

Parlamentsdienste

Services du Parlement

Servizi del Parlamento

Servetschs dal parlament



Rechtsdienst
CH-3003 Bern
Tel. 031 322 97 25
Fax 031 322 99 21

Notiz zuhanden der Immunitätskommission des Nationalrates

4. April 2012/Th

Immunität von designierten Ratsmitgliedern

1. Ausgangslage

Gemäss Artikel 17 Absatz 1 des Parlamentsgesetzes (ParlG, SR 171.10) kann gegen ein Ratsmitglied ein Strafverfahren wegen einer strafbaren Handlung, die in unmittelbarem Zusammenhang mit seiner amtlichen Stellung oder Tätigkeit steht, nur mit der Ermächtigung der zuständigen Kommissionen beider Räte eingeleitet werden (sogn. relative Immunität). Die Immunitätskommission des Nationalrates hat den Rechtsdienst beauftragt, zur Frage Stellung zu nehmen, ob der Schutz der relativen Immunität auch für strafbare Handlungen gilt, welche ein gewählter aber noch nicht vereidigter Nationalrat (designierter Nationalrat) vor seinem Amtsantritt macht.

2. Zeitpunkt und Rechtswirkung des Amtsantrittes

a) Zeitpunkt des Amtsantrittes

Gemäss Artikel 145 der Bundesverfassung (BV, SR 101) werden die Mitglieder des Nationalrates für die Dauer von vier Jahren gewählt. „Die Amtsdauer kennzeichnet diejenige Zeitperiode, innert welcher die Mitglieder eines Organs oder eine Person ihr Amt ausüben können“¹.

Beginn und Ende der Amtsdauer eines Nationalrates sind im Bundesgesetz über die politischen Rechte (BPR, SR 161.1) und im Parlamentsgesetz festgelegt: Mit der Feststellung, dass die Wahl der Mehrheit der Mitglieder des Rates unangefochten geblieben oder für gültig erklärt worden ist, beschliesst der Nationalrat seine Konstituierung (vgl. Art. 53 Abs. 1 BPR; Art. 1 Geschäftsreglement des Nationalrates, GRN, SR 171.13). Genau zu diesem Zeitpunkt endet die Amtsdauer der bisherigen Nationalratsmitglieder (vgl. Art. 57 BPR). Im Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates zum Entwurf des Geschäftsreglementes des Nationalrates vom 10. April 2003 (BBI 2003 3471) steht dazu Folgendes: „Sollte sich abzeichnen, dass eine Konstituierung nicht mehr im Laufe der vorgesehenen ersten Session erfolgen kann, so könnte das Büro unverzüglich den alten, immer noch im Amt stehenden Nationalrat z.B. für die dritte Sessionswoche einberufen, um dringliche Geschäfte (z.B. den Voranschlag des nächsten Jahres) behandeln zu können.“

¹

Sägesser Thomas, Die Bundesbehörden, Kommentar zur Art. 145 BV, N. 59, Bern 2000



Nach der Feststellung der Konstituierung findet die Vereidigung der anwesenden Ratsmitglieder statt, deren Wahl unangefochten geblieben oder für gültig erklärt worden ist (vgl. Art. 1 Abs. 2 Bst. c GRN). Damit treten die neuen Mitglieder des Nationalrates ihr Amt an (Art. 3 Abs. 1 ParlG). Dies bedeutet umgekehrt, dass Ratsmitglieder, deren Wahl zu diesem Zeitpunkt noch Gegenstand von Beschwerden ist, nicht vereidigt werden können. Da der Ablegung des Eides oder des Gelübdes konstitutive Wirkung zukommt, bedeutet dies, dass diese Ratsmitglieder in der Folge ihr Amt auch noch nicht antreten können (vgl. Art. 3 Abs. 1 und 3 ParlG).²

Am 23. Oktober 2011 wurden die Mitglieder des Nationalrates für die Legislaturperiode 2011-2015 gewählt. In Anwendung von Artikel 53 Absatz 1 BPR fand am 5. Dezember 2011 die konstituierende Sitzung des neu gewählten Nationalrates statt. Da alle Wahlen gültig zustande gekommen waren, konnte anschliessend die Vereidigung aller 200 Nationalrätinnen und Nationalräte durchgeführt werden. Der Amtsantritt der Ratsmitglieder für die Legislaturperiode 2011-2015 erfolgte damit am 5. Dezember 2011 (AB 2011 N 1886).

Der Ständerat kennt keine Gesamterneuerung. Die neugewählten Mitglieder werden nach der Kenntnisnahme der Mitteilung der Kantone im Rat vereidigt (vgl. Art. 2 GRS). Mit diesem Akt treten sie nach Artikel 3 Absatz 1 ParlG ihr Amt an. In der Vergangenheit gab es im Ständerat wiederholt Fälle, bei denen Ständeratsmitglieder sogar erst in der Frühjahrsession vereidigt werden konnten, weil nach dem 2. Wahlgang Beschwerdefristen abgewartet werden mussten und die Vereidigung in der Wintersession nicht mehr erfolgen konnte.

b) Die Rechtswirkungen des Amtsantrittes

Erst mit der Vereidigung tritt das designierte Ratsmitglied sein Amt an und ist damit Mitglied des Nationalrates oder des Ständerates. Ab diesem Zeitpunkt verfügt es über die von Verfassung und Gesetz vorgesehenen Rechte und Pflichten, die ihm ermöglichen, sein Amt auszuüben: So hat es beispielsweise ab diesem Zeitpunkt das Recht, an den Sitzungen der Kommissionen teilzunehmen und entsprechend auch Zugang zu vertraulichen Akten; weiter kann es ab diesem Zeitpunkt Vorstösse, parlamentarische Initiativen und Anträge einreichen.

Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass die designierten Ratsmitglieder bis zum Zeitpunkt ihrer Vereidigung keine Rechte und Pflichten gemäss Bundesverfassung und Artikel 6ff. ParlG besitzen und somit auch nicht als Mitglied der Bundesversammlung tätig sein können.

Dass die gewählten Ratsmitglieder an der konstituierenden Sitzung bereits teilnehmen können und beispielsweise auch reden dürfen, wird ausdrücklich durch Artikel 53 Absatz 2 BPR gewährleistet. Danach hat bei diesen Verhandlungen („konstituierende Sitzung“, vgl. Art. 53 Abs. 1 BPR) „Sitz und Stimme, ausser in eigener Sache, wer sich durch eine Wahlbestätigung seiner Kantonsregierung ausweist“.

² Vgl. Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 1. März 2001, BBl 2001 3520



Am Fazit, dass die Ratsmitglieder erst ab dem Zeitpunkt der Vereidigung über ihre verfassungs- und gesetzmässigen Rechte und Pflichten verfügen, ändert auch nicht, dass die neu gewählten Ratsmitglieder zur Vorbereitung ihres Amtes insbesondere zur Vorbereitung der ersten Session alle notwendigen Unterlagen von den Parlamentsdiensten erhalten. Dabei handelt es sich um öffentliche Unterlagen, welche zum grossen Teil auch im Internet abrufbar sind (Sessionsprogramm, Listen und Verzeichnisse, Botschaften und Berichte des Bundesrates und von Kommissionen, Fahnen etc.).

Auch die Teilnahme von neu gewählten designierten Ratsmitgliedern, die sich einer Fraktion anschliessen werden, an der Fraktionssitzung zur Vorbereitung der ersten Session vor Amtsantritt ändert nichts an ihrem rechtlichen Statut. Im Jahr 2003 hat die Verwaltungsdelegation (VD) beschlossen, dass für die Teilnahme an der Fraktionssitzung vor Beginn der Legislaturperiode auch designierte Ratsmitglieder entschädigt werden, obwohl sie noch nicht vereidigt sind. 2007 hat die VD dies wiederum beschlossen und zugleich festgehalten, dass diese Regelung in Zukunft bis zum Widerruf gilt (vgl. Schreiben der VD vom 20.11.2007, in der Beilage). Dieses Vorgehen zeigt, dass auch die VD davon ausgeht, dass die neugewählten designierten Ratsmitglieder grundsätzlich keinen Anspruch auf eine Entschädigung haben, dass aber eine Entschädigung in diesem Ausnahmefall gerechtfertigt erscheint. Damit vergleichbar ist die Entschädigung von Experten, die an einer Kommissionssitzung teilnehmen.

3. Zum Schutzzweck der relativen Immunität

Der Zweck der parlamentarischen Immunität liegt darin, den Mitgliedern der Bundesversammlung im Interesse der Öffentlichkeit eine freie, ungestörte Erfüllung ihrer parlamentarischen Funktion zu ermöglichen und sie gegen Pressionen und Störungen in der Ausübung ihres Mandates zu schützen³. Sie sollen einerseits vor tendenziöser und willkürlicher Strafverfolgung durch Justizbehörden geschützt werden und andererseits sollen sie im Hinblick auf einen ungestörten demokratischen Entscheidungsfindungsprozess nicht in ihrer Freiheit der parlamentarischen Arbeit eingeschränkt werden⁴. Aus diesem Grund wird die strafrechtliche Verantwortlichkeit von Mitgliedern der Bundesversammlung durch die absolute Immunität sowie durch gewisse Verfolgungsprivilegien eingeschränkt.

Die relative Immunität nach Artikel 17ff. ParlG ist eine spezifische Form der parlamentarischen Immunität. Im Sinne des dargelegten Zwecks der parlamentarischen Immunität sollen Ratsmitglieder auch ausserhalb der Räte und ihrer Organe vor der Strafverfolgung wegen Delikten geschützt werden, sofern diese in unmittelbarem Zusammenhang mit ihrer amtlichen Tätigkeit oder Stellung stehen.

³ Gadiant Brigitta M., Die parlamentarische Immunität im Bund, in: Das Parlament – „oberste Gewalt des Bundes“?, Bern 1991, S. 283; Maurer Hans, Besondere Aspekte des Strafverfahrens gegen eidgenössische Parlamentarier, in: AJP/PJA 2/2005, S. 142; Tschannen Pierre, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Bern 2012, S. 402; Aubert Jean-François, Petit Commentaire, Art. 162, N 2, Zürich 2003.

⁴ von Wyss Moritz, St. Galler-Kommentar, Art. 162, N. 2, Zürich 2002.



Auch damit soll letztlich sichergestellt werden, dass „ein Ratsmitglied seine Tätigkeit korrekt und ohne jeglichen Druck ausüben kann“⁵.

4. Zum zeitlichen Geltungsbereich der relativen Immunität

In Verbindung mit den Darlegungen unter Ziff. 2 zum Amtsantritt, wonach gemäss Artikel 3 Absatz 1 ParlG ein Mitglied der Bundesversammlung erst nach der Vereidigung sein Amt antritt, stellt sich die Frage, ob die relative Immunität eine „Vorauswirkung“ kennt, die schon vor dem Amtsantritt ihre Wirkung entfalten könnte.

Der *Wortlaut des Gesetzes* sieht den Schutz ausdrücklich für *Ratsmitglieder* vor (Art. 17 Abs. 1, Art. 18. Abs. 1 Bst. a und Abs. 2 ParlG). „Ratsmitglieder“ sind nach den oben erfolgten Ausführungen nur vereidigte National- und Ständeräte. Eine „Vorauswirkung“ der relativen Immunität hat der Gesetzgeber weder früher noch heute explizit vorgesehen. Es gibt auch keine Praxis der Bundesversammlung zu dieser Frage.

Im Lichte des *Zwecks* der relativen Immunität muss die Frage gestellt werden, ob ein Schutzbedarf vor dem Amtsantritt besteht. Angesichts der Tatsache, dass – wie oben dargelegt – designierte Ratsmitglieder vor ihrem Amtsantritt grundsätzlich keine Amtshandlungen im rechtlichen Sinne tätigen (Ausnahme vgl. Art. 53 Abs. 2 BPR), ist ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen einer strafbaren Handlung und der amtlichen Stellung und Tätigkeit schwerlich begründbar⁶. Umso mehr als mit der Revision von Artikel 17 ParlG im Jahre 2011 „der Gesetzgeber (...) eine restriktive Praxis anstrebte“⁷. Es gibt einen einzigen Fall, in dem aus Gründen des Schutzzwecks eine „Vorauswirkung“ der Immunität bejaht werden muss: Für strafbare Handlungen welche in einem unmittelbaren Zusammenhang stehen mit Amtshandlungen, welche designierte Nationalratsmitglieder im Zusammenhang mit der konstituierenden Sitzung des Nationalrates von Gesetzes wegen vorzunehmen haben (z.B. Rede des jüngsten designierten Nationalratsmitgliedes, vgl. Art. 1 Abs. 2 Bst. a GRN). Diese Amtshandlungen sind im Gesetz und im Reglement explizit und abschliessend aufgezählt (Art. 53 Abs. 2 BPR, Art. 1 Abs. 2 Bst. a, b und c, Art. 3 und 4 GRN) und das Stimm- und Rederecht für die konstituierende Sitzung ist ausdrücklich geregelt (Art. 53 Abs. 2 BPR).

In der *älteren Literatur*⁸ wird der Beginn der Schutzwirkung der Immunität für die Mitglieder des Nationalrates und des Ständerates auf den Zeitpunkt der

⁵ Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 19. August 2010, BBI 2010 7360.

⁶ Thomas Sägesser sagt sogar: „Ein Zusammenhang mit der amtlichen Stellung oder Tätigkeit fehlt, wenn die strafbare Handlung vor dem Amtsantritt erfolgte.“ (In: Handkommentar zum Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz RVOG vom 21. März 1997, Art. 61a, N. 23, Bern 2007).

⁷ Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 19. August 2010, BBI 2010 7360.

⁸ Schwarz Urs, Die parlamentarische Immunität der Mitglieder der schweizerischen



Veröffentlichung der Ergebnisse und der Mitteilung an die Gewählten festgelegt (d.h. vor Ablauf der Beschwerdefristen). *Schwarz* und *Lanz-Baur* begründen diesen Zeitpunkt mit dem Schutzbedarf der Ratsmitglieder im Rahmen der konstituierenden Sitzung des Nationalrates (absolute Immunität). Bei beiden Autoren fehlen aber ausdrückliche Ausführungen zum Beginn der Schutzwirkung der relativen Immunität. In der *neueren Literatur*⁹ fehlen Ausführungen zu diesem Thema weitgehend. Einzig *Maurer* übernimmt in der AJP in einer Fussnote¹⁰ die Auffassung von *Schwarz* und *Lanz-Baur* für die Nationalratsmitglieder. Für die Ständeratsmitglieder vertritt er – entgegen *Schwarz* und *Lanz-Baur* – die Auffassung, dass die Schutzwirkung der Immunität allgemein erst mit der Vereidigung beginne (mit Hinweis auf Art. 3 Abs. 1 ParlG). Es fehlt auch in diesem Beitrag eine Begründung, warum die Schutzwirkung der relativen Immunität für designierte Nationalratsmitglieder bereits vor Amtsantritt greifen soll.

Weder aus dem Wortlaut des Gesetzes noch aus dessen Entstehungsgeschichte noch aus dem Zweck der relativen Immunität lässt sich grundsätzlich eine Vorauswirkung der relativen Immunität herleiten. Angesichts der Tatsache, dass die relative Immunität eine Privilegierung der Ratsmitglieder gegenüber jedermann darstellt, welches gegen das verfassungsrechtliche Gleichheitsgebot (Art. 8 Abs. 1 BV) verstösst¹¹, bedürfte eine über den aktuellen Gesetzeswortlaut hinausgehende Schutzwirkung unseres Erachtens einer ausdrücklichen formell-gesetzlichen Grundlage im Sinne von Artikel 164 BV. Vor der Vereidigung kann es daher nur um strafbare Handlungen gehen, die in unmittelbarem Zusammenhang stehen mit den im Gesetz und im Reglement abschliessend geregelten Amtshandlungen, welche von designierten Ratsmitgliedern im Zusammenhang mit der konstituierenden Sitzung des Nationalrates wahrgenommen werden müssen.

Würde man entgegen der hier vertretenen Meinung von einer Vorauswirkung der relativen Immunität ausgehen, so stellte sich die Frage, ab welchem Zeitpunkt diese Wirkung gelten könnte.

Würde man einer gewählten Person bereits zum Zeitpunkt der Wahl oder der Wahlmitteilung (vgl. Art. 52 Abs. 1 BPR) den Schutz der relativen Immunität gewähren, könnte dies zur Folge haben, dass sich die Bundesversammlung bzw. ihre Kommissionen mit Immunitätsaufhebungsgesuchen von Personen beschäftigen müssten, welche letztendlich nie Mitglieder der Bundesversammlung geworden

Bundesversammlung, Dissertation, Zürich 1929, S. 104f.; Lanz-Baur Regula, Die parlamentarische Immunität im Bund und Kantonen der schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürcher Beiträge zur Rechtswissenschaft, Zürich 1963, S. 52, 82.

Gadient Brigitta M, Die parlamentarische Immunität im Bund; von Wyss Moritz, Art. 162; Aubert Jean-François, Art. 162; Biaggini Giovanni, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Art. 162, Zürich 2007; Zimmerli Ulrich, § 66 Bundesversammlung, N. 14f., in: Thürer/Aubert/Müller, Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001.

¹⁰ Maurer Hans, Besondere Aspekte des Strafverfahrens gegen eidgenössische Parlamentarier, in: AJP/PJA 2/2005, S. 142, Fussnote 11.

¹¹ Maurer Hans, S. 142; Biaggini Giovanni, Art. 162, N. 7; Gadient Brigitta M., S. 295.



sind¹². Würde man auf den Zeitpunkt der Übermittlung des Wahlprotokolls nach Ablauf der Beschwerdefrist (vgl. Art. 52 Abs. 4 BPR) abstellen, würde dies dazu führen, dass der Beginn der Schutzwirkung der relativen Immunität von Kanton zu Kanton verschieden wäre.

Zu bedenken wäre im Übrigen, dass ein solcher Entscheid auch für die von der Bundesversammlung gewählten Personen, welche gestützt auf Artikel 14 Verantwortlichkeitsgesetz (VG; SR 170.32) durch die relative Immunität geschützt sind, gelten würde (z.B. für Mitglieder des Bundesgerichts, des Bundesstrafgerichtes, des Bundesverwaltungsgerichtes, der Aufsichtsbehörde über die Bundesanwaltschaft, den Bundesanwalt usw.). Angesichts der Tatsache, dass die Zeit zwischen der Wahl durch die Vereinigte Bundesversammlung und dem Amtsantritt teilweise bis zu 6 Monate betragen kann, wären eine derart grosszügige Auslegung des Gesetzes und der umfassende Schutz überaus bedenklich.

5. Fazit

Entscheidend für die Wahrnehmung von Rechten und Pflichten als Ratsmitglied und somit auch für den Beginn der Schutzwirkung der relativen Immunität ist unseres Erachtens der Amtsantritt und dieser erfolgt gemäss klarem Wortlaut von Artikel 3 Absatz 1 ParlG zum Zeitpunkt der Vereidigung des Ratsmitgliedes.

Für eine generelle „Vorauswirkung“ der relativen Immunität fehlt unseres Erachtens die gesetzliche Grundlage.

Cornelia Theler

¹² Vgl. Wahl von Frau Monica Duca Widmer im Kanton Tessin im Oktober 2011; nach einer vom Bundesgericht gutgeheissenen Beschwerde wurde das Los erneut gezogen und Herr Marco Romano als gewählt erklärt.

Parlamentsdienste

Services du Parlement

Servizi del Parlamento

Servetschs dal parlament



Ressourcen, Sicherheit und Logistik
CH-3003 Bern
Tel. 031 322 97 05
Fax 031 324 86 71
www.parlament.ch
rsi@pd.admin.ch

3 9
An die Fraktionssekretariate
der Bundesversammlung

20. November 2007

Entschädigung Fraktionssitzungen

Sehr geehrte Damen und Herren

Die Verwaltungsdelegation hat anlässlich ihrer Sitzung vom 16. November 2007 betreffend Entschädigung ausserordentlicher Fraktionssitzungen zwischen den Nationalratswahlen und dem Legislaturwechsel folgenden Entscheid gefällt:

1. In den Jahren mit Nationalratswahlen werden den Fraktionen maximal zwei zusätzliche Sitzungstage entschädigt.
2. An den Fraktionssitzungen zwischen den Nationalratswahlen und dem Legislaturbeginn werden auch die neu gewählten, jedoch noch nicht vereidigten Ratsmitglieder für ihre Teilnahme im Rahmen des Parlamentsressourcengesetzes und der Verordnung der Bundesversammlung zum Parlamentsressourcengesetz entschädigt.
3. Diese Regelung gilt bis zum Widerruf.

Bitte melden Sie die Teilnehmenden an den erwähnten Sitzungen mittels der üblichen Präsenzliste.

Mit freundlichen Grüßen

Hans Peter Gerschwiler
Stellvertretender Generalsekretär
der Bundesversammlung

Kopie an: Fraktionspräsidien