

Per E-Mail an  
Sekretariat der Staatspolitischen Kommission des Ständerats  
spk.cip@parl.admin.ch

Bern, 11. April 2018

**Parlamentarische Initiative „Eine Regelung für transparentes Lobbying im eidgenössischen Parlament“ – Vorentwurf der Staatspolitischen Kommission des Ständerats vom 18. Januar 2018**

**Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung**

Sehr geehrte Damen und Herren

Zum titelerwähnten Vorentwurf der Staatspolitischen Kommission des Ständerats (VE SPK-S) nehmen wir gerne wie folgt fristgerecht Stellung:

#### **Grundsätzliches**

Die organisierte Interessenvertretung und professionelle Lobbyingtätigkeit gegenüber Regierung und Parlament sind Teil des Schweizer Milizsystems und entsprechend legitim. Problematisch wird diese jedoch, wenn mangels Transparenz für die Bürgerinnen und Bürger nicht nachvollziehbar ist, welche Akteure mit welchen Mitteln in den politischen Meinungsbildungsprozess eingreifen. Eine repräsentative Umfrage von Transparency International (TI) zeigt, dass zwei Drittel der Schweizer Bevölkerung der Meinung ist, vermögende Einzelpersonen hätten zu grossen Einfluss auf die Regierungstätigkeit. Sie befürwortet deshalb strengere Regeln für das Lobbying. Ebenfalls zwei Drittel denken, dass mindestens ein Teil der Parlamentarier in Korruption involviert ist<sup>1</sup>.

Dieser Befund ist alarmierend, zumal er nicht nur ein offenkundiges Misstrauen der Bürgerinnen und Bürger gegenüber der Politik zum Ausdruck bringt, sondern die Integrität von Politikerinnen und Politikern und unseres Politsystems insgesamt in Frage stellt. Wir brauchen deshalb eine umfassende und griffige Regulierung zur Transparenz der Politikfinanzierung und des Lobbyings.

Der Vorentwurf der SPK-S beschränkt sich hingegen auf die Zutrittsregelung im Parlamentsgebäude und auf geringfügige Anpassungen der diesbezüglich zu veröffentlichenden Angaben für Lobbyisten – dies obwohl in der Schweiz das besonders einflussreiche Lobbying bekanntlich durch die Parlamentsmitglieder selbst (via ihrer Interessensbindungen) sowie über Lobbyisteneinladungen und –treffen ausserhalb des Parlamentsgebäudes erfolgt. Diese Limitierung im Vorentwurf der SPK-S ist deshalb bedauerlich. Sie stellt zum wiederholten Male eine verpasste Chance dar, sich ausführlich mit dem Lobbying auf Bundesebene zu befassen und dieses endlich wirkungsvollen Transparenz- und Verhaltensregeln zu

---

<sup>1</sup> Transparency International Global Corruption Barometer 2016 / Daten Schweiz ([www.transparency.ch/news/](http://www.transparency.ch/news/) → Aktuelles → Korruptionsindizes)

unterstellen. TI Schweiz fordert seit langem mehr Transparenz im gesamten Gesetzgebungsprozess. Die Bürgerinnen und Bürger haben das Recht zu wissen, wie sich der politische Meinungsbildungsprozess in der Realität abspielt und wie der 'legislative Fussabdruck' einer Vorlage tatsächlich aussieht – d.h. in welchen Geschäften Ratsmitglieder selber Partikularinteressen vertreten und welche externen Akteure auf die Meinungsbildung in Verwaltung, Regierung und Parlament einwirken.

Erforderlich sind deshalb nicht nur klarere Regeln und Transparenz bei der Zutrittsregelung von (deklarierten oder tatsächlichen) Interessenvertretern zum Parlamentsgebäude. Lobbyisten sollten über den Zugang zur Wandelhalle hinaus offenlegen, für welche Interessen sie bei wem, wann und mit welchen Mitteln lobbyieren. Dringend notwendig ist auch mehr Klarheit bei den Ratsmitgliedern selbst: Sie sollen alle ihre Interessenbindungen und nebenamtlichen Tätigkeiten vollständig offenlegen, einschliesslich der bezogenen Entschädigungen. Die Angaben müssen regelmässig aktualisiert und auf ihre Richtigkeit hin geprüft werden. Verstösse sind zu sanktionieren.

### **Gesamtwürdigung der Vorlage**

Die dringend notwendige Neuregelung der Zutritts- und Verhaltensregeln für Interessenvertreter muss nach unserer Auffassung zumindest den folgenden Prinzipien und Massstäben genügen:

- *Vollständige Transparenz* in Form eines öffentlichen, regelmässig aktualisierten Registers aus welchem einsehbar ist, wer in wessen Auftrag für welche Anliegen Zutritt zum nicht-öffentlichen Teil des Parlamentsgebäudes erhalten hat.
- *Verantwortliches Parlamentsgremium*, das über Akkreditierung bzw. Zugangsbewilligung entscheidet, das entsprechende Register führt, dessen Angaben auf Vollständigkeit und Korrektheit überprüft und bei Verstössen Sanktionen ausspricht.
- *Chancengleichheit* und *Nicht-Diskriminierung* für Registeraufnahme und Zutrittsbewilligung; die Privilegierung einzelner Interessensorganisationen oder Personenkategorien ist ohne zwingende sachliche Gründe nicht statthaft. Unter Beachtung dieser Kriterien müssen selbstredend temporäre, kapazitätsbedingte Zutrittsbeschränkungen möglich bleiben, damit ein geordneter Ratsbetrieb sichergestellt ist.
- *Verbindliche Verhaltensregeln*, welche in einem parlamentarischen Erlass festgelegt sind, Best-Practice-Standards entsprechen und Sanktionsfolgen bei Verstössen beinhalten.

Leider setzt die Vorlage diese zentralen Kriterien nicht um. So ist für TI Schweiz besonders kritisch, dass gemäss Mehrheit der Kommission an der Zutrittskarten-Erteilung durch das einzelne Parlamentsmitglied festgehalten werden soll. Das ständige Lobbyisten-Buhlen bei den einzelnen Ratsmitgliedern um die begehrten Dauerausweise ist jedoch eines integren Parlamentsbetriebs schlicht unwürdig und selbst unter den Ratsmitgliedern heftig umstritten. Vor allem ist dieses „Götti-System“ für Lobbyisten rechtsstaatlich und demokratiepolitisch höchst bedenklich. Die oft willkürlich anmutende Vergabe von dauerhaften(!) Zutrittsrechten an auserwählte Interessenvertreter ist intransparent und gewährt weder Chancengleichheit noch Rechtssicherheit, im Gegenteil: Es werden kritische Abhängigkeiten und Anreize für Vorteilsgewährungen geschaffen, welche der ungebührlichen Beeinflussung – und schliesslich der Korruption – Tür und Tor öffnen.

Ebenso bedauerlich ist, dass die aktuelle Vorlage den Ansatz eines zweistufigen, objektivierten Registrierungs- und Zutrittssystems nicht mehr weiterverfolgt, wie es in einem früheren Vorentwurf des

Kommissionssekretariats (VE vom 22. Dezember 2016)<sup>2</sup> noch vorgesehen war. Demnach hätten sich Interessenvertreter zuerst in einem öffentlichen Register generell akkreditieren müssen, bevor eine konkrete, zeitlich limitierte Zutrittsbewilligung ausgestellt würde. Ein solches umfassendes Lobbyistenregister fehlt in der aktuellen Vorlage: Die geplanten Angaben im Register für Dauerausweis-Inhaber reichen bei Weitem nicht aus, um ein realistisches und aussagekräftiges Bild der Lobbyisten-Aktivitäten im Bundeshaus zu ermöglichen.

Als faktisch einziger – und bescheidener – Schritt Richtung mehr Transparenz ist beim Vorentwurf positiv zu werten, dass Interessenvertreter mit Dauerausweisen neu detailliertere Angaben zu ihren Aufträgen bzw. Auftraggebern machen müssen.

*Fazit: Die aktuelle Vorlage vermag den dargelegten Mindest-Standards nicht zu genügen. Im Rahmen einer Gesamtbetrachtung lehnt TI Schweiz die Vorlage in der vorliegenden Form ab.*

### Würdigung im Einzelnen

Zu den wesentlichen Themenbereichen der Vorlage nehmen wir wie folgt Stellung und beantragen die untenstehenden Regelungen bzw. Korrekturen am Vorentwurf (VE), sollte dieser in der vorliegenden Form weiterverfolgt werden:

#### *Registrierung / Zutrittskarten-System Dauerausweise*

*(Art. 69a VE ParlG, Art. 16a VE ParlIV, Art. 16a Abs. 3 VE ParlIVV [Minderheit])*

TI Schweiz lehnt die diesbezüglichen Entwürfe von Mehr- und Minderheit ab und beantragt die folgende Regelung:

- Das Zutrittskarten-System mit Dauerausweisen für Interessenvertreter sollte durch ein zweistufiges Verfahren abgelöst werden gemäss Stossrichtung des Vorentwurfs des Sekretariats SPK-S vom 22. Dezember 2016. Erst mit einer solchen Trennung von (dauerhafter) Registrierung und (temporärer) Zutrittsermächtigung wird ein transparentes, berechenbares und faires System ermöglicht, welches auf objektiven (Akkreditierungs-)Kriterien beruht und gleichzeitig den Bedürfnissen eines geordneten Parlamentsbetriebs entsprechen kann (z.B. für temporäre Zugangsbeschränkungen).
- Die Geltungsdauer der Zutrittsbewilligung für Lobbyisten sollte flexibler gehandhabt und generell kürzer sein als heute (wie im Sekretariatsvorschlag 22. Dezember 2016 vorgesehen). Die Pauschalregelung, wonach Dauerausweise generell für die gesamte Legislaturperiode gültig sind (Art. 16a Abs. 3 VE ParlIV [Minderheit]), ist für Interessenvertreter abzulehnen.

#### *Privilegierung einzelner Personenkategorien / Interessenvertreter (Art. Art. 69b Abs. 1 VE ParlG; Art. 69b Abs. 1, 1<sup>bis</sup> VE ParlG [Minderheit]; Art. 16b<sup>bis</sup> VE ParlIVV [Minderheit]; Art. 69c VE ParlG)*

TI Schweiz lehnt den diesbezüglichen Entwurf der Mehrheit gesamthaft ab, den Entwurf der Minderheit teilweise insofern dieser nicht den folgenden Regelungen entspricht:

- Grundsätzlich ist jede sachfremde Privilegierung spezifischer Personen- oder Organisationskategorien unstatthaft. Dies gilt insbesondere bei der Erteilung von Dauerausweisen.
- Die vorgesehenen „Kategorien“ von Dauerausweis-berechtigten Organisationen sollten ersatzlos aufgehoben werden. Die damit einhergehende Bevorzugung einzelner Organisationen entbehrt jeder rechtlichen und demokratischen Grundlage und wäre äusserst stossend. Dies gilt namentlich

---

<sup>2</sup> Vorentwurf des Kommissionssekretariates vom 22. Dezember 2016 zur Änderung des Parlamentsgesetzes (ParlG) und der Parlamentsverwaltungsverordnung (ParlIV) in: 15.438s Pa.Iv. Berberat. Eine Regelung für transparentes Lobbying im eidgenössischen Parlament – Bericht der Staatspolitischen Kommission vom 21. Februar 2017

für die Privilegierung von „gesamtschweizerischen Dachverbänden“ und ebensolchen Dachorganisationen der Wirtschaft. Eine derartige Regelung stellt eine potenziell rechtswidrige Diskriminierung anderer Organisationen dar, namentlich solcher aus dem Bereich der Zivilgesellschaft.

- Gemäss bisheriger Praxis und aktuellem Vorentwurf haben Familienangehörige sowie ehemalige Parlamentsmitglieder Anspruch auf einen Dauerausweis. Aus unserer Optik sind allerdings für das auf Lebzeiten geltende Zutrittsrecht von ehemaligen Ratsmitgliedern keine sachlichen Gründe vorhanden. Mit Blick auf die verschiedentlich geäusserten Kapazitätsbefürchtungen bei einem objektivierten Zulassungsverfahren kommt erschwerend hinzu, dass gemäss Bericht SPK-S in dieser Personenkategorie die Anzahl von Dauerausweisen sehr hoch ist (431). Diese pauschalisierte und sehr weitgehende Privilegierung sollte somit aufgehoben werden.

#### ***Zuständigkeit für Zutrittsregelung (Art. 69b VE ParlG, Art. 16b<sup>ter</sup> ParlVV [Minderheit])***

TI Schweiz lehnt den diesbezüglichen Entwurf der Mehrheit gesamthaft ab, den Entwurf der Minderheit teilweise insofern dieser nicht den folgenden Regelungen entspricht:

- Ratsmitglieder sollten weiterhin *Tagesausweise* für sämtliche Personenkategorien ausstellen können und einen *Dauerausweis* nur noch für ihre/n persönliche/n Mitarbeitende/n bzw. ein Familienmitglied. Allfällige Interessenbindungen dieser Personen sind im öffentlichen Register zu deklarieren.
- Die Verwaltungsdelegation sollte zuständig sein für die Akkreditierung und Erteilung der Zutrittsberechtigung von Interessensvertretenden. Die anzuwendenden Kriterien und Beschränkungsmöglichkeiten sollten in der ParlVV festgelegt werden.

#### ***Öffentliches Register (Art. 69b Abs. 3 VE ParlG [Minderheit]; 16b<sup>quater</sup> VE ParlVV [Minderheit])***

TI Schweiz unterstützt grundsätzlich den diesbezüglichen Entwurf der Minderheit, welcher aber mit den folgenden Regelungen zu ergänzen ist:

- Die Transparenz durch das öffentliche Register sollte nicht auf Dauerausweis-Inhaber beschränkt werden, sondern für sämtliche Personen mit gewährten Zugangsrechten zu den nicht-öffentlichen Parlamentsbereichen sichergestellt sein. Dies gilt insbesondere auch für Besucherinnen und Besucher (Tagesausweis-Inhaber).
- Im Sinne eines Mindestmasses an Angaben sollte im öffentlichen Register zusätzlich deklariert werden, für welche Geschäfte konkret lobbyiert wird und wer dafür kontaktiert werden soll.
- Das für das öffentliche Register zuständige Parlamentsgremium sollte auch für dessen Aktualität, Vollständigkeit und Richtigkeit verantwortlich sein und diese Angaben regelmässig kontrollieren. Das Register sollte periodisch, spätestens jeweils zu Sessionsbeginn (bzw. für Tagesbewilligungen zeitnah nach Sessionsende) aktualisiert werden.

#### ***Verhaltensregeln und Sanktionen (Art. 16b<sup>quinquies</sup> / 16b<sup>sexies</sup> ParlVV [Minderheit]); Rechtsweg***

TI Schweiz unterstützt grundsätzlich den diesbezüglichen Entwurf der Minderheit, sofern dieser den folgenden Regelungen und Präzisierungen entspricht (bzw. entsprechend ergänzt wird):

- Die Zutrittsberechtigung (Dauer- oder Tagesausweis) ist an Verhaltensregeln zu knüpfen, welche *im Rahmen eines parlamentarischen Erlasses* festgelegt werden (z.B. ParlVV wie im VE Minderheit).
- Die Verhaltensregeln gemäss VE Minderheit stellen das absolute Minimum für sämtliche Zutrittsberechtigten dar, sollten aber wie folgt korrigiert bzw. ergänzt werden:

- keine Beschränkung auf Verbot „absichtlicher“ unvollständiger Informationsangabe, d.h. konkret: „absichtlich“ sowie „in der Absicht, diese in die Irre zu führen“ ist zu streichen (Art. 69b Abs. 1 VE Minderheit, 2. Satz).
- zusätzliche Best-Practice-Standards bezüglich transparentes und standesethisches Verhalten<sup>3</sup>, insbesondere die Offenlegungspflicht (auch nur potenzieller) Interessenskonflikte sowie ein striktes Verbot der missbräuchlichen Einflussnahme und für das Anbieten bzw. Gewähren ungebührlicher Vorteile, Anreize und Geschenke / Einladungen.
- Das Einhalten der Verhaltensregeln und Meldepflichten sollte konsequent kontrolliert werden; Verstösse sollten angemessene Sanktionen zur Folge haben.
- Für Personen und Organisationen, welche direkt betroffen sind von einem Entscheid der Parlamentsorgane in Ausübung des Hausrechts, sollte eine Rekursmöglichkeit offenstehen.

### Schlussbemerkung

Im erläuternden Bericht zum Vorentwurf gibt die SPK-S bezüglich ihrer Zielsetzungen an, eine einfache, vollzugstaugliche und vor allem kostengünstige Regelung etablieren zu wollen. TI Schweiz hat für dieses Anliegen Verständnis. Wir sind aber dezidiert der Auffassung, dass das Vertrauen der Schweizer Bevölkerung in das Parlament und dessen Integrität zu den höchsten Gütern unseres demokratischen Rechtsstaates gehört, zu deren Wahrung eine wirkungsvolle Regulierung mit den dafür notwendigen personellen und finanziellen Ressourcen nicht nur gerechtfertigt, sondern zwingend geboten ist.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen und stehen Ihnen bei Fragen jederzeit gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse



Eric Martin

Präsident



Dr. iur. Martin Hilti, Rechtsanwalt

Geschäftsführer

<sup>3</sup> So wie dies z.B. in Österreich durch das Parlament festgelegt wurde (*Bundesgesetz zur Sicherung der Transparenz bei der Wahrnehmung politischer und wirtschaftlicher Interessen*, §6, BGBl. I Nr. 64/2012).

Vgl. hierzu auch die Empfehlungen von Transparency International in den Berichten

- „Lobbying in Europe“, S. 57, 60 ([www.transparency.ch/publikationen/lobbying-in-europe/](http://www.transparency.ch/publikationen/lobbying-in-europe/))

- „Responsible Lobbying in Europe“, S. 10ff ([www.transparency.ie/resources/lobbying/responsible-lobbying](http://www.transparency.ie/resources/lobbying/responsible-lobbying))