



Staatsrecht I

Gruppe 2

Prof. Dr. Johannes Reich, LL.M.

Freitag, 3. November 2017, 08.00-09.45 Uhr, Aula (KOL-G-201)

**Lektion 14 Die Bundesversammlung als Parlament des Bundes:
Verfahrensgrundsätze, Handlungsinstrumente und
Rechtsstellung**

Seite 1



Repetitionsfragen

1. Welchen verfassungsrechtlichen Grundlagen bedürfen Zuständigkeiten der Bundesversammlung?
2. Kann die Bundesversammlung die dem Parlament zustehende Kontrollfunktion rechtlich und faktisch wahrnehmen?
3. Die Bundesversammlung übt «die oberste Gewalt im Bund aus». Darf sie daher Zuständigkeiten des Bundesrates an sich ziehen?
4. Inwiefern ist die Bundesversammlung an der Aussenpolitik «beteiligt»?
5. Weshalb hat der Bundesrat gegenüber einem Recht auf Einsicht ständiger parlamentarischer Kommissionen in Protokolle von Bundesratssitzungen und Mitberichte rechtlich und politische Bedenken angemeldet?

Seite 2



Lernziele

1. **Handlungsinstrumente der Mitglieder der Bundesversammlung nach ihrer Wirkung, den benötigten Mehrheiten und ihrer Relevanz einordnen können.**
2. **Grundsätze des parlamentarischen Verfahrens kennen.**
3. **Rechtsstellung der Mitglieder der Bundesversammlung erklären können.**
4. **Sinn und Grenzen der parlamentarischen Immunität anhand eines konkreten Beispiels darlegen können.**



Programm

1. **Repetitionsfragen**
2. **Lernziele**
3. **Grundsätze des parlamentarischen Verfahrens**
4. **Handlungsinstrumente der Mitglieder der Bundeversammlung**
 - a. Übersicht
 - b. Fallbeispiel
5. **Rechtsstellung der Mitglieder der Bundeversammlung**
 - a. Rechtsstellung im Allgemeinen: Fallbeispiel
 - b. Verantwortlichkeit
 - c. Immunität: Übersicht und Fallbeispiel
6. **Rekapitulation**



Verfahren: Koordination im Zweikammersystem

Mittwoch, 24. September 2014 - Nr. 223

Neue Zürcher Zeitung

Der sanfte Zwang zur Harmonie

Die Differenzvereinbarung als permanente Mediation zwischen National- und Ständerat

Parlamentarismus und Kompromiss: Mitten im Spannungsfeld zwischen politischer Freiheit und ständischer Harmonie...



«Mehrfache Chamberung»: Die Chamberung war geprägt durch die Forderung, dass die beiden Kammern...

Während die Kammer im Vorfeld der Abstimmung über die Differenzvereinbarung...

Die Abstimmung über die Differenzvereinbarung...

Die Abstimmung über die Differenzvereinbarung...

Bis jeder Dissens ausgeräumt ist: Ein solches Modell verlangt eine hohe Flexibilität...



Grundsätze des parlamentarischen Verfahrens

- **Beratungsgegenstände**
 - Art. 71 ParlG
- **Initiativrecht**
 - Art. 181 BV
 - Art. 160 Abs. 1 ParlG
 - Art. 115 ParlG
- **Beratung und Beschlussfassung**
 - Art. 156 Abs. 1 BV
- **Zweikammersystem**
 - Art. 156 Abs. 2 und 3 BV
 - Art. 81 Abs. 2 und 3 ParlG
 - Art. 89-95 ParlG (Differenzvereinbarung)



Handlungsinstrumente der Mitglieder der Bundesversammlung (Übersicht)

- **Aufträge an den Bundesrat** (Art. 171 BV)
 - **Motion** (Art. 120-122 ParlG)
 - Handlungsauftrag (Zustimmung beider Räte, d.h. National- und Ständerat)
 - **Postulat** (Art. 123/124 ParlG)
 - Prüfungsauftrag (Zustimmung eines der beiden Räte, d.h. NR- oder StR)
- **Auskunfts- und Aufsichtsmittel gegenüber dem Bundesrat**
 - **Interpellation** (Art. 125 ParlG)
 - schriftliche Antwort (Diskussion im Plenum möglich)
 - **Anfrage** (Art. 125 ParlG)
 - schriftliche Antwort (ohne Diskussion im Plenum)
- **Parlamentarische Initiative** (Art. 160 Abs. 1 BV; Art. 107-114 ParlG)
 - Ziel: Ausarbeitung von Rechtssätzen (Erlass)
- **Antragsrecht** (Art. 160 Abs. 1 BV; Art. 6 ParlG)

Seite 7



Handlungsinstrumente: Fallbeispiel

Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983
(Umweltschutzgesetz, USG; SR 814.01)

Art. 31b Entsorgung von Siedlungsabfällen

¹ **Siedlungsabfälle, Abfälle aus dem öffentlichen Strassenunterhalt und der öffentlichen Abwasserreinigung sowie Abfälle, deren Inhaber nicht ermittelt werden kann oder zahlungsunfähig ist, werden von den Kantonen entsorgt. (...).**

²⁻³ (...)

Seite 8



Handlungsinstrumente: Fallbeispiel

Technische Verordnung über Abfälle vom 10. Dezember 1990
(TVA; SR 814.600; per 1. Januar 2016 aufgehoben)

Art. 3 Begriffe

¹ **Siedlungsabfälle** sind die aus Haushalten stammenden Abfälle
sowie andere Abfälle vergleichbarer Zusammensetzung.

2-7 (...)



Handlungsinstrumente: Fallbeispiel

06.3085 – Motion

Kein Transport- und Entsorgungsmonopol für Gewerbekehrich

Eingereicht von	 Schmid-Sutter Carlo
Einreichungsdatum	22.03.2006
Eingereicht im	Ständerat
Stand der Beratung	Überwiesen

Eingereichter Text

Der Bundesrat wird aufgefordert, die notwendigen Anpassungen vorzunehmen, um das zurzeit herrschende Staats- bzw. Gemeindemonopol bei Transport und Entsorgung von sogenanntem nichtspezifischem Gewerbekehrich aufzuheben beziehungsweise den Wettbewerb wieder herzustellen. Insbesondere ist die Technische Verordnung über Abfälle dahingehend anzupassen, dass betriebspezifische und auch nichtbetriebspezifische Abfälle aus Industrie-, Gewerbe-, Dienstleistungs- und Verwaltungsbetrieben nicht als Siedlungsabfälle gelten, insbesondere nichtbetriebspezifische Abfälle, solange und soweit sie im Betrieb sortenrein bereitgestellt werden oder zur Herstellung der Sortenreinheit einer betriebsexternen Sortieranlage zugeführt werden.

11.3137 – Motion

Keine vollständige Liberalisierung des Abfallmarktes für Gewerbekehrich

Eingereicht von	 Fluri Kurt
Einreichungsdatum	16.03.2011
Eingereicht im	Nationalrat
Stand der Beratung	Überwiesen

Eingereichter Text

Der Bundesrat wird beauftragt sicherzustellen, dass die Zuständigkeit für die Sammlung und Verwertung von Gewerbekehrich für Klein- und Mittelbetriebe bei den Kantonen respektive Gemeinden bleibt.

Begründung

Die Motion Schmid 06.3085, "Kein Transport- und Entsorgungsmonopol für Gewerbekehrich", verlangt die Lockerung des Entsorgungsmonopols für Grossbetriebe und die Nutzung von Synergien mit dem Transport von betriebspezifischen Abfällen und sortenrein anfallenden oder einfach sortierbaren Wertstoffen.

Die neuesten Umsetzungsvorschläge des Bafu gehen jedoch weit darüber hinaus. Der Begriff "Siedlungsabfälle" soll neu so definiert werden, dass nur noch die Abfälle aus Haushalten als Siedlungsabfall gelten. Abfälle vergleichbarer Zusammensetzung von Industrie und Gewerbe sollen neu aus dem Entsorgungsmonopol des Gemeinwesens herausgelöst werden, auch der Betriebskehrich von Kleinen und mittleren Betrieben.

Diese Regelung brächte den Entsorgungsfirmen und Gewerkekunden kaum zusätzliche Wertschöpfung, da schon heute über 90 Prozent der Gemeinden private Firmen mit der Kehrichtsammlung beauftragen. Zudem hat die schweizerische Abfallwirtschaft schon



Rechtsstellung der Mitglieder der Bundesversammlung: Fall Keller-Inhelder



Sachverhalt

- 16. März 2008: Wahlen des Kantonsrats des Kantons St. Gallen für die Amtsdauer 2008/2012
- im Wahlkreis See-Gaster erzielt Barbara Keller-Inhelder auf der Liste der Christlichdemokratischen Volkspartei (CVP) am meisten Stimmen und wird als gewählt erklärt
- 31. März 2008: Wahlergebnisse werden amtlich publiziert
- 27. Mai 2008. Regierungsrat informiert Präsidium des Kantonsrats über Parteiwechsel von Barbara Keller-Inhelder zur Schweizerischen Volkspartei (SVP).
- 2. Juni 2008: Kantonsrat «validiert» Wahl von Barbara Keller-Inhelder anlässlich seiner ersten Sitzung
- Beschwerde ans Bundesgericht

Seite 11



Rechtsstellung der Mitglieder der Bundesversammlung: Fall Keller-Inhelder

- **hauptsächlicher Beschwerdegrund**
 - Art. 34 Abs. 1 BV: «Die Garantie der politischen Rechte schützt die freie Willensbildung und die unverfälschte Stimmabgabe.»
- **Erwägungen**
 - «Art. 34 Abs. 2 BV schützt die freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe. Die Garantie bedeutet, dass kein Abstimmungs- oder Wahlergebnis anerkannt werden darf, das nicht den freien Willen der Stimmbürger zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Der Wählerwille soll sich möglichst unverfälscht in der Zusammensetzung des Parlaments widerspiegeln.» (E. 2.1/S. 21)
 - «An sich ist es richtig, dass aus Sicht der Stimmberechtigten die Zusammensetzung des Parlaments nicht nur am Wahltag selbst, sondern auch danach dem Wahlergebnis entsprechen soll.» (E. 3.1/S. 23)

Seite 12



Rechtsstellung der Mitglieder der Bundesversammlung: Fall Keller-Inhelder

- **Erwägungen** (Fortsetzung)
 - «Prinzip der auftragsfreien Repräsentation (sog. freies Mandat)» gehört «**zum Wesen des parlamentarischen Mandats**» und gilt «auch **ohne besondere Regelung im kantonalen Recht**» (E. 3.2 f./S. 23 f.)
 - Beim Wahlsystem der Verhältniswahl (Proporzwahl), das bezweckt, «alle massgeblichen politischen Kräfte nach Massgabe ihrer Parteistärke im Parlament Einsitz nehmen zu lassen», «tritt die Persönlichkeitswahl in den Hintergrund; im Vordergrund steht die von der Partei bzw. politischen Gruppierung aufgestellte Liste.» Ausdruck davon ist die «sog. Doppelkandidatur» (E. 5.2 f./S. 25)
 - Im System der «Einzelstimmenkonkurrenz» «verdankt der Kandidat sein Mandat zu einem bedeutenden Teil der Anrechnung von weiteren Listenstimmen» (E. 5.4/S. 26)



Rechtsstellung der Mitglieder der Bundesversammlung: Fall Keller-Inhelder

- **Erwägungen** (Fortsetzung)
 - Mit Parteiübertritt wird «keine rechtliche Treuepflicht gegenüber der Wählerschaft» verletzt und «derartiges Verhalten verstösst nicht gegen politische Rechte der Wählerschaft» (...) (E. 5.5/S. 27)
 - nachrückende Ersatzmitglieder des Nationalrates trotz Parteiaustritt oder -wechsel zur Amtsausübung zugelassen
 - **Fazit** in BGE 135 I 19 vom 17. Dezember 2008
 - «Dieser Schritt [Parteiwechsel kurz nach Wahltag] mag fragwürdig und der damit bewirkte Verlust an politischer Glaubwürdigkeit gross sein. Dennoch ist auch ein derartiger Parteiübertritt **mit dem verfassungsrechtlichen Grundsatz des direkten Wahlrechts vereinbar**.» (...) (E. 5.6/S. 27)



Verantwortlichkeit

- **rechtliche Verantwortlichkeit**
 - **vermögensrechtliche Verantwortlichkeit**
 - Art. 21a Abs. 1 und 2 ParlG i.V.m. Bundesgesetz über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördenmitglieder und Beamten vom 14. März 1958 (Verantwortlichkeitsgesetz, VG; SR 170.32)
 - **disziplinarische Verantwortlichkeit**
 - Art. 13 ParlG
 - **strafrechtliche Verantwortlichkeit**
 - absolute und relative Immunität
- **politische Verantwortlichkeit**



Immunität der Mitglieder der Bundesversammlung

- **absolute Immunität**
 - Gegenstand: «Äusserungen in den Räten und in deren Organen»
 - Folge: «rechtlich nicht zur Verantwortung gezogen werden» können (Art. 162 BV; Art. 16 ParlG; Art. 2 Abs. 2 ParlG)
 - keine Strafverfolgung (z.B. Art. 173 ff., Art. 320 StGB)
 - keine privatrechtliche Haftung (vgl. Art. 41, Art. 49 OR)
- **relative Immunität** hinsichtlich einer «strafbaren Handlung», die
 - «**in unmittelbarem Zusammenhang**» mit der «amtlichen Tätigkeit oder Stellung steht»
 - Folge: Strafverfolgung nur mit Ermächtigung der zuständigen Kommissionen beider Räte (Art. 17 ParlG, Art. 14-14^{ter} VG)
 - «**nicht in unmittelbarem Zusammenhang**» mit der «amtlichen Tätigkeit oder Stellung steht»
 - Folge: Sessionsteilnahmegarantie (Art. 20 ParlG)



Immunität der Mitglieder der Bundesversammlung



Jean ZIEGLER

Nationalrat

1967 – 1999

Fallbeispiel: Immunität von Nationalrat Jean Ziegler

- NR Ziegler bezeichnet Nessim Gaon in einer Sendung von TSR und in einem Buch als «*spéculateur immobilier*» bzw. «*trafiquant de pétrole et de coton africains*».
- 11. Dezember 1989: Strafanzeige von Nessim Gaon wegen übler Nachrede (Art. 173 StGB)
 - «Wer jemanden bei einem andern eines unehrenhaften Verhaltens oder anderer Tatsachen, die geeignet sind, seinen Ruf zu schädigen, beschuldigt oder verdächtigt (...), wird auf Antrag (...) bestraft.»
- 13. Dezember 1989: Staatsanwaltschaft des Kantons Genf beantragt, Frage der parlamentarischen Immunität von NR Ziegler abzuklären und gegebenenfalls die Immunität aufzuheben.

Seite 17



Rekapitulation

1. Die parlamentarischen Vorstösse sind: Motion, Postulat, Interpellation und Anfrage.
2. Die Motion beauftragt den Bundesrat, einen Erlassentwurf auszuarbeiten oder eine Massnahme zu treffen (auch im Zuständigkeitsbereich des Bundesrates). Neben der Interpellation steht sie an der Spitze der parlamentarischen Vorstösse.
3. Mit der parlamentarischen Initiative kann die Bundesversammlung selbständig einen Erlassentwurf ausarbeiten.
4. Das Prinzip der auftragsfreien Repräsentation (sog. freies Mandat) gilt für den Bund und die Kantone. Es erlaubt gewählten Parlamentariern den jederzeitigen Parteiwechsel.
5. Relative Immunität geniessen Parlamentarier nur betr. strafbare Handlung «in unmittelbarem Zusammenhang» mit der «amtlichen Tätigkeit oder Stellung». Seit dem Fall «Jean Ziegler» wird dieses Kriterium enger ausgelegt.

Seite 18



Ausblick: Lektion vom Dienstag, 7. November 2017

- **Der Bundesrat als Regierung des Bundes: Stellung, Wahl, Organisation und Verfahren**
 - **Themen**
 - Stellung und Aufgaben
 - Zusammensetzung und Wahl
 - Aufgaben und Instrumente
 - **Pflichtlektüre**
 - § 19 des Lehrbuchs



Vielen Dank!

Prof. Dr. Johannes Reich

Universität Zürich
Rechtswissenschaftliches Institut
Rämistrasse 74/8
8001 Zürich

Büro: RAI F-007

Email: Johannes.Reich@rwi.uzh.ch