

zu 10.511/10.517

**Parlamentarische Initiativen
Karenzfrist bei Mandaten und Funktionen
für ehemalige Bundesräte/Einschränkung von Mandaten
von ehemaligen Bundesräten und Bundesrätinnen**

**Bericht vom 3. Mai 2013 der Staatspolitischen Kommission
des Nationalrats**

Stellungnahme des Bundesrates

vom 3. Juli 2013

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Zum Bericht vom 3. Mai 2013¹ der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats über den Entwurf für ein Bundesgesetz über die Karenzfrist für ehemalige Bundesratsmitglieder und oberste Kader der Bundesverwaltung nehmen wir nach Artikel 112 Absatz 3 des Parlamentsgesetzes nachfolgend Stellung.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

3. Juli 2013

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Ueli Maurer

Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

¹ BBl 2013 5215

Übersicht

Das schweizerische Regierungs- und Politiksystem beruht auf dem Milizsystem. Bundesrätinnen und Bundesräte üben vor ihrer Wahl und Amtsaufnahme einen Beruf aus und sollen dies auch nach der Amtsniederlegung wieder tun können. Die breite Berufserfahrung der Magistraten und Angehörigen des obersten Kadern ist anerkannt und trägt zur guten Regierungsführung bei.

Transparenz wird im gesamten Exekutivsystem gefordert und durchgesetzt. Entscheide sind jederzeit nachvollziehbar und werden aufgrund genau definierter, reglementierter und ständig überprüfter Prozesse vorbereitet und gefasst. Darüberhinaus werden die in der Gesetzesvorlage zum Bundespersonalgesetz ausdrücklich genannten Aufsichts-, Veranlagungs- oder Vergabeentscheide durch anfechtbare Verfügungen erlassen und unterstehen der richterlichen Kontrolle. Es bleibt kein Raum, um wirtschaftliche Sonderinteressen zu verfolgen oder einzelnen Unternehmen ungerechtfertigte Vorteile zu verschaffen.

Es gehört zur Schweizer Tradition, dass sich Mitglieder des Bundesrates nach ihrem Rücktritt zu Gunsten von Wirtschaft und Gesellschaft einbringen, zumal wenn sie jung aus dem Amt scheidern. Aufgrund ihrer Erfahrung und Vernetzung bringen sie sowohl für die Privatwirtschaft als auch für die Mitarbeit in gemeinnützigen Organisationen die nötigen Voraussetzungen mit.

Die Annahme von einzelnen Mandaten durch ehemalige Mitglieder des Bundesrates oder hohe Kaderangestellte des Bundes hat in den vergangenen Jahren für Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit gesorgt. Diese Einzelfälle rechtfertigen indessen keine gesetzgeberische Aktivität. Weder Moral noch Ethik kann gesetzlich verankert werden. Das Vertrauen in die Bundesbehörden ist in der Schweiz weiterhin hoch. Der Bundesrat beantragt deshalb, auf die Vorlage nicht einzutreten oder sie gegebenenfalls abzulehnen.

Stellungnahme

1 Ausgangslage

Es entspricht einer langjährigen Tradition, dass Mitglieder des Bundesrates nach ihrem Ausscheiden aus der Regierung Aufgaben in wirtschaftsorientierten oder gemeinnützigen Organisationen oder Gremien übernehmen. Einzelne Mandatsübernahmen in wirtschaftlichen Unternehmungen durch ehemalige Mitglieder des Bundesrates haben in den vergangenen Jahren für besondere Aufmerksamkeit in der Öffentlichkeit gesorgt. Aufgrund dieser Einzelfälle reichten Nationalrat Max Binder am 2. Dezember 2010 und Nationalrätin Susanne Leutenegger Oberholzer am 9. Dezember 2010 je eine parlamentarische Initiative (10.511 Karenzfrist bei Mandaten und Funktionen für ehemalige Bundesräte bzw. 10.517 Einschränkung von Mandaten von ehemaligen Bundesräten und Bundesrätinnen) ein. Beide Initiativen verlangen ein zeitlich befristetes Verbot der Übernahme bezahlter Mandate und Funktionen für ehemalige Mitglieder des Bundesrates.

Die Staatspolitischen Kommissionen von Nationalrat (SPK-N) und Ständerat (SPK-S) haben den beiden Initiativen am 31. März bzw. am 27. Juni 2011 Folge gegeben und dem zuständigen Sekretariat zur Ausarbeitung einer Gesetzesvorlage überwiesen. An den Sitzungen vom 16. November 2012 und vom 17. Januar 2013 beriet die SPK-N den Vorentwurf und verabschiedete unter Kenntnisnahme der Stellungnahmen der Personalverbände am 3. Mai 2013 einen Gesetzesentwurf zuhanden des Nationalrats und zur Stellungnahme an den Bundesrat.

2 Stellungnahme des Bundesrates

2.1 Allgemeine Bemerkungen

2.1.1 Zur Zielsetzung der Vorlage

Nach Ansicht der Mehrheit der SPK-N soll die neue Regelung das Ansehen der Institution des Bundesrates wahren. Jeder Anschein, wonach Mitglieder des Bundesrates während ihrer Amtszeit gezielt persönliche wirtschaftliche Sonderinteressen verfolgen, soll verhindert werden. Damit impliziert die Kommission, dass Mitglieder des Bundesrats eigene Interessen über die Interessen des Landes stellen könnten.

Der Bundesrat verwahrt sich ausdrücklich gegen diesen impliziten Vorwurf. Er vertritt den Standpunkt, dass die betreffenden ehemaligen Amtsträger in die fraglichen Tätigkeiten aufgrund ihrer persönlichen Fähigkeiten berufen wurden. Er weist entschieden jeden Verdacht zurück, wonach die in Frage stehenden Tätigkeiten während der Amtszeit in irgend einer Form vorbereitet worden seien.

Der Bundesrat teilt die Meinung der Minderheit der vorberatenden Kommission, dass die Vorlage ein diffuses Misstrauen ausdrückt und die Regierung und ihre Mitglieder einem Generalverdacht aussetzt. Der Bundesrat beantragt, auf die Vorlage nicht einzutreten.

2.1.2 Verzicht auf eine einzelfallbezogene Gesetzgebung mit Mängeln

Einzelfälle sollten nicht zu gesetzgeberischer Tätigkeit führen; vauseilende gesetzgeberische Tätigkeit schwächt das gesamte rechtsstaatliche System. Gesetze, die kaum durchsetzbar sind – wie die hier vorliegenden Bestimmungen – bleiben leerer Buchstabe. Je mehr solche Gesetze erlassen werden, desto misstrauischer wird der einzelne Bürger und die einzelne Bürgerin dem gesamten System gegenüberstehen. Dadurch wird die Glaubwürdigkeit und das Ansehen der Institutionen geschwächt. Eine derartige Regelung würde das Vertrauen in die Exekutive schmälern. Dies hat die Minderheit der vorberatenden Kommission erkannt.

Wesentliche Vollzugsfragen werden mit der Vorlage nicht geregelt. So dürften in vielen Fällen Unklarheiten darüber bestehen, ob eine bestimmte Tätigkeit unter die von der SPK-N vorgeschlagenen Bestimmungen fällt. Unter Umständen verzichten zurückgetretene Amtsträger dann sogar auf bestimmte Tätigkeiten, obwohl diese niemanden gestört hätten.

2.2 Bestehende Transparenzmassnahmen

2.2.1 Verhaltenskodex des Bundesrates

Im Zuge der Diskussionen über die hier behandelte Problematik hat der Bundesrat bereits im Dezember 2011 das Aide-mémoire für die Mitglieder des Bundesrats und den Bundeskanzler oder die Bundeskanzlerin mit einer Bestimmung über die Annahme von Mandaten nach der Amtsniederlegung ergänzt. Mitglieder des Bundesrates, die nach dem Ausscheiden aus dem Amt eine Erwerbstätigkeit aufnehmen, haben bei der Auswahl von Mandaten und Funktionen die erforderliche Sorgfalt walten zu lassen und auf eine Tätigkeit, bei der Interessenkonflikte aufgrund ihres früheren Amtes entstehen können, zu verzichten.²

2.2.2 Transparenzmassnahmen in besonders sensiblen Bereichen der Verwaltungstätigkeit

Die Vorlage der SPK-N zielt auf die Mitglieder des Bundesrates in ihrer Funktion als Vorsteherinnen und Vorsteher ihrer jeweiligen Departemente sowie die Topkader der Verwaltung ab. In der Bundesverwaltung wird problematisches Verhalten (Geschenkannahme, «Anfüttern», Vetternwirtschaft) offensiv thematisiert. Ein breit aufgezogenes Dispositiv trägt dazu bei, solches Verhalten zu verhindern. Mittels Dienstanweisungen und internen Richtlinien³, wird deutlich gemacht, welche Verhaltensweisen verpönt sind. Zudem sind die Entscheidungsprozesse in den heiklen Bereichen so aufgebaut, dass keine Entscheide durch einzelne Personen getroffen werden können, die dadurch eigene wirtschaftliche Interessen verfolgen könnten.

² Anhang 2 Ziffer 10 Aide-mémoire.

³ Verhaltenskodex Bundesverwaltung vom 15. August 2012, BBl 2012 7873

Aufsichtsentscheide

Die mit Aufsichtsentscheiden befassten Behördenkommissionen⁴ unterstehen gesetzlichen Revisions- und Kontrollvorschriften⁵. In den regelmässigen Berichten legen die behördlichen Aufsichtskommissionen detailliert öffentlich Rechenschaft über ihre Tätigkeiten ab⁶. Entscheide der Behördenkommissionen werden mit anfechtbaren Verfügungen eröffnet und können durch die unabhängigen Rekurs- und Beschwerdeinstanzen überprüft werden. Es besteht kein Raum für Aufsichtsentscheide, die individuelle wirtschaftliche Interessen begünstigen. Darüber hinaus beachten die Mitglieder der Aufsichtskommissionen strenge interne Anweisungen bezüglich des Umgangs mit Interessenskonflikten⁷ oder Insiderwissen. Mitarbeitende der Aufsichtskommissionen sind über die Beendigung ihrer Tätigkeit hinaus an das Amtsgeheimnis gebunden⁸.

Veranlagungsentscheide

Veranlagungsentscheide, sei es der Steuerbehörden oder der Zollbehörden, werden regelmässig als anfechtbare Verfügungen eröffnet und können durch die unabhängigen Rekurs- und Beschwerdeinstanzen überprüft werden. Die Entscheide werden aufgrund genau definierter Prozesse und auf der Basis der Daten gefällt, die durch die zu veranlagende Privatperson oder das zu veranlagende Unternehmen eingereicht wurden⁹. Transparente Verfahren und die publizierten Veranlagungstarife lassen keinen Raum für die Verfolgung wirtschaftlicher Sonderinteressen einzelner Entscheidsträger.

Vergabeentscheide

Entscheidsträger und Mitarbeiter der zentralen Beschaffungsstellen des Bundes¹⁰, werden in regelmässigen Intervallen geschult und auf die entsprechenden Weisungen und die Folgen der Nichteinhaltung aufmerksam gemacht¹¹. Dem sogenannten Vier-Augen-Prinzip wird im Beschaffungswesen besonders hohe Aufmerksamkeit geschenkt. Der Einsatz technischer Hilfsmittel (Auswertungstools) sorgt ergänzend für dessen Durchsetzung.

Die Prozesse, die zur Entscheidungsfindung führen, sind festgelegt und werden regelmässig überprüft¹². Die Vergabeentscheide werden den teilnehmenden Anbietenden mit anfechtbarer Verfügung eröffnet und können mit Beschwerde ans Bundesverwaltungsgericht angefochten und überprüft werden¹³.

4 Z.B. FINMA, WEKO, ComCom, EIKom uvm.

5 Z.B. Art. 12 FINMAG, SR 956.1; Art. 26 ParlG, SR 171.10

6 Z.B. Berichte und Dokumentationen der WEKO unter www.weko.admin.ch > Dokumentation

7 Vgl. Ziele der FINMA: www.finma.ch > Über FINMA > Ziele oder Leitbild der WEKO: www.weko.admin.ch > Die WEKO > Verhaltenskodex

8 Z.B. Art. 14 FINMAG, SR 956.1

9 Z.B. MWStG, SR 641.20

10 Art. 9 Org VöB, SR 172.056.15

11 Vgl. Unbefangenheitserklärungen unter www.bbl.admin.ch/bkb/02617/02668/index.html?lang=de > Beschaffungskonferenz des Bundes BKB > Hilfsmittel > Unbefangenheitserklärung

12 BöB, SR 172.056.1; VöB, SR 172.056.11

13 Art. 26 ff. BöB, SR 172.056.1

Interne Aufsicht und politische Oberaufsicht

Die Eidgenössische Finanzkontrolle führt die internen Revisionen in den genannten sensiblen Bereichen durch¹⁴. Sie ist das oberste Finanzaufsichtsorgan des Bundes und in ihrer Prüfungstätigkeit nur der Bundesverfassung und dem Gesetz verpflichtet. Sie unterstützt die Bundesversammlung und den Bundesrat bei der Ausübung der Aufsicht über die Bundesverwaltung¹⁵. Die politische Oberaufsicht¹⁶ wird durch die Geschäftsprüfungskommissionen der Bundesversammlung sichergestellt¹⁷. Sie überprüfen dabei u.a. Rechtmässigkeit, Ordnungsmässigkeit, Zweckmässigkeit, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit¹⁸ der Handlungen und Massnahmen der Bundesverwaltung.

2.2.3 Besteht Handlungsbedarf?

Die Schweizerinnen und Schweizer bringen ihrer Regierung – dem Bundesrat – hohes Vertrauen entgegen¹⁹. In über 70 % der Abstimmungen folgen die stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger den Empfehlungen der Regierung.

Betreffend die Verwaltung könnte sich die Frage zu stellen, ob das heutige Aufsichtssystem Lücken hat. Nach Ansicht des Bundesrates ist dies zu verneinen, weil bereits ausreichende Massnahmen getroffen worden sind, um Transparenz im Entscheidungsprozess herzustellen.

Entscheide des Bundesrates werden in engem Kontakt zwischen den Stellen sorgfältig vorbereitet und geprüft. Inhaltliche und formale Prüfungen finden sowohl vertikal, in der Amtshierarchie und bei den Generalsekretariaten, als auch horizontal, departementsübergreifend, zwischen den Ämtern und bei der Bundeskanzlei statt²⁰. Genau definierte, reglementierte und ständig überprüfte Prozesse beschreiben jeden Vorgang²¹. Das Vier-Augen-Prinzip wird durchgesetzt.

Die Einhaltung dieser Prozesse wird in einem ebenfalls klar reglementierten Verfahren durch verschiedene Gremien überprüft.²²

Unregelmässigkeiten oder ungebührliches Verhalten können jederzeit der Eidgenössischen Finanzkontrolle gemeldet werden, ohne dass der oder die Anzeigende negative Konsequenzen zu befürchten hat (Whistleblowing). Darüber hinaus sind Angestellte des Bundes verpflichtet, eventuell strafrechtlich relevantes Verhalten den zuständigen Behörden anzuzeigen²³.

Es bleibt bei der heutigen Organisation der Bundesverwaltung kein Raum für individuell geprägte Einzelentscheide der Bundesräte und Bundesrätinnen und der Angehörigen des obersten Kaders, die eine Diskriminierung oder Bevorzugung einzelner

¹⁴ Z.B. Art. 12 FINMAG, SR **956.1**

¹⁵ Art. 1 FKVG, SR **614.0**

¹⁶ Art. 169 BV, SR **101**

¹⁷ Art. 26 f., Art. 52 f. ParlG, SR **171.10**

¹⁸ Art. 26 Abs. 3 ParlG sowie Art. 170 BV, SR **101**

¹⁹ So eine Studie aus dem Jahr 2010; Markus Freitag, Den Institutionen vertrauen, NZZ vom 27. Mai 2013, S. 14.

²⁰ Ämterkonsultation (Art. 4 RVOV, SR **172.010.1**) und Mitberichtsverfahren (Art. 5 RVOV)

²¹ Vgl. Richtlinien für Bundesratsgeschäfte, sog. «Roter Ordner»

²² Vgl. dazu Ziff. 2.2.2, letzter Abschnitt

²³ Art. 22a BPG, SR **172.220.1**

Branchen oder Unternehmen bewirken und zum eigenen Vorteil ausgenutzt werden können, sei es während oder nach der Amtszeit.

2.3 Bemerkungen zum Erlassentwurf

2.3.1 Artikel 61a E-RVOG Karenzfrist nach Rücktritt aus dem Amt

Verletzung verfassungsmässiger Rechte

Mit der Aufnahme von Artikel 61a ins Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG)²⁴ würde es ausscheidenden Mitgliedern des Bundesrates faktisch verunmöglicht, eine angemessene neue Tätigkeit aufzunehmen. Im Ergebnis unterlägen sie einem zweijährigen Berufsverbot. Der Eingriff in das Grundrecht der Wirtschaftsfreiheit²⁵ ist erheblich. Insbesondere würde das verfassungsmässige Recht auf freie Wahl des Berufes und freien Zugang zu einer privatwirtschaftlichen Erwerbstätigkeit eingeschränkt.

Tätigkeiten nach Amtsniederlegung

Aus dem Amt ausgeschiedene Mitglieder des Bundesrats sind in der Vergangenheit regelmässig weiterhin tätig geblieben. Sie haben beispielsweise in Verwaltungsräte oder Beiräte von Unternehmen Einsitz genommen, den Vorsitz von gemeinnützigen Organisationen übernommen oder eine Tätigkeit im internationalen oder wissenschaftlichen Bereich ausgeübt. Ehemalige Mitglieder des Bundesrates verfügen über ein umfassendes Wissen, weitreichende Kontakte und Erfahrungen, welche sie während der Amtszeit erwerben konnten. Als höchste Verantwortungsträger an der Spitze der Exekutive zeichnen sie sich durch ausgeprägte Führungserfahrung aus. Würde es einem aus dem Amt scheidenden Mitglied des Bundesrates in Zukunft verwehrt, während zwei Jahren eine bezahlte Tätigkeit in einem Unternehmen oder einer vom Bund unterstützten Organisation anzunehmen, so bedeutet dies einen erheblichen Eingriff in das verfassungsmässige Recht auf freie Berufswahl. Dieses Recht steht allen Bürgerinnen und Bürgen dieses Landes zu.

Unklare Tragweite der Bestimmung

Aus der Tatsache, dass es vorliegend um Grundrechtsbeschränkungen geht, ergibt sich, dass der Wortlaut der Bestimmungen klar sein muss und dass klar zu umschreiben ist, welche Tätigkeiten beschränkt werden sollen. Dies ist nicht der Fall. Mit der vorliegenden Umschreibung der nicht akzeptablen Arbeit- oder Auftraggeber könnte die Übernahme von strategischen Führungsaufgaben sowohl in der Wirtschaft als auch im gemeinnützigen Bereich faktisch verunmöglicht werden.

Durch die Erweiterung auf «vergleichbare Unternehmen» wird der Kreis der möglicherweise inakzeptablen Arbeit- und Auftraggeber wesentlich erweitert. Der Begriff ist nicht selbsterklärend und einer offenen Auslegung zugänglich. Ungeklärt bleibt, wer für die Auslegung zuständig sein wird. Darüber hinaus wird in Absatz 2 auch die Tätigkeit für Nichtregierungsorganisationen oder gemeinnützige Organisationen erheblich eingeschränkt. Gemeinnützige Organisationen sind besonders darauf ange-

²⁴ SR 172.010

²⁵ Art. 27 BV, SR 101

wiesen, eine bekannte Persönlichkeit an ihrer Spitze zu haben. Ehemalige Mitglieder des Bundesrates erfüllen solche Ansprüche aufgrund ihrer reichen Erfahrungen und Kontakte.

Fehlender finanzieller Ausgleich

Die heutige Besoldung der Mitglieder des Bundesrates ist nicht übermässig hoch, namentlich angesichts der Exponiertheit, der zeitlichen Belastung und der Verantwortung. Auch sind die Saläre in der Wirtschaft wesentlich höher. Würde man nun überdies die Erwerbsmöglichkeiten nach dem Ausscheiden aus dem Bundesrat einschränken, käme dies einer zusätzlichen Schlechterstellung gleich. Das Milizsystem der Schweiz bedingt, dass auch Bundesrätinnen und Bundesräte nach ihrer Amtszeit einer wirtschaftlichen Tätigkeit nachgehen. In der Verordnung der Bundesversammlung über Besoldung und berufliche Vorsorge der Magistratspersonen²⁶ wird die Höhe des Ruhegehaltes festgelegt. Ein Erwerbs- oder Ersatzeinkommen ist ausdrücklich vorgesehen, und die diesbezügliche Kürzung des Ruhegehalts ist geregelt²⁷. Die Karenzregelung würde es den ausscheidenden Magistratspersonen erschweren bis verunmöglichen, ein Erwerbs- oder Ersatzeinkommen zu erzielen, zumal Anfragen für die Übernahme von Ämtern oder Mandaten erfahrungsgemäss vor allem im Zeitpunkt des Rücktritts eintreffen. Die vollen Ruhegehälter würden fällig.

2.3.2 Artikel 14a E-BPG Karenzfrist für Angehörige des obersten Kadern nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses

Verschlechterung der Anstellungsbedingungen

Die bereits angeführten Vorbehalte bezüglich der Verletzung verfassungsmässiger Rechte, der unklaren Tragweite der Bestimmung und des fehlenden finanziellen Ausgleichs haben auch Gültigkeit in Bezug auf den vorgeschlagenen Artikel 14a des Bundespersonalgesetzes (BPG)²⁸. Die im Vorschlag zu Artikel 14a E-BPG, vorgesehene zwingende Karenzfrist würde für das oberste Kader eine klare Verschlechterung der Anstellungsbedingungen darstellen. Zudem würde eine zwingende Karenzfrist eine sachlich nicht gerechtfertigte Beschränkung der Wirtschaftsfreiheit darstellen. Sie führte bei den betroffenen Personen konkret zu einer massiven Einschränkung der beruflichen Mobilität und damit unter Umständen auch zu finanziellen Schwierigkeiten. Eine solche Beeinträchtigung ist weder angemessen noch notwendig. Im Gegenteil stellt sich die Frage, welche Folgen eine zwingende Karenzfrist für einen Direktor, eine Direktorin oder einen Generalsekretär, eine Generalsekretärin hätte, der oder die gestützt auf Artikel 26 der Bundespersonalverordnung (BPV)²⁹ bei einem Wechsel an der Departementsspitze entlassen wird und während zwei Jahren keine seinen oder ihren Fähigkeiten entsprechende Tätigkeit aufnehmen dürfte. Zudem käme die Karenzfrist auch bei einem Wechsel zu Post oder SBB zum Tragen, was sicher nicht im Sinne des Bundesrates und des Parlaments sein kann. Sie würde zudem dazu führen, dass für Hunderte betroffener Per-

²⁶ SR 172.121.1

²⁷ Art. 5, SR 172.121.1

²⁸ SR 172.220.1

²⁹ SR 172.220.111.3

sonen die Arbeitsverträge im Nachhinein geändert werden müssten. Das wäre kaum umsetzbar.

Im Übrigen wäre es unerlässlich gewesen, die Stossrichtung der Karenzfristregelung in den Erläuterungen ausführlich zu begründen (z. B. Gefahr der Beeinträchtigung in der Unabhängigkeit während der Ausübung des Amtes; Vermeidung von Interessenskonflikten; Gefahr der Begünstigung³⁰ von Unternehmen, die vom Insiderwissen ehemaliger Verantwortlicher profitieren könnten).

Rekrutierungsschwierigkeiten

Nicht zu unterschätzen ist auch die Tatsache, dass mit einer zwingenden Karenzfrist mit Blick auf die in der Privatwirtschaft bezahlten Löhne beim obersten Kader in der Bundesverwaltung erhebliche Rekrutierungsschwierigkeiten entstehen würden. Es dürfte sich auch Druck aufbauen auf die Löhne, welche in der Folge in Richtung Lohnniveau der Privatwirtschaft angepasst werden müssten. Zudem wäre die Diskussion über die Einführung einer Karenzfristentschädigung unausweichlich. Nur so könnten noch qualifizierte Kader rekrutiert werden, die bereit wären, derartige berufliche Einschränkungen in Kauf zu nehmen. Bei Einführung einer zwingenden Karenzfrist müssten daher sowohl die Definition des Anwendungsbereichs als auch der betroffene Personenkreis stark eingeschränkt werden.

Der Bundesrat lehnt den geplanten Artikel 14a E-BPG daher ab.

Geltungsbereich: Karenzfrist gemäss Artikel 14a BPG für sämtliche zentralen und dezentralen Verwaltungseinheiten gemäss Anhang 1 RVOV

Gemäss den Erläuterungen geht die Kommission davon aus, dass die vorgesehene Karenzfrist für sämtliche zentralen und dezentralen Verwaltungseinheiten gemäss Anhang 1 zur Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV)³¹ gelten würde. Das ist nicht der Fall, da Artikel 14a BPG nur für Arbeitgeber gilt, die dem BPG unterstehen.

Damit wären wichtige dezentrale Verwaltungseinheiten gemäss Anhang 1 RVOV von der neuen Bestimmung nicht erfasst:

1. FINMA, Swissmedic, IGE und ENSI haben zwar öffentlich-rechtliche Arbeitsverträge, unterstehen jedoch nicht dem BPG.
2. SIFEM AG, RAB, SERV, Pro Helvetia, Schweiz Tourismus und die Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit unterstehen arbeitsrechtlich dem Obligationenrecht (OR)³².

Die gemäss Entwurf vorgesehene *Konkretisierung* von Artikel 14a E-BPG in der BPV durch den Bundesrat würde darüber hinaus nur jenen Teilbereich der in Anhang 1 zur RVOV erwähnten Verwaltungseinheiten erfassen, die der BPV unterstehen. Das sind neben der zentralen Bundesverwaltung folgende Organisationseinheiten: die EFK, die EAV, die Bundesanwaltschaft (ohne den Bundesanwalt und die stellvertretenden Bundesanwälte), das SIR, der EDÖB, die ÜPF und die Kommission zur Verhütung von Folter.

³⁰ Der Begriff wird allgemein im Antikorruptionsbereich verwendet und ist hier nicht als strafrechtlicher Tatbestand nach Art. 305 StGB, SR 311.0, zu verstehen.

³¹ SR 172.010.1

³² OR, SR 220

Nicht dem BPG unterstellte Verwaltungseinheiten

Mit dem neuen Artikel 14a E-BPG nicht gelöst wäre die Frage, wie die dezentralen Verwaltungseinheiten, die nicht dem BPG unterstehen, in die Karenzfrist eingebunden werden sollen. Für die dem OR unterstehenden dezentralen Verwaltungseinheiten (RAB, SERV, SIFEM AG, Pro Helvetia, Schweiz Tourismus, Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit) gäbe es gestützt auf Artikel 340 OR die Möglichkeit (Kann-Bestimmung), eine Konkurrenzverbotsklausel in den Vertrag aufzunehmen.

Die dezentralen Verwaltungseinheiten hingegen, die zwar in einem öffentlichrechtlichen Arbeitsverhältnis, jedoch ausserhalb des BPG (FINMA, Swissmedic, IGE, ENSI) stehen, wären weder von der vorgesehenen BPG-Karenzfrist noch vom privatrechtlichen Konkurrenzverbot nach Artikel 340 OR erfasst. Für eine flächendeckende Umsetzung der Vorgaben von Artikel 14a E-BPG müssten in den jeweiligen Spezialgesetzen die entsprechenden Anpassungen vorgenommen werden. Da aber gerade in diesen Bereichen die Mitarbeit von Fachspezialisten mit entsprechender Erfahrung in der Privatwirtschaft unabdingbar ist, zeigt sich die grundlegende Problematik der vorgeschlagenen Regelung besonders deutlich. Die durch die vorgeschlagenen Änderung des BPG verursachte Verschlechterung der Anstellungsbedingungen würden die bereits bestehenden Rekrutierungsschwierigkeiten noch verschärfen.

Anträge des Bundesrates

2.4 Nichteintreten

Der Bundesrat beantragt, aus den erwähnten Gründen auf die Behandlung der Vorlage nicht einzutreten.

2.5 Eventualantrag

2.5.1 Globale Ablehnung

Für den Fall, dass die Bundesversammlung auf die Vorlage eintritt, stellt der Bundesrat folgende Anträge:

Art. 61a E-RVOG Karenzfrist nach Rücktritt aus dem Amt

Streichen

Art. 14a E-BPG Karenzfrist für Angehörige des obersten Kadres
nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses

Streichen