

LSI
Sekretariat der Staatspolitischen
Kommissionen SPK
Parlamentsdienste
3003 Bern

Kontakt Sara Schmid
Funktion Mitarbeiterin Sozialpolitik
Tel. direkt 062 206 88 86 / 079 720 11 28
E-Mail sara.schmid@procap.ch
Datum 26. April 2018

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

Vernehmlassungsantwort von Procap Schweiz

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, uns an der Vernehmlassung in obengenannter Angelegenheit beteiligen zu können und nehmen gerne innert der festgesetzten Frist wie folgt Stellung.

Eingangs möchten wir betonen, dass organisierte Interessenvertretungen und professionelle Lobbyingtätigkeiten gegenüber Regierung und Parlament als Teil des Schweizer Milizsystems legitim sind. Sie leisten einen wichtigen Beitrag zur politischen Meinungsbildung und zur Gestaltung von Gesetzgebungsprozessen. Problematisch wird politische Interessensvertretung, wenn sie intransparent und für Bürgerinnen und Bürger nicht nachvollziehbar im Verborgenen stattfindet. Sie bestärkt das Misstrauen gegenüber Politikern und Interessenvertretern gleichermaßen und sie beschädigt die Integrität des gesamten Politiksystems.

Daher begrüssen wir grundsätzlich Bemühungen für ein transparentes Lobbying sehr. Wir sind jedoch der Ansicht, dass die Vorlage der Staatspolitischen Kommission des Ständerats (SPK-S) dieses Ziel verfehlt. Die Limitierung im Vorentwurf der SPK-S auf die Zutrittsregelung im Parlamentsgebäude ist bedauerlich, denn diese bildet nur einen Bestandteil von wirkungsvollen Transparenz- und Verhaltensregeln bei der politischen Interessensvertretung. Ein Grossteil des Lobbyings findet über andere Kanäle, z.B. via den Interessenbindungen der Parlamentsmitgliedern selbst oder über Lobbyisteneinladungen und –anlässe ausserhalb des Parlamentsgebäudes statt. Indem sich der Vorentwurf der SPK-S nur auf die Zutrittsregulierung zum Parlamentsgebäude konzentriert und geringfügig Anpassungen der zu veröffentlichenden Angaben für Lobbyistinnen und Lobbyisten vornimmt, verpasst es die Kommission, einen tatsächlich umfassenden und damit wirkungsvollen Transparenz- und Verhaltenskatalog für politische Interessensvertretung zu erarbeiten. Zusätzlich beschneidet sie auf diese Weise gerade die Einflussnahme von finanzschwächeren Interessengruppierungen auf den Gesetzgebungsprozess und zu den Parlamentariern im Speziellen.

Procap Schweiz
Frohburgstrasse 4
4600 Olten

Tel. 062 206 88 88
Fax 062 206 88 89

IBAN CH86 0900
0000 4600 1809 1

Wir erachten aus oben dargelegten Gründen eine Neuregelung der Zutritts- und Verhaltensregeln für Interessensvertreter für dringend notwendig. Diese sollte angelehnt an OECD-Standards folgende Kriterien erfüllen:

1. **Faire und gleichberechtigte Chancen** für Registeraufnahme und Zutrittsbewilligungen. Die Privilegierung einzelner Interessensorganisationen oder Personenkategorien ist ohne zwingende sachliche Gründe nicht statthaft.
2. **Transparenz** in Form eines öffentlichen, regelmässig aktualisierten Registers aus welchem einsehbar ist, wer in wessen Auftrag für welche Anliegen Zutritt zum Parlamentsgebäude erhalten hat.
3. **Ein verantwortliches Parlamentsgremium**, das über Akkreditierung und Zugangsbewilligung entscheidet und die Verantwortung nicht an das einzelne Parlamentsmitglied delegiert.
4. **Ein öffentliches Register**, welches auf der Einhaltung von verbindlichen Verhaltensregeln basiert, die im Fall von Verstössen Sanktionsfolgen beinhaltet.

Gesamtwürdigung der Vorlage (Mehrheit SPK-S):

Der Vorentwurf der SPK-S hält unserer Einschätzung nach diesen Kriterien nicht stand und verletzt den Grundsatz des chancengleichen Zugangs zum Parlament deutlich. So ist für Procap Schweiz kritisch, dass der Vorschlag der Kommission sich im Wesentlichen darauf beschränkt, die Mängel des «Götti-Systems» zu verschlechtern, indem sie die intransparente Vergabe von dauerhaften Zutrittsrechten an auserwählte Interessensvertreter weiterhin zulässt und gleichzeitig den Zugang für Lobbyisten quantitativ beschränkt. **Dieser Vorschlag widerspricht der Forderung eines transparenten und diskriminierungsfreien Zugangs für alle Interessen.**

Keine fairen und gleichberechtigten Zugangschancen der Interessen

Künftig dürfen Parlamentarier gemäss dem Vorentwurf der SPK-S nur noch ein Badge an Interessensvertreter vergeben. **Diese Beschränkung des Zugangs der Lobbyisten in der Wandelhalle würde vor allem karitative Organisationen treffen, denen die Finanzkraft für teure Anlässe ausserhalb des Parlaments fehlen. Finanzstarke Organisationen setzen hingegen schon heute sehr stark auf Anlässe ausserhalb der Wandelhalle.**

Weiter ist vorgesehen, dass Personen ohne dauerhaften Zutrittsausweis (Tagesbesuchende) künftig in ständiger Begleitung eines Ratsmitglieds sein müssen. Dies ist nur schon aufgrund der Regulierung nicht umsetzbar, dass Ratsmitglieder regelmässig abstimmen müssen und Besuchende den Ratssaal nicht betreten dürfen. Weiter diskriminiert diese Regelung Freiwillige aus der weiteren Bevölkerung, die ohne Bezahlung einmalig ein Anliegen persönlich anbringen möchten. **Als grösste Selbsthilfeorganisation von und für Menschen mit Behinderungen der Schweiz trifft uns diese Regelung zudem in besonderem Masse.** Je nach Thema haben wir Mitglieder, denen es wichtig ist, das persönliche Gespräch mit Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern zu führen. **Der vorliegende Vorschlag verletzt mit dieser Stossrichtung den Grundsatz der Chancengleichheit und Diskriminierungsfreiheit für alle Interessen unabhängig von ihren verfügbaren Ressourcen.**

Intransparente Vergabe der Badges

Zwar schlägt die Kommission dem Parlament richtigerweise vor, der Zugang von Lobbyisten zum Parlament solle mit einer Offenlegung von Arbeitgebern und Auftraggebern verbunden sein. Doch überlässt der Vorschlag der SPK-S den Entscheid über den Zutritt von Interessensvertreterinnen und Interessenvertreter weiterhin dem einzelnen Parlamentarier. Dies löst

das Hauptanliegen der parlamentarischen Initiative nicht, sondern verschärft Intransparenz und Abhängigkeiten, welche mit einer zeitgemässen und transparenten Regelung eingedämmt würden. Dies beschreibt die Kommission erläuternden Bericht selber. Dort wird argumentiert, dass es den Interessenvertretern obliegt „*das Vertrauen eines Ratsmitglieds gewinnen zu müssen, damit sie Zutritt erhalten.*“ Damit anerkennt die Kommission im Grunde ein intransparentes und den demokratischen Regeln widersprechenden System. Dem einzelnen Interessensvertreter bzw. seiner Institution bleibt es überlassen, ein Parlamentsmitglied zur Badge-Vergabe zu überzeugen. Welche Mittel der Überzeugung dabei zum Einsatz kommen und ob diese ethisch akzeptabel sind (Klientelwirtschaft, Begünstigungen, nicht öffentliche Deals), bleibt den Einzelnen bzw. ihren Organisationen überlassen. Es kann nicht das Ziel einer neuen Regelung sein, dass nur ressourcenstarke Interessen oder jene mit persönlichen Bindungen Zutritt ins Parlamentsgebäude erhalten. Entsprechend wichtig wäre ein nicht-diskriminierender und transparenter Zugang.

Willkürliches System der Zutrittsvergabe

Bedauerlicherweise erteilt die Kommission der Einrichtung eines verantwortlichen parlamentarischen Gremiums mit der Begründung eine Absage, das Parlament bringe sich „*in eine schwierige Lage, wenn es darüber befindet, welche Interessen berechtigterweise im Parlamentsgebäude vertreten werden dürfen und welche nicht.*“ Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass die Kommission diese Verantwortung in die Hand des einzelnen Parlamentariers legt und diesem letztlich Entscheidung und damit auch Verantwortung überträgt, welche Interessen im Bundeshaus vertreten sein dürfen und welche nicht. Dieses System bietet Willkür Vorschub, missachtet das Prinzip der rechtlichen Gleichbehandlung der verschiedenen Interessen und **erhöht letztlich die Korruptionsanfälligkeit des gesamten Systems.**

In Richtung mehr Transparenz: Angaben zu Aufträgen und Auftraggeber

Grundsätzlich ist es bedauernswert, dass die Kommission den Ansatz eines zweistufigen, objektivierten Registrierungs- und Zulassungssystems wie von der Kommission in einem früheren Entwurf vorgeschlagen, nicht mehr weiterverfolgt. Demnach hätten sich Interessenvertreter zuerst in einem öffentlichen Register generell akkreditieren müssen, bevor eine konkrete, zeitlich limitierte Zulassungsbewilligung ausgestellt würde. Dieser Vorschlag wurde von der Kommission aus Kostengründen verworfen – **obwohl Erfahrungen im Ausland wie z.B. im europäischen Parlament zeigen, dass dies mit verhältnismässigem Aufwand und ohne neuen Ansturm aufs Parlament möglich ist.** Das Vertrauen der Schweizer Bevölkerung in die staatlichen Gremien und insbesondere in die Arbeit und die Integrität des Parlaments scheint uns zu den wertvollsten Gütern eines funktionierenden demokratischen Rechtsstaates zu gehören und die entsprechenden personellen und finanziellen Ressourcen durchaus geboten.

Als einziger Schritt in Richtung Transparenz ist beim Vorentwurf positiv zu bewerten, dass Interessenvertreter mit Dauerausweisen neu detaillierte Angaben zu ihren Aufträgen und Auftraggebern machen müssen. Dies soll zwingend für alle Zutrittsberechtigte gelten, das heisst auch für ehemalige Ratsmitglieder, welche im Parlamentsgebäude Interessen vertreten. Ein transparentes und nichtdiskriminierendes System verlangt ferner, dass ehemalige Parlamentsmitglieder mit dem Ende ihrer parlamentarischen Tätigkeit ihren privilegierten Zugang ins Parlament verlieren. Es ist demokratiepolitisch nicht zu verantworten, die Anzahl Zutritte ins Parlament reduzieren zu wollen, für ehemalige Parlamentsmitglieder, die sehr oft Lobbyingmandate vertreten, aber weiterhin an einem unbeschränkten und privilegierten Zugang festzuhalten.

Würdigung Minderheit SPK-S:

Der Vorschlag der Minderheit lehnen wir insgesamt ebenfalls ab, da er auch am Prinzip der Vergabe von Dauerausweisen durch die einzelnen Parlamentarier festhält. Des Weiteren schlägt die Kommissionsminderheit auch vor, dass zumindest für bestimmte Kategorien von Interessensvertretern die Vergabe der Zutrittsausweisen über ein parlamentarisches Organ erfolgen soll. Diese vorgesehenen Kategorien von dauerausweisberechtigten Organisationen stellen eine Privilegierung gewisser Interessen da, wie den gesamtschweizerischen Dachorganisationen der Wirtschaft oder die auf Interessenvertretung spezialisierten Unternehmungen. Diese Bevorzugung einzelner Organisationen entbehrt jeder rechtlichen und demokratischen Grundlage und ist daher unbedingt abzulehnen. Die Einführung eines parlamentarischen Organs welches die Vergabe der Zutrittsausweise verantwortet, unterstützen wir hingegen.

Fazit:

Insgesamt begrüßen wir Bemühungen für ein transparentes Lobbying im Bundeshaus. Wir sind jedoch der Ansicht, dass die Vorschläge der SPK-S (sowohl jene der Mehrheit als auch der Minderheit) dieses Ziel verfehlen und erachten sie als demokratiepolitisch fragwürdig, denn sie werden den Werten und Grundregeln der Schweizer Demokratie nicht gerecht und stellen einen Affront dar für alle Institutionen, Personen und Gremien, welche zu Recht Zugang zu den gewählten Volksvertretern im Parlament haben.

In der Gesamtbetrachtung lehnt Procap Schweiz die Vorschläge der Mehrheit und der Minderheit ab.

Die Vorschläge schaffen keine transparente und diskriminierungsfreie Regelung für den Zugang der Interessenvertretung im eidgenössischen Parlament, sondern stellen sogar einen Rückschritt gegenüber dem geltenden Status Quo dar.

Wir empfehlen folgenden Vorschlag für die Regelung eines transparenten und diskriminierungsfreien Lobbyings im eidgenössischen Parlament, der sich am Vorschlag der Minderheit orientiert:

Vorschlag Procap zu Art. 69b, Abs.1^{bis}, 2,3, 4 Minderheit:

- 1^{bis} Die Verwaltungsdelegation **erteilt** Dauerausweise für Vertreterinnen und Vertreter **von Interessen, die sich an die Transparenzregeln von Abs. 3 halten.** *Die Kategorien der in Frage kommenden Einrichtungen, Organisationen und Unternehmen sind in einer Verordnung der Bundesversammlung festgelegt.*
- 2 Streichen
- 3 Die Personen im Sinne der Absätze 1 und 1^{bis} sowie deren Funktionen sind in ein öffentlich zugängliches Register einzutragen. Vertritt eine Person direkt die Interessen eines Verbandes, eines Unternehmens, einer öffentlichen Verwaltung oder einer ähnlichen Organisation, so sind ihr Name und die Organisation, die sie vertritt, anzugeben. Bei Mitarbeitenden von auf Interessenvertretung spezialisierten Unternehmungen sind zusätzlich die Auftraggeberin beziehungsweise der Auftraggeber sowie die einzelnen Aufträge anzugeben, für welche die eingetragene Person im Parlamentsgebäude tätig ist.
- 4 Streichen (vgl. Abs. 3)
- 5 Streichen

Falls dieser Vorschlag nicht mehrheitsfähig ist, empfehlen wir an der heutigen Regelung festzuhalten. Sie ist bezüglich diskriminierungsfreiem Zugang immerhin noch weniger problematisch als die Vorschläge der Mehr- und Minderheit.

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

Freundliche Grüsse

Martin Boltshauser, Rechtsanwalt
Mitglied der Geschäftsleitung
Leiter Rechtsdienst

Dr. Alex Fischer
Leiter Sozialpolitik