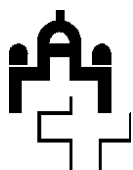


Ständerat

Conseil dhes États

Consiglio degli Stati

Cussegl dals stadis



19.414 s Pa. Iv. Rieder. Verbot der Annahme von bezahlten Mandaten im Zusammenhang mit der Einsitznahme in parlamentarischen Kommissionen

Bericht der Staatspolitischen Kommission vom 16. November 2021

Die Staatspolitische Kommission des Ständerates (SPK-S) hat am 20. August 2019 der von Ständerat Beat Rieder am 21. März 2019 eingereichten parlamentarischen Initiative Folge gegeben. Nachdem die Staatspolitische Kommission des Nationalrates (SPK-N) diesem Beschluss am 14. Februar 2020 zugestimmt hat, «arbeitet die zuständige Kommission des Rates, in dem die Initiative eingereicht wurde, innert zwei Jahren eine Vorlage aus» (Art. 111 Abs. 1 ParlG). Die Kommission kann aber dem Rat auch die Abschreibung der Initiative beantragen, wenn «der Auftrag an die Kommission nicht aufrechterhalten werden soll» (Art. 113 Abs. 2 Bst. b ParlG).

Mit der Initiative soll das Phänomen eingedämmt werden, dass Unternehmen oder Organisationen Ratsmitglieder nach deren Eintritt in eine bestimmte Kommission rekrutieren. Der Initiant verlangt, dass es den Mitgliedern der Bundesversammlung untersagt ist, bestimmte Tätigkeiten mit Bezug zum Zuständigkeitsbereich der Kommission, der sie angehören, auszuüben. Ausnahmen sollen gelten für Tätigkeiten mit einer Entschädigung unterhalb einer bestimmten Schwelle, für Tätigkeiten, die das Ratsmitglied im Rahmen seiner hauptberuflichen Tätigkeit ausübt, und für Tätigkeiten, die bereits vor der Einsitznahme in die Kommission ausgeübt wurden.



Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt mit 6 zu 2 Stimmen, die Initiative abzuschreiben.
Die Kommissionsminderheit (Mazzone, Stöckli) beantragt, die Initiative an die Kommission zurückzuweisen mit dem Auftrag, einen Erlassentwurf auszuarbeiten.

Berichterstattung: Minder

Im Namen der Kommission
Der Präsident:

Andrea Caroni

Inhalt des Berichtes

- 1 Text und Begründung
- 2 Stand der Vorprüfung
- 3 Erwägungen der Kommission



1 Text und Begründung

1.1 Text

Es sind gesetzliche Regelungen auszuarbeiten, wonach Mitglieder der Bundesversammlung keine bezahlten Mandate von Unternehmen oder Organisationen annehmen dürfen, die von rechtlichen Regelungen betroffen sein könnten, für deren Beratung diejenigen Kommissionen zuständig sind, denen das Ratsmitglied angehört.

Stellt das Büro eine Kollision zwischen einem vom Ratsmitglied gemeldeten Mandat und dem Zuständigkeitsbereich einer Kommission fest, in welcher das Ratsmitglied Einsitz hat, dann hat das Ratsmitglied entweder auf das Mandat oder auf den Kommissionssitz zu verzichten.

Nicht betroffen von dieser Regelung sind Mandate, welche das Ratsmitglied im Rahmen seiner hauptberuflichen Tätigkeit ausübt, Mandate, welche das Ratsmitglied bereits ein Jahr vor Einsitznahme in die entsprechende Kommission hatte, und Mandate, welche direkt oder indirekt mit einer Entschädigung von weniger als 5000 Franken pro Jahr abgegolten werden.

1.2 Begründung

Die Übernahme von Mandaten durch eidgenössische Parlamentarier gegen Entgelt kann die Unabhängigkeit des eidgenössischen Parlamentariers beeinträchtigen.

In einem parlamentarischen Milizsystem wie in der Schweiz ist zwar eine gewisse Verbindung zwischen Wirtschaft und Verbänden mit den Ratsmitgliedern unvermeidlich und allenfalls erwünscht. Problematisch und für die Unabhängigkeit des Ratsmitgliedes und damit der Kommissionen abträglich ist aber die Übernahme von Mandaten gegen Entgelt in jenen Sachbereichen, in welchen das Ratsmitglied bereits Mitglied in der Kommission ist, welche über rechtliche Regelungen dieses Sachbereiches entscheidet.

Hier ist ein absolutes Verbot zu statuieren, von welchem einzig jene Mandate auszunehmen sind, welche der Parlamentarier im Rahmen seiner hauptberuflichen Tätigkeit ausübt, über welche der Parlamentarier bereits vor der Wahl in die betroffene Kommission verfügte, und jene, die mit bescheidenen jährlichen Sitzungsgeldern entschädigt werden.

Bei der gesetzlichen Regelung ist darauf zu achten, dass der Milizcharakter des eidgenössischen Parlamentes erhalten bleibt.

2 Stand der Vorprüfung

Die SPK-S gab der parlamentarischen Initiative am 20. August 2019 mit 7 zu 2 Stimmen bei 2 Enthaltungen Folge. Die SPK-N stimmte diesem Beschluss am 14. Februar 2020 mit 15 zu 6 Stimmen bei 1 Enthaltung zu.

3 Erwägungen der Kommission

Die SPK-S erteilte, nachdem die SPK-N ihrem Beschluss, der parlamentarischen Initiative von Beat Rieder Folge zu geben, zugestimmt hatte, ihrem Sekretariat den Auftrag, Vorschläge für die Umsetzung der Initiative auszuarbeiten.

Die Kommission trat an ihrer Sitzung vom 17. August 2021 mit 6 zu 5 Stimmen auf den Vorentwurf zur Änderung des Parlamentsgesetzes und des Geschäftsreglements des Ständerates (Vorentwurf vom 5. August 2021) ein. Dieser Vorentwurf sieht vor, das Parlamentsgesetz so zu ändern, dass die



Ratsmitglieder nach der Wahl in eine Kommission keine Tätigkeiten mehr übernehmen dürfen, die ihnen von Unternehmen oder Organisationen angeboten werden, die in einem Bereich tätig sind, der in der Zuständigkeit der betreffenden Kommission liegt. Betroffen sind nur Tätigkeiten mit einer jährlichen Entschädigung von mehr als 10 000 Franken. Zudem sind hauptberuflich ausgeübte Tätigkeiten von der Regelung ausgenommen, da die Mitglieder der Bundesversammlung nicht daran gehindert werden sollen, neben ihrem parlamentarischen Mandat einer beruflichen Tätigkeit nachzugehen. Konkret sollen die Kommissionsmitglieder, alle Tätigkeiten, die sie nach ihrer Wahl in die Kommission übernehmen und die jährlich mit mehr als 10 000 Franken entschädigt werden, dem Büro melden müssen. Falls die betreffende Tätigkeit keinen Bezug zum Zuständigkeitsbereich der Kommission hat oder das Kommissionsmitglied die Tätigkeit hauptberuflich ausübt, muss das Kommissionsmitglied dies begründen. Anschliessend ist es Aufgabe des jeweiligen Ratsbüros, zu entscheiden, ob die gemeldete Tätigkeit mit dem Einsitz in der betreffenden Kommission vereinbar ist. Nötigenfalls entscheidet der Rat. Stellt das Büro – oder gegebenenfalls der Rat – fest, dass die betreffende Tätigkeit nicht mit dem Einsitz in der Kommission vereinbar ist, muss sich das Ratsmitglied zwischen der Tätigkeit und der Kommissionsmitgliedschaft entscheiden.

Die Kommission stellte bei der Beratung dieses Vorentwurfs fest, dass dieser zahlreiche Auslegungs- und Anwendungsschwierigkeiten mit sich bringt. Hauptberufliche Tätigkeit oder Haupttätigkeitsfeld sind z. B. sehr unbestimmte Begriffe, die der Vollzugsstelle (hier dem Büro) grossen Ermessensspielraum bieten, was Unsicherheiten bei der Anwendung erwarten lässt. Die Kommission befürchtet zudem, dass die neue Regelung, namentlich die Zehntausend-Franken-Schwelle oder die Ausnahme für hauptberufliche Tätigkeiten, zu viele Möglichkeiten lässt, sie zu umgehen. Auch die Tatsache, dass lediglich diejenigen Tätigkeiten betroffen sind, die nach dem Einsitz in die Kommission übernommen werden, könnte der Umgehung der Regelung Tür und Tor öffnen.

Angesichts dieser Unsicherheiten beschloss die Kommission, Fachleute anzuhören. Diese Anhörungen fanden an der Sitzung vom 25. Oktober 2021 statt. Die vier angehörten Personen wurden gebeten, den Vorentwurf und allgemein den Zweck der Neuregelung, d. h. die Bekämpfung des Phänomens, dass Unternehmen oder Organisationen Ratsmitglieder nach deren Eintritt in eine bestimmte Kommission rekrutieren, einzuschätzen. Angehört wurden Prof. Stefan G. Schmid von der Universität St. Gallen, Prof. Frédéric Varone von der Universität Genf, Moritz von Wyss, Generalsekretär des Zürcher Kantonsrates und Lehrbeauftragter an der Universität Bern, sowie eine Vertretung von Transparency International. Zwei Experten befürworteten den Entwurf grundsätzlich und schlugen lediglich punktuelle Verbesserungen vor. Die beiden anderen Experten zeigten sich kritisch und brachten insbesondere verfassungsrechtliche Einwände vor. Sie verwiesen vor allem darauf, dass die vorgeschlagene Änderung zu einer Ungleichbehandlung der Ratsmitglieder führt (Art. 8 und 34 der Bundesverfassung). Eine Ungleichbehandlung bestünde namentlich zwischen den Ratsmitgliedern, die beim Eintritt in die Kommission (oder bei ihrer Wahl) bereits eine Tätigkeit mit Bezug zu deren Zuständigkeitsbereich ausüben und diese weiter ausüben dürfen, und denjenigen Ratsmitgliedern, die eine solche Tätigkeit nach ihrem Eintritt in die Kommission übernehmen und dann gezwungen sind, sich zwischen Tätigkeit und Kommissionsmitgliedschaft zu entscheiden. Eine weitere Ungleichbehandlung werde geschaffen zwischen den Ratsmitgliedern, die eine Tätigkeit hauptberuflich ausüben und eine solche sogar nach dem Eintritt in die Kommission annehmen dürfen, und denjenigen Ratsmitgliedern, die nach ihrem Eintritt in die Kommission eine Tätigkeit in bescheidenerem Umfang als Nebentätigkeit übernehmen wollen und dies aufgrund des Bezugs zum Zuständigkeitsbereich der Kommission nicht dürfen. Es würden folglich mehrere Kategorien von Ratsmitgliedern geschaffen, die nicht alle die gleichen Rechte hätten. Dies hätte zur Folge, dass die Stimmen der Wählerinnen und Wähler, die diese Ratsmitglieder gewählt haben, nicht das gleiche Gewicht hätten, was dem Grundsatz der absoluten demokratischen Gleichheit aller Stimm- und Wahlberechtigten widerspricht. Gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichtes kann die



Gleichbehandlung der Ratsmitglieder nur aus ausserordentlichen und sehr begrenzten Gründen, die im vorliegenden Fall nicht gegeben sind, eingeschränkt werden.

Nach der Anhörung der Fachleute befasste sich die Kommission an ihrer Sitzung vom 16. November 2021 erneut mit dem Vorentwurf. Sie lehnte diesen in der Gesamtabstimmung ab und beantragt ihrem Rat damit die Abschreibung der Initiative.

Zwar erachtet sie das Phänomen des «Shoppings» von Ratsmitgliedern als störend, doch kommt sie zum Schluss, dass es nicht möglich ist, die Initiative unter Wahrung der beiden Kernelemente des Schweizer Parlaments – Gleichbehandlung der Ratsmitglieder und Milizsystem – umzusetzen. Um das Milizsystem zu berücksichtigen, dürfen nur bestimmte Tätigkeiten, nämlich die nach dem Eintritt in die Kommission übernommenen Tätigkeiten, ins Visier genommen werden, was zu einer nicht rechtfertigbaren Ungleichbehandlung der Ratsmitglieder führt. Um den Grundsatz der Gleichbehandlung der Ratsmitglieder zu wahren, müssten alle Tätigkeiten untersagt werden, was wiederum nicht mit dem Milizsystem vereinbar ist. Die Kommission sieht ausserdem nicht, wie sich rechtfertigen liesse, dass Ratsmitglieder, die hauptberuflich tätig sind für ein Unternehmen oder eine Organisation, das bzw. die von den Beschlüssen der Kommission, in die sie Einsitz nehmen, betroffen ist, diese Tätigkeit weiter ausüben dürfen, während deutlich bescheidenere nebenberufliche Tätigkeiten untersagt sind. Schliesslich ist die Kommission der Ansicht, dass die Umsetzung der Initiative zwangsläufig zu erheblichen Auslegungs- und Anwendungsschwierigkeiten und damit zu Rechtsunsicherheit führen würde.

Die Kommissionsminderheit ist hingegen der Auffassung, dass das Phänomen, dass Ratsmitglieder von Unternehmen und Organisationen rekrutiert werden, sobald bekannt ist, welcher Kommission sie angehören, bekämpft werden muss, dies insbesondere, weil es das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in das Parlament untergräbt. In ihren Augen stellt der von der Initiative vorgeschlagene Weg eine gangbare Lösung dar. Die Minderheit verweist zudem darauf, dass unbestimmte Rechtsbegriffe fester Bestandteil aller generell-abstrakter Regeln sind und es Aufgabe der Vollzugsstelle ist, eine Auslegungspraxis zu entwickeln. Ferner ist sie der Meinung, dass sich die unterschiedliche Behandlung von Ratsmitgliedern, die eine Tätigkeit bereits bei ihrer Wahl ausüben, und von Ratsmitgliedern, die eine solche Tätigkeit erst danach übernehmen, im vorliegenden Fall mit ausreichend objektiven Gründen rechtfertigen lässt, namentlich damit, dass das Stimmvolk bei bereits bestehenden Tätigkeiten die Interessensbindung kennt und in deren Kenntnis wählt. Die Minderheit beantragt dem Ständerat deshalb, die Initiative an die Kommission zurückzuweisen. Folgt der Rat diesem Antrag, so könnte die Kommission die Detailberatung des Vorentwurfes vornehmen und gegebenenfalls Änderungen beschliessen.