

Sekretariat der Staatspolitischen
Kommissionen SPK
Parlamentdienste
Bundeshaus
3003 Bern

spk.cip@parl.admin.ch

Bern, 27. April 2018

Vernehmlassungsantwort

**Vorentwurf und erläuternder Bericht der Staatspolitischen
Kommission des Ständerates zur Parlamentarische Initiative 15.438
«Eine Regelung für transparentes Lobbying im eidgenössischen
Parlament»**

Sehr geehrte Damen und Herren

Gerne nutzen wir die Gelegenheit, uns an der Vernehmlassung zum
Vorentwurf der «Regelung für ein transparentes Lobbying im
eidgenössischen Parlament» im Bundesgesetz über die Bundesversammlung,
eröffnet von der SPK-S am 25. Januar 2018, zu beteiligen.

Für die Berücksichtigung unserer Anliegen danken wir Ihnen bestens und
stehen im weiteren parlamentarischen Prozess gerne für Auskünfte,
Anhörungen und Mitarbeit zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüssen



Reto Wiesli, Partner



Yvan Rielle, Partner

Zusammenfassung

polsan – ein Büro für Politikanalyse und -beratung, also eine Agentur, die ebenfalls Lobbying im Auftrag von Mandanten betreibt, erachtet den Vorschlag der Staatspolitischen Kommission des Ständerats (SPK-S) als ungenügend und demokratiepolitisch fragwürdig.

Richtigerweise und in Übereinstimmung mit der bisherigen Selbstregulierungspraxis der SPAG, des Berufsverbandes, in dem zwei agentur-Mitarbeitende Mitglied sind, schlägt die Kommission dem Parlament zwar vor, der Zugang von Lobbyisten zum Parlament solle mit einer Offenlegung von Arbeitgebern und Auftraggebern verbunden sein. Diese begrüßenswerte Regelung würde für alle Lobbyisten gelten – auch für jene, die nicht SPAG-Mitglied sind.

Eine neue Regelung jedoch einzig über die existierenden «Götti-Badges» abwickeln zu wollen, führt zu einer Ungleichbehandlung der professionellen Lobbyistinnen und Lobbyisten: So gibt die Kommission vor, die einzelne Parlamentarierin / der einzelne Parlamentarier sei inskünftig für Zutritte zuständig und das Schweizer Parlament – als gesetzgebende Behörde – werde gar nichts neu regeln. Mit der Folgerung, das Schweizer Parlament solle und wolle gar keine eigene Regelung erlassen, unterläuft die Kommission (SPK-S) klar den ihr seitens des Parlaments erteilten Auftrag gemäss der vorliegenden parlamentarischen Initiative.

Die Idee der Kommission, es solle zusätzlich all jenen Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern der Zugang zum Bundeshaus / der Wandelhalle verweigert werden können, welche diesen bisher über Tagesbesuchs-Badges bekommen konnten, begründet die Kommission sehr widersprüchlich. Sie sagt, «dass sich Systeme, in denen ein parlamentarisches Organ über den Zutritt von Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern entscheidet, nicht bewähren». Indem sie genau diesen Entscheid jedem einzelnen Parlamentarier überantwortet, verschärft sie jene Tendenzen, welche mit einer zeitgemässen und transparenten Regelung eingedämmt würden: Es entstehen neue Abhängigkeiten und neue Intransparenz.

Statt Bürgerinnen und Bürgern Offenheit, Professionalität und Transparenz im täglichen Abgleich politischer Interessen zu garantieren, würde sich das Schweizer Parlament damit von Zivilgesellschaft und Wirtschaft abschotten.

**In der seitens der Mehrheit der Kommission geforderten Form stellt die Vorlage einen klaren Rückschritt dar.
polsan lehnt die Vorschläge der Mehrheit deshalb ab.**

Sie werden den Werten und Grundregeln der Schweizer Demokratie nicht gerecht und sie stellen einen Affront dar für alle Institutionen, Personen und Gremien, welche zu Recht Zugang zu den gewählten Volksvertretern im Parlament einfordern. Den Vorwürfen, es mangle dem Parlament an Transparenz, wird damit Vorschub geleistet.

Die seitens der Minderheit der Kommission konzipierte Regelung widerspiegelt den Auftrag, Transparenz zu schaffen und gleichzeitig eine praktikable, faire Zutrittsregelung zu erlassen, welche das Parlament über die Verwaltungsdelegation bestimmt.

polsan unterstützt deshalb, mit einigen Anpassungsvorschlägen, die Stossrichtung der Minderheit.

Vorbemerkungen

Durch den bewussten Verzicht auf eine verbindliche Transparenz-Regelung oder gar durch den teilweisen Ausschluss von Lobbyisten aus dem Bundeshaus leidet nicht nur das Vertrauen in Lobbyisten, sondern in die Politik generell. Die Kontakte finden nicht nur im Bundeshaus statt. Deshalb ist der Anspruch auf Transparenz nicht nur im Bundeshaus und somit nicht nur mitten im politischen Entscheidungsprozess wichtig (siehe dazu auch den Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates SPK-N vom 4. Februar 2011 zu 09.486 Pa.Iv. Graf-Litscher. Lobbying und Transparenz im Bundeshaus).

Eine durch das Parlament selbst definierte – und nicht an den einzelnen Parlamentarier / die einzelne Parlamentarierin delegierte - Regelung räumt dem Lobbying und der Interaktion zwischen Parlament und Interessenvertretern den richtigen Stellenwert ein, macht den Prozess erkennbar und bewertbar. Die Regelung beugt auch Korruption vor, auch wenn sie nicht primär darauf ausgerichtet ist.

Eine sinnvolle, griffige und schlanke Ergänzung des Schweizer Parlamentsgesetzes wäre aus demokratiepolitischer Sicht wegweisend und entspräche dem Auftrag der pa. Iv. 15.438: Das Schweizer Parlament könnte eine Regelung schaffen, die in der Kombination von Registrierungspflicht und Akkreditierungsmöglichkeit für andere Länder vorbildlich wäre.

Würdigung Mehrheit SPK-S

polsan begrüsst grundsätzlich, dass die Bestrebungen zur Transparenz im Austausch zwischen Parlamentarierinnen und Parlamentariern und Interessenvertretern in eine Vernehmlassung über mögliche Regulierungsvorschläge münden.

Wir betonen auch, dass die Notwendigkeit eines für alle Interessenvertreter/-innen geltenden, offiziellen Transparenz-Registers und einer darauf basierenden Zutrittsregelung in keinem Zusammenhang steht mit der sogenannten «Götti-Badges» Regelung, welche dem Parlamentarier/ der Parlamentarierin gestattet, dauerhaft zwei persönlichen «Gästen» den Zutritt zum Bundeshaus zu erleichtern.

Selbstregulierung des Berufsverbandes SPAG als Vorleistung

Die Forderungen nach mehr Transparenz einerseits, aber auch die Notwendigkeit, den stattfindenden Interessenabgleich in einem faireren, professionelleren Rahmen stattfinden zu lassen, bewog die SPAG im Jahre 2014 dazu, einer umfassenden Selbstregulierung zum Durchbruch zu verhelfen: Die Mitglieder des Berufsverbandes legen ihre Auftraggeber offen. Sie verpflichten sich einer Standesordnung, die von einer externen, unabhängigen Kommission überprüft und durchgesetzt wird. Die praktische Anwendung ist bereits in mehreren Fällen erfolgt.

Die seitens der SPK-S erfolgte Erwähnung und Erläuterung dieses erfolgreichen, praktikablen und modernen Systems ist wohl ein klarer Hinweis darauf, dass kein anderes vergleichbares Konzept vorliegt, welches als Vorbild für eine Regelung dienen könnte.

Kriterien SPK-S: falsche, demokratieschädigende Prioritäten

Eine moderne Akkreditierung von Lobbyisten in einem Parlament muss (vgl. OECD-Standards <http://www.oecd.org/gov/ethics/lobbying.htm>) folgenden Kriterien genügen: Öffentlich zugängliche Transparenz über die vertretenen Interessen; gleichwertige Zugangschancen und Zugangsregeln für zivilgesellschaftliche Interessen unabhängig von Ressourcen, Ideologien, Parteibüchern; öffentliches Register, basierend auf der Einhaltung eines Verhaltenskodex mit Sanktionsmöglichkeiten (inkl. Rekursinstanz).

Die Kommission hat sich auf Grund nicht durchwegs nachvollziehbarer respektive einseitiger Überlegungen für drei andere prioritäre Kriterien entschieden: eine sehr *beschränkte Anzahl* von Lobbyisten im Bundeshaus und eine Regelung, die in ihren Augen *kostengünstig, vollzugstauglich* und einfach sein soll. Schliesslich weist die Kommission den sich selbst erteilten Auftrag abermals zurück, indem sie sagt, es solle «*nicht durch ein*

parlamentarisches Organ festgelegt werden, wer Zutritt erhält».

Somit stehen die OECD-Kriterien und die Vorstellungen der Kommissionsmehrheit in diametralem Gegensatz.

Erstens:

Wenn das Leitmotiv einer überfälligen Regulierung des Zugangs der Lobbyisten zum Bundesparlament die grösstmögliche Beschränkung ihrer Anzahl ist, so diskreditiert sich die Kommissionsmehrheit selber, wenn doch der Auftrag der parlamentarischen Initiative in der Mehrung der Transparenz besteht. Erstaunlich ist, dass der Bericht selber die Problematik der Anzahl relativiert (Fussnote S. 13), denn: die Karten gemäss Art. 69.2 repräsentieren nur gerade 14.7% aller Dauerausweise, und auch davon sind nur ein Teil Lobbyisten. Im Berufsverband auf der Gegenseite sind heute 240 Lobbyisten Mitglied, davon verfügt ein grosser Teil nicht über einen Dauerausweis. Wäre also die Zahl der Berechtigten im Bundeshaus ein Problem, müsste zuerst bei den Mitarbeitenden der Bundesverwaltung und den ehemaligen Parlamentariern angesetzt werden.

Die reine Anzahl der Dauerausweise ist kein taugliches Kriterium, entscheidend ist deren Gebrauch über die Zeit. Dazu fehlen Angaben, die aus einem subjektiven Empfinden einzelner Parlamentarier eine objektiv nachvollziehbare Problemlage schaffen würden, die entsprechend rational angegangen werden könnte. Eine Regulierung, die nur auf diese zahlenmässige Beschränkung abstützt und darin ihre Begründung sucht, ist nicht gerechtfertigt. Offensichtlich hat eine während der Sommersession 2017 durchgeführte Zählaktion der Bundeshauseintritte nicht zur nötigen Klärung beigetragen. Die Ergebnisse der Gästebefragung werden im Bericht leider weder erwähnt noch dargelegt.

Zweitens: Die Einfachheit der Lösung, die ins Feld geführt wird, beschränkt sich darauf, dass so wenig Änderungen wie möglich am Badge-System erfolgen sollen – obschon dieses selbst eher Ursprung der pa. Iv. 15.438 ist und die pa. Iv. explizit eine offizielle Akkreditierung fordert (*«Lobbyistinnen und Lobbyisten, die Zutritt zum Parlamentsgebäude wünschen, müssen sich akkreditieren lassen»*).

Die vorgeschlagene Lösung verletzt nun in krasser Weise den Grundsatz einer gruppenpluralistisch geprägten Demokratie. Dabei erhalten Interessengruppen chancengleichen Zugang zum Parlament. Dieser einleuchtende und dem Schutz des Individuums der Parlamentsmitglieder dienende Grundsatz entlastet die einzelne Parlamentarierin, den einzelnen Parlamentarier, statt sie in eine übergeordnete Verantwortung zu binden, welche sie gar nicht tragen können.

Die Argumentation der SPK-S pervertiert den eigenen Auftrag:
Wenn nämlich im Bericht gefordert wird, dass Interessenvertreter *«das Vertrauen eines Ratsmitglieds gewinnen müssen, damit sie Zutritt erhalten»*, so ist das Problem in seiner ganzen Tragweite offengelegt. Die Kommission macht zur Voraussetzung für den Parlamentszugang, was einem Transparenzgebot und demokratischen Regeln diametral entgegengesetzt ist: Klientelwirtschaft, nicht öffentliche Deals und Abmachungen, möglicherweise Begünstigungen und letztendlich Konstellationen, welche die Korruptionsanfälligkeit der Beziehungen zwischen Parlamentarier/innen und Interessenvertreter ausschliesslich erhöhen, statt diese zu eliminieren: Die Kommission ruft offensiv zum Feilschen und Verhandeln auf und appelliert an Charme und Überzeugungskraft – und negiert dabei ihren Auftrag komplett. Wir verwahren uns vehement gegen einen solchen Basar.

Drittens:

Die Kommission argumentiert, es *«sollte nicht durch ein parlamentarisches Organ festgelegt werden, wer Zutritt erhält»*. Das Parlament bringe sich *«in eine schwierige Lage, wenn es darüber befindet, welche Interessen berechtigterweise im Parlamentsgebäude vertreten werden dürfen und welche nicht»*. Die Kommission missachtet mit dieser Argumentation einerseits ihren Auftrag, andererseits aber auch den Grundsatz, dass eine Transparenz- und Akkreditierungsordnung nicht einzelne Interessen und deren Zutrittsrecht priorisiert, sondern die Chancengleichheit aller in einer Demokratie zu verteidigenden Interessen wahrt und sicherstellt. Dabei widerspricht sich die Kommission im Bericht im nächsten Abschnitt selbst: *«Wichtig ist der Kommissionmehrheit zudem die rechtliche Gleichbehandlung der verschiedenen Interessen. Es sollen nicht bestimmte Kategorien von Interessenvertreterinnen und -vertretern definiert werden, welche verschiedene Voraussetzungen für den Zugang erfüllen müssen bzw. gar keinen Zugang erhalten»*.
Diesen Grundsatz unterstützen wir, die Kommission missachtet ihn jedoch vollständig.

Zu den Kosten einer Regelung

Die Kommission hat in ihrem ersten Vorschlag, der im Bericht nicht wiederaufgenommen wurde, einen gangbaren Weg vorgezeichnet. Er wurde aus Kostengründen verworfen. Hier muss die Überlegung greifen, was denn langfristig der Preis für eine Nicht-Akkreditierung nach international anerkannten Vorgehensweisen wäre.

Der Mehrheitsvorschlag kann und wird die Diskussion rund um zu viele Lobbyisten und fehlenden Transparenz nicht zum Verstummen bringen - die Debatte wird somit bald wieder geführt. Will das Parlament das Problem ernsthaft angehen und den Diskussionen begegnen, wird eine vernünftige Lösung benötigt, wofür zumindest initial eine gewisse Investition unabdingbar ist.

Die Kosten werden im Bericht konkret angesprochen: der Berufsverband selbst hat seine Registerlösung bereits mit einem Bruchteil dieser Mittel realisiert. Faktisch erfordert eine korrekte Akkreditierungslösung mit einem Transparenzregister einen gewissen Arbeitsaufwand bei den Parlamentsdiensten. Dieser ist bei der Abwägung mit dem Vertrauensgewinn beim Volk als eine lohnende, geringe Investition zu betrachten.

Würdigung Minderheit SPK-S

Die im Bericht dargelegten und in Vorlage 2 (Parlamentsverwaltungsverordnung ParlVV, Art. 16) abgebildeten Überlegungen der Minderheit mit drei Kategorien von Interessen(Vertretern) stellen eine Mischform dar. Insbesondere die dritte Kategorie zielt klar an der Realität vorbei. Wo die erste Kategorie ja insbesondere bei Städten und Gemeinden aus föderalistischen Gründen vertretbar ist (warum haben die Berggebiete freieren Zugang zum Parlament?), wäre ein privilegierter Zugang der Wirtschaftsdachverbände in der zweiten Kategorie kaum haltbar.

Die Schaffung einer dritten Kategorie der Lobbyagenturen und Anwaltskanzleien schliesslich verkennt die Tatsachen: Kleine, temporäre Interessengruppen leisten sich keine eigenen, teuren Profi-Strukturen in Bern, da es stattdessen spezifische Möglichkeiten mit Lobbyagenturen gibt. Diese vertreten genauso wie die Verbandsvertreter und diejenigen der Wirtschaftsdachverbände spezifische Interessen in jeweils ausgesuchten Entscheidungsprozessen und Projekten. Es gibt also keine ausreichende Begründung der Diskriminierung einer Interessengruppe nach Herkunft oder Arbeitsform; der Zugang muss für alle Interessenvertreter gleich und chancengleich gewährleistet werden. Entsprechend darf hier nur eine und dieselbe Regelung für alle Interessensvertreter angewandt werden.

Grundsätzlich schlägt die Minderheit der SPK-S mit der Definition von **Art. 69 1bis** und **Art 69 3** jedoch eine Regelung vor, welche in zweierlei Hinsicht eine den Anliegen der Transparenz und der Demokratie förderliche Regelung darstellen kann:

Art. 69 1bis überantwortet die Zuständigkeit für das Prüfen der Registereinträge (Art. 69 3) und den Entscheid über das Ausstellen eines Dauerausweises sinnvollerweise der Verwaltungsdelegation. Die Verwaltungsdelegation setzt sich aus je drei Mitgliedern der Büros des National- und des Ständerates zusammen. In der Regel sind dies die Präsidentinnen oder Präsidenten sowie die ersten und zweiten Vizepräsidentinnen oder Vizepräsidenten beider Räte. Damit stellt die Minderheit der SPK-S sicher, dass die einzelne Parlamentarierin / der einzelne Parlamentarier keine diesbezügliche, alleinige Verantwortung wahrnehmen müssen und oben erwähnte Abhängigkeiten nicht gefördert oder gar gefordert werden. Die Verwaltungsdelegation repräsentiert den Rat und verantwortet die Entscheide und Prüfungen im Kollektiv.

Art. 69, 3 schafft die gesetzliche Basis für ein öffentlich zugängliches Register, welches der Verwaltungsdelegation für die Entscheide gemäss Art. 69 1bis dient. Art. 69 3 löst damit den tatsächlichen Auftrag der pa. Iv. ein.

Art. 69, 3 entspricht grundsätzlich der Forderung des Berufsverbandes, SPAG, nach einer offiziellen Regelung, welche die Beziehung zwischen den externen Interessenvertreter/innen wie auch die Parlamentarier/innen würdigt und gleichzeitig entlastet, da die Spielregeln für den Interessenabgleich übergeordnet gesetzlich geregelt sind. Wir schliessen uns diesen Forderungen an.

Wir würden es begrüssen, wenn die Arbeiten der Kommission auf der Basis der Minderheitsvorschläge weitergeführt würden. Generell möchten wir empfehlen, sich dabei eng an den Vorarbeiten der Schweizerischen Public Affairs Gesellschaft (SPAG) zu orientieren. Insbesondere sollte ein Register die Regelung des Berufsverbandes aufnehmen: (vgl. Art. 6 der Standesregeln der SPAG):

<http://www.public-affairs.ch/de/standeskommission/standesregeln>