

Ständerat

Conseil des Etats

Consiglio degli Stati

Cussegl dals stadis



15.438 s Pa. Iv. Berberat. Eine Regelung für transparentes Lobbying im eidgenössischen Parlament

Bericht der Staatspolitischen Kommission vom 16. November 2015

Die Kommission hat an ihrer Sitzung vom 16. November 2015 die von Ständerat Didier Berberat (NE) am 10. Juni 2015 eingereichte parlamentarische Initiative vorgeprüft.

Mit der Initiative wird verlangt, dass Lobbyisten, die Zutritt zum Parlamentsgebäude wünschen, sich akkreditieren lassen müssen.

Antrag der Kommission

Die Kommission beantragt mit 5 zu 5 Stimmen bei 1 Enthaltung und Stichentscheid der Präsidentin, der Initiative keine Folge zu geben.

Die Kommissionsminderheit (Stöckli, Bruderer Wyss, Comte, Cramer, Engler) beantragt, der Initiative Folge zu geben.

Berichterstattung: Föhn

Im Namen der Kommission
Die Präsidentin:

Verena Diener Lenz

Inhalt des Berichtes

- 1 Text und Begründung
- 2 Erwägungen der Kommission



1 Text und Begründung

1.1 Text

Gestützt auf Artikel 160 Absatz 1 der Bundesverfassung und auf Artikel 107 des Parlamentsgesetzes reiche ich folgende parlamentarische Initiative ein:

Das Parlamentsrecht muss wie folgt angepasst werden:

1. Lobbyistinnen und Lobbyisten, die Zutritt zum Parlamentsgebäude wünschen, müssen sich akkreditieren lassen; die Voraussetzungen dafür müssen noch bestimmt werden; ihre Anzahl ist allenfalls zu begrenzen.
2. Die Parlamentsdienste erstellen ein öffentlich einsehbares Register der Akkreditierungen und führen es laufend nach.
3. Das öffentliche Register verpflichtet die Lobbyistinnen und Lobbyisten, jedes Mandat und allfällige Arbeitgeber zu melden.
4. Ein Verstoß oder eine Umgehung dieser Regeln wird sanktioniert.

1.2 Begründung

Lobbying gibt es, ob wir das wollen oder nicht, und dieser Faktor muss in unserer Demokratie berücksichtigt werden.

Allerdings ist die gegenwärtige Situation hinsichtlich der Transparenz von Lobbying äusserst unbefriedigend, wie im Zusammenhang mit einem unlängst bekannt gewordenen Fall festzustellen war. Diejenigen, die Lobbying betreiben, tun dies nämlich oft im Verborgenen. Sie sind nicht offiziell anerkannt, und ihre Zutrittsberechtigung zum Parlament müssen sie unter unklaren Bedingungen über Ratsmitglieder einholen, die ihnen permanente Zutrittsrechte, die sie für Dritte zur Verfügung haben, verschaffen.

Mit dieser Initiative möchte ich für mehr Transparenz in dieser Angelegenheit sorgen, so wie es beispielsweise bei Medienschaffenden Usus ist. Es ist doch in unserem parlamentarisch-demokratischen System völlig normal, dass Lobbyistinnen und Lobbyisten ihre Tätigkeiten transparent ausführen; gegenüber den Parlamentsmitgliedern, den Parlamentsdiensten und gegenüber der Bevölkerung ganz allgemein.

Deshalb sollten die Interessensvertreterinnen und -vertreter eine permanente oder eine provisorische Zutrittsberechtigung erhalten, die es ihnen ermöglicht, ihre Tätigkeit im Parlament auszuführen, und zwar unter noch zu bestimmenden Bedingungen. Das neue Regime soll nicht zu bürokratisch ausgestaltet werden und die besagte Tätigkeit nicht erschweren. Mit einer solchen Regelung würde erreicht, dass die Dauerzutrittsberechtigungen der Ratsmitglieder nicht mehr für Lobbyistinnen und Lobbyisten genutzt werden dürften und dass Massnahmen bei Missbrauch ergriffen würden.

Sofern Lobbyistinnen und Lobbyisten eine Akkreditierung erhalten, wäre es sinnvoll, den Ratsmitgliedern nur noch eine Dauerzutrittsberechtigung zur Verfügung zu stellen; darüber hinaus haben sie ja immer noch die Möglichkeit, jederzeit Gäste ohne Zutrittskarte zu empfangen.

Ausserdem sollten die Parlamentsdienste ein öffentliches Register erstellen und laufend nachführen, und dieses sollte von jedermann eingesehen werden können.

In diesem Register sollten alle Mandate von unabhängig arbeitenden Lobbyistinnen und Lobbyisten aufgeführt sein, und bei Lobbyistinnen und Lobbyisten in einem Anstellungsverhältnis sollten zusätzlich auch die Arbeitgeber verzeichnet sein.



Im Falle von Verstössen gegen diese Regeln könnten Sanktionen verhängt werden, die bis zum Verweis aus dem Parlament reichen könnten; dabei wäre natürlich das Verhältnismässigkeitsprinzip zu wahren.

2 Erwägungen der Kommission

Die Kommission hat sich in den letzten Jahren wiederholt mit der Frage des Zugangs von Lobbyistinnen und Lobbyisten zum Parlamentsgebäude befasst. Herr Ständerat Berberat hat bereits vor vier Jahren ein Akkreditierungssystem für Lobbyisten und Lobbyistinnen gefordert und ist damit im Ständerat am 14. März 2012 mit 19 zu 17 Stimmen unterlegen (Pa. Iv. Berberat 11.448, "Lobbyismus im Schweizer Parlament. Transparenz und Regulierung", AB 2012 S 239). Mit 22 zu 17 Stimmen ebenfalls keinen Erfolg hatte kurz darauf eine parlamentarische Initiative von Ständerat Minder, wonach Lobbyistinnen und Lobbyisten keine dauerhaften Zutrittsausweise mehr ausgestellt werden sollten (Pa. Iv. Minder 12.401, "Weniger Lobbyismus im Bundeshaus", AB 2012 S 839). Mit dem gleichen Stimmenverhältnis hat sich der Ständerat gegen eine vom Nationalrat angenommene Motion ausgesprochen, welche ehemalige Ratsmitglieder, die eine Lobbytätigkeit ausüben, gleich behandeln wollte wie andere Lobbyisten (Mo. NR 11.4029, "Transparenzregeln für lobbyierende ehemalige Ratsmitglieder", AB 2012 S 972). Auch aus dem Nationalrat kamen Vorschläge für eine Regelung der Lobbytätigkeiten. Die Staatspolitische Kommission des Ständerates zeigt sich auch hier skeptisch und sprach sich am 11. November 2013 mit 8 zu 3 Stimmen bei 1 Enthaltung gegen eine entsprechende parlamentarische Initiative aus (Pa. Iv. Caroni 12.430, "Klare Spielregeln und Transparenz für die Interessenvertretung im Bundeshaus").

Dass nun sowohl im Ständerat wie auch im Nationalrat erneut parlamentarische Initiativen zur Regelung der Lobbytätigkeit im Bundeshaus auf dem Tisch liegen, hat seinen Hintergrund in der letzten Sommer in den Medien intensiv geführten Diskussion über Lobbytätigkeiten im Parlament. Die hier zur Diskussion stehende parlamentarische Initiative hat jedoch wie auch analoge Initiativen aus den Reihen des Nationalrates den Mangel, dass sie auf die Tätigkeit von externen Lobbyisten und Lobbyistinnen im Parlamentsgebäude fokussiert. Die Anwesenheit von Lobbyistinnen und Lobbyisten im Bundeshaus stellt jedoch nur einen kleinen Teil der Lobbytätigkeit dar: Lobbying findet auch an vielen anderen Orten statt, so auch an verschiedenen Veranstaltungen ausserhalb des Bundeshauses, insbesondere aber auch durch die Einsitznahme von Interessenvertretern in parlamentarischen Kommissionen. Von einer Akkreditierung ist deshalb nur ein geringer Gewinn an Transparenz zu erwarten.

Es ist auch zu befürchten, dass mit einem Akkreditierungssystem noch mehr Lobbyistinnen und Lobbyisten Zugang zum Bundeshaus erhalten würden. Es wäre sehr schwierig, sinnvolle Regeln für eine Limitierung zu finden. Es müssten in diesem Fall Kriterien aufgestellt werden, welchen Lobbyistinnen und Lobbyisten Zugang gewährt werden soll und welchen nicht. Diese würden zu schwierigen Abgrenzungsfragen in den einzelnen Fällen führen, deren Klärung einen grossen administrativen Aufwand erforderte.

Die Kommission sieht die Lösung des Problems deshalb nach wie vor nicht im Erlass generell-abstrakter Regeln, welche die Problematik kaum umfassend erfassen können, sondern im Verantwortungsbewusstsein der einzelnen Ratsmitglieder. Dieses dürfte nach den Diskussionen im letzten Sommer noch gestärkt geworden sein. Im Übrigen kann bei Konsultation der entsprechenden Listen festgestellt werden, dass bereits jetzt die meisten Ratsmitglieder ihre Zutrittskarten Familienangehörigen oder persönlichen Mitarbeitenden geben.

Nach Ansicht der Kommissionsminderheit bräuchte es vor dem Hintergrund der in jüngster Zeit in der Öffentlichkeit geführten Diskussion jedoch Massnahmen, um das Vertrauen in die Institution des



Parlamentes zu stärken. Es sei notwendig, ein Zeichen für mehr Transparenz zu setzen. Die heutige Situation sei sehr unübersichtlich: Lobbyistinnen und Lobbyisten könnten sich als Gast eines Ratsmitglieds Zutritt in das Bundeshaus verschaffen, um dann Kontakt mit verschiedenen Ratsmitgliedern aufzunehmen. Es müsse ein System gefunden werden, welches klar zwischen Gästen von Ratsmitgliedern und Lobbyisten unterscheidet. Dabei gehe es auch um den Ruf der Ratsmitglieder, welche nicht als Türöffner für einzelne Lobbyistinnen und Lobbyisten fungieren sollten. Gegenüber der Öffentlichkeit entstehe so das Bild einer engen Verflechtung von Parlamentsmitgliedern und einzelnen Interessenvertretern.