie, Mme Katharina Schoop, collaboratrice personnelle du chef du DFJP, de prendre connaissance d'au moins deux des trois rapports;

– que Mme Schoop a, le 27 octobre 1988, informé sa supérieure, Mme Elisabeth Kopp, conseillère fédérale, des faits dont elle a eu connaissance en lisant ces rapports;

– que Mme Elisabeth Kopp, conseillère fédérale, a prié Mme Schoop de transmettre les informations en question à M. Hans W. Kopp;

– que Mme Kopp, conseillère fédérale, a ensuite téléphoné à son mari pour lui demander de prendre contact avec Mme Schoop, ce qu'il a fait immédiatement, et

– que Mme Schoop a finalement communiqué par téléphone à M. Kopp toutes les informations dont elle avait connaissance.

Les informations, qui ont été divulguées à M. Kopp étaient incontestablement des secrets de fonction au sens de l'article 320 CP (RS 311.0).

L'enquête a montré qu'une présomption suffisante de violation du secret de fonction au sens de l'article susdit existe en ce qui concerne l'ancienne conseillère fédérale Elisabeth Kopp, ainsi que Mmes Katharina Schoop et Renate Schwob, pour ouvrir une instruction préparatoire.

On n'a pas relevé jusqu'ici d'indices suffisants pour affirmer que Mme Kopp a cherché à commettre, au profit de son mari, une entrave à l'action pénale au sens de l'article 305 CP. Selon nous le juge fédéral chargé de l'affaire devrait cependant pouvoir examiner, au cours de l'instruction préparatoire, l'éventualité qu'un tel délit ait été commis.

Le représentant extraordinaire du Ministère public en tant qu'organe judiciaire devant appliquer le principe de la légalité, n'a pas la compétence de suspendre la procédure pour des raisons d'opportunité. Il est au contraire tenu de requérir le juge d'instruction fédéral compétent pour ouvrir l'instruction préparatoire, conformément aux articles 108 et suivants de la loi sur la procédure pénale.

Cette instruction ne peut toutefois être demandée que lorsque les Chambres et le DFJP ont accordé les autorisations prescrites aux articles 14 et 15 de la loi sur la responsabilité de la Confédération, des membres de ses autorités et de ses fonctionnaires (RS 170.32).

Les demandes d'autorisation d'ouvrir une poursuite pénale contre Mmes Schoop et Schwob ne seront formulées qu'après la décision des Chambres concernant l'ancienne conseillère.»

2. Procédure d'autorisation

21. Selon l'article 14, alinéa 1 de la loi sur la responsabilité, une autorisation des Chambres est nécessaire pour ouvrir une poursuite pénale contre des députés fédéraux, des membres d'autorités et des magistrats élus par l'Assemblée fédérale en raison d'infractions en rapport avec leur activité ou situation officielle.

22. Les règlements des Chambres prévoient, respectivement à leurs articles 41 et 37, que les demandes de levée de l'immunité de députés et de magistrats (art. 14 de la loi sur la responsabilité) doivent être soumises à l'examen préalable des commissions des pétitions.

23. Cette procédure d'autorisation vise à protéger les magistrats, donc notamment les conseillers fédéraux, contre des plaintes et poursuites pénales infondées, voire téméraires ou arbitraires, afin d'assurer par là le bon fonctionnement du gouvernement et de l'administration.

Le but de la procédure d'autorisation pourrait paraître discutable lorsqu'elle survient après la fin du mandat officiel

des accusés, puisque ceux-ci ne sont plus alors au service de l'Etat. Pourtant, même alors, elle garde son importance. Il est indispensable en effet, pour la bonne marche des institutions, que les personnes exerçant des fonctions publiques puissent compter sur une telle protection même après la cessation de leur activité officielle. On veut éviter par là que la conduite des conseillers fédéraux soit influencée par l'éventualité de poursuites pénales ultérieures d'une manière qui affecterait le fonctionnement normal du gouvernement et de l'administration. Cette considération oblige à maintenir la nécessité d'une autorisation pour ouvrir une poursuite pénale contre un conseiller fédéral soupçonné d'actes punissables se rapportant à son activité ou à son statut officiels, même lorsque la personne visée n'est plus au service de l'Etat, et ce même si aucune disposition légale ne l'exige explicitement (ainsi en a jugé le Tribunal fédéral; voir par exemple ATF 111 IV 39).

24. La Commission des pétitions du Conseil national a constitué, le 13 janvier 1989, un groupe de travail formé de MM. Peter Hess (président), Bühler, Eggly, Mme Nabholz, MM. Rechsteiner et Schmid et Mme Stamm, et l'a chargé de procéder à l'examen préalable de la demande d'autorisation. Le groupe a été informé en détail le 19 janvier 1989 par le procureur extraordinaire Hungerbühler sur ses investigations.

Conformément à son droit d'être entendue (article 14, alinéa 2, de la loi sur la responsabilité), Mme la conseillère fédérale Kopp a adressé à la Commission des pétitions un avis écrit concernant la proposition de levée d'immunité formulée par le procureur spécial Hungerbühler le 13 janvier 1989. Pour des raisons personnelles, elle a par contre renoncé à bref délai à s'exprimer oralement à la séance de la commission plénière du 13 février 1989.

Dans sa lettre, Mme la conseillère fédérale Kopp affirme notamment:

– Le matin du 27 octobre 1988, sa collaboratrice personnelle, Mme Schoop, lui a dit au cours d'un entretien que la Shakarchi Trading SA était soupçonnée d'être mêlée à des affaires douteuses (blanchissage d'argent) et qu'elle était d'avis que son mari devrait démissionner du conseil d'administration de cette société.

– «Cette nouvelle m'a terriblement effrayée. Etant donné que j'étais très pressée – il me restait à peine quelques minutes avant le début de ma séance – j'ai prié Mme Schoop d'appeler mon mari pour lui faire part elle-même des informations qu'elle détenait. Elle m'a répondu que cela l'ennuyait de lui annoncer la nouvelle sans crier gare. J'ai donc téléphoné à mon mari et lui ai demandé de démissionner du conseil d'administration de la Shakarchi Trading SA après lui avoir expliqué qu'il se pouvait que cette société soit impliquée dans des affaires douteuses. Je lui ai conseillé d'appeler Mme Schoop pour de plus amples détails.»

– «Mme Schoop n'a pas précisé d'où elle tenait les informations dont elle venait de me faire part et je ne le lui ai pas non plus demandé. Etant donné qu'elle s'occupait de toutes les questions en rapport avec les banques (clauses d'agrément, opérations d'initiés) et qu'elle était de ce fait en contact permanent avec elles, en particulier avec l'Association suisse des banquiers, il était en effet clair dans mon esprit que les informations en question émanaient des milieux bancaires. Je ne m'attendais pas à ce que les informations dont m'avait fait part Mme Schoop puissent provenir, soit directement, soit par des voies détournées, du Ministère public de la Confédération. Je n'ai par conséquent jamais pensé que ces renseignements pouvaient être des secrets de fonction.»

– «A la suite de mon appel, mon mari a, m'a-t-il confirmé, immédiatement téléphoné à Mme Schoop. Selon lui, les informations qu'elle lui a fournies étaient toutefois pour l'essentiel, soit déjà connues de lui, soit fausses, ce qu'il dit pouvoir prouver.»

25. Après examen des documents et de la déclaration de Mme Kopp, la commission constate ce qui suit:

– Les actes reprochés à Mme Kopp sont en rapport avec sa

fonction officielle de conseillère fédérale. La demande de levée d'immunité est donc recevable.

– Le fait que Mme Kopp ait, en donnant sa démission, demandé elle-même que son immunité soit levée, est sans pertinence, s'agissant d'un délit lié à sa fonction, car l'immunité n'est pas un droit personnel du magistrat mais une mesure de protection visant à assurer le bon fonctionnement du Parlement, du Gouvernement et des Tribunaux. Le fait que l'immunité ne puisse être levée, pour abus de fonction, que par décision concordante des deux conseils, autrement dit par une procédure relativement laborieuse, indique que de tels cas sont soumis à des critères sévères.

3. Examen des documents

La demande de la commission d'examiner les dossiers du procureur spécial Hungerbühler a été rejetée, notamment pour des motifs de séparation des pouvoirs, et en raison du fait que la procédure d'instruction n'était pas terminée. Par la suite, lesdits dossiers ont été fournis pour examen personnel aux présidents des commissions des pétitions des deux conseils.

Après discussion approfondie, la commission a adopté à l'unanimité le point de vue suivant:

– La commission fait expressément valoir son droit de prendre connaissances, aux fins de la procédure d'autorisation, des documents en rapport avec l'instruction.

– Elle prend acte que, dans la présente procédure, l'accès aux documents a été accordé aux présidents des commissions.

– Elle admet que la commission parlementaire d'enquête (CPE) examinera si, outre les éléments constitutifs d'une infraction cités par le procureur spécial Hungerbühler, d'autres faits justifient une poursuite pénale.

– Elle est d'avis, dans ces conditions, qu'elle peut prendre sa décision dans la présente procédure d'autorisation sans faire valoir pleinement son droit d'accès au dossier.

4. Eléments constitutifs d'infraction pénale

41. Le procureur extraordinaire Hungerbühler demande l'autorisation d'engager une poursuite judiciaire contre madame la conseillère fédérale Kopp en raison des présomptions de violation du secret de fonction et d'entrave à l'action pénale.

Selon l'article 320 du Code pénal, est coupable de violation du secret de fonction quiconque révèle «un secret à lui confié en sa qualité de membre d'une autorité ou de fonctionnaire, ou dont il avait eu connaissance à raison de sa charge ou de son emploi».

L'entrave à l'action pénale est définie à l'article 305 CP comme le fait d'avoir «soustrait une personne à une poursuite pénale ou à l'exécution d'une peine ou d'une des mesures prévues ».

42. La requête du procureur Hungerbühler ne porte en revanche pas sur un délit d'abus d'autorité car selon l'article 312 CP un tel délit se produit lorsqu'un magistrat ou fonctionnaire abuse des pouvoirs de sa charge «dans le dessein de se procurer ou de procurer à un tiers un avantage illicite, ou dans le dessein de nuire à autrui». N'est pas punissable par contre la personne qui use de son statut officiel afin de poursuivre des buts étrangers à sa fonction (ATF 88 IV 70, 101 IV 410) ce qui est assurément le cas dans la présente affaire.

5. Pratique des Chambres fédérales

51. La loi sur la responsabilité ne prescrit aucune règle pour l'octroi ou le refus de l'autorisation d'engager une poursuite pénale contre des députés ou des magistrats. Il est laissé à la discrétion des Chambres de décider si les soupçons sont suffisants et la prétendue infraction assez grave pour justifier une telle poursuite. Les Chambres ont à cet égard une marge d'appréciation passablement large et peuvent invoquer aussi des motifs d'opportunité et de proportionnalité, ainsi que des impératifs de politique nationale. Le principe qui sous-tend ces règles est que les hautes autorités n'ont à

rendre de comptes qu'aux autorités placées au-dessus d'elles, lesquelles doivent juger conformément à leurs propres règlements s'il convient ou non d'ouvrir une poursuite judiciaire en raison d'une présomption d'infraction en rapport avec une charge publique (ATF 106 IV 43 s).

L'Assemblée fédérale peut donc refuser l'autorisation de poursuivre même lorsque le caractère délictueux de l'acte paraît hautement vraisemblable. Elle doit décider en particulier, au cours de la procédure d'autorisation, si une enquête pénale est indiquée. Quant à l'existence du délit, c'est le juge pénal qui en décide, une fois l'autorisation accordée. Si l'examen du cas laisse penser que l'accusation est manifestement infondée, la commission préparatoire refuse d'accorder l'autorisation d'engager une poursuite. Si au contraire l'accusation présente une certaine plausibilité, il incombe à l'Assemblée fédérale de décider si une procédure pénale est opportune. A cet égard elle tient compte de la gravité des faits allégués, de l'intérêt, notamment public, qu'il y a à ouvrir une poursuite pénale, et des chances de réussite de la procédure par rapport aux moyens engagés. Le Parlement doit avant tout et surtout trancher entre l'intérêt public lié au bon fonctionnement des institutions d'une part, et l'intérêt public concomitant de l'élucidation ou le cas échéant de la prévention de délits relevant du droit pénal.

52. S'agissant de conseillers fédéraux, les Chambres ont eu récemment à examiner trois procédures d'autorisation.

– Par lettre du 13 juin 1956, le conseiller national Duttweiler déposait plainte en diffamation contre le conseiller fédéral Max Petitpierre et demandait que soit octroyée l'autorisation d'engager une poursuite pénale. Les deux conseils ont refusé cette autorisation, notamment pour les motifs suivants:

– Le conseiller fédéral Petitpierre avait fait ses déclarations à l'occasion d'un débat au Conseil national. Cependant, dans le droit en vigueur à l'époque, l'immunité en matière d'opinion ne s'appliquait qu'aux députés.

– Comme le conseiller national Duttweiler n'avait pas protesté pendant le débat contre les déclarations du conseiller fédéral Petitpierre, il était manifeste que le député cherchait avant tout à obtenir la constatation par un tribunal de son affirmation selon laquelle le membre du Gouvernement n'avait pas tenu les promesses faites. Une telle manière de procéder n'est ni nécessaire ni appropriée.

– La prétendue diffamation alléguée par le député Duttweiler ne constituait pas, de l'avis général, un délit grave, en comparaison avec les autres actes punissables cités au Code pénal.

«Vu ces considérations, la commission est d'avis que la plainte de M. Duttweiler ne devrait pas être déclarée recevable. Il serait inopportun et contraire à la dignité du Parlement et à l'honneur du pays de mettre en branle, en raison de cet incident, le lourd appareil prévu par la loi sur la responsabilité, avec le risque que le conseiller fédéral Petitpierre doive le cas échéant être relevé de sa fonction.»

(Bull. stén. CN 1956, 330 ss., Bull. stén. CE 1956, 176 ss.; traduction)

– Des plaintes pénales pour abus de fonction et entrave à l'action pénale, ainsi que pour atteinte à l'honneur, contre le conseiller fédéral Chevallaz, ont été examinées le 7 octobre 1983 par le Conseil national et le 15 décembre 1983 par le Conseil des Etats. Les deux Chambres ont refusé l'autorisation de notamment pour les motifs suivants:

– Les prétendues atteintes à l'honneur auraient eu lieu à l'occasion de déclarations du conseiller fédéral Chevallaz devant les Chambres. Selon l'article 2 de la loi sur la responsabilité, ni les députés ni les membres du Gouvernement ne peuvent être poursuivis pour les opinions qu'ils émettent au sein de l'Assemblée fédérale ou de ses commissions.

– S'agissant du reproche de l'abus de fonction et de l'entrave à l'action pénale, la commission n'avait pu trouver, dans les déclarations fort détaillées du plaignant, aucun indice, ni aucune preuve, qui pourrait rendre plausible la constitution des infractions pénales alléguées.

(CN 1983 BO 1489 s; CE 1983 BO 716 s)

– Le 14 décembre 1983, les deux conseils ont eu à examiner des plaintes pénales contre le conseiller fédéral Friedrich pour diffamation et éventuellement pour propos calomnieux. Les deux Chambres ont refusé l'autorisation, notamment pour les motifs suivants:

– Les déclarations du conseiller fédéral Friedrich, qui ont été publiées dans la presse, sont en rapport avec son mandat gouvernemental. La demande de levée d'immunité est donc recevable.

– La commission est parvenue à la conclusion que les plaintes pénales sont dénuées de tout fondement juridique. (CN 1983 BO 1794 s; CE 1983 BO 720)

53. Dans l'affaire Rychetsky (CN 1987 BO 1759 s; CE 1988 BO 415 s), il s'agissait de lever l'immunité de deux juges fédéraux. Les deux conseils ont refusé d'entrer en matière, notamment pour les motifs suivants:

– Aux termes de l'article 14 de la loi sur la responsabilité, les juges fédéraux sont placés sur le même plan que les membres des conseils quant à leur immunité relative. Toutefois, l'immunité des juges et fonctionnaires a une signification différente de celle des députés, qui ont besoin d'une protection étendue pour pouvoir s'exprimer librement et exercer sans entrave leur mandat politique.

– Les limites des fonctions officielles peuvent être définies avec une précision beaucoup plus grande dans le cas des juges fédéraux que ce n'est le cas pour les députés.

En effet, l'immunité relative du juge n'est légitime que lorsque l'activité contestée est en rapport immédiat avec sa fonction. «C'est dire que le régime de l'Etat de droit exclut, pour ce qui est du juge, un 'pouvoir discrétionnaire' fondé essentiellement sur des critères d'opportunité, contrairement à ce qui doit nécessairement être le cas pour le politicien, si l'on veut que ce dernier puisse exercer son mandat constitutionnel.»

54. L'immunité (relative) prévue à l'article 14 de la loi sur la responsabilité vise avant tout à protéger les députés au Parlement fédéral (voir par exemple à ce sujet Giacometti/Fleiner, *Schweizerisches Bundesrecht*, réimpression 1978, pages 512 et suivantes). Ainsi, lorsque le juge d'instruction militaire fut requis en 1970 en rapport avec l'affaire dite «Florida» de lever l'immunité parlementaire du conseiller national Helmut Hubacher, le rapporteur de la commission, son collègue Leo Schürmann, déclara notamment:

«Il faut déterminer les motifs qui permettent aux Chambres de lever l'immunité en général, ainsi que dans la présente affaire. Cela nous oblige à faire quelques considérations sur l'immunité parlementaire en tant qu'elle constitue un privilège soustrayant le député à toute poursuite, comme dans le cas présent. Le détenteur de ce mandat ne doit pas être entravé dans son activité de contrôle et dans l'exercice de son droit à la critique. L'immunité découle de la liberté de parole et de presse, qui se présente sous cet aspect particulier au Parlement.

De ce point de vue, l'immunité parlementaire est dans l'intérêt public. Il importe que les représentants du peuple puissent exercer librement leur mandat. Il est donc tout naturel que les députés soient protégés contre des poursuites pénales abusives. Des raisons sérieuses doivent exister pour permettre l'ouverture de telles poursuites et comme l'exige la doctrine – je me réfère notamment à la thèse de doctorat de Mme Lanz-Baur de 1963 – un examen sérieux de la question quant au fond s'impose pour permettre à la Chambre de porter un jugement valable sur le bien-fondé de la demande visant à l'ouverture d'une enquête pénale» (BO 1970 CN 412).

Ces considérations fondamentales n'ont jamais été remises en question depuis lors. Le Parlement a adopté une pratique constante qui se caractérise par l'octroi d'une immunité relative très étendue aux députés et par une interprétation très large de la notion d'activité officielle (BO CN 1970, 410 ss., Hubacher; BO CE 1970, 250 ss., Hubacher; BO CN 1980, 999 ss., Nef; BO CE 1980, 552 ss., Nef; BO CN 1982, 869 ss., M. Leuenberger; BO CE 1982, 376, M. Leuenberger; BO CN 1985, 1758 ss., Ruf; BO CE 1985, 763, Ruf; BO CN

1986, 1019 ss., Oehler; BO CE 1986, 837 ss., Oehler; BO CN 1986, 1993 ss., Oehen). Une fois seulement dans l'affaire du conseiller national Fischer-Weinfelden (BO CN 1983, 1794; BO CE 1983, 719), le Parlement a refusé de considérer qu'il existait un lien entre l'acte incriminé et l'activité officielle; il n'est pas entré en matière, parce que le conseiller national Fischer avait entrepris son voyage critiqué en Espagne (avec le conseiller fédéral Ritschard) uniquement en sa qualité de membre du Conseil d'administration de la NOK.

Le Parlement estime qu'il ne s'agit pas de déterminer si dans un cas particulier le caractère officiel de l'activité incriminée est prédominant; l'immunité est donnée et la procédure d'autorisation requise lorsque l'on ne saurait exclure manifestement toute relation avec l'exercice du mandat (c'est par exemple le sens de l'intervention du président de la commission chargée de l'examen de l'affaire Oehler, le conseiller national Steinegger, BO CN 1986, 1020).

6. Considérations de la commission

61. Vu les indices qui lui sont parvenus à l'appui des présomptions, la commission est parvenue à la conviction que les éléments objectifs de la violation du secret de fonction par la conseillère fédérale Kopp sont réunis. Contrairement à l'avis de Mme la conseillère fédérale Kopp, la commission estime que des soupçons suffisants existent également quant aux éléments subjectifs de constitution de l'infraction sous la forme d'une violation intentionnelle ou présumée telle du secret de fonction.

62. S'agissant du délit d'entrave à l'action pénale, la commission ne dispose pas d'indices permettant une conclusion définitive – contrairement à ce qui est le cas pour la violation du secret de fonction. La commission estime néanmoins que, vu l'état du dossier, on ne peut exclure que les éléments constitutifs d'un tel délit soient également réunis. Le juge d'instruction fédéral devra procéder à des éclaircissements complémentaires à ce sujet.

63. La présomption d'une infraction pénale étant suffisante, il reste à déterminer si la levée d'immunité se justifie compte tenu d'autres impératifs extérieurs au droit pénal. La commission fait valoir sur ce point les arguments suivants:

– A l'exemple des députés, les conseillers fédéraux jouissent de l'immunité en matière d'opinion, ceci afin de garantir leur liberté de parole. Cependant, les membres du Gouvernement – et il en va de même par analogie pour les fonctionnaires – doivent, dans l'exercice de leur mandat, s'imposer des critères stricts, notamment quant à la garde du secret de fonction. Ce d'autant qu'ils ont journellement à faire avec des données confidentielles ou secrètes. La conduite des membres de l'Exécutif doit servir de modèle au comportement de leurs subordonnés.

Citoyens et membres des institutions politiques accordent une grande confiance aux conseillers fédéraux, en leur qualité de représentants de l'autorité exécutive suprême. Si cette confiance est ébranlée à l'échelon le plus élevé, il faut rechercher les mesures propres à la restaurer. La levée d'immunité, accompagnée de l'autorisation d'ouvrir une instruction pénale, joue à cet égard un rôle primordial. Des infractions mineures permettraient éventuellement de refuser la levée d'immunité de membres du Gouvernement. Il pourrait en aller de même si des intérêts prépondérants l'emportaient sur la gravité de l'accusation (voir à ce sujet les considérations relatives à la demande d'autorisation dans l'affaire du conseiller fédéral Petitpierre). S'agissant de délits qui ne peuvent être tenus pour mineurs, l'immunité doit être levée lorsque la présomption est suffisante. L'intérêt qu'a le public à une instruction approfondie prime alors l'intérêt lié à la protection de l'institution gouvernementale. Outre l'élucidation complète des faits, il y va surtout en l'occurrence de l'exécution du mandat pénal de l'Etat.

– La commission n'avait pas à examiner la gravité pénale des actes reprochés à Mme la conseillère fédérale Kopp. Par contre, elle juge extrêmement grave d'un point de vue politique, l'accusation de violation du secret de fonction et la présomption d'une entrave à l'action pénale par un membre du Conseil fédéral. Cette appréciation est encore

renforcée par le fait que les actes reprochés à Mme la conseillère fédérale Kopp touchent des rapports internes de l'administration relatifs au recyclage de gains provenant du trafic illicite de la drogue. A ce propos, la commission juge incompréhensible que Mme Kopp ait décidé, après l'indiscrétion du 27 octobre 1988, de ne pas en informer ses collègues du Conseil fédéral, laissant ainsi le champ libre aux manœuvres d'étouffement.

– La commission juge aggravant le fait que les actes reprochés à Mme la conseillère fédérale Kopp n'aient pas été motivés par des impératifs politiques ni dictés par l'exercice de son mandat, mais manifestement par la seule poursuite d'intérêts personnels. La commission n'avait dans ces conditions aucune raison de protéger Mme la conseillère fédérale Kopp contre une poursuite pénale en invoquant des motifs politiques supérieurs.

Antrag der Kommission

Die Petitions- und Gewährleistungskommission beantragt mit 20 zu 0 Stimmen (keine Enthaltungen), dem Gesuch von Sonder-Bundesanwalt Hungerbühler um Aufhebung der Immunität von Frau Bundesrätin Kopp zu entsprechen und die Ermächtigung zur Strafverfolgung wegen Verdachts der Verletzung des Amtsgeheimnisses und Begünstigung zu erteilen.

Proposition de la commission

La commission des pétitions a résolu par 20 voix sans opposition ni abstention de répondre favorablement à la requête du procureur spécial Hungerbühler demandant la levée d'immunité de Mme la conseillère fédérale Kopp et l'autorisation d'engager une poursuite pénale en raison de la présomption de violation du secret de fonction et d'entrave à l'action pénale.

Präsident: Es ist Ihnen zu diesem Geschäft ein schriftlicher Bericht ausgeteilt worden. Die Berichterstatter der Kommission wünschen, diesen Bericht mündlich zu ergänzen.

Hess Peter, Berichterstatter: Die Petitions- und Gewährleistungskommission beantragt Ihnen mit 20 zu 0 Stimmen bei null Enthaltungen, es sei dem Gesuch von Sonderbundesanwalt Hungerbühler um Aufhebung der Immunität von Frau Bundesrätin Kopp zu entsprechen und die Ermächtigung zur Strafverfolgung wegen Verdachts der Verletzung des Amtsgeheimnisses und der Begünstigung zu erteilen.

In Ergänzung und teilweise zur Erläuterung des ausführlichen schriftlichen Berichtes vom 13. Februar 1989 gestatte ich mir folgende Ausführungen:

1. Zum Vorgehen und zur Arbeitsweise der Kommission: Anlässlich einer Pressekonferenz vom 11. Januar 1989 hat der vom Bundesrat eingesetzte Sonderbundesanwalt Hungerbühler bekanntgegeben, er werde dem Parlament die Aufhebung der Immunität von Frau Bundesrätin Kopp beantragen. Dieser Schritt hat Frau Bundesrätin Kopp ihrerseits bewogen, am 12. Januar 1989 ihren sofortigen Rücktritt aus dem Bundesrat zu erklären. Gleichzeitig hat sie den Wunsch geäußert, das Parlament möge ihre Immunität aufheben, damit die gegen sie gerichteten Beschuldigungen «durch eine Fortführung der Untersuchung zu Handen der gesamten schweizerischen Öffentlichkeit geklärt» werden.

Die Petitions- und Gewährleistungskommission hat sich anlässlich ihrer ordentlichen Sitzung vom 13. Januar 1989 – also zwei Tage nach Bekanntwerden der Absicht von Sonderbundesanwalt Hungerbühler und nur einen Tag nach dem Rücktritt von Frau Bundesrätin Kopp – mit der Frage der Immunitätsaufhebung befasst. Da uns an diesem Tage weder der begründete Antrag des Sonderbundesanwaltes noch eine formelle Geschäfts- und Prioritätszuweisung seitens des Büros beziehungsweise der Ratspräsidenten vorlagen, konnten wir nur vorläufig über die Art des Vorgehens sowie über die Sitzungsdaten befinden.

Nach eingehender Diskussion hat die Petitions- und Gewährleistungskommission am 13. Januar 1989 zwei Beschlüsse gefasst. Erstens: es wird eine Arbeitsgruppe

gebildet, die Sonderbundesanwalt Hungerbühler anhören und ein Arbeitspapier zuhanden der Gesamtkommission ausarbeiten soll. Zweitens: die Daten für die ausserordentlichen Kommissionssitzungen werden so festgesetzt, dass die Debatte zu Beginn der Frühlingssession im Rat stattfinden kann.

In diesem Zusammenhang lege ich Wert auf die Feststellung, dass eine Behandlung des Geschäfts bereits anlässlich der Sondersession vom 31. Januar/1. Februar in der Kommission nie zur Diskussion gestanden hat. Wir gingen in Absprache mit dem Ratspräsidenten und dem Generalsekretariat vielmehr von folgenden Überlegungen aus:

Die knapp bemessene Zeit der Sondersession musste für die Behandlung des Bundesgesetzes über die Steuerharmonisierung und die Ersatzwahl in den Bundesrat reserviert bleiben. Zeitlicher Druck war vor allem für die Einsetzung der Parlamentarischen Untersuchungskommission zu verspüren. Für die strafrechtliche Seite der Indiskretionen war der Sachverhalt durch die Befragungen von Sonderbundesanwalt Hungerbühler vorerst einmal gesichert. Uns war sehr daran gelegen, das Geschäft sowohl bezüglich der Rechts- als auch der Aktenlage gründlich und umfassend zu beraten, konnten wir doch nicht auf einen direkt vergleichbaren Präzedenzfall zurückgreifen. Gleichzeitig waren wir uns natürlich bewusst, dass man sich – was nie mehr eintreten möge – in einem neuerlichen Immunitätsfall auf unsere Arbeit abstützen würde.

Im Namen der Petitions- und Gewährleistungskommission weise ich daher den Vorwurf, wir hätten der Verabschiedung des Geschäfts nicht die erforderliche Priorität eingeräumt, mit allem Nachdruck zurück.

Ich habe eine weitere Vorbemerkung anzubringen: In der Kommission haben wir grossen Wert auf Diskretion und vertrauliche Behandlung der Akten und Erkenntnisse gelegt. Wir haben das getan, damit die nachfolgenden Verfahrensschritte ohne unnötige Vorurteile oder Diskussionen in der Öffentlichkeit möglichst objektiv erfolgen könnten, auch im Interesse von Frau Bundesrätin Kopp, wie wir glaubten. Die Petitions- und Gewährleistungskommission ist daher irritiert, dass Frau Bundesrätin Kopp vor Abschluss der bevorstehenden Strafuntersuchung in detaillierten Interviews an die Öffentlichkeit gelangte, um ihre Sicht des Vorgefallenen darzustellen.

2. Ich komme zu einem zweiten Punkt, zur Frage der Akteneinsicht. Der Petitions- und Gewährleistungskommission ist auf Anfrage hin die Einsichtnahme in die Akten des Sonderbundesanwalts Hungerbühler verweigert worden, unter anderem mit dem Hinweis auf das Prinzip der Gewaltentrennung sowie auf die Tatsache, dass das Untersuchungsverfahren noch nicht abgeschlossen sei. In der Folge sind die entsprechenden Akten den Präsidenten der beiden Petitions- und Gewährleistungskommissionen zur persönlichen Einsichtnahme zur Verfügung gestellt worden. Ihre Kommission hat nach eingehender Diskussion dieser Frage einstimmig folgende Haltung eingenommen: Die Kommission macht ausdrücklich ihren Anspruch geltend, in einem Ermächtigungsverfahren in die einschlägigen Untersuchungsakten Einsicht nehmen zu können. Die Kommission nimmt davon Kenntnis, dass im vorliegenden Verfahren dem Kommissionspräsidenten volle Akteneinsicht gewährt worden ist. Die Kommission geht des weiteren davon aus, dass die Parlamentarische Untersuchungskommission im Rahmen ihrer Abklärungen prüfen wird, ob ausser den von Sonderbundesanwalt Hungerbühler geltend gemachten Straftatbeständen weitere Tatbestände gegeben sind, die eine Strafverfolgung erforderlich machen. Und die Kommission ist angesichts dieser Umstände der Auffassung, dass sie im vorliegenden Ermächtigungsverfahren ihren Entscheid fällen konnte, ohne ihren Anspruch auf Akteneinsicht voll durchzusetzen.

3. Ich komme zum dritten Punkt, zur Aufgabe der Kommission und unseres Rates: Wie in vielen Ländern und in den meisten Kantonen stehen auch die Behörden und Beamten des Bundes für strafbare Handlungen, die sich auf ihre amtliche Tätigkeit oder Stellung beziehen, unter dem

Schutz der Immunität. Wir kennen grundsätzlich zwei Arten von Immunität: Die Immunität bzw. der Schutz vor Strafverfahren ist absolut und kann nicht aufgehoben werden. Das gilt für Voten, die Mitglieder des Bundesrates und Parlamentarier in der Bundesversammlung und ihren Kommissionen abgeben. Wir sprechen hier auch vom Votenprivileg.

Die Immunität bzw. der Schutz vor Strafverfahren ist relativ und kann durch die eidgenössischen Räte im Rahmen eines Ermächtigungsverfahrens aufgehoben werden. Das gilt für alle übrigen Strafhandlungen. Steht ein Fall der relativen Immunität zur Beratung an – wie das heute der Fall ist –, so haben wir grundsätzlich zwei Fragen zu prüfen:

a) Ist überhaupt ein Straftatbestand im Sinne unseres Strafgesetzbuches gegeben? Bei der Beurteilung dieser Frage muss die Kommission – und gestützt auf deren Vorarbeiten der Rat – prüfen, ob hinreichender Verdacht bzw. hinreichende Wahrscheinlichkeit für das Vorliegen eines Straftatbestandes gegeben ist. In diesem Zusammenhang vertritt die Kommission die Auffassung, dass wir nicht nur abklären müssen, ob der Straftatbestand in objektiver Hinsicht – wurde ein Amtsgeheimnis verletzt oder nicht? –, sondern auch, ob der Straftatbestand in subjektiver Hinsicht – vorsätzliche oder zumindest eventualvorsätzliche Tatbegehung – erfüllt ist. Wir meinen nämlich, dass wir die Ermächtigung zur Strafverfolgung verweigern müssten, wenn wir zur Überzeugung kämen, der Straftatbestand sei in subjektiver Hinsicht nicht oder nur mit sehr geringer Wahrscheinlichkeit gegeben.

Wenn wir uns zu dieser Frage äussern bzw. wenn wir zum Ergebnis kommen, es liege hinreichende Wahrscheinlichkeit vor, dass der geltend gemachte Straftatbestand auch in subjektiver Hinsicht erfüllt sei, so bedeutet das keine Vorverurteilung der oder des Betroffenen. Denn – und das sage ich in aller Deutlichkeit und in Kenntnis des Votums von Kommissionspräsident Schürmann anlässlich der Immunitätsdebatte Hubacher – wir haben nicht eine richterliche, sondern in erster Linie eine politische Aufgabe wahrzunehmen. Wenn wir – wie im Falle von Bundesrat Petitpierre – die Aufgabe der Immunität verweigern, weil wir den behaupteten Straftatbestand als geringfügig einstufen, so geschieht und geschah das aufgrund politisch motivierter Opportunitätsüberlegungen und nicht aufgrund einer strafrechtlichen Würdigung des Sachverhalts und der Schuldfrage.

Aber auch in den Immunitätsfällen der Bundesräte Chevalaz und Friedrich, in denen die Aufhebung der Immunität mangels eines rechtserheblichen Straftatbestandes verweigert wurde, kann man höchstens am Rande davon sprechen, wir hätten mit der Verweigerung der Strafverfolgung eine richterliche Funktion wahrgenommen.

b) Besteht nun ein hinreichender Verdacht für das Vorliegen eines Straftatbestandes, so ist abzuklären, ob sich die Aufhebung der Immunität auch aus Gründen, die ausserhalb des Strafrechts liegen, rechtfertigen lässt.

Wir haben Ihnen in unserem Bericht einlässlich dargelegt, dass die Praxis der Petitions- und Gewährleistungskommission – mit Billigung Ihres Rates – dahingeht, für Parlamentarier einen relativ grosszügigen Handlungsspielraum anzunehmen, weil diese im Hinblick auf eine möglichst ungehinderte Ausübung ihres politischen Mandats auf einen weitreichenden Schutz ihrer Bewegungsfreiheit angewiesen sind. Im Gegensatz dazu erachten wir bei Bundesrichtern den Schutz der relativen Immunität nur für erforderlich, wo die umstrittene Tätigkeit unmittelbar das Wirken im Richteramt betrifft.

Im Zusammenhang mit der Immunität von Bundesräten können wir nicht auf eine direkt verwertbare Praxis zurückgreifen. Wir haben daher zuerst entsprechende Kriterien erarbeiten müssen. Dabei wurde etwa die Meinung vertreten, der Umfang der Immunität bzw. das Ausmass des Schutzes vor Strafverfolgung seien im Mittelfeld zwischen Parlamentariern und Bundesrichtern anzusiedeln. Uebereinstimmend spricht sich die Petitions- und Gewährleistungskommission jedoch dafür aus, dass sich Exekutivmitglieder – und das gilt sinngemäss auch für Beamte – für ihre Amtsführung, insbe-

sondere auch für die Wahrnehmung des Amtsgeheimnisses, einen strengen Massstab gefallen lassen müssen. Wir können uns mit anderen Worten nicht vorstellen, dass eine Verwaltung, geschweige denn die Bundesverwaltung, ihre Aufgabe ordnungsgemäss erfüllen kann, wenn hinsichtlich der Vertraulichkeit nicht hohe Anforderungen gestellt werden und diesen Anforderungen nicht nachgelebt wird. Bürger und politische Institutionen bringen dem Bundesrat als Träger der höchsten Exekutivgewalt grosses Vertrauen entgegen. Wird dieses Vertrauen auf oberster Stufe durchbrochen, gilt es nach Massnahmen zu suchen, um das verlorene bzw. fehlende Vertrauen wieder aufzubauen. Die Frage der Aufhebung der Immunität mit Ermächtigung zur Durchführung eines Strafverfahrens erhält hier einen besonderen Stellenwert. Völlig untergeordnete Verstösse würden es allenfalls erlauben, die Aufhebung der Immunität von Mitgliedern des Bundesrates zu verweigern. Das gleiche trifft für den Fall zu, dass eine Rechtfertigung vorliegt, die im Vergleich zur Schwere der Anschuldigung überwiegen würde. Bei Delikten, die nicht als leicht eingestuft werden können, ist die Immunität, falls hinreichender Tatverdacht vorliegt, jedoch aufzuheben. Das Interesse der Institution Bundesrat an ungehinderter, nicht von Strafverfahren gestörter Amtsführung hat dann eindeutig zurückzustehen gegenüber dem Interesse der Öffentlichkeit an umfassender Untersuchung und gründlicher Abklärung der Anschuldigungen.

Welches waren nun die Ueberlegungen der Kommission im Falle von Frau Bundesrätin Kopp? Aufgrund der ihr unterbreiteten Verdachtsmomente gelangte die Kommission zur Ueberzeugung, dass der objektive Tatbestand der Verletzung des Amtsgeheimnisses durch Frau Bundesrätin Kopp erfüllt ist. Im Gegensatz zu Frau Bundesrätin Kopp kam die Kommission zum Schluss, dass auch hinsichtlich des subjektiven Tatbestandes hinreichender Verdacht der vorsätzlichen oder zumindestens der eventualvorsätzlichen Verletzung des Amtsgeheimnisses gegeben ist. Bezüglich des Tatbestandes der Begünstigung verfügte die Kommission nicht über Informationen, die eine abschliessende Würdigung analog zum Tatbestand der Verletzung des Amtsgeheimnisses zulassen. Die Kommission ist der Auffassung, dass aufgrund der Aktenlage nicht auszuschliessen ist, dass auch der Tatbestand der Begünstigung erfüllt sein könnte. Der eidgenössische Untersuchungsrichter wird dazu ergänzende Abklärungen zu treffen haben. In diesem Zusammenhang gilt es zu berücksichtigen, dass bezüglich der Frage der allfälligen Begünstigung entscheidend ist, ob gegen die Shakarchi Trading AG letztendlich eine Strafuntersuchung eröffnet wird. Ist dies der Fall, so kann der Tatbestand der Begünstigung nicht von vorneherein ausgeschlossen werden. Die verschiedenen, teilweise unvollständigen und bewusst unpräzisen Pressemitteilungen der zuständigen kantonalen Staatsanwälte sind vorläufig nicht geeignet, in diesem Punkte bereits heute Klarheit zu verschaffen, vor allem wenn wir uns die neuesten Meldungen aus den Vereinigten Staaten und auch aus dem Bundeshaus vor Augen führen.

Die Petitions- und Gewährleistungskommission hatte sich nicht mit der strafrechtlichen Würdigung des Verhaltens von Frau Bundesrätin Kopp auseinanderzusetzen. Das ist allein Sache des Strafrichters. Die Kommission stuft aber aus politischer Sicht, und das ist ihre Aufgabe in einem Immunitätsverfahren, den Vorwurf der Verletzung des Amtsgeheimnisses und eventuell der Begünstigung durch ein Mitglied des Bundesrates als sehr schwerwiegend ein. Dabei dürfen wir, auch wenn das nicht jedermann passt, nicht ausser acht lassen, dass die Frau Bundesrätin Kopp angelasteten Straftatbestände durch verwaltungsinterne Berichte über das Waschen von Geldern aus illegalem Drogenhandel aufgelöst wurden. Auch diese Feststellungen dürfen aber nicht als Vorverurteilung von Frau Bundesrätin Kopp aufgefasst werden. Die Kommission kam jedoch um diese Ueberlegungen nicht herum, denn sie musste entscheiden, ob Frau Kopp als Bundesrätin aus übergeordneten politischen Ueberlegungen vor einer Strafverfolgung zu schützen sei oder nicht.

Zum Schluss meiner Ausführungen gestatte ich mir zwei Bemerkungen aus persönlicher Sicht: Im Zusammenhang mit den heute zur Diskussion stehenden Vorfällen ist in Interviews und Pressemitteilungen, die von Frau Bundesrätin Kopp ausgingen, die Meinung geäussert worden: «Sie (die Politiker) standen und stehen unter dem Eindruck der geballten Medienladung, die auf sie zukam.» Und später im Zitat: «Es liegt vielleicht in der Natur der Politiker, dass sie in dieser Situation nachgeben.» An anderer Stelle ist gar bewusst oder unbewusst der Eindruck geweckt worden, wir Parlamentarier stünden unter dem Druck von Drogenhandelskreisen. Ich nehme die Gelegenheit wahr, diese schwerwiegenden Unterstellungen mit aller Entschiedenheit zurückzuweisen. Wenn wir uns in unserer Arbeit von Erwartungen der Öffentlichkeit haben leiten lassen, so war und ist es allein der Eindruck, dass unsere Mitbürgerinnen und Mitbürger von uns Politikern Entscheidungen erwarten, die geeignet sind, das zerstörte Vertrauen wieder aufzubauen. Die Aufhebung der Immunität – ich habe es bereits gesagt – kann ein Schritt in diese Richtung sein.

Die Ereignisse rund um den Rücktritt von Frau Bundesrätin Kopp sind für unsere Institutionen zu einer entscheidenden Bewährungsprobe geworden. Dass wir diese Bewährungsprobe bis jetzt bestanden haben, ist nicht zuletzt das Verdienst der beiden Ratspräsidenten Iten und Reymond sowie von Herrn Bundesrat Koller. Sie haben seit Mitte Dezember 1988 im Hintergrund ein grosses Mass an Mehrarbeit leisten und teilweise sehr schwerwiegende Entscheidungen treffen müssen. Ich nehme die Gelegenheit wahr, diesen Magistratspersonen, aber auch unserer Kommissionsekretärin und dem Dokumentationsdienst für ihren Sondereinsatz verbindlichen Dank auszusprechen.

Abschliessend beantrage ich Ihnen im Namen der Kommission nochmals, die Immunität von Frau Bundesrätin Kopp aufzuheben und die Ermächtigung zur Strafverfolgung wegen Verdachts der Verletzung des Amtsgeheimnisses und der Begünstigung zu erteilen.

M. Eggly, rapporteur: Votre Commission des pétitions a donc été saisie de la demande de levée d'immunité de Mme Elisabeth Kopp, conseillère fédérale, adressée aux présidents des chambres par le représentant extraordinaire du Procureur général de la Confédération, M. Hungerbühler. Cette demande est faite afin de pouvoir ouvrir la possibilité de poursuivre Mme Kopp sur la base des articles 320, violation du secret de fonction, et 305, entrave à l'enquête pénale du code pénal.

La commission a été pleinement consciente de l'importance de l'événement, de son caractère unique et impressionnant. Unique jusqu'ici, car les demandes antérieures adressées pour lever l'immunité d'un conseiller fédéral ne sont en rien comparables. Le rapport que vous avez reçu les évoque d'ailleurs. Elles appartiennent presque – dirais-je – au folklore de notre petite histoire politique. Ici, au contraire, il s'agit d'une demande extrêmement sérieuse, touchant une conseillère fédérale que nous avons vu au travail durant plus de quatre ans et à laquelle notre président, M. Iten, a rendu hommage comme il convenait.

Pourtant, votre commission n'a pas eu un temps considérable pour étudier l'affaire et se prononcer. Certains députés auraient voulu que nous rapportions déjà à la session extraordinaire de fin janvier. C'eût manifestement été prématuré. En revanche, attendre juin, comme d'autres le proposaient, eût donné l'impression qu'on traînait les pieds. En outre, ce délai aurait peut-être été de nature à freiner le travail du juge extraordinaire nommé, par ailleurs, par le Conseil fédéral, ainsi que celui de la commission d'enquête parlementaire. Dans l'imbrication des procédures ouvertes ou à ouvrir, il est temps que ce point-là qui nous occupe soit dégagé. La commission a donc siégé à trois reprises. Ou plutôt la commission plénière a siégé deux fois, tandis qu'une sous-commission, un groupe de travail où chaque parti était représenté, a siégé entre les deux séances plénières. C'est ce groupe qui a entendu le procureur spécial.

Vous aurez compris, en lisant le rapport, que des discussions assez vives ont eu lieu à la commission sur la question du droit de voir tous les documents en rapport avec les fuites qui sont à l'origine de tout ceci. Vous entendrez sûrement, tout à l'heure encore, des échos de ces discussions.

Finalement, la commission, tout en rappelant son droit de principe à une information complète, a pris acte du fait que les présidents des deux Commissions des pétitions du Conseil national et du Conseil des Etats, ont bénéficié, eux, de cette information supplémentaire laquelle, de leur propre aveu, n'ajoutait rien de déterminant et, qu'en l'état, la commission avait tous les éléments pour présenter sa recommandation. C'est la Commission parlementaire d'enquête qui, elle, pourra reprendre tout cela de manière plus large, quitte à ce qu'une nouvelle demande de levée de l'immunité de Mme Kopp en découle pour des poursuites basées sur d'autres articles du code pénal, d'autres motifs d'inculpation que ceux précis et restreints, qui servent de base à la présente demande du procureur spécial. Il y a donc là un léger risque de répétition d'une procédure mais, à vrai dire, ce risque est infime.

La commission a bénéficié, au surplus, d'une bonne documentation de références sur les débats qui ont eu lieu au sujet de l'immunité, surtout parlementaire. Parmi ces documents, le débat sur le cas Florida-Hubacher, il y a près de vingt ans, est probablement le plus intéressant. En outre, nous avons eu sous les yeux, finalement, le procès-verbal de la commission du Conseil des Etats, laquelle avait entendu Mme Kopp, et, complétant la demande un peu sèche du procureur extraordinaire, nous avons eu un rapport écrit complémentaire de sa part, étayant ses motifs.

C'est ainsi que la commission a travaillé, travail dont est issu le rapport rédigé par le président de la commission. Il est juste de souligner ici que l'unanimité quant à la conclusion, cache incontestablement des différences certaines quant à l'état d'esprit des uns et des autres au sein de la commission. Entre ceux qui voulaient un rapport chargé de tous les soupçons qu'on peu avoir, jusqu'à les présenter presque comme des évidences, des sortes de pré-jugements et ceux qui voulaient se cantonner dans la plus grande prudence, demeurer le plus neutre possible, laisser ouverte à parts égales la possibilité de l'innocence et la possibilité de la culpabilité, il pouvait difficilement y avoir exactement la même longueur d'ondes.

Le rapport écrit que vous avez reçu oscille fatalement entre ces deux tendances au gré des paragraphes, et l'impression que donne sa lecture varie un peu au gré de ces impulsions qui sont parfois contradictoires. Vous le sentirez d'ailleurs certainement en écoutant les porte-parole des groupes qui étaient membres de la commission. De plus, si la discussion de la commission à sa dernière séance a pris corps sur le papier de travail de la sous-commission, il n'a pas été possible de revoir en commission la version définitive du rapport rédigé par le président.

C'est pourquoi, avec l'accord du président de la commission, M. Hess, je me permets de préciser ici quelques points qui pourraient prêter à des malentendus et de souligner ensuite ce qui est vraiment le dénominateur commun dans l'argumentation qui nous permet de présenter une conclusion unanime. Le point délicat tient évidemment à l'aspect subjectif de l'infraction, à la volonté présumée de commettre l'acte délictueux. Vous le savez, si le soupçon, à cet égard, eût été absurde à tous égards, la Commission des pétitions pouvait ne pas entrer en matière. Dans le doute, c'est au conseil d'en décider sur préavis de sa commission.

En l'occurrence, le rapport écrit vous demande «de répondre favorablement à la requête du procureur spécial Hungerbühler demandant la levée d'immunité de Mme Kopp, conseillère fédérale, et l'autorisation d'engager une poursuite pénale en raison de la présomption de violation de secret de fonction et d'entrave à l'action pénale».

Celui qui lit seulement cette conclusion aura l'impression que la commission met les deux présomptions sur le même pied en quelque sorte. Il n'en est rien. Je vous renvoie à la

page 2 de notre rapport écrit où il est rappelé, en effet, que le procureur demande de pouvoir poursuivre en vertu de l'article 320 du code pénal, violation du secret de fonction et 305 du code pénal, entrave à l'action pénale. Sur ce point, le procureur dit bien «qu'on n'a pas relevé jusqu'ici d'indices suffisants pour affirmer que Mme Kopp a cherché à commettre au profit de son mari une entrave à l'action pénale au sens de l'article 305». Il est dit simplement que l'éventualité qu'un tel délit pût être commis devrait cependant pouvoir être examinée.

Dans son rapport plus complet, le procureur allait encore plus loin en disant que l'enquête judiciaire ne lui avait pas permis de trouver un indice pertinent autorisant à penser à une entrave à l'action pénale. Il ajoutait qu'il serait par conséquent certainement justifié d'arrêter la procédure entamée pour soupçon d'entrave à l'action pénale, mais il concluait: «toutefois, si l'on veut éviter de préjuger de la décision que prendra le juge d'instruction fédéral, au cas où une instruction préparatoire serait ouverte, il vaut mieux renoncer pour l'instant à suspendre la partie de la procédure relative à l'article 305 du code pénal».

Ce n'est pas pour nous l'essentiel de l'argumentation qui doit fonder la décision, mais dans une affaire où les impressions jouent un grand rôle, alors que Mme Kopp, en tant que conseillère fédérale, s'était engagée dans la lutte contre le blanchiment d'argent sale, il était nécessaire de relever ici que la commission ne pouvait pas être plus royaliste que le roi ou, si vous me passez l'expression, «plus procureur que le procureur lui-même». En recommandant de faire droit à sa demande de levée de l'immunité, elle suit exactement l'argumentation du procureur, ni plus ni moins, cela devait être dit à cette tribune par l'un des rapporteurs.

J'en arrive maintenant à ce consensus minimum qui a permis l'unanimité au vote final de la commission. Les raisons de lever l'immunité sont en effet très claires et se suffisent à elles-mêmes. D'abord, personne ne peut nier qu'il y a eu objectivement violation du secret de fonction et que Mme Kopp est concernée en tant que conseillère fédérale. Ensuite, quant à l'élément subjectif et sans préjuger en aucune façon de ce que l'enquête judiciaire, voire un jugement, concluront, personne ne peut nier qu'il existe une présomption suffisante que Mme Kopp ait elle-même violé ou fait violer le secret de fonction, ou pris le risque qu'il pût être violé, présomption suffisante donc pour que cela demande à être examiné à fond et si possible tranché par la voie judiciaire normale.

On ne peut pas nier non plus que Mme Kopp, en prévenant son mari, n'a pas agi dans ce qu'elle aurait pu considérer comme l'accomplissement de son mandat politique, à la différence par exemple de l'affaire Hubacher, mais par rapport à un intérêt privé. Ce point est important. Lorsque MM. Hubacher et Nef, conseillers nationaux, ont violé le secret de fonction, ils l'ont fait pour ce qu'ils croyaient être un intérêt politique supérieur au maintien du secret. Ici, même si Mme Kopp pensait que l'exercice de sa fonction exigeait que son mari quittât la Shakarchi au plus vite, on ne peut pas parler d'un acte politique dans le cadre de sa fonction, fonction qu'il faudrait par exemple protéger, même s'il y avait eu faute, en ne levant pas l'immunité. On ne peut pas tirer cette conclusion. En effet, c'est en refusant la levée de l'immunité, celle d'un conseiller fédéral ou d'un parlementaire, que nous accomplissons un acte de portée judiciaire, par la négative en quelque sorte. Nous empêchons alors la poursuite normale, par voie judiciaire, qui s'applique en principe à chaque citoyen. Il faut pour cela que le refus de la levée de l'immunité réponde à un intérêt général supérieur à celui d'une poursuite normale. Il s'agit de garantir la liberté de ceux qui exercent des responsabilités politiques jusques et y compris certains risques inhérents à la fonction, voire certaines fautes, et ce, afin que ces responsabilités soient accomplies pleinement avec un engagement total, et non pas dans la peur de la poursuite, frileusement, avec restriction ou engagement craintif et «rétrégnolé». C'est pourquoi, dans l'esprit de la démocratie, l'immunité permet de contrecarrer éventuellement la voie judiciaire, le

bénéficiaire de l'immunité dépendant d'abord de l'instance politique supérieure qui le contrôle.

Mais ici, l'intérêt général ne va à l'évidence pas dans ce sens. Il serait même contrarié si on donnait l'impression de soustraire le plus haut responsable de la justice à l'examen de son acte par la justice. L'immunité n'est pas un privilège pour couvrir un acte à but privé d'une personnalité publique. En l'occurrence, notre Parlement a déjà considéré que la restauration de la confiance en les autorités passait par une enquête approfondie et sans complaisance en nommant sa Commission parlementaire d'enquête qui est autre chose que notre Commission des pétitions. Le Conseil fédéral lui aussi a montré que c'était le chemin pouvant conduire à un retour de la confiance.

Par conséquent, loin de préserver le crédit du gouvernement, de protéger l'exercice de sa fonction, un refus de lever l'immunité l'entamerait et l'opinion serait choquée. On peut d'ailleurs penser que Mme Kopp elle-même en était consciente, elle qui eut par ailleurs une haute idée de sa mission et qui a déclaré sur cette affaire ne pas s'opposer à la levée de son immunité. Il y a en outre le cas des collaboratrices de Mme Kopp qui sont concernées par ces fuites. Une demande de poursuite sera évidemment adressée à leur rencontre, c'est logique et nécessaire. On voit mal une telle poursuite s'engager tandis que la chef hiérarchique y échapperait.

Je vous l'ai dit au début de mon intervention, la commission est consciente de la gravité de cette affaire qui tiendra lieu de référence très importante dans nos annales parlementaires. Notre conseil ne peut qu'avoir la même conscience; mais dans le cas précis il s'agit de tracer clairement la limite de l'immunité, donc son sens réel, sa raison d'être. On peut tourner l'affaire dans tous les sens, il n'y a aucune bonne raison pour refuser la levée de l'immunité. Sans préjuger aucunement encore une fois, et j'y insiste, des conclusions judiciaires, sans que notre décision ne signifie en aucune façon un préjugement de culpabilité, ni d'ailleurs d'innocence, car notre commission ne pouvait ni ne devait se prendre pour un juge ou un procureur, ni même pour la Commission d'enquête parlementaire, sans préjuger donc, nous avons actuellement, au point où nous en sommes, toutes les raisons de lever l'immunité de Mme Elisabeth Kopp, conseillère fédérale.

C'est ce que vous recommandez à l'unanimité votre Commission des pétitions.

Rechsteiner: Blicken wir kurz zurück!

Anfangs November begann die Presse darüber zu berichten, dass die Firma Shakarchi in grossem Stil in das Waschen von Drogengeldern verwickelt sei. Herr Kopp sei ein paar Tage zuvor, am 27. Oktober, als Vizepräsident des Verwaltungsrats zurückgetreten; wie er wiederholt behauptete, aus rein persönlichen Gründen. Irgendeinen Tip habe er nicht erhalten und schon gar nicht einen aus dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement, dem seine Frau vorstehe. «Um Gottes Willen, nein!»

Auch Frau Bundesrätin Kopp, welche diese Aussagen offensichtlich billigte, sah überhaupt keine Probleme. Wenn irgendwo auch nur der geringste Interessenkonflikt entstehe, würde sie in den Ausstand treten.

Auch der Bundesrat sah keine Ausstandsprobleme, liess er sich doch sogar noch einen Bericht der Bundesanwaltschaft über die Drogengeldwaschaffäre samt Verwicklung der Firma Shakarchi durch Frau Kopp vorlegen. Keine Probleme sahen auch die bürgerlichen Fraktionen noch anfangs Dezember. Sie wählten Frau Kopp demonstrativ zur Vizepräsidentin des Bundesrates und sprachen ihr dadurch das Vertrauen aus, bis die Lausanner Zeitung «Le Matin» – und das ist ihr grosses Verdienst – das Faktum des Telefongesprächs vom 27. Oktober mit dem Tip an den Ehemann enthüllte.

Leider besteht Grund zur Annahme, dass Frau Kopp ohne diese Enthüllung noch immer in allen Ehren dastünde und das Vertrauen des Bundesrates, das Vertrauen der grossen Mehrheit des Parlamentes heute geniessen würde, dass kein

besonderer Vertreter des Bundesanwaltes die Fakten je untersucht hätte und dass wir heute auch nicht über die Aufhebung der Immunität zu befinden hätten.

Die Rolle derjenigen Presse, welche die Fakten aufgedeckt hat, die in der Schweiz bisher nicht für möglich gehalten wurden, verdient hier ausdrücklich gewürdigt zu werden. Die Presse hat die öffentlichen Interessen wahrgenommen. Die sozialdemokratische Fraktion tritt einstimmig für die Aufhebung der Immunität von Frau Bundesrätin Kopp ein. Obwohl sich die sozialdemokratische Fraktion heute damit in Uebereinstimmung mit den bürgerlichen Fraktionen befindet, sind wegen der Tragweite dieses Ereignisses, das in der Geschichte des Bundesstaates ohne Vorbild ist, einige Bemerkungen nötig: Eine erste Bemerkung zu den Kommissionsreferenten:

Der Kommissionspräsident und Sprecher deutscher Sprache hat die Ereignisse, auch die Kommissionsberatungen, korrekt zusammengefasst. Dasselbe kann man leider vom Berichterstatteur französischer Sprache nicht sagen, der hier sehr weitgehend seine höchst persönlichen Auffassungen wiedergegeben hat. Wir können dies nicht hinnehmen.

Zur Aktenprüfung: Die vorberatende Kommission sah sich bei ihrer Arbeit vor der Situation, dass sich zunächst der besondere Vertreter des Bundesanwaltes auf den zumindest eigenartigen Standpunkt gestellt hat, es komme nicht in Frage, dass ausser ihm selber noch jemand die Akten prüfe und dass dann Bundesrat Koller, als Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements, der vorberatenden Kommission die Aktenprüfung ebenfalls verweigern wollte, obwohl ein Gutachten des Bundesamtes für Justiz die Aktenprüfung durch die Kommission anscheinend bejahte. Verweigert wurde der Kommission aber auch die Einsicht in dieses Gutachten. Erst gewissermassen in letzter Minute lenkte Bundesrat Koller insofern ein, als er den Präsidenten der Kommissionen Akteneinsicht gewährte.

Bei dieser fragwürdigen Haltung von Bundesrat Koller ist es von Bedeutung, dass mit der Kommission grundsätzlich am Anspruch auf selbständige Aktenprüfung festgehalten wird, dies auch aus präjudiziellen Gründen. Das Parlament hat diesen Anspruch ja schon im seinerzeitigen Immunitätsfall Hubacher bekräftigt und dies mit guten Gründen. Das Parlament darf im Ermächtigungsverfahren nicht einfach blind auf die Bundesanwaltschaft abstellen. Es muss sich sein eigenes Urteil bilden.

Hier, im Immunitätsfall Kopp, reichen die uns bekannten Fakten allerdings aus, um den hinreichenden Tatverdacht im Hinblick auf den Tatbestand der Amtsgeheimnisverletzung zu bejahen. Etwas unklarer ist der Tatbestand der Begünstigung. Doch gehen wir davon aus, dass der eidgenössische Untersuchungsrichter und das Gericht juristisch, strafrechtlich, alles prüfen können, was im Zusammenhang mit dem ominösen Telefongespräch vom 27. Oktober letzten Jahres steht.

Ungeklärt bleiben mussten aber auch andere interessante Fragen. So sind im Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement bis zum Rücktritt von Frau Kopp offenbar umfangreiche Vertuschungsmanöver erfolgt, und es muss nun Aufgabe der Parlamentarischen Untersuchungskommissionen sein, im Detail abzuklären, ob bei diesen Vertuschungsmanövern weitere Straftaten begangen worden sind.

Die Frau Kopp angelastete Amtsgeheimnisverletzung bietet in objektiver Hinsicht keine Probleme. Frau Kopp hat Informationen aus der Bundesanwaltschaft und damit Amtsgeheimnisse weitergegeben. Ob in der Aufforderung an die persönliche Mitarbeiterin, sie solle Herrn Kopp im Detail orientieren, noch eine Anstiftung zur Amtsgeheimnisverletzung liegt, soll später der Strafrichter, dem die abschliessende Beurteilung zufällt, klären.

Trotz der sich wiederholenden Unschuldsbeteuerung von Frau Kopp besteht der hinreichende Tatverdacht aber auch im Hinblick auf den subjektiven Tatbestand, d. h. es sind genügend Anhaltspunkte vorhanden, dass Frau Kopp nicht nur vor ihrer Wahl in den Bundesrat im Hinblick auf die Rolle ihres Mannes gelogen hat und dass sie nicht nur offensicht-

lich gelogen hat, als es um den asylsuchenden Zairer Masaging, mit allen Konsequenzen für diesen Menschen, sondern dass auch hinreichender Verdacht besteht, Frau Kopp lüge, wenn sie heute behauptet, sie habe sich nie vorstellen können, dass die ihr im Bundeshaus übermittelte Information über die Verwicklung der Firma Shakarchi in die Drogengeldwäscherei etwa aus dem Departement, bzw. aus der Bundesanwaltschaft, stammen könnte. Für diese Annahme sprechen nicht nur die uns unterbreiteten Informationen, sondern auch der normale Menschenverstand.

Mit der Kommission sind wir sodann der Auffassung, dass keine politischen und ausserstrafrechtlichen Gesichtspunkte gegen die Aufhebung der Immunität sprechen, im Gegenteil, dass diese politischen Gesichtspunkte nachdrücklich für die Aufhebung der Immunität sprechen.

Die Mitglieder des Bundesrates sollen zwar in der Redefreiheit den Parlamentariern gleichgestellt sein, auch über das gesetzliche Votenprivileg hinaus. Sie sollen sich – wie die Parlamentarier – politisch frei und ungehindert äussern dürfen, ohne riskieren zu müssen, von einem Strafrichter zur Rechenschaft gezogen zu werden. Nicht diesen weitgehenden Schutz sollen sie aber bei Delikten, die ihre Amtsführung betreffen, und bei anderen Delikten beanspruchen dürfen.

Beim Delikt, das Frau Kopp vorgeworfen wird, ist kein rechtfertigendes Motiv, kein Handeln im öffentlichen Interesse, sondern sind nur rein persönliche Motive ersichtlich. Ebenso wenig geht es um eine Bagatelle oder einen verzeihlichen Ausrutscher, bei dem die Durchführung eines Strafverfahrens eine unverhältnismässige Reaktion wäre.

Wenn die Justizministerin dieses Landes in der grössten Drogengeldwaschaffäre, welche die Schweiz bisher gesehen hat, ihrem Ehemann, der als Vizepräsident des Verwaltungsrates einer betroffenen Firma fungiert, einschlägige Informationen weitergibt, ist das ein gravierender Vorgang. Dazu kommen noch ein paar weitere, politische Ueberlegungen: Der Fall Kopp ist über den konkreten Anlass hinaus an einer Schnittstelle von Verfilzung, von Machtverflechtung, angesiedelt, wo Machtmissbrauch anfängt und wo auch Korruption beginnen würde. Er ist Ausdruck einer politischen Moral, welche die eigenen Interessen nicht mehr von den Interessen des Staates und nicht mehr von den öffentlichen Interessen zu unterscheiden weiss. Diese Haltung trägt sich schlecht mit der Demokratie.

Bisher konnte man glauben, dass allenfalls die USA mit Nixon einen lügenden Präsidenten kennen. Hannah Arendt hat ihren berühmten Essay «Ueber die Lüge in der Politik» nach der Publikation der Pentagon-Papiere geschrieben. Heute muss man sagen, dass ein solcher Essay, auf schweizerische Verhältnisse zugeschnitten, neu geschrieben werden könnte. Hannah Arendt hat schon damals die Rolle von PR-Beratern und PR-Agenturen im politischen Handeln scharfsichtig analysiert. Wesentlich sind für diese nicht mehr Tatsachen, sondern ist das, woran möglichst viele Leute glauben. Diese Ueberzeugung muss dann mit den Mitteln der professionellen Werbung hergestellt werden. Politische Handlungen, Meinungen, Haltungen werden wie Waschpulver oder Hundefutter oder Stumpen zur Ware, die verkauft werden muss. Es stimmt nachdenklich, dass derselbe PR-Berater Stöhlker, der für Frau Kopp arbeitet und vor Jahren einst für die SVP ein inzwischen zurückgezogenes Wahlhandbuch mit Anleitung auch zu Lug und Trug mitverfasst hat, auch für andere bürgerliche Grössen in diesem Staat wirkt und gewirkt hat. Und nachdenklich stimmt auch eine andere Feststellung von Hannah Arendt: Die ersten Opfer bei einer so auf Imagebildung reduzierten Politik werden vielfach die Urheber selbst, durch Selbsttäuschung, weil sie an ihre für den eigenen Gebrauch zugeschnittene Scheinwirklichkeit auch noch zu glauben beginnen. Wenn man die einsichtslosen Beteuerungen von Frau Kopp liest, liegt diese Selbsttäuschung nahe.

Zum Schluss: Es wird davon gesprochen, dass das Vertrauen in die politischen Behörden wieder aufgebaut werden müsse. Glauben Sie wirklich, dass das Vertrauen in Verhältnisse, in Machtverhältnisse und Machtverflechtun-

gen, welche Frau Kopp und ihr Verhalten schliesslich möglich gemacht haben, dass dieses Vertrauen nach dem Abgang von Frau Kopp ohne weiteres wieder aufgebaut werden kann, wenn sich an diesen Verhältnissen, an diesen Machtverflechtungen bis hin zum schrankenlosen Sammeln von Verwaltungsratsmandaten nichts ändert? Dieses System ist in eine Glaubwürdigkeitskrise, in eine Legitimationskrise geraten. Es ist richtig, die Immunität von Frau Bundesrätin Kopp aufzuheben. Aber das genügt nicht. Es braucht tiefergreifende Konsequenzen.

Frau Nabholz: Ausgangspunkt eines jeden politischen Handelns ist und bleibt zunächst, sich über dessen Zielsetzung klar zu sein. Diese Binsenwahrheit gilt auch für das vorliegende Geschäft, wo wir über die Frage der Aufhebung der Immunität von alt Bundesrätin Kopp zu befinden haben. Auf einen einfachen Nenner gebracht, werden wir entscheiden müssen, welcher strafrechtliche Schutz einem Bundesrat zukommen soll, wo dieser Schutz seine Grenzen hat und was im konkreten Fall zu beschliessen ist. Um dieses und kein anderes Thema geht es in dieser Debatte.

Sie wissen, dass das Verantwortlichkeitsgesetz zur Beantwortung dieser Frage keine Richtlinien enthält. Da wir allenfalls daran gehen, einen Beschluss von präjudizieller Bedeutung zu fassen, sind grundsätzliche Erwägungen zur Immunität unabdingbar. Die Kriterien der Ermächtigung zu einer Strafverfolgung sind deshalb zu diskutieren, und zwar – ich möchte das betonen – unvoreingenommen und auch im Blick auf ihre zukünftige Tragweite für unser Land, für unsere politischen Behörden und Institutionen. Schon der Umstand, dass das Strafrecht selbst die Strafverfolgung von Behördemitgliedern von der Zustimmung einer nichtrichterlichen Instanz abhängig macht, ist ein Hinweis dafür, dass im Bereich staatlicher Tätigkeit auch ausserstrafrechtliche Ueberlegungen eine Rolle spielen können.

Nicht umsonst hat das Gesetz durch die Einschaltung des Parlamentes eine hohe Hürde geschaffen und die Aufhebung der Immunität dem Willen der Betroffenen entzogen. Es liegt in unserem Ermessen, zu entscheiden, ob vorhandene Verdachtsmomente und die Bedeutung der vorgeworfenen Tat ein Strafverfahren rechtfertigen oder nicht. Zwei gleich legitime öffentliche Interessen prallen dabei aufeinander und wollen sorgfältig gegeneinander abgewogen werden: auf der einen Seite der Anspruch des Staates, eine Straftat gerichtlich zu ahnden, auf der anderen Seite staatspolitische Ueberlegungen, die dazu führen können, Behördemitglieder vor Strafverfolgung zu schützen. Zwischen diesen beiden Interessen haben wir uns zu entscheiden, nicht mehr, aber auch nicht weniger ist hier und heute zu erörtern. Ich erlaube mir, dieses letzte besonders zu betonen, denn in einer politisch wie emotional angeheizten Stimmung könnte leicht vergessen gehen, dass wir als politisches Gremium einen politischen Entscheid zu treffen haben und dass unsere Aufgabe nicht darin besteht, in die Rolle eines Untersuchungsrichters zu schlüpfen oder gar über Vorgänge zu Gericht zu sitzen, die erst Gegenstand weiterer Abklärungen bilden sollen.

Wir plädieren damit hier auch nicht als Ankläger oder Verteidiger auf Schuld oder Nichtschuld von Frau Kopp. Der von uns zu treffende Entscheid entbehrt auch so nicht der Dramatik, hat er sich doch in dieser Form und Ernsthaftigkeit bezüglich eines Bundesrates noch nie gestellt. Das Parlament steht vor der Schaffung eines Präjudizes, dessen Tragweite über den Einzelfall hinaus bedeutend mehr an staatsrechtlichen und staatspolitischen Fragen aufwirft, als sich auf den ersten Blick vermuten liesse.

Wir können uns deshalb nicht auf rhetorischen Leerlauf und medienwirksame Polemik beschränken. Die Immunitätsfrage ist ein zu ernstes Thema und zu wichtig, um zu einem politischen Schwarzpeterspiel zu verkommen. Immunität ist nicht etwas, mit dem man seine opportunistischen Geschäfte macht.

Die Aufhebung der Immunität von Frau Kopp lässt sich weder mit der puren Entrüstung über das Vorgefallene rechtfertigen, noch hat sie als historisches Ereignis dem

Diktat der Publizität zu gehorchen. Wenn wir dazu kommen, den Rechtsweg zu öffnen, haben wir das mit Respekt vor der staatspolitischen Dimension zu tun und uns nur durch ein Interesse leiten zu lassen: dasjenige der Verantwortung für unser Staatswesen und unsere demokratische Ordnung. Daraus, meine Damen und Herren, nur daraus beziehen wir unsere Legitimation. Nicht um irgendwen oder irgend etwas zu schonen, brauchen wir eine versachlichte Diskussion, in der Vernunft und Gewissenhaftigkeit den Tenor bestimmen. Die heutige Debatte beschlägt ja nicht irgendeine Sachfrage, sondern es geht – und das sei nicht zu vergessen – um Menschen, um menschliches Versagen. Es wäre um der viel beschworenen politischen Kultur willen bedauerlich, wenn wir diesen Aspekt völlig ausser acht lassen würden. Ich erwähne dies nicht, um eine kritische Auseinandersetzung mit den im Raume stehenden Vorwürfen zu verhindern. Fragwürdigkeiten und Unzulänglichkeiten können und sollen nicht bemäntelt werden. Ich meine aber, wir können nicht so kalt und borniert sein, dass nichts von der menschlichen Tragik, die dieses Ereignis begleitet, erwähnt werden dürfte. Frau Kopp hat für ihren Fehler politisch bereits einen hohen Preis bezahlt. Trotzdem beantrage ich Ihnen namens der einstimmigen FDP-Fraktion die Aufhebung der Immunität. Auch wenn uns dieser Antrag aus persönlicher Betroffenheit stärker berühren mag als andere Fraktionen, stehen wir mit Ueberzeugung von seiner sachlichen und politischen Richtigkeit dahinter.

Was Beobachter der politischen Szene seit Wochen abhandeln, ist richtig. Das Vertrauen vieler Bürgerinnen und Bürger in den Staat und die Integrität seiner Institutionen ist angeschlagen, wenn nicht gar verlorengegangen. Das können und wollen wir nicht mit einem Achselzucken quittieren und zur Tagesordnung übergehen. Vertrauenskrisen müssen immer aufhören lassen; das ist im Staat nicht anders als im privaten Bereich. Wo Vertrauen fehlt, gilt es, dieses neu zu bilden. Neues Vertrauen kann nur durch ein Aktivwerden gewonnen werden, und wir können uns nicht auf beschwichtigende Worte beschränken. Nötig ist in erster Linie absolute Offenheit.

Der Verdacht, dass Frau Kopp das Amtsgeheimnis verletzt haben könnte, ist gravierend. Das Malaise, das sich in Folge dessen ausgebreitet hat, ist verständlich. Die verunsicherte Öffentlichkeit hat deshalb Anspruch auf Transparenz und Abklärung aller Vorgänge. Aber auch Frau Kopp hat das Recht auf ein faires und geordnetes Verfahren, das ohne Vorverurteilung durchgeführt wird. Noch gilt in einem Rechtsstaat die Unschuldsvermutung, auch wenn dies einige in diesem Zusammenhang nicht so gerne hören mögen.

Doch zurück zur Hauptfrage der Immunität. Zwei Fragenkomplexe stehen im Vordergrund: Erstens: Liegen genügend Anhaltspunkte vor, die den Verdacht auf Amtsgeheimnisverletzung plausibel erscheinen lassen? Zweitens: Wie ist zu gewichten bei der Interessenabwägung zwischen Justiz einerseits und Schutzfunktion der Immunität andererseits? Zum ersten: Sie kennen die auch von den Kommissionssprechern genannte Praxis gegenüber Parlamentariern. Auf die Frage der Immunität wurde bisher nur eingetreten, wenn das Vorliegen einer Straftat hinreichend wahrscheinlich war. Wie steht es damit im vorliegenden Fall? Die bisherigen Abklärungen durch den ausserordentlichen Bundesanwalt Hungerbühler lassen kaum einen Zweifel zu, dass der objektive Tatbestand der Amtsgeheimnisverletzung zumindest wahrscheinlich ist. Schwieriger sind indessen die Verhältnisse bezüglich der subjektiven Seite des Tatbestands. Hat Frau Kopp wissentlich und willentlich das Amtsgeheimnis verletzt, oder hat sie zumindest in Kauf genommen, dass Amtsgeheimnisse verletzt werden könnten?

Sie kennen die Beteuerungen von Frau Kopp, sie habe die Quelle der Informationen nicht gekannt. Wie es sich diesbezüglich tatsächlich verhält, können wir als Parlament nicht beurteilen. Wir haben deshalb hierüber auch nicht zu spekulieren. Für unseren Entscheid muss es genügen, wenn die Gesamtumstände auch die Erfüllung des subjektiven Tatbestandes als plausibel erscheinen lassen. Mehr brauchen wir

nicht zu erhellen. Wir brauchen dafür auch nicht weitere Akten beizuziehen, denn das alles ist Angelegenheit des Untersuchungsrichters.

Der Verdacht einer Amtsgeheimnisverletzung wiegt bei Bundesräten vor allem politisch schwer. Sie betrifft im vorliegenden Fall einen äusserst sensiblen Bereich, weil zutiefst missbilligte Geschäfte wie Drogenhandel und Geldwäscherei im Spiel sind. Als Bagatelldfall kann die Angelegenheit darum nicht bezeichnet werden. Dem öffentlichen Interesse am rechtlichen Durchgriff kommt deshalb ein stärkeres Gewicht zu als allfälligen politischen Opportunitätsüberlegungen, die eine Nichtaufhebung der Immunität rechtfertigen könnten. Es wäre fatal, wenn in der Öffentlichkeit der Eindruck entstehen würde, Mitglieder unserer Landesregierung könnten sich sozusagen im rechtsfreien Raum bewegen. Bei den obersten Repräsentanten unseres Staates ist deshalb ein strenger Massstab anzulegen und eine ähnlich grosszügige Handhabung des Immunitätsschutzes, wie sie bisher für Parlamentarier galt, ist unseres Erachtens auszuschliessen. Sie wäre geeignet, das Vertrauen der Bürger in die Bindung der staatlichen Institutionen und Behörden an die Gesetzmässigkeit zu schmälern. Der Aufrechterhaltung der Immunität von Frau Kopp käme in den Augen einer sensibilisierten Öffentlichkeit der Charakter einer Generalabsolution zu, was kaum verstanden würde. Es liesse sich mit dem allgemeinen Rechtsempfinden unserer Bürger nicht vereinbaren, wenn die im Raume stehenden Vorwürfe nicht auch rechtlich geahndet werden könnten. Dies um so mehr, als auch zwei Mitarbeiterinnen von Frau Kopp in die Angelegenheit involviert sind und es äusserst unbillig wäre, wenn allenfalls gegen sie, nicht aber gegen die Chefin ermittelt würde. Wir können es nicht zulassen, dass es heisst: «Die Kleinen hängt man, und die Grossen lässt man laufen.» Der Rechtsweg muss deshalb im Interesse der Wahrheitsfindung, der Rechtsgleichheit und zur Bildung neuen Vertrauens geöffnet werden. Die Einschaltung der Justiz ist dazu besonders geeignet, denn Richter geniessen das Ansehen, sachlich kompetent zu sein, der Unvoreingenommenheit und der Unbeeinflussbarkeit. Der Einsatz dieser Werte ist deshalb mehr als gerechtfertigt.

Schmid: Wir haben heute über die Aufhebung der Immunität einer Magistratsperson zu befinden. Die ehemalige Vorsterherin des Justiz- und Polizeidepartementes, Frau alt Bundesrätin Elisabeth Kopp, steht unter dem dringenden Verdacht, das Amtsgeheimnis verletzt zu haben, und auch der Tatbestand der Begünstigung ist nicht auszuschliessen. Weil die ihr zur Last gelegten strafbaren Handlungen mit ihrer amtlichen Stellung zusammenhängen, bedarf es der Immunitätsaufhebung, damit die Strafverfolgung eingeleitet werden kann. Wird einem entsprechenden Antrag des besonderen Vertreters des Staatsanwaltes stattgegeben, so ist eine rechtliche Ausgangslage geschaffen, um Licht und Klarheit in die recht undurchsichtige Angelegenheit zu bringen.

Einfach wird es nicht sein, den Dingen auf den Grund zu gehen. Die Wahrheit ist unbequem und zuweilen auch schmerzlich. Sie zerreisst den Schleier des schönen Scheins und bringt vorerst einmal Unruhe und Unsicherheit ins Leben. Aber machen wir uns nichts vor. Das Vertrauen in den Staat und die Behörden ist erschüttert. Wir können jetzt nicht Vertrauen fordern, sondern müssen alles daran setzen, das Vertrauen wiederherzustellen. Die Abwehr gegenüber einer weiteren Klärung der Sache käme nur jenen entgegen, die wirklich etwas zu verbergen haben. Das Misstrauen, das besteht, rührt zudem davon her, dass keiner von uns weiss, wieweit die Abwehrreaktionen der verständlichen Sorge entspringen, die staatlichen Organe und Repräsentanten nicht über Gebühr zu strapazieren, oder ob sie schlicht und einfach Vertuschungsversuche von Leuten sind, die ein handfestes Interesse daran haben, dass die Dinge im Dunkeln bleiben. Es gibt keine Reaktion, die von diesem Verdacht ganz frei wäre. Deshalb sticht kein Argument, das allenfalls von einer Aufhebung der Immunität abraten würde. Zu dieser Einsicht muss man unweigerlich gelangen,

wenn man nochmals die Reaktionen auf die unerfreuliche Geschichte Revue passieren lässt. Es widerspiegelt vor allem unser Verhalten hier im Parlament.

In einer ersten Phase wollte man die Dinge nicht wahrhaben und versuchte, die Ueberbringer der schlechten Nachricht an den Pranger zu stellen. Auch intelligente Parlamentarier stimmten ins Klagelied über die böse Presse ein, sofern sie sich überhaupt äusserten. Andere verhielten sich still, bis sie ganz sicher waren, von welcher Richtung her der Wind blies, und schlugen erst auf die Pauke, als das Getöse ohnehin schon gross genug war.

Noch vor den grossen Tönen kam die Phase der Verniedlichung. Es sei ja nur ein kurzes Telefongespräch gewesen. Verständnis dafür bekundeten dieselben Leute, die vorher im Brustton der Ueberzeugung Frau Kopp einredeten, sie könnte die privaten und die politischen Interessen fein säuberlich voneinander trennen. Aber ein Telefongespräch ist eben an sich nicht harmlos, auch wenn es kurz ist. Es kommt auf den Hintergrund an. Wenn zwei dasselbe tun, so ist es eben nicht dasselbe. Es geht darum, den Hintergrund auszuleuchten, und vielleicht sind dann vordergründig harmlose Handlungen plötzlich nicht mehr ganz so harmlos. Es folgte drittens die Phase der demonstrativen Enttäuschung. Als der Sachverhalt mit dem besten Willen nicht mehr heruntergespielt und auch durch die überschwänglich gelobten Fähigkeiten der Magistratin nicht mehr aufgewogen werden konnte, da blieb nur noch die erstaunte und wohl etwas heuchlerische Bemerkung, man sei enttäuscht. Auch dies äusserten zum Teil wieder jene, die vorher der Bundesrätin übermenschliche Tugenden in der Vermeidung von Interessenkonflikten zumuteten und sie damit selber in Versuchung führten.

Unmittelbar danach wurde die vierte Szene eingeleitet: die Ablenkung. Es galt ja, noch eine Ersatzwahl in den Bundesrat vorzunehmen. Eh man sich versah, ging da ein neuer Stern am Himmel auf, etwas allzu rasch und von verblüffendem Glanz, perfekt präsentiert wie aus einer professionellen Werbeküche, was dann schliesslich ja auch zutraf. Der Schönheitsfehler daran war nur, dass derselbe PR-Mann sich für die Anpreisung des Kandidaten hergab und zugleich der demissionierenden Magistratin behilflich war, weiterhin zu beschönigen und dem Volk gewaltig auf die Tränendrüse zu drücken.

Wir stehen heute am Anfang der fünften Phase. Bleibt zu hoffen, dass wir jetzt in eine erste Reifephase treten. Ich bin zuversichtlich, denn es geht bei der Frage der Immunitätsaufhebung im wesentlichen nur um zwei Probleme.

1. Es ist eine Interessenabwägung vorzunehmen zwischen der Wiederherstellung des Vertrauens in den Staat durch Offenlegung des Sachverhalts und den Schutz von Magistratspersonen vor ungerechtfertigten Anfeindungen, was ebenfalls indirekt das Vertrauen in den Staat schwächen könnte. Eines scheint mir klar: Diese beiden Interessen liegen nicht auf derselben Stufe, sind nicht gleich wesentlich, so dass man eigentlich nicht von einem Konflikt der Interessen reden kann. Die Wiederherstellung des Vertrauens in den Staat hat Priorität gegenüber den Interessen einer Behörde, von der ein Mitglied eben dieses Vertrauen verletzt hat. Beharrten wir unter solchen Umständen auf der Unantastbarkeit, würden wir mithelfen, den Schein zu wahren, und damit erst recht zusätzliches Misstrauen säen. Legt dagegen der Staat die Dinge offen und steht dazu, dann gewinnen auch seine Repräsentanten wieder an Glaubwürdigkeit.

2. Es sind Bedenken angemeldet worden, wonach dieser schwerwiegende Entscheid sich präjudizial nachteilig auf die Regierungstätigkeit der Exekutive auswirken könnte. Ich kann die übertriebenen Befürchtungen, dass unser Entschluss für die Beurteilung späterer Sachverhalte zwingend sein müsse, nicht teilen. Natürlich ist bekannt, dass man juristische Urteile immer sehr stark auf frühere Entscheide abstützt. Wir dürfen aber nicht vergessen: Hier handelt es sich um einen wohl nicht alltäglichen politischen Entscheid, also um weit mehr als um eine korrekte Gesetzesauslegung. Sollten wir in zwanzig Jahren wieder einmal in eine solche

unerfreuliche Lage geraten, dann wird man eben jenen Kommissionsmitgliedern und Räten weder eine eigene Urteilsfindung noch einen neuen Entscheid ersparen können.

Sollte sich die Aufhebung der Immunität als Fehler erweisen – ich weiss allerdings nicht: wäre es ein Fehler, wenn man etwas findet, oder wäre es einer, wenn man nichts findet? –, so heisst das doch nicht, dass wir später zwingend dazu verdammt sind, dieselben Fehler immer besser zu wiederholen. Aus Fehlern kann man bekanntlich auch lernen. Müssten wir immer schon gefunden haben, bevor wir mit dem Suchen beginnen, würden wir ja total handlungsunfähig. Es gibt daher nur eines: Wir müssen der Wahrheit auf die Spur kommen. Nur sie allein bringt die Dinge wieder in Ordnung. Wahrheit dient dem Allgemeinwohl, dem Staat, dem Bundesrat und der des Amtsmissbrauchs verdächtigten ehemaligen Bundesrätin. Ja, die Wahrheit hilft sogar jenen in ihrem Menschsein weiter, die etwas zu vertuschen haben, allerdings nicht in dem Sinne, wie sie es sich erhoffen.

Es gibt keinen Grund, an der Notwendigkeit der Immunitätsaufhebung zu zweifeln.

Die grüne Fraktion unterstützt daher einstimmig den entsprechenden Antrag der Petitions- und Gewährleistungskommission.

Bühler: Die SVP-Fraktion ist grundsätzlich der Meinung, dass der jetzige Zeitpunkt nicht geeignet ist, eine breite Debatte über den Fall Kopp zu führen. Wohlverstanden: einmal muss im Parlament eine ausgedehnte Debatte über diesen Fall stattfinden. Aber der einzig richtige Zeitpunkt ist unseres Erachtens dann, wenn ein Bericht der PUK vorliegt, und nicht vorher.

Aus diesem Grunde nur einige wenige Bemerkungen:

Zum jetzigen Zeitpunkt geht es lediglich um die Frage, ob der begründete Verdacht besteht, dass Frau Kopp eine strafbare Handlung begangen hat, ja oder nein. Kann die Frage mit Ja beantwortet werden, ist die Möglichkeit zur Aufhebung der Immunität gegeben. Heute stehen sehr viele Anschuldigungen und Vermutungen im Raum. Detaillierte Abklärungen und Beweise liegen aber, mit Ausnahme des ominösen Telefongesprächs, noch relativ wenige vor. Aufgrund des gerichtspolizeilichen Ermittlungsverfahrens steht fest, dass begründeter Verdacht besteht, dass eine Amtsheimnisverletzung vorliegt.

Wir sind der Meinung, dass die restriktive Praxis bei der Immunitätsaufhebung, wie sie bei Parlamentariern zur Anwendung gelangt, um eine möglichst freie und uneingeschränkte Ausübung des Mandates zu gewährleisten, bei Behördenmitgliedern oder Magistratspersonen nicht unverändert übernommen werden kann. Eine zu grosszügige Handhabung des Immunitätsschutzes würde das Vertrauen der Bürger in die staatlichen Institutionen schwächen. Nach dem, was im Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement vorgefallen ist, muss unser oberstes Ziel darin bestehen, das Vertrauen in unsere Behörden und Institutionen wiederherzustellen. Darum ist in diesem Fall das Interesse der Öffentlichkeit an umfassender Untersuchung eindeutig grösser als dasjenige an der Aufrechterhaltung des Verfolgungsprivilegs von Frau alt Bundesrätin Kopp.

Namens der einstimmigen SVP-Fraktion beantrage ich Ihnen Zustimmung zum Antrag der Kommission und damit Aufhebung der Immunität von Frau Kopp.

Gestatten Sie mir noch eine Bemerkung zum derzeitigen Verhalten von Frau Kopp. Es ist für uns äusserst befremdend, dass sich ausgerechnet die frühere oberste Chefin der eidgenössischen Justiz nicht an die üblichen Spielregeln hält, wonach bei hängigen Verfahren äusserste Zurückhaltung am Platze ist. Nicht die Tatsache, dass Frau Kopp ihr Image aufzupolieren versucht, und auch nicht die Tatsache, dass dazu die Hilfe eines PR-Beraters in Anspruch genommen wird, sind verwerflich. Aber der gewählte Zeitpunkt für die Entwicklung einer solchen Aktivität lässt die minimale Anstandspflicht vermissen. Dieses Verhalten dient weder einer sachlichen Aufklärung noch der Vertrauensbildung zwischen Volk und Behörden.

Frau Stamm: Die christlichdemokratische Fraktion hat von der Arbeit der Petitionskommission Kenntnis genommen und sich einstimmig für Aufhebung der Immunität von Frau alt Bundesrätin Kopp ausgesprochen. Sie ist mit der Petitionskommission der Meinung, es bestünde hinreichender Verdacht, dass der Tatbestand der Amtsgeheimnisverletzung durch Frau Kopp in objektiver und subjektiver Weise erfüllt wurde.

Die christlichdemokratische Fraktion legt aber Wert auf die Feststellung, dass es nicht Sache des Parlamentes ist, eine Strafuntersuchung durchzuführen oder ein Urteil auszusprechen. Sie ist deshalb dafür, dass im Sinne des Verantwortlichkeitsgesetzes den zuständigen Behörden die Ermächtigung zur Strafverfolgung erteilt wird.

Eine sorgfältige und rechtlich einwandfreie Abklärung aller Fragen rund um den behaupteten Tatbestand entspricht in diesem Fall unserem Verständnis für ein verantwortliches Vorgehen. Deshalb hat der Schutz der ungestörten Regierungstätigkeit, wie er durch die Immunität auch nach einem Rücktritt gewährt werden soll, im vorliegenden Falle zurückzutreten.

Die christlichdemokratische Fraktion hofft, neben der Zustimmung zur Parlamentarischen Untersuchungskommission mit dieser Entscheidung einen weiteren Beitrag zur Wiederherstellung des Vertrauens in unsere Institutionen zu leisten, und empfiehlt Ihnen ebenfalls, dem Antrag der Petitionskommission zu entsprechen.

M. Jeanneret: Le groupe libéral souscrit à la résolution de la Commission des pétitions et de l'examen des constitutions cantonales du Conseil national en ce qui concerne la levée de l'immunité de Mme Elisabeth Kopp, ancienne conseillère fédérale. Il en approuve le rapport, tant dans le domaine de l'analyse des faits que dans celui de l'esprit de ses conclusions.

Pas plus que nous ne voulons revenir ici sur ce que nous avons déjà eu l'occasion de déclarer à cette tribune le 31 janvier dernier, lors du vote sur l'institution d'une commission d'enquête parlementaire, nous approuvons une tentative de faire le travail à double et de rouvrir un débat en plénum, ou de laisser ouvrir un débat par la Commission des pétitions, alors qu'il convient maintenant de laisser travailler la Commission parlementaire d'enquête des deux Chambres avec rapidité et efficacité.

Pour nous, il n'y a aucune dualité possible, même concevable. D'une part, il y a la Commission parlementaire d'enquête dont le mandat est large et qui bénéficie d'une présomption de compétence. D'autre part, il y a la Commission des pétitions, dont la tâche se limite à préparer – et cela est déjà essentiel – une décision fondée et réfléchie du Conseil national telle que nous allons le faire tout à l'heure.

La commission doit nous dire si l'immunité peut être levée ou non; elle a à nous dire tout cela, mais rien que cela. Elle l'a fort bien compris et nous lui savons gré d'avoir su résister aux sirènes de ceux qui auraient été tentés de la transformer déjà en un tribunal.

Quels que puissent être par ailleurs nos sentiments à son égard, nous n'avons pas aujourd'hui à condamner ou à acquitter Mme Kopp. Nous n'avons même pas à nous demander si elle est susceptible d'être punie. Nous avons simplement à être convaincus qu'une présomption suffisante est donnée, selon laquelle une enquête judiciaire ordinaire devrait être conduite envers elle par les autorités constituées à cet effet.

Le sens profond de notre vote n'est rien d'autre que l'acte qui consiste à lever ou non une barrière. Si nous ne la levons pas, c'est que nous considérons que des motifs prédominants d'intérêt public ne permettent pas qu'une ancienne conseillère fédérale soit poursuivie selon la procédure applicable à chaque citoyen. Au cas contraire, nous convenons uniquement que l'autorité judiciaire ait le droit de la convoquer, de l'entendre et, le cas échéant, de la renvoyer devant une instance de jugement.

Pour nous, la réponse est claire. Nous n'avons pas à faire nous-mêmes le travail, confié constitutionnellement à d'autres, mais parallèlement, nous n'avons pas le droit de ne pas les laisser faire leur travail eux-mêmes. Non seulement, nous ne voyons aucun motif pour que la raison d'Etat intervienne, car il s'agit de faits d'intérêt privé, mais nous souhaitons que l'instruction soit suffisamment poussée pour que toute la lumière soit faite, au vu notamment de déclarations qui apparaissent souvent contradictoires.

La confiance a été ébranlée au plus haut niveau de la Confédération. Et aucun artifice ne doit être utilisé qui permettrait de penser que nous ne voulions pas d'abord la restaurer, ou que nous serions enclins à soustraire tel magistrat aux obligations qui sont celles de tous, et particulièrement celles de ceux qui ont de lourdes responsabilités. Au point de vue institutionnel, c'est surtout la déstabilisation, que le manque de discernement de l'intéressée a suscitée au sommet de son département, qui nous paraît préjudiciable à la bonne marche de l'administration. Seuls le temps, notre détermination et l'engagement de ses anciens collaborateurs permettront d'y faire face.

Nous regrettons certes l'attitude que Mme Kopp a cru bon d'adopter ces derniers temps dans les médias, mais c'est elle surtout qui devra assumer les conséquences de ses déclarations. Ce n'est pas au premier chef notre affaire.

Même s'il ne partageait pas toutes les conceptions qui étaient celles de l'ancienne conseillère fédérale sur le plan politique, le groupe libéral a toujours accordé son soutien à l'activité du magistrat qu'elle était. Sa confiance a été trompée; il est vain désormais de regretter, d'autant plus que seule l'histoire jugera, elle qui bénéficie de la distance et qui peut conclure en dehors de la passion quotidienne.

Ce qui compte, une fois encore – et de cela le peuple suisse doit être profondément convaincu – c'est que les institutions qu'il s'est données ont pu et peuvent répondre aux conséquences de ce qui demeurera un drame dans la vie de notre pays.

C'est dans cet esprit que nous voterons la résolution dont nous espérons fort qu'elle demeurera unique dans l'histoire de la Confédération.

Maeder: Für die LdU/EVP-Fraktion ist die von Sonder-Bundesanwalt Hungerbühler beantragte Aufhebung der Immunität von Frau alt Bundesrätin Kopp eine Selbstverständlichkeit. Neben der bereits tätigen Parlamentarischen Untersuchungskommission, die sämtliche Aspekte der Affäre Kopp durchleuchten muss, ist die beantragte Strafverfolgung wegen Verdachts auf Verletzung des Amtsgeheimnisses und auf Begünstigung ein notwendiger Schritt zur Wiederherstellung des Vertrauens in unsere Behörden.

Der Fall Kopp hat auf drastische Weise aufgedeckt, dass die Schweiz nicht der Musterstaat ist, für den ihn viele gerne halten. Die Verfilzung von Geld und Politik hat in unserer Alpenrepublik ein erschreckendes Ausmass angenommen. Die erstmalige Aufhebung der Immunität eines Mitgliedes der Landesregierung muss in diesem Zusammenhang gesehen werden. Das Recht wird seinen Gang nehmen, die traurige Affäre, die höchste Amtsstellen in Verbindung mit der internationalen Drogenmafia gebracht hat, wird aufgedeckt werden. Und man wird zur Tagesordnung übergehen! Müsste man nicht ernsthaft darüber nachdenken, ob die Affäre Kopp nicht mehr ist als nur individuelles Fehlverhalten? Ist sie nicht auch Ausfluss eines politischen Systems, in welchem die Verflechtung von privaten und öffentlichen Interessen und die ungestörte Machtausübung zementiert worden sind? Und ist sie nicht auch der Ausdruck einer weitverbreiteten Wirtschaftsgesinnung, die sich etwa in Worten wie «Geschäft ist Geschäft», «Geld stinkt nicht», «Hast du was, bist du was», «Wenn ich es nicht mache, macht es ein anderer» manifestiert?

Wo sich eine solche Gesinnung breit macht, verlottern die politischen Sitten: Recht ist, was nützt!

Herr Stöhlker, gemäss «Basler Zeitung». PR-Berater für Kopp/Bremi/Villiger, hat es fertiggebracht, mit seiner Fibel

«Wahlkampf von A bis Z» dem absoluten politisch-moralischen Tiefstand sozusagen ein literarisches Denkmal zu setzen. Einmal abgesehen von der Moral in der Politik: Hier wird auch ein verkürztes Wirtschaftsverständnis sichtbar. Zahlreiche bürgerliche Politiker rechtfertigen die Verflechtung von Industrie- und Bankenkapital mit der Politik durch die gesellschaftlichen Wohlfahrtseffekte, die daraus entstehen. Was sie nicht sehen, ist die Einseitigkeit und Verkürztheit einer solchen Perspektive. Nicht immer, wenn Finanzjongleure unter dem Schutz der freien Finanz- und Kapitalmobilität ihre fragwürdigen Geschäfte treiben, leisten sie damit einen echten Beitrag zur ökonomischen Wohlfahrt unseres Landes. Nicht nur ist es kein Beitrag zum Wohlstand, es entsteht dabei auch ein schwer abschätzbarer politischer Schaden.

Wenn man heute im Ausland von der Schweiz spricht, spricht man weniger von der Schönheit des Landes und dem Fleiss der Bevölkerung als mehr von den in die Milliarden gehenden Fluchtgeldern übler Potentaten aus der ganzen Welt (Marcos, Mobutu, Duvalier), von Mafia-Geldern (Pizza- und Libanon-Connection); von der politisch und wirtschaftlich fatalen Ausplünderung der Dritten Welt, von der tatkräftigen Unterstützung des unmenschlichen Apartheidregimes in Südafrika, sogar von der österreichischen Staatsaffäre Lucona, die immer mehr auch zu einer schweizerischen Affäre wird; von Waffengeschäften zweifelhafter Art. Die Aufzählung liesse sich verlängern.

Wenn in der Schweiz die Gespräche auf die Politik kommen, ist oft Unbehagen zu spüren. Vielen einfachen Leuten gehen Ueberheblichkeit und Heuchelei mancher Politiker auf die Nerven. Sie sehen sich der Arroganz der Mächtigen ohnmächtig ausgesetzt. Während sie mit viel Krampf und Stress ihr täglich Brot verdienen müssen, lesen und hören sie Geschichten «jener da oben» – Geschichten, die viele mit Wut erfüllen, mit Frustration, mit Resignation.

Die Medien haben bei der Aufdeckung des Falles Kopp, des wohl grössten schweizerischen Politskandals in diesem Jahrhundert, eine wesentliche Rolle gespielt. Haben sie überbordert? Ist Frau Bundesrätin Kopp in den Würgegriff einer sensationslüsternen Presse geraten? Vermag ein «Kloakenjournalismus» – wie alt Bundesrat Friedrich sich ausdrückte – Magistraten zu stürzen oder aufzubauen? Bundesrätin Kopp, während Jahren geachtet, geliebt, ja gar gehätschelt von den Medien, nun plötzlich fallengelassen, verstossen? Wer so denkt, verkennet die notwendige staats-erhaltende und staats-schützende Funktion eines freien Journalismus.

Journalisten haben recherchiert und sind fündig geworden. Journalisten haben gefragt und haben Antworten erhalten. Sie haben jene unbequemen Dinge ans Tageslicht gebracht, die viele Politiker nur allzu gerne im Dunkeln gelassen hätten. Wir schulden unseren Medien insgesamt Dank für eine Aufklärungsarbeit, zu der wir Parlamentarier selbst nicht fähig waren.

Bundesrätin Kopp war aber nicht nur ein Opfer der Medien. Sie hat sich auch sehr bewusst der Presse bedient, auch nach ihrem Rücktritt. So haben zum Beispiel die Mitglieder der Petitions- und Gewährleistungskommission weit mehr Einzelheiten über die fraglichen Vorgänge im Bundeshaus aus Elisabeth Kopp's Interview mit einer Wochenzeitung erfahren als aus dem Papier, das sie für die Kommissionsmitglieder verfasst hatte. Und als am 13. Februar Frau Kopp nicht zur vorgesehenen Anhörung erschien, durften sich die Parlamentarier auf ihrer Heimreise von Bern mit ihrem Konterfei auf der Titelseite einer Illustrierten begnügen. Der Titel der grossen PR-Reportage «Ich kämpfe weiter» mag manchem etwas sauer aufgestossen sein.

Gewiss, mit der Aufhebung der Immunität ist keine Verurteilung verbunden. Frau Kopp verdient ein korrektes Verfahren und hat so lange als unschuldig zu gelten, als kein Richterspruch vorliegt. Nur, wenn schon in der Kommission Diskretion und Geheimhaltung selbstverständlich waren, hätte man auch von Frau Kopp Zurückhaltung bis zum Abschluss der Untersuchungen erwartet. Politisches Fingerspitzengefühl haben Frau Kopp und ihr PR-Berater nicht bewiesen.

Weder-Basel: Geldwäscher, Waffenschieber, Drogenhändler haben sich bei uns eingenistet und die Schweiz zu einer Filiale der Mafia gemacht.

Italiens oberster Mafiajäger, Richter Falcone – und wer ausser ihm wüsste es besser –, sagte denn auch anklagend: «Die Schweiz ist der Knotenpunkt im internationalen Drogenhandel.» Den internationalen Ermittlern kommt unser Bankgeheimnis an allen Ecken und Enden in die Quere, und in der Folge vermischen sich in der Schweiz immer wieder alle Spuren und Nachforschungen.

Es gibt keine Demokratie ohne Skandale. Skandale zeigen, dass etwas am System faul ist. Sie verweisen auf Schwachstellen in Staat und Gesellschaft. Skandalen kann auch etwas Reinigendes innewohnen, vor allem dann, wenn sie schonungslos aufgedeckt und ohne Rücksicht auf Personen und Machtverhältnisse diskutiert und bewältigt werden.

Frau Kopp und ihr Mann stammen aus einem politischen Umfeld, in dem Gewinnstreben und Macht oft schwerer wiegen als rechtsstaatliche und ethische Ueberlegungen. Deshalb wäre es heuchlerisch, sie zum alleinigen Sündenbock zu stempeln. Redaktor Ziegler sagt denn auch in der «BAZ» treffend: «Seit Jahren kann es jeder wissen, der es wirklich wissen will: Die Schweiz ist längst nicht mehr über alle Zweifel erhaben. Die Demokratie droht zur Filzokratie zu verkommen, die Leistungsgesellschaft zur Korruptionsgesellschaft, der Finanzplatz zum Umschlagplatz schmutziger internationaler Deals.»

Als Verantwortungsträger in der Politik dürfen uns die vielen Skandale der letzten Jahre nicht mehr gleichgültig lassen. Wir müssen einerseits für Reformen eintreten und andererseits dort, wo wir es können – im Fall Kopp zum Beispiel –, für schonungslose Offenheit und Wahrheit eintreten. Bei den Untersuchungen darf es keine Tabus geben, keine Rücksicht auf Rang und Name, keine Rücksicht auf politische und wirtschaftliche Sonderinteressen.

Aber auch – und darum habe ich eigentlich das Wort ergriffen – die Zukunft muss uns beschäftigen, und zwar die politische Zukunft. Wir stehen nach meiner Auffassung an einer Bruchstelle der Entwicklung. Was der Politik not tut, ist eine Rückbesinnung auf ethische Werte, auf mehr Fairness in der Wirtschaft, auf mehr Solidarität mit den Benachteiligten, auf mehr Rücksicht auf unsere Mitwelt und auf mehr Machtteilung in der Politik.

Angesichts der epochalen Herausforderung, der wir auf vielen Gebieten gegenüberstehen, sind auch die Ueberwindung des materialistischen Zeitgeistes und das Hervorbringen neuer Wertsysteme unerlässlich. Die heutige Ordnung muss ersetzt werden durch eine solche, in der kollektives und individuelles Handeln gleichermaßen von Prinzipien des Rechts, der Freiheit und der Verantwortung beherrscht sind.

Mit einer solchen Strategie könnten wir aus dem teuren Fall Kopp recht viel Kapital schlagen.

M. Ziegler: Je suis mal à l'aise. Le débat de cet après-midi me semble étreint et souffrir d'auto-censure. Personnellement, je ne voterai pas la levée de l'immunité de Mme Kopp pour un lamentable coup de téléphone d'une femme amoureuse de son mari avocat de certaines entreprises liées à la mafia, le 27 octobre 1988. Il ne s'agit pas seulement de cela. J'admets volontiers la remarque de la page 9 du rapport qui dit: «Subjectivement, des soupçons suffisants existent qu'il y a un délit.» Cependant, ma subjectivité est plus précise et plus analytique. Je crois que les soupçons existants seront bientôt vérifiés et qu'on prouvera que Mme Kopp, non seulement a téléphoné de temps à autre, mais qu'elle a couvert dans son département un certain nombre d'activités délictueuses les plus détestables. Plusieurs collègues dans cette salle – à voix basse, mais jamais publiquement – énoncent l'hypothèse que l'administration fédérale, et notamment le Département de justice et police, aient été infiltrés durant ces quatre dernières années par des membres du crime organisé.

Je partage cet avis. Rien ne le dément. Ce qui se passe tous les jours à Rome; aussi dans la plus grande démocratie

historique, aux Etats-Unis d'Amérique où le «Judiciary Committee» présidé par le Sénateur Kennedy siège presque en permanence pour débusquer les infiltrations de la mafia dans les différents départements, démontre que la Suisse ne fait pas exception. Notre pays est un enjeu formidable pour le crime organisé, à cause des milliards qui y circulent, du fractionnement du pouvoir répressif entre les vingt-six cantons et demi-cantons, de la corruption qui pourrait peut-être y sévir parmi certains hauts fonctionnaires et même magistrats de notre Confédération.

Par conséquent, je pense que la levée de l'immunité que nous voterons certainement ce soir ne doit pas être un voile de pudeur jeté sur notre propre lâcheté. Elle doit être la première démarche, la première mesure d'une opération de nettoyage des écuries fédérales.

Le juge d'instruction qui traitera le dossier de Mme Kopp et le tribunal qui la jugera reliront probablement le débat d'aujourd'hui dans le *Bulletin officiel*. Je vais énoncer un certain nombre de vérités à leur intention. La presse a accompli un travail magnifique, mais nous devons une reconnaissance encore plus grande aux services secrets américains qui depuis octobre, semaine après semaine, avec beaucoup d'intelligence et d'habileté – c'est bien la première fois que je remercie la CIA, publiquement ou en privé! – alimentent les médias suisses libres et courageux. L'*Hebdo* de la semaine passée nous a fourni la dernière série d'informations. Edgar Gillioz, haut fonctionnaire au Département fédéral de justice et police, a libéré, sans consulter une instance judiciaire, sur simple lettre des spéculateurs et trafiquants Edmond S'afra, Nessim Gaon, Youri Lawi de la Mirèze, un criminel trafiquant de drogue, Albert Shama, recherché et inculpé en Italie. Il l'a libéré par un trait de plume, alors qu'il était incarcéré à Champ-Dollon.

De plus, Edgar Gillioz a libéré, contre la volonté des autorités genevoises, le grand maître d'une des organisations mafieuses les plus efficaces de la récente histoire européenne. Il a réduit le mandat d'extradition au délit financier en mettant Gelli à l'abri, empêchant ainsi qu'il soit jugé pour le massacre de Bologne (82 morts) dont il est l'auteur direct prouvé.

L'infiltration de nos institutions par la mafia et le crime organisé exigera de notre part et de celle du juge extraordinaire un changement de conception, de vision, un effort analytique et beaucoup de courage.

Frau Bäumlin Ursula: Gerade weil die Einstimmigkeit der Petitions- und Gewährleistungskommission sich hier wohl wiederholen wird, möchte ich persönlich zu diesem Geschäft noch drei Anmerkungen machen.

1. Ich habe mir als Frau ernsthaft überlegt und mich gefragt, ob Frau Kopp mindestens für ihre Amtspflichtverletzung mit ihrem unrühmlichen Abgang nicht bereits genug bestraft worden ist, so dass ich mich bei der bevorstehenden Abstimmung der Stimme enthalten könnte.

2. Eine Konzentrierung der Untersuchungen auf die gewesene Justiz- und Polizeiministerin und ihr engstes Umfeld wäre dann fatal, wenn dadurch das schweizerische System des Wirtschaftens und Profitierens aus der Diskussion oder aus Akten und Traktanden fiele und in einen von interessierten Kreisen erwünschten Windschatten geriete. Frau Kopp hat selber zu diesen Kreisen gehört, aber sie darf nun nicht zu deren Sündenziele oder Sündengeiss – man kann ja nicht gut sagen Sündenbock – gemacht werden.

Das Unrechtsbewusstsein, das ihr nach ihren Aussagen fehlt, fehlt eben nicht allein ihr, sondern dem schweizerischen Krösus ganz allgemein. Dass unser ganzer Reichtum auf Kosten anderer geht und mit unrechten Tricks auch weiterhin erhalten bleibt, darf bei der Ermöglichung der Strafverfolgung eines privatisierten Exbundesratsmitgliedes nicht vergessen oder verdrängt werden, sonst müsste ich jetzt nein stimmen.

3. Ich werde schliesslich zustimmen und ja stimmen, weil Frau Kopp nicht anders behandelt werden soll als jeder oder jede, auf welchen oder welche ein Verdacht dieser Grössen-

ordnung fällt, zumindest nicht anders als ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter oder Untergebenen.

Am wichtigsten für mich jedoch bleibt die uneingeschränkte Untersuchung der Puk, der Parlamentarischen Untersuchungskommission, und ich hoffe, dass die Strafuntersuchung gegen Frau Kopp diese unterstützt und nicht etwa beeinträchtigt.

M. Segond: Depuis 1848, date de la création de l'Etat fédéral, c'est la première fois que les Chambres s'apprentent à lever l'immunité d'un membre du Conseil fédéral. C'est donc une décision importante que nous allons prendre tout à l'heure.

Qu'est-ce que l'immunité et quel but a-t-elle? L'immunité protège les conseillers fédéraux et les parlementaires de toute procédure, donc de toute sanction, civile ou pénale, en raison de ses opinions ou de ses actes. Elle a pour but d'assurer la liberté intellectuelle et physique, nécessaire à l'exercice d'un mandat politique. M. Ziegler connaît bien cette immunité, car elle lui a permis tout à l'heure de dire tout et n'importe quoi en jetant, dans un vaste amalgame, un soupçon généralisé sur la «mafia» qui dirigerait le Département fédéral de justice et police ou la corruptibilité des fonctionnaires.

Cette immunité – M. Ziegler le sait bien – n'est pas absolue: car elle peut être levée, la question étant de savoir quels sont les critères qui permettent de la lever et si les actes reprochés relèvent de l'intérêt public ou d'un intérêt privé. Lorsque, par exemple, M. Hubacher a révélé le contenu d'un document secret qui indiquait les défauts du système «Florida», l'auditeur en chef l'a soupçonné de violation du secret militaire et a demandé aux Chambres l'autorisation de poursuivre. Le Parlement a refusé, estimant que l'acte qui était reproché à M. Hubacher relevait de l'intérêt général.

En revanche, si je suis arrêté parce que je roule à 180 km/h sur l'autoroute, il est difficile de prétendre qu'il s'agit de l'exercice d'une opinion politique, d'une protestation contre les limitations de vitesse. C'est une infraction qui ne relève pas de l'intérêt général, mais d'un intérêt privé.

Dans le cas de Mme Elisabeth Kopp, la question – et la seule question, Monsieur Ziegler – est celle que le Procureur général pose au Parlement en lui demandant d'autoriser les autorités judiciaires à engager une procédure pénale contre Mme Elisabeth Kopp qu'il soupçonne de violation de secret de fonction et d'entrave à l'action pénale. La question est donc simplement de savoir si le téléphone de Mme Kopp à son mari était d'un intérêt privé ou d'un intérêt général. Poser la question, c'est y répondre. Il faut donc lever l'immunité.

Mais lever l'immunité de Mme Kopp, ce n'est pas faire son procès, ce n'est pas la juger, la déclarer coupable. Le fait qu'elle soit une femme, que ce soit la première conseillère fédérale, qu'elle soit radicale et zurichoise, ce n'est ni une circonstance atténuante, ni une circonstance aggravante! La décision que nous allons prendre tout à l'heure n'est donc pas un jugement, mais une décision permettant à Mme Elisabeth Kopp de se défendre devant la justice plutôt que devant les médias. C'est une décision qui permet à la justice de faire normalement et régulièrement son travail, mais elle expose aussi Mme Elisabeth Kopp à une procédure pénale, donc à une sanction pénale. C'est une décision grave, par elle-même et par le précédent qu'elle crée, mais elle est bonne: à la différence du Parlement, le Tribunal fédéral ne fait pas de politique mais il dit le droit. Et, à la différence des politiciens comme M. Ziegler, il ne joue pas au justicier mais rend la justice.

Mme Jeanprêtre: Les commissaires ont dû faire abstraction de tout sentiment de rancune ou de compassion à l'égard de Mme Kopp, ex-première conseillère fédérale qui, jusqu'au dernier moment, n'a pas ménagé nos émotions.

En effet, Mme Kopp, qui venait de se livrer abondamment dans la presse pour tenter de se justifier, n'a pas répondu à

la convocation de la commission, le 13 février, évoquant quelques minutes plus tôt un malaise passager.

Personnellement, je regrettais d'autant plus son absence que je désirais lui poser deux questions. La première, assez personnelle: comment se fait-il que, lorsque l'on reçoit une information que l'on qualifie d'explosive, l'on n'en demande pas la provenance? La deuxième, plus politique: la commission n'a certes pas à tenir compte de votre demande de lever votre immunité. C'est pourquoi il faut nous indiquer si, dans cette affaire, il y a des éléments qui seraient contraires à l'ouverture d'une enquête pénale, parce qu'il en irait d'un intérêt étatique supérieur à ce que certains éléments soient portés sur la place publique, notamment parce qu'ils seraient problématiques pour le gouvernement.

Il est en effet piquant de souligner combien le Conseil fédéral est resté discret dans cette affaire. Certes, la séparation des pouvoirs postule que nous ne tenions pas compte de son avis, mais il aurait été bon, cependant, que nous apprenions quel était officiellement et spontanément le sentiment du collège gouvernemental. Nous déduisons du silence des membres de l'exécutif qu'il est favorable à la levée de l'immunité de leur ex-collègue et qu'il ne voit pas de motif ou d'objection ayant trait à un intérêt public supérieur à la sécurité nationale, par exemple, à ne pas lever cette immunité.

C'est aussi l'affaire North, aux Etats-Unis, qui m'amène à poser ce problème.

En ce qui concerne le cas de l'ex-ministre de la justice, l'affaire se corse dans le sens que, du point de vue strictement juridique, les faits qui lui sont reprochés ne sont pas d'une extrême gravité. En revanche, le dommage est manifestement grave du point de vue politique. Le fait d'avoir mêlé les intérêts privés et publics, d'avoir avoué sous contrainte, de n'avoir concédé que des demi-vérités, tout cela a créé un sentiment de malaise à l'égard de nos institutions et remis en cause leur intégrité.

Il est laissé à la discrétion des Chambres de décider si les soupçons sont suffisants et la prétendue infraction assez grave pour justifier une poursuite pénale. Il est donc indispensable que nous ayons une bonne connaissance du dossier avant de prendre une décision qui sera une première en la matière.

C'est pour cette raison qu'une partie de la commission a beaucoup insisté pour que nous ayons un droit de vue sur les documents qui ont constitué l'enquête de police confiée au procureur extraordinaire. Dans le cas présent, nous avons pris acte que ce sont les deux présidents des Commissions des pétitions qui ont eu accès aux documents et que nous nous estimions suffisamment informés pour prendre notre décision.

De fait, la présomption de violation du secret de fonction et d'entrave à l'action pénale nous ont paru politiquement d'une extrême gravité. Cette appréciation est encore renforcée par le fait que les actes reprochés à Mme Kopp concernent des rapports internes de l'administration relatifs au recyclage de gains provenant du trafic illicite de la drogue et que c'est la seule poursuite d'intérêts personnels qui a motivé l'ex-ministre de la justice.

Vu sous l'angle de la punition, il nous importe peu, en effet, de savoir qu'Elisabeth Kopp pourrait être passible de quelques jours de prison. En fait, l'ex-conseillère fédérale a été suffisamment punie en étant accusée à la démission. Ce qui nous importe avant tout, c'est d'avoir l'assurance que nos institutions continuent à fonctionner. C'est dans cet esprit que la commission, à l'unanimité, vous recommande de lever l'immunité de Mme Kopp.

J'ajouterai encore une remarque personnelle. Dans cette affaire, il faut aussi réfléchir au problème des fuites qui ont émané de l'administration ainsi qu'au bon fonctionnement de l'administration. Ne s'agira-t-il pas de mettre en place un organe indépendant et permanent, une sorte d'ombudsman à la disposition des fonctionnaires qui seraient témoins de quelque irrégularité et qui pourraient venir s'y plaindre? Ce sera l'objet d'une motion que je déposerai, moi-même ou mon groupe, cette session encore.

M. Ziegler: M. Second dit que j'ai parlé de «corruptibilité des fonctionnaires». C'est une ânerie. Il y a 132 000 fonctionnaires en Suisse, et j'ai dit que ce que j'ai lu dans *L'Hebdo*, et ce que je sais de l'affaire Kopp m'amènent à penser que certains, une infime minorité de ces fonctionnaires, ont pu être corrompus. M. Second m'a encore prêté les propos suivants: «la mafia dirige le Département de justice et police», ce qui est une autre aberration de M. Second car j'ai simplement dit: «d'après ce que je sais de l'affaire, il me semble que l'hypothèse selon laquelle le crime organisé a infiltré certains secteurs de ce département est une hypothèse plausible». Et je préciserai encore que plusieurs de mes collègues partagent mon avis.

Je terminerai en disant que la méthode Second n'est pas la bonne: quelques phrases onctueuses, sentencieuses et vides qui ne veulent rien dire. L'ennemi, invisible pour l'instant, est terrible. Ce que nous devons faire c'est nous ressaisir, mobiliser notre courage et notre intelligence analytique.

Scheidegger: Wer im Glashaus sitzt, wirft nicht mit Steinen. Wir sitzen alle im Glashaus. Die Frage der Aufhebung der Immunität von Frau Kopp darf nicht als Ereignis gesehen werden, wo nun jeder sein persönliches oder parteipolitisches Süppchen kochen kann. Das Parlamentsgebäude ist nicht der Gerichtssaal. Die Art und Weise, wie man mit diesem Fall umgeht, ist in der Öffentlichkeit auch Gradmesser für die Würde dieses unseres Parlaments. Es geht um die Aufhebung der Immunität, mithin um Öffnung von Toren zur Erstellung von allseits gefragter Transparenz und Offenlegung. Wie wir das tun, hat etwas mit unserem Mandat, mit politischer Moral und Kultur zu tun.

Offensichtlich bietet die Politik ja gerade heute, angesichts verschiedenster Zwischenfälle, Skandale und Skandalchen, besondere Schwierigkeiten für eine breite Öffentlichkeit. Eine Mafia-Filiale sind wir deshalb noch längst nicht, Herr Weder, wir werden es auch nie sein, auch kein Rossgestall, Herr Ziegler, eventuell gefüllt mit Ziegen.

Wir sind uns sicher alle einig: Politik ohne Moral ist in der Demokratie, ist in der Schweiz auf Sand gebaut. Zwar meint Gotthelf: «Der Staat ist eine gar kühle, kalte Person, er hat keine Liebe zu geben, höchstens Geld, in seinem Schosse verwahrt zu rechter Lebenswärme kein Kind.» Doch gerade im freiheitlichen, demokratischen Staat bestimmen wir als eidgenössische Parlamentarier wesentlich die nach aussen dringende Temperatur mit, auch oder gerade in heiklen Zeiten wie heute. Vertrauen ist eine Grundmaxime unseres helvetischen politischen Systems. Es gibt viele Kontrollmechanismen, aber vor Zwischenfällen waren und sind wir nicht gefeit. Ohne die Situation zu verharmlosen, dürfen wir auch nicht überreagieren. Der Fall Kopp steht als konkretes Beispiel für die mögliche Kollision amtlicher und persönlicher Loyalität, für die Vermischung öffentlicher und privater Interessen, für den damit verbundenen Verlust an moralischer Glaubwürdigkeit. Wir Schweizer gelten ja gerade auch im politischen Bereich als Pragmatiker. Im Bereich der Politik ist ein gewisser Pragmatismus unerlässlich, was nicht etwa heisst, dass man in diesem Bereich ohne Moral auskommt. Politik ohne Moral führt stracks zu Opportunismus und Zynismus und bewirkt den Zerfall von Staat und Gesellschaft. Man denke doch aber auch in diesen Stunden daran, dass man selbst keinen Zoll grösser wird, wenn man andere kleiner macht. Exekutivämter brauchen auch in Zukunft – wollen sie kreativ sein – Freiräume im rechtlich möglichen Rahmen und zugunsten einer breiten Bevölkerung. Wenn Fehler passieren – die geschehen immer dort, wo gearbeitet wird –, dann muss es eine faire Chance zu einer rechtlichen Behandlung geben. Nicht vorverurteilen, vielmehr abwarten, was die Puk und die Richter bringen, dann nachdenken – ein Prozess, der heute selten mehr stattfindet –, dann die Konsequenzen ziehen.

Mit der Aufhebung der Immunität gehen wir den richtigen Weg, den Weg des erneuten Aufbaus des für uns alle unerlässlichen politischen Vertrauens.

Präsident: Die Diskussion ist abgeschlossen.

Die Petitions- und Gewährleistungskommission beantragt, dem Gesuch von Sonder-Bundesanwalt Hungerbühler um Aufhebung der Immunität von Frau Bundesrätin Kopp zu entsprechen. Ein anderer Antrag ist nicht gestellt. – Sie haben so beschlossen.

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

85.040

Organisation der Bundesrechtspflege. Aenderung

Organisation judiciaire. Révision

Siehe Jahrgang 1987, Seite 333 – Voir année 1987, page 333

Beschluss des Ständerates vom 14. Juni 1988
Décision du Conseil des Etats du 14 juin 1988

Differenzen – Divergences

M. Petitpierre, rapporteur: La procédure d'élimination des divergences s'est engagée dans le sens de la conciliation. Votre commission s'est le plus souvent ralliée au Conseil des Etats dans l'idée que cette révision partielle, dont je vous rappelle qu'elle est centrée sur l'allègement de la charge pesant sur le Tribunal fédéral, doit aboutir sans nouveau retard. Le point controversé de la procédure d'admission que nous avons refusé, vous vous en souvenez, a trouvé la même solution au Conseil des Etats de sorte que l'article 36a – et c'est important pour la suite de nos discussions – ne présente plus de divergences de fond mais seulement des divergences rédactionnelles.

Le Conseil des Etats a introduit un article 92 qui instaure une procédure particulière d'examen préalable et garantit, ce qui est très important, que le fond sera vu au moins sommairement par le Tribunal fédéral en matière de recours de droit public. Notre commission s'est ralliée à l'unanimité. Pour le surplus, je ne reprendrai que lors de la discussion de détail les points qui appelleront une discussion.

Frau Stamm, Berichterstatterin: Wir befinden uns im Differenzbereinigungsverfahren des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege. Die nationalrätliche Kommission hat sich in den meisten Punkten den ständerätlichen Vorschlägen angeschlossen. Der Hauptpunkt der Divergenzen, das sogenannte Annahmeverfahren, das im Nationalrat keine Gnade gefunden hat, wurde auch vom Ständerat nicht angenommen. Er hat sich aber an dieser Stelle für ein sogenanntes Zulassungs- oder Vorprüfungsverfahren entschieden. Wir haben also in Artikel 36a nur noch eine kleine redaktionelle Differenz. An dessen Stelle hat der Ständerat einen Artikel 92 eingefügt. Dort ist dieses Vorprüfungsverfahren für die staatsrechtlichen Beschwerden geregelt. Es sieht – im Gegensatz zum ursprünglichen Annahmeverfahren – wenigstens eine summarische materielle Prüfung der staatsrechtlichen Beschwerde vor. Auf die Einzelheiten gehe ich bei den entsprechenden Artikeln ein.

Bundesrat Koller: Erlauben Sie auch mir eine kurze Vorbemerkung zu diesem Differenzbereinigungsverfahren. Auf den ersten Blick mögen die Differenzen zwischen National- und Ständerat recht zahlreich scheinen. Gewichtet man sie jedoch sachlich, so ändert sich das Bild, denn sie sind vielfach untergeordneter, oft sogar redaktioneller Natur. Ich kann daher schon hier ein für allemal – auch zur Erleichterung und Beschleunigung des Verfahrens – festhalten, dass der Bundesrat überall dort dem Ständerat folgt, wo sich Ihre vorbereitende Kommission dem Ständerat angeschlossen

hat. Das gilt insbesondere auch für die sachlich wichtigste Differenz, nämlich die Einführung eines besonderen Vorprüfungsverfahrens bei der staatsrechtlichen Beschwerde.

Detailberatung – Discussion par articles

Art. 1 Abs. 2 und 3

Antrag der Kommission
Festhalten

Art. 1 al. 2 et 3

Proposition de la commission
Maintenir

M. Petitpierre, rapporteur: Ici, nous proposons de maintenir la formule flexible que nous avons choisie lors du premier passage de ce projet devant notre conseil. Ce que nous propose le Conseil des Etats est en définitive moins ouvert, n'est pas plus clair, et nous voulons vraiment que les membres du Tribunal fédéral qui, titulaires, deviennent juges suppléants, puissent, sans repasser par l'élection, finir leur temps de fonction comme juges suppléants.

Par conséquent, je vous proposerai, outre le maintien de notre décision, qui était bonne, d'ajouter à la deuxième ligne de l'alinéa 3 qui dit: «Si des membres sortants du Tribunal fédéral sont élus en qualité de juges suppléants, ou si des membres », le mot «titulaires». C'est sans importance de fond, car le sens y est, mais autant le dire clairement puisque c'est ce que nous voulons: « ou si des membres titulaires terminent la durée de leur fonction ». Je vous propose donc de maintenir notre décision sur ce point.

Frau Stamm, Berichterstatterin: Die Kommission schlägt Ihnen vor, an Artikel 1, wie wir ihn bereits beschlossen haben, festzuhalten. Es geht hier darum, dass Mitglieder des Bundesgerichtes mit Zustimmung des Gerichts die Amtsdauer als Ersatzrichter sollen beenden können. Es wurde hier gelegentlich eingewendet, das schränke unsere Wahlmöglichkeiten ein. Das ist aber nicht der Fall, denn wir haben die betreffenden Personen ja als Bundesrichter gewählt, und es geht nur darum, dass sie ihre Amtsdauer als Ersatzrichter, also mit beschränktem Arbeitspensum, sollen beenden können, wenn das je einmal aktuell wird.

Angenommen – Adopté

Art. 3a (neu)

Antrag der Kommission
Abs. 1

.... seinen vollamtlichen Mitgliedern

Abs. 2 bis 5

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 3a (nouveau)

Proposition de la commission

Al. 1

Le tribunal peut autoriser ses membres permanents à procéder

Al. 2 à 5

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

M. Petitpierre, rapporteur: Tout d'abord une remarque formelle: votre commission ajoute au texte du Conseil des Etats – auquel, pour le surplus, elle se rallie – le mot «permanents». J'ouvre une parenthèse pour la Commission de rédaction: nous avons dit «titulaires» tout à l'heure, nous disons «permanents» ici; j'aimerais que vous nous autorisiez à uniformiser le vocabulaire. L'idée est la même, ce n'est qu'une question de rédaction.

Sur le fond, nous nous rallions à la proposition du Conseil des Etats. En définitive, la dignité du Tribunal fédéral ainsi que notre confiance dans son sens des responsabilités nous amènent à ne conserver que la substance des alinéas 1er et 5 du texte que nous avons primitivement adopté dans ce conseil à l'instigation de M. Ruffy dont vous vous souvenez

Immunität von Frau alt Bundesrätin Elisabeth Kopp. Aufhebung

Immunité de Madame Elisabeth Kopp, ancienne conseillère fédérale. Levée

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1989
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	01
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	89.005
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	27.02.1989 - 14:30
Date	
Data	
Seite	98-117
Page	
Pagina	
Ref. No	20 017 169

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.