



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Wintersession 2022 • Zwölfte Sitzung • 15.12.22 • 08h15 • 19.414  
Conseil des Etats • Session d'hiver 2022 • Douzième séance • 15.12.22 • 08h15 • 19.414



19.414

### Parlamentarische Initiative

Rieder Beat.

**Verbot der Annahme von bezahlten  
Mandaten im Zusammenhang  
mit der Einsitznahme  
in parlamentarischen Kommissionen**

**Initiative parlementaire**

Rieder Beat.

**Interdiction faite aux membres  
de commissions parlementaires  
d'accepter des mandats  
rémunérés**

*Abschreibung – Classement*

#### CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 16.12.21 (ORDNUNGSANTRAG - MOTION D'ORDRE)

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 15.12.22 (ABSCHREIBUNG - CLASSEMENT)

#### *Antrag der Kommission*

Die Initiative abschreiben

#### *Antrag Rieder*

Die Initiative nicht abschreiben

#### *Proposition de la commission*

Classer l'initiative

#### *Proposition Rieder*

Ne pas classer l'initiative

**Präsidentin** (Häberli-Koller Brigitte, Präsidentin): Es liegt ein schriftlicher Bericht der Kommission vor.

**Minder** Thomas (V, SH), für die Kommission: Lobbying ist gerade nach dem EU-Parlaments-Skandal hochaktuell. Wir sind alle in der Politik tätig und haben ein und dasselbe Ziel: dass Lobbying nicht in Korruption endet. Auch bei uns im Parlament liegt das Thema Lobbying immer wieder auf dem Pult. Schon 2008 versuchte eine parlamentarische Initiative, zu unterbinden, dass Mitglieder des Parlamentes Einsitz in Leitungsgremien von Krankenkassen nehmen. Auch der Versuch, eine Ausstandspflicht und eine Stimmrechtsbeschränkung einzuführen, scheiterte. Bei all diesen verschiedensten Vorstößen ist kein politisches Links-rechts-Schema zu erkennen, auch beim Vorstoss von Kollege Rieder nicht. Es gibt Stimmen, die sagen: Mein Wähler weiss, welche Mandate ich habe, und ich werde genau deswegen gewählt. Und es gibt jene Stimmen, die sagen, dass gerade das Gesundheitswesen derart "verlobbyiert" sei, dass deswegen die Kosten und die Prämien nur in eine Richtung zeigen würden.

Auch beim Volk polarisiert das Thema Lobbying. Sogar eine Organisation mit dem Namen Lobbywatch wurde ins Leben gerufen. Verschiedene Studien zeigen, dass sich das Lobbying in der Schweiz von der vorparlamentarischen Phase hin zur parlamentarischen Phase und insbesondere zur Kommissionstätigkeit verschoben hat. Diese Studien beweisen, dass es eine starke Korrelation zwischen den Zuständigkeiten einer Kommission und



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Wintersession 2022 • Zwölfte Sitzung • 15.12.22 • 08h15 • 19.414  
Conseil des Etats • Session d'hiver 2022 • Douzième séance • 15.12.22 • 08h15 • 19.414



der Anzahl Mandate der Kommissionsmitglieder gibt, welche in diesen Kommissionen Einsitz haben. Die Mitglieder der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit kommen zum Beispiel im Durchschnitt auf mehr als doppelt so viele Mandate wie Mitglieder einer anderen Kommission. Die Studien zeigen auch, dass nach dem Eintritt eines Ratsmitglieds in eine der vier Kommissionen SGK, WAK, KVF und UREK eine signifikante Zunahme der Mandatstätigkeiten zu verzeichnen ist. Diese Zunahme geht in

AB 2022 S 1368 / BO 2022 E 1368

gewissen Kommissionen bis zu einer Verdoppelung der Anzahl Mandate.

Genau dort setzt der Vorstoss Rieder an. Er will, dass nach der neuen Einnahme eines Kommissionssitzes das Mitglied keine bezahlten Mandate von Organisationen und Unternehmen mehr annehmen darf, welche im Sachbereich der jeweiligen Kommission tätig sind. Es ist also wenig erstaunlich, dass diese parlamentarische Initiative Rieder in der ersten Phase der Vorprüfung in den beiden SPK Sympathien auslöste.

Der vom Sekretariat ausgearbeitete Vorentwurf, eine Änderung des Parlamentsgesetzes, sah wie folgt aus: Kommissionsmitglieder hätten keine Mandate von Firmen oder Organisationen mehr annehmen dürfen, die im gleichen Bereich wie die jeweilige Kommission tätig sind. Es hätte folgende Ausnahmen gegeben:

1. Mandate, welche man vor der Wahl in die Kommission bereits innehatte, hätten behalten werden dürfen;
2. Mandate, die mit bis zu 10 000 Franken im Jahr entschädigt werden, hätten ebenfalls behalten und angenommen werden können;
3. eine hauptberufliche Tätigkeit im gleichen Sachbereich wäre ebenfalls möglich gewesen;
4. als Ausnahme wären auch die Aufsichtskommissionen und weitere Nebenkommissionen der Bundesversammlung nicht betroffen gewesen.

Der Vorentwurf setzte also die Vorgaben der parlamentarischen Initiative Rieder ziemlich genau um. Die beiden SPK traten auf die Vorlage ein.

Während der Debatte entwickelten sich jedoch Unsicherheiten, welche die Kommission veranlassten, Anhörungen durchzuführen, notabene nicht mit Lobbyisten, sondern mit unabhängigen Experten des Parlamentsrechts. Die Hearings offenbarten dann folgende Aspekte und Problematiken:

1. eine Ungleichbehandlung von bisherigen und neuen Ratsmitgliedern;
2. Ungleichheiten hinsichtlich der wichtigen Abgrenzung, was das Wort "hauptberuflich" bedeutet: Die Ausübung eines Mandats ist grundsätzlich kein Beruf, umgekehrt wäre dies eine grosse Umgehungsmöglichkeit;
3. es liegt ein Widerspruch zum Wählerwillen vor, insbesondere, wenn der oder die Gewählte das fragliche Mandat bereits vor der Wahl innehatte und die Wähler dies folglich schon wussten;
4. die eher tiefe Schwelle von 10 000 Franken;
5. Schwierigkeiten respektive Umgehungsmöglichkeiten bei der Delegation von Ersatzmitgliedern in die Kommissionen.

Es wurde zudem befürchtet, dass Parlamentarier und Parlamentarierinnen vermehrt im Rat selber, also hier drin, anstatt in der Kommission Anträge vonseiten ihrer Lobby stellen würden. Es wurde gar moniert, der Vorstoss sei bundesverfassungswidrig, weil er die Wirtschaftsfreiheit bis hin zur Freiheit der Ratsmitglieder sowie die Rechtsgleichheit einschränke respektive verletze. Ein Gutachten des Bundesamtes für Justiz hat diese Sichtweise noch bestärkt. Es hält die Vorlage, welche die Kommission oder das Sekretariat ausgearbeitet hat, für rechtswidrig.

Interessant wäre allerdings gewesen, wenn das Bundesgericht dies beurteilt hätte. Man hätte durchaus zu einem anderen Schluss kommen können, steht doch beispielsweise in der Bundesverfassung, dass die Mitglieder der Bundesversammlung ohne Weisung abstimmen müssen. Früher wollte man damit die Parlamentarier vor den Weisungen der Kantone schützen. Eine heutige Auslegung hätte vor den viel einflussreicheren Lobbys schützen können. Doch bekanntlich gibt es keine Verfassungsgerichtsbarkeit.

Zum Schluss ist mir wichtig, zu betonen, dass die Kommission sehr wohl der Auffassung ist, dass das Phänomen, dass Ratsmitglieder von Unternehmen und Organisationen angeheuert werden, sobald bekannt ist, welchen Kommissionen sie angehören, unschön ist und eigentlich bekämpft werden sollte. Die SPK stört das insbesondere, wenn viel Geld im Spiel ist und für solche Mandate grosse Beträge bezahlt werden. Wir haben in der Kommission einfach noch nicht den richtigen Lösungsansatz gefunden. Die Kommission hat sich an den Text der parlamentarischen Initiative gehalten.

Die Kommission empfiehlt dem Rat deswegen, die Initiative abzuschreiben und den Einzelantrag Rieder abzulehnen.

**Rieder Beat (M-E, VS):** Ein Ständeratskollege hier im Saal hat mich immer gefoppt mit folgender Bemerkung: "Es röhmt der Mensch die Tugendheit aus Mangel an Gelegenheit." Er meinte, dass man hier quasi



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Wintersession 2022 • Zwölfte Sitzung • 15.12.22 • 08h15 • 19.414  
Conseil des Etats • Session d'hiver 2022 • Douzième séance • 15.12.22 • 08h15 • 19.414



aus Tugendhaftigkeit einen Vorstoss behandeln würde, weil man selber eben keine Chancen hätte, an diese grossen Mandate heranzukommen. Ich komme zuletzt auf diese Bemerkung zurück. Aber sie zeigt ein wenig das Problem, das wir bei diesem Geschäft haben.

Es entbehrt nicht einer gewissen Ironie, dass Herr Kollege Minder hier Berichterstatter sein muss – Stichwort Abzocker-Initiative; gewisse Verbindungen lassen sich nicht abstreiten. Aber ich werde nun meine Begründung, wieso Sie die parlamentarische Initiative nicht abschreiben sollten, zuerst mit Eingangserwägungen untermauern und dann rechtliche Ausführungen machen.

Sie wissen ja, Herr Kollege Minder hat es erwähnt, es gibt keine Verfassungsgerichtsbarkeit. Die Auslegung, Interpretation von Artikel 8 der Bundesverfassung in Verbindung mit Artikel 34 und Artikel 161 obliegt dem Parlament. Mein Traum wäre es immer gewesen, dass der Ständerat die Verfassungsgerichtsbarkeit in der Schweiz darstellen würde.

Nun, dieses Geschäft "Verbot der Annahme von bezahlten Mandaten im Zusammenhang mit der Einsitznahme in parlamentarischen Kommissionen" passt zur vorweihnachtlichen Zeit und zum Korruptionsskandal im EU-Parlament. Solche Korruptionsskandale kann man nicht vermeiden. Das hat mit diesem Geschäft überhaupt nichts zu tun. Das kann in jeder Organisation unabhängig von den Richtlinien passieren. Wir müssen unsere Arbeit machen, nämlich die offensichtlichsten, gravierendsten Interessenkollisionen im schweizerischen Milizsystem vermeiden. Darum geht es bei dieser parlamentarischen Initiative.

Damit gleich noch einmal zum Kernpunkt der Idee, die vor drei Jahren, 2019, entstanden ist und nach drei Jahren Arbeit zum vorliegenden Resultat geführt hat: Es geht hier nicht darum, das Milizsystem auszuhebeln und die Profipolitik in den schweizerischen Politikalltag einzuführen – auch wenn man bei näherem Hinsehen durchaus einen Teil unserer Politikerinnen und Politiker als Profis bezeichnen könnte, einfach nicht offiziell. Nein, gerade das Gegenteil ist der Fall. Als klassischer Milizpolitiker möchte ich das Vertrauen in das Milizpolitsystem stärken und die schlimmsten Auswüchse in unserem Parlament durch diese Gesetzgebung korrigieren.

Sie haben die Wahl. Sie können die Lösung des Problems hinausschieben und aufschieben oder den Weg frei machen für eine vernünftige und gemässigte Regulierung. Eines möchte ich aber doch als Illusion bezeichnen: Die Alternative zu dieser Regulierung wird ein viel härterer Eingriff in unser Politsystem sein. Die Alternative zu einer parlamentarischen Initiative unserer Kammer ist eine Volksinitiative, welche allenfalls Artikel 161 der Bundesverfassung ergänzt und konkretisiert. Absatz 1 lautet: "Die Mitglieder der Bundesversammlung stimmen ohne Weisungen." Absatz 2 lautet: "Sie legen ihre Interessenbindungen offen." Ich weise bereits zu Beginn meines Votums darauf hin, dass ein Gutachten, welches sich mit dieser parlamentarischen Initiative befasst und Artikel 161 der Bundesverfassung und seine Auslegung nur am Rande erwähnt, aus meiner Sicht unvollständig ist.

Sie haben heute die Möglichkeit, einer Regulierung zuzustimmen, die das Parlament bestimmt und die Ihnen eine Freiheit gibt, nämlich die Freiheit, zu entscheiden, ob Sie ein saftiges Mandat der Wirtschaft annehmen oder in einer Kommission des Parlamentes Einsitz nehmen. Ich befürchte, dass Sie diese Chance bei einer Volksinitiative nicht mehr erhalten werden. Die Rückmeldungen auf meinen Vorstoss waren dermassen klar und überwältigend, dass es für mich ausser Zweifel steht, dass die Bevölkerung möglichst unabhängige Parlamentarier wünscht, welche auch, dies möchte ich betonen, im Vergleich zu Verwaltung und Bundesrat wirtschaftlich angemessen entschädigt werden.

Nun zum Antrag der SPK-S im Detail: Die SPK-S hat eigentlich in ihrem ersten ablehnenden Bericht, der danach zurückgezogen wurde, und im jetzigen ergänzten Bericht drei

AB 2022 S 1369 / BO 2022 E 1369

Argumente geliefert: Auslegungsschwierigkeiten, Umgehungsmöglichkeiten, verfassungsrechtliche Einwände bzw. Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots.

Zuerst zu den Auslegungsschwierigkeiten: Selbstverständlich werden in diesem Gesetz unbestimmte Rechtsbegriffe eingefügt, wie in jeder Gesetzgebung. Auslegung und Anwendung sind Aufgaben des Vollzugs und der sich bildenden Praxis. Schwellenwerte, wie beispielsweise einer von 10 000 Franken, können nicht von der parlamentarischen Initiative bzw. von mir vorgegeben werden, sondern die Kommission legt diese im Gesetzentwurf fest. Solche finden Sie in jedem Steuergesetz. Definitionen, zum Beispiel der hauptberuflichen Tätigkeit oder der selbstständigen Erwerbstätigkeit, sind überall im Steuerbereich Gegenstand von Gesetzen, Verordnungen, Erörterungen und Weisungen. Sie sind nichts Ungewöhnliches. Es dürfte auch hier möglich sein, im Rahmen einer Praxis, die sich finden wird, die sich entwickeln wird, diese Definitionsschwierigkeiten auszuräumen. Der diesbezügliche Einwand der Kommission ist aus meiner Sicht wenig stichhaltig.

Zu den Umgehungsmöglichkeiten, zur Frage der Umgehung: Ja, wenn wir in diesem Rat keine Gesetze mehr



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Wintersession 2022 • Zwölfte Sitzung • 15.12.22 • 08h15 • 19.414  
Conseil des Etats • Session d'hiver 2022 • Douzième séance • 15.12.22 • 08h15 • 19.414



machen dürfen, die umgangen werden können, könnten wir die Gesetzgebungstätigkeit einstellen. Umgehungen sind hinzunehmen und nötigenfalls dann nach Kenntnis der Umgehung in der Praxis durch Ergänzungen zu korrigieren oder offenstehen zu lassen. Der viel zitierte Hinweis auf den Berufsstand der Anwälte, dem ich angehöre, welcher, quasi gedeckt durch das Berufsgeheimnis, Mandate annehmen und sich Vorteile gegenüber anderen Parlamentariern verschaffen könnte, ist völlig hältlos. Das Bundesgericht hat das Berufsgeheimnis der Anwälte auf ihre Kerntätigkeit reduziert. Nur in diesem Bereich ist es möglich, das Berufsgeheimnis anzuführen. Beratende Tätigkeiten, Mandate in Verwaltungsräten, Stiftungen usw. fallen nicht unter diesen Kernbereich des Anwaltsgeheimnisses. Sie geniessen auch keinen Schutz.

Ernst zu nehmen sind die verfassungsrechtlichen Einwände, also das Argument der Kommission, dass dieser Vorschlag verfassungswidrig sei. Man verweist auf die Artikel 8 und 34 der Bundesverfassung, welche die rechtsgleiche Behandlung der Parlamentarier garantieren.

Die Vorlage sei verfassungswidrig – die Kommission hat sich das nicht einfach gemacht, das gebe ich zu; ich anerkenne die Arbeit der Kommission. Sie hat nach einer ersten Anhörung von Experten dann noch einmal einen Rückwärtssalto gemacht und sich über ein Gutachten des Bundesamts für Justiz diese Bestätigung einholen lassen. Das BJ kommt in seinem Gutachten vom Mai 2022 zum Schluss, dass insbesondere die neue Regelung in den Artikeln 49a und 49b des Gesetzentwurfes verfassungswidrig sei. Sie verstösse gegen das Rechtsgleichheitsgebot von Artikel 8 der Bundesverfassung, gegen das aus der Volkswahl des Parlamentes fliessende grundsätzliche gleiche Recht der Ratsmitglieder auf Mitwirkung an der Ratstätigkeit, gegen Artikel 34 der Bundesverfassung und den im Parlamentsrecht allgemein geltenden Grundsatz der strikten Gleichbehandlung aller Abgeordneten. In Bezug auf deren privatwirtschaftliche Nebentätigkeit erweise sie sich als problematisch hinsichtlich der Wirtschaftsfreiheit. Dazu komme ich jetzt.

Nun, das Gutachten ist gut begründet, aber jeder Jurist weiss: Wenn Sie keine Argumente mehr haben, was führen Sie dann an? Es sei die Rechtsgleichheit verletzt, und es sei Willkür. Das ist hier aber verfehlt, und ich zeige Ihnen auf, wieso. Es fehlt das Matchentscheidende in diesem Gutachten, das Aufzeigen der Grenzen der rechtsgleichen Behandlung nach Artikel 8 der Bundesverfassung und welche Gewichtung diese Norm im Normenkonflikt mit den Artikeln 34 und 161 der Bundesverfassung aufweist. Wenn Sie das Gutachten minutiös durchlesen, sehen Sie, dass es sich nicht mit der Frage befasst, ob allenfalls höhere, gewichtigere Verfassungsinteressen, insbesondere Artikel 161 der Bundesverfassung, in Konflikt zu Artikel 8 und zu Artikel 34 der Bundesverfassung stehen, welche den Parlamentariern rechtsgleiche Behandlung garantieren. Oder auf den Punkt gebracht: Endet nicht die rechtsgleiche Behandlung der Parlamentarier an den Schranken von Artikel 161 der Bundesverfassung?

Erwähnt wird die bundesgerichtliche Praxis, wonach die Gleichbehandlung der Ratsmitglieder nur aus ausserordentlichen und sehr begrenzten Gründen eingeschränkt werden könne. Die Experten verwiesen auf die zwei Bundesgerichtsentscheide 125 I 289 und 123 I 97. Es handelt sich um zwei kantonale Fälle des Kantons Schaffhausen und des Kantons Basel-Landschaft. Hier wollte man Grossräte, die im Dienste des Kantons standen, also Beamte, von der Teilnahme an bestimmten Abstimmungen über bestimmte personalrechtliche Normen der Kantonsbeamten ausschliessen. Man hat ihnen das verfassungsmässige Stimmrecht entzogen, das grundsätzlich allen Parlamentariern zusteht. Es ist wohl jedem klar, dass das nicht geht. Diese Urteile, die hier von den Experten aufgeführt und dann übernommen wurden, sind weit entfernt von den Massnahmen, die wir hier vorschlagen.

In casu geht es darum, ob ein Parlamentarier nach seiner Wahl ins Parlament und seiner Wahl in eine Kommission ein grösseres Mandat in diesem Sachbereich annehmen darf oder nicht. Sein Stimmrecht, sein Postulationsrecht, sein Initiativrecht – nichts ist infrage gestellt. Seine gesamte Tätigkeit in diesem Plenum ist nicht infrage gestellt. Er bleibt volles und stimmberechtigtes Mitglied des Parlamentes. Er bleibt zudem im Plenum mit allen Rechten der übrigen Parlamentarierinnen und Parlamentarier im Geschäft. Man zwingt ihn einzig, zu entscheiden, ob er ein bestimmtes Mandat seiner Arbeit in einer Kommission vorzieht. Das heisst, man beschränkt seine Arbeit einzig und alleine, um eine Interessenkollision zwischen seiner parlamentarischen Tätigkeit und seiner wirtschaftlichen Tätigkeit zu vermeiden. Oder noch deutlicher gesagt: Man verhindert einzig, dass Artikel 161 der Bundesverfassung relativiert wird, welcher von einem Parlamentarier verlangt, dass er weisungsgebunden handelt.

Sie wollen doch nicht behaupten, dass ein Parlamentarier kein vollwertiges Mitglied unseres Parlamentes ist, nur weil er nicht in einer bestimmten Kommission Einstitz nehmen kann, in der er gerne Einstitz nehmen möchte? Die Frage der Rechtsgleichheit spielt hier gar keine Rolle. Es gibt Parlamentarierinnen und Parlamentarier, welche nicht in der UREK-S sitzen, wie ich, und keine Mandate im Energiebereich aufweisen und selbstverständlich trotzdem im Energiebereich mitreden können und es auch tun. Oder wollen Sie hier behaupten, dass diese Parlamentarier nicht vollwertige Mitglieder des Parlamentes sind und das Rechtsgleichheitsgebot des



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Wintersession 2022 • Zwölfte Sitzung • 15.12.22 • 08h15 • 19.414  
Conseil des Etats • Session d'hiver 2022 • Douzième séance • 15.12.22 • 08h15 • 19.414



Parlementariers nur durch den Einsatz in einer Kommission garantiert bzw. nicht verletzt wird?

Ich teile diese Auffassung des Gutachtens des BJ nicht. Es ist unvollständig und blendet die übrigen verfassungsrechtlichen Bestimmungen aus. Ich weise darauf hin, dass es Mitglieder in diesem Parlament gab, die gar nicht in einer Kommission Einsatz nehmen konnten, sogenannte fraktionslose Parlamentarier. Auch hier wurde nie behauptet, dass dies allenfalls die rechtsgleiche Behandlung dieser Parlamentarier tangieren und verletzen würde. Das heisst, das Gutachten, welches das BJ erstellt hat, geht davon aus, dass die rechtsungleiche Behandlung bereits dann gegeben ist, wenn das Parlament einen Parlamentarier aus einer Kommission ausschliesst. Diese Auffassung teile ich nicht. Die rechtsgleiche Behandlung gemäss Artikel 8 und Artikel 34 der Bundesverfassung garantiert den Parlamentariern einzig sämtliche parlamentarischen Instrumentarien im Plenum, insbesondere ihr Stimmrecht, ihr Initiativrecht und die Möglichkeit, sich in diesem Plenum zu jedem Zeitpunkt zu jedem Geschäft zu äussern.

Artikel 34 der Bundesverfassung fordert ja geradezu die freie und unverfälschte Willensbildung innerhalb der Kommission und unter den Parlamentariern. Es ist genau das Gegenteil dessen, was das Rechtsgutachten des BJ behauptet, wenn es diesen Artikel als Einwand gegen die parlamentarische Initiative ins Feld führt. Wieso soll es nicht möglich sein, dass ein Parlamentarier unter rechtsgleichen Bedingungen für alle aus einer Kommission ausgeschlossen werden kann, wenn das Parlament einem Parlamentarier grundsätzlich das Recht auf einen Kommissionssitz aberkennen kann, wie bei einem Fraktionslosen? Ist eine Gesetzgebung, wie die parlamentarische Initiative sie verlangt, nicht geradezu eine Konkretisierung von Artikel 161 und Artikel 34 der

AB 2022 S 1370 / BO 2022 E 1370

Bundesverfassung? Meines Erachtens ist dies so. Das Rechtsgleichheitsgebot schützt den Parlamentarier hier nur in der Weise, dass alle Parlamentarier den gleichen Regeln unterworfen sind. Es schützt nicht einen Anspruch auf einen konkreten, bestimmten Kommissionssitz.

Die gewünschte Gesetzgebung würde dem Milizsystem und der Glaubwürdigkeit des schweizerischen Politapparates guttun. Sie würde dieses Milizsystem stärken und nicht schwächen. Es lohnt sich, die offenkundigsten Interessenkollisionen auszuräumen und der Bevölkerung zu signalisieren, dass wir dieses Mandat über die Mandate ausserhalb des Parlamentes stellen. Es ist eine gemässigte Forderung, die auf den Milizcharakter des Parlamentes Rücksicht nimmt. Eine Ungleichbehandlung zwischen amtierenden Parlamentariern und neuen, zukünftigen Parlamentariern ist in der Übergangsphase in Kauf zu nehmen und würde sich über den Zeitraum von zwei Perioden auswachsen.

Das BJ macht in seinem Gutachten einen entscheidenden Fehler durch die Übergewichtung der Rechtsgleichheit bei der Interessenabwägung zwischen Rechtsgleichheit und Verhältnismässigkeit. Es schreibt in seiner Interessenabwägung auf den Seiten 21 bis 24 des Gutachtens, dass Artikel 49a des Parlamentsgesetzes – der als Entwurf vorliegt – weder geeignet noch erforderlich sei, um Interessen- und Loyalitätskonflikte innerhalb einer Kommission generell zu verhindern. Die parlamentarische Initiative möchte dies auch gar nicht. Das Stimmvolk wählt bewusst Vertreterinnen und Vertreter gewisser Partikularinteressen ins Parlament; die möglichen Interessen- und Loyalitätskonflikte sind von vornherein bekannt und von der Bevölkerung akzeptiert. Das ist okay, das kann man machen. Der Vorstoss hat vielmehr zum Ziel, das sogenannte Parlamentarier-Shopping – ich brauche dieses Wort nicht gerne – zu unterbinden, d. h. das Annehmen von Mandaten nach der Wahl ins Parlament und nach der Wahl in die Kommission. Meines Erachtens hat hier das BJ wahrscheinlich eben diese Interessenabwägung zwischen Rechtsgleichheit und Verhältnismässigkeit gemäss den Artikeln 8 und 34 der Bundesverfassung nicht grundsätzlich angeschaut und die Abwägung auch nicht richtig gemacht.

Ich bitte Sie daher, diese Arbeiten nicht zu beenden und die Kommission zu beauftragen, den Entwurf unserer Kammer vorzulegen. Ich bin der Überzeugung, dass wir im Rahmen der Anwendung des Erlasses noch die notwendigen Retuschen anbringen können. Ich stelle mir auch vor, dass es zum Beispiel die Möglichkeit geben könnte, im Rahmen eines solchen Entwurfes auch die Zusammensetzung der Kommission zu beeinflussen, indem man allenfalls nur eine Mindestzahl solcher Interessenkollisionen in einer Kommission erlaubt. Das würde insbesondere zwei Kommissionen in diesem Rat guttun.

Ich ende nun mit einem Spruch. Vielleicht wäre es für die Griechen im EU-Parlament gar nicht so schlecht gewesen, wenn sie ihn gelesen hätte. Es gab einen griechischen Philosophen, Aristoteles, der gesagt hat: "Wir betrachten die Tugend nicht, um zu wissen, was sie ist, sondern um tugendhaft zu werden; sonst wäre unsere Arbeit zu nichts nütze."

Ich bitte Sie, das Geschäft nicht abzuschreiben.

**Caroni Andrea (RL, AR):** Ich habe Ihr Anliegen lange unterstützt, Herr Kollege Rieder, und es hat mich ur-



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Wintersession 2022 • Zwölfte Sitzung • 15.12.22 • 08h15 • 19.414  
Conseil des Etats • Session d'hiver 2022 • Douzième séance • 15.12.22 • 08h15 • 19.414



sprünglich auch gefreut, dass Sie einen entsprechenden Vorstoss eingereicht haben, weil auch ich mich an diesem "Shopping" störe. Wenn man diese Beiräte anschaut, die es zum Teil gibt bzw. gab, und sieht, was dort für selten oder nur kurz stattfindende Sitzungen bezahlt wird bzw. wurde, dann ist klar, dass man irgendwann einmal in den Graubereich der Korruption kommt.

Wie gesagt, ich habe mich relativ lustvoll an die Arbeit gemacht und versucht, das in der Kommission umzusetzen. Die Umsetzungsversuche erwiesen sich jedoch als sehr ernüchternd, obwohl wir uns alle grosse Mühe gegeben haben. Unser Kommissionssekretariat hatte eine Vorlage ausgearbeitet, von der auch Sie sagen, wir hätten damit eigentlich das umgesetzt, was Sie geschrieben haben. Wir hatten sogar noch – Sie haben das auch mitbekommen – zwanzig Master-Studierende der HSG engagiert, die jeder für sich versucht hatten, das Anliegen umzusetzen; auch das haben wir noch einfließen lassen, um zu schauen, ob es noch irgendeine gute Idee gäbe. Etwas schade ist, dass Sie selber in der Kommission dann nicht dabei waren, als Initiant hätten Sie das nämlich gedurft.

Wir haben es also probiert, doch letztlich traten verschiedene Probleme auf. Eines dieser Probleme möchte ich noch einmal hervorheben, eines nämlich, das man einfach nicht wegkriegt, wenn man Ihre Initiative umsetzen will. Es geht um die Unterscheidung zwischen der Hauptberufstätigkeit und den Nebentätigkeiten. In Ihrem Text sagen Sie selber, man müsse natürlich die Hauptberufstätigkeit von dieser Regel ausnehmen und nur die Nebentätigkeiten erfassen. Das führt aber immer zu einem absurdem Resultat. Wenn man es sich nämlich recht überlegt, würde das konkret Folgendes heissen: Wenn ich eine Lobbyunternehmung oder eine NGO habe und Herrn Würth für meinen Beirat engagieren möchte, dann dürfte Herr Würth in der Kommission, in der ich ihn gerne hätte, nicht Einsatz nehmen. Wenn ich aber Sie, Herr Rieder, als Geschäftsführer gewinnen könnte, dann dürften Sie in der Kommission Einsatz nehmen, wenn Sie sagen würden, es sei Ihre Haupttätigkeit. Dieses absurde Resultat, dass derjenige, der den vollen Lohn erhält, mit vollem Einsatz für mich in der Kommission wirken darf, der andere dagegen nicht, werden Sie nie auflösen können. Auch jetzt habe ich nicht gehört, wie Sie es auflösen wollen.

Wenn wir auf diese aburde Art und Weise diese Ungleichbehandlung haben, ist das automatisch eine wenn nicht willkürliche, so doch zumindest nicht zu rechtfertigende Ungleichbehandlung. Sie haben ja auch gewünscht, dass wir auf die Verfassung achten, und das tun wir eben. Nochmals, und ich sage das als jemand, der es wirklich probiert hat und der es wirklich gerne gehabt hätte, dass wir es schaffen: Auf eine sinnvolle Art und Weise geht es nicht! Das Sinnvollste, was man noch machen könnte, wäre meines Erachtens, zu versuchen, die Transparenz bezüglich gewisser Entschädigungsgruppen zu erhöhen. Das wollte die Kommission aber nicht; vielleicht wird es später wieder einmal ein Thema.

Fazit: So, wie wir es probiert haben, sehe ich nicht, wie wir, wenn wir damit noch einmal in die Kommission gehen würden, zu einem besseren Resultat kommen könnten.

**Jositsch** Daniel (S, ZH): Man macht sich mit solchen Vorstössen wie dem Anliegen von Kollege Rieder natürlich beliebt. Es gibt viele Leute, die das Gefühl haben, Politiker seien Menschen, die nur irgendwelche Ämter wahrnehmen wollen, Interessen vertreten usw.

Herr Caroni hat nun ausgeführt, wir hätten versucht, das Anliegen in der Kommission auch umzusetzen; ich übernehme jetzt eine Rolle und spreche für diejenigen, die das nicht umsetzen wollten – nicht, weil es nicht geht, sondern weil sie es nicht wollten. Ich mache mich da vielleicht auch ein bisschen unbeliebt und übernehme auch diese Rolle: Nein, ich bin gegen dieses Anliegen. Ich bin fundamental dagegen, weil ich glaube, dass wir einfach ehrlich sein müssen. Wir müssen auch mit der Bevölkerung ehrlich sein und ganz klar sagen: Es gibt zwei Möglichkeiten und keine dritte, es gibt nur zwei.

Die eine Möglichkeit ist, Sie haben Milizpolitikerinnen und -politiker, und die bringen dann Interessen, aber auch Kenntnisse in dieses Parlament. Die andere Möglichkeit ist, Sie haben Berufspolitiker und -politikerinnen, bezahlen denen einen 100-Prozent-Lohn und sagen: Von dem Moment an, wo du dieses Haus betrittst, musst du sämtliche anderen Tätigkeiten, Interessenvertretungen usw. aufgeben.

Ich bin der Meinung, dass unser System richtig ist. Das hat aber zur Folge, dass jemand aus seinem Beruf kommt, in seinem Beruf bleibt und damit auch seine Interessenvertretung mit seinen Kenntnissen mit hinein nimmt und diese dann gewinnbringend für das Parlament und für seine Tätigkeit einbringt. Auf der anderen Seite ist er oder sie aber natürlich damit Interessenvertreter oder -vertreterin: Ich arbeite an der Universität Zürich, d. h., für mich ist Forschung wichtig, ich bringe Interessen des Forschungsstandortes ein. Ich bin Vertreter des Kantons Zürich, ich bringe also die Interessen des Kantons Zürich ein. Ich bin auch ein Jurist und Anwalt und habe von dem her auch diese Interessen. Zum Beispiel bin

AB 2022 S 1371 / BO 2022 E 1371



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Wintersession 2022 • Zwölfte Sitzung • 15.12.22 • 08h15 • 19.414  
Conseil des Etats • Session d'hiver 2022 • Douzième séance • 15.12.22 • 08h15 • 19.414



ich im Vorstand der Stiftung für das Tier im Recht, ich bin also auch ein Interessenvertreter für Tierschutz. Jeder von Ihnen hat entsprechende Interessen. Das Wichtige ist, dass diese Interessen transparent sind. Die Wählerinnen und Wähler wählen mich im Wissen darum, welche Interessen ich hier in diesem Parlament vertrete. Wenn sie nicht transparent sind, ist es nicht in Ordnung. Solange sie transparent sind, ist es jedermann bekannt.

Die Alternative wäre, wie gesagt, ein Berufsparlament. Das hat natürlich Vorteile, weil die Leute dann vordergründig keine Interessen mehr vertreten. Allerdings sind ja auch Berufsparlamentarier keine Interessen-Eu-nuchen, die vom Himmel fallen, sondern sie bringen natürlich auch gewisse Interessen mit, auch wenn diese nicht offensichtlich sind.

Vor ein paar Wochen war ich an der Versammlung der Interparlamentarischen Union. Man hat mich aus Grünen der Neutralität an einen Tisch gesetzt, an dem rechts von mir der belarussische Delegationsleiter war, links von mir der albanische. Man hat mich darum gebeten, weil Belarus bekanntlich im Moment etwas heikel ist; man fand, es sei optimal, wenn ich als Schweizer Vertreter mich da hinsetzen würde. Gut, ich habe das gemacht, wir haben etwas miteinander gesprochen, und irgendwie sind wir auf die berufliche Tätigkeit gekommen. Ich habe gesagt, wir seien ein Milizparlament und ich sei noch an der Universität Zürich tätig. Da waren alle erstaunt: Was, arbeitet man als Schweizer Politiker noch? Kann man das, geht das noch? Das sei bei ihnen unmöglich! In Albanien und Belarus müsse man völlig neutral sein und könne nirgendwo arbeiten; unser System sei ja wahnsinnig, das verstehe man nicht. Plötzlich wird der Albaner nachdenklich und sagt zum belarussischen Kollegen: Weisst du, es ist schon lustig, die haben zwar so ein komisches System, aber wir haben viel mehr Korruption als die in der Schweiz.

So schlecht kann also unser System nun wirklich nicht sein. Der Witz ist: Bei uns herrscht Transparenz. Bei uns sieht man, woher die Leute kommen, bei uns sieht man, wofür die Leute einstehen. Alle stehen für irgendetwas ein. Dann ist auch klar, wofür man spricht und wofür man sich einsetzt.

Ich glaube, was wichtig ist, ist, dass wir unser System auch wirklich vertreten – deshalb habe ich auch mit Überzeugung Nein gesagt – und dass wir auch hinausgehen und unserer Bevölkerung sagen: Es ist nicht so, wie ihr denkt, das sind nicht alles korrupte Leute dort drin; nein, sie haben Interessen, sie stehen für Interessen ein, und jedermann soll wissen, welches diese Interessen sind. Deshalb habe ich in der Kommission mit Überzeugung für die Abschreibung dieses Vorstosses gestimmt.

**Mazzone** Lisa (G, GE): J'ai non seulement adhéré à la proposition de M. Rieder, mais j'étais même prête à défendre la proposition de la minorité lors de l'examen précédent au sein de ce conseil, avant la demande de renvoi en commission pour étudier la constitutionnalité du projet. Sur le fond, je suis totalement acquise à la proposition. Je pense que le phénomène qui est décrit existe, qu'il est problématique et – en tout cas, cela on peut le dire – qu'il remet en question, voire ébranle, la réputation, la crédibilité de l'intégrité du Parlement. A ce titre, ce problème mérite d'être soulevé, et on doit pouvoir y apporter des réponses.

Cela dit, s'agissant de la demande de M. Rieder, nous sommes donc retournés en commission pour étudier la question de la constitutionnalité plus en détail. Je dois dire que le rapport qui a été rendu par l'Office fédéral de la justice, même s'il a été contesté ici, m'a convaincue, et ce sur le plan de l'égalité devant la loi et de l'inégalité qui serait mise en place.

D'une part, j'ai été convaincue par l'argument qui a été énoncé par M. Caroni, à savoir l'inégalité de traitement entre des parlementaires qui ont une activité principale ou une activité accessoire – c'est le premier point, et il est difficile à contredire.

D'autre part, prenons la situation suivante impliquant deux parlementaires: l'un est depuis, disons, trois ans dans le conseil d'administration d'une entreprise ferroviaire, et l'autre n'est pas encore dans une entreprise de cars; les deux vont dans la Commission des transports et des télécommunications, et le premier peut y rester, mais le second, qui se fait offrir la possibilité de siéger dans le conseil d'administration d'une entreprise de cars, ne peut pas accepter ou alors il doit se retirer de la commission.

J'ai de la peine à voir ce qui différencie ces deux parlementaires dans les faits et dans l'exercice de leur activité de parlementaires. Le fait est que cette proposition ne permettra pas d'atteindre le but, puisque le but qu'on a essayé de viser était justement celui de garantir l'intégrité, la réputation et la crédibilité du Parlement. Dans la situation où le premier parlementaire, qui est depuis trois ou quatre ans dans une entreprise ferroviaire, siège dans cette commission, l'intégrité, la crédibilité et la réputation du parlementaire ne seront toujours pas garanties. L'objectif visé par le projet, qui était d'essayer de préserver l'intérêt public, ne sera pas rempli.

A ce titre, cette inégalité me pose problème. Vous avez raison, Monsieur Rieder, quand vous dites: les parlementaires qui n'ont pas de parti politique, qui ne sont pas membres d'un groupe, n'ont pas accès aux commissions. C'est vrai. On devrait se poser la question de savoir si cette situation est totalement acceptable. Une



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Wintersession 2022 • Zwölfte Sitzung • 15.12.22 • 08h15 • 19.414  
Conseil des Etats • Session d'hiver 2022 • Douzième séance • 15.12.22 • 08h15 • 19.414



différence réside – ce qui est semblable est semblable et ce qui est dissemblable est dissemblable – entre un parlementaire qui est dans un groupe et un parlementaire qui n'est pas dans un groupe, alors que l'on aurait deux parlementaires qui sont dans des groupes politiques, qui ont accepté un mandat dans une entreprise ferroviaire et l'un pourrait siéger dans une commission, alors que l'autre ne le pourrait pas. Honnêtement, cela me semble problématique et difficile à justifier. Surtout, cela ne me semble pas permettre de résoudre le problème que l'on essaie de résoudre. C'est là que je trouve que l'on ne devrait pas jouer avec la Constitution si, en définitive, on n'arrive pas à atteindre notre objectif.

Cela dit, en commission, nous avons discuté de solutions alternatives. Nous avons aussi reçu un rapport pour la mise en oeuvre de ces solutions. Une des possibilités évoquées – d'une autre nature puisqu'elle n'interdit à personne de siéger dans une commission et n'intervient pas directement dans cette question de représentation des intérêts et de réputation du Parlement – est la transparence des revenus des activités accessoires. On doit aujourd'hui déclarer les activités accessoires. On doit déclarer si elles sont rémunérées ou si elles ne le sont pas, mais on n'a aucune idée du montant assorti à ces activités accessoires. Cela peut être des montants extrêmement différents et qui placent ces activités accessoires dans une autre catégorie.

Pour améliorer la crédibilité et la réputation du Parlement, fournir une transparence supplémentaire à la population, aux votantes et aux votants, aux électrices et aux électeurs, serait de mon point de vue profitable. On n'est pas parvenu à un consensus en commission. Puisqu'il y avait une volonté relativement partagée d'avancer sur cette question, j'ai redéposé une initiative parlementaire qui prévoit d'établir la transparence par catégorie de revenu, donc de distinguer des catégories de revenu lié aux activités accessoires. On aura l'occasion de discuter prochainement de cette question à la Commission des institutions politiques, dans le cadre du traitement de cette initiative parlementaire.

C'est pour cette raison qu'aujourd'hui, bien que mon coeur me porte à soutenir cette proposition, j'ai décidé de ne pas soutenir l'initiative parlementaire Rieder et de suivre la majorité de la commission, qui propose de classer cet objet.

**Zopfi Mathias (G, GL):** Ich erlaube mir in meiner Funktion als Kommissionspräsident, hier noch das – wie sage ich dem jetzt? – Effizienzargument vorzubringen. Ich mag mich an gewisse Sendungen aus meiner Kindheit erinnern – vielleicht war es auch die "Sesamstrasse" –, in welchen gewisse Sachen immer wieder gezeigt wurden, damit man sie auch wirklich versteht. Hier haben wir genau den gleichen Fall: Wir waren in der Kommission, wir haben Anhörungen durchgeführt, dann waren wir wieder in der Kommission; wir sind in den Rat gegangen, dann haben wir den Rückwärtssalto gemacht, wie Kollege Rieder sagt, und sind wieder in die Kommission gegangen. Wir haben das Gutachten des BJ bestellt, waren dann natürlich wieder in der Kommission und sind letztlich heute wieder im Rat. Wir haben ein paar Wiederholungen

AB 2022 S 1372 / BO 2022 E 1372

durchgeführt, und ich kann Ihnen sagen: Wir haben verstanden. Wir haben verstanden, was das Anliegen ist, und wir haben verstanden, dass das Anliegen so schlicht nicht umsetzbar ist. Es ist weder vernünftig noch verfassungskonform umsetzbar.

Kollege Rieder argumentiert, dass Artikel 161 der Bundesverfassung die Grundlage bilde. Dann messen Sie den Text der parlamentarischen Initiative daran! Sie finden ihn auf Seite 3 des übrigens ausführlichen Berichtes, den die Kommission auch schriftlich abgeliefert hat. Sie sehen dort ganz unten den Satz geschrieben: "Nicht betroffen von dieser Regelung [...]." Das ist eben genau das Problem. Es geht um die hauptberuflichen Tätigkeiten; Kollege Caroni hat es bereits gesagt. Bei den hauptberuflichen Tätigkeiten haben Sie gerade eine Treuepflicht, eine gewisse Weisungsgebundenheit. Wie rechtfertigen Sie vor Artikel 161 der Bundesverfassung, dass Sie hauptberufliche Tätigkeiten ausnehmen wollen? Wie rechtfertigen Sie, dass Sie Tätigkeiten, die bereits beim Einsitz bestanden haben, ausnehmen?

Wenn Sie Artikel 161 der Bundesverfassung so auslegen, dann ist klar, dass das dem nicht standhält. Es ist eine falsche Auslegung von Artikel 161 der Bundesverfassung, weil dieser eben genau übersteuert, dass juristisch bindend eine Einflussnahme geschehen kann. Auch der Arbeitgeber kann auf unsere Entscheide in der Kommission und im Rat eben nicht Einfluss nehmen. Deshalb ist dieses Argument nicht stichhaltig, und deshalb sind die Ausnahmen gar nicht möglich. Dort liegt die Ungleichbehandlung. Die hauptberufliche Tätigkeit wird gegenüber der Mandatstätigkeit ungleich behandelt oder die schon bestehende gegenüber der neuen.

Jetzt kann Kollege Rieder sagen: Gut, dann lassen Sie die Ausnahmen weg; dann lösen wir das Problem, indem es keine Ausnahmen gibt. Auch da muss ich Ihnen sagen, dass Sie das wieder am Text der Initiative messen sollen. Im ersten Absatz steht: "Es sind gesetzliche Regelungen auszuarbeiten, wonach Mitglieder



## AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Wintersession 2022 • Zwölfte Sitzung • 15.12.22 • 08h15 • 19.414  
Conseil des Etats • Session d'hiver 2022 • Douzième séance • 15.12.22 • 08h15 • 19.414



der Bundesversammlung keine bezahlten Mandate von Unternehmen oder Organisationen annehmen dürfen, die von rechtlichen Regelungen betroffen sein könnten [...]." Denken Sie einmal durch, was es heisst, die Ausnahmen wegzulassen: Bei der zweiten Vorlage von heute, dem Geschäft 20.034, "Bundesgesetz über das Internationale Privatrecht. Änderung", wären offensichtlich alle Anwälte von diesen Regelungen betroffen. Alle Anwälte dürften nicht mehr in der Kommission für Rechtsfragen sein. Da würde es plötzlich einsam. Notariatsdigitalisierungsgesetz: Die Notare dürften nicht mehr in der Kommission für Rechtsfragen dabei sein. Wenn Sie Artikel 161 der Bundesverfassung so strikt auslegen, führt das dazu, dass Sie letztlich wirklich jede Möglichkeit ausschliessen, dass Leute, die mit der Materie vertraut sind, dabei sind. Ich glaube, man muss das sehen. Die Kommission hat das wirklich bedacht und sich nicht einfach nur auf das Gutachten des BJ abgestützt, sondern gesehen, dass die parlamentarische Initiative Rieder auch mit Abänderungen im Text so nicht umsetzbar ist. Es gibt Alternativen, das hat Kollege Rieder selber gesagt. Er sagt: Wenn das Problem von der Bevölkerung akzeptiert ist, also wenn es bekannt ist, kann man es über Transparenzvorschriften regeln. Die Kommission wollte das mehrheitlich nicht. Wir haben es gehört, es liegt wieder eine parlamentarische Initiative vor, dieses Mal von Kollegin Mazzzone. Die Kommission wird sich zwangsläufig noch einmal damit befassen müssen, ob Transparenzvorschriften eine Alternative sein könnten.

Ich bitte Sie, der Initiative keine Folge zu geben und die Kommission nicht in eine Zusatzrunde zu schicken. Wir haben verstanden, dass eine vernünftige und verfassungskonforme Umsetzung leider nicht möglich ist.

### *Abstimmung – Vote*

(namentlich – nominatif; 19.414/5604)

Für den Antrag der Kommission ... 34 Stimmen

Für den Antrag Rieder ... 8 Stimmen

(2 Enthaltungen)

**Präsidentin** (Häberli-Koller Brigitte, Präsidentin): Das Geschäft ist damit erledigt.