



Staatsrecht I

Gruppe 2

Prof. Dr. Johannes Reich, LL.M.

Freitag, 27. Oktober 2017, 08.00-09.45 Uhr, Aula (KOL-G-201)

**Lektion 12 Die Bundesversammlung als Parlament des Bundes:
Stellung und Funktion**



Repetitionsfragen

1. Welchem Zweck dient das Konzept der Gewaltenteilung?
2. Welcher Rechtssatz oder welche Rechtssätze verpflichten den Bund und die Kantone, ihre jeweilige Staatsorganisation gewaltenteilig zu organisieren?
3. Kann der Grundsatz der Gewaltenteilung gerichtlich durchgesetzt werden?
4. Auf welchen Prämissen beruht das Konzept der Gewaltenteilung? Sind diese Prämissen überzeugend?
5. Wäre die Einführung eines parlamentarischen Vetos gegen Verordnungen des Bundesrates mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung vereinbar?



Lernziele

1. **Verfassungsrechtliche Stellung und tatsächlichen politischen Einfluss der Bundesversammlung informiert beurteilen können.**
2. **Ausgestaltung des Zweikammersystems der Bundesversammlung rechtsvergleichend beschreiben können.**
3. **Faktoren für den unterschiedlichen Einfluss von Interessengruppen (Verbände, Organisationen) auf parlamentarische Entscheidungen im schweizerischen Kontext diskutieren können.**



Programm

1. **Repetitionsfragen**
2. **Lernziele**
3. **Normative und empirische Stellung des Parlaments**
 - a. Einleitung: Allmacht oder Ohnmacht?
 - b. traditionelle Aufgaben des Parlaments
4. **Zweikammersystem**
 - a. Begriff, Verbreitung und Motive
 - b. Wahlmodus und seine politischen und rechtlichen Konsequenzen
5. **Parlament und Einfluss von Interessengruppen**
6. **Rekapitulation**



Allmacht oder Ohnmacht des Parlaments?

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101)

2. Kapitel: Bundesversammlung

1. Abschnitt: Organisation

Art. 148 Stellung

¹ Die Bundesversammlung übt unter Vorbehalt der Rechte von Volk und Ständen die oberste Gewalt im Bund aus.

² Die Bundesversammlung besteht aus zwei Kammern, dem Nationalrat und dem Ständerat; beide Kammern sind einander gleichgestellt.

Seite 5



Allmacht oder Ohnmacht des Parlaments?



**Kurt
EICHENBERGER**
(*1922; † 2005)

Die Problematik der parlamentarischen Kontrolle im Verwaltungsstaat,
SJZ 61 (1965) S. 291

«Die schwierige Lage des Parlaments (...) ist allgemein bekannt. *Das Parlament lebt in Zeitnot.* (...) Der einzelne Parlamentarier (...) ist zeitlich überbeansprucht. *Das Parlament lebt in Sachkundenot.* Wie es Mühe hat, sich in der Gesetzgebung zu eigenem Stand und Urteil aufzuschwingen, so scheitert es bei der parlamentarischen Kontrolle früh an mangelhafter Information und Sachkunde. (...) *Das Parlament lebt in Bewertungsnot.* Auch wo es Unterlagen hat und befinden könnte, fehlt ihm nicht selten die Kraft zum eigenständigen Urteil. Es ist häufig abergläubisch gegenüber dem technischen Sachverstand. Es ist aber auch oft hörig gegenüber einer wechselnden öffentlichen Meinung (...).»

Seite 6



Aufgaben der Bundesversammlung

- **Repräsentation und Deliberation**
- **Rechtsetzung**
 - Gesetzgebung (Landesrecht)
 - Bundesgesetze, Bundesbeschlüsse, Verordnungen: Art. 163-165 BV
 - Genehmigung von Staatsverträgen
 - Art. 166 Abs. 2 BV
- **Regierungs- und Verwaltungsfunktion**
 - Budgetrecht/Festsetzung des Voranschlags (Art. 167 BV)
 - Mitwirkung an der Staatsleitung: Beteiligung an der Gestaltung der Aussenpolitik, Mitwirkung bei wichtigen Planungen, Wirksamkeitsüberprüfung etc.
- **Wahlen, Kontrolle, Oberaufsicht**
 - Kontrolle von Regierung und Verwaltung (vgl. Art. 169, 171 BV)
 - Oberaufsicht über die Justiz (vgl. Art. 169 BV)
 - Wahlen (vgl. Art. 168 BV)



Zweikammersystem: Definition und Verbreitung

- **Definition**
 - Aufgaben des Parlaments werden zumindest zum Teil von zwei kooperierenden Kammern ausgeübt
- **Verbreitung**
 - **Einkammersystem**
 - Liechtenstein, Nordische Staaten [Dänemark, Finnland, Norwegen (seit 2009), Schweden], Baltikum (Estland, Lettland, Litauen), Griechenland, Portugal, Israel, Neuseeland, Südkorea u.a.m.
 - sämtliche Kantone der Schweiz
 - alle U.S.-Gliederstaaten (mit Ausnahme von Nebraska)
 - **Zweikammersystem**
 - Deutschland, Frankreich, Italien, Österreich, Vereinigte Staaten, Vereinigtes Königreich, Russische Föderation, Brasilien, Australien u.a.m.
 - **Dreikammersystem**
 - 1984-1993: Südafrika in der letzten Phase des Apartheid-Regimes (Zusammensetzung der Kammern rassistisch motiviert)



Zweikammersystem: Motive



James MADISON

(*1751; † 1836)

The Federalist Papers
No. 62 (February 27,
1788)

«It is a misfortune incident to republican government (...) that those who administer may forget their obligations to their constituents, and prove unfaithful to their important trust. In this point of view, a senate, as a second branch of the legislative assembly (...) must be in all cases a salutary check on the government. It doubles the security to the people (...). (...)The necessity of a senate is not less indicated by the propensity of all single and numerous assemblies to yield to the impulse of sudden and violent passions, (...). Another defect to be supplied by a senate lies in a want of due acquaintance with the objects and principles of legislation.»

Seite 9



Zweikammersystem: Motive und Ausgestaltung

- mögliche Motive
 - **Kombination von Aristokratie und Demokratie**
 - Modellfall (jedenfalls bis 1999): Vereinigtes Königreich
 - **Föderalismus (territoriale Dezentralisation)**
 - Bundesstaaten: Deutschland, Schweiz, Vereinigte Staaten u.a.m.
 - unterschiedliche Gewichtung der föderalen Einheiten (Gliedstaaten)
 - unterschiedliche Gewichtung der zweiten Kammer
 - **Hemmung und Mässigung der Gewalten/Demokratie**
 - Schutz des konservativen Status quo
 - Mässigung des Staatseinflusses
 - Modellfall: U.S.-Senate
 - **Schutz bestimmter Minderheiten**
- **Ausgestaltung des Verhältnisses beider Kammern**
 - Gleichstellung beider Kammern
 - Übergewicht der zweiten (gliedstaatlichen) Kammer
 - Übergewicht der ersten Kammer (Volksvertretung)

Seite 10



National- und Ständerat: Wahlmodus



Volksinitiative «für die Proporzwahl des Nationalrates»
(angenommen in der Abstimmung von Volk und Ständen am 13. Oktober 1918)

Seite 11



National- und Ständerat: Wahlmodus und Folgen

- Wahlmodus
- Sitze
- Wahlkreis
- aktives und passives Wahlrecht
- parteipolitische Zusammensetzung
- soziostrukturelle Zusammensetzung
- «Milizparlament»
- **Bildung von Allianzen und Koalitionen**
 - Wahl des Bundesrates auf feste Amtsdauer (keine Vertrauensabstimmung, kein Abberufungsrecht)
 - fakultatives Referendum

Seite 12



Parlament und der Einfluss von Interessengruppen

400-Millionen-Geschenk für die Bauern

Heikle Steuervorlage im Schatten der Unternehmenssteuerreform

Das Parlament sympathisiert mit einem Steuerprivileg für die Bauern, das Fiskus und Sozialversicherungen etwa 400 Millionen Franken pro Jahr kosten könnte.

HANSJULI SCHÖHL, BERN

Sie sieht im Schatten der Unternehmenssteuerreform, löst aber ebenfalls Kontroversen und grosse Geldflüsse aus. Die Rede ist von der Vorlage zur Besteuerung von landwirtschaftlichen Grundstücken. Der Auslöser war ein Urteil des Bundesgerichts von 2011. Nach diesem muss die Befreiung der Verkaufsgewinne auf landwirtschaftlichen Grundstücken von der direkten Bundessteuer auf jene Grundstücke beschränkt sein, die dem bürgerlichen Bodennutz unterliegen. Damit wurden vor allem Gewinne (Wertsteigerungen) der Bauern aus dem Verkauf von Baubandlizenzen beim Bau von Einkommenssteuerpflichtigen, auch wenn das Land landwirtschaftlich genutzt war.

Das Parlament zwingt in der Folge den Bundesrat via Motion zu einer Vorlage, die den «alten» Zustand wiederherstellt. Laut Bundesrat würde dies

mindestens langfristig im Vergleich zum jetzigen Rechtszustand Einbußen für den Fiskus von etwa 200 Millionen Franken pro Jahr bedeuten; hinzu käme eine jährliche Einbuße von ebenfalls etwa 200 Millionen Franken für die AHV und andere Sozialversicherungen.

Verfassungsbruch?

Nächste Woche bringt sich die Wirtschaftskommission (WAK) des Nationalrats über das Dossier. Der Bundesrat erklärte in seiner Botschaft vom März, dass die Vorlage einem Verfassungsbruch entpreche, weil es für das Steuerprivileg der Bauern gegenüber anderen Grundstücken (..) nicht begründbar sei. In die gleiche Kerbe schlug Steuerprofessor Bernhard Zwahlen in seinem Gesetzeskommentar von 2011: «Sachlich lässt sich die Nichtbesteuerung des Wertwachstumsgewinns auf land- und forstwirtschaftlichen Grundstücken (..) nicht begründen.» In die gleiche Kerbe schlug Steuerprofessor Bernhard Zwahlen in seinem Gesetzeskommentar von 2012: Die Sonderbehandlung der landwirtschaftlichen Grundstücksgewinne «ist eigentlich sachlich nicht begründbar und könnte zu «krassem Verstoß gegen das Gebot der rechtsgleichen Behandlung von Gewerbetreibenden führen.»

Doch in der Politik kommen Interessen meist vor Prinzipien. Die Chancen der Vorlage stehen deshalb ziemlich gut.

Einkommenssteuer an). Kritiker entgegnen, dass Bauern landwirtschaftlich genutztes Land im Rahmen des Gesamtbetriebs bewirtschafteten.

Die juristische Lehre erachtet das Steuerprivileg als fragwürdig, wie das Bundesgericht betont. «Steuertheoretisch lässt sich die Nichtbesteuerung des Wertwachstums auf land- und forstwirtschaftlichen Grundstücken (..) nicht begründen», schrieb etwa der vom Bundesgericht zitierte Steuerberater Peter Gurtner schon 1995. Die Regel «läuft letztlich auf eine reine Privilegierung der Land- und Forstwirte hinaus». Ähnlich äusserte sich Steuerprofessor Peter Leber in seinem Gesetzeskommentar von 2011: «Sachlich lässt sich die Nichtbesteuerung des Wertwachstumsgewinns auf land- und forstwirtschaftlichen Grundstücken (..) nicht begründen.»

In die gleiche Kerbe schlug Steuerprofessor Bernhard Zwahlen in seinem Gesetzeskommentar von 2012: Die Sonderbehandlung der landwirtschaftlichen Grundstücksgewinne «ist eigentlich sachlich nicht begründbar und könnte zu «krassem Verstoß gegen das Gebot der rechtsgleichen Behandlung von Gewerbetreibenden führen.» Doch in der Politik kommen Interessen meist vor Prinzipien. Die Chancen der Vorlage stehen deshalb ziemlich gut.

Zwar sprechen sich die meisten Kantone, der Gewerbeverband und mit SP und FDP auch zwei Bundesratsparteien dagegen an. Doch im Parlament könnten die bauernnahen Parteien SVP, CVP und BDP zusammen mit einigen FDP-Stimmen die Mehrheit erreichen – selbst wenn weder die CVP noch die SVP ganz geschlossen wären. Der Freiburger SVP-Nationalrat Jean-François Rime, der den opponierenden Gewerbeverband präsidentiert, aber die Motion unterstützt hatte, wollte sich am Montag auf Anfrage zu seiner Haltung nicht äussern.

Umstrittene Rückwirkung

Falls eine Mehrheit im Grundsatz für die Vorlage ist, kommt noch die Rückwirkung aufs Tapet – welche verfassungsrechtlich ebenfalls fragwürdig wäre. Viele Befürworter wollen die alten Regeln auch für jene Fälle anwenden, die seit dem Bundesgerichts Urteil von 2011 hätteig sind. Die Vorlage des Bundesrats verzichtet auf eine solche Rückwirkung, aber ein entsprechender Antrag könnte in der WAK noch kommen. Allerdings sind auch bei Befürwortern gewisse Bedenken zu spüren, da sie nicht mit einer Rückwirkung die Gesamtvorlage gefährlichen wollen.

«Blick», Seite 38

Steuergeschenke für die Bauern

Die Kosten von Privilegien

Hans-Juli Schöhl: Steuerprivilegien für bestimmte Branchen oder Einkommensarten sind im Prinzip ein Bösslein: Sie bringen wirtschaftliche Verzerrungen, verstoßen gegen das Gebot der Gleichbehandlung und inspirieren Steuerbetreiber zu wenig konstruktiven Hochleistungsleistungen. Aus der Sicht nationaler Effizienz sind allenfalls Privilegien für international mobile Tätigkeiten zu rechtfertigen, wenn sich damit grosse Abwanderungen zu relativ geringen Kosten verhindern lassen. Deshalb mag in der laufenden Unternehmenssteuerreform der Einsatz für den Wegfall der international verpönten Privilegien durch neue Sonderbehandlungen (etwa für Erträge aus geringem Eigentum und für Forschungsaufwendungen) akzeptabel erscheinen, auch wenn die Sache alles andere als lapidar ist.

Ohne jede überzeugende Begründung ist jedoch das Privileg, welches das Parlament den Bauern bei der Besteuerung von Verkaufsgewinnen auf Baubandlizenzen geben will und mind. bis langfristig etwa 400 Mio. Fr. pro Jahr kosten kann. Das Bundesgericht hatte das Privileg 2011 eingeschränkt, doch das Parlament will Gegensteuer geben. Aus Standortsicht gibt es für dieses Privileg kein Argument. Aus Sicht der Rechtsgleichheit zwischen Bauern und anderen Gewerbetreibenden überwiegen nicht. Aus Sicht der Steuerlogik ebenfalls nicht. Und die Steuerineffizienz weist in die Gegenrichtung – in Richtung überdurchschnittlicher Besteuerung von Immobilienfaktoren wie eben Land.

Die Vorlage gibt es nur eines wesentlichen Grund: Die Bauernlobby ist so stark, dass sie im Parlament eine Mehrheit mit Verstärkung aus SVP, CVP, BDP und (beschränkter) FDP haarkommt. Viele bürgerliche Politiker belegen hier einmal mehr, dass sie für ihre Klientel (wie Landwirtschaft) und Autokratiker fremdes Geld angehen. Das ist Politik. Doch wer so politisiert, hat mit Spurforderungen bezüglich der Klientel anderer Interessengruppen keinen Anspruch auf Glaubwürdigkeit.

«Neue Zürcher Zeitung» vom 12. April 2016, S. 17 u. 38



Parlament und Einfluss von Interessengruppen

– Theorie der wirtschaftlichen Interessengruppen

- ungleicher Organisationsgrad politischer und wirtschaftlicher Interessen
- Durchsetzungsfähigkeit und Stabilität von Interessengruppen (Mancur OLSON)
 - klar und eng definierte Interessen
 - selektive Anreize: direkter Nutzen einer Mitgliedschaft in Verband schaffen
- Eigeninteressen als öffentliche Interessen darstellen (→ «rent seeking»)

– Verbindungen zwischen Verbänden und Parlamentariern

- «Milizparlament» und Mandate von Interessenorganisationen
- intransparente Finanzierung von Parteien, Kampagnen und Wahlkämpfen

– Referendum

- These von der «repräsentativen Umbildung des fakultativen Referendums» (Leonard Neidhart)
 - Aushandlungsprozess
 - «Referendumsfähigkeit» von Verbänden

– Wirtschaftsverbände und Globalisierung



Offenlegung von Interessenbindungen

– Grundlage

- Art. 161 Abs. 2 BV

– Umsetzung

- Art. 11 ParlG

– Zweck

- Repräsentationsfunktion
 - Responsivität
- Bezugspunkte von Repräsentationskonzepten
 - Wahlkreis (Delegiertenprinzip)
 - eigene Überzeugungen (Treuhandmodell)
 - soziale Gruppe
 - Interessengruppen



Rekapitulation

1. **Verfassungsrechtlich verfügt die Bundesversammlung auch im internationalen Vergleich über eine sehr unabhängige und starke Stellung gegenüber den übrigen Staatsgewalten (Bundesrat u. Justiz).**
2. **Faktisch verfügt die Bundesversammlung über eng beschränkte personelle, finanzielle und sachliche Ressourcen. Sie kann ihre verfassungsrechtliche Kontroll- und Rechtssetzungstätigkeit daher in der Praxis nur sehr selektiv wahrnehmen.**
3. **Die Revision der BV und der Erlass des ParlG haben die Stellung der Bundesversammlung gegenüber Bundesrat und Bundesverwaltung gestärkt. Sie bleibt mit Blick auf den Einfluss der Verbände (Vernehmlassung; Referendum) und die Nachkontrolle durch die Stimmbürger (Referendum) aber beschränkt.**
4. **National- und Ständerat sind gleichberechtigt (Ausnahme: Wahlen).**
5. **Gegenstück der Konkordanzregierung (Bundesrat) sind wechselnde politische Allianzen in der Bundesversammlung.**



Ausblick: Lektion vom Dienstag, 31. Oktober 2017

- **Die Bundesversammlung als Parlament des Bundes:
Aufgaben und Zuständigkeiten**
 - **Themen**
 - Voraussetzungen der Begründung von Zuständigkeiten
 - Übersicht
 - Zuständigkeiten im Einzelnen
 - **Pflichtlektüre**
 - [§ 18 des Lehrbuchs]
 - Dok. 7 und 9 des Begleitbandes (Reader)



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