

treten, und ersuche die Ratsmitglieder sowie die Besucherinnen und Besucher auf den Tribünen, sich zu erheben.  
 Frau Ruiz wird das Gelübde ablegen, die Herren Walti und Matter werden den Eid leisten.  
 Ich bitte den Generalsekretär, die Gelübdeformel zu verlesen.

*Schwab Philippe, Generalsekretär der Bundesversammlung, verliest die Gelübdeformel:*  
*Schwab Philippe, secrétaire général de l'Assemblée fédérale, donne lecture de la formule de la promesse:*  
 Je promets d'observer la Constitution et les lois et de remplir en conscience les devoirs de ma charge.

*Ruiz Rebecca legt das Gelübde ab*  
*Ruiz Rebecca fait la promesse requise*

**Präsident** (Lustenberger Ruedi, Präsident): Ich bitte den Generalsekretär, die Eidesformel zu verlesen.

*Schwab Philippe, Generalsekretär der Bundesversammlung, verliest die Eidesformel:*  
*Schwab Philippe, secrétaire général de l'Assemblée fédérale, donne lecture de la formule du serment:*  
 Ich schwöre vor Gott dem Allmächtigen, die Verfassung und die Gesetze zu beachten und die Pflichten meines Amtes gewissenhaft zu erfüllen.

*Walti Beat und Matter Thomas werden vereidigt*  
*Walti Beat et Matter Thomas prêtent serment*

**Präsident** (Lustenberger Ruedi, Präsident): Frau Nationalrätin Ruiz, Herr Nationalrat Walti, Herr Nationalrat Matter, liebe Kollegin, liebe Kollegen, der Rat nimmt von Ihrem Gelübde und von Ihrem Eid Kenntnis. In seinem Namen heisse ich Sie herzlich willkommen und wünsche Ihnen viel Erfolg, Durchhaltevermögen und alles Gute. (*Beifall*)

## 10.511

**Parlamentarische Initiative Binder Max. Karenzfrist bei Mandaten und Funktionen für ehemalige Bundesräte**  
**Initiative parlementaire Binder Max. Anciens conseillers fédéraux. Pas de pantoufle avant un certain délai**

### Differenzen – Divergences

Bericht SPK-NR 03.05.13 (BBI 2013 5215)  
 Rapport CIP-CN 03.05.13 (FF 2013 4653)  
 Stellungnahme des Bundesrates 03.07.13 (BBI 2013 6559)  
 Avis du Conseil fédéral 03.07.13 (FF 2013 5895)  
 Nationalrat/Conseil national 18.09.13 (Erstrat – Premier Conseil)  
 Ständerat/Conseil des Etats 03.03.14 (Zweitrat – Deuxième Conseil)  
 Nationalrat/Conseil national 02.06.14 (Differenzen – Divergences)  
 Ständerat/Conseil des Etats 12.06.14 (Differenzen – Divergences)

## 10.517

**Parlamentarische Initiative Leutenegger Oberholzer Susanne. Einschränkung von Mandaten von ehemaligen Bundesräten und Bundesrätinnen**  
**Initiative parlementaire Leutenegger Oberholzer Susanne. Anciens conseillers fédéraux. Délai d'attente avant de pantoufle**

### Differenzen – Divergences

Bericht SPK-NR 03.05.13 (BBI 2013 5215)  
 Rapport CIP-CN 03.05.13 (FF 2013 4653)  
 Stellungnahme des Bundesrates 03.07.13 (BBI 2013 6559)  
 Avis du Conseil fédéral 03.07.13 (FF 2013 5895)  
 Nationalrat/Conseil national 18.09.13 (Erstrat – Premier Conseil)  
 Ständerat/Conseil des Etats 03.03.14 (Zweitrat – Deuxième Conseil)  
 Nationalrat/Conseil national 02.06.14 (Differenzen – Divergences)  
 Ständerat/Conseil des Etats 12.06.14 (Differenzen – Divergences)

*Antrag der Mehrheit*  
*Festhalten*  
 (= Eintreten)

*Antrag der Minderheit*  
 (Romano, Flach, Humbel, Landolt, Moret, Müller Philipp, Pfister Gerhard, Schneeberger)  
 Zustimmung zum Beschluss des Ständersates  
 (= Nichteintreten)

*Proposition de la majorité*  
*Maintenir*  
 (= Entrer en matière)

*Proposition de la minorité*  
 (Romano, Flach, Humbel, Landolt, Moret, Müller Philipp, Pfister Gerhard, Schneeberger)  
 Adhérer à la décision du Conseil des Etats  
 (= Ne pas entrer en matière)

**Präsident** (Lustenberger Ruedi, Präsident): Eine Vorbemerkung: Nachdem der Nationalrat in der Herbstsession 2013



auf die Vorlage eingetreten ist und der Ständerat in der Frühjahrssession 2014 Nichteintreten beschlossen hat, müssen wir erneut eine Eintretensdebatte durchführen.

**Joder Rudolf** (V, BE), für die Kommission: Am 31. Oktober 2010 trat Herr Moritz Leuenberger als Bundesrat und Departementschef des UVEK zurück, und genau 22 Tage später wurde bekannt, dass er in den Verwaltungsrat der Implenia gewählt werden sollte. Dies sorgte für Unmut. Wirtschaftliche Engagements von ehemaligen Mitgliedern der Landesregierung stossen nicht selten auf Unverständnis. Dies gilt besonders dann, wenn die betroffenen Unternehmen während der Regierungszeit dieser Personen Aufträge des Bundes erhalten haben, mit der Tätigkeit dieser ehemaligen Bundesräte direkt verbunden waren oder sonst in einem Abhängigkeitsverhältnis zum Staat stehen. In solchen Situationen besteht ein Verdacht auf Vetternwirtschaft, Filz und Interessenkonflikte. Dies schadet dem Ansehen der Regierung und schwächt deren Glaubwürdigkeit; dies gilt es zu verhindern.

Das Volk hat Anspruch auf persönliche Unabhängigkeit der Regierungsmitglieder. Deshalb forderten im Dezember 2010 Frau Susanne Leutenegger Oberholzer und Herr Max Binder gesetzliche Anpassungen. Mit zwei parlamentarischen Initiativen verlangten sie die Einführung von Karentzfristen. In der Folge wurden diese parlamentarischen Initiativen gesetzgeberisch umgesetzt. Konkret geht es um einen neuen Artikel 61a des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes, der heute zur Diskussion steht. Mit dieser Bestimmung soll Folgendes geregelt werden: Während zweier Jahre nach seinem Rücktritt darf ein Bundesrat kein bezahltes Auftrags- und Arbeitsverhältnis mit Kapitalgesellschaften oder vergleichbaren Unternehmen eingehen, wenn deren Tätigkeit in einem unmittelbaren Zusammenhang mit dem Departement steht, das der zurückgetretene Bundesrat zuletzt geführt hat, oder wenn diese Unternehmen während der letzten vier Jahre Aufträge vom Bund im Umfang von mehr als 4 Millionen Franken erhalten haben. Das Gleiche gilt auch für bezahlte Auftrags- und Arbeitsverhältnisse mit Organisationen oder Personen des öffentlichen oder privaten Rechts ausserhalb der Bundesverwaltung, die von der Finanzierung durch den Bund abhängig sind.

Auch der Bundesrat sah Handlungsbedarf: Er ergänzte ein Jahr nach dem genannten Fall Leuenberger, im Dezember 2011, das sogenannte Aide-Mémoire für die Mitglieder des Bundesrates mit einer Bestimmung betreffend die Annahme von Mandaten nach der Amtsniederlegung. Dieses wurde in der Folge von der Mehrheit des Nationalrates als zu wenig griffig und wirksam beurteilt. Der Nationalrat stimmte der heute zur Diskussion stehenden Vorlage zu. Vom Ständerat und von der Kommissionsminderheit dagegen wird geltend gemacht, die Ergänzung dieses Aide-Mémoire genüge, Anstand könne nicht per Gesetz vermittelt werden und ausser der öffentlichen Kritik gäbe es ja keine weiteren Sanktionen. Die Mehrheit der SPK unseres Rates macht dagegen nochmals folgende Argumente geltend:

1. Die vorgeschlagene Regelung ist in der Privatwirtschaft mit dem Konkurrenzverbot gemäss Obligationenrecht nicht unüblich.
2. Das öffentliche Interesse an einer glaubwürdigen Regierung ist gross und geht vor.
3. Die vorgeschlagenen beruflichen und wirtschaftlichen Einschränkungen sind sehr gering, im Gesetz eng gefasst und absolut verhältnismässig. Jedem zurückgetretenen Bundesrat steht weiterhin ein sehr weites Tätigkeitsfeld offen. Auch finanziell sind die Einschränkungen minimal, wenn wir davon ausgehen, dass ein zurückgetretener Bundesrat ein Ruhegehalt von über 200 000 Franken bezieht.
4. Wenn wir die Karentzfrist im Gesetz regeln, machen wir nicht Einzelfallgesetzgebung, sondern stärken das Ansehen und die Glaubwürdigkeit des Bundesrates generell. Dass keine Sanktionen in Form von Bussen oder Freiheitsstrafen vorgesehen sind, ist klar, naheliegend und nichts Aussergewöhnliches; dies ist auch im Parlamentsrecht oft der Fall.

Ich bitte Sie im Namen der Kommissionsmehrheit, an unserem Beschluss festzuhalten beziehungsweise neu auf die Vorlage einzutreten.

**Amarelle Cesla** (S, VD), pour la commission: Vous vous en souvenez, en décembre 2010, les deux initiatives parlementaires, l'une de notre collègue Max Binder et l'autre de notre collègue Susanne Leutenegger Oberholzer, avaient été déposées pour chercher à introduire un délai de carence qui garantisse que tout conseiller fédéral qui quitte ses fonctions ne puisse accepter, dans un certain délai suivant son départ, des mandats ou des fonctions dirigeantes rémunérées dans des entreprises dont les activités ont un rapport étroit avec les tâches du département qu'il dirigeait.

Evidemment, ces deux initiatives tirent leur origine des remous qui avaient été provoqués par les activités économiques qui avaient été exercées par certains conseillers fédéraux. On faisait alors évidemment référence à l'accession de Moritz Leuenberger, ancien ministre des infrastructures, à un conseil d'administration d'un grand groupe de construction, mais pas seulement. D'autres conseillers fédéraux avaient été nommés dans des conseils d'administration et pointés du doigt: Kaspar Villiger, Joseph Deiss et quelques autres. L'existence de conflit d'intérêts potentiel que leurs choix impliquaient avait pour le moins surpris et interpellé une majorité d'entre nous.

C'est dans cet esprit – non pas de méfiance ou de suspicion mais bien de prévention – que les Commissions des institutions politiques tant du Conseil national que du Conseil des Etats ont procédé à l'examen préalable de ces deux textes et décidé d'y donner suite considérant qu'il était judicieux de soumettre les activités économiques des anciens conseillers fédéraux à des règles générales. La Commission des institutions politiques du Conseil des Etats avait en outre souhaité – ce qui a été annulé par la suite – l'examen de la possibilité de créer des règles similaires pour les cadres du plus haut niveau hiérarchique de la Confédération. Ceci avait suscité bon nombre de débats et finalement été annulé.

Le 18 septembre 2013, notre conseil a approuvé le projet de sa Commission des institutions politiques par 99 voix contre 86 et 5 abstentions. Contrairement à la commission, le conseil a renoncé à prévoir une réglementation pour les cadres du plus haut niveau hiérarchique. Puis, le 3 mars 2014, le Conseil des Etats a finalement décidé par 31 voix contre 9 et 2 abstentions de ne pas entrer en matière. Aujourd'hui, notre conseil doit décider s'il veut ou non maintenir sa décision.

Dans ce contexte, je rappelle un certain nombre de points qui nous paraissent très importants. Il faut franchement s'étonner à la fois du refus du Conseil fédéral et du Conseil des Etats à légiférer ainsi que de leurs arguments. Ces deux organes nous demandent de faire confiance et nous disent qu'il n'est pas nécessaire de tout réglementer. Alors que, sous la pression médiatique et face à l'explosion des scandales à travers le monde, l'opinion publique est devenue hypersensible aux exigences de transparence, le Conseil fédéral s'en tient toujours au bon vieux principe d'«autocontrôle» avec quelques règles générales contenues dans un code de conduite.

L'aide-mémoire que veut se donner le Conseil fédéral consiste en des règles qui sont considérées comme dépassées un peu partout dans le monde. En séance de commission, des choses très claires ont été dites: «On ne veut qu'un aide-mémoire, parce que la seule sanction possible ne peut être que la désapprobation publique.»

Alors que l'argent a un rôle de plus en plus prépondérant en politique ces dix dernières années, notre gouvernement reste très candide dans son approche de la prévention des conflits. Il ne s'agit plus seulement d'éviter un conflit d'intérêts, mais bien d'influer sur la perception même par le public d'un conflit d'intérêts. En ce sens, l'autocontrôle consacré dans un aide-mémoire ne suffit manifestement pas. Par ailleurs, la sensibilité du public à ces questions s'est accrue. La transparence est désormais une condition absolue pour assurer la confiance envers les responsables politiques. Il ne



faut pas attendre que le Conseil fédéral soit une fois de plus ébranlé par un nouveau cas pour agir. Il importe de relever que la commission ne laisse pas entendre que des conseillers fédéraux ont agi par intérêt personnel. Ce à quoi elle veut parvenir, c'est simplement à éliminer le risque de pouvoir donner l'impression que l'on agisse par intérêt personnel.

La position que la commission vous expose aujourd'hui est de la plus haute importance. Notre système démocratique et l'Etat doivent tout mettre en oeuvre pour protéger les institutions. On se souvient des expressions employées par la population lors de certaines nominations dans des conseils d'administration. On a alors parlé de «malaise», de «hauts cris», etc.

Une minorité de la commission ainsi que le Conseil fédéral et le Conseil des Etats proposent de ne pas entrer en matière.

La majorité de la commission vous invite par conséquent à maintenir la décision d'entrer en matière prise par notre conseil. La commission a pris sa décision par 13 voix contre 10 et 1 abstention.

**Romano Marco** (CE, TI): Eine Minderheit der Kommission beantragt Ihnen, auf diesen Erlassentwurf nicht einzutreten. Was uns vorliegt, ist ein bereits halbiertes Projekt: Bei der ersten Beratung im September 2013 hat die Mehrheit unseres Rates die Bestimmungen betreffend die Kader der Bundesverwaltung richtigerweise gestrichen.

Was die Mehrheit der Kommission vorschlägt, ist ein misslungener Versuch, unangebrachtes und unangemessenes Verhalten gesetzgeberisch zu regeln. Der Ständerat hat das verstanden und ist nicht auf die Vorlage eingetreten. Es ist eine Einzelfallgesetzgebung, und was uns heute zur Abstimmung vorliegt, ist juristischer Unsinn. Eklatante Fälle wie der von alt Bundesrat Moritz Leuenberger werden damit absolut nicht verhindert: Herr Leuenberger hätte trotzdem bei Impleenia mitwirken können. Es wäre immer möglich, einen Ausweg zu finden.

Lassen Sie die Emotionen beiseite, und lesen Sie Artikel 61a durch. Glauben Sie echt, das Problem so gelöst zu haben? Ich wende mich vor allem an die SVP, die immer wieder betont, dass man so wenig wie möglich gesetzgeberisch tätig werden soll. Dieser Vorschlag ist absurd, die entworfene Norm ist Scheingesetzgebung. Dieses Gesetz könnte das Verantwortungsgefühl, die Strenge und das angemessene Handeln eines ehemaligen Bundesrates oder einer ehemaligen Bundesrätin absolut nicht ersetzen. Was diese Norm statuiert, ist sehr einfach zu umgehen, und vor allem hat das Parlament, das muss klar gesagt werden, keine Sanktionsmöglichkeiten. Diese Gesetzesvorlage ist also lückenhaft, weil sie nicht alle Fälle regelt. Sie ist unnötig, weil bereits ein internes Memorandum für abtretende Bundesräte besteht. Sie ist unanwendbar, weil wir nicht wissen, wer in der Praxis kontrollieren wird – das können die Medien nicht selber machen –, wie die Sanktionen organisiert werden und wie man dafür sorgt, dass ehemalige Bundesräte die Regelung einhalten.

Dieses Gesetz ist generell schädlich für unsere Institutionen. Es ist eine Frage des Anstands: Mit einer solchen Norm stellt man alle unter Vorverdacht. Diese Gesetzesvorlage löst auch absolut kein ethisches und moralisches Problem: Gewissenlose, opportunistische Magistraten wird es so oder so geben.

Wenn wieder eine Mehrheit in diesem Saal diese Vorlage akzeptiert, appelliere ich sofort an den Ständerat, auf seiner Position zu beharren. Die Leistung des Nationalrates bei diesem Thema ist ungenügend: Die Vorlage, der die Mehrheit der Kommission zustimmte, dient der Bedürfnisbefriedigung, nicht aber der Glaubwürdigkeit unserer Institutionen. Ich bitte Sie, der Minderheit zu folgen und nicht auf das Geschäft einzutreten. Wir beenden damit ein unsinniges und unnötiges Gesetzgebungsverfahren.

Wenn ich schon das Wort habe, stelle ich auch kurz die Position der CVP/EVP-Fraktion dar: Aus den genannten Grün-

den lehnen wir diese Gesetzesvorlage grundsätzlich ab und werden deswegen nicht darauf eintreten.

**Leutenegger Oberholzer Susanne** (S, BL): Namens der SP-Fraktion ersuche ich Sie, am Eintreten auf den Entwurf zum Bundesgesetz festzuhalten. Glaubwürdigkeit ist eines der höchsten Güter der Politik – darauf hat auch bereits Frau Heim bei der ersten Eintretensdebatte hingewiesen –, und Unabhängigkeit ist die zentrale Voraussetzung für die Glaubwürdigkeit. Das gilt für die Gerichte ebenso wie für hohe Ämter von Magistratinnen und Magistraten. Die Unabhängigkeit darf weder real noch dem Anschein nach gefährdet sein.

Wenn nun ehemalige Magistratinnen und Magistraten unmittelbar nach der Aufgabe ihres Amtes ein Mandat oder eine führende Funktion in einer Unternehmung oder in einer Organisation annehmen, entsteht leicht der Verdacht der Vertternwirtschaft. Besonders krass ist das natürlich dann, wenn die neue Funktion mit der früheren Tätigkeit in einer engen Verbindung steht, wie das bei Moritz Leuenberger und anderen der Fall war. Das stösst auch bei der Bevölkerung zu Recht auf Unverständnis. Die negativen Effekte solcher Vorkommnisse sind, dass die Glaubwürdigkeit der Institution Bundesrat geschwächt wird, dass der Verdacht des Filzes aufkommt und dass natürlich auch die Gefahr von realen Interessenkonflikten besteht. Die Ausschaltung von Interessenkonflikten ist heute nur ungenügend geregelt, nämlich nur während der Amtszeit, nicht aber danach.

Anders – und da möchte ich explizit Herrn Romano ansprechen – ist es in der Privatwirtschaft: Die Privatwirtschaft kennt Konkurrenzverbote, umfangreiche Codes of Conduct und Cooling-down-Phasen; in der Regel sind es bei führenden Funktionen etwa zwei Jahre. Die Politik setzt demgegenüber nur auf Anstand und Moral, und das ist, wie die genannten Fälle zeigen, offenbar zu wenig! Transparency International regt deshalb an, dass wir solche Karenzregelungen auch in der Politik einführen. Das schadet dem Ansehen nicht, sondern bedeutet nur das Schaffen sauberer Regeln, die auch kontrollierbar sind.

Nun zu einigen Argumenten, die jetzt von Herrn Romano und zuvor auch im Ständerat zu hören waren: Es wurde gesagt, das Gesetz schaffe willkürliche Regelungen. Die Kommission hat im Gegenteil exzellente Arbeit geleistet. Ich verweise auf die Regelung in Artikel 61a des Gesetzentwurfes. Hier ist präzis geregelt, für welche Tätigkeiten diese Karenzfrist gilt: Man darf während zweier Jahre keine bezahlten Auftrags- und Arbeitsverhältnisse mit Unternehmungen eingehen, mit denen man früher geschäftet hat, oder mit Unternehmungen und Organisationen, die während der letzten vier Jahre grosse Aufträge vom Bund in einem Umfang von 4 Millionen Franken und mehr erhalten haben, oder mit Organisationen, die finanziell vom Bund abhängig sind. Zudem regelt der Entwurf auch die Karenzfrist für Angestellte des obersten Kaders. Das ist das Gegenteil von Willkür: Das ist messbar, überprüfbar und klar. Die Regelung ist auch verhältnismässig, denn sie bemisst sich an der früheren Tätigkeit und ist auf zwei Jahre begrenzt. Zudem hat sie auch wirtschaftlich keine negativen Konsequenzen, denn die Bundesräte erhalten ein grosszügiges Ruhegehalt. Das überwiegende öffentliche Interesse an diesem Gesetz, die Sicherung der Glaubwürdigkeit der Institutionen, ist damit klar zu bejahen. Es ist auch keine singuläre Regelung – ich habe bereits auf die Regelungen in der Wirtschaft hingewiesen.

Moral und Anstand könne man nicht gesetzlich regeln, wurde gesagt. Das stimmt, aber offenbar braucht es halt Regelungen, mindestens soweit man sie machen kann. Man kann sich in der Tat fragen, ob es für alles ein Gesetz braucht. Ich denke, hier zeigen die Indizien klar, dass man sich nicht auf das Fairplay von Ex-Magistratinnen und -Magistraten verlassen kann. Das Aide-Mémoire des Bundesrates, das in Eile noch mit einem Zusatz ergänzt worden ist, ist der beste Hinweis dafür, dass eine Regelung nötig ist.

Dann kam der Hinweis, diese Vorlage sei eine Lex imperfecta. Praktisch die gesamten Regelungen für das Parlament sind Leges imperfectae ohne Sanktionen. Aber allein



schon die Tatsache, dass man etwas gesetzlich regelt, wird den gewünschten Effekt haben.

Zum behaupteten Berufsverbot spreche ich vor allem das Votum von Frau Bundeskanzlerin Casanova im Ständerat an: Das ist zu korrigieren, Frau Bundeskanzlerin! Ex-Bundesräte können selbstverständlich bezahlte Tätigkeiten annehmen. Diese dürfen aber nicht in Verbindung mit dem früheren Amt stehen. Nur bei diesen Tätigkeiten gilt eine Karenzfrist. Ex-Bundesräte sind auch nicht zur Untätigkeit verbannt, wie behauptet wurde. Herr Leuenberger hätte sehr wohl im kulturellen Bereich entsprechende Aufgaben übernehmen können, aber Herr Couchedepin z. B. nicht bei einer Krankenversicherung – das liegt doch auf der Hand! Ich verstehe deshalb nicht, wie Sie so etwas behaupten können. Es geht also nicht um Berufsverbote, es geht nur um eine beschränkte Einschränkung der Tätigkeit während zweier Jahre für Bereiche, in denen die ehemaligen Bundesrätinnen und Bundesräte in ihrer früheren Exekutivfunktion tätig waren. Alle anderen Branchen stehen ihnen sofort offen.

Zum Problem der Einzelfallregelung: Sehen Sie, in der Wirtschaft hat man das erkannt und vielleicht frühzeitig umfangreiche Codes of Conduct verabschiedet. In der Politik reagieren wir halt sehr häufig weniger systematisch und reagieren dann erst auf Problemfälle, wie das hier der Fall war. Bundesräte sind auch nur Menschen, und deshalb braucht es klare Karenzvorschriften. Dass Herr Moritz Leuenberger nicht mehr im Verwaltungsrat von Implenia ist, erleichtert die Regelung: Das entbindet uns von der peinlichen Frage der Rückwirkung des neuen Gesetzes.

Schutzobjekte des vorliegenden Gesetzes sind die Glaubwürdigkeit und die Unabhängigkeit der Amtsträgerinnen und Amtsträger und der Institutionen sowie die Unbestechlichkeit. Darauf lohnt es sich einzutreten, und darum bitte ich Sie jetzt.

**Moret Isabelle (RL, VD):** Est-il admissible qu'un conseiller fédéral accepte un mandat en rapport avec son ancienne fonction qui laisse l'apparence d'un conflit d'intérêts? Clairement non. Faut-il légiférer pour autant? La réponse est tout aussi clairement non.

Après le «problème» Moritz Leuenberger, le Conseil fédéral s'est doté de règles claires, d'un code de bonne conduite, d'un aide-mémoire, et il est de la responsabilité des conseillers fédéraux de suivre ces règles. Cet aide-mémoire prévoit la même sanction que la loi qui vous est proposée ici, à savoir l'unique blâme du public.

Oui, il faut des règles. Oui, il faut une sorte d'interdiction. Mais cela doit-il être fait au niveau de la loi ou d'un code de bonne conduite du Conseil fédéral? Pour le groupe PLR, la réponse est claire: cela doit être réglé dans le cadre du code de bonne conduite du Conseil fédéral. C'est pour cette raison que le groupe PLR n'entrera pas en matière sur le projet issu de l'initiative parlementaire.

**Glättli Balthasar (G, ZH):** Wir Grünen bleiben dabei, und wir rufen Sie auf: Bleiben Sie auch bei dem, was der Nationalrat am 18. September des letzten Jahres beschlossen hat. Ich habe jetzt zugehört, gut zugehört, und vernommen, dass die Argumente der Gegner einer klaren Regelung wieder die gleichen sind wie das letzte Mal: Man müsse doch einfach auf den Anstand der Personen abstellen können, es sei doch nicht sinnvoll, den Anstand der Personen gesetzlich zu regeln.

Mein Anstand verbietet mir auch, Menschen etwas wegzunehmen, was mir nicht gehört. Trotzdem gibt es ein Strafgesetz, das den Diebstahl unter Strafe stellt. Mein Anstand gebietet mir auch, Menschen nicht zu beleidigen. Trotzdem wird die üble Nachrede unter Strafe gestellt, und man überlässt es nicht einfach der Meinung und dem Anstand der Einzelnen, ob sie sich dann gut oder weniger gut verhalten. Sie haben ein Argument gebracht, das aussagt, es sei dann in diesem Fall eben anders, denn diese Personen – die Bundesrätinnen und Bundesräte, es geht ja nur noch um sie – seien ja unter erhöhter Beobachtung der Öffentlichkeit. Sie haben das Bild der grossen Empörung in Erinnerung rufen

können, die es tatsächlich bei diesen Fällen in der Vergangenheit gab. Aber die Frage, die wir nun haben, ist, ob wir als Parlament heute so weit sind, dass wir sagen, wir wollten eine moralisch aufgeregte Gesellschaft, wir wollten, dass dann die Empörung bewirtschaftet werde. Nein, meine ich. Ich meine, es gibt sogar Sachen, die manchmal Empörung hervorrufen und durchaus rechtens sind. Unsere Aufgabe ist es nicht zu sagen, wenn das Volk Empörung zeige, sei das besser als ein Gesetz. Unsere Aufgabe ist es zu fragen: Ist dieses Verhalten klug und richtig für den Staat? Hat das Volk einen Anspruch darauf, dass es unabhängige Bundesrätinnen und Bundesräte hat, oder nicht? Das ist ganz unabhängig davon, ob es sich dann empört oder nicht.

Wenn wir unsere gesetzgeberischen Möglichkeiten abgeben unter dem Verweis darauf, dass sicher irgendeine Zeitung dicke Lettern drucken wird, dann können wir, das muss ich sagen, nach Hause gehen. In diesem Sinne: Stimmen Sie Ja für das Anliegen, dem wir schon einmal zugestimmt haben. Stimmen Sie Ja für eine klare Regelung, die nüchtern einen tatsächlich vorhandenen Interessenkonflikt regelt und die nicht in einer scheinliberalen Scheinheiligkeit darauf verweist, dass die Volksseele schon hochkochen werde. Ich hoffe, dass wir am Entscheid vom 18. September 2013 festhalten, und ich hoffe, dass der Ständerat dann nochmals über die Bücher gehen wird.

Wir Grünen bleiben dabei: Es besteht hierin Regelungsbedarf, und diesem wird mit dem vorliegenden Entwurf auch gut abgeholfen.

**Binder Max (V, ZH):** Ich habe die Diskussion im Nationalrat miterlebt, ich habe auch die Diskussion im Ständerat eng mitverfolgt. Im Ständerat hätte man zeitweise glauben können, es geschehe Willkürliches, Ungeheuerliches, Ungebührliches, ja sogar Unverantwortliches. Man hätte glauben können, mit dieser Vorlage würden alt Bundesräte bis an ihr Lebensende zum Nichtstun verurteilt – und dies, noch bevor sie alt Bundesräte sind. Aber da würden Sie mich schlecht kennen, wenn Sie glaubten, ich würde eine derartige Regelung vorschlagen. Nein, dem ist nicht so! Ich habe mich schon vor mehreren Jahren damit befasst, und die Situation von Bundesrat Leuenberger war für mich lediglich eine Bestätigung der Richtigkeit meines Vorstosses. Kollegin Leutenegger Oberholzer und ich forderten fast gleichzeitig, aber völlig unabhängig voneinander eine lediglich kleine, moderate Einschränkung bei der Annahme von Mandaten während zweier Jahre. Die beiden Staatspolitischen Kommissionen konkretisierten dies sodann. Es ist kein Berufsverbot, es ist keine Missachtung des Milizsystems, es ist keine Verurteilung zum Nichtstun.

Aber was ist es denn nun? Es ist eine sinnvolle und leichte Einschränkung bei der Annahme von Mandaten und im Eingehen eines Arbeitsverhältnisses. Wichtig ist, dass diese Einschränkung nicht generell gilt, sondern nur für Tätigkeiten bei Unternehmen, die im unmittelbaren Zusammenhang stehen zur Tätigkeit des betreffenden Bundesrates oder der betreffenden Bundesrätin als Departementsvorsteher bzw. -vorsteherin oder zu dessen bzw. deren Verwaltungseinheiten. So wäre es z. B. ausgeschlossen, dass Bundesrat Maurer in den Verwaltungsrat der Ruag gewählt würde. Es wäre auch ausgeschlossen, dass Bundesrätin Eveline Widmer-Schlumpf eine Tätigkeit bei der Schweizerischen Nationalbank oder bei der Finma in Angriff nehmen würde. Dies gälte für mindestens zwei Jahre. Tätigkeiten in anderen Wirtschaftssektoren stünden ihnen sofort offen, andere jedoch erst nach zwei Jahren.

Es wurde im Ständerat auch die Frage gestellt, warum zwei Jahre vorgegeben seien, warum nicht fünf, nicht zehn, nicht zwölf, weshalb gerade zwei. Ich habe in meiner parlamentarischen Initiative eine Regelung von vier Jahren gefordert, in der Überzeugung, dass dann verschiedene Geschäfte abgeschlossen seien und eine genügende und damit gesunde Distanz zur bundesrätlichen Tätigkeit im Zusammenhang mit damals zur Diskussion stehenden Unternehmen bestehen würde. Die Kommissionen und der Nationalrat haben nun eine Frist von zwei Jahren festgelegt. Das befriedigt mich



nicht ganz, aber ich kann diesem Entscheid durchaus folgen.

Frau Leutenegger Oberholzer hat es schon gesagt: Glaubwürdigkeit ist eines der höchsten und wichtigsten Güter in der Politik. Wir erlebten das in der Vergangenheit, wir erleben das in der Gegenwart und werden es zunehmend, nicht zuletzt dank des Öffentlichkeitsprinzips, auch in der Zukunft erleben. Das trifft nicht nur, aber insbesondere bei Exekutivämtern zu.

Es geht mir auch nicht um ein Misstrauen gegenüber dem ganzen Bundesrat oder seinen Mitgliedern, wie das im Ständerat auch angeführt wurde. Wenn diese kleine Gesetzesänderung als Misstrauen gegenüber dem Bundesrat ausgelegt würde, dann wäre, so muss ich Ihnen sagen, jedes Gesetz ein Misstrauen gegenüber der ganzen Bevölkerung: Man misstraut jemandem, macht ein Gesetz und hofft dann natürlich, er halte es ein. Nein, das ist nun lediglich eine absolut moderate Regelung, wie wir sie übrigens auch in der Privatwirtschaft bestens kennen und wo sie auch bestens gelebt wird.

Tatsächlich gehe ich auch mit all jenen einig, die sagen, dass ein Gesetz Ethik und Moral, Anstand und Verantwortung nicht in jedem Fall regeln könne. Da bin ich völlig mit Ihnen einig. Dennoch bin ich absolut der Meinung, dass diese Regelung auch eine präventive Wirkung haben würde. Ich glaube, das ist unbestritten. Diese ist aus meiner Sicht höher zu gewichten als der Verhaltenskodex, den sich der Bundesrat auferlegt hat. Immerhin zeigt das Beispiel, dass auch der Bundesrat offenbar gewissen Handlungsbedarf feststellt.

Deshalb bitte ich Sie, hier auf diese moderate – ich sage es noch einmal: moderate! – Einschränkung bei der Annahme von Mandaten und Tätigkeiten von alt Bundesräten während zweier Jahre in Unternehmen, die im unmittelbaren Zusammenhang mit der Tätigkeit als Departementsvorsteherin oder Departementsvorsteher stehen, einzutreten.

Die SVP-Fraktion wird in der grossen Mehrheit auf dieses Geschäft eintreten.

**Präsident** (Lustenberger Ruedi, Präsident): Die grünliberale Fraktion und die CVP/EVP-Fraktion unterstützen den Antrag der Minderheit.

**Casanova** Corina, Bundeskanzlerin: Der Ständerat ist auf die Vorlage nicht eingetreten. Es ist so, dass der Bundesrat sich der Thematik nicht verschlossen hat. Es gab einen unschönen Fall, in dem ein ehemaliges Mitglied des Bundesrates ein Mandat bei einer Firma annahm. Dann gab es Vorstösse, die dann auch zu dieser Vorlage geführt haben. Der Bundesrat ist aber nach wie vor der Meinung, dass es nicht nötig ist, hier eine Gesetzesvorlage auszuarbeiten.

Warum ist er dieser Meinung? Die Gesetzesvorlage mit der Karezfrist, die Sie vorgesehen haben, ist eine Lex imperfecta, wie wir gehört haben, und sie lässt Interpretationsspielraum zu. Wer bestimmt, wann der Tatbestand überhaupt eingetreten ist? Es wäre eine Einzelfallgesetzgebung. Der Bundesrat ist der Meinung, dass das Aide-Mémoire ausreicht. Dieses Aide-Mémoire hat sich der Bundesrat ja gegeben, nachdem dieser Fall eingetreten ist, nämlich im Jahr 2011. Es besagt, dass Mitglieder des Bundesrates, die nach dem Ausscheiden aus dem Amt eine Erwerbstätigkeit aufnehmen, bei der Auswahl von Mandaten und Funktionen die erforderliche Sorgfalt walten zu lassen und auf eine Tätigkeit, bei der aufgrund ihres früheren Amtes Interessenkonflikte entstehen können, zu verzichten hätten. Der Bundesrat ist fest davon überzeugt, dass die Regelung der Sorgfaltspflicht im Aide-Mémoire absolut ausreichend ist.

Es wurde gesagt, es gehe um die Glaubwürdigkeit der Institutionen. Da gebe ich Ihnen allen Recht. Aber was trägt zur Glaubwürdigkeit bei? Braucht es dafür eine Gesetzesänderung? Der Bundesrat ist überzeugt, dass die Verhaltensnorm im Aide-Mémoire dafür ausreichend ist. Es ist nämlich mehr als das, was vorher bestand. Vorher gab es überhaupt nichts. Von daher ist die Norm, die im Aide-Mémoire festgehalten worden ist, ein Zusatz. Sie entspricht einer moralischen Pflicht. Es ist eine Sorgfaltspflichtregelung, die da ge-

troffen worden ist. Man kann die Thematik auch nicht mit dem Konkurrenzverbot vergleichen, das in der Privatwirtschaft gilt. Damit kann man es nicht vergleichen. Was wäre denn die vergleichbare Stellung, die ein Bundesrat innehaben könnte, wenn er vom Amt zurücktritt? Es ist eine pragmatische Regelung. Das ist der Weg, den die Schweiz in der Regel einschlägt, um ein Problem zu lösen.

Der Bundesrat ist überzeugt, dass die Gesetzesvorlage den Interessen der Schweiz widersprechen würde: Es ist wichtig, dass ehemalige Mitglieder des Bundesrates in internationalen Organisationen oder – in schwierigen Situationen – in Wirtschaftsunternehmen Einsatz nehmen können.

Es besteht kein unmittelbarer Handlungsbedarf. Daher beantragt Ihnen der Bundesrat, der Minderheit zu folgen und auf die Vorlage nicht einzutreten.

**Joder** Rudolf (V, BE), für die Kommission: Ganz kurz folgende Feststellungen:

1. Herr Romano hat als Minderheitssprecher gesagt, diese Vorlage sei lückenhaft. Ich möchte dem klar widersprechen. Wenn Sie Artikel 61a des Regierungs- und Verwaltungsgesetzes anschauen, sehen Sie, dass wir mit diesem vorgeschlagenen Gesetzesentwurf eine klare, eine präzise, eine absolut praktikable Regelung getroffen haben. Sie ist überhaupt nicht lückenhaft.

2. Das Modell des Konkurrenzverbots ist in der Privatwirtschaft absolut üblich. Es gibt keinen Grund, ein bewährtes Modell aus der Privatwirtschaft nicht auch auf Bundesräte anzuwenden, die zurücktreten und wieder in der Privatwirtschaft tätig werden wollen. Es hat auch nichts mit Engagements in internationalen Organisationen zu tun. Es geht nur darum, dass die Tätigkeit der zurückgetretenen Bundesräten und Bundesräte nicht in einem direkten Bezug zu den betroffenen Organisationen oder Firmen gestanden haben darf; es geht darum, dass diese Organisationen oder Firmen vorher keinen engen Kontakt zu jenem Departement hatten, das das jeweilige Bundesratsmitglied geleitet hatte.

3. Es wird gesagt, das wirtschaftliche Fortkommen, die wirtschaftliche Tätigkeit eines zurückgetretenen Bundesrates könnte zu stark eingeschränkt werden. Wir sprechen hier von einer Beschränkung in seltenen Fällen. Ich versichere Ihnen: Beim Ruhegehalt eines zurückgetretenen Bundesrates von über 200 000 Franken pro Jahr besteht keine grosse Gefahr, dass er wegen dieser Vorlage am Hungertuch wird nagen müssen.

4. Es geht jetzt darum, ein Zeichen zu setzen; es geht darum, eine präventive Wirkung zu entfalten; und es geht darum, nicht nur von Moral zu sprechen oder über Anstand zu philosophieren, sondern in einem einzigen Artikel eine klare Regelung mit für jedermann vorhersehbaren Folgen zu treffen. Es geht um die Glaubwürdigkeit, es geht um die Unabhängigkeit unserer Regierung – beides sind wichtige Elemente und hohe Rechtsgüter.

Ich bitte Sie, auf die Vorlage einzutreten und an Ihrem Beschluss festzuhalten.

**Romano** Marco (CE, TI): Sie sagen als Berichterstatter, dass diese Gesetzesänderung keine Lücken habe. Ich gebe Ihnen ein konkretes Beispiel: Nehmen wir an, Herr Bundesrat Berset, Chef des EDI – von dem ich hoffe, dass er noch lange im Bundesrat bleiben wird –, würde mit fünfzig Jahren aus dem Bundesrat zurücktreten. Was würde aufgrund dieses Artikels 61a konkret geschehen, wenn er eineinhalb Jahre nach seinem Rücktritt aus dem Bundesrat in den Verwaltungsrat des internationalen Novartis-Konzerns eintreten würde? Was würde konkret geschehen? Wäre das mit dieser Vorlage vereinbar? Und wenn nicht, was könnte man konkret tun?

**Joder** Rudolf (V, BE), für die Kommission: Herrn Bundesrat Berset würde ab fünfzig Jahren ein sehr, sehr weites nationales und internationales Tätigkeitsfeld offenstehen. Sofern er bis zu seinem fünfzigsten Altersjahr das Eidgenössische Departement des Innern behalten würde, dürfte er z. B. nicht



Verwaltungsratspräsident einer Krankenkasse werden, falls er dannzumal zurückträt.

**Amarelle Celsa** (S, VD), pour la commission: En ce qui concerne les critiques émises sur le fait notamment que le projet était lacunaire, qu'il s'agissait d'une «lex imperfecta» et que l'on accordait trop de marge d'interprétation avec cette loi, j'aimerais préciser certains points.

S'agissant des propositions applicables aux conseillers fédéraux dans le cadre de la LOGA, il faut préciser premièrement que le délai de carence n'est que d'une durée de deux ans et qu'il a été considéré comme totalement approprié par les deux Commissions des institutions politiques, qui ont été amenées à examiner cette problématique. D'une part, ce délai est suffisamment court pour que la liberté économique du conseiller fédéral ne soit pas entravée par un délai d'une durée disproportionnée. En ce sens, il est faux de dire qu'il s'agit d'une atteinte considérable à la liberté économique. D'autre part, ce délai est suffisamment long pour que le conseiller fédéral ne puisse pas donner l'impression de préparer sa reconversion alors même qu'il est encore en fonction.

Deuxièmement, ce délai est applicable uniquement aux conseillers fédéraux qui démissionnent et non à ceux qui ne sont pas réélus – ces derniers ne risquant pas de donner l'impression d'avoir préparé leur reconversion!

Troisièmement, l'interdiction durant le délai de carence vise des domaines professionnels qui sont étroitement délimités. Il ne s'agit en aucun cas d'une interdiction d'exercer une activité professionnelle durant deux ans. Il est question de travail rémunéré dans le cadre de mandats provenant de sociétés dont les activités ont un rapport direct avec les tâches du département que dirigeait le conseiller fédéral ou de rapports de travail pour le compte d'organisations ou de personnes de droit public ou privé dont l'existence dépend de la contribution financière de la Confédération. En vertu de cette disposition, comme il a été dit, le chef du DFI pourrait, par exemple, devenir membre du conseil d'administration d'Implenia, la cheffe du DETEC pourrait quant à elle devenir membre du conseil d'administration d'une caisse-maladie.

J'aimerais insister sur le fait qu'il est faux de prétendre que cette loi est lacunaire. Cette loi est mesurable, contrôlable et, surtout, proportionnée. En ce sens, je m'interroge lorsque l'on dit, à l'instar de Madame la chancelière de la Confédération, que cette loi permet une trop grande marge d'appréciation, et je vous laisse imaginer la marge d'appréciation encore plus grande que présente l'aide-mémoire.

Pour toutes ces raisons, la majorité de la commission vous demande d'entrer en matière sur ce projet.

#### Abstimmung – Vote (namentlich – nominatif: Beilage – Annexe 10.511/10 289)

Für den Antrag der Mehrheit ... 101 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit ... 74 Stimmen

(8 Enthaltungen)

13.088

## Vernehmllassungsgesetz. Änderung Loi sur la consultation. Modification

### Zweitrat – Deuxième Conseil

Botschaft des Bundesrates 06.11.13 (BBI 2013 8875)

Message du Conseil fédéral 06.11.13 (FF 2013 7957)

Ständerat/Conseil des Etats 03.03.14 (Erstrat – Premier Conseil)

Nationalrat/Conseil national 02.06.14 (Zweitrat – Deuxième Conseil)

**Joder Rudolf** (V, BE), für die Kommission: Es handelt sich bei dieser Vorlage um eine Teilrevision des Vernehmllassungsgesetzes. Ausgangspunkt dieser Teilrevision war eine Evaluation der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle (PVK), die in den Jahren 2010 und 2011 im Auftrag der Geschäftsprüfungskommissionen durchgeführt worden war. Vorgängig war wiederholt Kritik geäussert worden wegen zu kurzer Fristen, fehlender Transparenz bei der Adressatenauswahl und fehlender Transparenz bei der Auswertung der Vernehmlassungsantworten.

Die GPK des Nationalrates nahm im September 2011 vom Evaluationsbericht der PVK Kenntnis und formulierte verschiedene an den Bundesrat gerichtete Empfehlungen zur Verbesserung des Vernehmllassungsverfahrens. Zudem nahm das Parlament im Herbst 2012 drei Postulate an (12.3649, 12.3650 und 12.3651), die den Bundesrat beauftragten zu prüfen, wie mehr Transparenz bei der Ergebniskommunikation erreicht werden könne, ob er an der konferenziellen Anhörung festhalten wolle und welche Unterschiede zwischen Anhörung und Vernehmlassung bestünden. Die geäusserte Kritik, die verschiedenen Empfehlungen der GPK und auch die Prüfungsaufträge der verschiedenen Postulate haben nun Eingang in diese vorliegende Gesetzesrevision gefunden. Die wichtigsten Neuerungen der Vorlage sind die folgenden:

Erstens soll die Rolle der Bundeskanzlei bei der Vorbereitung, bei der Koordination und bei der Durchführung der Vernehmllassungsverfahren gestärkt werden. Zweitens wird keine Unterscheidung mehr gemacht zwischen Vernehmlassung und Anhörung. Stattdessen soll es zweierlei Vernehmlassungen geben, nämlich solche, die vom Bundesrat eröffnet werden, und solche zu Vorhaben von untergeordneter Bedeutung, die von einem Departement oder von der Bundeskanzlei eröffnet werden. Drittens soll die Transparenz der Ergebniskommunikation verbessert werden. Viertens wird die Begründungspflicht bei Fristverkürzungen und die Möglichkeit der Fristverlängerung in bestimmten Fällen und Situationen eingeführt. Schliesslich, fünftens, wird das konferenzielle Verfahren abgeschafft.

Das Vernehmllassungsverfahren ist ein wichtiges Instrument. Es geht darum, frühzeitig Transparenz über beabsichtigte Gesetzesprojekte zu schaffen und die Chancen der Vorlagen zu testen. Das Verfahren dient dazu, die Erwartungssicherheit der Rechtsunterworfenen zu fördern.

Im Namen der SPK unseres Rates bitte ich Sie, auf diese Vorlage einzutreten.

**Amarelle Celsa** (S, VD), pour la commission: Nous examinons ici un projet de révision partielle de la loi sur la consultation. Dans le cadre du processus législatif, la consultation est un instrument déterminant qui s'inscrit dans un moment charnière pour l'élaboration d'une loi. Bien des organismes, des autorités, des cantons, peuvent par là même s'assurer que leurs intérêts sont pris en compte et que leurs droits constitutionnels sont respectés. Une consultation effectuée dans les règles de l'art contribue à la qualité des actes législatifs et à la facilitation de leur mise en oeuvre.

Malgré l'ancre solide de l'instrument de la consultation dans notre système démocratique, la loi sur la consultation

