



Die Unvereinbarkeit zwischen Parlamentsmandat und der Mitgliedschaft in geschäftsleitenden oder beaufsichtigenden Organen bundesnaher Betriebe sowie der Mitgliedschaft in ausserparlamentarischen Kommissionen

Thomas Sägger, Dr. iur., Rechtsanwalt, Leiter Rechtsdienst der Schweizerischen Bundeskanzlei

1. Ausgangslage

Nach Art. 144 Abs. 1 Bundesverfassung (BV) dürfen die Mitglieder des Nationalrates und des Ständerates nicht gleichzeitig dem anderen Rat, dem Bundesrat oder als Richter dem Bundesgericht angehören. Die Bundesverfassung verankert damit den Grundsatz der personellen Gewaltenteilung zwischen den obersten Bundesbehörden¹, enthält aber sonst keine weiteren das Parlamentsmandat betreffenden Unvereinbarkeitsbestimmungen. Namentlich findet die nur für Vollämter - wie jenes eines Mitglieds des Bundesrates oder eines vollamtlichen Richters des Bundesgerichts - geltende sog. berufliche Unvereinbarkeit² auf das parlamentarische Milizsystem und damit auf das Parlamentsmandat keine Anwendung.

Der Gesetzgeber ist allerdings gestützt auf Art. 144 Abs. 3 BV befugt, weitere Unvereinbarkeiten vorzusehen. Für den Bereich des Parlamentsrechts bestanden im Rahmen der Arbeiten zur neuen Bundesverfassung folgende Vorstellungen: Zum einen sollten aus grundsätzlichen Überlegungen zur personellen Gewaltenteilung für National- und Ständerat dieselben Unvereinbarkeitsbestimmungen gelten. Zum andern sollten Unvereinbarkeiten mit einem Parlamentsmandat im Sinne einer differenzierten Einschränkung des passiven Wahlrechts nur noch jene Bundesangestellten betreffen, die *in bedeutendem Ausmass am Entscheidungsprozess der Exekutive* beteiligt sind. Gleichzeitig wurde eine Unvereinbarkeit für Verwaltungsräte "*öffentlicher Betriebe*" vorgeschlagen³.

Der Entwurf der Staatspolitischen Kommis-

sion des Nationalrates vom 1. März 2001 zum Parlamentsgesetz sah eine entsprechend differenzierte Regelung vor: Danach hätte eine Unvereinbarkeit nur für die *leitenden* Angestellten in den Stabsstellen des Bundesrates (Bundeskanzlei) und der Departemente (Generalsekretariate) bestanden⁴, hingegen nicht für deren übriges Personal, wobei in erster Linie an administrative Sekretariate gedacht wurde⁵. Sodann wurde eine Unvereinbarkeit für die Direktionsmitglieder der Ämter und Gruppen sowie für Personen in vergleichbarer Stellung in dezentralen Verwaltungseinheiten oder in Organisationen ausserhalb der Bundesverwaltung vorgeschlagen, in denen der Bund eine beherrschende Stellung innehat⁶. Schliesslich sollten auch vom Bundesrat gewählte Personen, die ihn in vom Bund beherrschten Körperschaften, Anstalten oder weiteren Organisationen vertreten, nicht der Bundesversammlung angehören dürfen⁷. Demgegenüber hielt der Bundesrat in seiner Stellungnahme vom 22. August 2001⁸ an der Unvereinbarkeit für das gesamte Bundespersonal und damit an einer restriktiven Regelung fest, sofern nicht abweichende gesetzliche Regelungen bestehen. Zur Begründung führte der Bundesrat aus, es gelte zu vermeiden, "dass sich Bedienstete des Bundes in einem inneren Konflikt zwischen der freien Ausübung ihres Mandates und der Loyalität zu ihren Vorgesetzten befinden" und dass die Bundesversammlung die ihr obliegende Kontrolle über Bundesrat und Bundesverwaltung ohne übermässige personelle Interessenverflechtung wahrnehmen könne⁹. Hinsichtlich der für bundesnahe Betriebe vorgese-

henen Unvereinbarkeitsregelung schlug der Bundesrat die Präzisierung vor, dass zum einen nur jene Betriebe erfasst werden sollen, denen Verwaltungsaufgaben übertragen wurden und zum andern, dass die Unvereinbarkeit auf Mitglieder geschäftsleitender und beaufsichtigender Organe eingeschränkt wird.

In der parlamentarischen Beratung setzte sich schliesslich die Fassung des Bundesrates durch und wurde geltendes Recht: Art. 14 Parlamentsgesetz (ParlG)¹⁰ regelt die Unvereinbarkeiten, Art. 15 ParlG das Vorgehen bei Eintritt einer Unvereinbarkeit. Beide Bestimmungen werden auf den 3. Dezember 2007 in Kraft treten¹¹.

2. Unvereinbarkeit für die Mitglieder geschäftsleitender und beaufsichtigender Organe

2.1. Die Auslegungsgrundsätze der Büros der eidgenössischen Räte

Nach Art. 14 Bst. e und f ParlG dürfen Mitglieder geschäftsleitender oder beaufsichtigender Organe von Organisationen und Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, die nicht der Bundesverwaltung angehören und die mit Verwaltungsaufgaben betraut sind, nicht gleichzeitig der Bundesverwaltung angehören, sofern dem Bund eine beherrschende Stellung zukommt. Diese offene Umschreibung ist in mehrerer Hinsicht konkretisierungsbedürftig, damit sie in der Praxis angewendet werden kann.

Aus diesem Grund haben die Büros von National- und Ständerat am 17. Februar

¹ Ruth Lüthi, St. Galler Kommentar zu Art. 144 BV, Zürich 2002, S. 1520, Rz. 3; Thomas Sägger, Die Bundesbehörden, Bern 2000, Kommentar zu Art. 144 BV, S. 149 ff., Rz. 19 ff.

² Art. 144 Abs. 2 BV. Zur beruflichen Unvereinbarkeit vgl. auch Thomas Sägger, Stämpflis Handkommentar zum RVOG, Bern 2007, S. 548 ff., Rz. 5 ff.

³ Bundesversammlung. Organisation, Verfahren, Verhältnis zum Bundesrat. Zusatzbericht der Staatspolitischen Kommissionen der eidgenössischen Räte zur Verfassungsreform vom 6. März 1997, BBl 1997 III 245, hier 260 f.; Vgl. auch Thomas Sägger, Parlamentsgesetz: Kommissionsentwurf und Stellungnahme des Bundesrates, in: Gesetzgebungsbulletin 4/2001, XXI ff., hier XXIII. Zur Vorgeschichte vgl. Parlamentarische Initiative. Bundesversammlung. Revision BV. Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 21. Oktober 1994, BBl 1995 I 1133, hier 1143-1150.

⁴ Art. 15 Abs. 3 Bst. b E-ParlG, BBl 2001 3626.

⁵ BBl 2001 3531.

⁶ Art. 15 Abs. 3 Bst. c E-ParlG, BBl 2001 3626.

⁷ Art. 15 Abs. 4 E-ParlG, BBl 2001 3626.

⁸ BBl 2001 5428.

⁹ BBl 2001 5436.

¹⁰ vom 13. Dezember 2002, SR 171.10.

¹¹ Art. 174 Abs. 3 ParlG.



2006 sog. Auslegungsgrundsätze erlassen¹². Diese Grundsätze bezwecken eine einheitliche Anwendung von Art. 14 Bst. e und f ParlG durch die Büros und dienen der Information der Ratsmitglieder sowie der Öffentlichkeit. Sie halten fest, dass sich die Büros bei der Auslegung der erwähnten Gesetzesbestimmungen von zwei Prinzipien leiten lassen: Zum einen sollen *Loyalitäts- und Interessenkonflikten* nach Möglichkeit vermieden werden, zum andern ist unter Berücksichtigung des *Milizcharakters der Bundesversammlung* im Zweifel die Vereinbarkeit zwischen Parlamentsmandat und anderer Tätigkeit anzunehmen¹³.

Sodann präzisieren die Auslegungsgrundsätze die Begriffe der Bundesverwaltung und der Organisationen des öffentlichen oder privaten Rechts, legen fest, wann eine Übertragung einer Verwaltungsaufgabe vorliegt und dem Bund eine beherrschende Stellung zukommt und umschreiben den Kreis der Mitglieder geschäftsleitender Organe¹⁴. Eine nicht abschliessende Liste im Anhang zu den Auslegungsgrundsätzen dient der Veranschaulichung.

Da sie nicht in unmittelbar verbindlicher und generell-abstrakter Weise Pflichten auferlegen, Rechte verleihen oder Zuständigkeiten festlegen, handelt es sich bei den Auslegungsgrundsätzen nicht um rechtsetzende Bestimmungen¹⁵. Vielmehr stellen sie eine Verwaltungsverordnung (Weisung, Richtlinie) dar, die sich im Unterschied zur Rechtsverordnung nicht direkt an Private richtet¹⁶ und daher auch nicht in der Amtlichen Sammlung des Bundesrechts, sondern im Bundesblatt veröffentlicht wird. Die Feststellung einer Unvereinbarkeit geschieht daher direkt gestützt auf Art. 15 ParlG, der direkt anwendbar ist, und nicht gestützt auf die Auslegungsgrundsätze.

Die Vorprüfung des Bestehens einer Unvereinbarkeit obliegt den Büros von National- und Ständerat¹⁷, die Feststellung der Unvereinbarkeit hingegen dem betreffenden Rat. Dessen Beschluss ist endgültig und es besteht keine Beschwerdemöglichkeit¹⁸.

Im Folgenden wird auf die im Gesetz umschriebenen persönlichen und sachlichen Voraussetzungen einer Unvereinbarkeit näher eingegangen, da sie in der Praxis immer wieder zu Schwierigkeiten führen.

2.2. Persönliche Voraussetzungen der Unvereinbarkeit

Die Unvereinbarkeit mit einem Parlamentsmandat besteht nur für Mitglieder *geschäftsleitender* Organe bundesnaher Betriebe, sowie für Personen, die den Bund in solchen Organisationen vertreten. Als geschäftsleitend sind jene Organe zu verstehen, die die Geschicke der Organisation operativ bestimmen, wie namentlich Direktionen, Vorstände, Geschäftsführer oder Konzernleiter. Bei den übrigen Personen wurde an Bundesvertretungen in den beaufsichtigenden Organen, d.h. in Verwaltungs-, Aufsichts-, Stiftungs- oder Instututsräte, gedacht¹⁹.

2.3. Sachliche Voraussetzungen der Unvereinbarkeit

Damit eine Unvereinbarkeit nach Art. 14 Bst. e oder f ParlG besteht, müssen drei sachliche Voraussetzungen erfüllt sein:

- Es muss sich um eine Organisationen oder Personen des öffentlichen oder privaten Rechts handeln, die nicht der Bundesverwaltung angehört;
- dieser Organisation oder Person ist eine Verwaltungsaufgabe übertragen worden;
- die Organisation oder Person wird vom Bund "beherrscht".

a) Organisationen oder Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, die nicht der Bundesverwaltung angehören

Diese Formulierung stammt aus Art. 178 Abs. 3 BV, der sie seinerseits aus Art. 2 Abs. 4 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG)²⁰ übernommen hat. Für Auslegungsfragen ist deshalb auf die entsprechenden Materialien zu diesen beiden Bestimmungen zurückzugreifen. Leider enthalten die Auslegungsgrundsätze der Büros keinen Hinweis auf die erwähnten Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen, was unter dem Aspekt der Einheit der Rechtsordnung zu bedauern ist.

Organisationen oder Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, die nicht der Bundesverwaltung angehören, stellen *juristische* Personen dar, die selbständig Träger von Rechten und Pflichten sind, wie Kör-

perschaften, Anstalten oder Stiftungen mit eigener Rechtspersönlichkeit²¹. Unerheblich ist, ob eine wirtschaftliche oder wie beim Verein eine nichtwirtschaftliche (ideelle) Zweckverfolgung im Vordergrund steht. Einheiten der dezentralen Bundesverwaltung, die über keine Rechtspersönlichkeit verfügen, gehören nicht dazu.

Mit Ausnahme des Zentrums für Information, Beratung und Bildung für Berufe in der internationalen Zusammenarbeit (CINFO), bei dem es sich nur um die Geschäftsstelle einer Stiftung handelt, erfüllen alle im Anhang zu den Auslegungsgrundsätzen enthaltenen Organisationen das erwähnte Kriterium der Rechtspersönlichkeit. Die Liste ist allerdings nicht vollständig, da sie weitere bundesnahe Organisationen mit eigener Rechtspersönlichkeit nicht aufführt, wie bspw. die Swissmedic, das Institut für Geistiges Eigentum (IGE), das Schweizerische Institut für Rechtsvergleichung (SIR) oder die Pensionskasse des Bundes (Publica). Dieser Mangel lässt sich dadurch erklären, dass bei der Erstellung der Liste auf die Konzeption der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV)²² zurückgegriffen wurde, der die erwähnten Organisationen in ihrem Anhang als Einheiten der dezentralen Bundesverwaltung betrachtet. Die durch die RVOV vorgenommene Konzeption ist indessen verfehlt, weil sie rechtlich verselbständigte Organisationen mit Verwaltungseinheiten ohne eigene Rechtspersönlichkeit gleichsetzt²³. Das führt nicht nur zu Unklarheit und Verwirrung, sondern auch zu stossenden sachlichen Ergebnissen wie im vorliegenden Fall: Im Unterschied zu den übrigen bundesnahen Organisationen im Anhang zu den Auslegungsgrundsätzen werden bei Swissmedic, IGE, SIR und Publica nicht nur die Mitglieder geschäftsleitender und beaufsichtigender Organe, sondern wie bei der Bundesverwaltung alle Angestellten von der Unvereinbarkeit erfasst. Diese weitgehende Einschränkung des passiven Wahlrechts lässt sich nicht rechtfertigen: Für die weder mit der Geschäftsführung noch mit der Aufsicht betrauten Mitarbeiter in den erwähnten Organisationen besteht kein besonderer Loyalitäts- und Interessenkonflikt, der deutlich über die mit einem Parlamentsmandat verbundene

¹² BBl 2006 4043.

¹³ Ziff. 2 und 3 Auslegungsgrundsätze.

¹⁴ Ziff. 5-12 Auslegungsgrundsätze.

¹⁵ Art. 22 Abs. 4 ParlG.

¹⁶ Vgl. auch Satz 2 von Ziff. 18 der Auslegungsgrundsätze, wonach die Liste im Anhang keine Rechtswirkung entfalte.

¹⁷ Art. 9 Abs. 1 Bst. i Geschäftsreglement des Nationalrats (GRN) vom 3. Oktober 2003 (SR 171.13); Art. 6 Abs. 1 Bst. i Geschäftsreglement des Ständerates (GRS) vom 20. Juni 2003 (SR 171.14).

¹⁸ Ziff. 18 Auslegungsgrundsätze.

¹⁹ BBl 2001 5437. Anders Ziff. 12 Auslegungsgrundsätze, die solche Vertretungen auch als "geschäftsleitend" bezeichnen, was allerdings nicht der üblichen Terminologie entspricht.

²⁰ vom 21. März 1997, SR 172.010.

²¹ Beispiele bei Sägesser, Stämpflis Handkommentar zum RVOG (Fn 2), S. 47, Rz. 151 ff.

²² vom 25. November 1998, SR 172.010.1.

²³ Vgl. die Kritik bei Sägesser, Stämpflis Handkommentar zum RVOG (Fn 2), S. 35, Rz. 103.



und zulässige Interessenvertretung hinausgehen würde, da sie sich zu wenig nahe am Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozess des Bundesrates befinden. Zu beachten ist auch, dass die Aufsicht des Bundesrates über die Einheiten der Bundesverwaltung aufgrund seiner Führungs- und Leitungsfunktion wesentlich weiter geht, als über rechtlich verselbständigte bundesnahe Organisationen, bei denen die Wahrnehmung der Eigener Interessen im Vordergrund steht²⁴. Die Wahrnehmung der parlamentarischen Oberaufsicht ist daher nicht in Frage gestellt, wenn die Unvereinbarkeit auch bei den erwähnten Organisationen nur für Mitglieder geschäftsleitender und beaufsichtigender Organe gelten würde.

b) Übertragung einer Verwaltungsaufgabe

Die Übertragung einer Verwaltungsaufgabe kann von Verfassung wegen nur durch *formelles Gesetz* erfolgen (vgl. Art. 178 Abs. 3 BV). Schliesst der Bund mit privaten Organisationen oder Personen hingegen Leistungsvereinbarungen ab, überträgt er keine Aufgabe im eigentlichen Sinn, sondern bedient sich bestimmter Organisationen zum Vollzug der ihm obliegenden Aufgaben oder nimmt auf die zu erbringende Leistung Einfluss. Ebenso liegt bei einer Konzessions- oder Bewilligungserteilung oder bei der blossen Beschaffung von Gütern, die die Verwaltung zur Erfüllung ihrer Aufgaben benötigt (sog. Bedarfsverwaltung oder administrative Hilfstätigkeit), keine Aufgabenübertragung vor. Von der Aufgabenübertragung ist sodann der Aufgabenverzicht zu unterscheiden²⁵. Der Anhang zu den Auslegungsgrundsätzen enthält zum einen Organisationen und Personen sind durch Spezialgesetz geschaffen wurden, das die ihnen übertragenen Verwaltungsaufgaben umschreibt²⁶. Zum andern sind aber auch Organisationen und Personen aufgelistet, deren Aufgaben nicht durch Bundesgesetz übertragen werden, sondern mittels Leistungsvereinbarungen oder –aufträgen²⁷. Sie erfüllen das Kriterium der formellgesetzlichen Aufgaben-

übertragung nicht. Im Sinne einer klaren Grenzziehung sollte darauf verzichtet werden, die Unvereinbarkeit auch für solche Organisationen vorzusehen. Oder wie sonst lässt sich begründen, warum bspw. die obligatorischen Krankenversicherer nicht in die Liste zu den Auslegungsgrundsätzen aufgenommen wurden?²⁸

c) Beherrschung durch den Bund

Eine Unvereinbarkeit besteht nur, *sofern* dem Bund eine beherrschende Stellung zukommt. Der Bundesrat führt dazu in seiner Stellungnahme zum Parlamentsgesetz aus: "Von einer beherrschenden Stellung ist auszugehen, wenn der Bund am Stamm-, Grund- und Aktienkapital von Unternehmen mit mehr als 50 Prozent beteiligt ist, aber auch, wenn er die Zusammensetzung der geschäftsleitenden oder beaufsichtigenden Organe grösstenteils bestimmt."²⁹ Die Auslegungsgrundsätze haben diese Kriterien übernommen³⁰, nehmen darüber hinausgehend eine beherrschende Stellung aber immer auch dann an, "wenn die Organisation oder juristische Person von der Finanzierung durch den Bund abhängig ist und dieser die Art der Aufgabenerfüllung wesentlich beeinflusst (...). Eine finanzielle Abhängigkeit besteht, wenn zumindest 50 Prozent der Einkünfte einer Organisation oder juristischen Person aus Beiträgen des Bundes besteht."³¹ Diese weitgehende Auslegung geht auf ein Gutachten von Professor Georg Müller zurück, das im Auftrag der Generalsekretärin der Bundesversammlung am 5. Mai 2004 zu Fragen der Auslegung von Art. 14 Bst. e und f ParlG erstattet wurde. Er kommt darin zum Schluss, dass eine beherrschende Stellung des Bundes auch dann anzunehmen sei, "wenn eine Organisation nicht über die Beteiligungsrechte, sondern über die ihr zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel gesteuert wird"³². Es ist unbestritten, dass über die Zurverfügungstellung der finanziellen Mittel auf die Aufgabenerfüllung Einfluss genommen werden kann. Zu beachten ist allerdings, dass im schweizerischen Milizsystem Par-

lamentsmitglieder in einer Vielzahl von Beziehungen und Interessenbindungen stehen, bspw. aufgrund ihrer beruflichen Tätigkeit, der Einsitznahme in Führungs- und Aufsichtsgremien oder durch die Wahrnehmung von Beratungs- und Expertentätigkeiten. Dass sich daraus Konflikte zwischen einer möglichst freien Wahrnehmung des Parlamentsmandates und der Vertretung anderer Interessen ergeben können, ist unbestritten, aber rechtlich nicht verboten. Das parlamentarische Milizsystem erlaubt den Ratsmitgliedern, Mehrfachrollen in Politik, Gesellschaft und Wirtschaft wahrzunehmen³³: Verfassung³⁴ und Gesetz³⁵ verlangen nur die Offenlegung solcher Interessenbindungen³⁶. Aus diesen institutionellen Gründen ist das Vorliegen einer Unvereinbarkeit zwischen Parlamentsmandat und einer anderen Tätigkeit grundsätzlich *restriktiv* anzunehmen. Auf das Kriterium der finanziellen Abhängigkeit vom Bund wäre danach zu verzichten, zumal die Beeinflussung über eine Steuerung der finanziellen Mittel nicht die Regel ist: Ein Grossteil der finanziellen Mittel des Bundes stellen ohnehin gebundene Ausgaben dar, deren Änderung eine vorgängige Anpassung der entsprechenden spezialgesetzlichen Aufgabenbestimmungen erfordern.

Ein Verzicht auf das nicht einfach festzustellende Kriterium der finanziellen Abhängigkeit würde schliesslich zu einer klareren Eingrenzung der betroffenen Organisationen führen, als dies heute der Fall ist. Das läge im Interesse der Rechtssicherheit und einer konstanten Praxis. Eine beherrschende Stellung des Bundes, die zu einer Unvereinbarkeit zwischen Parlamentsmandat und anderer Tätigkeit führt, wäre demnach nur dann gegeben, wenn der Bund bei Kapitalgesellschaften über eine *Mehrheitsbeteiligung* verfügt und bei personenbezogenen Gesellschaften die Zusammensetzung der geschäftsleitenden oder beaufsichtigenden Organe *mehrheitlich* bestimmt. Keine Unvereinbarkeit läge vor bei einer Minderheitsbeteiligung des Bundes oder bei einer bloss finanziellen Abhängigkeit.

²⁴ Sägeser, Stämpfli Handkommentar zum RVOG (Fn 2), S. 158 f., Rz. 46 ff.

²⁵ Sägeser, Stämpfli Handkommentar zum RVOG (Fn 2), S. 31, Rz. 85.

²⁶ Rüstungsunternehmen des Bundes Ruag, Schweiz Tourismus, Schweiz. Bundesbahnen SBB, Schweiz. Gesellschaft für Hotelkredit SGH, Schweiz. Nationalbank SNB, Schweiz. Post, Schweiz. Radio- und Fernsehgesellschaft SRG, Schweiz. Unfallversicherungsgesellschaft SUVA, Schweiz. Nationalfonds SNF, Skyguide, Swisscom.

²⁷ Bspw. Billag AG, Proviande, Osec Business Network Switzerland, Sapomp Wohnbau AG, Schweizerischer Verband für personelle Entwicklungszusammenarbeit UNITÉ, Akademien der Geistes- und Sozialwissenschaften, der Naturwissenschaften und der technischen Wissenschaften, Treuhandstelle Milch GmbH, Zentrum für internationale Landwirtschaft.

²⁸ In anderem, aber verwandtem Zusammenhang (Vorlage 06.079; vgl. dazu unten Ziff. 3) wurde ein entsprechender Einzelantrag Marti gestellt, vom Nationalrat aber – nicht nur aus materiellen, sondern auch aus formalen Gründen (der Antrag lag der vorberatenden Kommission nicht vor) – am 5.3.2007 mit 89 zu 60 Stimmen abgelehnt.

²⁹ BBl 2001 5437. Das Kriterium der mehrheitlichen Kapitalbeherrschung entstammt Art. 8 Abs. 1 Bst. e Finanzkontrollgesetz (FKG) vom 28. Juni 1967 (SR 614.0), der den Bereich der Finanzaufsicht durch die Eidg. Finanzkontrolle regelt.

³⁰ Ziff. 10 Auslegungsgrundsätze.

³¹ Ziff. 11 Auslegungsgrundsätze.

³² Georg Müller, Rechtsgutachten betreffend Auslegung und Inkraftsetzung von Unvereinbarkeitsbestimmungen des Parlamentsgesetzes vom 5. Mai 2004, S. 8.

³³ Philippe Mastroradi, St. Galler Kommentar, Vorbemerkungen zu Art. 148-173, Zürich 2002, S. 1535, Rz. 4.

³⁴ Art. 161 Abs. 2 BV.

³⁵ Art. 11 ParlG.

³⁶ Vgl. Sägeser, Die Bundesbehörden (Fn 1), Kommentar zu Art. 161 BV, S. 259 ff., Rz. 35 ff.



2.5. Schlussfolgerungen

Art. 15 Bst. e und f ParlG verwendet offene Bestimmungen, die auslegungsbedürftig sind. Soweit es um die Bestimmung des Bestandes der bundesnahen Betriebe (Organisationen und Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, die nicht der Bundesverwaltung angehören) und um die Betreuung mit Verwaltungsaufgaben geht, können zur Klärung Art. 178 Abs. 3 BV und Art. 2 Abs. 4 RVOG sowie die entsprechenden Materialien beigezogen werden. Das gewährleistet die Widerspruchsfreiheit und Kohärenz der Rechtsordnung. Auch hinsichtlich der Definition der beherrschenden Stellung des Bundes bestehen genügend Anhaltspunkte in den Vorarbeiten zum Parlamentsgesetz.

Die Grundsätze der Büros vermögen den Ansprüchen nach einer einheitlichen Auslegung und Anwendung von Art. 15 Bst. e und f ParlG in National- und Ständerat nur teilweise zu genügen. Zu begrüssen ist, dass die im vorliegenden Fall massgeblichen Auslegungsleitlinien – Vermeidung von Loyalitäts- und Interessenkonflikten einerseits, Berücksichtigung des Milizcharakters der Bundesversammlung andererseits – ausdrücklich festgehalten werden. Mit diesen Leitlinien nur bedingt vereinbar scheinen mir demgegenüber die allzu weitgehende Auslegung, wann von einer beherrschenden Stellung des Bundes ausgegangen wird, und der allzu weite Kreis der im Anhang enthaltenen Organisationen. Ihres lückenhaften, rein informativen und nicht abschliessenden Charakters³⁷ wegen vermag die Liste im Anhang zu den Auslegungsgrundsätzen den praktischen Bedürfnissen nicht hinreichend gerecht zu werden, da im Einzelfall gleichwohl umfangreiche Abklärungen gemacht werden müssen.

Die Auslegungsgrundsätze tragen folglich nur dann wirksam zu einer kohärenten Verwaltungspraxis bei, wenn der Kreis derjenigen Organisationen und Personen, die von einer Unvereinbarkeit zum Parlamentsmandat betroffen sind, von Anfang an eng umschrieben wird, so dass sich eine abschliessende Liste ergibt. Denkbar wäre

aber auch, auf den Erlass von Auslegungsgrundsätzen zu verzichten, sich auf eine normative Verankerung der beiden erwähnten Auslegungsleitlinien – sei das in der Parlamentsverwaltungsverordnung³⁸ oder in den jeweiligen Geschäftsreglementen der beiden Räte – zu beschränken und die weitere Entwicklung der Praxis der Büros zu überlassen, wobei diese sich bei der Vorbereitung der Anträge an National- oder Ständerat untereinander koordinieren müssen³⁹. Eine solche Heraufstufung von der Weisungs- auf die Verordnungsebene würde den beiden Leitlinien auch das Gewicht geben, das ihnen aus institutionellen Gründen gebührt.

3. Die Unvereinbarkeit zwischen Parlamentsmandat und Mitgliedschaft in ausserparlamentarischen Kommissionen

Art. 14 Bst. c ParlG verankert unter Vorbehalt spezialgesetzlicher Bestimmungen eine generelle Unvereinbarkeit zwischen Parlamentsmandat und der Anstellung bei Einheiten der zentralen und dezentralen Bundesverwaltung. Ausserparlamentarische Kommissionen sind vom Bund eingesetzte Gremien, die für Regierung und Verwaltung im Rahmen ihres Auftrages öffentliche Aufgaben erfüllen⁴⁰. Sie können zum Bestand der dezentralen Bundesverwaltung gerechnet werden⁴¹.

Nach Art. 15 Bst. c ParlG wird von der Unvereinbarkeit das "Personal der dezentralen Bundesverwaltung" erfasst. Unklar war nach dieser Formulierung, ob damit nur die Mitarbeiter in den Sekretariaten von ausserparlamentarischen Kommissionen erfasst werden oder auch die Kommissionsmitglieder selber.

Der Rechtsdienst der Schweizerischen Bundeskanzlei vertrat die Haltung, dass Art. 14 Bst. c ParlG das Bestehen eines Arbeitsverhältnisses voraussetze. Ein solches liegt nur bei den Mitarbeitenden der Kommissionssekretariate vor. Demgegenüber stünden die Kommissionsmitglieder in einem Auftragsverhältnis, weshalb die Unvereinbarkeit für solche Milizorgane

nicht gelte. Das sei zwar unter dem Gesichtspunkt der Gewaltenteilung unbefriedigend, erkläre aber auch, weshalb nach Art. 8 Abs. 2 der Kommissionenverordnung⁴² ausnahmsweise Mitglieder der Bundesversammlung in ausserparlamentarische Kommissionen gewählt werden können⁴³. Demgegenüber kamen das Bundesamt für Justiz⁴⁴ und der Rechtsdienst der Parlamentsdienste⁴⁵ aufgrund einer teleologischen Auslegung zum Schluss, dass die Unvereinbarkeit nach Art. 14 Bst. c ParlG weit zu verstehen sei und auch die Mitglieder ausserparlamentarischer Kommissionen erfasse. Von keiner Seite wurde hingegen die Interpretationsbedürftigkeit dieser Bestimmung bestritten.

Am 22. September 2006 legte der Bundesrat eine Botschaft vor⁴⁶, mit der er im Hinblick auf die Gesamterneuerungswahlen des Nationalrates im Herbst 2007 durch eine Revision von Art. 14 Bst. c ParlG Klarheit schaffen wollte. Er sprach sich im Sinne des Gewaltenteilungsprinzips für eine vollständige Unvereinbarkeit zwischen Parlamentsmandat und Mitgliedschaft in ausserparlamentarischen Kommissionen aus. Aus diesem Grund beantragte der Bundesrat eine Ergänzung der gesetzlichen Bestimmung durch eine ausdrückliche Erwähnung der Mitglieder ausserparlamentarischer Kommissionen. National- und Ständerat beschlossen demgegenüber, eine Unvereinbarkeit nur für sog. Behördenkommissionen vorzusehen, die über Entscheidkompetenzen verfügen⁴⁷. Für Verwaltungskommissionen mit rein beratenden Aufgaben soll demgegenüber keine Unvereinbarkeit bestehen⁴⁸. Dass auch Verwaltungskommissionen mit ihren materiellen Stellungnahmen, Empfehlungen, Informationen und Anregungen in bedeutendem Ausmass an den Entscheidungsgrundlagen für den Bundesrat beteiligt sein können⁴⁹, vermochte nicht zu überzeugen. Obwohl die verabschiedete Fassung dem Gewaltenteilungsprinzip nicht vollständig entspricht, ist immerhin die unter dem früheren Recht bestandene Unklarheit über den Anwendungsbereich geklärt worden.

³⁷ Ausdrücklich Ziff. 17 und 18 der Auslegungsgrundsätze.

³⁸ ParlVV, vom 3. Oktober 2003 (SR 171.115).

³⁹ Dazu käme die aus den beiden Büros gebildete Koordinationskonferenz (Art. 37 ParlG) in Frage.

⁴⁰ Sägeser, Stämpfli Handkommentar zum RVOG (Fn 2), S. 508, Rz. 20.

⁴¹ Sägeser, Stämpfli Handkommentar zum RVOG (Fn 2), S. 24 f., Rz. 69 ff.

⁴² vom 3. Juni 1996 (SR 172.31).

⁴³ Stellungnahme vom 9. März 2006.

⁴⁴ Stellungnahme vom 1. Mai 2006.

⁴⁵ Stellungnahme vom 9. März 2006.

⁴⁶ Botschaft zur Änderung des Parlamentsgesetzes (Unvereinbarkeit mit Mitgliedschaft in ausserparlamentarischen Kommissionen) vom 22. September 2006, BBl 2006 8009.

⁴⁷ Beschluss des Ständerates vom 20.12.2006 mit 26 zu 14 Stimmen; Zustimmung des Nationalrates vom 5.3.2007 mit 103 zu 45 Stimmen.

⁴⁸ Nach dem Vorschlag des Bundesrates wären total 14 Kommissionen (2 Behörden-, 12 Verwaltungskommissionen) und 22 Ratsmitglieder (18 National-, 4 Ständeratsmitglieder) von der Unvereinbarkeit betroffen gewesen. Die beschlossene Fassung betrifft noch zwei Kommissionen und 3 Ratsmitglieder (2 Nationalratmitglieder, 1 Ständeratsmitglied).

⁴⁹ BBl 2006 8012.