



TRANSPARENCY
INTERNATIONAL

SCHWEIZ SUISSE SVIZZERA SWITZERLAND

LOBBYING IN DER SCHWEIZ

Verdeckter Einfluss
Heikle Verflechtungen
Privilegierter Zugang

Transparency International (TI) Schweiz ist die Schweizer Sektion von Transparency International, der weltweit führenden Nichtregierungsorganisation im Kampf gegen die Korruption. TI Schweiz engagiert sich für die Bekämpfung von Korruption in der Schweiz und in den Geschäftsbeziehungen von Schweizer Akteuren mit dem Ausland. TI Schweiz leistet Sensibilisierungs- und Advocacy-Arbeit, erarbeitet Berichte und Arbeitsinstrumente, fördert den Austausch unter spezifischen Interessengruppen, arbeitet mit anderen Institutionen zusammen und nimmt Stellung zu aktuellen Vorkommnissen.

www.transparency.ch

Herausgeber	Transparency International Schweiz, 3001 Bern
Projektleitung & Konzeption	Alex Biscaro, MLaw
Autoren	Alex Biscaro und Dieter Biedermann, Rechtsanwalt
Mitarbeit	Martin Hilti, Dr. iur, Rechtsanwalt; Marisa Beier, MLaw (Recherchen, Design)
© Umschlagbild	Parlamentsdienste, 3003 Bern

Publikation: Februar 2019
Redaktionsschluss / Stand der Gesetzgebung (wo nicht anders vermerkt): 1. Januar 2019

Wir danken allen Personen, die zu dieser Publikation beigetragen haben, insbesondere den Interviewpartnerinnen und Interviewpartnern.

Inhalt und Quellen des vorliegenden Berichts wurden sorgfältig bearbeitet und überprüft. Transparency International Schweiz übernimmt jedoch keine Gewähr für die Aktualität, Richtigkeit, Vollständigkeit oder Qualität der von Dritten bereitgestellten Informationen.

Diese Publikation wurde freundlicherweise unterstützt durch ETHOS – Schweizerische Stiftung für nachhaltige Entwicklung (Genf).

© 2019 Transparency International Schweiz. Alle Rechte vorbehalten.

Inhaltsübersicht

I Zusammenfassung und Forderungen	6
II Einleitung und Methodik	10
III Was ist Lobbying?	13
IV Lobbying im politischen System der Schweiz.....	16
V Regulatorischer Rahmen	35
VI Selbstregulierung der Branche.....	57
VII Schweiz im Ländervergleich.....	62
VIII Fazit	65
IX Handlungsbedarf und Forderungen.....	69
X Anhang.....	71

Inhaltsverzeichnis

I Zusammenfassung und Forderungen	6
II Einleitung und Methodik	10
1 Lobbying als Teil der politischen Willensbildung	10
1.1 Legitimer Interesseneinbezug versus ungebührliche Einflussnahme	10
1.2 Transparenz, Integrität und Zugang	11
2 Untersuchungsansatz und Methodik	11
2.1 Themeneingrenzung	11
2.2 Methode, Einbettung und Aufbau	12
III Was ist Lobbying?	13
1 Definition und Kriterien	13
2 Ausprägungen und Tätigkeiten	14
IV Lobbying im politischen System der Schweiz	16
1 Bevorzugung von Sonderinteressen als Teil des Systems	16
2 Volksrechte und Lobbying	17
3 Föderalismus und Kantonslobbyisten	17
3.1 Machtvolle kantonale Einflussnahme	17
3.2 Über 100 Lobby-Gremien in Bern	18
Bergkantone: «Die effizientesten Lobbyisten»	18
4 Verbandswesen als Ausdruck der Schweizer Lobbying-Kultur	19
5 Milizsystem und Lobbying	19
5.1 Vom Miliz- zum (de facto-)Berufsparlament	19
5.2 2000 Interessenbindungen: Parlamentarierinnen und Parlamentarier als Top-Lobbyisten	20
6 Lobbying im Rechtsetzungsverfahren	21
6.1 Kernkompetenz der Lobbyisten	21
Die parlamentarische Interpellation aus Kasachstan	22
6.2 Vorentwurf der Verwaltung – unbemerktes Lobbying mit grosser Wirkung	22
a) Teilnahme externer Akteure: Ungeregt und oft (fast) unbemerkt	22
b) Informeller Lobbyisten-Einfluss ohne Spuren	23
Die Geldspiellobby am Tisch der Bundesverwaltung	24
c) Ausserparlamentarische Kommissionen: Transparenz bei zweifelhafter Lobbying-Relevanz	24
6.3 Transparentes Vernehmlassungsverfahren	25
6.4 Bundesrätliche Botschaft mit Verbesserungspotenzial	26

6.5	Behandlung im Parlament	26
a)	Kommissionen: Parlamentarisches Powerlobbying hinter verschlossenen Türen	26
aa)	Schlüsselakteure für Lobbyisten	26
	Die Lobbying-Macht der Kommissionsmitglieder	27
bb)	Zusammensetzung und Lobby-Dichte: Unbegrenzt, unausgewogen und ungeregelt	27
	Bis zu 200 Lobby-Mandate je Kommission	28
cc)	Kommissionsgeheimnis verschleiert Interesseneinfluss und -konflikte	28
	«Dieses Parlament kann Ihrer Gesundheit schaden»	29
b)	Lobbying während der Ratsdebatte – und in der Wandelhalle	29
aa)	Sessionswochen als «Stosszeit» für Lobbying-Anlässe	29
bb)	Zugang zur Wandelhalle: Problematisches «Götti»-System	30
c)	Parlamentariergruppen: Geschlossene Gesellschaft mit Lobbyisten	31
	Zu zwei Drittel von Lobbyisten geführt	32
d)	Informelle Lobbyisten-Gremien: Gezieltes Politiker-Anwerben	32
	Informelle Gruppen: Viele Mitglieder, hohe Diskretion und nicht immer bloss ehrenamtlich	33
6.6	Nachparlamentarische Phase	33
a)	Direktes Lobbying bei der Stimmbevölkerung	33
b)	Verborgene Kampagnenfinanzierung	33
V	Regulatorischer Rahmen.....	35
1	Fehlender Lobbying-Erlass	35
2	Ungeregelte Politikfinanzierung	35
2.1	Politikfinanzierung im Dunkeln	35
2.2	Eklatantes Demokratiedefizit	36
3	Parlamentarische Regulierungsversuche von links bis rechts	37
4	Korruptionsstrafrecht und Lobbying	38
4.1	Klare Straftatbestände, dürftige Umsetzung	38
	Bezahlte Auslandsreisen für Amtspersonen	39
4.2	Zurückhaltende Ermittlungsbehörden	40
	Heikle «Privat»-Reisen kantonaler und eidgenössischer Politiker	40
4.3	Parlamentarische Immunität als (zu) hohe Hürde	41
	Das bezahlte Erstklass-GA eines Nationalrats	41
5	Öffentlichkeitsprinzip und Lobbying-Transparenz	42
6	Regelungen für Lobbyisten	42
6.1	Keine Spezialvorschriften, zahlreiche Regulierungslücken	42
6.2	Lobby-Register und Akkreditierungssystem	43
a)	Internationale Standards und Praxis	43
b)	Fehlendes Lobby-Register und Akkreditierungssystem wegen «Götti-Badge»	43
7	Regelungen für Regierungs- und Parlamentsmitglieder	44
7.1	Verfassungsmässiges Instruktionsverbot, schrankenlose Interessenbindungen	44
7.2	Register der Interessenbindungen: Note ungenügend	45

a)	Nur Teil-Abbild der Lobbying-Realität	45
b)	Selbstdeklaration lückenhaft, Kontrolle und Sanktionen fehlen	46
	Wenn Parlamentarier ihre Mandate «vergessen»	46
c)	Sonderfall: Anwälte und ihr Berufsgeheimnis.....	47
7.3	Sensibilisierung und Umsetzung des Korruptionsstrafrechts noch ungenügend	47
a)	Verhaltenskodex und Good Governance	47
b)	Angemessener Kodex für Bundesrat, erhebliche Mängel beim Parlament.....	48
	VIP-Arrangement mit Helikopterflug in die Berge.....	49
c)	Untaugliche Parlamentsempfehlungen / der Ratsbüros	49
	Gratis Filmfestival, Reise und Hotelarrangements inklusive	50
7.4	Umgang mit Interessenkonflikten: «Anstands-» statt Ausstandsregeln	50
a)	«Unter Verschluss» im Bundesrat.....	50
b)	Rudimentäre Regeln im Parlament	51
c)	Intransparente und fragliche Selbstkontrolle	51
	Die Anrufe des Kommissionsmitglieds an seine Söhne	52
d)	Partikularinteressen in Kommissionen: Unausgewogen und heikel.....	52
	«Eigentlich nicht beschlussfähig»	53
8	Regelungen für Angehörige der Verwaltung	54
8.1	Zeitgemässer Verhaltenskodex	54
8.2	Ungenügender Schutz vor problematischen «Seitenwechseln»	54
	Seitenwechsel prominent: Ehemalige Bundesräte in (teilweise) heikler Mission	55
	Seitenwechsel diskret: Wenn Bundes-Kader Lobbyisten werden	56
VI	Selbstregulierung der Branche	57
1	Zwei Verbände, viele Aussenstehende	57
2	Regulierungs- und Transparenzbemühungen.....	57
2.1	SPAG: Konkrete Offenlegungsschritte	57
2.2	Standeskommission: Taugliche Governance, bescheidene Aktivitäten	58
	FIFA, Kasachstan und «unmandatiertes Lobbying» von Lobbyisten	59
3	Generische Verhaltensregeln, nur bedingt praxistauglich.....	59
4	Anwaltskanzleien als intransparente Lobby-Agenturen	60
5	Griffige Best-Practice-Standards notwendig	60
	TI Schweiz: 10 Best-Practice-Standards für Lobbyierende.....	61
VII	Schweiz im Ländervergleich	62
1	Umfassende Europa-Studie	62
2	Schweiz bloss Mittelmass	62
2.1	Schweiz nur auf Rang 11	62
2.2	Erhebliche Transparenz-Defizite, schlechte Integritätswerte	62
3	Rangliste Europa inkl. Schweiz	63
4	Detaillerggebnis Schweiz	64

VIII Fazit.....	65
1 Qualität und Legitimität des Lobbyings in der Schweiz: Massgebende Kriterien.....	65
1.1 Legislativer Fussabdruck und robuste Rahmenbedingungen	65
1.2 Transparenz, Integrität und Zugang	65
2 Erhebliche Mängel in allen Bereichen	66
2.1 Transparenz: Vieles bleibt im Dunkeln	66
2.2 Integrität in Frage gestellt – bei Lobbyisten und Parlamentariern	67
2.3 Zugang: Vielfach intransparent und diskriminierend	68
IX Handlungsbedarf und Forderungen.....	69
1 Grosser Handlungsbedarf bei sämtlichen Akteuren.....	69
2 10 Forderungen für ein regelkonformes, offenes und legitimes Lobbying in der Schweiz	69
X Anhang.....	71
1 TI Schweiz: 10 Best-Practice-Standards für Lobbyierende.....	71
2 Parlamentarische Vorstösse	72
3 Ländervergleich Qualität und Legitimität des Lobbyings in Europa: Auswertung Schweiz	75
4 Berichte und Lobbying-Studien Transparency International	81
5 Literatur	82
6 Abkürzungsverzeichnis	84

I Zusammenfassung und Forderungen

Lobbying ist ein fester Bestandteil einer pluralistischen, liberalen Demokratie. Es liegt im staats- und demokratiepolitischen Interesse, dass unterschiedlichste Gruppierungen ihre Haltung zu anstehenden politischen Entscheidungen einbringen und diese entsprechend beeinflussen. Mit beunruhigender Regelmässigkeit kommen in der Schweiz jedoch Fälle ans Licht von problematischem Verhalten von Lobbyierenden und Politikerinnen und Politikern. Auch eklatante Mängel im Schweizer Lobbying- und Politiksystem selbst führen dazu, dass die Glaubwürdigkeit und Integrität dieser Akteure ebenso zunehmend in Frage gestellt werden wie die Legitimität des in Bundesbern betriebenen Lobbyings insgesamt.

Damit Lobbying als rechtsstaatlich und demokratiepolitisch legitim gelten kann, bedarf es namentlich drei zentraler Voraussetzungen: *Transparenz*, *Integrität* und *chancengleicher Zugang*: Es muss jederzeit hinreichend transparent und nachvollziehbar sein, wer mit welchen Interessen auf den gesetzgeberischen Entscheid Einfluss nimmt. Ferner müssen zum Schutz der Integrität der Institutionen Lobbying-Aktivitäten konsequent im Rahmen demokratisch legitimer Regelungen und Prozesse erfolgen. Interessenkonflikte oder ungebührliche Anhäufungen von Partikularinteressen in Entscheidungsgremien sind wenn immer möglich zu vermeiden oder zumindest durch klare Ausstandsregeln zu entschärfen. Schliesslich muss ein möglichst chancengleicher Politik-Zugang für alle Lobbyierenden bestehen und sichergestellt sein, dass in den wichtigen Entscheidgefässen die wesentlichen Interessen ausgewogen vertreten sind.

Der vorliegende Bericht analysiert umfassend die derzeitige Regulierung und Praxis des Lobbyings im Rechtsetzungsprozess auf Stufe Bund. Die Ergebnisse der Untersuchung zeigen namentlich auf, dass:

- wichtige Bereiche des Lobbyings nicht oder nur rudimentär geregelt und damit die Rahmenbedingungen vielfach unklar, lückenhaft und insgesamt ungenügend sind;
- das geltende Korruptionsstrafrecht im Lobbying-Kontext noch ungenügend beachtet wird;
- die massiven und oftmals wirkungsvollsten Lobbying-Einflussnahmen nicht in den öffentlichen Parlamentsdebatten oder transparenten Vernehmlassungen erfolgen, sondern im abgeschirmten Vorverfahren der Verwaltung, durch informelle Gruppierungen von Ratsmitgliedern und Lobbyisten sowie innerhalb der nicht-öffentlichen Parlamentskommissionen;
- die stärkste Lobbying-Macht nicht von den professionellen Lobbyistinnen und Lobbyisten ausgeht, sondern im Parlament selbst liegt mit den 246 Ratsmitgliedern, welche insgesamt über 2000 Interessenbindungen zu 1700 Organisationen aufweisen;
- die Schweiz im internationalen Vergleich zur rechtsstaatlichen und demokratiepolitischen Qualität des Lobbyings bloss Mittelmass ist: Im Vergleich mit 19 europäischen Ländern belegt die Schweiz bloss den elften Platz und schneidet besonders schlecht ab bei der Transparenz und bei mehreren Integritätskriterien (siehe Seiten 8 / 9).

Insgesamt weist das Lobbying der Schweiz erhebliche Mängel auf. Es besteht deshalb grosser Handlungsbedarf zur Verbesserung der Transparenz, der Integrität und des chancengleichen Zugangs beim Lobbying. Transparency International Schweiz präsentiert zehn Forderungen mit konkreten Verbesserungsmassnahmen, welche auf die Besonderheiten des Schweizer Politiksystems angepasst sind und mit einem verhältnismässigen Aufwand wirkungsvoll umgesetzt werden können (siehe Folgeseite). Die zentrale Grundforderung besteht dabei darin, mehr Transparenz im gesamten politischen Entscheidungsprozess zu schaffen. Dies gelingt insbesondere durch eine konsequente Dokumentation und Offenlegung der Lobbyisten-Einflussnahmen im gesamten Gesetzgebungsprozess («legislativer Fussabdruck»). Weiter muss sichergestellt werden, dass Lobbyierende integer handeln und ein chancengleicher Zugang für Aussenstehende während sämtlichen Phasen des Gesetzgebungsprozesses besteht.

10 Forderungen für ein legitimes Lobbying in der Schweiz¹

GESETZGEBUNGSPROZESS UND POLITIKFINANZIERUNG

- 1) **Konsequente Dokumentation des legislativen Fussabdrucks** in allen wichtigen Phasen des Gesetzgebungsprozesses.
- 2) **Transparenz bei der Politikfinanzierung** (Parteien, Komitees, Parlamentsmitglieder und –kandidierende), insbesondere bei Politik-Finanzierungen durch professionelle Lobbyisten.

PARLAMENT UND RATSMITGLIEDER

- 3) **Mehr Transparenz zu Interessenbindungen einschliesslich Honorare, Parlamentariergruppen und informellen Lobby-Gremien** (umfassendere Offenlegungen von Nebenbeschäftigungen, Mandaten und Einsitz in Interessengruppierungen, inkl. damit verbundene Einkünfte und sonstige Vorteile); mehr öffentliche Informationen zu Parlamentariergruppen und informellen Lobby-Gremien («Arbeitskreise», «Interessengemeinschaften»); kein Vorbehalt für allfälliges Berufsgeheimnis bei Lobbying-Aktivitäten; aktive Registerkontrolle und Sanktionierung bei Meldepflicht-Verstössen.
- 4) **Ausgewogenere Interessenvertretung in Kommissionen** durch Massnahmen, die eine übermässige oder einseitige Anhäufung von Partikularinteressen in den parlamentarischen Kommissionen verhindern.
- 5) **Verbindlicher Verhaltenskodex** für Ratsmitglieder um Korruptionsrisiken einzudämmen, insbesondere beim Umgang mit offerierten Vorteilen und Interessenkonflikten (klare Ausstandsregeln).
- 6) **Konsequente Aufhebung der parlamentarischen Immunität** bei entsprechenden Ersuchen von Strafverfolgungsbehörden wegen Verdacht auf Korruptionsdelikte.

BUNDESRAT UND VERWALTUNG

- 7) **Zwingende Karenzfrist** bei Seitenwechsel für ausscheidende Bundesräte und oberes Bundeskader mit Interessenkonflikt-Potenzial (mögliche Beeinträchtigung öffentlicher Interessen bei einem Zusammenhang zwischen der bisherigen und der neuen Tätigkeit).

PROFESSIONELLE LOBBYSTINNEN UND LOBBYISTEN

- 8) **Chancengleichheit und Transparenz** für alle professionell Lobbyierende bei informellen Konsultationen im gesetzgeberischen Vorverfahren und beim privilegierten Zugang zum Parlamentsgebäude (Ablösung «Götti»-System durch Akkreditierung mit umfassenden Offenlegungspflichten).
- 9) **Verbindlicher Verhaltenskodex** für im Parlamentsgebäude zugelassene professionell Lobbyierende.
- 10) **Branchenweite und robustere Selbstregulierung**, möglichst für die Gesamtheit der Lobby-Branche, mit wesentlichen Verbesserungen der Standesregeln und Offenlegungspflichten gemäss den 10 Best Practice Lobbying-Standards von TI Schweiz² sowie Stärkung der Standeskommission.

¹ Für detailliertere Angaben zu den einzelnen Forderungen vgl. Kap. IX («Handlungsbedarf und Forderungen»).

² Siehe Anhang Ziff. 1.

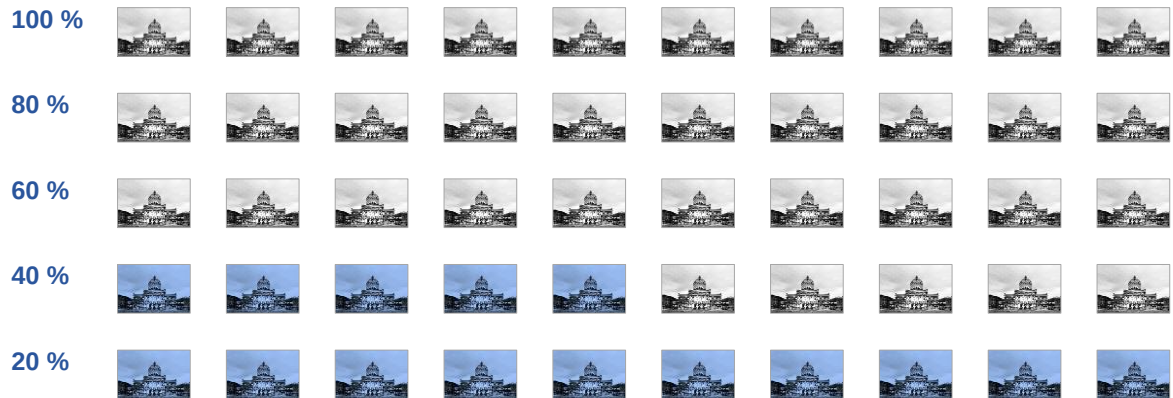
Qualität der Lobbying-Systeme: Schweiz bloss Mittelmass

Basis Länderevaluation Transparency International EU (2015) / TI Schweiz (2019)
(siehe im Einzelnen Kapitel VII)

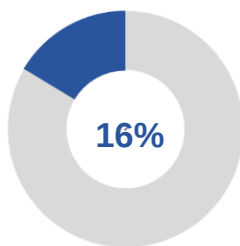
Rang	Land / Institution	Gesamtbewertung
1	Slowenien	55%
2	Europäische Kommission	53%
3	Litauen	50%
4	Vereinigtes Königreich	44%
5	Österreich	40%
6	Irland	39%
6	Lettland	39%
8	Europäisches Parlament	37%
9	Niederlande	34%
10	Polen	33%
11	Schweiz	30%
12	Estland	29%
12	Tschechien	29%
14	Frankreich	27%
15	Slowakei	26%
16	Bulgarien	25%
17	Deutschland	23%
17	Portugal	23%
19	Spanien	21%
20	Italien	20%
21	Rat der Europäischen Union	19%
22	Ungarn	14%
22	Zypern	14%
Durchschnitt	Alle Länder & EU-Institutionen	31%

Ländervergleich - Detailergebnis Schweiz

Gesamtbewertung: 30%



Transparenz



Informationsfreiheit

CH

Ø EU

50%

Registrierung und Offenlegungs-
pflichten von Lobbyisten

3%

Überwachung von Registern
und Sanktionen

0%

Legislativer Fussabdruck

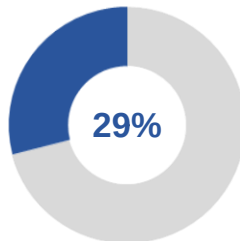
13%

Transparenz (Gesamt)

16%

25%

Integrität



Restriktionen zu ehemaligen und
zukünftigen Arbeitsverhältnissen

CH

Ø EU

8%

Verhaltenskodex für Beschäftigte
des öffentlichen Sektors

75%

Gesetzlicher Verhaltenskodex für Lobbyisten

0%

Ethikkodizes zur Selbstregulierung

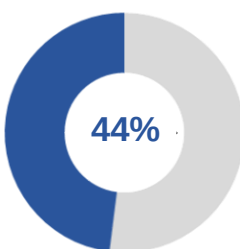
33%

Integrität (Gesamt)

29%

33%

Gleichberechtigter Zugang



Konsultationen und öffentliche Teilnahme
an Entscheidungsprozessen

CH

Ø EU

58%

Zusammensetzung von Beratungs-
und Expertengruppen

30%

Gleichberechtigter Zugang (Gesamt)

44%

33%

II Einleitung und Methodik

*«Lobbying ist die gezielte Einflussnahme auf die Willensbildung von Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern in Politik und Verwaltung.»
(Transparency International Schweiz)*

1 Lobbying als Teil der politischen Willensbildung

1.1 Legitimer Interesseneinbezug versus ungebührliche Einflussnahme

Es gehört zum politischen System einer pluralistischen Demokratie, dass ein kontinuierlicher Informationsaustausch zwischen staatlichen Organen und der Gesellschaft, Unternehmen, Verbänden und anderen nicht-staatlichen Gruppierungen stattfindet. Nur so ist es der Politik möglich, Entscheidungen zu treffen in Kenntnis der wesentlichen Informationen und idealerweise in einem austarierten, transparenten Interessenausgleich. Die Akzeptanz von politischen Entscheidungen wird erhöht und die Umsetzung erleichtert, wenn eine Vielzahl aussenstehender Anspruchsgruppen möglichst repräsentativ auf den Entscheid Einfluss nehmen können. Lobbying im Sinne dieses Interesseneinbezugs und Informationsaustauschs kann dem politischen System damit zuträglich sein und ist deshalb zurecht ein fester Bestandteil der politischen Meinungsbildung und demokratischen Entscheidungsfindung.³

Die Schweizer Bundesverfassung untermauert in mehreren Bestimmungen diese Grundlegitimation des Lobbyings. Die Grundrechtsansprüche erlauben es Bürgerinnen und Bürgern, Unternehmen, NGO und weiteren Gruppierungen sich in die politische Diskussion einzubringen und zur Willensbildung beizutragen.⁴ Des Weiteren legt die Verfassung ausdrücklich fest, dass bei der Ausgestaltung der Gesetzgebung eine breite gesellschaftliche Beteiligung möglich sein muss.⁵

Solches Lobbying jedoch, welches demokratische Prozesse aushebelt durch rechtswidrige oder zumindest fragwürdige Methoden (bis hin zu ungebührlichen Einflussnahmen und Korruption), ist eine Gefahr für die Demokratie. Es zerstört das Vertrauen der Bevölkerung in die staatlichen Institutionen und deren Akteure. Entsprechend sind die regelmässig bekannt werdende Fälle von rechtswidrigen oder sonstigen problematischen Einflussnahmen schädlich. Gleiches gilt für stossendes Fehlverhalten von Behörden- und Parlamentsmitgliedern, beispielsweise bei persönlichen Befangenheiten und Konflikten mit eigenen Interessenbindungen sowie im Umgang mit angebotenen Vorteilen, welche durch das Korruptionsstrafrecht klar verboten oder zumindest berufsethisch fragwürdig sind.

Eine repräsentative Umfrage von Transparency International zeigt, dass drei Viertel der Schweizer Bevölkerung der Meinung ist, vermögende Einzelpersonen hätten zu grossen Einfluss auf die Regierungstätigkeit. Zwei Drittel denken, dass mindestens ein Teil der Parlamentarier in Korruption involviert ist.⁶ Der Befund ist alarmierend, zumal er ein offenkundiges Misstrauen der Bürgerinnen und Bürger gegenüber der politischen Interessenvertretung zum Ausdruck bringt und die Integrität von Politikerinnen und Politikern und unseres Politiksystems insgesamt in Frage stellt.

³ Anstatt vieler: SAGER / PLEGER, S. 280.

⁴ Insbesondere die Meinungs- und Informationsfreiheit (Art. 16 BV), die Versammlungsfreiheit (Art. 22 BV), die Vereinigungsfreiheit (Art. 23 BV), die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV), die Koalitionsfreiheit für Arbeitnehmer und Arbeitgeber (Art. 28 BV).

⁵ Art. 147 BV, wonach neben den Kantonen und politischen Parteien auch «die interessierten Kreise (...)» bei der Vorbereitung wichtiger Erlasse und anderer Vorhaben von grosser Tragweite zur Stellungnahme einzuladen sind.

⁶ Transparency International Global Corruption Barometer 2016 / Daten Schweiz (www.transparency.ch/news/ → Aktuelles → Korruptionsindizes).

1.2 Transparenz, Integrität und Zugang

Damit Lobbying für das politische System tatsächlich verträglich und insgesamt legitim ist, bedarf es verschiedener Voraussetzungen. Zwingend erforderlich ist, dass die Lobbying-Aktivitäten konsequent im Rahmen demokratisch legitimer Regelungen und Prozesse erfolgen sowie hinreichend transparent und damit nachvollziehbar sind.⁷ Exemplarisch für die Prämisse der *Transparenz* der demokratischen Willensbildung steht Artikel 158 der Schweizerischen Bundesverfassung, wonach die Sitzungen von National- und Ständerat öffentlich sein müssen. Das Transparenzerfordernis beschränkt sich aber nicht auf die Ratsdebatte, sondern erstreckt sich auf den gesamten demokratischen Willensbildungsprozess. Zu erfassen und offenzulegen ist letztlich der «legislative Fussabdruck» bei der demokratischen Willensbildung. Beim legislativen Fussabdruck handelt es sich um eine möglichst umfassende Dokumentation und Offenlegung der Einflussnahme von lobbyierenden Interessengruppen im politischen Meinungsbildungsprozess. Eine öffentlich zugängliche Dokumentation hilft Gewähr dafür zu bieten, dass ein möglichst breit abgedecktes gesellschaftliches Interesse im Mittelpunkt der Gesetzgebung steht und die Gefahr von heimlicher, ungebührlicher oder gar illegaler einseitiger Einflussnahme vermindert wird. Im Ergebnis erlaubt der sichtbare Fussabdruck ein rechtsstaatliches, demokratiepolitisches faires und ausgewogenes Gesetzgebungsverfahren. Transparency International erachtet denn auch seit Jahren den transparenten legislativen Fussabdruck als zentrale Voraussetzung für ein offenes, chancengleiches und legitimes Lobbying.

Ebenso entscheidender Eckwert bildet die *Integrität*. Für das gute Funktionieren der Demokratie ist es unabdingbar, dass die Akteure und Institutionen der demokratischen Meinungsbildung integer sind. Jede Lobbyingaktivität muss demgemäss einem hohen Integritätsanspruch genügen. Um dies sicherzustellen, sind klare, verbindliche Regeln unabdingbar. Dazu gehört etwa die Unabhängigkeit der Parlamentsmitglieder, verankert in Artikel 161 der Bundesverfassung. Eine zu starke Privilegierung von Sonderinteressen zulasten der generellen Interessen der Wählerschaft und des Gemeinwohls – beispielsweise bei einer einseitigen Anhäufung von Partikularinteressen bei einzelnen Ratsmitgliedern oder Entscheidungsgremien – gilt es wenn immer möglich zu vermeiden oder zumindest durch klare Regelungen zu entschärfen.

Das dritte Kernkriterium für ein systemverträgliches und legitimes Lobbying bildet der *Zugang* und damit der eigentliche Schlüsselfaktor eines jeden erfolgreichen Lobbyings. Zentral ist, dass ein möglichst chancengleicher, nicht-diskriminierender und auf objektiven Kriterien basierender Zugang zum Entscheidungsprozess und zu den politischen Entscheidungsträgerinnen und -trägern besteht. Dazu gehört auch, dass in den wichtigen Entscheidungsverfahren die wesentlichen Interessen ausgewogen vertreten sind. Umgekehrt wird Lobbying namentlich dann zum Problem, wenn dieser Zugang beispielsweise in einer bestimmten Verfahrensphase nur ausgesuchten, privilegierten Lobby-Gruppen offensteht. Dadurch bleiben die Anliegen gewichtiger, repräsentativer Interessengruppen der Bevölkerung unterrepräsentiert oder können gar nicht eingebracht werden.

2 Untersuchungsansatz und Methodik

2.1 Themeneingrenzung

Der Untersuchungsansatz im vorliegenden Bericht geht generell von einem weiten Lobbying-Verständnis aus. Erfasst wird grundsätzlich jede Form von organisierter Einflussnahme auf die rechtliche und politische Willensbildung politischer Entscheidungsträgerinnen und -träger. Der Bericht analysiert das Lobbying namentlich durch Akteure wie Public-Affairs-Fachleute und -Agenturen, Parlamentsmitglieder, Verbände und Gewerkschaften, Unternehmen (private und im (Teil-)Besitz der öffentlichen Hand) sowie weitere nicht-staatliche Organisationen wie NGO.

Gegenstand der Untersuchung ist das Lobbying auf Ebene des Bundes. Lobbying-Aktivitäten auf Kantons-, Bezirks- und Gemeindeebene werden in der vorliegenden Untersuchung nicht analysiert, ebenswenig wie die Lobbying-Tätigkeiten ausländischer Staaten im Rahmen der diplomatischen Beziehungen. Die indirekte

⁷ In diesem Sinne auch die Voraussetzungen für ein «systemverträgliches Lobbying» bei SAGER / PLEGER, S. 279.

Beeinflussung der Meinungsbildung durch die Finanzierung von Parteien, Wahlen und Abstimmungen ist hingegen ein sehr wichtiger Aspekt der Einflussnahme, bei der in der Schweiz ein fundamentales Transparenzdefizit besteht.⁸ Auf diese Thematik wird in der vorliegenden Untersuchung deshalb punktuell miteingegangen.

Auch politische Parteien sind Interessenvertreter, welche die politische Meinungs- und Willensbildung wesentlich prägen. Parteien nehmen grundsätzlich zu (fast) allen gesellschaftlich relevanten Fragen Stellung. Deren Themenspektrum ist im Unterschied zum Fokus anderer Interessengruppen umfassender; sie verfolgen in aller Regel weniger spezifische Partikularinteressen. Im Einklang mit dem vorwiegenden allgemeinen Lobbying-Verständnis und -Regelungsgegenstand wird die Parteientätigkeit von der Untersuchung ausgeklammert. Gleiches gilt für die Mitwirkung und Einflussnahme der allgemeinen Bundesverwaltung auf die Willensbildung des Parlaments («Verwaltungslobbying»). Letzteres wirft weniger virulente Fragen der unbotmässigen Privilegierung von Sonderinteressen oder von heiklen Konstellationen unter Korruptions- und Integritätsaspekten auf als vielmehr solche der staatlichen Gewaltenteilung.

2.2 Methode, Einbettung und Aufbau

Dieser Bericht trägt Informationen zusammen, die frei zugänglich sind. Als Quellen dienten neben den einschlägigen Erlassen des Bundesrechts mehrere Standardwerke der Staatsrechtslehre und der Politikwissenschaften, weitere wissenschaftliche Arbeiten, zahlreiche Lobbying-Studien und -Recherchen von Transparency International⁹ und anderen NGO¹⁰ sowie von Medien recherchierte Praktiken des Lobbyings in der Schweiz. Ergänzt werden diese Quellen durch Erkenntnisse aus mehreren Expertengesprächen, welche die Berichtsaufsteller geführt haben mit Fachpersonen und Praktikerinnen und Praktikern auf den Gebieten Staats- und Parlamentsrecht, Politik und Lobbying.

Der Untersuchungsgegenstand und die Methodik dieses Berichts sind eingebettet in die ländervergleichende Studie «Lobbying in Europe», welche das Internationale Sekretariat von Transparency International in Zusammenarbeit mit den nationalen Sektionen im Jahre 2015 erstmals für die Länder der Europäischen Union erarbeitet hat.¹¹ Den in dieser Studie angewendeten 65-Punkte-Kriterienkatalog zur Qualitätsmessung des nationalen Lobbyings hat TI Schweiz für die vorliegende Untersuchung übernommen. Die darauf beruhende Auswertung für die Schweiz ist ebenso integrierter Bestandteil dieses Berichts wie die Klassierung der Schweiz im Vergleich zu den 19 anderen europäischen Ländern der Studie (Kap. VII).

Der Berichtsaufbau erfolgt einleitend mit der für diesen Bericht massgebenden Lobbying-Definition. Es werden die Kriterien, Ausprägungen und Tätigkeiten der organisierten Interessenvertretung festgelegt, welche durch die vorliegende Untersuchung erfasst sind (Kap. II, III). Die Folgekapitel (Kap. IV-VI) erläutern zunächst den nationalen Kontext mit den wesentlichen Elementen des politischen Systems der Schweiz, welche das hiesige Lobbying prägen. Nach Darlegung des Rechtsetzungsverfahrens mit den damit verbundenen Lobbying-Aktivitäten und eingesetzten Lobbying-Instrumenten wird auf den bundesrechtlichen Rahmen und der bestehenden Regulierung auf Gesetzes- und Branchenebene eingegangen.

Das Fazit zur Qualität des Lobbying-Systems Schweiz (Kap. VIII) wertet schliesslich die Erkenntnisse der Vorkapitel aus einschliesslich des Ländervergleichs in Kapitel VII. Im Schlusskapitel IX werden der Handlungsbedarf abgeleitet und zehn Forderungen für ein regelkonformes, offenes und legitimes Lobbying in der Schweiz formuliert. Fallbeispiele aus der Praxis illustrieren durch den gesamten Textverlauf exemplarisch die Risiken und Mängel im heutigen System und unterstreichen den Handlungsbedarf.

⁸ Siehe insbesondere die notwendigen Massnahmen gemäss den Forderungen der Volksinitiative «Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung («Transparenzinitiative»)».

⁹ Vgl. Liste im Anhang.

¹⁰ Insbesondere Lobbywatch (www.lobbywatch.ch), Öffentlichkeitsgesetz.ch (www.oeffentlichkeitsgesetz.ch).

¹¹ Transparency International EU, Bericht «Lobbying in Europe» 2015.

III Was ist Lobbying?

1 Definition und Kriterien

Im Allgemeinen steht Lobbying für die Vertretung von spezifischen Interessen und die Beeinflussung von politischen Entscheidungsprozessen durch diese Interessen.¹² Transparency International geht im Kontext der politischen Interessenvertretung von einem weiten Lobbying-Verständnis aus. Erfasst wird grundsätzlich jede direkte oder indirekte Kommunikation mit politischen Entscheidungspersonen und Vertreterinnen und Vertretern staatlicher Organe, welche zum Ziel hat, politische Entscheidungen oder deren Umsetzung zu beeinflussen. Diese erfolgt in erster Linie durch aussenstehende Interessenvertretende, aber auch durch Mitglieder der entsprechenden politischen Gremien selbst (insbesondere Parlamentarierinnen und Parlamentarier). Der für diesen Bericht verwendete Lobbying-Begriff wird denn auch in einem umfassenden Sinne verstanden und in Kurzform wie folgt definiert:

«Lobbying ist die gezielte Einflussnahme auf die Willensbildung von Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern in Politik und Verwaltung.»¹³

Lobbying ist in der Schweiz gesetzlich nicht umschrieben. In der Literatur, in einzelnen ausländischen Gesetzen¹⁴ und in den Medien werden unterschiedliche Umschreibungen verwendet. Etabliert hat sich mittlerweile auch der aus der angelsächsischen Unternehmenswelt stammende Begriff der *Public Affairs* im Sinne des Managements von Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozessen an der Schnittstelle zwischen Politik, Wirtschaft und Gesellschaft.¹⁵ Den Lobbying- und Public-Affairs-Umschreibungen gemein sind mehrheitlich folgende Kriterien:

- **Akteure:** Lobbying wird durch meist professionelle Interessenvertreter und -organisationen betrieben wie Verbände, Gewerkschaften, private Unternehmen und staatsnahe Betriebe, NGO oder spezialisierte Public-Affairs-Beratende und -Agenturen. Beim *traditionellen* Lobbyisten-Verständnis handelt es sich überdies ausschliesslich um Personen oder Organisationen, die ausserhalb politischer Entscheidungsgremien tätig und nicht speziell legitimiert sind durch eine demokratische Wahl. In der Praxis nehmen aber gerade im hiesigen Milizsystem auch Parlamentarierinnen und Parlamentarier durch deren haupt- oder nebenberuflichen Aktivitäten und weiteren Interessenbindungen eine gewichtige Lobbying-Funktion ein und fallen entsprechend unter den im Bericht verwendeten Lobbyisten-Begriff.
- **Ziel:** Lobbyierende wollen auf den rechtlichen und politischen Willensbildungsprozess Einfluss nehmen, auf die Ergebnisse desselben (Entscheide und Erlasse) und den Vollzug der Ergebnisse (Umsetzung der Entscheide und Erlasse).
- **Adressaten:** Vertreterinnen und Vertreter staatlicher Organe (primär Legislative und Exekutive: Parlament, Regierung und Verwaltung), weitere politische Entscheidungsträger (namentlich Stimmbevölkerung), aber auch Intermediäre wie Medien, Verbände und weitere Akteure mit Einflussmacht auf die politische Willensbildung (wie bspw. einzelne Meinungsführerinnen und -führer).
- **Mittel:** Die Beeinflussung erfolgt mittels direkter Kommunikation, wie beispielsweise persönliche Kontakte oder Zuschriften an die Adressaten des Lobbyings, oder indirekt via Intermediäre wie Medien oder Meinungsführerinnen und -führer. Die konkret eingesetzten Strategien, Instrumente und Methoden, um die eigenen Anliegen bei den Lobbying-Adressaten zu platzieren bzw. diese durchzubringen, können dabei äusserst vielfältig sein.
- **Zeitpunkt:** Lobbying wird in allen Phasen des politischen Meinungsbildungsprozesses betrieben (Anstoss, Vorbereitung, Beratung und Beschlussfassung einer Regelung oder Entscheidung; Umsetzung der Regelung oder Entscheidung).

¹² SAGER / PLEGER, S. 263.

¹³ Definition TI Schweiz, in Anlehnung an Transparency International, Bericht «Lobbying in Europe» 2015, S. 6.

¹⁴ Vgl. z.B. Österreich, §1 (1) Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz, BGBl. I Nr. 64/2012.

¹⁵ Anstatt vieler: HUGI / KAUFMANN, S. 10.

2 Ausprägungen und Tätigkeiten

Mittlerweile breit anerkannt ist, dass zu den Ausprägungen und Tätigkeiten des Lobbyings sowohl die direkte als auch indirekte Einflussnahme auf Lobbying-Adressaten gehört.¹⁶ Während das direkte Lobbying die Kommunikation mit den relevanten Schlüsselpersonen und Organen eines Entscheidungsprozesses darstellt, erfolgt beim indirekten Lobbying die Platzierung der eigenen Anliegen über Dritte.¹⁷ Solches Lobbying bedient sich gezielt Intermediären wie Medienschaffende sowie anderen Personen und Organisationen, welche die eigentlichen Zielperson(en) oder -behörde des Lobbyings beeinflussen können (*Opinion Leaders, Influencers*). Es kann aber auch über gezielte Interessenkoalitionen oder Verbände erfolgen oder als «Grassroots Lobbying», das vornehmlich von NGO eingesetzt wird und die Aktivierung einer möglichst hohen Zahl von Personen anstrebt, welche ihrerseits direkt mit Zielpersonen des Lobbyings kommunizieren – sei dies direkt (z.B. E-Mail-Kampagne) oder indirekt (z.B. durch organisierte Petitionen wie beispielsweise jüngst die Petition von *Lobbywatch* «Schluss mit dem Lobby-Versteckspiel»¹⁸).

Ebenso wie das direkte Lobbying wird auch indirektes Lobbying konsequent und strategisch eingesetzt – entweder als Unterstützung von direktem Lobbying im Rahmen breiterer Aktivitäten oder längerfristiger Kampagnen oder aber dann, wenn das direkte Lobbying nicht möglich ist, aus taktischen Gründen (noch) nicht ratsam ist oder den gewünschten Erfolg nicht bringt. Folglich ist mittlerweile auch bei einem Grossteil der Branche anerkannt, dass auch diese Lobbying-Tätigkeiten durch standesrechtliche oder gesetzliche Regulierungen erfasst werden müssen (z.B. Mandate, welche im Rahmen eines Lobbyisten-Registers ofenzulegen sind¹⁹).

Zahlreiche Verbände, Unternehmen, NGO und karitative Organisationen verfolgen systematisch die politischen und regulatorischen Arbeiten auf Bundesebene und nehmen als Vertreter ihrer Partikularinteressen entsprechend Einfluss auf diese Arbeiten. Je nach Grösse und Organisationsgrad verfügen solche Organisationen zu diesem Zweck über *In-House-Lobbyisten*, deren Professionalisierung und Verbreitung in den vergangenen Jahren stark zugenommen hat.²⁰ Diese pflegen ein strategisches Stakeholder- und Issue-Management mit regelmässigen, direkten Kontakten in Legislative, Regierung und Verwaltung.

Vielfach wird das Lobbying auch dem jeweiligen nationalen Branchenverband übertragen sowie professionellen Agenturen (PR- oder Public-Affairs-Unternehmen), spezialisierten Politikberaterinnen und -beratern oder gar vereinzelt Anwaltskanzleien, welche als Teil einer umfassenden Interessenvertretung zunehmend im regulatorischen Bereich auch Public-Affairs-Dienstleistungen anbieten.

Weniger häufig aber teilweise sehr erfolgreich findet Lobbying auch statt durch spontan gebildete Bürgerbewegungen oder Gruppierungen und Organisationen, die sich nur ausnahmsweise in die politische Willensbildung einbringen. Dies kann beispielsweise der Fall sein, wenn sich ein Teil der Gesellschaft von der Politik unverstanden fühlt und sich spontan organisiert, um ein konkretes Projekt zu initiieren oder ein missliebiges Gesetz durch ein Referendum zu bekämpfen.

Eine besonders effiziente Ausprägung des Lobbyings bildet schliesslich die Einbindung von politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger in die eigene Organisation oder Lobbying-Tätigkeit. Dies erfolgt typischerweise über die Anstellung solcher Schlüsselpersonen in der eigenen Organisation, über deren Wahl in das eigene Strategieorgan oder schlicht über deren Mandatierung für bestimmte Einzeltätigkeiten.²¹

¹⁶ So auch die Statuten der Berufsorganisation der professionellen Lobbyistinnen und Lobbyisten SPAG, Art. 3: Demnach umfasst das Lobbying alle Tätigkeiten, «(...) die direkt oder indirekt politische Meinungsbildungs- bzw. Entscheidungsprozesse während der gesamten Phase der Gesetzgebung oder im Vollzug beeinflussen sollen».

¹⁷ Vgl. im Einzelnen hierzu z.B. KÖPPEL, S. 212 ff.

¹⁸ Parlamentsgeschäft 18.216, eingereicht von Lobbywatch.ch (www.parlament.ch).

¹⁹ Art. 6 Ziff. 2 lit. d ff. Standesregeln SPAG.

²⁰ HUGI / KAUFMANN, S. 10.

²¹ Vgl. dazu Kap. IV Ziff. 5.2 («2000 Interessenbindungen: Parlamentarier als Top-Lobbyisten»).

Die Lobbyarbeit umfasst typischerweise folgende Tätigkeiten:

- Die systematische Beziehungspflege («Stakeholder Management») und direkte Kontaktaufnahme zu Mitgliedern der Regierung, des Parlaments (einschliesslich deren persönliche Mitarbeitenden), zu Personen aus der Verwaltung sowie zu weiteren Akteuren, welche ihrerseits Einfluss auf die politischen Entscheidungsträger nehmen können (insb. Partei- und Verbandsmitarbeitende, Medienschaffende, Expertinnen und Experten);
- schriftliche Eingaben, Stellungnahmen, Informationsmaterial und Positionspapiere;
- Veranstaltungen, bilaterale Treffen, Werbemassnahmen, Konferenzen oder gesellschaftlichen Anlässe;
- die Beteiligung an formalen oder informellen Konsultationen / Anhörungen zu Gesetzgebungsprojekten;
- Einbringen von Anliegen in entscheidenden Gremien, in denen die Lobbyierenden selbst Einsitz haben (z.B. in Expertengruppen oder als Parlamentsmitglieder im Rat und in Kommissionen).

IV Lobbying im politischen System der Schweiz

Die Legitimität und Ausprägungen des Lobbyings sind eng verknüpft mit dem Politiksystem, in dem Lobbying betrieben wird. Dieses Kapitel untersucht, wie die Besonderheiten des politischen Systems der Schweiz das hiesige Lobbying prägen und wie sich Lobbying im Rechtsetzungsverfahren auf Bundesebene konkret manifestiert. All dies steht in einem unmittelbaren Bezug zu den regulatorischen Rahmenbedingungen für die Lobbying-Tätigkeit in der Schweiz. Letztere werden in den darauffolgenden Kapiteln detailliert dargelegt, sowohl hinsichtlich der Lobbying-relevanten Vorgaben durch den Gesetzgeber (Kapitel V) als auch im Rahmen der Selbstregulierung der Branche (Kapitel VI).

1 Bevorzugung von Sonderinteressen als Teil des Systems

Die Schweiz vereint innerhalb ihrer föderalen Struktur repräsentative und direktdemokratische Elemente. Diese bewirken, dass politische Entscheide nur durch den Einbezug und die Einflussnahme verschiedenster staatlicher und gesellschaftlicher Akteure zustande kommen (Kantone, Parteien, Verbände, Wirtschaft, gesellschaftliche Gruppen). Dies ist auch mit Blick auf die Schweizer Referendumsdemokratie relevant, da dadurch ein latenter Druck zur Konsensfindung besteht. Die Kehrseite davon besteht im Umstand, dass das «Volksrecht» Referendum damit oftmals faktisch zum «Verbandsrecht» wird: Die gewünschte Austarierung zwischen einer möglichst grossen Anzahl der betroffenen Interessen mündet häufig in die Konsensfindung einzig zwischen den (tatsächlich oder vermeintlich) 'referendumsfähigen' Akteuren wie namentlich grosse Verbände oder Gewerkschaften.²² Somit wird auch in Kauf genommen, durch übermässige Rücksichtnahme auf die referendumsfähigen Gruppierungen gut organisierte (sprich: lobbyierende) Sonderinteressen faktisch zu bevorzugen.²³

Am Stärksten geprägt wird das Schweizer Lobbying-System durch das parlamentarische Milizprinzip. Demnach wird für die Parlamentarierinnen und Parlamentarier angenommen, dass diese die politische Arbeit ehren- oder zumindest nebenamtlich ausführen und weiterhin (haupt-)beruflich in anderen Bereichen tätig sind. Die zunehmende Komplexität und Intensität des eidgenössischen Ratsbetriebs haben jedoch dazu geführt, dass mittlerweile bei einem Grossteil der Parlamentsmitglieder die eigene berufliche Tätigkeit stark in den Hintergrund gerückt ist. Vermehrt geben gewählte Volksvertreterinnen und -vertreter mit dem Eintritt ins Parlament ihren ursprünglichen Beruf gar vollumfänglich auf. Im Gegenzug eröffnet sich ihnen die Möglichkeit, vermehrt professionelle Klein-Pensen und Einzelmandate in Gremien anzunehmen bei Unternehmen, Verbänden oder NGO, welche ihre Anliegen und Interessen in die Bundespolitik einbringen wollen. Solche bezahlten oder ehrenamtlichen Mandate und weitere Interessenbindungen fokussieren dabei typischerweise auf einzelne Sachgebiete und damit auf die Vertretung von Anliegen von sehr spezifischen Interessengruppen. Dies führt bei den Mitgliedern des Parlaments insgesamt zu einer Anhäufung von Partikularinteressen und in der Parlamentsarbeit je nach Ratsgeschäft oder Fachbereich auch zu einer Bevorzugung dieser Sonderinteressen.²⁴

Diese Privilegierung von Sonderinteressen durch die Ratsmitglieder selbst ist somit mittlerweile fester Teil des politischen Systems in Bundesbern geworden. Sie steht allerdings nicht nur im Kontrast zur idealtypischen Parlamentarieraufgabe des Einsatzes für das Gemeinwohl. Je nach Repräsentativität der konkret vertretenen Sonderanliegen entfernen sich derartige Interessenvertretungen auch erheblich vom direktdemokratisch legitimierten Parlamentariermandat, in erster Linie die Interessen der eigenen Wählerschaft – sprich von spezifischen *Bevölkerungsgruppen* – einzubringen.

²² Siehe als aktuelles und besonders anschauliches Beispiel in der aktuellen Legislatur die parlamentarische Kompromissfindung zur Neuauflage der 2017 an der Urne abgelehnten «Unternehmenssteuer-Reform III».

²³ LINDER, Politische Kultur, S. 28.

²⁴ Vgl. dazu im Einzelnen Kap. IV Ziff. 5 («Milizsystem und Lobbying»).

2 Volksrechte und Lobbying

In der Schweiz können Bürgerinnen und Bürger mit den von Verfassung und Gesetz eingeräumten politischen Rechten an der staatlichen Entscheidungsfindung zum Teil direkt mitwirken. Dazu zählen das Recht, an Abstimmungen teilzunehmen, sowie die als Volksrechte bezeichneten Möglichkeiten, Initiativen und Referenden zu unterzeichnen bzw. solche zu lancieren.²⁵

In der Praxis zeigt sich, dass das Sammeln der nötigen Unterschriften anspruchsvoll ist, es aber nicht nur den etablierten Parteien und Organisationen, sondern dank *Grass Root*- und Online-Mobilisierungen zunehmend auch kleinen, spontanen Gruppierungen gelingt, ein Referendum zu ergreifen.²⁶ Hinzu kommt, dass historisch betrachtet aufgrund des Bevölkerungswachstums die numerische Hürde für das Zustandekommen von Initiativen und Referenden kontinuierlich gesunken ist. Damit steigt im politischen Prozess auch die Zahl und Heterogenität der Akteure, welche potenziell «referendumsfähig» sind – und somit nicht nur die Meinungsbildung bei Volksabstimmungen mitprägen, sondern als Interessenvertreter bereits auf den vorgelagerten Gesetzgebungsprozess wirkungsvoll Einfluss nehmen können.

3 Föderalismus und Kantonslobbyisten

3.1 Machtvolle kantonale Einflussnahme

Die Bundesverfassung garantiert den Kantonen in mehrfacher Weise die Mitwirkung an der Willensbildung des Bundes. Ihnen steht auch das Recht zu, dem Parlament Initiativen zu unterbreiten. Mit dem Ständerat wird den Kantonen eine Beteiligung an der parlamentarischen Willensbildung auf nationaler Ebene zumindest mittelbar ermöglicht. Besonderes Gewicht erhalten die Kantone, indem in bestimmten Abstimmungen neben dem Volksmehr auch das Ständemehr massgebend ist. Schliesslich können acht Kantone ein fakultatives Gesetzesreferendum ergreifen.

Losgelöst von dieser verfassungsmässig festgelegten Beeinflussung der Bundespolitik haben die Kantone mit der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) eine gewichtige und in allen für sie relevanten Politikfeldern einflussreiche Institution geschaffen, um ihre Interessen auf Bundesebene noch wirkungsvoller einzubringen. So werden beispielsweise KdK-Vertreterinnen und -Vertreter regelmässig in Arbeitsgruppen des Bundes einberufen, und rund 50 Kantonsvertretende geniessen einen privilegierten, permanenten Zugang zum Parlamentsgebäude.²⁷ Seit zehn Jahren haben die Kantone überdies mit dem «Haus der Kantone» nicht nur ihre visible Präsenz in Bundesbern merklich erhöht, sondern auch die Kräfte markant gebündelt: So arbeiten neben den Sekretariaten verschiedener interkantonaler Regierungs- und Direktorenkonferenzen auch ein Dutzend andere interkantonale Institutionen unter demselben Dach zusammen.²⁸

Hinzu kommen eigene Public-Affairs-Fachleute der Kantone, Bundespolitik-Fachstellen oder gar spezielle Vertretungsbüros in Bern.²⁹ Auch die Städte und Gemeinden haben sich je in einer Interessenvereinigung zusammengeschlossen, um ihre Anliegen in der Bundespolitik direkt – und nicht einzig über deren Kantone – einzubringen. Die beiden Vereinigungen geniessen unter anderem eine privilegierte Stellung im Vernehmlassungsgesetz oder indem das Parlament ihnen einen privilegierten Zutritt zum Parlamentsgebäude

²⁵ Verfassungsinitiative (Art. 138 f. BV), obligatorisches bzw. fakultatives Referendum (Art. 140, 141 BV).

²⁶ So jüngst z.B. die Gruppierung um Sybille Berg, Referendum gegen das Gesetz zur Überwachung von Versicherten der Sozialversicherungen (Frühsommer 2018; <https://pledge.wecollect.ch/de/>), Gruppierung um Christine Bussat / Marche blanche, Volksinitiative «Für die Unverjährbarkeit pornografischer Straftaten an Kindern» (Art. 123b BV).

²⁷ Und dies bislang ohne ausdrückliche rechtliche Regelung, sondern dank der für diese Lobbyisten grosszügigen Vergabepaxis der parlamentarischen Verwaltungsdelegation. Vgl. hierzu auch die Antwort des Ratsbüros (NR) vom 11.6.2018, 18.5398 Fragestunde, Masshardt, «Intransparentes Lobbying der Kantonsvertreterinnen und -vertreter»; siehe auch NZZ, 31.1.2012, «Wie die Kantone ihr Lobbying im Bundeshaus ausbauen».

²⁸ www.haus-der-kantone.ch; SRF Tagesschau, 10.9.2018, «Die Stellung der Kantone in Bern»; vgl. die vollständige Liste der Institutionen auf www.haus-der-kantone.ch/de/wer-ist-im-haus-der-kantone.

²⁹ Bspw. im Kanton Luzern die Fachstelle «Aussenbeziehungen» (https://aussenbeziehungen.lu.ch/ueber_uns); eigene Büros in Bern haben bspw. die Kantone Genf, Tessin, Basel-Stadt (vgl. NZZ 22.2.2017, «Die Jammerer aus der Ostschweiz»).

einräumt. Beide Verbände verfügen überdies mit deren Präsidenten auch über ihren ‚eigenen‘ Parlamentarier im Ständerat (Gemeindeverband) bzw. Nationalrat (Städteverband).³⁰

3.2 Über 100 Lobby-Gremien in Bern

Gesamthaft sind die Kantone und Gemeinden bestens vernetzt und verfügen gerade im Parlament über eine breit abgestützte, effektive Lobby-Basis. Die NGO *Lobbywatch* identifizierte neben den amtierenden Ständerätinnen und Ständeräten insgesamt über 100 Organisationen und Behörden von Kantonen, Gemeinden und Regionen, welche in Bundesbern ihre Interessen direkt vertreten oder diese beispielsweise über spezifische Parlamentariergruppen, Kantonalparteien oder Interessenverbände einbringen.³¹ Sie machen in der Summe gerade die Kantone zu den einflussreichsten Lobbyisten in Bundesbern.³²

Bergkantone: «Die effizientesten Lobbyisten»

Neben den ‚eigenen‘ Kantonsvertretern im Ständerat oder in den Konferenzen der Kantonsregierungen bündeln Kantone gleichgelagerte Interessen in spezifischen, sehr einflussreichen Lobby-Gruppierungen. So haben sich beispielsweise die Regierungen von sieben Kantonen in der Regierungskonferenz der Bergkantone (RKGK) zusammengeschlossen, um ihre Anliegen gegenüber dem Bund abzustimmen und bestmöglich durchsetzen.³³ Das gleiche Ziel verfolgt die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB), welche gar 22 Kantone und 490 Gemeinden vereint. Im SAB-Präsidium sind zurzeit zwei amtierende Nationalräte tätig; ein halbes Dutzend ehemalige Ratsmitglieder sind entweder in weiteren SAB-Gremien aktiv oder SAB-Ehrenmitglieder. Hinzu kommen die «Parlamentarische Gruppe Bergbevölkerung» (Sekretariatsführung durch die SAB) und über 20 weitere Organisationen, die auf Bundesebene direkt oder über Ratsmitglieder ihre Berggebiet-spezifischen Anliegen einbringen.³⁴

Die Lobbying-Schlagkraft dieser zuweilen auch als «Alpen-Opec» bezeichneten Kantonskoalitionen zeigte sich jüngst in der Diskussion um den Wasserzins.³⁵ Die in Bundesbern ebenfalls einflussreiche Strombranche forderte gemeinsam mit anderen schlagkräftigen Wirtschaftsverbänden vehement eine Anpassung der über hundertjährigen Abgabe-Regelung, worauf der Bundesrat eine diesbezügliche Bereitschaft signalisierte. Nach massivem Widerstand und bestens orchestriertem Lobbying durch die Gebirgskantone verzichtete dieser aber schliesslich darauf, dem Parlament irgendwelche Anpassungen nur schon zur Diskussion zu unterbreiten.³⁶ Doch auch wenn es um weniger fundamentale Anliegen für die Bergkantone geht, zeigen sich deren Vertreterinnen und -Vertreter im Parlament regelmässig als «die effizientesten Lobbyisten» in Bundesbern.³⁷

³⁰ Beim Städteverband NR Kurt Fluri (SO/FDP); beim Gemeindeverband SR Hannes Germann (SH/SVP).

³¹ <https://lobbywatch.ch/de/daten/lobbygruppe/13/Kantone%2FRegionen>.

³² NZZ, 9.1.2017, «Die effizientesten Lobbyisten»; in diesem Sinne auch *Aargauer Zeitung*, 22.6.2018, «Ein Abo für das Bundeshaus: Wie die Kantone in Bern lobbyieren».

³³ Mitglieder sind die Regierungen der Kantone Uri, Obwalden, Nidwalden, Glarus, Graubünden, Tessin und Wallis (www.rkgk.ch).

³⁴ Vgl. die Aufstellung bei <https://lobbywatch.ch/de/daten/lobbygruppe/100/Berggebiete>.

³⁵ Bspw. Hintergrundartikel in *Die Zeit*, 19.3.2009, «Die Wasserlobby» (www.zeit.de/2009/13/CH-Alpen-OPEC).

³⁶ Vgl. z.B. *Handelszeitung*, 13.9.2018, «Mission: Impossible»; *srf.ch*, 7.11.2017, «Streit um Millionen: Senkung der Wasserzin-sen gescheitert».

³⁷ So die Einschätzung der NZZ nach der im Parlament durchgesetzten Befreiung von Pistenfahrzeugen von der Mineralöl-steuer (NZZ, 9.1.2017, a.a.O.).

4 Verbandswesen als Ausdruck der Schweizer Lobbying-Kultur

Gestützt auf die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit haben sich in der Schweiz eine Vielzahl von Interessengruppen in unterschiedlichen Rechtsformen (Vereine, Stiftungen, Gesellschaften) gebildet. Gerade übergeordnete, auf eidgenössischer Ebene organisierte Verbände sehen ihre Hauptaufgabe oftmals darin, die Interessen ihrer Mitglieder oder der gesamten Branche zu bündeln und gegenüber der Bundespolitik zu vertreten. Gesamtschweizerische Verbände weisen deshalb die idealtypischen Merkmale einer Lobbyisten-Organisation auf. Der Grad ihrer Organisation und ihrer Professionalisierung ist sehr unterschiedlich. Die Anzahl der Fachverbände in der Schweiz, welche auch – aber meistens nicht nur – Interessenvertretungsfunktionen wahrnehmen, wird insgesamt auf rund 550 geschätzt.³⁸

Die politische Bedeutung und das Lobbying-Potenzial zahlreicher Verbände liegen oftmals in deren Möglichkeit, eine Vorlage dank eigenen Interessenvertretenden im Parlament direkt zu beeinflussen bzw. zu steuern. Aus diesem Grund rekrutieren zahlreiche Verbände denn auch gezielt amtierende Ratsmitglieder als deren Präsidenten, Präsidentinnen oder Vorstandsmitglieder.

Ein weiteres wesentliches Lobbying-Instrument von Verbänden ist die Referendumsmacht: Insbesondere Organisationen, welche über erhebliche Finanzmittel (z.B. Wirtschaftsverbände) oder auf eine breite, gut mobilisierbare Mitgliederbasis zählen können (z.B. Gewerkschaften), haben das Potenzial ein Referendum zu ergreifen und ein Gesetz zu Fall zu bringen. Zwar gehen neuere Studien davon aus, dass in der Bundespolitik die Verbände in den vergangenen Jahren insgesamt an Einflussmacht verloren haben.³⁹ Die Referendumsdrohung durch Verbände ist aber nach wie vor ein wirksames und taktisch eingesetztes Instrument, um die Meinungsbildung im Gesetzgebungsprozess entscheidend zu beeinflussen und bestimmte politische Lösungen durchzusetzen.⁴⁰

5 Milizsystem und Lobbying

5.1 Vom Miliz- zum (de facto-)Berufsparlament

Der Grundgedanke des parlamentarischen Milizsystems in der Schweiz besteht primär darin, dass Parlamentarierinnen und Parlamentarier durch ihre hauptberufliche Verankerung ausserhalb der Politik die Interessen der Bevölkerung realitätsnah vertreten können. Gleichzeitig soll die Bildung einer abgekoppelten, praxisfern legiferierenden Politikerkaste verhindert werden.⁴¹

Die Realität in den eidgenössischen Räten ist heute allerdings eine andere. Mit den zeitlich und sachlich gestiegenen Anforderungen an die 246 Mitglieder der Bundesversammlung ist eine reine Miliztätigkeit ohne erhebliche Auswirkungen auf den eigentlichen Hauptberuf nicht mehr denkbar. Gemäss einer umfassenden Studie der Universität Genf wendet ein Ratsmitglied heute jährlich etwa 1000 Arbeitsstunden für seine parlamentarische Arbeit auf. Hinzu kommen weitere Aktivitäten wie Bürger- und Parteiarbeit, Kommunikations- und Kampagnenarbeit, Referate usw. im Umfang von 500-700 Stunden. Insgesamt entspricht heute der zeitliche Aufwand etwa einem Berufspensum von knapp 90 Prozent für Nationalratsmitglieder und rund 70 Prozent für Ständeratsmitglieder.⁴² Mit dieser hohen parlamentarischen Arbeitsbelastung haben die Ratsmitglieder heute faktisch gar keine andere Wahl mehr als den «Miliz»-Teil ihrer beruflichen Tätigkeit auf ein Teilzeitpensum zu reduzieren.

³⁸ LICHTSTEINER, S. 11 ff.

³⁹ DeFacto, 8.12.2015, «Machtverhältnisse in der Schweizer Politik: Parteien immer wichtiger, Interessenverbände immer weniger» (www.defacto.expert).

⁴⁰ LINDER, S. 131.

⁴¹ Vgl. dazu auch Kap. IV Ziff. 1 («Bevorzugung von Sonderinteressen als Teil des politischen Systems»).

⁴² SCIARINI, S. 2; eine Untersuchung aus dem Jahre 2014 hat für den Ständerat ein ähnliches Durchschnittspensum erhoben (73%); beim Nationalrat lag dieses mit 64% deutlich tiefer, siehe dazu: BUNDI / EBERLI / BÜTIKOFER, S. 321.

Im Ergebnis kann damit heute von einem Miliz-Parlament keine Rede mehr sein. Die Schweizerische Bundesversammlung stellt vielmehr ein faktisches Berufsparlament oder zumindest eine Mischung zwischen Teilzeit- und Berufsparlament dar.⁴³

5.2 2000 Interessenbindungen: Parlamentarierinnen und Parlamentarier als Top-Lobbyisten

Schweizer Bundesparlamentarierinnen und -parlamentarier üben heute neben ihrem Parlamentsmandat oft einen Beruf aus, der einen direkten Bezug zu ihrer politischen Arbeit hat (z.B. Sekretär bei einem Verband oder Gewerkschaft, Public-Affairs-Verantwortliche eines Unternehmens etc.). Sie haben regelmässig gleich mehrere «Nebenbeschäftigungen» mit einem Konnex zur Parlamentsarbeit und vertreten damit eine zum Teil sehr hohe Dichte von Partikularinteressen. Tatsächlich führt der Parlamentarier-Status oft zu lukrativen oder prestigeträchtigen Funktionen in Unternehmen, Verbänden oder nicht-staatlichen Organisationen. Gemäss Datenanalyse der Neuen Zürcher Zeitung deklarieren die Schweizer National- bzw. Ständerätinnen und -räte in der aktuellen Legislatur insgesamt 1959 solcher Mandate.⁴⁴

Ähnlich hoch ist die Anzahl Organisationen, die dank einem Mandat über ein «eigenes» Ratsmitglied in National- oder Ständerat verfügen (1671). Zählt man noch den Arbeitgeber des Ratsmitglieds sowie die Organisationen hinzu, denen das Ratsmitglied einen Dauerausweis für den Parlamentszugang zugesprochen hat, stehen allein basierend auf den Selbstdeklarationen der Ratsmitglieder insgesamt weit über 2000 Unternehmen und Organisationen direkt oder indirekt mit einem Parlamentsmitglied in Verbindung.⁴⁵

Die durchschnittliche Anzahl der Mandate je Ratsmitglied hat seit der Jahrtausendwende stark zugenommen und sich allein zwischen 2000 und 2011 mehr als verdoppelt.⁴⁶ Dabei nehmen insbesondere die Mandate aus denjenigen Sachgebieten zu, bei denen das Ratsmitglied als Mitglied der entsprechenden Parlamentskommission einen besonders starken Einfluss ausüben kann. Solche Interessenbindungen sind allein im Zeitraum 2007-2015 um ein Fünftel gestiegen.⁴⁷ In der aktuellen Legislatur beträgt die durchschnittliche Anzahl deklarierter Interessenbindungen pro Ratsmitglied acht (Nationalrat) bzw. zehn (Ständerat). Die beiden Volksvertreter mit den meisten Mandaten – je ein Nationalrat aus dem bürgerlichen und dem sozialdemokratischen Lager – weisen gemäss Register 31 bzw. 29 Interessenbindungen aus.⁴⁸

Im Ergebnis sind somit die Mitglieder des Parlaments in der Regel gleichzeitig auch (semi-)professionelle Interessenvertreterinnen und -vertreter. Sie gelten selbst aus Sicht mehrerer Ratsmitglieder als «die grössten Lobbyisten in Bundesbern».⁴⁹ In den Worten eines bürgerlichen Ständerats findet damit eine eigentliche «Verschmelzung von Parlamentarier und Lobbyist» statt.⁵⁰ Eine Einschätzung, die auch die Politikwissenschaft teilt.⁵¹

Mit ihren Interessenbindungen sind die Ratsmitglieder nicht mehr einzig den besonderen Interessen ihrer Wählerinnen und Wähler, ihrer Partei und allenfalls ihrem Kanton verpflichtet, sondern auch ihren Arbeitgebern und Mandanten, ihrem Verband oder der eigenen Firma. Einer repräsentativen Befragung der

⁴³ «Halbberufsparlament» (VATTER, S. 21 ff.; BIAGGINI et al., §18 Rz.10).

⁴⁴ Analyse basierend (einzig) auf die Selbstdeklaration der Parlamentsmitglieder (Register der Interessenbindungen von National- und Ständerat (Art. 11 ParlG), einsehbar auf www.parlament.ch): NZZ, 14.3.2016, «Für wen lobbyiert das im Herbst 2015 neu gewählte Parlament? Eine Datenanalyse».

⁴⁵ Datenanalyse NZZ (a.a.O.). Eine wissenschaftliche Auswertung der Legislatur 2011-15 identifizierte zusätzlich zu den (damals) 1703 Mandaten insgesamt 537 Unternehmen und andere Organisationen, welche als Arbeitgeber oder durch Zutrittsausweis eine Verbindung zu den Ratsmitgliedern aufwiesen (PÉCLAT / PUDDU, S. 181). Zu einem ähnlichen Gesamtergebnis kommt die Netzwerkanalyse von Lobbywatch Schweiz 2014 (zitiert nach MOLINARO, S. 21).

⁴⁶ GAVA et al., S. 77 ff.

⁴⁷ Ergebnis der Forschungsarbeiten an den Universitäten Lausanne und Genf, publiziert in *Le Matin Dimanche* und *Sonntagszeitung*, 14.5.2017 (Auswertung auf <http://webspecial.lematindimanche.ch/longform/lobbys-au-parlement/lobbys-au-parlement/>).

⁴⁸ Datenanalyse NZZ (a.a.O.).

⁴⁹ «Les meilleurs lobbyistes sont les parlementaires» (SR Didier Berberat (NE / SP) in: *Le Temps*, 11.12.2018). Ähnlich z.B. auch SR Roland Eberle (TG / SVP): «Wenn ich eine persönliche Rangordnung der «Lobbyisten» erstelle, so nehmen wir Parlamentarier den ersten Rang ein.» (Amtliches Bulletin 2016, S. 170).

⁵⁰ So im Aufsatz von SR Andrea Caroni (CARONI, S. 581).

⁵¹ Anstatt vieler: Politologe Michael Hermann in der *Sonntagszeitung*, 14.5.2017, «Die grössten Lobbyisten sitzen nicht in der Wandelhalle, sondern direkt in den Ratssälen»; vgl. auch www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/das-problem-sind-die-politiker/story/13755977; www.infosperber.ch/Politik/Im-Netz-der-Lobbys; www.journal21.ch/lobbyisten-naturuerlich-aus-der-schweiz.

Parlamentsmitglieder zufolge sind sich denn auch 40 Prozent der Befragten bewusst, dass die entsprechenden Firmen und Interessengruppen von ihnen als Ratsmitglied eine Gegenleistung erwarten; eine Mehrheit bezeichnet sich selbst denn auch freimütig als «Lobbyist» für bestimmte Organisationen.⁵²

6 Lobbying im Rechtsetzungsverfahren

6.1 Kernkompetenz der Lobbyisten

Entscheide über rechtsetzende Erlasse erfolgen in der Schweiz durch das Parlament, die Regierung und die Stimmberechtigten. Die Ausgestaltung dieser Erlasse ist auf Bundesebene aber in erster Linie geprägt durch die Vorbereitungsarbeiten der Verwaltung, den Austausch mit interessierten Kreisen und damit auch durch die Einflussnahme von Kantonen und Parteien, Fachpersonen, Verbänden und anderen Interessengruppen. Diese Beeinflussung im gesamten Gesetzgebungsverfahren – von den ersten Diskussionen zum Vorprojekt innerhalb der Verwaltung bis zum Volksentscheid an der Urne – ist die eigentliche Kernkompetenz der professionell Lobbyierenden. Entsprechend vielfältig zeigt sich in der Praxis, wann und wie Lobbyistinnen und Lobbyisten ihren legislativen Fussabdruck in Gesetzen hinterlassen.

Ein neues Bundesgesetz oder Änderungen bestehender Gesetze werden vom Parlament, von der Regierung oder – selten, mittels Standesinitiative – von einem Kanton angestossen.⁵³ Verordnungen werden vom Bundesrat und der Verwaltung initiiert.⁵⁴ Während formal somit einzig Amtsstellen und gewählte Politiker solche Vorlagen auslösen können, erfolgt in der Praxis der tatsächliche Anstoss vielmals durch externe Interessenvertretende. Gerade für spezifische Anliegen oder Partikularinteressen hat sich bei Lobbyierenden bewährt, den ihnen nahestehenden Parlamentsmitgliedern persönliche Vorstösse «anzuregen», um so beispielsweise eine Gesetzes- oder Verordnungsanpassung einzuleiten oder das Anliegen zumindest auf die politische Agenda zu setzen.

Solche «Anregungen» durch Lobbyierende gehen in der Praxis so weit, dass sich Ratsmitglieder nicht selten einzelne Vorstösse direkt von Interessenvertretenden schreiben lassen oder letztere zumindest wesentlich an der Ausarbeitung beteiligt sind – wobei dies selbstredend ohne entsprechende Deklaration gegen aussen geschieht.⁵⁵ Dass Parlamentarierinnen, Parlamentarier von Lobbyierenden mit ausformulierten Anträgen und Vorstössen bedient werden, bezeichnen denn auch Ratsmitglieder selbst als «parlamentarischer Alltag».⁵⁶ In diesem Sinne äusserte sich auch die Standeskommission des Lobbyisten-Verbandes SPAG, die diese Praxis aus standesrechtlicher und -ethischer Sicht ausdrücklich als zulässig erachtet. Sie rechtfertigt dies mit der «Informationsfreiheit jedes Ratsmitglieds, seine Informationsquellen selber auszusuchen».⁵⁷

⁵² BRUDERER, S. 179 f., mit Verweis auf BAERISWYL, Parlamentarierbefragung 2004/2005, Villars-sur-Glâne 2005.

⁵³ TSCHANNEN, §45 Rz. 54.

⁵⁴ Wobei der entsprechende Auftrag oftmals bereits in einem Gesetz festgehalten ist. Je nach Bedeutung der Verordnung ähnelt das Verfahren mehr oder weniger jenem zum Erlass von Gesetzesrecht. So finden beispielsweise für wichtige Verordnungen ebenfalls Vernehmlassungen statt. Das Parlament hat sich zudem ausbedungen, dass seine zuständigen Kommissionen auf expliziten Wunsch zu einer Vorlage vorgängig angehört werden (Art. 151 ParlG).

⁵⁵ Vgl. auch die kritische Feststellung hierzu: Greco, 4. Evaluationsrunde, Evaluationsbericht Schweiz, 12.12.2016, S. 15.

⁵⁶ So die befragten Ratsmitglieder in *Tages Anzeiger*, 7.5.2018, «Der Preis des Lobbyings».

⁵⁷ Stellungnahme Nr. 1/2015 der Standeskommission SPAG vom 2.7.2015, publiziert auf www.public-affairs.ch.

Die parlamentarische Interpellation aus Kasachstan

Die sogenannte Kasachstan-Affäre beschäftigt die Schweiz seit 2015 und löste eine intensive Debatte über umstrittene Lobbying-Praktiken in der Bundespolitik aus.⁵⁸ Dabei waren sowohl prominente Ratsmitglieder als auch professionelle Lobbyisten unter Druck geraten: Medien deckten auf, dass eine Nationalrätin eine Interpellation eingereicht hatte, die nachweislich von kasachischen Politikern und der in deren Auftrag tätigen Schweizer Lobbyistin wesentlich beeinflusst bzw. teilweise gar formuliert worden war. Ein weiterer Nationalrat liess sich von einem Lobbyisten zu einer Reise nach Kasachstan einladen, angeblich im Wert von mehreren tausend Franken. Zudem waren Dokumente einer Kommissionssitzung nach Kasachstan gelangt. Ein Gesuch der Bundesanwaltschaft zur Aufhebung der Immunität der Nationalrätin wurde vom Parlament abgelehnt u.a. mit Hinweis auf die «Geringfügigkeit» der Amtsgeheimnisverletzung. Der Fall hatte für die beiden involvierten Ratsmitglieder keine rechtlichen oder politischen Konsequenzen.⁵⁹

Neben dem Parlament und der Bundesanwaltschaft hatte sich auch die Standeskommission des Lobbyisten-Verbandes SPAG mit dem Fall beschäftigt und das Vorgehen der involvierten Lobbyistin standesrechtlich gewürdigt.⁶⁰ Die Standeskommission hielt u.a. ausdrücklich fest, dass es zulässig sei und es sich «auch nicht um ein unübliches Vorgehen handelt», wenn Lobbyierende für Mitglieder der Bundesversammlung einen parlamentarischen Vorstoss entwerfen und redigieren.⁶¹

Zu einem späteren Zeitpunkt wurde bekannt, dass zwischen einem anderen Kasachstan-Lobbyisten und einem weiteren Nationalrat und Mitglied der Parlamentariergruppe Schweiz-Kasachstan Geld geflossen war. Seither steht der Verdacht in Raum, dass es sich um eine verdeckte Zahlung für eine vom betreffenden Nationalrat eingereichte Interpellation im Sinne Kasachstans handeln könnte. Die Bundesanwaltschaft ermittelt mittlerweile gegen den Lobbyisten und den inzwischen nicht mehr amtierenden Nationalrat, nachdem dessen Immunität im September 2018 aufgehoben wurde.⁶² Die Beteiligten bestreiten die Vorwürfe.

Für alle Beteiligten gilt die Unschuldsvermutung; es liegt weder ein Gerichtsurteil vor, das eine tatsächliche Straftat rechtskräftig festgestellt hat, noch wurde bislang gegen diese Personen Anklage erhoben.

6.2 Vorentwurf der Verwaltung – unbemerktes Lobbying mit grosser Wirkung

a) *Teilnahme externer Akteure: Ungeregelt und oft (fast) unbemerkt*

Die erste Grundlage für einen Erlass bildet der Vorentwurf, welcher in aller Regel die Verwaltung ausarbeitet. Diese ist dabei durch ihren professionellen Ausbau und ihr Expertenwissen zu einem wichtigen Akteur geworden. Sie organisiert den Gesetzgebungsprozess und prägt wesentlich den Vorentwurf – und damit oft bereits die definitive Vorlage. Entsprechend zentral ist es für Lobbyierende, ihre Anliegen bereits im Vorentwurf zu platzieren.

In aller Regel wird der Vorentwurf amtsintern verfasst. Zum Teil werden dabei punktuell externe Fachstellen und -personen beigezogen, wobei hierzu keine gesetzlichen Vorgaben und damit auch keine klaren Rahmenbedingungen bestehen. Einzig vorgeschrieben ist ein angemessener Einbezug der Kantone und Gemeinden, wenn ein Vorhaben wesentliche Interessen von ihnen berührt.⁶³ Inwiefern Aussenstehende in ein Gesetzgebungsprojekt integriert werden, entscheiden je nach Projektorganisation der Bundesrat (bzw. die zuständige Departementsleitung) oder die für die Sachvorlage zuständige Verwaltungsstelle. Diese zieht

⁵⁸ Anstatt vieler: SRF «Club», 19.5.2015, «Die Lobbyisten-Fälle».

⁵⁹ Im Fokus standen die beiden Nationalratsmitglieder Christa Markwalder und Walter Müller; eine detaillierte Rekapitulation der Ereignisse findet sich in der «Année Politique Suisse» des Politikwissenschaftlichen Instituts der Universität Bern (<https://annee-politique.swiss/prozesse/57189-kasachstan-affare>).

⁶⁰ Stellungnahme Nr. 1/2015 der Standeskommission SPAG vom 2.7.2015, publiziert auf www.public-affairs.ch.

⁶¹ Die in der Affäre hauptbeteiligte Lobbyistin wurde durch die SPAG-Standeskommission allerdings wegen «nicht genügender Beachtung der SPAG-Verhaltensgrundsätze» gerügt, u.a. weil sie gegenüber der involvierten Nationalrätin wesentliche Informationen vorenthalten hatte.

⁶² SDA 12.9.2018, «Parlament hebt Immunität von Ex-Nationalrat Miesch auf»; vgl. ausführlicher dazu Kap. 5 Ziff. 4.3, «Das bezahlte Erstklass-GA eines Nationalrats».

⁶³ Art. 45 BV, 15a RVOV. Diese Sonderbehandlung ist oftmals nicht nur formal-föderalistisch sondern auch fachspezifisch und vollzugsökonomisch sinnvoll, da Bundesgesetze grundsätzlich durch die Kantone vollzogen werden.

dabei oft Akteure mit ein, die ein spezifisches Fach- oder Praxiswissen zum jeweiligen Themenbereich einbringen, das innerhalb der zuständigen Verwaltungsstelle nicht oder nur ungenügend vorhanden ist.

Ein solcher Einbezug von externem Knowhow kann durchaus zweckmässig sein, auch mit Blick auf einen effizienten Ressourceneinsatz innerhalb einer schlank gehaltenen Verwaltung. Zuweilen werden aber bereits in diesem Vorverfahren bewusst Aussenstehende auch als Interessenvertreter einbezogen: Aus politischer Sicht besteht für die Verwaltung ein gewisser Anreiz, bereits in diesem Frühstadium die Anliegen einzelner, vor allem im Parlament stark vertretenen Interessengruppen einfließen zu lassen. Dadurch können die Chancen erhöht werden, dass die Vorlage ohne grundlegende Änderungen und wesentlichen Verzögerungen durch das Parlament verabschiedet wird.

Für solches Vorgehen bestehen jedoch keine verbindlichen Regelungen, weder zum konkreten Einbezug externer Akteure, noch zur Bildung und Zusammensetzung solcher Gremien sowie zu entsprechenden Offenlegungspflichten. Wohl wird verwaltungsseitig beteuert, Arbeitsgruppen mit externer Beteiligung würden im Rahmen des gesetzlichen Vernehmlassungsverfahrens oder spätestens in der bundesrätlichen Botschaft ans Parlament offengelegt. Es finden sich in der Praxis denn auch tatsächlich vereinzelt Hinweise auf den formellen Einbezug von Interessenvertretern.⁶⁴ Solche «Offenlegungen» erfolgen aber – wenn überhaupt – stets *nach* Abschluss der Arbeiten, was somit eine allfällige nachträgliche Beteiligung oder Einflussnahme von anderen, von der Verwaltung unberücksichtigten Akteuren verunmöglicht.

Der vorzeitige Einbezug der betroffenen Akteure kann durchaus geeignet sein, die fachliche Qualität sowie die politische Akzeptanz einer politischen Vorlage zu erhöhen. Ein solches Vorgehen ist denn auch nicht im Vorhinein zu beanstanden. Zwingend vorausgesetzt dafür ist allerdings, dass sich die Verwaltung bei diesem Vorgehen strikt an die Grundsätze der Rechts- und Chancengleichheit sowie der Transparenz hält: Die Teilnahme externer Akteure muss demnach konsequent (und möglichst vorgängig) offen kommuniziert werden und der chancengleiche Zugang von tatsächlich sämtlich betroffenen Interessengruppen sichergestellt sein.⁶⁵

Ob und mit welcher Konsequenz diese Grundsätze in der Praxis tatsächlich nachgelebt werden, lässt sich nicht abschliessend beurteilen. Vereinzelt durch die Medien oder Indiskretionen an die Öffentlichkeit gelangende Fälle lassen daran jedenfalls Zweifel aufkommen, wie das jüngst bekannt gewordene Beispiel aus dem Aussendepartement mit einer durch wenige, ausgewählte Interessenvertreter besetzten «internen» Arbeitsgruppe zeigt.⁶⁶ Fest steht: Klare Regeln fehlen, die Praxis in den Departementen bzw. Bundesämtern ist unterschiedlich und nirgends innerhalb der Bundesverwaltung besteht eine Gesamtübersicht darüber, wie viele «interne» Arbeitsgruppen bestehen, an denen auch externe Akteure teilnehmen.

b) Informeller Lobbyisten-Einfluss ohne Spuren

Die Einflussnahme von professionell Lobbyierenden kann in dieser wichtigen Phase somit in sehr effektiver Weise durch Teilnahme in internen Arbeitsgruppen erfolgen: Wo solche aber nicht vorhanden sind bzw. bestimmte Lobbyierende nicht daran teilnehmen können, finden die Einflussversuche typischerweise auf rein informeller Ebene statt. Adressaten dieses Lobbyings sind die für das Projekt federführende Bundesstelle bzw. die projektverantwortlichen Mitarbeitenden – z.B. mittels diskreter Gespräche oder durch Positions- oder «Informations»-Papiere, welche die Kernanliegen des jeweiligen Interessenvertreters reflektieren oder teilweise gar bereits ausgearbeitete Formulierungsvorschläge für den Vorentwurf enthalten.

Dieser Zeitpunkt und diese Art der Einflussnahme ist aus Lobbyisten-Optik auch aus weiteren Gründen attraktiv: Sie erfolgt ausserhalb des formellen, weitgehend transparenten Vernehmlassungsprozesses und auch fernab der erhöhten Visibilität im Parlamentsbetrieb (Ratsdebatte, Wandelhalle). Damit hinterlässt dieses Lobbying kaum nachweisbare oder transparente Spuren.

⁶⁴ Z.B. kurze Erwähnung (drei Sätze) in der 65-seitigen Botschaft zum Anwaltsgesetz (BGFA) vom 28.4.1999, BBl 1999 6030 (Mitwirkung des Schweizerischen Anwaltsverbands in der verwaltungsinternen Ad-hoc-Kommission zur Erarbeitung des Gesetzesentwurfs).

⁶⁵ Als positives Beispiel dafür vgl. die im Aufsatz der damaligen Leiterin Abteilung Gesundheitsstrategien im BAG dargelegten Praxisbeispiele aus dem Gesundheitsbereich (S. VON GREYERZ, S. 585 ff.).

⁶⁶ EDA-interne Arbeitsgruppe «Aussenpolitische Vision 2028», in welcher drei verwaltungsexterne Personen mitwirken, darunter zwei prominente Vertreter der Wirtschaft (vgl. bspw. NZZ, 28.9.2018, «Cassis lädt ABB und Swiss Re in eine Arbeitsgruppe zur «Aussenpolitischen Vision 2028» und sorgt damit für Irritationen»).

Für Aussenstehende bleibt somit der legislative Fussabdruck von externen Akteuren in dieser zentralen Gesetzgebungsphase grösstenteils im Dunkeln – nicht nur für die Öffentlichkeit, auch für weite Teile der Verwaltung selbst und für die über die Vorlage entscheidenden Parlamentsmitglieder. Auch das Öffentlichkeitsgesetz (BGÖ) hilft in diesem Verfahrensabschnitt in der Regel nicht weiter. Dieses sieht keine aktive Informationspflicht der Verwaltung vor. Einsichtnahmen durch Aussenstehende können nur auf spezifisches Ersuchen hin erfolgen – was selbstredend voraussetzt, dass eine gesuchstellende Person oder Organisation überhaupt Kenntnis hat über die entsprechenden Arbeiten und möglichen Lobbyisteneingaben. Hinzu kommt, dass sich die Verwaltung bei entsprechenden Einsichtsgesuchen während des Vorverfahrens auf die – an sich legitime aber in Praxis oft allzu leicht angerufene – Ausnahmeklausel im BGÖ stützen kann, wonach die freie Meinungs- und Willensbildung von Bundesrat und Verwaltung zu schützen ist.⁶⁷ Entsprechend werden diesbezügliche Offenlegungen oftmals verweigert mit der Begründung, dass amtliche Dokumente erst zugänglich gemacht werden dürfen, wenn der Entscheid, für den sie die Grundlage darstellen, formell getroffen ist.

Die Geldspiellobby am Tisch der Bundesverwaltung

Ein Beispiel für den von der Verwaltung organisierten, selektiven Einbezug von Lobbyisten ganz besonderer Ausprägung und gleich von Beginn der Gesetzgebungsarbeiten an bildet die jüngst verabschiedete neue Regulierung des Geldspielbereichs. Ausgelöst durch eine Volksinitiative, hinter der allerdings die Kantone standen, bildete die Bundesverwaltung eine Projektorganisation, welche die Kantone in sämtlichen gesetzestvorbereitenden Arbeitsschritten der Bundesverwaltung engstens einbezog. Ähnlich intensiv einbezogen wurden auch weitere hauptbetroffene Geldspielakteure, wie insbesondere die Casinos. Diesen wurden je Vertretungen zugesichert in der entsprechenden Studienkommission, welche unter der Co-Leitung eines Kantons- und eines Bundesvertreters sämtliche gesetzestvorbereitenden Arbeiten der Bundesverwaltung vornahmen.⁶⁸

Entsprechend prägten denn auch diese externen Akteure die Arbeiten der Bundesverwaltung. Ähnlich intensiv und erfolgreich lobbyierten diese Kreise auch im Parlament. Der vom Bundesrat (zusammen mit der Geldspiellobby) ausgearbeitete direkte Gegenentwurf zur Volksinitiative marschierte fast diskussionslos durch das Parlament. Dies veranlasste die Vorsteherin des zuständigen Departements in der Parlamentsdebatte zur bemerkenswerten Aussage an die Adresse der Ratsmitglieder: «Sie sind sich bei diesem Geschäft schon fast unheimlich einig».⁶⁹

c) *Ausserparlamentarische Kommissionen: Transparenz bei zweifelhafter Lobbying-Relevanz*

Eine besondere, ausnahmsweise detailliert geregelte Form der Beteiligung von Aussenstehenden stellen die sogenannten ausserparlamentarischen Kommissionen dar.⁷⁰ Diese werden vom Bundesrat eingesetzt. Das Gesetz schreibt vor, dass solche Kommissionen ausgewogen sein sollten und deren Mitglieder ihre Interessenbindungen ausweisen müssen. Die ausserparlamentarischen Kommissionen sollen als Milizorgane die Bundesverwaltung unterstützen unter anderem in Fachbereichen, in denen ihr die speziellen Kenntnisse fehlen. Sie sind nach Darstellung der Bundeskanzlei aber auch «(...) ein wirksames Instrument zur Interessenvertretung von Organisationen aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft und die Möglichkeit einer (...) direkten Einflussnahme auf die Tätigkeit der Verwaltung.»⁷¹

Tatsächlich befinden sich unter den über 100 Kommissionen auch mehrere Gremien, bei denen weniger das Einbringen von fehlender Expertise im Vordergrund zu sein scheint. Vielmehr besteht hier der Eindruck einer zusätzlichen, offiziellisierten Lobbying-Plattform mit den in Bundesbern bereits über andere Kanäle sehr aktiven Interessengruppierungen (z.B. die Kommission für Wirtschaftspolitik, Kommission für Landwirtschaft, Rüstungskommission, Migrationskommission, Kommission für die AHV). Wie attraktiv diese Gremien

⁶⁷ BGÖ, Art. 8 Abs.2.

⁶⁸ Zu dieser Projektorganisation vgl. die bundesrätlichen Botschaften zur Volksinitiative «Für Geldspiele im Dienste des Gemeinwohls» vom 20.10.2010 (BBi 2010 7976) sowie zum Geldspielgesetz vom 21.10.2015 (BBi 2015 8398).

⁶⁹ Amtliches Bulletin 2011 N 1746.

⁷⁰ Art. 57a ff. RVOG. Für eine Übersicht über die Kommissionen und ihre Tätigkeiten: Bericht des Bundesrates über die vom Bundesrat im Rahmen der Gesamterneuerungswahlen für die Amtsperiode 2016-2019 gewählten ausserparlamentarischen Gremien vom 4.5.2016, BBi 2016 4183 ff.

⁷¹ www.admin.ch → Bundesrecht → Ausserparlamentarische Kommissionen.

aus Lobbyierenden-Sicht aber tatsächlich sind, um eigene Anliegen in der Bundesverwaltung wirkungsvoll durchzubringen, scheint selbst unter den Beteiligten umstritten zu sein.⁷² Fest steht, dass in der Praxis ausserparlamentarische Kommissionen kaum je Auslöser oder prägende Verfasser von Erlassentwürfen sind. Im Gesetzgebungsprozess werden sie eher im verwaltungsinternen Konsultationsprozess einbezogen oder äussern sich – wenn überhaupt – wie andere Interessierte im Rahmen der formellen Vernehmlassung.

6.3 Transparentes Vernehmlassungsverfahren

Zu allen Verfassungsänderungen, Gesetzesvorlagen, völkerrechtlichen Verträgen und wichtigen Verordnungen muss eine Vernehmlassung durchgeführt werden.⁷³ Das zuständige Departement unterbreitet den Vorentwurf dem Bundesrat, der über die Eröffnung der Vernehmlassung entscheidet. Verwaltungsinterne Stellen können sich vor diesem Entscheid zur Vorlage äussern.⁷⁴ Wird die Vorlage durch eine Parlamentskommission ausgearbeitet, so entscheidet diese über die Durchführung der Vernehmlassung.

Im Vernehmlassungsverfahren können alle verwaltungsexterne Interessierte Stellung nehmen. Die Einzelheiten sind im Vernehmlassungsgesetz und der dazu gehörenden Verordnung relativ detailliert vorgegeben. Wenn es allerdings um den Erlass oder die Revision einer Verordnung geht, haben die Behörden einen relativ grossen Ermessensspielraum beim Entscheid, ob eine Vernehmlassung überhaupt durchgeführt werden soll.⁷⁵ Ist eine Verordnung gemäss Einschätzung der Verwaltung nicht von generell erheblicher Tragweite, kann diese auf die Vernehmlassung verzichten.

Auch wenn zu einer Vernehmlassung jede externe Organisation und Person eine Stellungnahme einreichen darf, räumt das Gesetz gewissen Akteuren eine Sonderstellung ein, indem diese automatisch zur Stellungnahme eingeladen werden. Zu diesen «ständigen» Vernehmlassungsadressaten gehören neben den Parteien und Kantonen die Dachverbände der Städte, der Gemeinden, der Berggebiete und der Wirtschaft.⁷⁶ Diese Sonderbehandlung hat zwar durch das transparente Eröffnungsverfahren mittlerweile an Bedeutung verloren. Die Privilegierung einzelner privater Interessengruppen bleibt aber grundsätzlich problematisch, zumal sich diese Interessengruppen regelmässig auf ihren Sonderstatus im Vernehmlassungsgesetz berufen, wenn es darum geht, auch in anderen Lobbying-Kontexten eine Sonderstellung einzufordern.⁷⁷

Die Vernehmlassungsunterlagen sind seit 2005 generell öffentlich, die Zusammenfassungen der Ergebnisse (Vernehmlassungsbericht) sind es ab dem Zeitpunkt der Kenntnisnahme durch den Bundesrat. Mit dem Inkrafttreten des Öffentlichkeitsgesetzes 2006 und den damit einhergehenden Einsichtsrechten ist die Bundesverwaltung dazu übergegangen, neben dem Ergebnisbericht der Verwaltung auch die eingegangenen Stellungnahmen konsequent zu veröffentlichen.⁷⁸

Das Vernehmlassungsverfahren zeichnet sich heute somit durch eine hohe Transparenz aus. Allerdings wird die gesetzliche Vorgabe, wonach der Ergebnisbericht die Inhalte der eingereichten Stellungnahmen übersichtlich und wertungsfrei zusammenzufassen hat⁷⁹, in der Praxis unterschiedlich gehandhabt. Nicht selten fallen die Ergebnisberichte zu summarisch aus. Damit verbunden sind (gesetzeswidrige) Wertungen der eingereichten Stellungnahmen, indem gewisse Stellungnahmen nicht oder nur ungenügend erwähnt werden.

⁷² Gemäss Einschätzung des Gewerbeverbandspräsidenten und weiterer Politiker sind diese Kommissionen «ungeeignet», Entscheide von Verwaltung oder Bundesrat tatsächlich zu beeinflussen (*Der Bund*, 19.9.2018, «Das Kommissionsheer des Bundes»).

⁷³ Art. 3 VIG.

⁷⁴ Sog. Ämterkonsultation und Mitberichtsverfahren. Bei der *Ämterkonsultation* stellt das Fachamt den Entwurf eines Antrags an den Bundesrat den mitinteressierten Dienststellen (Bundesämter, Generalsekretariate, Bundeskanzlei) zur Stellungnahme zu. Es berücksichtigt deren Stellungnahmen, bevor es den Antrag dem/der Departementsvorsteher/in zur Unterschrift zuleitet. Beim *Mitberichtsverfahren* wird der vom Departement unterzeichnete Antrag an den Bundesrat den anderen Departementen und der Bundeskanzlei zur Stellungnahme zugeleitet (Art. 15, 33 RVOG; Art. 4, 5 RVOV).

⁷⁵ Für Verordnungen ist eine Vernehmlassung nur zwingend für «Verordnungen und anderen Vorhaben, die von grosser politischer, finanzieller, wirtschaftlicher, ökologischer, sozialer oder kultureller Tragweite sind (...) oder einzelne oder alle Kantone in erheblichem Mass betreffen oder in erheblichem Mass ausserhalb der Bundesverwaltung vollzogen werden.» (Art. 3 Abs. 1 lit. d, e VIG).

⁷⁶ Art. 4 VIG.

⁷⁷ So jüngst bei der Revision des Parlamentsgesetzes (Zugang zum Parlamentsgebäude); vgl. Bericht der SPK-S zur Pa.IV. 15.438 «Eine Regelung für transparentes Lobbying im eidgenössischen Parlament» vom 11. Oktober 2018, BBl 2018 7079.

⁷⁸ Mittlerweile zentralisiert durch die Bundeskanzlei publiziert: www.admin.ch/gov/de/start/bundesrecht/vernehmlassungen.html.

⁷⁹ Siehe Art. 20 VIV.

Das grösste Transparenz-Defizit betrifft allerdings die Vernehmlassungsunterlagen selbst: Aus diesen wird jeweils kaum (oder zumindest bei Weitem nicht im erforderlichen Umfang) ersichtlich, inwieweit bereits im Vorverfahren Lobbyisten auf den Entwurf eingewirkt haben.

6.4 Bundesrätliche Botschaft mit Verbesserungspotenzial

Der Vorentwurf von Verfassungs- und Gesetzesrecht sowie die Genehmigung von völkerrechtlichen Verträgen werden durch die Verwaltung im Lichte der Vernehmlassungsergebnisse überarbeitet und dann vom Bundesrat oder von einer Parlamentskommission zuhanden des Parlaments verabschiedet.

In der bundesrätlichen Botschaft oder im Kommissionsbericht werden die Ergebnisse der Vernehmlassung dargestellt. Aus der Botschaft sollte somit im Idealfall ersichtlich und nachvollziehbar sein, welchen Einfluss die Eingaben von Interessengruppen und weitere Lobbyierende auf die definitive Vorlage hatten. In der Praxis sind die Ausführungen allerdings häufig knapp gehalten und legen in der Regel auch kaum dar, welche Eingaben welcher Interessengruppen zu einer Anpassung der Vorlage führten. Für diese Informationen müssten die Ratsmitglieder und andere Interessierte neben der Botschaft noch spezifisch den Vernehmlassungsbericht und die (oft sehr umfangreichen) einzelnen Vernehmlassungseingaben konsultieren – was angesichts der hohen zeitlichen Belastung und der begrenzten Ressourcen der Ratsmitglieder in der Praxis kaum realistisch ist und entsprechend selten der Fall sein dürfte.

6.5 Behandlung im Parlament

a) *Kommissionen: Parlamentarisches Powerlobbying hinter verschlossenen Türen*

aa) *Schlüsselakteure für Lobbyisten*

Die parlamentarische Phase beginnt mit den Beratungen der Vorlage in der vorberatenden Kommission der beiden Räte. Ihnen kommt eine zentrale und oft bereits vorentscheidende Rolle zu. Kommissionen diskutieren die Vorlage detailliert und legen im Ergebnis bereits die zentralen Eckwerte des definitiven Gesetzes fest. Die Anträge der Kommission für die Ratsdebatte im Plenum präjudizieren in der Praxis denn auch in starkem Mass die endgültigen Beschlüsse des Rates.⁸⁰

Aus Optik des einzelnen Parlamentsmitglieds ist die Mitwirkung in Kommissionen unter mehreren Aspekten attraktiv. Insbesondere können die eigenen politischen Ziele angesichts der inhaltlichen Vorentscheide in den Kommissionen durch eigene Fachkompetenz und kommissionsinterne, fraktionsübergreifende ad-hoc-Allianzen gezielt und wirkungsvoll verfolgt werden. Zudem hat das Kommissionsmitglied mit Blick auf die Ratsdebatte eine gegenüber den Kolleginnen und Kollegen privilegierte Stellung und kann dank seinen vertieften Kenntnissen zur Vorlage die Meinungsbildung innerhalb der eigenen Fraktion, aber auch im Plenum wirkungsvoller beeinflussen.⁸¹

Kommissionen und ihre Mitglieder sind somit für das jeweilige Geschäft oder Politikfeld eigentliche Schlüsselakteure im Parlament – dies nicht nur innerhalb des Rates, sondern auch für externe Interessengruppen. Entsprechend zentral ist es für Lobbyierende, die Kommissionsentscheide ihren Interessen entsprechend zu beeinflussen. Aussenstehende tun dies über Schlüsselpersonen in Parlament und Kommission (z.B. Kommissionspräsidentin bzw. -präsident) sowie die ihren Anliegen nahestehenden Kommissionsmitglieder. Am wirkungsvollsten erfolgt dies über die ‚eigenen‘ Parlamentarierinnen und Parlamentariern in der Kommission – d.h. Kommissionsmitglieder, die mit dem entsprechenden Unternehmen, Verband oder der gemeinnützigen Organisation bereits in irgendeiner Form verbunden sind. Entsprechend wichtig ist es für das wirkungsvolle Lobbying von aussen, entweder eigene Ratsmitglieder gezielt in die für die Interessengruppe relevanten Kommissionen zu platzieren oder bestehende Kommissionsmitglieder anzuwerben, beispielsweise mit einem Beirats- oder Vorstandsmandat.

⁸⁰ Anstatt vieler: Bericht der SPK-N vom 18.8.2017 «Parlamentarische Initiative – Verschiedene Änderungen des Parlamentsrechts», BBl 2017 6812.

⁸¹ Hinzu kommt eine arithmetische Komponente: Die Einzelstimme des Ratsmitglieds hat in einer Kommission bis zu rund achtmal mehr Gewicht als im Plenum (dies im Nationalrat [200 Mitglieder] bei einem Einsitz in einer Sachbereichskommission von üblicher Grösse [25 Mitglieder]).

Eine weitere Möglichkeit der direkten Einflussnahme auf die Kommission eröffnet sich für Lobbyierende dann, wenn sie als Vertreter einer Interessengruppe oder einer für das Thema relevanten Position von der Kommission zu einer Anhörung («Hearing») eingeladen werden.⁸² Des Weiteren richten sich Interessenvertreter regelmässig mit schriftlichen Eingaben (Briefe/Mailings, Faktenblätter) direkt an die Kommissionsmitglieder⁸³ oder platzieren ihre Botschaft durch indirektes Lobbying beispielsweise über Meinungs-Artikel in den Medien.⁸⁴

Die Lobbying-Macht der Kommissionsmitglieder

Als eigentliches «Lehrstück in erfolgreichem Lobbying» wird das innerhalb kürzester Zeit zustande gekommene Gesetz zur Überwachung potenzieller Versicherungsbetrüger bezeichnet.⁸⁵ Das Gesetz wurde sowohl von den Sozialversicherungen als auch der privaten Versicherungsbranche vehement und rasch gefordert, nachdem der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte derartige Massnahmen ohne gesetzliche Grundlage als unzulässig erklärt hatte.

Knapp drei Wochen nach dem Gerichtsentscheid ergriff das Parlament bereits die Initiative und arbeitete durch die Sozial- und Gesundheitskommission des Ständerates (SGK-S) die entsprechende Gesetzesgrundlage direkt aus (und nicht wie bei Gesetzesvorlagen üblich der Bundesrat, angestossen bspw. durch einen parlamentarischen Auftrag). In enger Koordination mit ihrer Schwesterkommission im Nationalrat konnte die SGK-S schliesslich erreichen, dass National- und Ständerat innerhalb von nur drei Monaten das neue Gesetz im Plenum beraten konnten und zum Abschluss der Frühlingssession 2017 grossmehrheitlich im Sinne der Gesundheits- und Sozialversicherungen verabschiedeten.⁸⁶ Beobachter sind sich einig, dass ein derartiges «Durchpeitschen» nicht zuletzt deshalb möglich wurde, weil die involvierten Interessengruppen über zahlreiche ‚eigene‘ Lobbyisten in den vorbereitenden Parlamentskommissionen verfügten.

bb) *Zusammensetzung und Lobby-Dichte: Unbegrenzt, unausgewogen und ungeregelt*

Vor diesem Hintergrund mag es nicht erstaunen, dass die Lobbyisten-Präsenz in vielen Kommissionen hoch ist und in den vergangenen Jahren merklich zugenommen hat. Eine wissenschaftliche Untersuchung zu Interessenbindungen und Kommissionsmitgliedschaft der Parlamentarierinnen und Parlamentarier zeigt zudem auf, wie erfolgreich Interessengruppen darin sind, sich mittels ihres ‚eigenen‘ Ratsmitglieds in den für sie relevanten Fachkommissionen strategisch zu positionieren, und wie hoch die entsprechende Lobbying-Dichte in den Kommissionen inzwischen geworden ist.⁸⁷ Allein im Zeitraum 2007-2015 sind die direkten Verbindungen zwischen Interessengruppen und Kommissionmitgliedern um 20 Prozent gestiegen.⁸⁸

Ungeachtet dieser hohen Dichte und der konzentrierten Machtverteilung bei relativ wenigen Akteuren bestehen bis heute keine klaren und verbindlichen Vorgaben darüber, wie die einzelnen Kommissionen mit dieser hohen Mandatsdichte, den teilweise einseitigen Interessenanhäufungen sowie mit den daraus sich allenfalls ergebenden Interessenkonflikten umzugehen haben.⁸⁹

⁸² So wurde beispielsweise TI Schweiz zusammen mit dem Lobbyisten-Verband SPAG von der SPK-S im Rahmen der Beratungen zur Neuregelung der Zutrittsrechte für Lobbyisten im Bundeshaus zu einer kommissionsinternen Anhörung eingeladen (23.8.2018).

⁸³ So bspw. Offener Brief von TI Schweiz an die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte vom 14.5.2018 zu den eklatanten Mängeln beim verwaltungsinternen Anti-Korruptionsgremium, publiziert auf <https://transparency.ch/publikationen/offener-brief-an-die-finanzdelegation-handlungsbedarf-bei-der-interdepartementalen-arbeitsgruppe-zur-korruptionsbekaempfung/>.

⁸⁴ Z.B. der NZZ-Gastkommentar des Präsidenten des Wirtschaftsverbands Swissmem zum (möglichen) Gegenvorschlag zur Konzernverantwortungsinitiative, welcher im Zeitpunkt der Artikelpublikation in der zuständigen Ständeratskommission vorberaten wurde (NZZ, 5.12.2018, «Die Unternehmen verschliessen sich nicht»).

⁸⁵ 16.479 Pa.Iv., Gesetzliche Grundlage für die Überwachung von Versicherten. Vgl. dazu auch *Tages Anzeiger*, 16.3.2018, «Als wäre der Teufel hinter ihnen her».

⁸⁶ Zur Chronologie siehe www.parlament.ch (Suche Curia Vista → 16.479 / Entwurf 1).

⁸⁷ GAVA et al., S. 77, 87 ff.

⁸⁸ Anzahl der Mandate von Kommissionsmitgliedern zu Interessengruppen, die einen direkten Bezug zu den Sachbereichen der Kommission haben (Studie der Universitäten Lausanne und Genf, <http://webspecial.lematindimanche.ch/longform/lobbys-au-parlement/lobbys-au-parlement/>).

⁸⁹ SCHNURRENBERGER S. 45 mit weiteren Quellenhinweisen dieser Kritik in der politischen Literatur (im Einzelnen hierzu Kap. V. Ziff. 7.4 lit. d).

Bis zu 200 Lobby-Mandate je Kommission

Als Kommissionen, in denen besonders viele Partikularinteressen vertreten sind, gelten in beiden Räten die Kommission für Wirtschaft und Abgaben (WAK), für Verkehr und Fernmeldewesen (KVF) sowie diejenigen für Umwelt, Raumplanung und Energie (UREK) und für Sozial- und Gesundheitsfragen (SGK).

In der nationalrätlichen WAK sind gemäss einer Langzeitstudie während den vergangenen 15 Jahren jeweils konstant zwischen 150 bis 200 (!) Mandate mit einem wirtschaftspolitischen Bezug vertreten gewesen.⁹⁰ In der Verkehrs- und Fernmeldekommission des gleichen Rats konzentrieren sich heute 95 meldepflichtige Lobby-Mandate mit direktem Bezug zur Kommissionsarbeit. Nur gerade zwei der 25 Mitglieder weisen überhaupt keine Interessenbindungen in den KVF-Sachbereichen aus.

Ähnlich hoch sind die Zahlen bei der UREK des Nationalrats (73 kommissionsrelevante Mandate) und in den SGK beider Räte. Die insgesamt 38 SGK-Mitglieder vertreten über 90 Mandate mit direktem Bezug zum Gesundheitsbereich; nur gerade fünf Mitglieder weisen überhaupt keine solche Mandate aus. Allein die Lobby der Krankenversicherer ist in der SGK des Nationalrats mit neun Mitgliedern vertreten; in der ständerätlichen SGK verfügt sie gar über die absolute Mehrheit (7 von 13 Mitglieder).⁹¹

cc) *Kommissionsgeheimnis verschleiert Interesseneinfluss und -konflikte*

Die Kommissionssitzungen sind vertraulich, ebenso die Protokolle und das Abstimmungsverhalten der Mitglieder. Dies wird zum Beispiel von der Staatengruppe gegen Korruption des Europarats regelmässig kritisiert.⁹² Dass diese Sitzungen vertraulich sind, macht mit Blick auf eine möglichst sachorientierte Diskussion und überparteiliche Konsensfindung bis zu einem gewissen Ausmass aber Sinn. Hinzu kommt, dass insbesondere Kommissionen mit Aufsichtsfunktionen wie beispielsweise die Geschäftsprüfungskommission oder Finanzdelegation regelmässig Einblick erhalten in vertrauliche Dokumente mit sensiblen Informationen.

Eine zu rigorose Geheimhaltung ist gleichwohl demokratiepolitisch problematisch. Insbesondere bleibt dann unklar, wie Kommissionsmitglieder mit potenziellen Interessenkonflikten umgehen (bspw. finanzielle Eigeninteressen aufgrund eines konkreten Interessenmandats), ob sie auf besondere Interessenbindungen im Rahmen der Kommissionsberatungen tatsächlich hinweisen und wann – falls überhaupt – ein einzelnes Kommissionsmitglied tatsächlich in den Ausstand tritt.

Hinzu kommt, dass für Aussenstehende⁹³ nicht oder oftmals nur schwer nachvollziehbar ist, auf welcher Informationsbasis die Kommissionen Entscheide fällen. So müssen die Kommissionen weder veröffentlichen, welche externen Experten oder Interessengruppen sie angehört haben, noch von wem sie zu welchen Fragen Gutachten erstellen liessen, geschweige denn, welche Eingaben sie von Lobbyisten erhalten haben. Die Kommissionen verfügen letztlich über einen sehr grossen Ermessensspielraum, inwieweit sie die Öffentlichkeit über ihre Tätigkeit orientieren wollen – und über was überhaupt nicht. Entsprechend ist die Informationspraxis je nach Kommission unterschiedlich.

Mit der im Sommer 2018 verabschiedeten Revision des Parlamentsrechts besteht zwar neu die Möglichkeit, vermehrt auf die Vertraulichkeit zu verzichten – im Wesentlichen wird aber an einem weitgehenden Kommissionsgeheimnis festgehalten.⁹⁴ Es ist somit zu befürchten, dass auch in Zukunft die Öffentlichkeit zu wenig Klarheit darüber hat, wie vereinzelte Kommissionsentscheide zu Stande gekommen sind, welche Interessenvertreter wie stark und mit welchem Erfolg einwirken konnten und wie die Kommissionen allenfalls aufgetretene Interessenkonflikte ihrer Mitglieder gehandhabt haben.

⁹⁰ Untersuchungszeitraum 2003-2017. Am stärksten eingebunden sind dabei traditionell die Wirtschaftsverbände, die Landwirtschaft sowie die Gewerkschaften (SCHNURRENBERGER S. 38f, 45).

⁹¹ Quellen: Eigene Zählung TI Schweiz (VFK, UREK), Basis Register der Interessenbindungen Nationalrat (Stand 1.11.2018); RTS Temps présent (SGK), 6.9.2018.

⁹² Vgl. Greco, 4. Evaluationsrunde, Evaluationsbericht Schweiz, 2.12.2016, S. 11.

⁹³ Akteure ausserhalb des Parlaments. Für Parlamentsmitglieder selbst sind Kommissionsunterlagen insbesondere im Bereich der Gesetzgebung allgemein zugänglich.

⁹⁴ Die beschlossene «Lockerung» des Kommissionsgeheimnisses schliesst Kommissionsprotokolle explizit aus und überlässt der jeweiligen Kommission in Zukunft einen grossen Ermessensspielraum darüber zu befinden, ob und inwieweit andere Kommissionsunterlagen ausnahmsweise öffentlich zugänglich gemacht werden (vgl. Änderungen vom 15.6.2018 des ParlG und der ParlVV; AS 2018 3461, 3467).

«Dieses Parlament kann Ihrer Gesundheit schaden»

Einen besonders eklatanten Fall von einseitiger Anhäufung von Interessenbindungen und Beeinflussung der Parlamentsarbeit über die zuständige Fachkommission zeigte 2018 der Dokumentarfilm «*Attention, ce parlement peut nuire à votre santé*» auf. Darin rekonstruierte das Westschweizer Fernsehen minutiös den Werdegang von zwei geplanten Gesetzesvorlagen – dem neuen Bundesgesetz über Tabakprodukte und die Revision des Lebensmittelgesetzes mit den darin vorgesehenen Präventionsmassnahmen und Werbeeinschränkungen.⁹⁵

Die Recherchen deckten auf, wie ein einziger Interessenverband (hier der Schweizerische Gewerbeverband) in enger Zusammenarbeit mit den konkret betroffenen Unternehmen mittels einer breiten informellen Allianz und gezielten Lobbyings der zuständigen Fachkommission (SGK) die Parlamentsdiskussion äusserst effektiv steuern und in ihrem Sinne prägen konnte. So trat mit der «Allianz der Wirtschaft für eine massvolle Präventionspolitik (AWMP)» auf einen Schlag eine geeinte Gruppe von Verbänden verschiedenster Branchen auf den Plan, welche mit gezielten Eingaben in die SGK und gegenüber zahlreichen Ratsmitgliedern geplante Präventionsmassnahmen im Tabakbereich vehement bekämpfte – und schliesslich verhindern konnte. Dieser Erfolg vermag insgesamt allerdings wenig zu erstaunen. Nicht nur haben neben der AWMP-Allianz auch Regierungsräte von fünf Standortkantonen von Tabakunternehmen bei der SGK direkt interveniert. Die AWMP konnte bereits von Beginn weg auf einen breiten Support im Ratsplenum zählen: Schliesslich sind im Nationalrat 40, im Ständerat 12 Ratsmitglieder über deren eigenen Verbände und Organisationen mit der AWMP verbunden.⁹⁶

b) Lobbying während der Ratsdebatte – und in der Wandelhalle

aa) Sessionswochen als «Stosszeit» für Lobbying-Anlässe

Bei den Beratungen einer Vorlage im Ratsplenum kommen keine externen Akteure mehr zu Wort. Lobbying findet in dieser Phase vor allem durch persönliche Kontakte statt. Dies erfolgt beispielsweise relativ offensichtlich durch direkte Ansprache von Parlamentsmitgliedern in der Wandelhalle des Bundeshauses. Weniger transparent, weil nur punktuell öffentlich bekannt, sind die zahlreichen Lobbying-Anlässe während den Sessionen.⁹⁷ Gleiches gilt für die in jeder Session stattfindenden traditionellen Fraktionsausflüge, an denen nicht nur die Parlamentarierinnen und Parlamentarier der eigenen Fraktion teilnehmen, sondern regelmässig auch ausgewählte Lobbyistinnen und Lobbyisten. Von Dritten gänzlich abgeschirmt sind selbstredend «private» Treffen ausserhalb des Bundeshauses.⁹⁸

Solche Kontakte werden oft kombiniert mit der Übergabe von Dokumenten (von «Faktenblättern» und Argumentarien bis hin zu detaillierten Formulierungsvorschlägen für Voten oder einzelne Gesetzesbestimmungen). Die direkten Kontakte sind nirgends dokumentiert. Aber auch die Dokumente, die Ratsmitglieder von Lobbyisten erhalten, bleiben der Öffentlichkeit in der Regel vorenthalten.⁹⁹

⁹⁵ RTS Temps présent, 6.9.2018.

⁹⁶ RTS Temps présent, 6.9.2018; lobbywatch.ch; NZZ am Sonntag, 28.11.2016, «Rauch im Bundeshaus: So funktioniert die Tabak-Lobby».

⁹⁷ Typischerweise von Interessengruppen organisierte und finanzierte Frühstücks-, Mittags- und Abendanlässe mit Bewirtung, i.d.R. kombiniert mit Präsentationen oder Podiumsdiskussionen zu einem spezifischen Thema oder Anliegen der entsprechenden Interessengruppe. Öffentlichen Aussagen verschiedener Ratsmitglieder zu Folge erhalten diese pro Sessionstag (!) gut ein halbes Dutzend Einladungen. Bereits einzig aufgrund externer Hinweise hat die NGO Lobbywatch beispielsweise allein während den 12 Sessionstagen der Wintersession 2018 rund 50 solcher Anlässe identifiziert. Damit scheint sich auch das Bonmot eines Nationalrats zu bewahrheiten: «Wer sich gut organisiert, muss während der Session nie kochen» (<https://lobbywatch.ch/de/artikel/parlamentarische-schlemmerwochen>).

⁹⁸ Einen gewissen Berühmtheitsgrad in der Bundesstadt haben dabei auch diesbezügliche Treffen und geschlossene Anlässe im Privatclub «Clé de Berne», ein von der grössten Lobbying-Agentur auf dem Platz Bern selbst geführtes Gourmetlokal unweit des Bundeshauses (www.furrerhugi.ch/de-CH/Cle-de-Berne).

⁹⁹ Die in der Praxis faktisch einzigen Ausnahmefälle betreffen solche Dokumente, welche den Medien – in der Regel entgegen dem Ansinnen des Autors bzw. der Autorin – zugespielt werden.

bb) *Zugang zur Wandelhalle: Problematisches «Götti»-System*

Im Parlament und in den Medien regelmässig debattiert wird die den Ratsmitgliedern zugestandene Zutritts-gewährung für Besucher zum sogenannten «nicht-öffentlichen Teil» des Parlamentsgebäudes (namentlich Wandelhalle).¹⁰⁰ Heute kann jedes Parlamentsmitglied zwei Personen dauerhaft und weiteren Besucherinnen und Besucher tageweise einen solchen Zutritt verschaffen.¹⁰¹ Im Herbst 2018 hatten die 246 Parlamentarierinnen und Parlamentarier insgesamt 358 Dauerausweise vergeben. Deren Inhaberinnen und Inhaber sind in einer öffentlich einsehbaren Liste aufgeführt. Damit ist auch eine gewisse Transparenz hergestellt, wobei die tatsächliche Aussagekraft der heute zu deklarierenden Angaben sehr beschränkt ist.¹⁰² Demgegenüber fehlt jegliche Transparenz darüber, wer auf Basis eines Tagespasses den privilegierten Parlaments Zutritt erhält und so ebenfalls in der Wandelhalle des Bundeshauses direkt für seine Anliegen lobbyieren kann.

Die als «Götti»-System bekannte Vergabe von Zutrittsrechten für Lobbyierende ist seit Längerem selbst unter den Ratsmitgliedern umstritten. Mittlerweile verzichten über 60 Ratsmitglieder – und damit immerhin ein Viertel der gesamten Bundesversammlung – darauf, «Götti-Badges» überhaupt zu vergeben oder falls doch dann einzig an persönliche Mitarbeitende oder Familienangehörige.¹⁰³ Vorstösse, dieses System grundlegend zu reformieren und insbesondere ein auf objektiven Kriterien beruhendes Zutritts- und Akkreditierungssystem für professionell Lobbyierende einzuführen, scheiterten bisher am Widerstand der Parlamentsmehrheit oder ziehen sich ohne Konsensfindung in die Länge. Der jüngste umfassende Reformvorstoss stammt aus dem Jahre 2015, die erste Diskussion im Ratsplenum über eine ausgearbeitete Reformvorlage erfolgte erst über drei Jahre später in der Wintersession 2018.¹⁰⁴

Abgesehen von der höchst dürtigen Transparenz des heutigen Ausweis-Registers ist vor allem das ständige Lobbyisten-Buhlen um die spezielle Gunst eines Ratsmitglieds, um einen «Götti-Badge» zu erhalten, eines integren Parlamentsbetriebs schlicht unwürdig. Vor allem aber ist es rechtsstaatlich und demokratiepolitisch bedenklich: Die oft willkürlich anmutende Vergabe von dauerhaften(!) Zutrittsrechten an auserwählte Interessenvertreter gewährt weder Chancengleichheit noch Rechtssicherheit, im Gegenteil. Es werden kritische Abhängigkeiten und Anreize für Vorteils-gewährungen geschaffen, welche der ungebührlichen Beeinflussung – und schliesslich der Korruption – Tür und Tor öffnen.

In der Öffentlichkeit bislang kaum bekannt war, dass neben den Lobbyierenden mit «Götti»-Badges eine Vielzahl weiterer Personen persönlich oder als Vertretende ausgewählter Behörden oder Organisationen einen privilegierten Zugang mit Dauerausweis besitzen.¹⁰⁵ Neben Mitarbeitenden der Bundesversammlung, der Parlamentsdienste oder der Fraktionen kommen auch Vertretende von spezifischen Personen- oder Interessengruppen in den Genuss dieses Privilegs, ohne dass bislang eine ausdrückliche rechtliche Regelung dafür besteht. Dazu gehören beispielsweise Mitarbeitende der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) und weitere Vertretende der Kantone. Aber auch ehemalige Ratsmitglieder (über 400!) und frühere Bundesrätinnen und Bundesräte besitzen den begehrten Dauerausweis. Dabei befinden sich unter diesen ehemaligen Amtsträgerinnen und Amtsträgern mehrere Persönlichkeiten, welche zum Teil noch heute bezahlte oder ehrenamtliche Lobby-Mandate von Unternehmen, Verbänden oder anderen Organisationen innehaben.¹⁰⁶

¹⁰⁰ Bei Lobbyisten besonders begehrt ist die Wandelhalle, weil diese unmittelbar zu den Eingängen zum Nationalratssaal führt und entsprechend von Ratsmitgliedern hoch frequentiert wird; ähnliches gilt für die Bereiche vor dem Ständeratssaal-Eingang, wobei seit geraumer Zeit der Ständerat den Zugang zum Vorraum seines Ratssaals restriktiv handhabt.

¹⁰¹ Art. 69 Abs. 2 ParlG; Art. 16a, 16b ParlVV.

¹⁰² So ist gemäss aktueller Regelung neben dem Namen des/der Zutrittsberechtigte/n einzig die «Funktion» anzugeben, wobei unter Letzterem auch die nichtssagende Angabe «Gast/Invité» zulässig ist (Register der Zutrittsberechtigten je für den National- und Ständerat, einsehbar auf www.parlament.ch).

¹⁰³ 39 Ratsmitglieder haben überhaupt keinen Zutrittsausweis (Dauerberechtigung) vergeben; 23 ausschliesslich an persönliche Mitarbeitende oder (offensichtlich) an Familienangehörige (eigene Zählung TI Schweiz, gemäss Register der Zutrittsberechtigten je für den National- und Ständerat, Stand 4.10.2018).

¹⁰⁴ 15.438 Pa.Iv., Berberat, «Eine Regelung für transparentes Lobbying im Eidgenössischen Parlament»; vgl. *SDA-Meldung vom 11.12.2018*, «Professionelle Lobbyisten sollen Auftraggeber melden müssen» (www.parlament.ch → News).

¹⁰⁵ Angaben zur Aufschlüsselung nach Personengruppen finden sich im erläuternden Bericht der SPK-S zur Pa.Iv. 15.438 vom 18.1.2018, S. 13.

¹⁰⁶ Die Liste der ehemaligen Bundesräte, Bundesrätinnen sowie der alt-Parlamentarierinnen und -Parlamentarier mit Dauerausweis ist zusammen mit einer zutreffend kritischen Einschätzung publiziert auf <https://lobbywatch.ch/de/artikel/dichtestress->

Die intensive und medial prominent geführte Debatte über die Zutrittsregelung im Parlamentsgebäude darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Präsenz von Lobbyierenden in der Wandelhalle, ebenso wie die zahlreichen Parlamentarieranlässe von Lobby-Gruppen während der Session, in der Realität nur die Spitze des Lobbying-Eisbergs der Bundespolitik darstellt. Das besonders einflussreiche und vielfach entscheidende Lobbying findet vielmehr an anderen Orten und in anderen Verfahrensstadien statt, mit anderen Instrumenten und über andere Kanäle und Plattformen: durch Einflussnahmen auf vorberatende Kommissionen oder Verwaltungseinheiten, mittels parlamentarischer Gruppen, informelleren Allianzen und nicht zuletzt – und oftmals am Entscheidendsten – über den direkten Kontakt mit Schlüsselakteuren in Parlament, Verwaltung und Bundesrat ausserhalb des formellen Meinungsbildungsprozesses.

c) *Parlamentariergruppen: Geschlossene Gesellschaft mit Lobbyisten*

Das Parlamentsgesetz sieht vor, dass Ratsmitglieder unter sich «parlamentarische Gruppen» bilden können.¹⁰⁷ Jedes Ratsmitglied kann diesen themenbezogenen Gruppen unabhängig seiner Parteizugehörigkeit beitreten. Mittlerweile bestehen über 150 solcher Gruppen. Neben 50 länder- oder regionenspezifischen Vereinigungen decken über 100 Gruppen fast das gesamte Spektrum der auf Bundesebene relevanten Politik- und Themenfelder ab.¹⁰⁸ Umfang und Art der Aktivitäten variieren je nach Parlamentariergruppe zum Teil stark; häufig organisieren sie für die Ratsmitglieder am Rande der Parlamentssessionen Informationsveranstaltungen und Expertentreffen oder sie führen themenspezifische Reisen durch.

Parlamentsrechtlich sind solche Gruppen als rein parlamentsinterne Gremien konzipiert, indem einzig Mitglieder der Bundesversammlung eine solche gründen oder ihr beitreten können. In der Praxis zeigt sich jedoch, dass externe Interessenvertreter äusserst aktiv an diesen Gruppen beteiligt sind, deren Arbeit und Agenda erheblich mitbestimmen und im Ergebnis die scheinbar losen und locker auftretenden Gruppen sehr oft strategisch ausgerichtete, konzertierte Lobbyaktivitäten entwickeln. Mitglieder solcher Parlamentariergruppen sind oftmals mit dem betreffenden Sachbereich direkt (z.B. über ihren Hauptberuf) oder indirekt (Mandate) verbunden und können so auch über die Partei- und Ratsgrenzen hinweg ihre gemeinsamen Interessen bei künftigen Ratsgeschäften bündeln. Zudem verfügen sie im betreffenden Sachbereich über mehr Hintergrundinformationen und können die aussenstehenden Ratskolleginnen und -kollegen bei deren Meinungsbildung entsprechend dokumentieren bzw. auf sie Einfluss nehmen.

Entsprechend attraktiv ist es für externe Lobbyistinnen und Lobbyisten, sich in solche Gruppen einbringen zu können – beispielsweise indem sie die Gründung von solchen Gruppen in den für sie relevanten Lobbythemen anstreben und sich dann bei der Organisation und Arbeit der entsprechenden Gruppe beteiligen. Zwar können solche Gruppen formal nur durch Parlamentsmitglieder selbst gegründet und geführt werden (Präsidium). In der Praxis treten professionell Lobbyierende aber regelmässig an nahestehende Ratsmitglieder heran mit der «Anregung», eine fachbereichsspezifische Gruppe zu gründen und zu präsidieren. Dabei bieten Lobbyisten bzw. ihre Organisation (oder PR-Agentur) an, die damit verbundene administrative und organisatorische Arbeit zu Gunsten des Gruppenpräsidiums zu führen. Es ist auch davon auszugehen, dass diese die dafür notwendige Ressourcen und Logistik in der Regel kostenlos zur Verfügung stellen und zumindest vereinzelt allfällige Spesen der Ratsmitglieder übernehmen.

Die Grösse und politische Bedeutung der Gruppen sind sehr unterschiedlich und im Einzelfall für Aussenstehende schwer einschätzbar, da Information zu Grösse und Mitglieder nicht an zentraler Stelle zugänglich sind. Gleiches gilt für die konkreten Aktivitäten und die Finanzierung. Auf den Internetseiten des Parlaments einsehbar sind lediglich Informationen darüber, welche Gruppen bestehen, wer sie präsiert und wer das Sekretariat führt. Für weitere Informationen verweisen die Parlamentsdienste auf die einzelnen Gruppen. Deren Informationspolitik und Transparenz ist jedoch höchst unterschiedlich. Während mehrere Vereinigungen auf einer eigenen Website (oder derjenigen der sekretariatsführenden Organisation) gewisse Basisinformationen wie namentlich die Mitgliederliste publizieren, sind zu einer Vielzahl von Gruppen kaum bis überhaupt keine Angaben in öffentlichen Quellen auffindbar.

wandelhalle. Immerhin sieht der Revisionsvorschlag im Kontext der Pa.Iv. 15.438 vor, dass künftig auch ehemalige Ratsmitglieder mit Dauerausweis allfällige Interessenvertretungsmandate deklarieren müssen.

¹⁰⁷ Art. 63 ParlG; von den Parlamentsdiensten als «Gruppen der Bundesversammlung» bezeichnet (www.parlament.ch → Organe → Adressen → Verzeichnis der gemeldeten Gruppen der Bundesversammlung).

¹⁰⁸ Auswertung TI Schweiz gemäss Verzeichnis der Parlamentsdienste Stand 29.10.2018.

Eine stichprobenmässige Umfrage von TI Schweiz im Herbst 2018 bei rund 20 Parlamentariergruppen hat denn auch ergeben, dass nur knapp die Hälfte der angefragten Sekretariate die Namen ihrer Ratsmitglieder auf Anfrage mitteilte. Noch intransparenter verhielt sich die Mehrheit, wenn es um konkrete Aktivitäten, Finanzierungsquellen und Budget ging. Aussagekräftige Angaben hierzu blieben die Ausnahme, zwei Drittel der Befragten verweigerten hierzu jegliche Auskunft.

Zu zwei Drittel von Lobbyisten geführt

Die durch TI Schweiz vorgenommene Analyse der Liste der Parlamentariergruppen (PG)¹⁰⁹ deckt auf, dass von den insgesamt 153 Gruppen mittlerweile über 100 Sekretariate und somit zwei Drittel aller Parlamentariergruppen durch externe Lobbyisten geführt werden. Bei Betrachtung der rein *themenspezifischen* Gruppen (wie bspw. PG Gesundheitspolitik, PG Langsamverkehr, PG Wohn- und Grundeigentum) zeigt sich, dass dieser Anteil gar bei rund 90 Prozent liegt – und somit bei neun von zehn dieser Parlamentariergruppen externe Interessenvertreter direkt involviert sind.¹¹⁰

Die Sekretariatsführung wird oft übernommen durch Fach- oder Branchenverbände, NGO, aber auch direkt durch Lobbying-Agenturen (z.B. PG Drogenpolitik, ePower, Kultur oder die PG Schweiz-Afrika). Mehrere länderspezifische Parlamentariergruppen haben ihre Sekretariate bei der entsprechenden Handelskammer angesiedelt (z.B. PG Schweiz-Japan, PG Schweiz-Belgien/Luxemburg).

d) *Informelle Lobbyisten-Gremien: Gezieltes Politiker-Anwerben*

Noch intransparenter als die gesetzlich vorgesehenen Parlamentariergruppen und fernab jeglicher Offenlegungsregeln operieren die informellen, aber oftmals bestens organisierten Parlamentarier-Allianzen, die direkt von professionellen Interessenvertretern gegründet und betrieben werden. Solche Gremien mit Ratsmitgliedern sind teilweise in einer bereits bestehenden Lobby-Organisation der jeweiligen Interessengruppe integriert.¹¹¹ Sie werden aber auch separat konzipiert, ohne formelle Organe oder Berichterstattung. Dort, wo solche Gruppen von sich aus Informationen offenlegen, variiert deren Aussagekraft stark.¹¹²

Bei diesen beispielsweise als «Interessengemeinschaft», «Aktionskreis», «Reflexionsgruppe» oder «Netzwerk» bezeichneten Lobbyisten-Gremien handelt es sich um strategische Lobby-Gremien von Interessengruppen sämtlicher Politikbereiche (Wirtschaft, Verbände, NGOs, bundesnahe Institutionen). Dabei wird eine möglichst grosse Zahl von Parlamentsmitgliedern gezielt angeworben, welche für das entsprechende Interessensfeld Schlüsselpositionen einnehmen (z.B. Einsitz in der relevanten Ratskommission), bereits eine Verbindung zu den spezifischen Lobby-Interessen haben (z.B. Mandat) oder zum entsprechenden Thema eine gleichartige Position vertreten oder sonstwie für die Lobby-Organisation als potenziell geeignet betrachtet werden, um deren Ziele im Parlament durchzusetzen.

Aus Lobbyisten-Sicht eignen sich solche eigens kreierte Gremien nicht nur für die allgemeine Beziehungspflege zu den einzelnen Ratsmitgliedern. Sie sind auch ein wichtiges Informationsnetzwerk für die Interessengruppe beispielsweise zum Stand oder den politischen Kräfteverhältnissen geplanter Regulierungen. Sie dienen auch als Kanal, um die politische Agenda von Parlament und Regierung zu beeinflussen, indem Ratsmitglieder des Netzwerks beispielsweise erwünschte politische Vorstösse einreichen. Darüber hinaus stellt eine solche Gruppe ein sehr wirksames und direkt innerhalb des Parlaments einsetzbares Lobbying-Instrument dar, um im Kontext von konkreten Regulierungsvorlagen beispielsweise mittels konzentrierter Demarchen gezielte Gesetzesanpassungen zu erwirken.

¹⁰⁹ Stand 29.10.2018.

¹¹⁰ 90 von 103 themenspezifischen Parlamentariergruppen.

¹¹¹ Bspw. als separater Beirat (z.B. «Groupe de reflexion de santé» bei Groupe Mutuel SA) oder durch Aufnahme zahlreicher Ratsmitglieder in den Vorstand (z.B. Vorstand Informationsdienst öffentlicher Verkehr (Litra) mit über 20 amtierenden National- und Ständeräten).

¹¹² So sind bspw. über die von der Pharmaindustrie gesteuerte «IG Biomed» via Internet-Recherchen faktisch keine selbstdeklarierte Informationen auffindbar, während bspw. beim «Politikerteam Future» (Hochschulen und Forschung) neben Mitgliederliste (32 Ratsmitglieder) u.a. auch «Leitlinien» publiziert sind mit Angaben zu Tätigkeiten, zur Verfügung gestellte Dienstleistungen der Geschäftsstelle für die Mitglieder, Unentgeltlichkeit der Mitglieder-Tätigkeit für das Netzwerk etc. (www.netzwerk-future.ch → «Team Future»).

Informelle Gruppen: Viele Mitglieder, hohe Diskretion und nicht immer bloss ehrenamtlich

Anders als bei den durch Ratsmitglieder gegründeten «parlamentarischen Gruppen» werden informelle Lobby-Gremien wie «Interessengemeinschaften», «Arbeitskreise» etc. weder an zentraler Stelle registriert, noch unterstehen sie irgendwelchen Informationspflichten. Entsprechend fehlt denn auch Klarheit darüber, wie viele solche Gruppen überhaupt bestehen, welche externen Lobbyisten diese für ihre Zwecke einsetzen und welche Ratsmitglieder sich in diesen Lobby-Allianzen engagieren.¹¹³ Immerhin legen mittlerweile einige solcher Gruppen über eigene Websites gewisse Basisinformationen offen.

Zu den grossen und bekanntesten Gruppen gehören beispielsweise der «Arbeitskreis Sicherheit und Wehrtechnik» der Rüstungsindustrie mit über 60 amtierenden und ehemaligen Ratsmitgliedern oder die «Aktion für vernünftige Energiepolitik Schweiz» (Atomenergie) mit rund 40 Parlamentarierinnen und Parlamentariern.¹¹⁴ Beide Gruppen werden von derselben Lobby-Agentur geführt. Weitere bekannte derartige Gremien sind die «Interessengemeinschaft Biomed» (Interpharma), die «Informationsgruppe Erfrischungsgetränke» (Soft-Drink-Verband) oder die «IG Seltene Krankheiten» (öffentliche Spitäler, Pharmabranche).¹¹⁵

Ins öffentliche Scheinwerferlicht gerieten solche informelle Lobby-Gremien mit der «Groupe de réflexion santé»: In dieser während 20 Jahren in grosser Diskretion von einer Westschweizer Krankenversicherung geführten Gruppierung haben jeweils zwischen acht bis zehn Ratsmitglieder Einsitz, die in aller Regel auch in den Gesundheitskommissionen des Parlaments tätig sind. Dank Medienrecherchen wurde 2017 enthüllt, dass die involvierte Krankenversicherung für die jährlich vier bis sechs Sitzungsteilnahmen den Parlamentariern Beträge von bis zu 20'000 Franken ausrichtete.¹¹⁶ Immerhin: Nach heftiger medialer Kritik kürzte der Versicherer diese Beträge nach eigenen Angaben um 50 Prozent und deklariert inzwischen öffentlich Mandat, Mitglieder und Entschädigungspraxis der Gruppe.¹¹⁷

6.6 Nachparlamentarische Phase

a) *Direktes Lobbying bei der Stimmbevölkerung*

Mit der Referendumsfrist beginnt die nachparlamentarische Phase einer Gesetzesvorlage. Für die betroffenen Kreise stellt sich die Frage, ob sie mit der vom Parlament verabschiedeten Fassung einverstanden sind oder ob sie allenfalls das Referendum ergreifen. Die Lobbyierenden sowohl der Befürworter als auch der Gegner einer Vorlage wenden sich in dieser Phase und im Abstimmungskampf in erster Linie an die Stimmberechtigten – sei es offen namens der entsprechenden Interessengruppe, durch indirektes Lobbying über Drittkanäle (insbesondere Medienarbeit) oder in intransparenter Weise über Drittorganisationen oder selbst initiierte «Komitees» ohne klar zuweisbaren Absender.

b) *Verborgene Kampagnenfinanzierung*

Das grosse Transparenz-Defizit besteht in dieser Phase insbesondere in der Finanzierung der Abstimmungskampagnen. Obwohl die Stimmbürgerinnen und -bürger mitunter für ihre Meinungsbildung wissen sollten, wer mit welchen finanziellen Mitteln direkt auf ihren Entscheid an der Urne Einfluss nimmt, fehlen in der Schweiz – als einziges Land in Europa – nach wie vor verbindliche Deklarationsregeln für Parteien und Abstimmungskomitees.¹¹⁸

¹¹³ Solche Engagements unterliegen in aller Regel auch nicht der parlamentarischen Offenlegungspflicht (Register der Interessenbindungen), da diese beschränkt ist auf formelle Mandate in Organen und dies auch nur wenn das Ratsmitglied tatsächlich auf die Meinungsbildung der jeweiligen Organisation Einfluss nehmen kann (z.B. als Vorstands- oder Beiratsmitglied).

¹¹⁴ www.asuw.ch; www.awes.ch.

¹¹⁵ <https://ig-erfrischungsgetraenke.ch>; www.ig-seltene-krankheiten.ch; <https://lobbywatch.ch/de/daten/organisation/94/Aktion%20f%C3%BCr%20vern%C3%BCnftige%20Energiepolitik%20Schweiz>.

¹¹⁶ Z.B. in *Beobachter*, «Groupe Mutuel – der Filz zahlt sich aus» (www.beobachter.ch/politik/lobbying-groupe-mutuel-der-filz-zahlt-sich-aus).

¹¹⁷ www.groupe-mutuel.ch/de/groupe-mutuel/politique-de-la-sante/Groupe-de-reflexion.html ; *Blick* 10.12.2017, «Krankenkasse halbiert Lobby-Gelder für Parlamentarier».

¹¹⁸ Folgerichtig wird die Schweiz denn auch dafür vom Anti-Korruptionsgremium Greco regelmässig kritisiert. Zur Problematik der unregelmässigen Politikfinanzierung ausführlicher im Folgekapitel V Ziff. 2.

Die dadurch ermöglichten verdeckten Kampagnenfinanzierungen sind rechtsstaatlich und demokratiepolitisch höchst problematisch, zumal dafür zusehends Summen im Millionen-Bereich für das Abstimmungs-Lobbying investiert werden – und dies kürzlich sogar von Interessengruppen aus dem Ausland oder von einer von der Vorlage hauptbetroffenen Schweizer Organisation, hinter der die Kantone stehen. Letztere finanzierte ihr Abstimmungs-Lobbying mit Mitteln, die eigentlich primär für gemeinnützige Zwecke verwendet werden sollten.¹¹⁹

¹¹⁹ So z.B. beim Referendum gegen das Geldspielgesetz im Frühjahr 2018 (*srf.ch*, 29.5.2018, «Ausländischer Online-Casino-Verband zahlte für Nein-Kampagne»).

V Regulatorischer Rahmen

In diesem Kapitel werden die bundesrechtlichen Regelungen für Lobbyierende und Lobbying-Adressaten untersucht. Dies namentlich unter dem Aspekt der Prävention ungebührlicher Einflussnahmen und der korruptionsrechtlichen Würdigung einzelner Lobbying-Praktiken. Diese rechtlichen Rahmenbedingungen stehen ebenso wie die Selbstregulierung der Lobbying-Branche (Kap. VI) in einer direkten Wechselwirkung mit den Eigenheiten des politischen Systems und Rechtsetzungsverfahrens, in welchem das Lobbying stattfindet (dazu vorstehendes Kap. IV).

1 Fehlender Lobbying-Erlass

Das Bundesrecht kennt keine umfassende Regelung des Lobbyings. Es bestehen nur verstreut Bestimmungen zu Einzelfragen, die sich direkt an die involvierten Personengruppen richten (Lobbyierende, Mitglieder der Regierung, der Verwaltung oder des Parlaments). Ein spezifischer Lobbying-Erlass, wie er beispielsweise in Österreich besteht¹²⁰, ist bisher in der Schweiz nicht ernsthaft in Betracht gezogen worden.

Über den Mehrwert eines umfassenden Erlasses bestehen verschiedenste Auffassungen. Auch ist die in anderen Ländern herrschende Lobby-Regulierung höchst unterschiedlich. Es besteht auf internationaler Ebene aber doch ein Grundkonsens darüber, dass robuste rechtliche und standesethische Rahmenbedingungen zentral sind für ein transparentes Lobbying und für die Integrität des politischen Meinungsbildungsprozesses. Diese Rahmenbedingungen sollten zumindest die folgenden vier Kernbereiche bzw. -prinzipien sicherstellen: Zugang zum Meinungsbildungsprozess und zu den entscheidenden Akteuren; Gewährleistung der Transparenz; Förderung einer Kultur der Integrität und strikten Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften; Verfahren und Mechanismen zur wirksamen Umsetzung und Beachtung der Vorgaben.¹²¹

2 Ungeregelte Politikfinanzierung

2.1 Politikfinanzierung im Dunkeln

Als einziges Land in Europa hat es die Schweiz bisher unterlassen, durch gesetzliche Regelungen eine zumindest minime Transparenz bei der Politikfinanzierung sicherzustellen. Einzig in vereinzelt Kantonen sind diesbezügliche Regeln in Kraft oder in Vorbereitung.¹²²

Beim Lobbying-spezifischen Transparenzbedarf bei der Politikfinanzierung geht es in erster Linie darum, dass die Bürgerinnen und Bürgern über genügend Informationen darüber verfügen, welche Interessengruppen oder Einzellobbyisten sich auch *finanziell* in die Politik einbringen und dadurch Einfluss nehmen.

Mangels landesweiter Offenlegungsregeln ist dies bis heute in der Schweiz klar nicht der Fall. Es bestehen hierzulande beispielsweise auch keine börsen- oder aktienrechtlichen Spezialvorschriften, welche kotierte Unternehmen zur Offenlegung von politischen Spenden und Lobbying-Ausgaben verpflichten würden.¹²³ Insgesamt bleibt damit im Lobbying-System Schweiz auf Bundesebene und in der Mehrheit der Kantone ein

¹²⁰ Bundesgesetz zur Sicherung der Transparenz bei der Wahrnehmung politischer und wirtschaftlicher Interessen (Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz), BGBl. I Nr. 64/2012.

¹²¹ OECD, Kommentierung zu den «10 Grundprinzipien für Transparenz und Integrität im Lobbying», S. 1 (www.oecd.org/gov/ethics/oecdprinciplesfortransparencyandintegrityinlobbying.htm).

¹²² Etablierte Regelungen bestehen bis dato in den Kantonen Genf, Neuenburg und Tessin. Als Folge der Volksabstimmungen im März 2018 in den Kantonen Freiburg und Schwyz sind dort Regelungen in Vorbereitung. Auf eidgenössischer Ebene gelangt voraussichtlich 2020 die eidgenössische «Volksinitiative für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung» zur Abstimmung; TI Schweiz unterstützt als Mitglied des Trägervereins das Anliegen (mehr dazu auf www.transparenz-ja.ch).

¹²³ Dies im Gegensatz bspw. zu Grossbritannien (Offenlegungspflicht) oder Frankreich (gänzlich Verbot von politischen Spenden); vgl. dazu ETHOS-Studie 2014, S. 8.

zentrales Instrument der politischen Einflussnahme völlig im Dunkeln und ohne jedwelche Regelung oder demokratische Kontrolle bzw. Legitimation.

Die Ursachen dieses fundamentalen Transparenzmangels liegen nicht einzig bei der fehlenden gesetzlichen Regulierung, sondern auch in der Tatsache, dass bis anhin bei sämtlichen relevanten Akteuren – Parteien, Unternehmen, Verbände, Lobbying-Agenturen – keine oder bloss ansatzweise Bestrebungen auszumachen sind, auf freiwilliger Basis umfassende Transparenz über deren Finanzquellen bzw. Politikfinanzierungsaktivitäten zu schaffen: So halten die meisten Parteien in der Bundesversammlung weiterhin namentlich die Identität ihrer Grossspenderinnen und -spender oder die Höhe von Kampagnenbudgets geheim, und nur eine der vier Regierungsparteien hat sich bisher zu einer Offenlegung von Parteifinanzien einschliesslich Kampagnenbudgets und Grossspenden entschieden.¹²⁴

In der Privatwirtschaft sind zwar ein paar wenige grosse Unternehmen dazu übergegangen, gewisse Angaben zur Politikfinanzierung zu veröffentlichen.¹²⁵ Eine umfassende Studie der Anlegerstiftung Ethos aus dem Jahre 2014 ergab allerdings, dass von den 100 grössten an der Schweizer Börse kotierten Unternehmen nur gerade ein Fünftel irgendwelche Indikationen über ihre Praxis bei politischen Spenden kommuniziert. Bloss vier Unternehmen geben die Höhe der zugeteilten Beträge bekannt, und dies auch nur als Gesamtbetrag.¹²⁶ Hinzu kommt, dass sich die (wenigen) offengelegten Beträge in der Regel bloss auf Teilaspekte der Politikfinanzierung beziehen (i.d.R. Direktspenden an Parteien), aber beispielsweise keine Beiträge für Kampagnenfinanzierungen enthalten (z.B. über Verbände oder spezifische Komitees) oder die Auslagen für die Lobbyingtätigkeiten des Unternehmens insgesamt. Entsprechend limitiert ist die Aussagekraft der (wenigen) publizierten Finanzierungsbeträge. Ernsthafte Bestrebungen auf privatwirtschaftlicher Seite, klare und verbindliche Offenlegungsstandards zu schaffen beispielsweise durch Selbstregulierung auf Branchen- oder Verbandsebene, sind keine in Sicht.

Der gleiche Befund gilt für die Lobby-Branche selbst. Gerade dort sollten aber Transparenzfortschritte mittels Selbstregulierung erfolgen. So könnten sich professionelle Lobbyisten standesrechtlich beispielsweise verpflichten, eigene Spenden oder finanzielle Unterstützungen für Politikerinnen und Politiker (einschliesslich Kandidierende), Parteien oder Abstimmungs- und Wahlkomitees im Ständeregister offenzulegen.¹²⁷

2.2 Eklatantes Demokratiedefizit

Durch die intransparente Politikfinanzierung bleiben den Schweizer Bürgerinnen und Bürgern für ihren Entscheid an der Urne wichtige Informationen vorenthalten, was das Recht auf freie Willensbildung und unverfälschte Stimmabgabe gefährdet. Insbesondere bleibt unklar, welche Abhängigkeiten und Interessenbindungen bei den beteiligten politischen Akteuren vorhanden sind. Gerade politische Spenden durch Interessengruppen oder beispielsweise Unternehmen erfolgen grundsätzlich strategisch und müssen auch gegenüber internen und externen Stakeholdern (Verbandsmitglieder, Aktionäre) durch einen klaren Geschäftsnutzen legitimiert werden können. Entsprechend sind solche politischen Spenden in der Regel auch (zumindest implizit) an einer Gegenleistung orientiert und bergen so die Gefahr, dass sie mit dem Ziel missbräuchlicher Einflussnahme getätigt werden können.¹²⁸ Diese unbefriedigende Situation ist für einen demokratischen Rechtsstaat unhaltbar und auch unter Korruptionsaspekten hoch problematisch.

Diese Analyse teilt auch die Staatengruppe gegen Korruption des Europarats Greco. Diese bescheinigt der Schweiz bei der Transparenz der Politikfinanzierung ein äusserst schlechtes Zeugnis und empfiehlt dringend, endlich Transparenzregeln auf Bundesebene einzuführen. Mit Hinweis auf die Regulierung in mittlerweile immerhin 20 Prozent aller Kantone und dem Zustandekommen der Transparenzinitiative betont die

¹²⁴ Es handelt sich dabei um die Sozialdemokratische Partei Schweiz (Offenlegung von Kampagnenbudgets, Erfolgsrechnung und Bilanz sowie Spenden über 10'000.-). Siehe dazu auch Botschaft zur Volksinitiative «Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung («Transparenzinitiative»)» vom 29.8.2018, BBl 2018 5654 sowie *SRF.ch*, 27.3.2017, «Gelder offenlegen oder nicht? Sieben Parteien geben Antwort».

¹²⁵ Die bundesrätliche Botschaft zur «Transparenzinitiative» nennt sechs Unternehmen: Axa Winterthur, Credit Suisse, Mobiliar, Nestlé, Swiss, Raiffeisen, UBS.

¹²⁶ ETHOS-Studie 2014, S. 13.

¹²⁷ Vgl. hierzu Kap VI Ziff. 5 («10 Best-Practice-Regeln für Lobbyisten»).

¹²⁸ ETHOS-Studie 2014, S. 5.

Greco in ihrer jüngsten Evaluation zu Recht, dass entsprechende Lösungen auch unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Schweizer Politiksystems durchaus gefunden werden können.¹²⁹

3 Parlamentarische Regulierungsversuche von links bis rechts

Lobbying und Interessenbindungen im Parlament sind in den letzten zehn Jahren in National- und Ständerat regelmässig thematisiert worden. Weit über 50 parlamentarische Vorstösse orteten einen Handlungsbedarf für eine – wenigstens punktuelle – Regulierung des Lobbyings. Dies zeigt, dass zumindest in Teilen des Parlaments eine erhebliche Malaise zur aktuellen Rechtslage besteht.¹³⁰

Die Analyse dieser Vorstösse zeigt, dass nicht einzig Ratsmitglieder aus dem linken Politspektrum klarere Regeln und mehr Transparenz forderten, sondern auch solche der Mitteparteien bzw. aus dem rechts-bürgerlichen Lager. Unter den Bundesratsparteien waren gar Ratsmitglieder der SVP die häufigsten Autorinnen und Autoren derartiger Vorstösse, gefolgt von solchen der SP, während aus den Reihen der CVP gerade mal ein Vorstoss zur Lobbying-Thematik in zehn Jahren identifiziert werden konnte.¹³¹

In thematischer Hinsicht bemerkenswert ist, dass von den hier untersuchten 57 Vorstössen nur gerade deren neun externe Lobbyistinnen und Lobbyisten betrafen (Zutritt zum Bundeshaus, Offenlegungspflichten, Lobbyisten-/ bzw. Akkreditierungsregister). In der überwiegenden Mehrheit der Vorstösse standen hingegen transparentere Regelungen *für die Ratsmitglieder selbst* im Mittelpunkt.¹³² Im Fokus war dabei regelmässig das Register der Interessenbindungen. Neben der Forderung nach aussagekräftigeren Angaben zu den beruflichen Tätigkeiten¹³³ verlangten Vorstösse u.a. wiederholt – aber bisher stets erfolglos – die Offenlegung der (ungefähren) Entschädigungen, welche Ratsmitglieder im Zusammenhang mit ihren Interessenbindungen erhalten. Selbst die Option, im Register auf freiwilliger Basis die Einkünfte zu deklarieren, wurde verworfen. Ebenfalls mehrmals thematisiert wurde der direkte Einfluss von Interessengruppen auf die parlamentarischen Fachkommissionen und die dort durch die Kommissionsmitglieder vertretenen Sonderinteressen.

Bislang konnte sich das Parlament nur auf minimale Anpassungen einigen, sodass die zentralen Mängel des aktuellen Systems weiterhin bestehen. So fehlt beispielsweise nach wie vor ein Akkreditierungssystem für professionelle Interessenvertreter gekoppelt mit verbindlichen Verhaltensregeln und aussagekräftiger Offenlegung der Lobby-Tätigkeit. Chancenlos blieben bislang auch Forderungen nach einer tatsächlichen Überprüfung der Parlamentarier-Angaben im Interessenbindungsregister (einschliesslich Sanktionsmöglichkeit bei Verstössen). Auch weigerte sich bislang das Parlament, für sich selber griffige Ausstandsregeln bei Interessenkonflikten festzulegen oder darauf hinzuwirken, dass in den Fachkommissionen eine einigermaßen ausgewogene Vertretung von Ratsmitgliedern mit unterschiedlichen Interessenbindungen besteht.

Ebenfalls abgelehnt hat das Parlament Vorstösse für Transparenz bei der Annahme von Spenden oder für rechtsverbindliche Regeln zur Teilnahme an «Informationsreisen», welche durch Drittorganisationen oder Interessengruppen bezahlt werden. Auch die Forderung an die Politikerinnen und Politiker, ihre Interessenbindungen nicht erst nach, sondern bereits *vor* der Wahl ins Parlament offenzulegen, blieb aussichtslos.

¹²⁹ Greco, Fünfter Zwischenbericht über die Konformität der Schweiz, «Transparenz der Parteifinanzierung», 22.6.2018, Ziff. 23.

¹³⁰ Vgl. Liste der Vorstösse der vergangenen zehn Jahre im Anhang (Ziff. 2).

¹³¹ SVP 21 Vorstösse; SP 19; Grüne: 10, FDP 5, CVP 1 Vorstoss (gemeinsam mit EVP). Ein Vorstoss stammt von einer Kommission (SPK-N).

¹³² Dies bei mindestens 36 von insgesamt 57. Des Weiteren forderten einige wenige Vorstösse entsprechende Transparenz- bzw. Offenlegungsregeln auch für Bundesratsmitglieder und höhere Bundesangestellte.

¹³³ Gemäss bisheriger Regelung reichte eine generische Angabe wie z.B. «Kaufrau», «Berater», «Buchprüferin» ohne zwingende Angabe des Arbeitgebers; selbst die blosse Angabe «Nationalrätin» wurde im Interessenregister als «berufliche Tätigkeit» akzeptiert.

4 Korruptionsstrafrecht und Lobbying

4.1 Klare Straftatbestände, dürftige Umsetzung

Transparency International definiert Korruption als der Missbrauch von anvertrauter Macht zu privatem Nutzen. Dabei handelt es sich oft um strafbare Delikte wie Bestechung und Vorteilsgewährung (bzw. Vorteilsannahme), Amtsmissbrauch, Veruntreuung und Betrug. Aber auch auf die Vettern- bzw. Günstlingswirtschaft trifft die Definition zu. Korruption verursacht nicht nur finanzielle Schäden zulasten der Steuerzahlenden und der Wirtschaft. Sie zerstört die Integrität von Behörden und Unternehmen und das Vertrauen in die Akteure. Damit untergräbt Korruption das Fundament des Rechtsstaats, der Gesellschaft und der gesamten Volkswirtschaft.

Die in der Schweiz unter Strafe gestellten Korruptionsdelikte sind in erster Linie die aktive Bestechung bzw. das Sich-Bestechen-Lassen (Private und Amtsträger) sowie die Vorteilsgewährung an Amtsträger (bzw. die Annahme durch diese).¹³⁴ Diese Strafbestimmungen schützen die Objektivität und Sachlichkeit amtlicher Tätigkeit und das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Pflichttreue der Amtsträger.¹³⁵ Sie sind somit von zentraler Relevanz sowohl für Lobbyierende (als potenziell «aktive» Akteure) als auch für die Parlamentarierinnen, Parlamentarier und Regierungs- bzw. Behördenmitglieder als Empfänger von korruptionsrelevanten Vorteilen (passive Bestechung, Vorteilsannahme).

Bei der Bestechung ist es den Amtsträgern verboten, in Bezug zu einer konkreten Handlung einen nicht gebührenden Vorteil für sich oder andere zu fordern, sich versprechen zu lassen oder anzunehmen.¹³⁶ Die Bestechungstat steht somit im direkten Zusammenhang mit einer konkreten amtlichen Handlung (oder Unterlassung) der Amtsperson, wie bei einem Ratsmitglied beispielsweise das Abstimmungsverhalten, ein parlamentarischer Vorstoss oder ein Ratsvotum.

Bei der verbotenen Vorteilsannahme ist hingegen eine konkrete Gegenleistung der Amtsperson nicht erforderlich.¹³⁷ Jeder ungebührliche Vorteil kann strafrechtlich relevant sein, sofern die Vorteilsgewährung *allgemein* im Hinblick auf die amtliche Tätigkeit des Empfängers erfolgt und damit ein Bezug zur Amtsfunktion besteht (z.B. Geschenke oder offerierte Einladungen auch bloss zum Zweck der «Klimapflege»). Mit dieser Strafbestimmung soll schon der blosse Anschein der Korruption bei Amtsträgern vermieden bzw. unter Strafe gestellt werden.¹³⁸

Auf der «Aktivseite» ist es ebenso verboten, derartige Vorteile einer Amtsperson anzubieten. Dabei ist nicht relevant, ob die Amtsperson das Angebot tatsächlich annimmt. Für die Strafbarkeit genügt, dass Lobbyierende einem Amtsträger einen solchen Vorteil offeriert haben. Selbst wenn die Zielperson das Angebot von Anfang an zurückweist, ist das Delikt vollendet.¹³⁹

Als Vorteile im Sinne des Korruptionsstrafrechts gelten sämtliche unentgeltliche Zuwendungen, worunter alles fällt, was die Situation des Empfängers verbessert. Der Vorteil kann sowohl materiell sein (z.B. Geld- oder Sachleistung) als auch immateriell wie beispielsweise ein beruflicher Vorteil oder eine prestigeträchtige ehrenamtliche Stellung. Erfasst sind alle Vorteile, die generell geeignet sind, sich dem Amtsträger gewogen zu machen (sogenanntes «Anfüttern»).

Zulässig sind einzig solche Vorteile, die dienstrechtlich explizit erlaubt sind oder Bagatelldarstellung haben (geringfügige, sozial übliche Vorteile).¹⁴¹ Auch Entschädigungen an Ratsmitglieder für durch sie tatsächlich erbrachte Leistungen (z.B. Verwaltungsratsmandate) sind unter Korruptionsaspekten selbstredend erlaubt, solange kein Missverhältnis zwischen der tatsächlichen Leistung und dem bezogenen Entgelt besteht.

¹³⁴ Art. 322^{ter} - 322^{decies} StGB; vgl. hierzu ausführlich das rechtswissenschaftliche Skript von TI Schweiz «Korruption in der Schweiz – Einführung in die Rechtsgrundlagen und Risikobereiche», Bern 2015.

¹³⁵ TRECHSEL / JEAN-RICHARD, Praxiskommentar StGB, Vor Art. 322^{ter}, Rz. 1; STRATENWERTH, Komm. zu Art. 322^{ter} StGB Rz. 1.

¹³⁶ Art. 322^{ter} StGB.

¹³⁷ Art. 322^{sexies} StGB.

¹³⁸ JOSITSCH, S. 374 ff., 502 ff.; TRECHSEL / JEAN-RICHARD, Art. 322^{sexies}, Rz. 1; STRATENWERTH, Kommentar zu Art. 322^{sexies} StGB Rz. 1; z.B. BGE 135 IV 198 S. 204, E. 6.3.

¹³⁹ PIETH, Kommentar zu Art. 322^{quingies} StGB Rz. 7 i.V.m. Kommentar zu Art. 322^{ter} StGB Rz. 34.

¹⁴⁰ Rechtswissenschaftliches Skript TI Schweiz, S. 18, 20 (mit weiteren Hinweisen).

¹⁴¹ Art. 322^{decies} StGB.

Die Abgrenzung zwischen einer erlaubten Einladung oder einem Geschenk einerseits und einen korruptionsrechtlich verbotenen Vorteil andererseits kann zwar im konkreten Einzelfall erst durch die Rechtsprechung rechtsverbindlich festgestellt werden. Empfehlenswert und mittlerweile in einer Vielzahl von Organisationen und Behörden Standard sind aber diesbezügliche interne Verhaltensregeln. Diese konkretisieren, welche Vorteilsannahmen bzw. bis zu welchem Wert diese organisationsintern toleriert werden oder beispielsweise wann sie durch Vorgesetzte ausdrücklich zu genehmigen sind.¹⁴²

Gerade im Kontext der Beziehungspflege mit Politikerinnen und Politikern sowie bei der angestrebten Einflussnahme auf die politische Willensbildung scheint die Grenzziehung zwischen legitimer Lobbyingaktivität einerseits und berufsethisch unstatthaftem Verhalten oder gar strafrechtlich relevanter Korruption vielen Akteuren grösste Mühe zu bereiten. Dies gilt sowohl seitens Lobbyierenden als auch der Lobbying-Adressaten. Zahlreiche, oftmals erst durch investigative Medien an die Öffentlichkeit gelangte Fälle zeigen, dass auch in der Schweiz heikle korruptionsrelevante Konstellationen zwischen Amtspersonen und Interessenvertretenden regelmässig vorkommen – sowohl auf Bundes- als auch auf kantonaler Ebene. Dies ist insbesondere der Fall im Kontext von Einladungen zu kulturellen oder sportlichen Anlässen oder offerierten Reisen. Dabei sind die Korruptionstatbestände diesbezüglich klar: Soweit es sich nicht um Leistungen im Rahmen einer Privatbeziehung handelt, fallen solche Vorteile – wenn sie den Bagatellrahmen überschreiten – unter den Tatbestand der Vorteilsgewährung oder gar der Bestechung.¹⁴³ Doch auch ungeachtet der tatsächlichen Strafbarkeit im konkreten Einzelfall zeigen die jüngst aufgedeckten Fälle, dass Lobbyierende und Amtspersonen mit ihrem Verhalten sich regelmässig in Bereiche bewegen, die unter Korruptionsaspekten kritisch oder zumindest berufsethisch und demokratiepolitisch hoch problematisch sind.¹⁴⁴

Bezahlte Auslandsreisen für Amtspersonen

Die Nationale Genossenschaft für die Lagerung radioaktiver Abfälle (Nagra) lädt seit mehreren Jahren Bundesparlamentarierinnen und -parlamentarier und andere Amtspersonen von Kantonen und Gemeinden zu mehrtägigen «Informationsreisen» ins Ausland ein. Die Nagra übernimmt gemäss eigenen Angaben dabei jeweils die Kosten, die sich in der Grössenordnung von 1500 Franken pro Person bewegen. Diese seit den 80er-Jahren bestehende Praxis wurde auch dann nicht in Frage gestellt, als 2007 in den ratsinternen Empfehlungen zur Umsetzung des Korruptionsstrafrechts von fremdbezahlten Reisen abgeraten wurde.¹⁴⁵ Nachdem Medien im Frühjahr 2018 diese Reisen mit der damit verbundenen Kostenübernahme thematisiert hatten und anonym eine Strafanzeige eingereicht wurde, nahm die Bundesanwaltschaft Vorabklärungen auf.¹⁴⁶ Diese kam in der Folge jedoch zum Schluss, dass bei den Nagra-Informationsreisen die Straftatbestände der Vorteilsgewährung und -annahme nicht erfüllt seien und folglich kein Verfahren eröffnet würde.¹⁴⁷

Heikle, durch Aussenstehende offerierte Auslandsreisen für Ratsmitglieder können allerdings nicht nur auf Bundesebene, sondern auch in kantonalen Parlamenten zu einem Thema werden. Dies zeigen die jüngst aufgedeckten, in den vergangenen Jahren anscheinend regelmässig erfolgten einwöchigen Reisen von insgesamt rund 50 Genfer Kantonsratsmitgliedern nach Taiwan. Gemäss Medienberichten sollen diese vollumfänglich durch den taiwanesischen Staat bezahlt und von den teilnehmenden Kantonspolitikern als «rein privat» deklariert worden sein.¹⁴⁸

¹⁴² Auf Bundesebene z.B. Art. 93 BPV für Angestellte der allgemeinen Bundesverwaltung. Demgegenüber bestehen für die Parlamentsmitglieder keine derart spezifischen Vorgaben oder Empfehlungen (vgl. Kap. V Ziff. 7.3).

¹⁴³ PIETH, Kommentar zu Art. 322^{quiquies} StGB Rz. 16 (zu Vorteilsannahme).

¹⁴⁴ Vgl. bspw. die Aufzählung heikler Vorfälle in *Aargauer Zeitung*, 28.6.2018, «Korruption: So bestechlich sind die Politiker in der Schweiz».

¹⁴⁵ Auch seitens des Bundesrates wurden keine Bedenken geäussert (Antwort des Bundesrates zur Frage 14.5179 – Heim Bea. Die Nagra lädt 2014 breite Kreise zur Informationsreise nach Deutschland und Finnland ein).

¹⁴⁶ Thematisiert hat der Fall der *Beobachter*, welcher in den Besitz von internen Reiseunterlagen gelangte (15.3.2018, «Atomlobby: Mit der Nagra gratis in den Stollen»).

¹⁴⁷ Medienmitteilung Nagra vom 18.12.2018, «Grünes Licht für Informationsreisen der Nagra» (www.nagra.ch).

¹⁴⁸ *RTSinfo*, 9.10.2018, «Les voyages à Taiwan de dizaines de députés genevois interrogent».

4.2 Zurückhaltende Ermittlungsbehörden

Korruptionsdelikte sind schwerwiegende Straftaten, die gemäss Strafgesetzbuch mit Freiheitsstrafen bis zu fünf Jahren geahndet werden können. Dennoch erwecken die Untersuchungsbehörden den Eindruck, generell bloss zurückhaltend auf Korruptionsindizien (z.B. nach Medienberichten) zu reagieren und entsprechende Untersuchungen einzuleiten. Und dies, obwohl Korruptionsdelikte Officialdelikte und somit von Amtes wegen zu verfolgen sind. So wurden die Bundesanwaltschaft beispielsweise in der Kasachstan-Affäre 2015 trotz einschlägiger breiter Medienberichterstattung erst auf formelle Strafanzeige hin aktiv¹⁴⁹, 2018 im Fall des Korruptionsverdachts gegen einen ehemaligen Nationalrat erst nachdem ihr anonym Belege zugespielt wurden.¹⁵⁰ Schliesslich wurde auch die Waadtländer Staatsanwaltschaft im Kontext einer umstrittenen Auslandsreise eines Regierungsratsmitglieds und einer amtierenden Ständerätin erst nach einer formellen Intervention durch lokale Politiker offiziell tätig.¹⁵¹

Heikle «Privat»-Reisen kantonaler und eidgenössischer Politiker

In den Kantonen Genf und Waadt sahen sich 2018 gleich mehrere kantonale und nationale Politiker mit korruptions- und Lobbying-relevanten Vorwürfen konfrontiert. Auslöser waren mehrtägige, als «privat» deklarierte Auslandsreisen nach Abu Dhabi, Russland oder Spanien. Dabei stand der Vorwurf im Raum, die Amtspersonen hätten sich diese Reisen durch Privatpersonen und Interessenvertreter ungebührlich (zumindest teil-)finanzieren lassen und seien – im Fall der Russland-Reise – eine problematische Nähe zu einer im Kanton steuerlich privilegierten vermögenden Privatperson eingegangen.

In den Parlamenten beider Kantone hat die Aufdeckung zu mehreren politischen Vorstössen geführt. In Genf hat die Staatsanwaltschaft Untersuchungen aufgenommen und das Parlament die Immunität des kantonalen Exekutivpolitikers aufgehoben.¹⁵² Hinsichtlich einer ähnlich gelagerten Abu-Dhabi-Reise eines Nationalrats und Mitglieds der Genfer Stadtregierung sollen Medienberichten zufolge Voruntersuchungen laufen.¹⁵³ Im Kanton Waadt hingegen stellte der Generalstaatsanwalt seine Voruntersuchungen wegen der Russland-Reisen eines Regierungsrats und einer Ständerätin wieder ein mit der Begründung, im konkreten Fall hätten keine strafrechtlich relevanten Vorteilsannahmen vorgelegen.¹⁵⁴

Für alle Beteiligten gilt die Unschuldsvermutung. Es liegt weder ein Gerichtsurteil vor, das eine tatsächliche Straftat rechtskräftig festgestellt hat, noch wurde bislang gegen die beteiligten Personen Anklage erhoben.

¹⁴⁹ Mai 2015, Voruntersuchungen gegen die Nationalratsmitglieder Christa Markwalder und Walter Müller (*srf.ch*, 30.5.2018, «Bundesanwaltschaft wird in der Kasachstan-Affäre aktiv»).

¹⁵⁰ März 2018, Voruntersuchungen gegen aNR Christian Miesch (*Der Bund*, 29.3.2018, «Justiz ermittelt gegen Thomas Borer und SVP-Politiker Miesch»).

¹⁵¹ Die Einleitung der Voruntersuchung der Waadtländer Strafverfolgungsbehörde gegen Regierungsrat Pascal Broulis und Ständerätin Géraldine Savary erfolgte erst, nachdem drei Lausanner Gemeinderäte mit einem Brief bei der Staatsanwaltschaft vorstellig wurden. Der erste detaillierte Medienartikel zur umstrittenen Russland-Reise dieser Politiker erschien jedoch fast drei Monate früher (*Tages Anzeiger*, 26.6.2018). Mittlerweile hat der Waadtländer Oberstaatsanwalt die Voruntersuchung gegen die beiden Amtspersonen eingestellt (vgl. Fussnote unten).

¹⁵² Medienmitteilung Staatsanwaltschaft Kanton Genf, 30.8.2018, «Voyage à Abu Dhabi: Le Ministère Public saisit le Grand Conseil d'une demande d'autorisation de poursuivre Pierre Maudet» (<http://ge.ch/justice/voyage-abu-dhabi-le-ministere-public-saisit-le-grand-conseil-dune-demande-dautorisation-de-poursuivre>).

¹⁵³ *Le Temps*, 24.10.2018, «Guillaume Barazzone dans le rôle du `copycat`».

¹⁵⁴ Medienmitteilung Procureur général Etat de Vaud, 26.10.2018: «Voyages d'élus vaudois en Russie: les investigations n'ont révélé aucune infraction pénale» (www.vd.ch/toutes-les-autorites/departements/departement-des-institutions-et-de-la-securite-dis/police-cantonale-vaudoise-polcant/medias/communiqués-de-presse/news/voyages-delus-vaudois-en-russie-les-investigations-nont-revele-aucune-infraction-penale-15405440/).

4.3 Parlamentarische Immunität als (zu) hohe Hürde

Die konsequente Durchsetzung des Korruptionsstrafrechts mit entsprechenden Strafuntersuchungen und – bei tatsächlichen Verstössen – entsprechende Verurteilungen findet ihre Grenze spätestens bei der Immunität der Parlamentarierinnen und Parlamentarier.¹⁵⁵ Obwohl im Jahre 2011 die gesetzlichen Hürden für die Immunitätsaufhebung gesenkt wurden, hatte sich das eidgenössische Parlament bei solchen Gesuchen der Strafverfolgungsbehörden bis vor Kurzem konsequent geweigert, die Immunität von Ratsmitgliedern aufzuheben und damit eine strafrechtliche Untersuchung zu ermöglichen. Dies erfolgte oftmals mit der Begründung, dass die vorgeworfenen Verfehlungen als «nicht sehr schwerwiegend» einzustufen seien und das Interesse an der Strafverfolgung damit nicht überwiege.¹⁵⁶ So verweigerten beispielsweise 2015 in der «Kasachstan-Affäre» die zuständigen Parlamentskommissionen die Immunitätsaufhebung, obwohl gemäss Bundesanwaltschaft bei zwei involvierten Ratsmitgliedern ein «hinreichender Tatverdacht» wegen Korruptionsdelikten bestand. Der Fall hatte auch keine parlamentsinternen Konsequenzen: Trotz entsprechendem Ersuchen der nationalrätlichen Immunitätskommission lehnte es das Büro des Nationalrats¹⁵⁷ ab, gegen die involvierte Ratskollegin eine Disziplinar massnahme auszusprechen.

Im September 2018 hat das Schweizer Parlament erstmals (!) die Immunität eines (ehemaligen) Ratskollegen aufgehoben, nachdem die Bundesanwaltschaft wegen Vorwürfen der ungebührlichen Vorteilsannahme und möglicher Bestechung ein entsprechendes Gesuch gestellt hatte.¹⁵⁸ In einem Erstbeschluss hatte die Immunitätskommission des Nationalrates das Gesuch auch in diesem Falle noch abgelehnt, was zu heftiger Kritik führte.¹⁵⁹ Erst nachdem die ständerätliche Schwesterkommission mit einer erdrückenden Mehrheit von 11:1 Stimmen die Aufhebung der Immunität verlangte, revidierte die Nationalratskommission ihren Erstentscheid und ermöglichte so eine strafrechtliche Untersuchung.

Das bezahlte Erstklass-GA eines Nationalrats

Zwischen einem Nationalrat und Lobbyisten soll Geld geflossen sein. So lautet der in Medienberichten aufbrachte Vorwurf gegen einen ehemaligen Nationalrat, der für seine Tätigkeiten in der Parlamentariergruppe Schweiz-Kasachstan ein SBB-1.-Klasse-Generalabonnement (GA) in Rechnung gestellt hatte (obwohl er bereits ein vom Bund bezahltes GA besass). Der Verdacht liegt im Raum, es handle sich bei der Rechnung bzw. die durch einen Kasachstan-Lobbyisten erfolgte Zahlung um eine verdeckte Entschädigung in Höhe von mehreren tausend Franken für eine durch den Parlamentarier 2015 eingereichte Interpellation im Interesse Kasachstans. Gemäss Darstellung der Beteiligten erfolgten hingegen Rechnung und Zahlung irrtümlicherweise.¹⁶⁰ Mit der Aufhebung der Immunität durch das Parlament am 12. September 2018 hat die Bundesanwaltschaft sowohl gegen den ehemaligen Nationalrat als auch den involvierten Lobbyisten eine Strafuntersuchung eingeleitet wegen «hinreichenden Verdachts» auf Bestechung und Vorteilsannahme (bzw. -gewährung).¹⁶¹

Für alle Beteiligten gilt die Unschuldsvermutung. Es liegt weder ein Gerichtsurteil vor, das eine tatsächliche Straftat rechtskräftig festgestellt hat, noch wurde bislang gegen die betroffenen Personen Anklage erhoben.

¹⁵⁵ Gemäss Art. 162 BV und ParlG, insb. Art. 17 Abs. 1 ParlG: Demnach können die Strafverfolgungsbehörden ein Strafverfahren gegen ein Ratsmitglied nur nach ausdrücklicher Ermächtigung der zuständigen Parlamentskommissionen einleiten (dies für Fälle bei denen die strafbare Handlung in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Parlamentarieramt steht).

¹⁵⁶ Vgl. dazu ausführlich «Die Immunität der Mitglieder der obersten Bundesbehörden – Faktenbericht der Parlamentsdienste» (www.parlament.ch/centers/documents/de/faktenblatt-immunitaet-d.pdf#search=Markwalder%20Disziplinar massnahmen).

¹⁵⁷ Das «Büro» ist ein Organ des Nationalrats, bestehend aus dem Präsidium des Nationalrats (inkl. die beiden VizepräsidentInnen, den vier StimmenzählerInnen sowie den PräsidentInnen der Fraktionen [Art. 8 GRN]).

¹⁵⁸ Entscheid der nationalrätlichen Immunitätskommission über die Aufhebung der Immunität von aNR Christian Miesch vom 12.9.2018 (www.parlament.ch/de/services/news/Seiten/2018/20180912081808010194158159041_bsd036.aspx).

¹⁵⁹ Anstatt vieler: Kommentar der NZZ, 20.6.2018, «Da lachen höchstens die Kasachen».

¹⁶⁰ Vgl. hierzu die Stellungnahme des involvierten Lobbyisten auf <https://twitter.com/ThomasBorer?lang=de> (Tweet vom 12.9.2018).

¹⁶¹ *srf.ch*, 12.9.2018, «Strafverfahren gegen Miesch und Borer».

5 Öffentlichkeitsprinzip und Lobbying-Transparenz

Sobald Entscheidungsfindungen undurchsichtig sind und Aussenstehende (Aufsichts- und Strafbehörden, Medien, Zivilgesellschaft) keine Möglichkeit haben, heikles Verhalten zu erkennen oder gar zur Anzeige zu bringen, erhöhen sich die Korruptionsrisiken.

Zu den wirksamsten Mitteln in der Prävention und Aufdeckung von Korruptionsdelikten im öffentlichen Sektor zählt deshalb das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung. Dieses wurde in der Schweiz auf Bundesebene vor gut 12 Jahren eingeführt. Das Öffentlichkeitsgesetz räumt im Grundsatz jeder Person einen Anspruch auf Zugang zu amtlichen Dokumenten ein. Es hat zum Ziel, die Transparenz über die Tätigkeit der Verwaltung zu fördern und so für Bürgerinnen und Bürger das Nachvollziehen staatlichen Handelns zu erleichtern.

Dieses Ziel deckt sich mit dem Sinn und Zweck des transparenten legislativen Fussabdrucks im Lobbying: Durch eine aussagekräftige und möglichst lückenlose Dokumentation soll die Einflussnahme von Interessengruppen auf die politische Meinungsbildung bekannt und nachvollziehbar werden. Dem Öffentlichkeitsgesetz kommt deshalb im Schweizer Lobbying-System eine eminente Bedeutung zu.

Dessen ungeachtet wird das Gesetz durch die Amtsstellen allzu oft nur zögerlich umgesetzt.¹⁶² Verschiedene Verwaltungseinheiten bekunden mit dem Öffentlichkeitsgrundsatz Mühe und gewähren oft erst Einblick nach einem Schlichtungsverfahren. So war beispielsweise die Offenlegung der Spesenpraxis des Verteidigungsdepartements und damit die umfassende Aufdeckung des VBS-Spesenskandals 2018 erst möglich geworden, nachdem der um Einsicht ersuchende Journalist die Schlichtungsbehörde angerufen hatte.¹⁶³ Hinzu kommt, dass die Empfehlungen des Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten (EDÖB), die ein Schlichtungsverfahren abschliessen, zum Teil nur schleppend umgesetzt werden. Stossend sind zudem die zunehmenden Versuche von Regierung und Parlament, das Öffentlichkeitsprinzip durch spezialgesetzliche Regelungen zu beschneiden oder gar komplett auszuhebeln.¹⁶⁴ Zu Recht warnt der EDÖB, dass dadurch das Öffentlichkeitsprinzip «zur Farce» zu werden droht.¹⁶⁵

6 Regelungen für Lobbyisten

6.1 Keine Spezialvorschriften, zahlreiche Regulierungslücken

Gesetzliche Normen, die sich spezifisch an professionelle Lobbyierende richten, bestehen in der Schweiz nicht. Es fehlen insbesondere für alle verbindliche Verhaltens- und andere Best-Practice-Standards wie beispielsweise Regelungen zum Umgang mit Interessenkonflikten, zur Offenlegung von Mandaten und allfälligen Politik-Finanzierungen. Ebenso mangelt es in der Schweiz im Gegensatz zu zahlreichen anderen Staaten an einem Akkreditierungssystem, sei es für die Gesamtbranche generell oder spezifisch für die Lobbying-Tätigkeit gegenüber den Bundesbehörden oder im eidgenössischen Parlament.

In Bezug auf den Kernauftrag von Lobbyierenden – die Einflussnahme auf politische Geschäfte und Entscheidungsträger – ist damit bis heute einzig das allgemein gültige Korruptionsstrafrecht massgebend (insbesondere Bestechung von Amtsträgern und Vorteilsgewährung).¹⁶⁶ Entsprechend zahlreich sind die Regulierungslücken und kritischen Grauzonen, welche klare Rahmenbedingungen für ein legitimes Lobbying in der Praxis erschweren und rechtlich heikle, standesethisch und demokratiepolitisch problematische Lobbying-Aktivitäten in der Schweiz ermöglichen oder gar fördern.

¹⁶² Vgl. hierzu die regelmässigen Auswertungen durch den unabhängigen Verein Öffentlichkeitsgesetz.ch (www.oeffentlichkeitsgesetz.ch → Die Ämter).

¹⁶³ NZZ 13.7.2018, «Bei der Armee gab's zum Abschied auch mal eine Goldmünze – unrechtmässig»; Öffentlichkeitsgesetz.ch, Newsletter vom 17.11.2018.

¹⁶⁴ So kürzlich geschehen bei den Revisionen der Eisenbahnstruktur (16.075 – Organisation der Bahninfrastruktur) und des Beschaffungsrechts (17.019 – Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen – Totalrevision).

¹⁶⁵ Medienmitteilung des EDÖB zum Tätigkeitsbericht 2017/18 vom 25.6.2018.

¹⁶⁶ Vgl. hierzu Kap. V Ziff. 4 («Korruptionsstrafrecht und Lobbying»).

6.2 Lobby-Register und Akkreditierungssystem

a) *Internationale Standards und Praxis*

Um das Lobbying sichtbar zu machen, werden in zahlreichen Staaten öffentlich einsehbare Register geführt (Lobby- bzw. Transparenzregister, Akkreditierungssysteme).¹⁶⁷ Gerade auch mit Blick auf die Erfahrungen dieser Staaten hat die OECD hierzu entsprechende Standards und Empfehlungen entwickelt. Zu den Kernkriterien gehören dabei öffentlich zugängliche Informationen über die vertretenen Interessen, faire und gleichwertige Zugangschancen für sämtliche zivilgesellschaftlichen Interessen sowie die Verknüpfung von öffentlichen Registern mit verbindlichen Verhaltensregeln, einschliesslich Sanktionsmöglichkeiten bei Nichtbeachtung.¹⁶⁸

Seit dem Jahr 2000 haben sich in zahlreichen europäischen Ländern bindende Transparenzregister durchgesetzt.¹⁶⁹ Kanada verankerte gesetzliche Offenlegungspflichten für Lobbyisten bereits vor rund 30 Jahren, die USA führten erste Registrierungs- und Offenlegungspflichten gar schon im Jahr 1946 ein.¹⁷⁰ Auf EU-Ebene führt das Europäische Parlament zusammen mit der EU-Kommission seit 2011 ein Transparenzregister. Wer sich als Lobbyist akkreditieren lässt, deklariert seinen Arbeitgeber sowie alle Lobbying-Mandate, einschliesslich diesbezüglichen Finanzdaten. Letztere umfassen namentlich die geschätzten jährlichen eigenen Lobbying-Ausgaben (z.B. Unternehmen mit Inhouse-Lobbyisten) oder bei PR-Beratern die Einnahmen aus Lobbying-Mandaten, wobei Angaben in Betragsspannen genügen. Zudem wird die Registrierung an einen verbindlichen Verhaltenskodex gekoppelt.¹⁷¹ Die Akkreditierung ist zwar heute noch fakultativ.¹⁷² Verschiedene Anreize ermutigen hingegen Interessenvertreter, sich im Transparenzregister einzutragen.¹⁷³ Mittlerweile haben sich denn auch rund 11'800 Organisationen und Einzelpersonen registriert, darunter zahlreiche Schweizer Unternehmen (wie bspw. Credit Suisse, Swissgrid, UBS, Zurich Versicherungen), aber auch bundesnahe Betriebe wie SBB oder die Berner Lobbying-Agentur furrerhugi AG.¹⁷⁴

b) *Fehlendes Lobby-Register und Akkreditierungssystem wegen «Götti-Badge»*

In der Schweiz hingegen fehlt nach wie vor ein amtliches Transparenzregister und Akkreditierungssystem für professionell Lobbyierende. Einzig beim Berufsverband SPAG besteht eine publizierte Mitgliederliste, wo die Mitglieder zwingend ihren Arbeitgeber bzw. bei Agentur- oder selbstständigen Lobbyisten den Namen ihrer Auftraggeber deklarieren. Diese Liste führt zwar zu mehr Transparenz, erfasst allerdings einzig SPAG-Mitglieder und erfüllt keine Akkreditierungsfunktionen.

Um die Lobbying-Transparenz in Bundesbern zu erhöhen und damit auch wesentlich zur besseren Akzeptanz der Lobbyisten-Aktivitäten beizutragen, fordern seit geraumer Zeit neben zahlreichen Organisationen wie TI Schweiz oder Lobbywatch auch mehrere Berufs- und Wirtschaftsverbände und selbst die beiden Lobbyisten-Organisationen SPAG und BPRA dezidiert ein offizielles Akkreditierungssystem mit Transpa-

¹⁶⁷ So z.B. relativ umfassend in Österreich, Vereinigtes Königreich, Irland, Kanada, USA sowie innerhalb der EU (Kommission und Parlament); vgl. hierzu die ländervergleichende Analyse des Deutschen Bundestags (Wissenschaftliche Dienste), «Lobbyregister in ausgewählten Staaten und auf EU-Ebene», 3.4.2016 (www.bundestag.de/blob/436698/09368675d96a8d8e3fe19c6ec0fb69a7/wd-3-108-16-pdf-data.pdf), S. 4 ff.

¹⁶⁸ Vgl. dazu OECD, Kommentierung zu den «10 Grundprinzipien für Transparenz und Integrität im Lobbying» (www.oecd.org/gov/ethics/oecdprinciplesfortransparencyandintegrityinlobbying.htm), insb. Prinzip Nr. 5.

¹⁶⁹ So in Frankreich (2016), Irland (2015), Vereinigtes Königreich (2014), Österreich (2013), Slowenien (2010), Polen (2005) und Litauen (2001); vgl. dazu: Transparency International, «Lobbying in Europe», S. 22.

¹⁷⁰ Heute besteht in den USA ein umfassendes verpflichtendes Register für Lobbying-Aktivitäten auf Bundesebene: Lobbying Disclosure Act of 1995, www.senate.gov/legislative/Lobbying/Lobby_Disclosure_Act/compilation.pdf.

¹⁷¹ www.lobbycontrol.de/wp-content/uploads/Guidelines-EU-Transparenzregister.pdf.

¹⁷² Zurzeit laufen Verhandlungen zwischen dem EU-Kommission, Ministerrat und Parlament zur Einrichtung eines revidierten Registers, das neu verpflichtend ist und auch die Lobbying-Tätigkeit beim EU-Rat umfassen soll (www.europarl.europa.eu/news/de/headlines/eu-affairs/20180522STO04013/neues-eu-lobbyregister-menschen-haben-das-recht-transparenz-zu-erwarten).

¹⁷³ So darf sich mit hochrangigen Kommissionsmitgliedern nur treffen, wer registriert ist. Weiter werden registrierte Organisationen automatisch über Konsultationen und Aktivitäten der Kommission, in den von ihnen angegebenen Gebieten, unterrichtet. Das Europäische Parlament wiederum lädt nur akkreditierte Interessenvertreter als Redner zu öffentlichen Anhörungen ein, Europäisches Parlament/Europäische Kommission, Gemeinsames Transparenzregister-Sekretariat, Transparenzregister-Leitlinien für die Umsetzung (www.lobbycontrol.de/wp-content/uploads/Guidelines-EU-Transparenzregister.pdf), S. 21 f.

¹⁷⁴ Transparenz-Register, Statistiken des Transparenzregisters, 21.8.2018 (<http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/statistics.do?action=prepareView>).

renzregister für professionell Lobbyierende.¹⁷⁵ Eine solche Akkreditierung wäre zwingend zu verknüpfen mit detaillierten Deklarationspflichten und einem Verhaltenskodex, welche für alle externen Interessenvertreter gelten, die berufsmässig in der Bundespolitik die Interessen ihres Arbeit- oder Auftraggebers vertreten (m.a.W. Agentur-Lobbyisten, aber auch Angestellte bzw. Public-Affairs-Verantwortliche von Unternehmen, Verbänden, NGO und anderen Organisationen). Ausserdem müssten die Deklarationen von einem Parlamentsorgan auf ihre Richtigkeit hin überprüft und falsche bzw. unterlassene Angaben sanktioniert werden.

Aktuell werden auf Parlamentsebene Registrierungspflichten für Interessenvertreter im Rahmen einer parlamentarischen Initiative zum wiederholten Male diskutiert.¹⁷⁶ Das Haupthindernis eines Lobbyistenregisters der Bundesversammlung besteht aus Sicht zahlreicher Ratsmitglieder aber darin, dass mit einem Akkreditierungssystem die Zutrittsregelung zum Parlamentsgebäude verknüpft ist. Dieser Zugang ist bis heute im Wesentlichen durch das demokratiepolitisch und rechtsstaatlich problematische «Götti»-System geprägt, welches jedem Ratsmitglied das Sonderrecht einräumt, autonom und ohne jedwelche Einschränkungen an zwei von ihm bestimmten Personen einen dauerhaften Zutrittsausweis zu erteilen. Dieses «Götti»-System führt dazu, dass die dauerhaften Zutrittsrechte willkürlich an auserwählte Interessenvertreter vergeben werden. Es ist ausserdem 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.¹⁷⁷

Der mittlerweile vorliegende Reformvorschlag «für mehr Transparenz im eidgenössischen Parlament» sieht zwar einige Transparenzverbesserungen vor. Es muss jedoch damit gerechnet werden, dass der längst fällige Systemwechsel hin zu einer modernen Lobbyisten-Akkreditierung auch im Rahmen dieses jüngsten Reformversuchs vom Parlament verworfen wird, womit wohl auch in Zukunft mit dem «Götti»-System ohne irgendwelche rechtsstaatliche Massgaben darüber entschieden wird, wer als Interessenvertretende das Privileg fürs Lobbyieren im Parlamentsgebäude erhält und wer nicht.¹⁷⁸

7 Regelungen für Regierungs- und Parlamentsmitglieder

7.1 Verfassungsmässiges Instruktionsverbot, schrankenlose Interessenbindungen

Gemäss dem verfassungsrechtlichen Instruktionsverbot in Artikel 161 «stimmen die Mitglieder des Parlaments ohne Weisungen». Nach einhelliger Rechtsauffassung gilt diese Vorgabe allerdings einzig für rechtlich verbindliche Verpflichtungen gegenüber Dritten. So darf beispielsweise eine Partei, ein Kanton oder ein Verband seinen Ratsmitgliedern keine rechtlich bindenden Weisungen erteilen.¹⁷⁹

Das Instruktionsverbot verbietet es aber nicht, allfällige Versprechungen «freiwillig» einzuhalten (z.B. im Sinne des Fraktionsbeschlusses oder der Position eines Unternehmens zu stimmen).¹⁸⁰ Ebenso unbestritten und vom Bundesgericht bestätigt ist, dass Interessenbindungen der Ratsmitglieder zulässig sind und diese somit als Lobbyierende tätig sein dürfen.¹⁸¹ Dabei bestehen weder auf Verfassungs- noch auf Gesetzesstufe Vorschriften, welche das Eingehen von Interessenbindungen bzw. die Annahme von Mandaten beschränken würden, sei es quantitativ oder anderweitig (z.B. maximale Höhe von Vergütungen).¹⁸²

¹⁷⁵ So z.B. bereits das Positionspapier BPRA zur Transparenz beim Lobbying von 2012, www.bpra.ch/fileadmin/docs/BPRA_Positionspapier_Lobbytransparenz.pdf; vgl. zuletzt die Vernehmlassungsantwort SPAG zum Vorentwurf der Staatspolitischen Kommission des Ständerats vom 18.1.2018 (www.public-affairs.ch) sowie die Vernehmlassungsstellungnahmen weiterer Organisationen zusammengefasst im Vernehmlassungsbericht SPK-S (Juni 2018), insb. Ziff. 5 (www.parlament.ch/cen-ters/documents/de/vernehmlassungsergebnisse-15-438-d.pdf).

¹⁷⁶ 15.438 Pa.Iv. Berberat, 10.6.2015, «Eine Regelung für transparentes Lobbying im Eidgenössischen Parlament».

¹⁷⁷ Vgl. dazu Kap. IV, Ziff. 6.5 lit b.

¹⁷⁸ Zum Entwurf der SPK-S vom 12.10.2018 sowie die daraufhin publizierte Kritik von TI Schweiz: www.parlament.ch/cen-ters/documents/de/bericht-spk-s-2018-10-11-d.pdf, https://transparency.ch/wp-content/uploads/2018/10/MM-TI-Schweiz_SPK_Transparenz-1.pdf.

¹⁷⁹ TSCHANNEN, §30 Rz. 16.

¹⁸⁰ VON WYSS, Art. 161 BV Rz. 6.

¹⁸¹ Z.B. BGE 125 I 289 E. 3a, S. 292 f.; BGE 123 I 97 E. 5c, S. 108 f.; TSCHANNEN, §34 Rz. 3; LINDER, S. 89.

¹⁸² Die einzige verfassungsmässige und gesetzliche Einschränkung könnte in der Unvereinbarkeitsregelung in Art. 144 BV und 14 ParlG gesehen werden, welche es den Ratsmitgliedern im Wesentlichen untersagt, gleichzeitig mit dem Parlamentsmandat in einer anderen Amtsfunktion auf Bundesebene tätig zu sein.

Diese absolute Schrankenfreiheit parlamentarischer Interessenbindungen tragen Bundesverfassung und Gesetzgebung zumindest in gewisser Hinsicht korrigierend Rechnung, indem die Ratsmitglieder verpflichtet werden, ihre Interessenbindungen in einem Register offenzulegen.¹⁸³ Durch eine derart geschaffene Transparenz würden sich auch Diskussionen über Legitimität bzw. allfällige Begrenzung oder gar Abschaffung von Interessenbindungen erübrigen – so die Argumentation zahlreicher Ratsmitglieder –, da diese Interessenverflechtungen nicht nur verfassungsrechtlich zulässig, sondern mit der Volkswahl demokratisch (mit-) legitimiert worden seien. Tatsächlich lässt sich eine solche Argumentation bis zu einem gewissen Mass vertreten, kann sich aber konsequenterweise nur auf solche Interessenbindungen beziehen, welche *im Zeitpunkt der Wahl* bereits bestanden, *effektiv offengelegt* und somit den Wählerinnen und Wählern (zumindest theoretisch) bekannt waren. Letzteres dürfte bei der Wahl von wiederantretenden Ratsmitgliedern der Fall sein (sofern deren Registerangaben vollständig sind), nicht aber bei erstmals Kandidierenden. Für eine wirkliche demokratische Legitimation der parlamentarischen Interessenbindungen ist folgerichtig einzufordern, dass die Ratsmitglieder tatsächlich sämtliche relevante Interessenbindungen deklarieren (und zwar über den heutigen, zu engen Anwendungsbereich des offiziellen Registers hinaus). Zudem müssten neu Kandidierende diese Interessenbindungen *vor den Wahlen* offenlegen (und nicht erst mit dem Amtsantritt).¹⁸⁴ Zu einer verfassungskonformen Umsetzung der Offenlegungspflichten gehört schliesslich selbstredend auch, dass die entsprechenden Deklarationen auf ihre Richtigkeit überprüft und allfällige Verstösse geahndet werden. Dies ist allerdings bislang in der Praxis nicht der Fall.

7.2 Register der Interessenbindungen: Note ungenügend

a) *Nur Teil-Abbild der Lobbying-Realität*

Die Parlamentsdienste führen für beide Räte je ein Register der offengelegten Interessenbindungen. Dieses soll gemäss Parlamentsgesetz je Ratsmitglied aktuelle und vollständige Informationen enthalten, insbesondere über dessen (haupt)berufliche Tätigkeit und (neben-)berufliche oder ehrenamtliche Mandate.¹⁸⁵ Für die aktuelle Legislatur sind im Interessenregister der 246 amtierenden National- und Ständeräte insgesamt rund 2000 Interessenbindungen gemeldet.¹⁸⁶

Trotz dieser bereits sehr hohen Zahl bildet das Register nur einen Bruchteil der tatsächlich vorhandenen Interessenverflechtungen ab. Gemäss Praxis beschränkt sich die parlamentarische Meldepflicht auf solche Mandate, bei denen die Ratsmitglieder Einfluss auf die Meinungsbildung der jeweiligen Organisation nehmen können (bspw. in Führungs- und Aufsichtsgremien von Unternehmen oder NGO).¹⁸⁷ «Blosse» Mitgliedschaften in Vereinen, Verbände, überregionale Interessengemeinschaften etc. bleiben undeklariert. Nicht erfasst und folglich auch nicht transparent sind auch Lobby-Verbindungen wie namentlich die Mitgliedschaft in durch Lobbyisten orchestrierten informellen «Arbeitskreisen» oder «Informationsgruppen». Ähnliches gilt für die parlamentarischen Gruppen. Die Parlamentsdienste veröffentlichen zwar regelmässig eine Liste solcher Gruppen einschliesslich Angaben zu Präsidium und Sekretariat. Welche Parlamentarierinnen und Parlamentarier aber Mitglied sind, wird in der Liste ebensowenig deklariert wie Angaben darüber, wie und von wem die einzelne Gruppe finanziert wird.¹⁸⁸

Selbst bei den gemeldeten Interessenbindungen bleiben deren Umfang und tatsächliche Relevanz für die Öffentlichkeit meist verborgen, namentlich weil keine konkreteren Angaben verlangt werden über das tatsächliche Mandats-Pensum und über dessen Entschädigung sowie anderweitige damit gewährten Vorteile. Insgesamt ist das Register somit von sehr beschränkter Aussagekraft, gerade wenn sich die Stimmbürger-

¹⁸³ Art. 161 BV, Art. 11 ParlG, vgl. nachfolgend.

¹⁸⁴ Eine Motion aus dem Jahre 2015 verlangte denn auch, das Interessenbindung-Register der amtierenden Ratsmitglieder vor eidgenössischen Wahlen auf sämtliche National- und Ständeratskandidaten auszuweiten. Die Motion wurde jedoch vom Nationalrat abgelehnt (15.4055 Mo., Grossen, «Interessenbindungen vor und nicht erst nach den Wahlen»).

¹⁸⁵ Gemäss Art. 11 ParlG sind neben der Mitwirkung in Kommissionen und anderen Organen des Bundes (einschliesslich allfällige Beratertätigkeiten für Bundesstellen) einzig die folgenden Tätigkeiten/Funktionen zu deklarieren: berufliche Tätigkeiten und solche in Führungs- und Aufsichtsgremien sowie Beiräten und ähnlichen Gremien von schweizerischen und ausländischen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des privaten und des öffentlichen Rechts; Beratungs- oder Expertentätigkeiten für Bundesstellen; dauernden Leitungs- oder Beratungstätigkeiten für schweizerische und ausländische Interessengruppen.

¹⁸⁶ Datenanalyse NZZ, 14.3.2016 (a.a.O.).

¹⁸⁷ Auskunft der Parlamentsdienste vom 18.9.2018 auf Anfrage von TI Schweiz zum Anwendungsbereich von Art. 11 ParlG.

¹⁸⁸ Vgl. dazu Kap. IV, Ziff. 6.5 lit. c.

innen und Stimmbürger ein klares Bild darüber machen möchten, für welche Partikularinteressen «ihre» Ratsmitglieder in Bern lobbyieren und welche Abhängigkeiten dadurch allenfalls bestehen.

b) Selbstdeklaration lückenhaft, Kontrolle und Sanktionen fehlen

Ein zusätzlicher Mangel besteht darin, dass die Registereinträge sich einzig auf die Selbstdeklaration der Ratsmitglieder abstützen. Die registerführenden Parlamentsdienste nehmen keine Kontrollen über die Vollständigkeit der Angaben vor, auch keine stichprobenartigen Verifikationen oder Plausibilitätsprüfungen.¹⁸⁹

Schliesslich bestehen selbst bei nachgewiesenen Meldepflicht-Verstössen keine spezifischen Sanktionsmöglichkeiten. Anwendbar wären einzig die im Rahmen des allgemeinen Ratsbetriebs vorgesehenen Disziplinar massnahmen bei Verstössen gegen die parlamentarischen Verfahrensvorschriften.¹⁹⁰ Und selbst diese milden Massnahmen wurden bisher nach Auskunft der Parlamentsdienste noch nie wegen Meldepflichtverletzungen angewendet.

In der Praxis wird dadurch die – eigentlich amtliche – Kontrollverantwortung über die Vollständigkeit des Registers über die Interessenbindungen faktisch auf die Medien und Zivilgesellschaft abgeschoben.¹⁹¹ Wiederholte Enthüllungen durch Medienschaffende sowie Recherchen der NGO Lobbywatch bestätigen, dass bei fast jedem zweiten Ratsmitglied die Selbstdeklaration unvollständig, veraltet oder fehlerhaft ist.¹⁹²

Immerhin anerkannte die Staatspolitische Kommission des Nationalrates 2017 ausdrücklich, dass die in der Verfassung festgelegte Offenlegungspflicht unbefriedigend umgesetzt wird und den Transparenz-Anforderungen nicht genügt, weil weiterhin wichtige Interessenbindungen verborgen blieben.¹⁹³ Gleiches stellte die ständerätliche Schwesterkommission im Vorfeld des jüngsten Revisionsversuchs fest. Zwar hat darauffolgend das Parlament im Sommer 2018 eine minimale Erweiterung der meldepflichtigen Angaben beschlossen.¹⁹⁴ Notwendige Verbesserungen wie ein wirksames Kontrollsystem und insbesondere konkrete Angaben zur (auch bloss ungefähren) Höhe der Mandatsentgelte wurden hingegen verworfen – dies obwohl hinlänglich bekannt ist, dass Ratsmitglieder für gewisse Mandate nicht selten weit über 100'000 Franken und mehr erhalten und diese Mandate damit für sie ein wesentlicher Einkommensbestandteil bilden.¹⁹⁵

Wenn Parlamentarier ihre Mandate «vergessen»

Immer wieder kommt es vor, dass Medienschaffende per Zufall, durch gezielte Hinweise oder durch spezifische Nachfrage auf Mandate und Interessenbindungen von Ratsmitgliedern stossen, die im parlamentarischen Melderegister nicht aufgeführt sind. Erst im Sommer 2018 deckte der *Beobachter* den Fall eines Nationalrats auf, welcher mindestens 20 meldepflichtige Mandate ausübt, im Interessenregister aber nur gerade deren neun offengelegt hatte. Gemäss den Recherchen sollen sich unter den undeklarierten Tätigkeiten auch mehrere Mandate eines Krankenversicherers befinden, für die der betreffende Nationalrat jährlich insgesamt über 100'000 Franken beziehe.¹⁹⁶ Der bisher wohl krasseste Verstoss gegen die parlamentarischen Offenlegungspflichten deckten Medien im Jahre 2001 auf, als diese nachweisen konnten, dass ein Nationalrat von seinen insgesamt 48 (!) Mandaten bloss deren zehn gemeldet hatte.¹⁹⁷

¹⁸⁹ Die Parlamentsdienste (PD) fordern einzig die Ratsmitglieder jeweils gegen Jahresende auf, die von ihnen angegebenen Interessenbindungen auf ihre Vollständigkeit und Richtigkeit hin zu überprüfen. Zudem würden gemäss PD die Ratsmitglieder informiert, wenn von extern auf ein nicht offengelegtes Mandat hingewiesen wird (Auskunft PD, a.a.O.).

¹⁹⁰ Art. 13 ParlG; in Frage käme in der Praxis einzig ein formeller Verweis des Ratspräsidiums, welcher allerdings nur in einem «schwerwiegenden» Fall ausgesprochen werden darf.

¹⁹¹ So auch die Feststellung – und entsprechende Kritik – der Greco, 4. Evaluationsrunde, Evaluationsbericht Schweiz, Rz. 74.
¹⁹² www.lobbywatch.ch, Jahresbericht 2017.

¹⁹³ 16.457 Pa.IV., Verschiedene Änderungen des Parlamentsrechts, Bericht SPK-N vom 18.8.2017, BBl 2017, 6798.

¹⁹⁴ Neu haben Parlamentarier (sofern sie Angestellte sind) den Arbeitgeber zu nennen; zudem ist künftig bei Mandaten hinzuweisen, ob es sich dabei um eine bezahlte Tätigkeit handelt oder um eine ehrenamtliche (ohne Entschädigung – wobei ein ehrenamtliches Mandat mit einem allfälligen «Spesenersatz» - ungeachtet von dessen Höhe – weiterhin als «nicht-bezahlte Tätigkeit» deklariert werden darf («Verschiedene Änderungen des Parlamentsrechts», Änderungen vom 15.6.2018 des ParlG und der ParlVV; AS 2018 3461, 3467).

¹⁹⁵ So gab im Vorfeld der Bundesratswahlen Ständerätin Karin Keller-Sutter auf Anfrage an, allein für eines ihrer drei Verwaltungsratsmandate jährlich 175'000.- zu erhalten. Vor der Bundesratswahl von Ignazio Cassis deckten Medien auf, dass ein Krankenkassenverband dem damaligen Nationalrat für dessen Präsidium des Verbandes jährlich rund 180'000.- bezahlte (*Tages Anzeiger* 29.7.2016, «Ein Tessiner mit Blick nach oben» [I. Cassis]; *Tages Anzeiger*, 20.11.2018, «Nein das sage ich Ihnen nicht» [K. Keller-Sutter]).

¹⁹⁶ *Beobachter*, 7.6.2018, «Transparenz: Note ungenügend».

¹⁹⁷ aNR Peter Hess (www.swissinfo.ch/ger/hess-sorgt-seit-februar-fuer-schlagzeilen/2041980).

c) *Sonderfall: Anwälte und ihr Berufsgeheimnis*

In der Bundesversammlung gehören Anwältinnen und Anwälte – neben Landwirten und anderen Selbstständigerwerbenden – zu der am Stärksten repräsentierten Berufsgruppe. 22 Prozent aller Ständeratsmitglieder und knapp 10 Prozent im Nationalrat geben als Beruf Rechtsanwältin bzw. Rechtsanwalt an.¹⁹⁸

Anwältinnen und Anwälte sind grundsätzlich an das Berufsgeheimnis gebunden.¹⁹⁹ Welche Tätigkeiten genau vom Berufsgeheimnis gedeckt sind, wird gesetzlich nicht definiert. Bei der Abgrenzung wird unterschieden zwischen anwaltsspezifischen Tätigkeiten, die unter das Berufsgeheimnis fallen, und sogenannten akzessorischen, die nicht zur typischen Anwaltstätigkeit gehören und somit nicht vom Berufsgeheimnis erfasst sind.²⁰⁰ Anwaltsspezifisch ist typischerweise die Wahrung von Klienteninteressen in Bezug auf einen Rechtsstreit oder eine Rechtsberatung.²⁰¹

Die *ratio legis* des Anwaltsgeheimnisses besteht im Privatsphärenschutz der individuellen Rechtsberatung und -vertretung der Klientschaft. Demgegenüber vom Geheimnisschutz nicht erfasst sind gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts «andere Tätigkeiten als spezifische Anwaltstätigkeiten» (wie bspw. Verwaltung von Gesellschaften oder Vermögen).²⁰² Gleiches muss auch für die Lobbyingtätigkeit gelten.²⁰³ Folgerichtig haben auch Ratsmitglieder, die als Anwältin bzw. Anwalt tätig sind, die für das Register der Interessenbindungen offenzulegenden Funktionen in Führungs- und Beratungsgremien grundsätzlich zu melden.

Sei es wegen der engen Auslegung der Meldepflicht für das Interessenbindungsregister oder des (vermeintlich) geltenden Berufsgeheimnisses: In der Praxis deklarieren im Anwaltsberuf tätige Ratsmitglieder nur Funktionen in Verbänden oder Verwaltungsräten, nicht jedoch Mandate, die zum Beispiel im Rahmen der Anwaltstätigkeit akquiriert wurden und bei denen die Klientschaft (z.B. ein Unternehmen) auch Interessen in der Bundespolitik verfolgt (weil dieser z.B. von einem Erlass oder anderen parlamentarischen Entscheidung erheblich betroffen ist). Solch heikle Konstellationen sind dabei nicht nur denkbar bei Anwaltsmandaten von Unternehmen und anderen Organisationen, sondern auch bei Mandaten von Einzelpersonen.²⁰⁴

Selbst ohne Deklarationspflicht solcher Mandate für das Interessenbindungsregister wäre ein Ratsmitglied parlamentsrechtlich zumindest verpflichtet, spätestens im Rahmen eines konkreten Ratsgeschäfts auf eine relevante Interessenbindung hinzuweisen. Ob dies tatsächlich erfolgt, kann wegen des diesbezüglich mangelhaften Interessenbindungs-Registers und des Berufsgeheimnisses allerdings gar nicht eruiert werden und lässt sich folglich auch nicht kontrollieren.

7.3 Sensibilisierung und Umsetzung des Korruptionsstrafrechts noch ungenügend

a) *Verhaltenskodex und Good Governance*

Nach der umfassenden Strafgesetz-Revision im Jahr 2000 und weiteren Anpassungen verfügt auch die Schweiz insgesamt über ein relativ robustes Korruptionsstrafrecht. Dieses gilt selbstredend gerade auch für Bundesrat und Parlament und stellt Korruptionshandlungen von Regierungsmitgliedern sowie Parlamentarierinnen und Parlamentariern als Amtsträger unmissverständlich unter Strafe.²⁰⁵

Vereinzelt anspruchsvoll kann sich in der Politik-Praxis die Grenzziehung erweisen zwischen einer noch tolerierbaren Interessenskonstellation und einem ausstandspflichtigen Interessenkonflikt. Gleiches gilt für

¹⁹⁸ Gemäss Register der Interessenbindungen (www.parlament.ch, Stand 1.9.2018): 10 Mitglieder des Ständerates, 15 Mitglieder des Nationalrates. Siehe z.B. SARAH BÜTIKOFER, Die Berufe im neuen Nationalrat: Viele Selbstständige und Vollzeitpolitiker, in DeFacto (2015) (www.defacto.expert/2015/10/23/berufe-im-nationalrat/).

¹⁹⁹ Art. 321 StGB, Art. 13 BGFA.

²⁰⁰ Botschaft zum Bundesgesetz zur Bekämpfung der Geldwäscherei im Finanzsektor vom 17.6.1996, BBl 1996 III 1101, S. 1131; BGE 132 II 103.

²⁰¹ Siehe etwa NATER / ZINDEL, Art. 13 BGFA Rz 117.

²⁰² Vgl. dazu die Ausführungen in der Botschaft zum Anwaltsgesetz (BGFA) vom 28.4.1999, BBl 1999 6055.

²⁰³ So auch die SPK-S in ihrem erläuternden Bericht «Parlamentarische Initiative, Eine Regelung für transparentes Lobbying im eidgenössischen Parlament», 18.1.2018, S. 16: «Vor diesem Hintergrund gehören auch Lobbytätigkeiten, welche Anwälte für eine Klientschaft ausüben, nicht zu den ‚spezifischen Anwaltstätigkeiten‘, fallen also nicht unter das Anwaltsgeheimnis.» (www.parlament.ch/centers/documents/de/bericht-spk-s-15-438-2017-01-18-d.pdf).

²⁰⁴ Denkbar wäre bspw. ein Ratsmitglied, das als Anwalt eine Mitarbeiterin eines Bankinstituts vertritt, die sich gegen die Lieferung ihrer Daten an eine ausländische Behörde wehrt, während gleichzeitig im Parlament eine Vorlage debattiert wird, dass die Lieferung genau solcher Daten an das Ausland ermöglichen soll.

²⁰⁵ Zum Korruptionsstrafrecht ausführlich Kap. 5, Ziff. 4.

die korruptionsrelevante Abgrenzung darüber, was (noch) als «geringfügiger» – und damit grundsätzlich zulässiger – erhaltener Vorteil gilt und wann die Schwelle zur Straftat überschritten wird. Derartige Abgrenzungsfragen stellen sich aber grundsätzlich für alle Amtspersonen oder Mitarbeitende im öffentlichen Dienst und in der Privatwirtschaft. Folgerichtig erfordert die *Good Governance* einer jeden integren Unternehmung oder Behörde, mit verbindlichen internen Verhaltensrichtlinien die Sensibilisierung für den Integritätsschutz der Organisation und die strafrechtlichen Anti-Korruptionsbestimmungen zu erhöhen, potenzielles Fehlverhalten zu verhindern und Rechtssicherheit bei allen Beteiligten herzustellen.²⁰⁶ Dazu gehören klare Bestimmungen über den Umgang mit potenziellen Interessenkonflikt-Situationen. Ebenso enthalten sein sollten Präzisierungen darüber, wie mit Einladungen, Geschenken oder anderen Vorteilen umzugehen ist und inwieweit solche tolerierbar sind (bspw. geringfügige Geschenke mit einem Wert bis 200 Franken (Bundespersonal) oder wie beim Bundesrat «von höchstens einigen hundert Franken»).²⁰⁷

Leitmaxime einer jeden Regelung und des entsprechenden Verhaltens der Amtsperson muss dabei stets sein, dass die Annahme von Vorteilen und Einladungen weder die Unabhängigkeit, Objektivität und Handlungsfreiheit des Regierungs- oder Parlamentsmitglieds beeinträchtigt noch den Anschein der Käuflichkeit oder Befangenheit erwecken darf.²⁰⁸

b) Angemessener Kodex für Bundesrat, erhebliche Mängel beim Parlament

Für Schweizer Regierungs- und Parlamentsmitglieder besteht weder speziell zum Lobbying noch zur Korruptionsprävention ein umfassender Verhaltenskodex. Für den Bundesrat liegen aber recht klare Einzelbestimmungen zu Ausstandspflichten und Geschenkannahmen vor, welche zusammen mit den dazu gehörigen Erläuterungen angemessen detaillierte Vorgaben festlegen.²⁰⁹

Auf Parlamentsebene sind hingegen die punktuellen Vorgaben auf gesetzlicher Ebene nur vage formuliert (z.B. zu Interessenbindungen) und einzelne Problembereiche nicht oder nur rudimentär geregelt (z.B. Interessenkonflikte und Ausstandspflichten). Hinzu kommt, dass die ratsinternen «Empfehlungen für die Mitglieder der Bundesversammlung zur Konkretisierung des Korruptionsstrafrechts» ebenfalls in vielen Bereichen vage bleiben und Ratsmitglieder nicht verpflichtet, diese Vorgaben auch tatsächlich einzuhalten.²¹⁰

Im Ergebnis zeigt sich das Schweizer Regelungsdispositiv zur Sicherung der Integrität und eines legitimen, offenen Lobbyings vor allem auf Parlamentsebene lückenhaft und ungenügend.²¹¹ Dies führt in der Praxis denn auch regelmässig zu Situationen, bei denen sich ein besorgniserregender Mangel an Sensibilität oder an Kenntnissen der beteiligten Akteure darüber manifestiert, wo die rote Linie für integritätsschädigendes oder gar strafrechtlich relevantes Verhalten verläuft.

²⁰⁶ So z.B. der in diesem Bereich entsprechend zeitgemässe Verhaltenskodex der Bundesverwaltung («Kodex für das Personal der Bundesverwaltung zur Vermeidung von Interessenkonflikten und zum Umgang mit nicht öffentlich bekannten Informationen» vom 15. August 2012 (BBl 2012 7873, einsehbar unter www.epa.admin.ch).

²⁰⁷ «Aide-mémoire für die Mitglieder des Bundesrates und die Bundeskanzlerin / den Bundeskanzler vom 5. November 2014» (nachfolgend zitiert als «Aide-mémoire»), Ziff. 1.9; BPV Art. 93 Abs. 1, www.admin.ch/dam/gov/de/Bundesrat/Von%20der%20Wahl%20bis%20zum%20Ruecktritt/Aide-m%C3%A9moire_DE.pdf.download.pdf/Aide-m%C3%A9moire%20f%C3%BCr%20die%20Mitglieder%20des%20Bundesrats.pdf.

²⁰⁸ In diesem Sinne (für das Bundespersonal) auch der «Verhaltenskodex Bundesverwaltung» (a.a.O.).

²⁰⁹ So insbesondere im RVOG und der ausführenden Verordnung (OV-BR) sowie die auslegenden Erläuterungen dieser Vorgaben im «Aide-mémoire» (a.a.O.).

²¹⁰ Siehe dazu die nachfolgenden Ausführungen.

²¹¹ Dieser Befund deckt sich mit der Analyse und Schlussfolgerung der zwischenstaatlichen Anti-Korruptionsgruppe Greco in derer Evaluation zur Prävention von Korruption bei Mitgliedern von Parlamenten, Gerichten und Staatsanwaltschaften in der Schweiz (Greco, 4. Evaluationsrunde, Evaluationsbericht Schweiz, 2.12.2016, Ziff. 36 ff., Empfehlung ii [S.66]).

VIP-Arrangement mit Helikopterflug in die Berge

Inmitten der Abstimmungskampagne zur Volksabstimmung über das Geldspielgesetz haben sich gemäss Medienberichten im April 2018 rund ein Dutzend Parlamentarier von einer durch die Abstimmung direkt betroffenen Lotterie-Gesellschaft zu einem Sportanlass mit Helikopterflug und Übernachtung einladen lassen. Der Wert des exklusiven Arrangements soll gegen 1000 Franken pro Person betragen haben.

Die parlamentsinternen Empfehlungen zur Umsetzung des Korruptionsstrafrechts sehen vor, dass «Informations»-Reise-Einladungen durch Interessengruppen zwar angenommen werden können, aber durch das Parlamentsmitglied selbst bezahlt werden sollten. Bis heute scheinen aber weder die Ratsmitglieder noch Behörden oder der Veranstalter die Zulässigkeit und Angemessenheit dieses Arrangements zu hinterfragen, im Gegenteil: Die lobbyierende Organisation wurde in den Medien gar dahingehend zitiert, dass sie derartige Einladungen «immer wieder» offeriere und dies auch in Zukunft zu tun gedenke.²¹²

c) Untaugliche Parlamentsempfehlungen der Ratsbüros

Für die Mitglieder der Bundesversammlung haben die Ratsbüros von National- und Ständerat «Empfehlungen» zur Konkretisierung des Korruptionsstrafrechts erlassen.²¹³ Diese datieren noch aus dem Jahre 2007. Sie sind trotz seit längerem in Aussicht gestellter Überarbeitung bis heute unverändert geblieben. Entgegen dem Best-Practice-Standard²¹⁴ enthalten die Empfehlungen keine konkreten Vorgaben (wie z.B. Maximalbeträge für Geschenke, korrektes Verhalten bei Einladungen von Interessenorganisationen). Im Gegensatz zum Bundesrat fehlen für das Parlament auch Regelungen darüber, wie mit Geschenken umzugehen ist, welche beispielsweise aus Höflichkeitsgründen (vermeintlich) nicht abgelehnt werden können.²¹⁵ Die einzige wirklich spezifische Empfehlung besteht darin, bei «Informationsreisen» von Interessengruppen die Reisekosten selber zu zahlen. Ansonsten verweisen die Ratsbüros in bloss allgemeiner Weise auf das geltende Korruptionsstrafrecht und überlassen es in ihrem Schreiben den einzelnen Ratsmitgliedern für sich zu entscheiden, «(...) wann Ihre Unabhängigkeit durch die Annahme von Geschenken oder andere Vorteilen eingeschränkt wird und Ihr Verhalten damit strafrechtlich sanktioniert werden könnte.»²¹⁶

Zum geringen Konkretisierungsgrad kommt erschwerend dazu, dass diese Vorgaben als blosser Empfehlung in keinsten Weise verbindlich sind, noch scheinen sie sich in weiten Kreisen des Parlaments als massgebende Richtlinie tatsächlich etabliert zu haben. Die Praxis zeigt vielmehr, dass diese Selbstverantwortung von einzelnen National- und Ständerätinnen und -räten äusserst unterschiedlich interpretiert und wahrgenommen wird. Gleiches gilt für die Aufforderung der Ratsbüros an die Parlamentsmitglieder, «(...) bei der Annahme von Vorteilen grösste Sensibilität und Zurückhaltung zu wahren».²¹⁷ Dies belegen die wiederholten, stets erst durch die Medien aufgedeckten Fälle, bei denen verschiedene Parlamentarierinnen und Parlamentarier Lobbyisten-Einladungen und Reisen von teilweise erheblichem Wert scheinbar bedenkenlos annehmen – und dies Medienberichten zufolge zum Teil gar von bundesnahen Unternehmen, welche die Ratsmitglieder in der zuständigen Parlamentskommission zum Teil direkt beaufsichtigen.

²¹² *Der Bund*, 18.5.2018, «Mit der Lotto-Lobby gratis im VIP-Heli über Zermatt»; vgl. auch *RTS*, 20.5.2018, «Quels cadeaux les élus peuvent-ils accepter et où se situe la ligne rouge?».

²¹³ Empfehlungen der Büros von National- und Ständerat vom 11.12.2007 an die Ratsmitglieder (öffentlich auffindbar als Anlage zur «Information über das Korruptionsstrafrecht» der Präsidentin des Nationalrates und des Präsidenten des Ständerates an die Ratsmitglieder vom 1.12.2015, www.parlament.ch/centers/documents/de/information-korruptionsstrafrecht-2015-12-01-d.pdf).

²¹⁴ Wie beispielsweise im Verhaltenskodex für die Bundesverwaltung (vgl. dazu unten).

²¹⁵ Art. 8 Abs. 3 OV-BR.

²¹⁶ Empfehlungen der Büros vom 11.12.2007, S. 1 (Ingress).

²¹⁷ Empfehlungen der Büros vom 11.12.2007, S. 2.

Gratis Filmfestival, Reise und Hotelarrangements inklusive

Mittlerweile zum parlamentarischen Usus – doch unter Korruptionsaspekten fragwürdig – gehört, dass sich Mitglieder der Bundesversammlung jedes Jahr von verschiedensten Lobbyisten zum Filmfestival nach Locarno einladen lassen, und dies teilweise mit mehrtägigen VIP-Arrangements im Wert von über 500 Franken. Zu den einladenden Organisationen gehören Medienberichten zufolge dabei nicht nur private Unternehmen, sondern auch Organisationen im Eigentum der öffentlichen Hand (Bund, Kantone) oder bundesnahe Unternehmen, welche durch das Parlament selbst beaufsichtigt werden.²¹⁸

7.4 Umgang mit Interessenkonflikten: «Anstands-» statt Ausstandsregeln

a) «Unter Verschluss» im Bundesrat

Gemäss der Unvereinbarkeitsklausel in Verfassung und Gesetz dürfen Bundesrätinnen und Bundesräte weder ein anderes Amt des Bundes oder eines Kantons noch eine andere Erwerbstätigkeit ausüben.²¹⁹ Sie dürfen auch keine geschäftsleitenden Funktionen haben oder Mitglied des Verwaltungsrats sein bei Organisationen mit wirtschaftlicher Tätigkeit. Ferner legt das Gesetz für die Bundesrätinnen und Bundesräte (einschliesslich Bundeskanzler, Bundeskanzlerin) ausdrücklich fest, dass diese in den Ausstand treten müssen, «wenn sie an einem Geschäft ein unmittelbares persönliches Interesse haben».²²⁰ Die bundesrätlichen Erläuterungen hierzu präzisieren, dass eine solche Konstellation vorliegt, wenn ein einzelnes Bundesratsmitglied ein eigenes Interesse am Geschäftsausgang hat und aufgrund der Nähe zu einem Geschäft wesentlich stärker betroffen ist als andere (bspw. aufgrund persönlicher oder wirtschaftlicher Beziehungen).²²¹

Wie der Bundesrat diese Vorgaben in der Praxis umsetzt, können Aussenstehende allerdings nicht faktenbasiert beurteilen: Einzelheiten zu Beschlussfassungen unterstehen der Geheimhaltung, weshalb der Bundesrat sich weigert, irgendwelche Auskünfte zu geben über allfällige Ausstandsdiskussionen oder -konstellationen bei einzelnen Geschäften. Seine allgemeinen Aussagen zur Thematik, wonach ein Ausstand «nicht leichthin, sondern nur aus erheblichen Gründen erfolgen» und «die Ausnahme bleiben soll»,²²² lassen aber vermuten, dass die Ausstandsregeln vom Gremium selbst eng ausgelegt und somit in der Praxis im Bundesratszimmer – falls überhaupt – nur selten angewendet werden.

Öffentliche Kritik an dieser Praxis äusserte 2016 in bemerkenswerter Schärfe die Geschäftsprüfungskommission von National- und Ständerat (GPK). Dies, nachdem Medien bei einem Bundesratsgeschäft einen heiklen Interessenkonflikt aufgedeckt hatten, ohne dass das betreffende Regierungsmitglied diesen offengelegt hatte oder in den Ausstand getreten wäre. Die GPK forderte daraufhin vom Bundesrat einen «kritischeren und konsequenteren Umgang mit möglichen Interessenbindungen» und dass innerhalb des Gremiums «(...) unmittelbare persönliche Interessen an einem Geschäft künftig konsequent offen gelegt werden, damit die Frage der Ausstandspflicht im Bundesrat jeweils geprüft werden kann.»²²³

²¹⁸ Vgl. z.B. *Der Bund*, 1.6.2018, «Parlamentarier lassen sich im Tessin verwöhnen»; *NZZ am Sonntag*, 4.8.2018, «Lustig ist das Parlamentarierleben – wenn es auf Kosten von Post, SBB oder Swisscom geht».

²¹⁹ Art. 144 BV, Art. 60 RVOG.

²²⁰ Art. 20 Abs. 1 RVOG, Art. 4 OV-BR.

²²¹ «Aide-mémoire» (a.a.O.), Ziff. 2.5.

²²² Z.B. Stellungnahme des Bundesrates vom 11.2.2004 zu IP 03.3629 «Bundesrat Blocher und seine wirtschaftlichen Verwicklungen».

²²³ Medienmitteilung GPK vom 19.5.2016 (www.parlament.ch/press-releases/Pages/mm-gpk-ns-2016-05-19.aspx).

b) *Rudimentäre Regeln im Parlament*

Für die eidgenössischen Parlamentarierinnen und Parlamentarier beschränken sich die Unvereinbarkeitsregeln im Wesentlichen auf die persönliche Gewaltenteilung: Ihnen ist untersagt, gleichzeitig Mitglied zu sein in einer anderen Bundesbehörde (Bundesgericht, Bundesrat und -verwaltung) oder beispielsweise in geschäftsleitenden Organen von durch den Bund beherrschten Organisationen.²²⁴ Explizite Ausstandspflichten sind nur gerade für drei Sonderfälle festgehalten und betreffen in erster Linie bloss die Mitglieder der Immunitäts- und Gerichtskommission.²²⁵ Für *sämtliche* Ratsmitglieder geltende, griffige Ausstandsregeln fehlen hingegen ebenso wie beispielsweise eine Ausstandspflicht bei eigener Betroffenheit wegen Verwandtschaft oder bei einem schwerwiegenden Interessenkonflikt wegen einer Interessenbindung.

Im Gegensatz zu zahlreichen kantonalen und kommunalen Parlamenten haben sich die Mitglieder des eidgenössischen Parlaments somit bloss an höchst rudimentäre Ausstandsregeln zu halten: Wenn Ratsmitglieder bei einem Geschäft «unmittelbar in ihren persönlichen Interessen betroffen» sind, müssen sie in den Verhandlungen einzig darauf «hinweisen» (z.B. durch Erwähnung der Interessenbindung, aber nur soweit diese nicht bereits im Interessenbindungsregister aufgeführt ist).²²⁶ Somit besteht sogar dann keine Ausstandspflicht, wenn beispielsweise in einer Kommission ein Geschäft behandelt wird, von dem das eigene persönliche Einkommen direkt betroffen ist.²²⁷

Zu Recht kritisiert das Anti-Korruptionsorgan Greco diese Regelungen als ungenügend und fordert griffigere Bestimmungen.²²⁸ Gegner von präziseren Ausstandsregeln verweisen hingegen regelmässig auf die bestehenden Unvereinbarkeitsbestimmungen: «Entweder gilt eine Person als unabhängig genug, um ein Parlamentsmandat integral auszuüben, oder dann hat sie ganz von der Ausübung des Mandats Abstand zu nehmen (...).»²²⁹

Abgesehen von dieser simplifizierenden «Alles- oder Nichts»-Grenzziehung, welche das hohe Mass an Interessenverflechtungen der heutigen Parlamentsrealität komplett auszublenden scheint, verkennt diese Argumentation insbesondere, dass die bestehenden Unvereinbarkeitsregeln einzig der personellen Gewaltenteilung zwischen Legislative, Exekutive und Judikative dient: Nicht erfasst sind damit alle anderen, potenziell heiklen loyalitäts- oder Interessenkonstellationen eines Ratsmitglieds, welche sich beispielsweise aus haupt- oder nebenberuflichen Tätigkeiten ergeben können. Das Parlament hat sich bislang auch wiederholt geweigert, die Unvereinbarkeitsbestimmungen auf Bereiche ausserhalb der staatlichen Gewaltentrennung (im engsten Sinn) auszuweiten. Dies selbst dann, wenn es um führende Tätigkeiten von Ratsmitgliedern in Organisationen wie beispielsweise Krankenversicherern geht, welche staatliche Aufgaben wahrnehmen und gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts als «Organe der mittelbaren staatlichen Verwaltung» einzuordnen sind.²³⁰

c) *Intransparente und fragliche Selbstkontrolle*

Ungeachtet der erheblichen Regelungslücke hat es das Parlament bis heute unterlassen, die notwendigen Massnahmen zu Gunsten der Rechtssicherheit und der Integrität des Ratsbetriebs zu treffen. Es weigerte sich bislang selbst solche Unvereinbarkeits- oder Ausstandsregelungen einzuführen, welche sich strikt auf Konflikte mit direkten persönlichen Interessen beschränken und sich in kantonalen Parlamenten bewährt

²²⁴ Im Einzelnen: Art. 14 ParlG. Derartige Unvereinbarkeitsregeln bestehen nicht primär zum Schutz der behördlichen Integrität oder der Prävention von (korruptionsrelevanten) Interessenkonflikten. Sie bezwecken in erster Linie die Durchsetzung des Grundsatzes der staatlichen Gewaltenteilung und des Prinzips der personellen Gewaltentrennung, wonach eine Person nicht gleichzeitig Ämter in mehr als einer Staatsgewalt derselben Staatsebene ausüben soll (OESCHGER, S. 4 f.).

²²⁵ Dies in Ausübung der Oberaufsicht über die Geschäftsführung des Bundesrats (Art. 11a ParlG) sowie als Mitglied der Gerichts- oder Immunitätskommission bei persönlicher Befangenheit.

²²⁶ Art. 13a Abs. 3 ParlG.

²²⁷ Ein Vorstoss, der für solche Konstellationen eine Ausstandspflicht verlangte, wurde vom Nationalrat 2016 abgelehnt (Pa.Iv. 15.467. Bertschy. «Ausstandspflicht für Ratsmitglieder mit direkten finanziellen Eigeninteressen in Kommissionssitzungen»).

²²⁸ Vgl. Greco, 4. Evaluationsrunde, Evaluationsbericht Schweiz, 2.12.2016 (www.bj.admin.ch/dam/data/bj/sicherheit/kriminalitaet/korruption/grecoberichte/ber-iv-2016-5-d.pdf), S. 66.

²²⁹ So jüngst die SPK-N im Bericht vom 29.6.2018 zu 17.416 Pa.Iv. Marti, «Ausstandspflicht für Ratsmitglieder», Ziff. 2 (www.parlament.ch/centers/kb/Documents/2017/Kommissionsbericht_SPK-N_17.416_2018-06-29.pdf).

²³⁰ Vgl. bspw. die Motion 16.3587 Sozialdemokratische Fraktion, 17.6.2016, «Klare Trennung der Interessen. Unvereinbarkeit zwischen Parlamentsmandat und behördlichem Mandat im Gesundheitsbereich» oder 14.445 Pa.Iv. Steiert, 25.9.2014, «Unvereinbarkeit zwischen Parlamentsmandat und behördlichem Mandat. Keine unnötigen Ausnahmen», mit Verweisen auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung.

haben. Vielmehr scheint das Parlament auch in Zukunft bei einem Interessenkonflikt einzig auf «den Anstand» des einzelnen Ratsmitglieds und den «freiwilligen» Ausstand zählen zu wollen, wie eine ständerätliche Kommission erst kürzlich festhielt: «(...) Liegt aber dennoch einmal bei einem Geschäft eine direkte persönliche Betroffenheit vor, dann ist es eine Frage des Anstandes, dass die betroffene Person freiwillig in den Ausstand tritt.»²³¹

Ob und wie weit in der Praxis diesen «Anstandspflichten» tatsächlich nachgelebt werden (z.B. in den Kommissionen), ist für die Öffentlichkeit nicht eruierbar. Es besteht hierzu weder Transparenz noch ein wirksames Kontrollinstrument. Es sind zwar vereinzelt Fälle bekannt, in denen Kommissionsmitglieder sich zurückhalten oder explizit in den Ausstand treten bei Traktanden, die einen direkten Zusammenhang mit einem ihrer Mandate haben. Die meisten Ratsmitglieder intervenieren jedoch gerade bei solchen Themen sehr spezifisch und setzen sich vehement im Sinne ihrer Mandate und anderer Interessenbindungen ein.²³² Verschärft wird diese Problematik durch die umstrittene aber weiterhin gängige Praxis, dass sich Kommissionsmitglieder für ein konkretes Geschäft auch mal gezielt durch ein Ratsmitglied ausserhalb der Kommission (z.B. der gleichen Fraktion) vertreten lassen, welches im konkreten Fall aufgrund seiner Interessenbindungen ein spezifisches Interesse am Traktandum hat und so diese Interessen direkt in diese Kommission einbringen kann (obwohl er bzw. sie nicht Mitglied der Kommission ist).²³³

Die Anrufe des Kommissionsmitglieds an seine Söhne

Das wohl eklatanteste öffentlich bekannte Beispiel von ungebührlicher Vermischung des Parlamentariermandats mit externen Interessenbindungen und privaten Interessen gelangte im Dezember 2014 einzig dank einer Unachtsamkeit des Betroffenen selbst ans Licht. Der betreffende Nationalrat, auch Präsident des Schweizerischen Gewerbeverbandes, des Holzindustrie-Verbands und Inhaber eines von seinen Söhnen geführten Sägereiwerks, äusserte sich in einem Zeitungsinterview wie folgt zu seiner Tätigkeit in der Kommission für Wirtschaft und Abgaben (WAK): «Bei gewissen Dossiers sitzen wir in der ersten Reihe. Wenn ich in der Kommission gewisse Informationen höre, kommt es vor, dass ich meine Söhne anrufe, um ihnen zu sagen, dass sie diese vorwegnehmen sollen.»²³⁴

Der Fall führte in der Folge denn auch zu kritischen Reaktionen in der Öffentlichkeit. Dessen ungeachtet entschied das für eine Untersuchung zuständige Büro des Nationalrates, von einem Verfahren abzusehen. Das Parlament legte das höchst bedenkliche Verhalten des Ratskollegen ohne jegliche rechtlichen oder disziplinarischen Konsequenzen ad acta.²³⁵ Der betreffende Nationalrat wurde weder gerügt noch aus der WAK ausgeschlossen. Heute ist er Präsident dieser Kommission.

d) *Partikularinteressen in Kommissionen: Unausgewogen und heikel*

Sicher ist, dass mit den zahlreichen Nebenmandaten und Interessenbindungen der Ratsmitglieder ein erhöhtes Potenzial an Interessenkonflikten einhergeht – gerade wenn wie im Falle der vermehrt vorkommenden hochbezahlten Mandaten erhebliche finanzielle Aspekte involviert sind.

Dies gilt in besonders akzentuierter Weise für die parlamentarischen Kommissionen. Die problematisch hohe und teilweise einseitig zugunsten einer Lobby-Gruppierung bestehende Anhäufung von Interessenbindungen haben in einigen Fachkommissionen ein bedenkliches Ausmass erreicht. Demokratiepolitisch kritisch ist zunächst, wie durch diese Dichte eine konzentrierte Machtverteilung auf relativ wenige Akteure einhergeht. Diese führt im Resultat zu einer Ungleichbehandlung von Interessen im politischen Prozess.²³⁶ Hinzu kommt, dass bis heute präzise und tatsächlich griffige Regeln fehlen zur Offenlegung und zum Ausstand bei Interessenkonflikten.

²³¹ So im Bericht SPK-N vom 29.6.2018 zu 17.416 Pa.Iv. Marti (a.a.O.)

²³² Vgl. hierzu die Aussagen von Parlamentariern zum Thema in *Bilanz*, 2/2018, «Im Lobbyingrat».

²³³ Vgl. den Hinweis auf diese Praxis einschliesslich Kritik daran im Bericht SPK-N zu Pa.Iv. 15.467 vom 15. April 2016, Ziff. 2 (www.parlament.ch/centers/kb/Documents/2015/Kommissionsbericht_SPK-N_15.467_2016-04-15.pdf).

²³⁴ Interview in der Zeitschrift *PME Magazine* übersetzt wiedergeben in *Tages Anzeiger*, 22.12.2014, «Ex-Bundesratskandidat Rime unter Verdacht».

²³⁵ www.parlament.ch/press-releases/Pages/2015/mm-bue-n-2015-05-08.aspx?lang=1031.

²³⁶ SCHNURRENBERGER S. 45 mit weiteren Quellenhinweisen dieser Kritik in der politischen Literatur. Vgl. im Einzelnen hierzu Kap. IV. Ziff. 5 lit. a.

Wohl kann bedingt durch das Schweizer Milizsystem die Grenze zwischen Interessenbindungen und Interessenkonflikten fließend sein. Letztere können sich aber gerade bezüglich finanzieller Eigeninteressen relativ rasch ergeben, nämlich dann, wenn ein Geschäft beraten wird, von dem das Einkommen eines Kommissionsmitglieds – sei dies aufgrund seiner privaten Berufsausübung oder eines erheblich vergüteten Interessenmandats – unmittelbar betroffen ist.

Dieser realen Problematik ungeachtet sind bislang keinerlei Bestrebungen durch eine Parlamentsmehrheit auszumachen, derartige Interessenkonflikt-Situationen mit konkreten Regelungen zu entschärfen oder Interessenbindungen mit einem direkten Bezug zum Fachbereich der Kommission grundsätzlich zur Diskussion zu stellen. Selbst Forderungen nach geringfügigen Korrekturmassnahmen wie das (blosse) Anstreben einer möglichst ausgewogenen Vertretung der Partikularinteressen innerhalb der Kommissionen sind bisher chancenlos geblieben und bis heute kein Kriterium für die Auswahl der Kommissionsmitglieder durch die Fraktionen. Denkbar wäre beispielsweise die Begrenzung der Anzahl vertretener Mandate bzw. der Anzahl von Kommissionsmitgliedern, die gleichgelagerte Interessengruppierungen vertreten. Weiter könnte für eine einigermaßen ausgewogene Vertretung der wichtigsten involvierten Interessen gesorgt werden. Mindestens aber müsste verhindert werden, dass Vertreterinnen und Vertreter der gleichen Lobby in einer Kommission eine absolute Mehrheit bilden.²³⁷

Ohne eine solche Regelung ist die Gefahr aber hoch – und in der Praxis auch real, wie das Beispiel der ständerätlichen Gesundheitskommission zeigt –, dass sich Kommissionen höchst unausgewogen zusammensetzen können und dadurch gewisse Haltungen stark unter-, andere hingegen übervertreten sind. Vor diesem Hintergrund ist auch eine im Herbst 2017 lancierte Volksinitiative einzubetten, welche zum Ziel hat, die Anhäufung von Partikularinteressen in National- und Ständerat zumindest für den Gesundheitsbereich einzudämmen.²³⁸

Diese Problematik und der bestehende Handlungsbedarf hat die Staatspolitische Kommission des Nationalrates bereits im Jahr 2010 ausdrücklich festgehalten und im Rahmen eines weiteren Vorstosses 2016 wiederholt. Ihre damaligen Appelle an die Fraktionen, mit Blick auf die «in einigen Kommissionen problematische» Anhäufung von Interessenbindungen «die politische Verantwortung besser wahrzunehmen, als dies bisher teilweise der Fall gewesen ist», ist bis heute leider ebenso wirkungslos geblieben wie die Aufforderung an die Ratsbüros, bei Entscheiden zur Kommissionszusammensetzung «(...) vermehrt Vorschläge von Fraktionen zurückzuweisen, wenn für eine Kommission zu viele einseitig ausgerichtete Mitglieder vorge schlagen werden.»²³⁹

«Eigentlich nicht beschlussfähig»

Die hohe Dichte und teilweise sehr unausgewogene Vertretung spezifischer Interessen manifestiert sich in besonderer Weise beispielsweise in der nationalrätlichen Kommission für Wirtschaft und Abgaben (WAK) mit bis 200 (!) kommissionsrelevanten Interessenbindungen der Mitglieder²⁴⁰ oder in der Sozial- und Gesundheitskommission (SGK). Die 38 SGK-Mitglieder beider Räte weisen aktuell insgesamt über 90 Interessenbindungen zu Unternehmen und Organisationen der Gesundheits- und Sozialversicherungsbranche auf. In der 25-köpfigen SGK des Nationalrats sind es 60 Mandate, im Ständerat sind es knapp 30 Mandate bei 13 Mitgliedern. Dort sind diejenigen Mitglieder gar in der absoluten Mehrheit, welche ein direktes Mandat aus der Versicherungsbranche oder einer nahestehenden Gruppierung wahrnehmen.

Vor diesem Hintergrund mag es nicht erstaunen, dass im Kontext der Gesetzesvorlage zur Überwachung von Versicherungsbetrüger ein ständerätliches SGK-Mitglied sich mit der wohl treffenden, aber demokratiepolitisch höchst alarmierenden Feststellung zitieren liess: «Hätten alle Politiker in den Ausstand treten müssen, die bei einer Krankenkasse, einer Versicherung oder einer Pensionskasse ein Mandat haben, hätten wir das Gesetz gar nicht beraten können.»²⁴¹

²³⁷ So der entsprechende Vorstoss 09.467 Pa.Iv., Freysinger, 12.6.2009, «Angemessene Vertretung der Interessengruppen in den Kommissionen». Die Initiative fand 2010 im Nationalrat keine Mehrheit.

²³⁸ Eidgenössische Volksinitiative «Für ein von den Krankenkassen unabhängiges Parlament». Sie sieht vor, dass zukünftig Ratsmitglieder weder dem Verwaltungsrat noch der Geschäftsleitung oder der Aufsicht eines Krankenversicherers angehören dürfen (www.bk.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis480.html).

²³⁹ Berichte SPK-N vom 4.2.2010 zur Pa.Iv. Freysinger (09.467), Ziff. 2 und vom 15.4.2016 zur Pa.Iv. Bertschy (15.467), Ziff. 2.

²⁴⁰ SCHNURRENBERGER S. 38f.

²⁴¹ Zitiert in *Tages Anzeiger* (a.a.O.).

8 Regelungen für Angehörige der Verwaltung

8.1 Zeitgemässer Verhaltenskodex

Mit dem revidierten Korruptionsstrafrecht wurde auch in den Personalvorschriften der Bundesverwaltung insbesondere die Annahme von Vorteilen, die Ablieferungspflicht und die Zulässigkeit von Nebenbeschäftigungen präziser geregelt und die Sensibilisierung der Mitarbeitenden hierzu intensiviert. So besteht mittlerweile ein Verhaltenskodex für das Personal der Bundesverwaltung zur Vermeidung von Interessenkonflikten und zum Umgang mit internen Informationen.²⁴² Dadurch verfügen Bundesangestellte über detaillierte Verhaltensanweisungen, um gerade auch im Umgang mit lobbyierenden Interessengruppen unethisches oder rechtswidriges Handeln zu erkennen bzw. zu vermeiden. So ist beispielsweise die Annahme eines Geschenkes im Wert von über 200 Franken generell unzulässig. Selbst bei Geschenken unterhalb dieser Wertgrenze ist die Annahme nur erlaubt, wenn dies im konkreten Fall sozial üblich ist. Angestellte, die an Vergabe- oder Entscheidungsprozessen beteiligt sind, dürfen überhaupt keine Geschenke oder andere Vorteile annehmen.²⁴³

Schliesslich sind Bundesangestellte verpflichtet, alle von Amtes wegen zu verfolgenden Delikte (wie gerade Korruptionsdelikte), die sie bei ihrer Tätigkeit festgestellt haben oder die ihnen gemeldet worden sind, den Vorgesetzten, der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) oder den Strafverfolgungsbehörden anzuzeigen.²⁴⁴ Ebenfalls steht den Bundesangestellten – wie auch der Öffentlichkeit – bei Verdacht auf Missstände oder regelwidriges Verhalten eine Hinweisgeber-Plattform der EFK zur Verfügung, welche den heutigen Best-Practice-Standards für Whistleblower-Meldestellen entspricht.²⁴⁵ Dadurch stellt der Bund für seine Angestellten ein grundsätzlich solides und taugliches Regelungs- und Meldedispositiv zur Verfügung, um Korruptionsrisiken und die Gefahr von heiklen Interessenkonflikten zu senken.²⁴⁶

8.2 Ungenügender Schutz vor problematischen «Seitenwechseln»

Seitenwechsel, auch «Revolving door»- bzw. «Pantouflage»-Problematik genannt, ist in zahlreichen Ländern ein häufiges Lobbying-Phänomen. Amtspersonen oder hochrangige Mitarbeitende aus der Verwaltung wechseln direkt in führende Positionen in Unternehmen, NGO, Verbände oder Public-Affairs-Agenturen. Sie übernehmen dort oftmals Funktionen, in denen sie (auch) für die Beziehungen zur Politik oder zu Regulierungsbehörden zuständig sind oder sie sind an der neuen Stelle weiter fachlich in denjenigen Bereichen tätig, in denen sie kurz zuvor schon als Amtsperson arbeiteten.

Diese mit solchen Wechseln verbundenen potenziellen Interessenkonflikt- und Korruptionsrisiken ergeben sich insbesondere bei Angestellten von Regulierungs- und Aufsichtsbehörden, welche alsdann zu einem beaufsichtigten Unternehmen wechseln.²⁴⁷ Gerade in der kleinräumigen Schweiz mit einem begrenzten Ressourcenpool an Fachkräften und gut vernetzten Spezialistinnen und Spezialisten der Bundespolitik sind Seitenwechsel keine Seltenheit. Sie können mit Blick auf die Sicherung von Experten-Knowhow Sinn machen und auch einem öffentlichen Interesse entsprechen, wenn es um einen Wissens- und Praxistransfer aus der Privatwirtschaft in die Verwaltung (oder umgekehrt) geht. Seitenwechsel müssen folglich in einer liberalen Wirtschaftsordnung möglich sein und dürfen nicht durch unverhältnismässig hohe gesetzliche Hürden faktisch verhindert werden.

Grundsätzlich kritisch einzuordnen sind Seitenwechsel von Bundeskadern in den Privatsektor aber dann, wenn ein direkter Zusammenhang zwischen der bisherigen Tätigkeit im Amt (z.B. als Aufsichtsbehörde)

²⁴² Kodex für das Personal der Bundesverwaltung zur Vermeidung von Interessenkonflikten und zum Umgang mit nicht öffentlich bekannten Informationen vom 15.8.2012 («Verhaltenskodex Bundesverwaltung», www.epa.admin.ch/dam/epa/de/dokumente/dokumentation/publikationen/370_verhaltenskodex.pdf.download.pdf/370_verhaltenskodex_d.pdf).

²⁴³ Z.B. Art. 93 BPG; Art. 39 FINMA-Personalverordnung.

²⁴⁴ Art. 22a BPG.

²⁴⁵ www.whistleblowing.admin.ch; vgl. dazu auch das Merkblatt «Korruptionsbekämpfung und Whistleblowing» des Eidg. Personalamts (EPA, 2016).

²⁴⁶ Problematisch bleibt allerdings, dass die Bundesangestellten trotz Meldepflichten an das Amtsgeheimnis gebunden bleiben. Auch sind Hinweisgebende nur insoweit gut geschützt, als sie sich an die vorgesehenen Meldeverfahren halten und nicht etwa die Öffentlichkeit über Missstände informieren.

²⁴⁷ Anstatt vieler: Transparency International, «Regulating the revolving door» (E/F), Working Paper 06/2010 (www.transparency.org/whatwedo/publication/working_paper_06_2010_regulating_the_revolving_door).

und derjenigen beim neuen Arbeitgeber besteht und der Stellenantritt rasch nach dem Austritt aus dem Amt erfolgt - und dadurch öffentliche Interessen beeinträchtigt werden können. In solchen Fällen fehlt es an einer zwischengeschalteten, ausreichend langen «Cooling-off»-Periode. Eine solche dient dabei nicht einzig der Prävention von konkreten Interessenkonflikten. Sie schützt die Integrität der Behörden auch dadurch, indem so bereits jeglichen *Anschein* von Interessenkonflikten oder von Bevorzugungen oder Übervorteilungen dank Insiderwissen aus der Amtszeit bestmöglich vermieden wird.

Solch potenziell heikle Konstellationen lassen sich entschärfen durch robuste gesetzliche Karenzfristen – vorausgesetzt sie werden in der Praxis konsequent angewandt. Dabei handelt es sich um eine (i.d.R. vergütete) Warteperiode, während der es einem Regierungsmitglied oder einer Kaderperson nach Austritt aus dem Bundesdienst wegen eines drohenden Interessenkonflikts während einer bestimmten Zeit untersagt ist, für einen bestimmten Arbeit- oder Auftraggeber zu arbeiten. Auf Stufe Regierung fehlt es in der Schweiz bis heute an einer diesbezüglichen Regelung, sodass Bundesrätinnen und Bundesräte grundsätzlich frei sind, sofort nach dem Austritt aus dem Regierungskollegium eine neue berufliche Tätigkeit aufzunehmen oder Interessenvertretungsmandate auszuüben. Versuche aus Parlamentskreisen, bei Bundesrätinnen und Bundesräte Karenzfristen einzuführen für bestimmte Mandate mit Interessenkonflikt-Potenzial, sind bislang wiederholt gescheitert.²⁴⁸

Seitenwechsel prominent: Ehemalige Bundesräte in (teilweise) heikler Mission

Die auch in der Schweiz bestehende Seitenwechsel-Problematik wurde in den vergangenen Jahren einer breiteren Öffentlichkeit namentlich bei zurückgetretenen Bundesräten und Bundesrätinnen bewusst, als diese rasch nach ihrem Ausscheiden aus dem Bundesrat teilweise umstrittene Verwaltungsratsmandate übernommen hatten.

Angesichts der potenziellen Interessenkonflikte problematisch waren dabei vor allem die relativ kurz nach deren Austritt aufgenommenen Mandate von aBR Moritz Leuenberger 2001 (als ehemaliger Chef des Umwelt- und Verkehrsdepartements) beim Baukonzern Implenia oder vom ehemaligen Wirtschafts- und Agrarminister aBR Joseph Deiss beim Milchverarbeiter-Konzern Emmi, deren Aktienmehrheit im Eigentum von Milchbauern ist (2007).²⁴⁹ Ebenfalls als kritisch einzustufen waren die kurz nach dessen Rücktritt (2003) erfolgenden Aufnahmen von aBR Kaspar Villiger in die Verwaltungsratsgremien von Nestlé und Swiss Re.

Dass ehemalige Regierungsmitglieder mit ihrem Netzwerk und Know-how der Bundespolitik gerade für Unternehmen oder auch gemeinnützige Organisationen äusserst attraktiv sind, zeigen beispielsweise auch die Anstellung von aBR Ruth Metzler bei Novartis 2005 oder das seit 2017 bestehende Präsidentinnen-Mandat von aBR Evelyne Widmer-Schlumpf bei Pro Senectute. Beide ehemalige Bundesrätinnen traten ihre neuen Funktionen allerdings erst rund 15 Monate nach dem Ausscheiden aus dem Amt an und beachteten damit – ob gezielt oder nicht – in vorbildlicher Weise eine angemessene «Cooling-off»-Periode.

Für die allgemeine Bundesverwaltung hat der Bundesrat solche Wartefristen per 2016 neu geregelt.²⁵⁰ Die Hürden für deren Anwendung sind allerdings hoch: Eine Karenzfrist soll nur dann in Betracht gezogen werden, wenn tatsächlich *zu erwarten* ist, dass eine künftige Tätigkeit nach dem Ausscheiden aus dem Amt zu einem Interessenkonflikt führt. Und selbst wenn im konkreten Fall ein Interessenkonflikt «zu erwarten» ist, besteht immer noch keine Verpflichtung des Bundes als Arbeitgeber, eine Karenzfrist auch tatsächlich in den Arbeitsvertrag aufzunehmen. Hinzu kommt, dass solche Karenzfristen nur vereinbart werden dürfen mit einem sehr engen Kreis des obersten Kaders: Faktisch nur *vom Bundesrat* ernannte Personen wie Staats- und Generalsekretäre oder Amtsdirektoren. Des Weiteren sind Karenzfristen zulässig für weitere Angestellte, sofern diese einen «massgeblichen Einfluss auf Einzelentscheide von erheblicher Tragweite» oder Zugang zu «weitreichenden Informationen» haben.²⁵¹

²⁴⁸ Vgl. Liste der Parlamentarischen Vorstösse im Anhang. 2018 wurde ein neuerlicher Regulierungsversuch durch die SPK-N initiiert (18.463. Pa.Iv. SPK-N. «Ehemalige Mitglieder des Bundesrates. Karenzfrist.»).

²⁴⁹ <https://sustainability.emmi.com/de/post/leadpost/emmi-milchbauern/>.

²⁵⁰ Karenzfristverordnung (AS 2015 5019 ff.). Diese gilt auch für Mitglieder ausserparlamentarischer Kommissionen mit Aufsichts- und Regulierungsaufgaben sowie für Verwaltungs- und Institutsräte von solchen Anstalten des Bundes, die ebenfalls mit Aufsichts- und Regulierungsaufgaben betraut sind.

²⁵¹ Art. 94b Abs. 1 BPV.

Die verschiedentlich in der Öffentlichkeit bekanntwerdenden Fälle problematischer Seitenwechsel lassen aber den Schluss zu, dass selbst für diesen kleinen Personenkreis das zuständige Departement den entsprechenden Sicherheitsmechanismus nicht generell, sondern bloss sehr punktuell und mit erheblicher Zurückhaltung aufnimmt. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat jüngst mit Besorgnis festgehalten, dass nach ihrem Kenntnisstand die diesbezüglichen Bestimmungen im Bundespersonalrecht «in der Praxis überhaupt nicht umgesetzt» werden.²⁵² Eine Analyse, die sich angesichts der jüngsten Beispiele von nahtlosen Lobbying-relevanten Seitenwechseln zu bestätigen scheint (z.B. die direkten Übertritte eines Vizekanzlers und eines Generalsekretärs zu Lobby-Verbänden).²⁵³

Seitenwechsel diskret: Wenn Bundes-Kader Lobbyisten werden

Nur vereinzelt publik werden heikle Seitenwechsel von hohen Bundesangestellten in die Privatwirtschaft. Für Diskussionen sorgten beispielsweise 2008 der direkte Wechsel des damaligen Leiters der Krankenkassen-Aufsicht beim Bundesamt für Gesundheit in die Direktion eines Krankenversicherers oder der ebenfalls nahtlos erfolgte Übertritt des langjährigen Chefjuristen der Bankenaufsicht Finma zur einer der beiden beaufsichtigten Grossbank (2013). Ein Jahr später wechselte der damalige Direktor der Finma direkt in die Geschäftsleitung eines Finma-unterstellten Rückversicherers (nach einer Karenzfrist von (nur) sechs Monaten). Ende 2018 war es der Chefjurist der Heilmittelbehörde Swissmedic, welcher ohne Wartefrist zu einer renommierten Anwaltskanzlei wechselte als Beratungsspezialist für Pharmaunternehmen bei regulatorischen Fragen.²⁵⁴

Von der Öffentlichkeit hingegen kaum wahrgenommen, aber in der Praxis nicht unüblich sind Übertritte in die Lobbying-Branche oder Organisationen mit starkem Bezug zur Bundespolitik durch weniger prominente, aber vormalig in politischen Schlüsselpositionen tätigen Bundesangestellten, wie Vizekanzler, Generalsekretäre, persönliche Mitarbeitende von Bundesrätinnen und Bundesräten, Kommunikationsverantwortliche der Departemente oder Mitarbeitende parlamentarischer Kommissionen. Erst kürzlich wechselte einer der beiden Vizekanzler von der Bundeskanzlei direkt ins Direktorium des Schweizerischen Versicherungsverbandes.²⁵⁵ Ende 2018 verliess der langjährige Generalsekretär des Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) die Bundesverwaltung und übernahm ohne Karenzfrist direkt die Geschäftsleitung von Swissmem, einer der drei bedeutendsten Wirtschaftsverbände in der Bundespolitik.²⁵⁶

²⁵² EFK, «Korruptionsbekämpfung: Evaluation der Umsetzung des Bundesratsbeschlusses vom 19.10.2008 (Prüfauftrag 17436)», Juli 2018, S. 28 (publiziert auf www.efk.admin.ch).

²⁵³ Siehe Textkasten «Seitenwechsel diskret».

²⁵⁴ www.tagblatt.ch/schweiz/die-tricks-der-krankenversicherung-assura-ld.714004; www.handelszeitung.ch/management/urs-zulauf-wechselt-zur-credit-suisse; www.tagesanzeiger.ch/wirtschaft/unternehmen-und-konjunktur/Revolving-doors-und-die-Frage-nach-der-Befangenheit/story/17171329?track; www.aargauerzeitung.ch/wirtschaft/heikler-seitenwechsel-von-swissmedic-chefjurist-ein-abgang-mit-risiken-und-nebenwirkungen-133960952#

²⁵⁵ Dies nach einer Karenzfrist von sechs Monaten (www.svv.ch/de/thomas-helbling-neuer-direktor-des-svv). Ehemalige Kommunikationschefs von EDA, EFD, EJPD, UVEK oder VBS sind heute bei verschiedensten Lobbying- und Kommunikationsagenturen tätig (wie Hirzel.Neef.Schmid.Konsulenten, Dynamics Group oder KMES Partner).

²⁵⁶ Medienmitteilung Swissmem, 17.10.2018, www.swissmem.ch/de/news-medien/news/dr-stefan-brupbacher-neuer-swissmem-direktor.html, bestätigt durch Auskunft WBF auf Anfrage von TI Schweiz.

VI Selbstregulierung der Branche

1 Zwei Verbände, viele Aussenstehende

In der Schweizer Lobbying-Branche bestehen zwei Berufsorganisationen für Einzelpersonen und Agenturen, welche vornehmlich im Lobbying und der politischen Kommunikation tätig sind. Die *Schweizerische Public Affairs Gesellschaft (SPAG)* vereinigt rund 240 professionelle Lobbyistinnen und Lobbyisten. Der *Bund der Public Relations Agenturen der Schweiz (BPRA)* zählt aktuell 24 Public Relations-Agenturen als Mitglieder, wobei nicht alle davon auch schergewichtig im Lobbying tätig sind.²⁵⁷

Gemäss Verbandsschätzungen sollen knapp 50 Prozent der in Bundesbern aktiven Lobbyistinnen und Lobbyisten einer der beiden Berufsorganisation angehören. Gleichzeitig ist eine mindestens ebenso grosse Anzahl von professionell Lobbyierenden keiner dieser Organisationen angeschlossen und deren Reglementen damit nicht unterstellt – darunter zahlreiche Mitarbeitende führender Public-Affairs-Agenturen und prominente Exponenten der Branche.

Geht man wie im vorliegenden Bericht von einem umfassenden Lobbyisten-Begriff aus und zählt die für ‚politische Beziehungen‘ Verantwortlichen weiterer Interessengruppen hinzu (bspw. einzelne Fachverbände, Gewerkschaften, gemeinnützige und andere private Organisationen), decken die beiden Berufsverbände BPRA und SPAG in der Realität nur noch einen Bruchteil der in Bundesbern tätigen professionellen Interessenvertreter ab. Hinzu kommt, dass einzelne, zum Teil gewichtige Akteure der Lobbying-Branche der Standesorganisation ganz grundsätzlich die Legitimation absprechen und für einen vollständigen Verzicht jedwelcher Standesregeln plädieren.²⁵⁸

2 Regulierungs- und Transparenzbemühungen

2.1 SPAG: Konkrete Offenlegungsschritte

Die Berufsverbände halten für ihre Mitglieder in Reglementen gewisse Governance- und Verhaltensregeln fest, die namentlich beim Lobbyisten-Verband SPAG in den vergangenen Jahren bezüglich Wirkungsfeld und Transparenz verbessert wurden.²⁵⁹ Auch sind die Bemühungen intensiviert worden, die Branchen-Professionalisierung weiter voranzutreiben, beispielsweise indem SPAG-Neumitglieder erst dann definitiv aufgenommen sind, wenn diese einen eintägigen SPAG-Grundkurs zu Lobbying einschliesslich Standesethik besucht haben.

Die Transparenzregelung der SPAG verpflichtet seit 2014 die Mitglieder im Wesentlichen dazu, in der öffentlichen SPAG-Mitgliederliste den Arbeitgeber zu nennen bzw. die Auftraggeber. Begrüssenswert ist, dass sich die Offenlegungspflicht mittlerweile grundsätzlich auf *sämtliche* PR-Mandate bezieht.²⁶⁰ Allerdings werden einzig die Namen der ausschliesslich ‚direkt‘ betreuten Kunden deklariert, ohne weitere aussagekräftigen Informationen wie beispielsweise die konkreten Mandate oder die finanzielle Relevanz des Auftrags oder des Kunden (so wie dies bspw. die auch in Brüssel aktiven Schweizer Lobbyisten gegenüber der EU-Behörden bereits tun). Zudem hat die SPAG-Standeskommission in ihrer jüngsten Stellungnahme zur Offenlegungspflicht diese eher restriktiv ausgelegt und «unmandatiertes» Lobbying durch professionelle Lobbyisten von der Offenlegungspflicht ausgenommen.²⁶¹

²⁵⁷ www.bpra.ch; www.public-affairs.ch (SPAG).

²⁵⁸ Gastkommentar von drei Partnern der Agentur *Hirzel.Neef.Schmid.Konsulenten* in *NZZ*, 26.2.2015, «Für eine offene Lobbyarbeit».

²⁵⁹ Umfassend zur Selbstregulierung der Branche: SÄGESSER, S. 645 ff.

²⁶⁰ Direkte und indirekte Lobbying-/Public-Affairs-Aktivitäten einschliesslich Wahl- und Abstimmungskampf-Unterstützung, dies sowohl auf Bundes- als auch Kantons- und Bezirksebene (Art. 6 Abs. 2 Standesregeln SPAG).

²⁶¹ Stellungnahme 18-1 der Standeskommission vom 19.11.2018 (vgl. im Einzelnen unten).

Wie konsequent die Mitglieder den standesrechtlichen Deklarationspflichten in der Praxis nachkommen, ist für Aussenstehende schwer abschätzbar. Auch vier Jahre nach deren Inkraftsetzung finden sich vereinzelt Mitgliedereinträge, welche Zweifel an deren Vollständigkeit oder tatsächlichen Aussagekraft aufkommen lassen. Bekannt ist immerhin, dass nach einer Intervention der Standeskommission der Meldepflicht-Einhaltung mittlerweile mehr Nachdruck verschafft wird. Mehrere Mitglieder – darunter auch Mitarbeitende gewichtiger Agenturen – haben den Verband von sich aus verlassen oder wurden ausgeschlossen, weil sie die notwendigen Informationen nicht offenlegen wollten.²⁶²

2.2 Standeskommission: Taugliche Governance, bescheidene Aktivitäten

Zu den wichtigsten Governance-Massnahmen der SPAG zählt die eigene Standeskommission mit der Verpflichtung der Mitglieder, bei vermuteten Regelverstössen sich der Beurteilung dieser Kommission zu unterstellen. Die Kommission kann die Einhaltung der Standesregeln durch die SPAG-Mitglieder (auf Antrag) prüfen und bei Verstössen dem SPAG-Vorstand «sich allenfalls aufdrängende Massnahmen» beantragen. Die Standeskommission soll gemäss Statuten auch jährlich die Standesregeln evaluieren und der Generalversammlung hierzu Bericht erstatten.²⁶³

Da die Jahresberichterstattung der Kommission nicht öffentlich ist, bleibt für die Öffentlichkeit unklar, inwieweit und mit welchen Erkenntnissen die Kommission die Standesregeln evaluiert und wie sie generell die Befolgung der Standesregeln der Mitglieder in der Praxis beurteilt. Immerhin fand eine Evaluation im Zusammenhang mit den 2016 revidierten Standesregeln statt, bei der die Kommission gemäss eigenen Angaben darauf hingewirkt hat, dass der SPAG-Vorstand die Offenlegungspflichten der Mitglieder durchsetzt – was nach Ansicht der Standeskommission mittlerweile auch der Fall ist.²⁶⁴

Konkrete Fallbeurteilungen durch die Standeskommission sind bisher allerdings nur wenige erfolgt. Seit die Standeskommission im Jahre 2014 konstituiert wurde, erliess diese bis Spätherbst 2018 gerade mal zwei Stellungnahmen; Ende 2018 kamen noch zwei weitere dazu.²⁶⁵

Überhaupt nicht vorhanden sind Verlautbarungen der Standeskommission zu aktuellen standesrechtlichen oder -ethischen Fragen allgemeiner Natur. Im Sinne einer umfassenden Selbstregulierung wäre es aber wichtig und im Eigeninteresse der Branche, die Standeskommission würde auch *von sich aus* konkrete Fälle von bekannt werdenden, heiklen Lobbyisten-Verhalten thematisieren.²⁶⁶ Tatsächlich sahen die Standesregeln während einer kurzen Periode vor, dass die Standeskommission selber Fallbeurteilungen vornehmen kann, d.h. ohne dass es hierfür ein formelles Begehren durch den SPAG-Vorstand oder Dritte braucht. Dieses Recht wurde der Kommission jedoch mit der jüngsten Revision der Standesregeln wieder entzogen. Vor diesem Hintergrund und angesichts der Beurteilung von bisher gerade vier Fällen in fünf Jahren bleibt der Eindruck vorherrschend, dass die tatsächlichen Aktivitäten der Standeskommission eher bescheiden sind und für die gesamte Lobbying-Branche bislang nicht merklich ins Gewicht fallen.

²⁶² NZZ, 1.7.2016, «Lobbyisten-Verband schliesst fünf Mitglieder aus».

²⁶³ Art. 12, 13 Statuten SPAG; Art. 7-10 Standesregeln SPAG; Geschäftsreglement Standeskommission SPAG vom 21.9.2015.

²⁶⁴ Schriftliche Auskunft des Präsidenten der Standeskommission auf Anfrage von TI Schweiz, 22. Oktober 2018.

²⁶⁵ Siehe www.public-affairs.ch → *Standeskommission*: Stellungnahmen vom 3.7.2015 («Kasachstan»-Affäre; Verstoss gegen SPAG-Standesregel festgestellt), vom 13.8.2015 (kein Verstoss eines SPAG-Mitglieds gegen Offenlegungspflicht im Kontext eines FIFA-Mandats), vom 19.11.2018 (kein Verstoss gegen Offenlegungspflicht bei (angeblichem) Lobbying ohne ausdrückliches Mandat) und vom 31.12.2018 (keine widersprechende oder sich konkurrierende Interessen eines SPAG-Mitglieds bei gleichzeitiger Mandatsausübung für SRG und für Verein Hauptstadtregion Schweiz).

²⁶⁶ Z.B. im Kontext von Einladungen und anderen Vorteils-Offerten durch Lobbyisten, der Offenlegung von eigenen Mandaten, dem Umgang mit Interessenkonflikten oder durch Verletzung von Amtsgeheimnissen erlangte Informationen u.v.m.

FIFA, Kasachstan und «unmandatiertes Lobbying» von Lobbyisten

Die SPAG-Standeskommission hat bisher vier Stellungnahmen publiziert zu möglichen Standesregel-Verstössen durch ein SPAG-Mitglied.

Zwei Fälle stammen aus dem Jahre 2015. Neben dem Verhalten einer SPAG-Lobbyistin in der Kasachstan-Affäre²⁶⁷ befasste sich die Kommission mit der Frage der Mandats-Offenlegungspflicht gemäss SPAG-Statuten.²⁶⁸ Einem Mitglied wurde vorgeworfen, als selbstständiger PR-Berater im Bundesparlament für den Weltfussballverband FIFA lobbyiert zu haben ohne diesen Auftraggeber offenzulegen.²⁶⁹ Die Standeskommission kam zum Schluss, dass das SPAG-Mitglied für die FIFA primär in der «internen Beratung» tätig war und beispielsweise das politische Monitoring durch die damals aktuellen SPAG-Standesregeln nicht als Lobbyingtätigkeit erfasst wurde. Mittlerweile wurden die Standesregeln entsprechend ausgeweitet.

Die beiden weiteren Stellungnahme erfolgten Ende 2018. Gegenstand einer Prüfung war ein Telefonat eines Lobby-Agentur-Inhabers an einen Chefredaktor einer Tageszeitung im Vorfeld der Bundesratswahlen 2018, bei welchem gemäss Medienberichten der Lobbyist zu Gunsten einer Bundesratskandidatin lobbyiert habe, ohne dass das Mandat deklariert worden sei. Gestützt auf eine Stellungnahme des involvierten Lobbyisten und der Politikerin (der Chefredaktor gab keine Auskunft) folgerte die Standeskommission jedoch, dass gar kein Mandat vorlag und dass eine «persönliche» Fürsprache des Lobbyisten keine Standesregeln verletze: Wer als SPAG-Lobbyist «privat» und ohne Auftrag für einen Dritten lobbyiere, müsse dies auch nicht kenntlich machen.²⁷⁰ Die jüngste SPAG-Stellungnahme erfolgte im Kontext der SRG-Standortdebatte (geplante Verlegung des Radiostudios Bern nach Zürich). Dabei stellte sich die Frage nach allfälligen Interessenkonflikten einer Lobbying-Agentur, welche sowohl die SRG als auch den Verein Hauptstadregion als Mandanten auswies. Dies wurde im konkreten Fall durch die Standeskommission verneint.²⁷¹

3 Generische Verhaltensregeln, nur bedingt praxistauglich

Bezüglich Verhaltensregeln halten beide Berufsorganisationen ihre Mitglieder namentlich dazu an, sich «an ethischen Grundregeln» zu orientieren, für «Markttransparenz» zu sorgen und stets «offen», «wahrheitsgemäss» und «ohne Irreführung» zu lobbyieren.²⁷²

Im Wesentlichen verweisen die Standesregulierungen auf die internationalen Branchen-Kodizes.²⁷³ Diese halten jedoch grossmehrheitlich nur rudimentäre und generische Transparenz- und Verhaltensgrundsätze fest, insbesondere was spezifische Verhaltensnormen gegenüber den Lobby-Adressaten, den Medien und der Öffentlichkeit betrifft. So fehlen beispielsweise klare Vorgaben zum Umgang mit Informationen, die durch Verletzung des Amtsgeheimnisses erlangt wurden. Ebenso wenig besteht die Pflicht, gegenüber dem Lobby-Adressaten allfällige für ihn relevante Interessenkonflikte zu deklarieren oder generell Lobbying-Mandate einschliesslich den diesbezüglichen Einkommensspannen offenzulegen.

Hinzu kommt, dass es im Lobbying-Alltag beim Umgang mit Einladungen und geldwerten Leistungen zu Gunsten von Amtspersonen regelmässig an der notwendigen Zurückhaltung fehlt. Es mangelt an konkreten Vorgaben darüber, welche Zuwendungen standesethisch noch vertretbar oder dann problematisch bzw. gar strafrechtlich relevant sind. In diesem Zusammenhang ebenso kritisch ist die zunehmend verbreitete Praxis, bei Einladungen und Arrangements für Amtspersonen es den Eingeladenen zu überlassen zu entscheiden, ob und wie weit diese die Kosten selbst tragen möchten.²⁷⁴ Dieses Abschieben der Verantwortlichkeit auf

²⁶⁷ Vgl. dazu Kap. IV Ziff. 6.1.

²⁶⁸ Stellungnahme Standeskommission 2/2015 vom 15.8.2015.

²⁶⁹ Z.B. Berichterstattung im *Blick*, 25.7.2015, «Fifa-Puff beim Ex-Strip-Unternehmer».

²⁷⁰ Stellungnahme Standeskommission 18-1 vom 19.11.2018. Vgl. auch *Tages Anzeiger*, 16.11.2018, «Ein Anruf des Lobbyisten beim «Blick»-Chefredaktor» sowie *NZZ*, 20.11.2018, «Viola Amherd unter Dauerbeschluss».

²⁷¹ Stellungnahme Standeskommission 18-2 vom 28.12.2018.

²⁷² Vgl. insb. Art. 3, 4 Kodex von Lissabon; Art. 1 Standesregeln SPAG; Grundsätze des BPRA.

²⁷³ Bei der SPAG v.a. auf den Kodex von Lissabon, der als Bestandteil der SPAG-Standesregeln gilt und von jedem Mitglied entsprechend anerkannt wird. Daneben auch Kodex von Venedig 1961; Athener Kodex 1965; ICCO Stockholm Charta; International Public Relations Association (IPRA) Code of Brussels for the conduct of public affairs worldwide 2007 (Zusammenstellung auf <http://drpr-online.de/kodizes-2/pr-kodizes/international/>).

²⁷⁴ Wie das Beispiel von offerierten Locarno-Filmfestival-Arrangements zeigt: www.sp-ps.ch/de/publikationen/espress/warum-klare-lobby-regeln-ganz-im-sinne-von-politik-und-filmbegeisterten-sind.

die Amtsperson ist nicht nur unprofessionell und standesethisch fragwürdig. Sie erkennt auch, dass solche Angebote auch für den anbietenden Lobbyisten selbst von strafrechtlicher Relevanz sein könnten. Schliesslich gilt die Strafbarkeit der Vorteilsgewährung grundsätzlich unabhängig davon, ob die lobbysierte Zielperson das Angebot tatsächlich annimmt oder nicht.²⁷⁵

4 Anwaltskanzleien als intransparente Lobby-Agenturen

Wie im Ausland übernehmen zunehmend auch in der Schweiz Anwaltskanzleien direkte oder indirekte Lobbying-Aufgaben. Zunehmend etablieren sich Akteure aus der Anwaltsbranche, welche etwa im Rahmen eines Globalmandats oder mit ihrer Expertise in stark regulierten Industrien (z.B. Pharma) auch die Beziehungspflege und Interessenvertretung gegenüber der Bundespolitik und Regulierungsbehörden wahrnehmen. Entsprechend stellen sich auch für diese Akteure Abgrenzungsfragen zwischen dem Anwaltsgeheimnis einerseits und den Offenlegungspflichten für Lobbyierende andererseits.

Lobbytätigkeiten fallen jedoch *nicht* unter das Anwaltsgeheimnis.²⁷⁶ Folgerichtig stellen die Statuten der Lobby-Berufsorganisation SPAG klar, dass den Offenlegungspflichten auch Mitglieder unterstehen, die in Anwaltskanzleien tätig sind. Dies gilt jedoch nur für SPAG-Mitglieder. Für andere auch im Lobbying tätige Anwältinnen und Anwälte bestehen keine gleichgelagerten Vorschriften.

Ausserhalb der Schweiz ist das Phänomen des «Lobby-Anwalts» seit längerem bekannt.²⁷⁷ Verschiedenerorts wurden bereits Lösungen erarbeitet, wie sich Anwaltsgeheimnis und Offenlegungsanforderungen beim Politik-Lobbying vereinbaren lassen. So entwickelte beispielsweise in Frankreich der Verband der Lobby-Anwälte eigene Standesregeln zur Offenlegung von Mandanten in den Lobby-Transparenzregistern von Frankreich und den EU-Institutionen.²⁷⁸ Eine ebenso klare wie seit über 20 Jahren bewährte Regelung kennen die USA: Der *Lobbying Disclosure Act* schreibt ein verpflichtendes Transparenzregister für *sämtliche* Lobbyisten vor. Die darauf basierende Rechtsprechung hält fest, dass die anwaltlichen Verschwiegenheitspflichten bei der Lobbyarbeit keine Anwendung finden und folglich eine umfassende Offenlegungspflicht besteht.²⁷⁹

5 Griffige Best-Practice-Standards notwendig

In einer Gesamtbetrachtung ist die Wirkungs- und Regulierungskraft der Schweizer Lobby-Berufsorganisationen erheblich limitiert. Der überwiegende Teil der Branche ist nicht oder bloss schwach (selbst-)reguliert.

Aufgrund der fehlenden gesetzlichen Regelungen in der Schweiz (z.B. Akkreditierung) wäre es aber umso wichtiger und dringender, dass die Branche von sich aus griffige Best-Practice-Standards anwendet und dafür ihre standesrechtlichen Verhaltenskodizes für die gesamte Lobbying-Branche weiterentwickelt.

Best-Practice-Standards sind heute bereits verfügbar. Sie bestehen in den anerkannten internationalen Branchen-Grundsätzen, den in einzelnen Ländern bereits bewährten Vorgaben und den diesbezüglichen eigenen Standards und Empfehlungen von Transparency International.²⁸⁰ TI Schweiz hat diese internationalen Best-Practice-Standards auf die Schweizer Politik- und Lobbying-Verhältnisse angepasst. Die nachfolgenden «10 Best-Practice-Standards für Lobbyierende» bilden eine unverzichtbare Voraussetzung für die rechtskonforme, legitime und standesethisch einwandfreie Lobbying-Arbeit.

²⁷⁵ Vgl. hierzu Kap. V Ziff. 5 (Korruptionsstrafrecht).

²⁷⁶ Vgl. hierzu Kap. V Ziff. 7.2 lit. c («Anwälte und ihr Berufsgeheimnis»).

²⁷⁷ Anstatt vieler: «Der Rechtsanwalt als Lobbyist», Nomos, Karriere im Recht (1/2018) (<https://albergeiger.com/wp-content/uploads/2018/03/Karriere-im-Recht-AG.pdf>), S. 18.

²⁷⁸ www.avocats-lobbying.com/Charte-de-deontologie_a28.html; siehe auch *Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique*, insb. Art. 18-5; vgl. dazu auch VAN WASSENHOVE / PORTIER, §5.

²⁷⁹ Lobbying Disclosure Act of 1995 (www.senate.gov/LDA); GREENWALD / SLACHETKA, S. 390 ff.

²⁸⁰ Vgl. u.a. den «Code of Ethical Advocacy» von Transparency International sowie die Studien in Anhang Ziff. 4.

TI Schweiz: 10 Best-Practice-Standards für Lobbyierende

- 1) Lobbyierende geben sich stets klar in ihrer Funktion als Interessenvertreter zu erkennen. Sie führen alle ihre Public Relations-Aktivitäten offen durch. Diese sind als solche jederzeit erkennbar und müssen insbesondere eine klare Absender- und Quellenbezeichnung tragen. Sie stellen sicher, dass ihre Angaben stets korrekt, vollständig und aktuell sind.
- 2) Lobbyierende legen ihren Arbeit- oder Auftraggeber ebenso offen wie die mit dem konkreten Mandat verbundenen Interessen, Zwecke und Ziele. Sie weisen auf künftige verbindliche Mandate hin und sorgen dafür, dass abgeschlossene Mandate während einer Zeitdauer von mindestens 24 Monaten offengelegt bleiben. Als Anwälte oder bspw. Treuhänder tätige Lobbyisten weisen gegenüber ihrer Klientenschaft ausdrücklich auf diese Offenlegung sowie die Tatsache hin, dass Lobby-Tätigkeit vom gesetzlichen Berufsgeheimnis *nicht* erfasst ist.
- 3) Lobbyierende deklarieren periodisch die aus einem Mandat oder aus der konkreten Kundenbeziehung resultierenden Einkünfte (bzw. bei Unternehmen / Organisationen mit Inhouse-Lobbyisten die jährliche Lobbying-Ausgaben), dies im Rahmen von aussagekräftigen Betragsspannen.²⁸¹
- 4) Lobbyierende legen ihre (neben)beruflichen oder ehrenamtlichen Tätigkeiten sowie weitere Interessenbindungen ebenso offen wie Spenden oder sonstige an Dritte gewährte Vorteile, soweit diese einen potenziellen Bezug zu ihren Lobbying-Aktivitäten haben können. Dies gilt insbesondere für Spenden und Sponsoring zugunsten von Parlamentsmitgliedern und -kandidaten, Parteien, Wahl- und Abstimmungskomitees.
- 5) Lobbyierende achten darauf, dass sie keine sich konkurrierenden Interessen vertreten. Potenzielle oder tatsächliche Interessenkonflikte legen sie sowohl gegenüber ihren Kunden als auch ihren Lobby-Adressaten zum frühest möglichen Zeitpunkt offen.
- 6) Lobbyierende halten sich strikt an die massgebenden Gesetze und Empfehlungen zur Bekämpfung von Korruption. Sie dürfen gegenüber Amtspersonen und öffentlich Bediensteten insbesondere keine ungebührlichen Vorteile irgendwelcher Art anbieten, u.a. in Form von Geschenken, Geld- oder Sachleistungen. Allfällige sozial übliche Aktivitäten, namentlich im Rahmen von Einladungen und Geschenken, müssen sich im geringfügigen (Wert-)Rahmen halten und dürfen den Bagatellbereich (~100 CHF) nicht überschreiten.
- 7) Bei ihrer Lobbying-Tätigkeit zeigen Lobbyistinnen und Lobbyisten Aufrichtigkeit, regelkonformes Verhalten sowie standesethische und moralische Integrität. Insbesondere dürfen sie keine Äusserungen und Informationen verwenden, die nach ihrem Wissen oder ihres Erachtens falsch oder irreführend sind. Ebenso wenig dürfen sie Informationen verschweigen, die im konkreten Fall wesentlich sind.
- 8) Lobbyierende beschaffen sich nicht auf unlautere Weise oder durch unangemessenes Verhalten Informationen. Sie verleiten Amtsträger oder öffentlich Bedienstete nie dazu, gegen amtliche Geheimhaltungspflichten oder andere für sie geltenden Regeln und Verhaltensnormen zu verstossen. Beim Umgang mit gesetzlich geschützten, vertraulichen oder anderen sensiblen Informationen ist das höchste Mass an Sorgfalt und Verantwortung anzuwenden. Die allfällige Verwertung solcher Informationen zu Gunsten von Partikularinteressen darf nur erfolgen, wenn keine überwiegenden Interessen entgegenstehen.
- 9) Selbst wenn ihr Auftrag- oder Arbeitgeber an widerrechtlichen, unlauteren oder unethischen Vorgehensweisen festhält, sind professionell Lobbyierende ohne Rücksicht auf persönliche Konsequenzen gehalten, gemäss den vorliegenden Verhaltensregeln zu handeln.
- 10) Lobbyierende streben eine kontinuierliche Weiterbildung an und stellen insbesondere sicher, dass sie sich auf dem aktuellsten Stand der massgebenden Ethik-Standards und Best-Practice-Verhaltensregeln halten.

²⁸¹ So wie dies bereits die Schweizer Public-Affairs-Agenturen und Unternehmen offenlegen, welche (auch) auf EU-Ebene Lobbying betreiben (vgl. die Einträge ins EU-Transparenzregister z.B. von FurrerHugi, Novartis, Swiss Finance Council), <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?redir=false&locale=de>).

VII Schweiz im Ländervergleich

1 Umfassende Europa-Studie

2015 führte Transparency International erstmals eine umfassende Studie durch zu den Lobbying-Regulierungen und Praktiken in Europa (19 EU-Staaten, EU-Rat, EU-Kommission und -Parlament).²⁸² Qualitative Richtschnur für die vergleichende Bewertung waren die drei Lobbying-Kernkriterien Transparenz, Integrität und chancengleicher Zugang mit insgesamt zehn Unterkategorien:

- Informationsfreiheit
- Registrierung und Offenlegungspflichten von Lobbyierenden
- Überwachung von Registern und Sanktionen
- Legislativer Fussabdruck
- Restriktionen zu neuen Arbeitsverhältnissen (Seitenwechsel / Karenzfristen)
- Verhaltenskodex für Beschäftigte des öffentlichen Sektors
- Ethikkodizes zur Selbstregulierung
- Konsultationen und öffentliche Teilnahme an Entscheidungsprozessen
- Zusammensetzung von Beratungs- und Expertengruppen in Regierung, Verwaltung, Parlament

Das Gesamtergebnis wurde anhand eines Fragenkatalogs mit 65 Kriterien ermittelt und in Prozentzahlen ausgewiesen (Maximalwert 100% für bestmögliches Qualitätsranking).²⁸³ Das beste Ergebnis liefert Slowenien, das als einziges Land einen Wert von mehr als 50 Prozent erreichte. Insgesamt schnitt eine Mehrheit der untersuchten Staaten unter 40 Prozent und damit unbefriedigend ab. Immerhin haben seit der Erhebung mehrere Länder wie beispielsweise Frankreich oder Irland ihre Regulierungen merklich verbessert oder es wurden entsprechende Massnahmen initiiert (z.B. EU-Organe, Deutschland).

2 Schweiz bloss Mittelmass

2.1 Schweiz nur auf Rang 11

Für den vorliegenden Bericht hat TI Schweiz den in der EU-Studie angewendeten Kriterienkatalog zur Qualitätsmessung des nationalen Lobbyings übernommen. Die Auswertung erfolgte anhand der gleichen Methodik wie die EU-Studie. Die Schweiz-spezifischen Erkenntnisse lassen sich damit mit den EU-Länderergebnissen direkt vergleichen.

Die Schweiz belegt in der Rangliste gerade mal den elften Platz. Mit einer Gesamtwertung von 30 Prozent (von maximal 100%) liegt die Schweiz gar leicht unter dem (bereits tiefen) Durchschnittswert des Rankings. Sie weist einen erheblichen Rückstand auf zu den fünf besten Mitbewerbern, welche Gesamtwerte von 40 Prozent und mehr erreichten.

2.2 Erhebliche Transparenz-Defizite, schlechte Integritätswerte

Insgesamt ist die Schweiz in diesem internationalen Vergleich somit bloss Mittelmass und hinkt in wichtigen Bereichen hinterher. Einzig beim gleichberechtigten Zugang erzielt die Schweiz dank des gesetzlich klar geregelten Vernehmlassungsverfahrens bessere Werte als der europäische Durchschnitt. Besonders schlecht schneidet die Schweiz bei der Transparenz ab (16% von durchschnittlich 25%) sowie bei den meisten Integritätskriterien. Vor allem hinsichtlich Registrierung, Offenlegungspflichten und Verhaltensregeln für professionell Lobbyierende weist die Schweiz einen erheblichen Rückstand auf (keine gesetzlichen

²⁸² «Lobbying in Europe», Transparency International EU, 2015.

²⁸³ Fragenkatalog inkl. Auswertung Schweiz im Anhang, Ziff. 3. Als Antworten standen i.d.R. drei Varianten zur Verfügung, welche mit einer Drei-Punkte-Skala bewertet wurde (0-1-2). Die aggregierte Punktzahl wurde für jede Dimension in Prozent ausgewiesen, ebenso wie das Gesamtergebnis. Letzteres besteht aus dem (ungewichteten) Durchschnitt der drei Kerndimensionen.

Vorgaben, ungenügende Selbstregulierung). Auch beim legislativen Fussabdruck ist der Gesamtwert der Schweiz mit gerade 13 Prozent sehr tief.

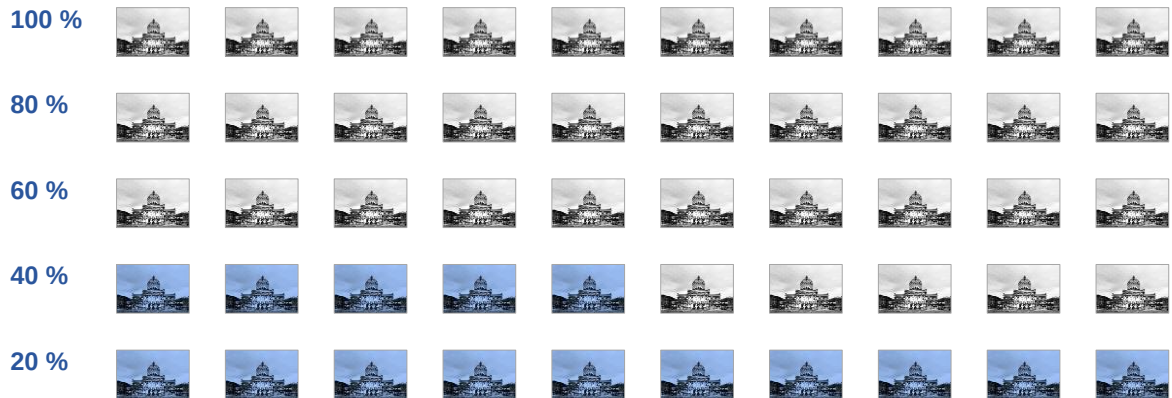
Die ungenügenden Schweizer Integritäts- und Transparenz-Werte wären im Ländervergleich gar erheblich tiefer ausgefallen, wenn einige Besonderheiten des Schweizer Politiksystems zusätzlich in die ländervergleichende Auswertung eingeflossen wären. Dazu zählen die Anhäufung von Interessenbindungen bei den Parlamentsmitgliedern und parlamentarischen Kommissionen, aber auch die fehlende Offenlegung bezüglich der Einkommen der Ratsmitglieder aus ihren Interessenbindungen sowie generell die – als einziges Land in Europa – gänzlich fehlende gesetzliche Regelung zur Transparenz in der Politikfinanzierung.

3 Rangliste Europa inkl. Schweiz

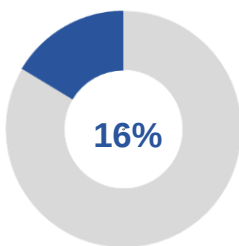
Rang	Land / Institution	Gesamtbewertung
1	Slowenien	55%
2	Europäische Kommission	53%
3	Litauen	50%
4	Vereinigtes Königreich	44%
5	Österreich	40%
6	Irland	39%
6	Lettland	39%
8	Europäisches Parlament	37%
9	Niederlande	34%
10	Polen	33%
11	Schweiz	30%
12	Estland	29%
12	Tschechien	29%
14	Frankreich	27%
15	Slowakei	26%
16	Bulgarien	25%
17	Deutschland	23%
17	Portugal	23%
19	Spanien	21%
20	Italien	20%
21	Rat der Europäischen Union	19%
22	Ungarn	14%
22	Zypern	14%
Durchschnitt	Alle Länder & EU-Institutionen	31%

4 Detailergebnis Schweiz

Gesamtbewertung: 30%



Transparenz



Informationsfreiheit

CH

Ø EU

50%

Registrierung und Offenlegungs-
pflichten von Lobbyisten

3%

Überwachung von Registern
und Sanktionen

0%

Legislativer Fussabdruck

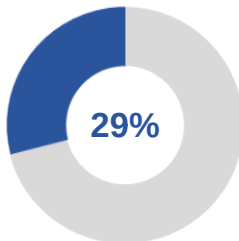
13%

Transparenz (Gesamt)

16%

25%

Integrität



Restriktionen zu ehemaligen und
zukünftigen Arbeitsverhältnissen

CH

Ø EU

8%

Verhaltenskodex für Beschäftigte
des öffentlichen Sektors

75%

Gesetzlicher Verhaltenskodex für Lobbyisten

0%

Ethikkodizes zur Selbstregulierung

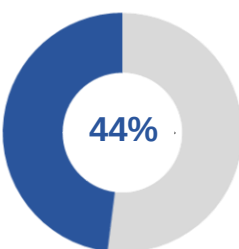
33%

Integrität (Gesamt)

29%

33%

Gleichberechtigter Zugang



Konsultationen und öffentliche Teilnahme
an Entscheidungsprozessen

CH

Ø EU

58%

Zusammensetzung von Beratungs-
und Expertengruppen

30%

Gleichberechtigter Zugang (Gesamt)

44%

33%

VIII Fazit

1 Qualität und Legitimität des Lobbyings in der Schweiz: Massgebende Kriterien

1.1 Legislativer Fussabdruck und robuste Rahmenbedingungen

Robuste Rahmenbedingungen für Transparenz und Integrität des Lobbyings sind zentral, um den demokratischen Meinungsbildungsprozess zu gewährleisten. Hinsichtlich der Transparenz muss der legislative Fussabdruck gewährleistet sein – d.h. eine konsequent geführte, öffentlich zugängliche Dokumentation zu Mitwirkung und Einflussnahmen von Lobbyierenden während des gesamten politischen Meinungsbildungsprozesses. Erst dieser legislative Fussabdruck ermöglicht es den Bürgerinnen und Bürgern, die gesetzgeberischen Tätigkeiten von Regierung, Verwaltung und Parlament umfassend nachzuvollziehen und zu beurteilen. Dies ist besonders wichtig in einer halbdirekten Demokratie wie in der Schweiz, bei der es oftmals die Stimmberechtigten sind, welche endgültig über eine Vorlage entscheiden.

Zu den robusten Rahmenbedingungen gehören auch spezifische Verhaltensregeln für Lobbyierende und für die Adressaten des Lobbyings (z.B. bei Interessenkonflikten). Dies gilt wohlgerne für *sämtliche* Akteure, welche im Rahmen der politischen Entscheidungsfindung entweder als externe Interessenvertreter tätig sind oder als Mitglieder von Beschlussgremien (Parlament, Kommissionen) für Sonderinteressen lobbyieren. Ebenso zwingend sind wirksame Vorkehrungen um sicherzustellen, dass sämtliche Akteure sich an diese Rahmenbedingungen halten bzw. Verstösse tatsächlich Konsequenzen zur Folge haben. Schliesslich ist zu gewährleisten, dass alle auf dem Spiel stehenden Interessen angemessen eingebracht werden können, dass also ein chancengleicher Zugang für alle Lobbyierenden bestehen.

Mit robusten Rahmenbedingungen für Transparenz beim legislativen Fussabdruck und für ein regelkonformes Lobbying kann eher sichergestellt werden, dass beispielsweise informelle Konsultationen durch die Verwaltung nicht einseitig, sondern mit einer repräsentativen Auswahl von Interessenvertretern stattfinden. Gleiches gilt für die Entscheide in Gremien, die etwa durch ein Amts- oder Kommissionsgeheimnis abgeschirmt sind. Eine konsequente Dokumentation und grösstmögliche Transparenz bietet eher Gewähr, dass das öffentliche Interesse im Mittelpunkt der Gesetzgebung steht und die Gefahr von heimlicher, ungebührlicher oder gar illegaler Einflussnahme minimiert wird. Im Ergebnis erlauben robuste Rahmenbedingungen ein rechtsstaatlicheres, demokratiepolitisch faireres und ausgewogeneres Gesetzgebungsverfahren.

1.2 Transparenz, Integrität und Zugang

Nach welchen Kriterien und Massstäben bewertet man die rechtsstaatliche und demokratiepolitische «Qualität» des Lobbyings im politischen System eines Landes? Wichtige Indikatoren dafür liefern zunächst die OECD-Grundsätze für Transparenz und Integrität in der Lobbyarbeit.²⁸⁴ Gestützt darauf sowie auf eigene nationale und länderübergreifende Studien hat Transparency International einen mehrstufigen Kriterienkatalog entwickelt für ein regelkonformes, offenes und demokratiepolitisch erwünschtes Lobbying. Im Vordergrund stehen dabei die zentralen Grundpfeiler *Integrität*, *Transparenz* und *chancengleicher Zugang*:

- *Transparenz*: legislativer Fussabdruck, Informationszugang und Öffentlichkeitsprinzip, Offenlegung von Interessenbindungen und Interessenkonflikten (Ausstandskonstellationen), Registrierung und Offenlegungspflichten von Lobbyisten;
- *Integrität*: Verhaltenskodex für Amtsträger (Parlament, Regierung) und Verwaltungsangestellte, einschliesslich Regeln zu Interessenkonflikten und Ausstandspflichten, Regelung exponierter Arbeitsverhältnisse (Karenzfristen bei Seitenwechseln), robuste Selbstregulierung der Branche;

²⁸⁴ www.oecd.org/gov/ethics/oecdprinciplesfortransparencyandintegrityinlobbying.htm.

- *Zugang*: Chancengleicher Zugang zu Konsultationen und Entscheidungsorganen, institutionalisierte öffentliche Teilnahme im politischen Entscheidungsprozess, ausgewogene Zusammensetzung von Experten- und Beratungsgremien, keine Privilegierung einzelner Interessengruppen ohne sachliche oder staatspolitische Rechtfertigung (z.B. Föderalismus / Vollzug).

2 Erhebliche Mängel in allen Bereichen

Die vorliegende Untersuchung zeigt, dass die Regulierung und Praxis des Lobbyings in der Schweiz – auch im internationalen Vergleich – bei allen wichtigen Kriterien gewichtige Mängel aufweisen. Die Schweiz kennt keine umfassende Lobbying-Gesetzgebung und die bloss punktuellen Regeln haben erhebliche Lücken. Dadurch fehlt es namentlich an klaren und verbindlichen Rahmenbedingungen, welche Gewähr für ein tatsächlich integrires, chancengleiches und transparentes Lobbying bieten. Hinzu kommt eine insgesamt ungenügende Selbstregulierung der Branche.

Die Schweiz erreicht bei allen wesentlichen Qualitätskriterien höchstens Mittelmass mit z.T. gewichtigen Defiziten. Dieser Befund gilt sowohl in einer Schweiz-spezifischen Betrachtung als auch im internationalen Vergleich von Transparency International, bei der die Schweiz gerade mal den elften Platz belegt (von 19 europäischen Ländern). Die Schweiz weist einen erheblichen Rückstand auf zu den Ländern der Spitzengruppe und schneidet besonders schlecht ab bei der Transparenz und bei den meisten Integritätskriterien.

2.1 Transparenz: Vieles bleibt im Dunkeln

Das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung gibt prinzipiell jeder Person Anspruch auf Einsichtnahme von amtlichen Dokumenten. Damit herrscht vom Grundsatz her für die Tätigkeit der Bundesverwaltung ein erhöhtes Mass an Transparenz. In der Praxis kann aber das Einsichtsrecht bei der verwaltungsinternen Gesetzesvorbereitung – und somit gerade in der für den erfolgreichen Lobby-Einfluss oft entscheidenden Phase – mit Hinweis auf den laufenden Meinungsbildungsprozess gesetzlich relativ leicht ausgehebelt werden. Hinzu kommt, dass Einsichtsgesuche von vereinzelt Ämtern tendenziell restriktiv gehandhabt werden und Aussenstehende generell solche Gesuche erst und nur dann stellen können, wenn überhaupt konkrete Hinweise für Lobbying-Einflussnahmen vorliegen (wie bspw. die Bildung einer Expertenkommission).

Demgegenüber weist das im legislativen Prozess bedeutende Vernehmlassungsverfahren einen erfreulich hohen Grad an Transparenz aus, mit dem sich die Schweiz auch im internationalen Vergleich positiv abhebt. Für die Nachvollziehbarkeit der behördlichen Entscheide in dieser spezifischen Gesetzgebungsphase besonders wichtig ist auch, dass die Bundesverwaltung die eingegangenen Stellungnahmen konsequent veröffentlicht. Gleiches gilt für die Zusammenfassung der Umfrageergebnisse durch die Verwaltung (Vernehmlassungsbericht). Allerdings wird die gesetzliche Vorgabe, wonach der Ergebnisbericht die Inhalte der eingereichten Stellungnahmen übersichtlich und wertungsfrei zusammenzufassen hat, in der Praxis unterschiedlich gehandhabt. Nicht selten fallen die Ergebnisberichte zu summarisch aus und sind bereits auf die von der Verwaltung bzw. vom Bundesrat präferenzierten Lösungsvariante ausgerichtet.

Wesentliche Transparenz-Defizite bestehen sowohl bei den professionell Lobbyierenden als auch im Parlament. Letzteres wiegt besonders schwer, da im Schweizer Milizsystem die Ratsmitglieder selbst mit ihren zahlreichen Nebentätigkeiten und anderen Interessenbindungen im Ergebnis die einflussreichsten Lobbyisten für Partikularinteressen sind. Zwar sind die Ratsmitglieder verfassungsrechtlich gehalten, ihre Interessenbindungen offen zu legen. Die gesetzliche Umsetzung dieser Vorgabe ist aber ungenügend. Sie erfasst nur einen Teil der tatsächlichen Interessenverflechtungen und gibt mangels Angaben zu den finanziellen Vergütungen kaum Auskunft über deren Relevanz für das einzelne Ratsmitglied. Zudem ist das Offenlegungsregister nachweislich lückenhaft. Die Vollständigkeit der selbst deklarierten Angaben wird nicht überprüft und Verstösse bleiben ohne Folgen. Ignoriert wird bis anhin auch die Problematik des Berufsgeheimnisses, auf das sich vor allem die als Anwältinnen bzw. Anwälte tätigen Ratsmitglieder – vermeintlich – berufen können: Das geltende Parlamentsrecht gibt (zu) pauschal für die Meldung der Interessenbindungen ausdrücklich dem gesetzlichen Berufsgeheimnis den Vorrang. Interessenbindungen und Mandate mit politischen Interessenvertretungsfunktionen sind hingegen vom Anwaltsgeheimnis gar nicht erfasst.

Die Vertraulichkeit von Sitzungen der parlamentarischen Kommissionen ist trotz der Kritik der Anti-Korruption-Staatengruppe Greco bis zu einem gewissen Ausmass sachgerecht und vertretbar. Das Kommissionsgeheimnis wird aber bis anhin zu rigoros angewandt und verhindert, dass beispielsweise heikle Interessenkonflikte oder Ausstand-Konstellationen offen kommuniziert werden – ein Problem, das sich gleichermassen auch beim Bundesrat stellt. Ebenso bleibt zu oft der Einbezug von Dritten in die Kommissionsarbeit verdeckt. Ausser bei schützenswerten Interessen (z.B. Amts- oder Geschäftsgeheimnis) ist kein Grund ersichtlich, wieso Eingaben von *externen* Akteuren (z.B. bei einer Anhörung) geheim gehalten werden.

Des Weiteren verhindert auch die Intransparenz bei den Parlamentariergruppen und informellen Gruppierungen die Nachvollziehbarkeit von Lobbyisten-Einflussnahmen, insbesondere bei solchen Gruppen, in denen nachweislich externe Lobbyierende aktiv involviert oder die gar von solchen gesteuert sind. Schliesslich fehlt für den Lobbyisten-Zugang zum Parlamentsgebäude weiterhin eine chancengleiche, objektiven Kriterien folgende Zutrittsregelung, welches das problematische «Götti»-System ablösen könnte.

Seitens Lobbyisten-Branche selbst (Selbstregulierung) hat die Berufsorganisation SPAG mit der Mitgliederpflicht zur Offenlegung der Auftraggeber zwar einen positiven Schritt zu mehr Transparenz unternommen. Gesamthaft ist die Selbstregulierung der Branche aber nach wie vor mangelhaft. Zunächst gehen Regulierung und Praxis der SPAG noch nicht weit genug. Zudem ist der grösste Teil der Branche von den standesrechtlichen Offenlegungspflichten gar nicht erfasst und kann auch nicht von der Standeskommission beurteilt werden. Gleiches gilt für Anwaltskanzleien bzw. Anwältinnen und Anwälten mit Lobbying-Mandaten, die als Nicht-Mitglieder der SPAG eine Offenlegung auch unter Anrufung des (vermeintlichen) Berufsgeheimnisses umgehen können. Insgesamt ist damit der Grossteil der in Bundesbern professionell Lobbyierenden überhaupt keinen Offenlegungspflichten unterstellt und die Transparenz insgesamt ungenügend.

2.2 Integrität in Frage gestellt – bei Lobbyisten *und* Parlamentariern

Mit beunruhigender Regelmässigkeit kommen in der Schweiz Fälle ans Licht von korruptionsrechtlich heilem und berufsethisch hochproblematischem Verhalten von Lobbyierenden und Politikerinnen und Politikern. Aber auch eklatante Mängel im Schweizer Lobbying- und Politiksystem selbst führen dazu, dass die Integrität dieser Akteure, die Legitimität des Lobbyings und der Interessenvertretung im Milizparlament zunehmend (und durchaus zurecht) grundsätzlich in Frage gestellt wird.

Handlungsbedarf besteht nicht allein bei den professionell Lobbyierenden. Für Parlamentarierinnen und Parlamentarier sind insbesondere die bestehenden Ausstandsregeln bei Interessenkonflikten äusserst rudimentär ausgestaltet und es ist unklar, ob und wie weit im Parlamentsalltag diese tatsächlich beachtet geschweige denn durchgesetzt werden. Dies ist besonders bedenklich angesichts der sehr hohen Anzahl von Interessenbindungen und -verflechtungen im heutigen Ratsbetrieb. Parlamentarierinnen und Parlamentariern weisen teilweise mehrere Dutzend, z.T. hochbezahlte Mandate und andere Interessenbindungen auf, welche ihre Ratsarbeit entsprechend beeinflussen. Die Problematik manifestiert sich besonders in den parlamentarischen Kommissionen. Die dort eingebrachte, teilweise massive Anhäufung von Partikularinteressen ist äusserst heikel und öffnet Interessenkonflikten und der problematischen Bevorzugung einzelner Sonderinteressen Tür und Tor. Bis heute fehlen jegliche Sicherungs- oder Korrekturmechanismen, um solche demokratiefeindlichen Konstellationen zu verhindern oder zumindest um eine einigermaßen ausgewogene Zusammensetzung der externen Interessen innerhalb der Kommissionen anzustreben.

Des Weiteren mangelt es an verbindlichen, angemessen detaillierten Verhaltensregeln, um die mit dem Lobbying einhergehenden potenziellen Korruptionsrisiken zu reduzieren. Völlig ungenügend sind die noch aus dem Jahre 2007 stammenden parlamentsinternen Empfehlungen zur Umsetzung des Korruptionsstrafrechts. Die darin enthaltenen Indikationen sind weder genügend noch verbindlich. Sie taugen kaum zum Schutz der Integrität und der Korruptionsprävention und genügen den Erfordernissen in keinsten Weise.

Schädigend für die Integrität des Lobbyings und des Ratsbetriebs insgesamt kommt hinzu, dass das Parlament unter Berufung auf die parlamentarische Immunität es in der Vergangenheit stets verhindert hatte, potenziell korruptionsrelevantes Verhalten einzelner Ratsmitglieder strafrechtlich zu untersuchen. Zu hoffen bleibt, dass die im Sommer 2018 erstmals beschlossene Immunitätsaufhebung eines (ehemaligen) Nationalrats die längst fällige Praxisänderung tatsächlich eingeleitet hat.

Innerhalb der Bundesverwaltung bestehen hingegen umfassende Verhaltensvorgaben für Bundesangestellte. Sie sind eine taugliche Basis für ein möglichst integrires Verhalten der Verwaltung. Gefordert ist die Verwaltung allerdings beim korrekten Vollzug, denn nach wie vor kommen auch beim Bund heikles, korruptionsrelevantes Fehlverhalten wiederholt ans Licht.²⁸⁵ Auch stellt sich die Frage, ob die Verhaltensregeln und Meldemöglichkeiten bzw. -pflichten innerhalb der Verwaltung tatsächlich genügend bekannt sind, angesichts der bislang verhältnismässig geringen Anzahl von Hinweis-Meldungen an die Eidgenössische Finanzkontrolle (Whistleblowing-Meldestelle).²⁸⁶ Mängel bestehen auch in der ungenügenden Prävention von potenziell heiklen Konstellationen, wenn Regierungsmitglieder oder hohe Kadermitarbeitende direkt und ohne Wartefristen zu Organisationen wechseln, welche beispielsweise unter Bundesaufsicht stehen oder eine ausgewiesene Lobbying-Agenda in der Bundespolitik verfolgen. Die für das oberste Bundespersonal gesetzlich durchaus vorhandene Möglichkeit, diese Problematik durch genügend lange Karenzfristen zu entschärfen, wird durch den Bund als Arbeitgeber bislang zu wenig konsequent wahrgenommen.

Auf Lobbyisten-Seite fehlt es leider nach wie vor an robuste Integritäts-Regeln für alle professionell Lobbyierende, sei dies im Rahmen gesetzlicher Bestimmungen oder der Selbstregulierung. Immerhin hat die Berufsorganisation SPAG gewisse Integritäts-Grundregeln festgelegt, deren Einhaltung im Einzelfall durch die eigene Standeskommission überprüft werden kann. Im Ergebnis hat sich bisher aber erst ein Bruchteil der in Bundesbern professionell Lobbyierenden diesen Regeln unterstellt. Damit ist auch deren Autorität und Wirkung limitiert. Des Weiteren ist die Standeskommission einzig reaktiv tätig und nimmt in der Auslegung und Weiterentwicklung standesrechtlicher Standards soweit wahrnehmbar keine aktive Rolle ein. Hinzu kommt, dass die verbandsrechtlichen Verhaltensregeln in mehreren Bereichen zu generisch und lückenhaft sind. Sie müssten deshalb weiterentwickelt werden, um tatsächlich wirkungsvoll und nachhaltig greifen zu können. Die heutige und auch in naher Zukunft zu erwartende Selbstregulierung der Branche vermag somit zusätzliche Massnahmen (z.B. auf Parlaments- und Verwaltungsebene) nicht zu ersetzen.

2.3 Zugang: Vielfach intransparent und diskriminierend

Im Vernehmlassungsverfahren können sich alle Interessierten zu einer konkreten Vorlage äussern können. Diese – auch international vorbildliche – Zugangssicherung im Vernehmlassungsverfahren zu Bundesgesetzen wird allerdings relativiert durch den behördlichen Ermessensspielraum selbst darüber zu entscheiden, ob bei Vorlagen zu *Verordnungen* eine formelle Vernehmlassung überhaupt stattfinden soll oder nicht.

Bei allen weiteren Verfahrensstadien des Gesetzgebungsprozesses (vor und nach dem Vernehmlassungsverfahren) ebenso wie beim Erlass von Verordnungen bestehen allerdings erhebliche Defizite. Der Zugang von Interessenvertretenden namentlich in den verwaltungs- oder parlamentsinternen Vorverfahren ist höchst rudimentär reglementiert, ohne verbindliche Kriterien (z.B. für Teilnahme in verwaltungsinternen Expertengremien und ad-hoc-Arbeitsgruppen, Einbezug in Kommissionsberatungen durch Anhörungen). Dieser informellere Lobbyisten-Zugang ist von einem (zu) grossen Behördenermessen abhängig und überwiegend intransparent. Dies ist nicht nur schädlich für die Rechtssicherheit und Nachvollziehbarkeit des parlamentarischen Meinungsbildungsprozesses. Es bietet auch keine Gewähr für einen chancengleichen, nicht-diskriminierenden Umgang mit den an einer Vorlage speziell interessierten Gruppierungen.

Die gleichen Defizite bestehen auch beim physischen Zugang zum Parlamentsgebäude – und damit zur Möglichkeit, einen direkten und effizienten Zugang zu einer Vielzahl von Ratsmitgliedern während der Parlamentssession zu erhalten. Die aktuelle Regelung mit dem nur für einzelne Lobbyierende eingeräumten Privileg eines dauerhaften Parlaments Zutritts («Götti-Badge») ist nicht nur diskriminierend, sondern demokratiepolitisch problematisch und auch unter Korruptionsaspekten heikel. Trotz mittlerweile jahrelang dauernde Reformdiskussionen und -forderungen aus verschiedensten Kreisen (einschliesslich der professionellen Lobbyisten) weigert sich das Parlament bis heute, diese Sonderprivilegien für einzelne Lobbyierende abzuschaffen und durch ein chancengleiches, auf objektiven Kriterien beruhendes Zutrittssystem (z.B. via Lobbyistenakkreditierung) zu ersetzen.

²⁸⁵ Z.B. Informatik-Skandal «Insieme» in der Eidg. Steuerverwaltung, Bestechungsaffäre Seco (IT-Beschaffungen, E-Government-Projekt), Korruptionsaffäre beim BAFU (IT-Beschaffungsprojekt «DaZu»), Korruptionsfall Bundesamt für Strasse ASTRA, Russland-Lieferungen bei der Ruag, Postauto AG-Skandal, Bestechungsaffäre SBB-Projektleiter.

²⁸⁶ Siehe EFK, Anzahl und Herkunft der Meldungen, www.efk.admin.ch/de/whistleblowing-d.html.

IX Handlungsbedarf und Forderungen

1 Grosser Handlungsbedarf bei sämtlichen Akteuren

Die in diesem Bericht dargelegten Mängel in der Schweizer Lobbying-Regulierung und -Praxis sind ebenso zahlreich wie erheblich. Es besteht grosser Handlungsbedarf, damit Transparenz, Integrität und chancengleicher Zugang verbessert werden können und so die Legitimität des Lobbyings – und damit auch dessen Akzeptanz in der Bevölkerung – merklich erhöht werden können.

Basierend auf der Analyse im vorliegenden Bericht und in Anlehnung an die vorherrschenden Best-Practice-Standards für ein integriertes und transparentes Lobbying legt TI Schweiz zehn Forderungen mit konkreten Verbesserungsmassnahmen vor. Diese sind auf die Besonderheiten des Schweizer Politiksystems angepasst und können mit einem verhältnismässigen, zumutbaren Aufwand wirkungsvoll umgesetzt werden. Die Massnahmen setzen dabei auf beiden Seiten an: bei den Lobby-Akteuren (professionell Lobbyierende und Standesorganisation, Vertreter Interessengruppen, Parlamentarierinnen und Parlamentarier) als auch den Hauptadressaten des Lobbyings (Politik und Verwaltung).

Die zentrale Grundforderung besteht darin, durch eine konsequente Dokumentation und Offenlegung der Lobbyisten-Einflussnahmen mehr Transparenz im gesamten politischen Entscheidungsprozess zu schaffen («legislativer Fussabdruck»). Transparency International erachtet den legislativen Fussabdruck als zentrale Voraussetzung für ein regelkonformes, offenes und legitimes Lobbying. Ziel ist, die relevanten Lobbying-Informationen in komprimierter, übersichtlicher Weise zu dokumentieren und öffentlich zugänglich zu machen – und dies möglichst ressourcen- und kosteneffizient. Weiter muss sichergestellt werden, dass Lobbyierende integer handeln und ein chancengleicher Zugang für Aussenstehende während sämtlichen Phasen des Gesetzgebungsprozesses besteht.

2 10 Forderungen für ein regelkonformes, offenes und legitimes Lobbying in der Schweiz

GESETZGEBUNGSPROZESS UND POLITIKFINANZIERUNG

- 1) **Konsequente Dokumentation des legislativen Fussabdrucks** in allen wichtigen Phasen des Gesetzgebungsprozesses, einschliesslich Transparenz bei Eingaben und/oder Teilnahme von externen Personen und Organisationen bei den Vorarbeiten durch die Verwaltung (bzw. durch die parlamentarischen Kommissionen):
 - In den Erläuterungen zu Vernehmlassungsvorlagen ist darzulegen, welche verwaltungsexterne Fachpersonen und Interessenvertretende zu welchem Thema bei der Erarbeitung des Vorentwurfs einbezogen wurden (z.B. in einer Arbeitsgruppe). Berichte von Arbeitsgruppen ebenso wie die Eingaben von Lobbyierenden sind zu dokumentieren und aktiv zu veröffentlichen.
 - Den gleichen Vorgaben zu genügen haben die bundesrätlichen Botschaften (ebenso wie Berichte der Parlamentsorgane bei Vorlagen, welche das Parlament selbst ausarbeitet).
 - Parlamentarische Kommissionen sind gehalten, über Kontakte mit Sachverständigen ausserhalb der Verwaltung und Lobbyierende (z.B. bei Anhörungen) konsequent zu informieren und deren Eingaben ebenfalls öffentlich zugänglich zu machen.

- 2) **Transparenz bei der Politikfinanzierung** im Allgemeinen²⁸⁷ sowie spezifisch im Lobbying-Bereich für professionelle Lobbyisten durch Offenlegung von Spenden, Sponsoring etc. zugunsten von Wahl- und Abstimmungskomitees, Parteien, Amtsträgern und Kandidierenden für politische Ämter.

PARLAMENT UND RATSMITGLIEDER

- 3) **Mehr Transparenz zu Interessenbindungen (einschliesslich Honorare) sowie zu Parlamentariergruppen und informellen Lobby-Gremien**, insbesondere durch umfassendere Offenlegung von Nebenbeschäftigungen und Mandaten, Einsitz in Interessengruppierungen, inkl. damit verbundene Einkünfte und sonstige Vorteile; öffentlich verfügbare Informationen zu Lobbyingaktivitäten, beteiligten Lobbyisten und Finanzierungsquellen von Parlamentariergruppen und Lobbygremien («Arbeitskreise», «Interessengemeinschaften»); kein Vorbehalt für allfälliges Berufsgeheimnis bei Lobbying-Aktivitäten von Ratsmitgliedern. Das Register der Interessenbindungen wird durch das verantwortliche Parlamentsgremium *aktiv* geführt, d.h. einschliesslich Kontrolle mit Sanktionierung bei Verstössen gegen die Meldepflichten.
- 4) **Ausgewogenere Interessenvertretung in Kommissionen** durch Massnahmen, die insbesondere eine übermässige oder einseitige Anhäufung von Partikularinteressen innerhalb parlamentarischer Fachkommissionen verhindern.
- 5) **Verbindlicher Verhaltenskodex** für Ratsmitglieder um Korruptionsrisiken einzudämmen, insbesondere klare Regeln für den Umgang mit offerierten Vorteilen sowie Interessenkonflikten, einschliesslich stringenter Ausstandsregeln.
- 6) **Konsequente Aufhebung der parlamentarischen Immunität** bei entsprechenden Ersuchen von Strafverfolgungsbehörden wegen Verdacht auf Korruptionsdelikte.

BUNDESRAT UND -VERWALTUNG

- 7) **Zwingende Karenzfrist bei Seitenwechsel** («Cooling-off»-Periode) von angemessener Länge für Bundesräte und oberes Bundeskader, wenn ein Zusammenhang besteht zwischen der bisherigen Tätigkeit und der nach dem Austritt beabsichtigten neuen Tätigkeit und dadurch öffentliche Interessen beeinträchtigt werden könnten (insbesondere Integrität der Bundesbehörde).

PROFESSIONELLE LOBBYISTINNEN UND LOBBYSTEN

- 8) **Chancengleichheit und Transparenz** für alle professionell Lobbyierende bei deren Einbezug im gesetzgeberischen Vorverfahren und beim privilegierten Zugang zum Parlamentsgebäude (Ablösung des «Götti»-Systems durch chancengleiches Akkreditierungsverfahren nach objektiven Kriterien und via Parlamentsorgan, das über Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten verfügt).
- 9) **Verbindlicher Verhaltenskodex** für im Parlamentsgebäude zugelassene professionelle Lobbyistinnen und Lobbyisten.
- 10) **Branchenweite und robustere Selbstregulierung**: Spezifische Massnahmen der Branche um eine verpflichtende Selbstregulierung möglichst für die Gesamtheit der Lobby-Branche zu erreichen; Ausbau der Standesregeln gemäss den *10 Best-Practice-Lobbying-Standards* von TI Schweiz; Stärkung der Kompetenzen, Aktivitäten und Transparenz der Standeskommission.

²⁸⁷ Siehe hierzu die Forderungen der Volksinitiative «Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung (Transparenzinitiative)».

X Anhang

1 TI Schweiz: 10 Best-Practice-Standards für Lobbyierende

- 1) Lobbyierende geben sich stets klar in ihrer Funktion als Interessenvertreter zu erkennen. Sie führen alle ihre Public Relations-Aktivitäten offen durch. Diese sind als solche jederzeit erkennbar und müssen insbesondere eine klare Absender- und Quellenbezeichnung tragen. Sie stellen sicher, dass ihre Angaben stets korrekt, vollständig und aktuell sind.
- 2) Lobbyierende legen ihren Arbeit- oder Auftraggeber ebenso offen wie die mit dem konkreten Mandat verbundenen Interessen, Zwecke und Ziele. Sie weisen auf künftige verbindliche Mandate hin und sorgen dafür, dass abgeschlossene Mandate während einer Zeitdauer von mindestens 24 Monaten offengelegt bleiben. Als Anwälte oder bspw. Treuhänder tätige Lobbyisten weisen gegenüber ihrer Klientenschaft ausdrücklich auf diese Offenlegung hin und dass Lobby-Tätigkeit vom gesetzlichen Berufsgeheimnis *nicht* erfasst ist.
- 3) Lobbyierende deklarieren periodisch die aus einem Mandat oder aus der konkreten Kundenbeziehung resultierenden Einkünfte (bzw. bei Unternehmen / Organisationen mit Inhouse-Lobbyisten deren jährliche Lobbying-Ausgaben), dies im Rahmen von aussagekräftigen Betragsspannen).
- 4) Lobbyierende legen ihre (neben)beruflichen oder ehrenamtlichen Tätigkeiten sowie weitere Interessenbindungen ebenso offen wie Spenden oder sonstige an Dritte gewährte Vorteile, soweit diese einen potenziellen Bezug zu ihren Lobbying-Aktivitäten haben können. Dies gilt insbesondere für Spenden und Sponsoring zugunsten von Parlamentsmitgliedern und -kandidaten, Parteien, Wahl- und Abstimmungskomitees.
- 5) Lobbyierende achten darauf, dass sie keine sich konkurrierenden Interessen vertreten. Potenzielle oder tatsächliche Interessenkonflikte legen sie sowohl gegenüber ihren Kunden als auch ihren Lobby-Adressaten zum frühest möglichen Zeitpunkt offen.
- 6) Lobbyierende halten sich strikt an die massgebenden Gesetze und Empfehlungen zur Bekämpfung von Korruption. Sie dürfen gegenüber Amtspersonen und öffentlich Bediensteten insbesondere keine ungebührlichen Vorteile irgendwelcher Art anbieten, u.a. in Form von Geschenken, Geld- oder Sachleistungen. Allfällige sozial übliche Aktivitäten, namentlich im Rahmen von Einladungen und Geschenken, müssen sich im geringfügigen (Wert-)Rahmen halten und dürfen den Bagatellbereich (~100 CHF) nicht überschreiten.
- 7) Bei ihrer Lobbying-Tätigkeit zeigen Lobbyistinnen und Lobbyisten Aufrichtigkeit, regelkonformes Verhalten sowie standesethische und moralische Integrität. Insbesondere dürfen sie keine Äusserungen und Informationen verwenden, die nach ihrem Wissen oder ihres Erachtens falsch oder irreführend sind. Ebensowenig dürfen sie Informationen verschweigen, die im konkreten Fall wesentlich sind.
- 8) Lobbyierende beschaffen sich nicht auf unlautere Weise oder durch unangemessenes Verhalten Informationen. Sie verleiten Amtsträger oder öffentlich Bedienstete nie dazu, gegen amtliche Geheimhaltungspflichten oder andere für sie geltenden Regeln zu verstossen. Beim Umgang mit gesetzlich geschützten, vertraulichen oder anderen sensiblen Informationen ist das höchste Mass an Sorgfalt und Verantwortung anzuwenden. Die allfällige Verwertung solcher Informationen zu Gunsten von Partikularinteressen darf nur erfolgen, wenn keine überwiegenden Interessen entgegenstehen.
- 9) Selbst wenn ihr Auftrag- oder Arbeitgeber an widerrechtlichen, unlauteren oder unethischen Vorgehensweisen festhält, sind professionell Lobbyierende ohne Rücksicht auf persönliche Konsequenzen gehalten, gemäss den vorliegenden Verhaltensregeln zu handeln.
- 10) Lobbyierende streben eine kontinuierliche Weiterbildung an und stellen insbesondere sicher, dass sie sich auf dem aktuellsten Stand der massgebenden Ethik-Standards und Best-Practice-Verhaltensregeln halten.

2 Parlamentarische Vorstösse

Folgenden parlamentarischen Initiativen der letzten zehn Jahre zum Thema Lobbying wurde in den Räten **keine Folge gegeben oder** wurden **zurückgezogen**:

- 07.467 Pa.Iv. Freysinger «Finanzielle Auswirkung von Interessenbindungen» (keine Folge gegeben)
- 10.419 Pa.Iv. Riele «Für mehr Transparenz bei Einkünften, Entschädigungen und anderen Vorteilen von Mitgliedern der eidgenössischen Räte» (keine Folge gegeben)
- 09.467 Pa.Iv. Freysinger «Angemessene Vertretung der Interessengruppen in den Kommissionen» (keine Folge gegeben)
- 09.486 Pa.Iv. Graf-Litscher «Lobbying und Transparenz im Bundeshaus» (zurückgezogen)
- 11.460 Pa.Iv. Rossini «Vollständige Unabhängigkeit der Expertinnen und Experten von Swissmedic» (zurückgezogen)
- 11.463 Pa.Iv. Tschümperlin «Offenlegungspflicht für Ratsmitglieder» (keine Folge gegeben)
- 12.401 Pa.Iv. Minder «Weniger Lobbyismus im Bundeshaus» (keine Folge gegeben)
- 12.423 Pa.Iv. Moret «Interessenbindungen. Unterscheidung zwischen bezahlten und ehrenamtlichen Tätigkeiten» (keine Folge gegeben)
- 12.430 Pa.Iv. Caroni «Interessenvertretung im Bundeshaus. Klare Spielregeln und Transparenz» (keine Folge gegeben)
- 14.445 Pa.Iv. Steiert «Unvereinbarkeit zwischen Parlamentsmandat und behördlichem Mandat. Keine unnötigen Ausnahmen» (keine Folge gegeben)
- 12.452 Pa.Iv. Rossini «Bundesgesetz über die Unabhängigkeit der politischen Behörden» (keine Folge gegeben)
- 15.441 Pa.Iv. Keller Peter «Offenlegungspflicht für Einkünfte aus Tätigkeiten, die unter die Offenlegungspflicht (Interessenbindungen) fallen» (keine Folge gegeben)
- 15.446 Pa.Iv. Keller Peter «Freiwillige Deklaration ehrenamtlicher und bezahlter Tätigkeiten, die unter die Offenlegungspflicht (Interessenbindungen) fallen» (keine Folge gegeben)
- 15.449 Pa.Iv. Sozialdemokratische Fraktion «Transparenz der Einkünfte und Interessenbindungen der Parlamentsmitglieder» (keine Folge gegeben)
- 15.463 Pa.Iv. Fraktion Grüne. «Parlamentarische Interessenbindungen mit der Angabe der finanziellen Entschädigungen ergänzen» (keine Folge gegeben)
- 15.452 Pa.Iv. Masshardt «Mehr Transparenz. Regelung bei Spenden» (keine Folge gegeben)
- 15.453 Pa.Iv. Masshardt «Mehr Transparenz. Regelung für Informationsreisen» (keine Folge gegeben)
- 15.463 Pa.Iv. Grüne Fraktion «Parlamentarische Interessenbindungen mit der Angabe der finanziellen Entschädigung ergänzen» (keine Folge gegeben)
- 15.467 Pa.Iv. Bertschy «Ausstandspflicht für Ratsmitglieder mit direkten finanziellen Eigeninteressen in Kommissionssitzungen» (keine Folge gegeben)

Folgende Vorstösse wurden **abgelehnt oder abgeschrieben**:

- 09.3835 Motion Reimann «Transparentes Lobbyregister» (abgeschrieben)
- 10.3268 Postulat Widmer «Vertrauen durch Transparenz» (abgelehnt)
- 10.3624 Motion Baumann J. Alexander «Parlamentarier in profitträchtigen Doppelrollen» (abgeschrieben)
- 11.4029 Motion Baumann J. Alexander «Transparenzregeln auch für lobbyierende ehemalige Ratsmitglieder» (abgelehnt)
- 11.4209 Motion Jans «Den Einfluss auf Medien als Interessenbindung offenlegen» (abgelehnt)

- 14.3621 Motion Graf Maya «Offenlegung und verbindliche Überprüfung von Nebenämtern und -beschäftigungen sowie finanziellen Beteiligungen von leitenden ETH-Angestellten in Unternehmen» (abgeschrieben)
- 14.472 Pa.Iv. Streiff-Feller «Mehr Transparenz bei der Offenlegung der Interessenbindungen von Ratsmitgliedern» (Abschreibung im Zusammenhang mit der Beratung des Geschäfts 16.457)
- 15.3453 Motion Reimann «Eidgenössische Räte. Transparentes Lobbyregister» (abgelehnt)
- 15.437 Pa.Iv. Keller Peter «Register der Interessenbindungen. Unterscheidung von ehrenamtlichen und bezahlten Tätigkeiten» (Abschreibung im Zusammenhang mit der Beratung des Geschäfts 16.457)
- 15.442 Pa.Iv. Heer «Auskunftspflicht über die Reisetätigkeit von Mitgliedern der Bundesversammlung» (Abschreibung im Zusammenhang mit der Beratung des Geschäfts 16.457)
- 15.4055 Motion Grossen «Interessenbindungen vor und nicht erst nach den Wahlen offenlegen» (abgelehnt)
- 16.3587 Motion Sozialdemokratische Fraktion «Klare Trennung der Interessen. Unvereinbarkeit zwischen Parlamentsmandat und behördlichem Mandat im Gesundheitsbereich» (abgeschrieben)
- 17.3095 Motion Feller «Erstellung eines öffentlichen Registers über die Interessenbindungen der in die Vorbereitung politischer Entscheide eingebundenen Bundesangestellten» (abgelehnt)
- 17.3927 Motion Reimann «Keine Macht den Prämienerhöhungs-Lobbyisten» (abgelehnt)

Auf andere Weise **erledigt** wurden folgende Vorstösse:

- 10.511 Pa.Iv. Binder «Karenzfrist bei Mandaten und Funktionen für ehemalige Bundesräte» (Folge gegeben)
- 10.517 Pa.Iv. Leutenegger Oberholzer «Einschränkung von Mandaten von ehemaligen Bundesräten und Bundesrätinnen» (Folge gegeben)
- 14.3213 Interpellation Berberat «Lobbyismus. Regeln der Schweizerischen Public-Affairs-Gesellschaft als Inspirationsquelle» (erledigt; Stellungnahme des Büros des SR)
- 16.3276 Postulat Grüne «Fraktion Sicherstellung der Offenlegung der Interessenbindungen» (Punkt 1 angenommen, Punkte 2-4 zurückgezogen)
- 16.457 Pa.Iv. «Verschiedene Änderungen des Parlamentsrechts» (von beiden Räten behandelt)
- 18.3330 Interpellation Glättli «Gesetzliche Grundlage für die Überwachung von Versicherten. Expressgesetzgebung, fehlende Vernehmlassung, Verletzung der Offenlegungspflicht von Interessenbindungen?» (erledigt)
- 18.3706 Interpellation Glättli «Transparenz über Mitgliedschaften und andere Interessenbindungen von Bundesrätinnen und Bundesräten sowie von Bundesrats-Kandidierenden?» (erledigt)

Zurzeit sind folgende Vorstösse noch **hängig** (Stand 31.12.2018):

- 15.433 Pa.Iv. Caroni «Transparenz über die Mandate von Lobbyisten im Bundeshaus» (Folge gegeben)
- 15.438 Pa.Iv. Berberat «Eine Regelung für transparentes Lobbying im eidgenössischen Parlament» (Folge gegeben)
- 16.460 Pa.Iv. Rickli «Abschaffung der Überbrückungshilfe für Ratsmitglieder» (Folge gegeben)
- 17.416 Pa.Iv. Marti Min Li «Ausstandspflicht für Ratsmitglieder» (Nationalrat keine Folge gegeben)
- 17.490 Pa.Iv. Bertschy «Anreize für mehr Transparenz in der Parteienfinanzierung» (im Rat noch nicht behandelt)
- 17.505 Pa.Iv. Köppel «Halbierung der Bezüge von Parlamentariern und Parlamentarierinnen» (im Rat noch nicht behandelt)
- 17.507 Pa.Iv. Zanetti «Offenlegung der Interessenbindungen von Medienschaffenden, die für staatlich finanzierte Medien arbeiten» (im Rat noch nicht behandelt)

- 17.3294 Interpellation Steinemann «Posten von ehemaligen Politikern in staatsnahen Betrieben und Staatsbetrieben» (im Rat noch nicht behandelt)
- 17.3423 Postulat Burgherr «Transparenz auch beim Verwaltungslobbying» (im Rat noch nicht behandelt)
- 17.3455 Motion Reimann «Offenlegung der Interessenbindungen von Richtern und Staatsanwälten» (im Rat noch nicht behandelt)
- 17.4127 Motion Bigler «Transparenz in der Verwaltung» (im Rat noch nicht behandelt)
- 17.4324 Motion Estermann «Bundeshaus-Lobbyismus wirksam einschränken» (Nationalrat abgelehnt)
- 18.406 Pa.Iv. Chiesa «Transparenz bei der Bekanntgabe der Staatsangehörigkeiten» (im Rat noch nicht behandelt)
- 18.3441 Motion Sozialdemokratische Fraktion «Klare Trennung der Interessen. Schluss mit dem Krankenkassen-Lobbying durch Parlamentarierinnen und Parlamentarier» (im Rat noch nicht behandelt)
- 18.463 Pa.Iv. SPK-N «Ehemalige Mitglieder des Bundesrats. Karenzfrist» (im Rat noch nicht behandelt)
- 18.4349 Motion Masshardt «Transparenz auch bei Lobby-Reisen» (im Rat noch nicht behandelt)
- 18.476 Pa.Iv. Reynard «Interessenbindungen der Ratsmitglieder: Für eine transparente Offenlegung» (im Rat noch nicht behandelt)

3 Ländervergleich Qualität und Legitimität des Lobbyings in Europa: Auswertung Schweiz

Um die Analyse kohärent in mehreren Ländern durchführen zu können, hat das Internationale Sekretariat von Transparency International einen einheitlichen Katalog mit 65 Fragen zu den drei Lobbying-Kerndimensionen (Transparenz, Integrität, Zugang) mit insgesamt 10 Subdimensionen entwickelt. Als Antworten standen i.d.R. drei Antwortvarianten zur Verfügung, welche mit einer Drei-Punkte-Skala bewertet wurden (0-1-2).²⁸⁸ Der Punktwert „0“ zeigt dabei eine eher negative Bewertung an, der Punktwert „2“ steht für eine sehr positive Bewertung.

Bei den untenstehenden Antworten handelt es sich um diejenigen Antworten, welche aus den im Fragekatalog zur Auswahl gestandenen Antwortvarianten durch TI Schweiz zur Bewertung der Lobbying-Regulierung und -Praxis in der Schweiz herangezogen wurden.

Definitions

1. To what extent does the law clearly and unambiguously define 'lobbyists' to capture all who lobby professionally including professional lobbyists, public affairs consultancies, and representatives from NGOs, corporations, industry/professional associations, trade unions, think tanks, law firms, faith-based organisations and academics?

0 – No definition/Wholly inadequate definition covering a small proportion of lobbyists

2. To what extent does the law/regulation define 'lobbying targets' in a sufficiently broad manner to include members of national and subnational legislative and executive branches (including advisors) and high level officials in national and subnational public administration, regulatory bodies and private bodies performing public functions?

0 - Lobbying targets are not defined in law / Wholly inadequate definition covering a small proportion of lobbying targets

3. To what extent is the term 'lobbying'/'lobbying activities' clearly and unambiguously defined in law/regulation to include any contact (written or oral communication, including electronic communication) with lobbying targets (see above) for the purpose of influencing the formulation, modification, adoption, or administration of legislation, rules, spending decisions, or any other government program, policy, or position?

0 - No definition/Wholly inadequate definition covering a small proportion of lobbying activity

Transparency

Framing Questions to bear in mind when constructing the narrative for this section: To what extent does the public have sufficient knowledge of (a) who is lobbying public representatives (b) on what issues they are being lobbied (c) when and how they are being lobbied (d) how much is being spent in the process (e) what is the result of these lobbying efforts etc? Is the onus for transparency placed on both lobbyists and public officials/representatives?

Access to Information

4. To what extent is there a comprehensive access to information law that guarantees the public's right to information and access to government data?

1 - Law exists but with inadequacies

5. In practice, to what extent do citizens have reasonable access to information on public sector activities and government data?

1 - In practice, access is not always straightforward/citizens often face obstacles to access

6. Do access to information laws apply to lobbying data?

1 - Some but not all lobbying data accessible under access to information laws

²⁸⁸ In einer kleinen Anzahl von Fällen, in denen keine logische Zwischenposition vorhanden ist, konnte nur ein Minimalwert von «0» oder ein Maximalwert von «2» gewählt werden.

Registration and Disclosure by Lobbyists

7. Is there a lobbyist register in the country?

0 - No register exists

8. Where a register exists, to what extent does it capture all who lobby professionally including professional lobbyists, public affairs consultancies, and representatives from NGOs, corporations, industry/professional associations, trade unions, think tanks, law firms, faith-based organisations and academics in the country?

0 – Wholly inadequate scope covering only a small proportion of lobbyists

9. To what extent are lobbyists required to register in a timely (within 10 days of beginning of lobbying activity) manner?

0 - No compulsory registration

10. To what extent are lobbyists required to report regularly on their lobbying activities and expenditures in a timely manner (max real-time - min quarterly)?

0 – No requirement to report/Reporting less often than annually

11. To what extent are lobbyists and organizations that lobby required to publicly disclose relevant personal and employment information: name of the organization (if applicable); address and contact information; names of all active lobbyists working on behalf of the organization (if applicable)?

1 - Only basic information required to be publicly disclosed (for permanent access to federal parliament only)

12. To what extent are lobbyists and organizations that lobby required to publicly disclose relevant information on lobbying objectives and clients: name of the persons or organizations paying for the lobbying activities; names of the lobbyists' clients; specific subject matter lobbied?

0 - No information required to be publicly disclosed by lobbyists

13. To what extent are lobbyists and organizations that lobby required to publicly disclose relevant information on who they are lobbying and what they are advocating: name and title of the public representative or public body with whom the lobbyist engaged and the date and type of such engagement as well as any information and/or supporting documentation communicated to policymakers?

0 – No requirement to report

14. To what extent are lobbyists and organizations that lobby required to publicly disclose lobbying expenditures, including spending on efforts to support lobbying, loans, sponsorships, retainers, or the purchase of tickets for fundraising events?

0 - No information on expenditures required to be publicly disclosed by lobbyists

15. To what extent are lobbyists and organizations that lobby required to publicly disclose political donations to parties and candidates?

0 - No requirement for public disclosure of political donations

16. To what extent are lobbyists required to publicly disclose 'in kind' contributions: In-kind contributions may include advertising, use of facilities, design and printing, donation of equipment, or the provision of board membership, employment or consultancy work for elected politicians or candidates for office?

0 - No information on 'in-kind' contributions required to be publicly disclosed by lobbyists

17. Is information disclosed by lobbyists publicly available online in a searchable machine-readable open-data format?

0 - Information not available online

18. To what extent do the lobbyists register and provide sufficient/timely information in line with legislative obligations?

0 - No legislative obligations in place

Oversight, Verification and Sanctions

19. To what extent is there an independent, mandated and well-resourced oversight entity charged with managing registration of lobbyists, offering guidance to individuals and organisations, monitoring returns, and investigating apparent breaches or anomalies (this includes powers to investigate complaints made but also to instigate investigations even where no complaint has been lodged)?

0 - No oversight entity exists

20. To what extent is there a pro-active verification mechanism to audit disclosures and reports and detect anomalies?
0 - No verification mechanism exists
21. In practice, to what extent are anomalies detected and followed up on by the oversight body?
0 - Little or no detection of anomalies
22. In practice, to what extent are anomalies detected and reported by others (e.g. investigative journalists) followed up on by the oversight body?
0 - Little or no detection of anomalies
23. To what extent does the law provide for penalties for knowingly filing a false lobbying registration return or failure to file a return?
0 - No penalties exist
24. To what extent are penalties for knowingly filing a false return or failure to file a lobbying registration return implemented in practice?
0 - Never
25. To what extent are oversight bodies required to publicly disclose the names of all individuals or organizations found to have violated lobbying rules or regulations?
0 - No requirement to publicly disclose names of those who violate rules
26. To what extent are the names of all individuals or organizations found to have violated lobbying rules or regulations published in practice?
0 - Never

Legislative Footprint

27. To what extent does the law require the publication of a 'Legislative Footprint' (document that details the time, event, person, and subject of legislators' and senior public officials' contact with a stakeholder) as an annex to all legislative records?
1 - Piecemeal requirements to indicate who has sought to influence legislative or policy making processes in place
28. In practice, do legislators/public officials publish a legislative footprint including details of the time, person, and subject of contacts with stakeholders?
0 - No information on contacts publicly disclosed by legislators/public officials
29. To what extent are senior public officials required to pro-actively publish documentation related to meetings: calendars, agendas, documentation received from lobbyists etc?
0 - No requirement to make documentation related to meetings public
30. To what extent are public representatives (national and subnational legislators) required to pro-actively publish documentation related to meetings: calendars, agendas, documentation received from lobbyists etc?
0 - No requirement to make documentation related to meetings public

Integrity

Framing Questions to bear in mind when constructing the narrative for this section: Is there a robust ethical framework for lobbyists (and companies) and lobbying targets in the country and to what extent is it working? Is the onus for integrity placed on both lobbyists and public officials/representatives?

Post-employment and Pre-employment Restrictions

31. To what extent does the law provide proportionate moratoria or 'cooling off periods' before former members of parliament, senior public servants, ministers and advisers can work as lobbyists?
0 - No cooling off period applied in practice (or if so on a voluntary basis / for very few people only)
32. To what extent do 'cooling off periods' for those who wish to work as lobbyists apply to former members of parliament (national and subnational levels), senior public servants (including in regulatory bodies), members of executive (national and subnational levels) and advisers?
0 - No cooling off period applied in practice (or if so on a voluntary basis / for very few people only)

33. In practice to what extent do former members of parliament, senior public servants, members of the executive and advisers move easily and directly into the lobbying sector?
- 1 - There have been a number of cases of former members of parliament, senior public servants, ministers, ministerial advisers to moving directly into the lobbying sector
34. To what extent does the law require former members of parliament (national and subnational levels), senior public servants (including in regulatory bodies), members of executive (national and subnational levels) and advisers to receive permission from a designated ethics office/agency before taking up an appointment in the private sector where they could lobby their previous employer?
- 0 - No permission required
35. In practice, to what extent do former members of parliament (national and subnational levels), senior public servants (including in regulatory bodies), members of executive (national and subnational levels) and advisers seek permission from a designated ethics office/agency before taking up an appointment in the private sector where they could lobby their previous employer?
- 0 - Never
36. To what extent is there an independent, mandated and well-resourced oversight entity charged with managing post and pre-employment restrictions, offering guidance to individuals and organisations, and investigating apparent breaches or anomalies?
- 0 - No oversight entity exists

Codes of Ethics for public sector employees

37. To what extent is ethical/responsible lobbying addressed in public sector codes of conduct (e.g. do they specify standards on how public officials should conduct their communication with interest groups, specify a duty of documentation of contacts, duty to report unregistered or unlawful lobbying to superiors?)
- 1 - Codes of conduct address ethical lobbying in a piecemeal or insufficient manner
38. To what extent do public sector codes of conduct specify standards on how public officials should deal with conflicts of interest issues?
- 2 - Codes of conduct comprehensively address conflict of interest issues
39. To what extent do public sector codes of conduct specify standards on how public officials should deal with gifts and hospitality issues?
- 2 - Codes of conduct comprehensively address reflect gifts and hospitality issues
40. To what extent do public sector codes of conduct deal comprehensively with interest and asset declaration issues?
- 0 - No code of conduct exists for public officials and/or codes of conduct do not adequately reflect asset declaration issues
41. To what extent is there a complaint mechanism allowing any public official or citizen to report violations of the public sector code of conduct?
- 2 - Robust complaints mechanism exists
42. To what extent are there training and awareness-raising programmes for public officials on integrity issues, including lobbying rules and guidelines?
- 2 - Comprehensive and regular training/awareness-raising on integrity issues

Codes of Ethics for Lobbyists

43. To what extent is there a statutory code of conduct for lobbyists including clear sanctions for failure to adhere to lobbying regulations?
- 0 - No code of conduct exists
44. In practice, to what extent are sanctions applied for failure to adhere to lobbying regulations?
- 0 - Sanctions rarely/never applied
45. To what extent does the law and/or the lobbyists' code of conduct require disclosure regarding and provide restrictions on lobbyists being hired to fill a regulatory, financial decision-making or advisory post in government?
- 0 - No disclosure requirements or restrictions in place

46. To what extent does the law and/or codes of conduct prohibit simultaneous employment as a lobbyist and a public official?
0 - No mention of prohibition of simultaneous employment as a lobbyist and a public official
47. To what extent is there a complaint mechanism allowing any policy-maker or citizen to report violations of the lobbying regulations?
0 - No complaints mechanism exists

Self-regulatory Codes of Ethics for Lobbyists

48. To what extent are there self-regulatory code(s) of ethics managed by professional association(s) for lobbyists or by companies themselves?
1 - Code of ethics exists but it is inadequate
49. To what extent do existing self-regulatory codes of ethics for lobbyists include specific behavioural principles that steer lobbyists away from unethical situations?
1 - Codes mention behavioural principles but are vague and/or incomplete
50. To what extent do existing self-regulatory codes require lobbyists to publicly disclose the identity of who they are representing and what they are lobbying for?
1 - Only basic information required to be publicly disclosed and/or the information is not public
51. To what extent do existing self-regulatory codes prohibit simultaneous employment as a lobbyist and a public official?
0 - No mention of prohibition of simultaneous employment as a lobbyist and a public official
52. To what extent is there a complaint mechanism allowing any member or non-member of the association to report violations of the lobbying code of ethics?
1 - Complaints mechanism exists but is limited in scope
53. To what extent are there reasonably independent mechanisms for the monitoring and enforcement of compliance with the ethics code(s)?
1 - The monitoring mechanism exists but is not independent, or is limited in scope

Equality of Access - The Level Playing Field

Framing Questions to bear in mind when constructing the narrative for this section: Are there are sufficient spaces in the system to allow for diverse participation and contribution of ideas and evidence by a broad range of interests that lead to policies, laws, and decisions which best serve society and broad democratic interests?

Consultation and Public Participation in Decision-making

54. To what extent is the Parliament required by law to allow citizens and the public (corporations and civic organizations) to provide equal input to members regarding items under consideration, with sufficient notice and time incorporated in the legislative process to receive this input?
1 - The legal framework allows for citizens and the public to provide input to parliament, but does not make any provisions regarding equal access and/or sufficient notice and time to receive this input.
55. To what extent does the legal framework lay out in a law or a group of laws the varied means for public participation in the formulation, implementation, and evaluation of policies, including timeframes and specific mechanisms to disseminate public meeting information, attendance and participation rules, instruments and tools to submit comments and opinion on specific policies?
1 - There are some provisions for making public the means of participation in policy, but they are not specific, or they are relegated to policy directives.
56. To what extent does the legal framework explicitly require public authorities to ensure equal participation by all affected groups and stakeholders in decision-making processes?
1 - Some provisions regarding the equal participation of affected groups exist, but they are not specific, or they are relegated to policy directives.

57. In practice, which of the following forms of public participation are routinely used?

- ☒ *Informal consultation with selected groups*
- ☐ *Broad circulation of proposals for comment*
- ☒ *Public notice and calling for comment*
- ☐ *Public meeting*
- ☒ *Posting proposals online*
- ☐ *Advisory/Expert Groups*
- ☐ *Preparatory Public Commission/committee*
- ☒ *Others, please specify: Hearings in the Parliamentary Committees (closed to public)*

58. In practice, to what extent are consultations open to participation from any member of the public?

2 - Consultations are generally open to any member of the public

59. In practice, to what extent are the views of participants in the consultation process made public?

1 - The views of participants in the consultation process are sometimes but not always made public

60. To what extent does the legal framework explicitly require public authorities to provide a detailed justification on why and how various submissions have or have not been taken into account in policy and decision-making processes after consultation?

1 - There are some provisions requiring public authorities to explain whether and how they have considered submissions, but they are not specific, or they are relegated to policy directives.

Advisory/Expert Group Composition

61. To what extent is there a legal obligation to have a balanced composition (between private sector and civil society representatives) of advisory/expert groups?

1 - The law requires meaningful balanced composition between private sector and civil society representatives, but for selected groups only

62. In practice, to what extent is there a balanced composition (between private sector and civil society representatives) of advisory/expert groups?

1 - Advisory groups are sometimes balanced, sometimes not

63. To what extent are lobbyists prohibited from sitting on advisory/expert groups in a personal capacity?

0 - Lobbyists can freely sit on advisory groups in a personal capacity

64. To what extent are corporate executives prohibited from sitting on advisory groups in a personal capacity?

0 - Corporate executives can freely sit on advisory groups in a personal capacity

65. With regard to advisory/expert groups, to what extent is membership information, agendas, minutes and participants' submissions required to be made public?

1 - Information available, but only on request

* * *

4 Berichte und Lobbying-Studien Transparency International

- *Moonlightning in Brussels, Side Jobs and Ethic Concerns at the European Parliament*, Transparency International EU, 2018
- *Politik & Lobbyismus – Transparenz schafft Vertrauen* (Themenschwerpunkt «Schweinwerfer», 12/18), Transparency International Deutschland, 2018
- *Corporate Political Engagement Index*, Transparency International UK, 2018
- *Access All Areas – When EU Politicians Become Lobbyists*, Transparency International EU, 2017
- *Open Data to fight corruption, Case study: The EU and Lobbying*, Transparency International EU, 2016
- *Lobbying in Europe: Hidden Influence, Privileged Access*, Transparency International EU, 2015
- *Responsible Lobbying in Europe, An Overview of Voluntary Lobbying Standards and Practice*, Transparency International Ireland, 2015
- *EU Legislative Footprint, What's the Real Influence of Lobbying?*, Transparency International EU, 2015
- *Accountable Influence, Bringing Lobbying out of the Shadows*, Transparency International UK, 2015
- *Responsible Lobbying, A Short Guide to Ethical Lobbying and Public Policy Engagement for Professionals, Executives and Activists*, Transparency International Ireland, 2015
- *Wise Counsel or Dark Arts? Principles and Guidance for Responsible Corporate Political Engagement*, Transparency International UK, 2015
- *7,000 & counting, Lobby meetings of the European Commission*, Transparency International EU, 2015
- *Korruption in der Schweiz – Einführung in die Rechtsgrundlagen und Risikobereiche*, Rechtswissenschaftliches Skript. Transparency International Schweiz, 2015
- *Transparence et intégrité du lobbying, un enjeu de démocratie, Etat des lieux citoyen sur le lobbying en France*, Transparency International France, 2014
- *Lobbying in Deutschland*, Transparency International Deutschland, 2014
- *Lobbying in Österreich, Wer vertritt wessen Interessen? Was dürfen wir darüber wissen?*, Transparency International Österreich, 2014
- *Lobbying and Democracy, Representing Interests in Italy*, Transparency International Italia, 2014
- *Korruption und Korruptionsbekämpfung in der Schweiz*, Eine Übersicht von Transparency International Schweiz, 2013
- *National Integrity System Bericht Schweiz (NIS)*, Transparency International Schweiz, 2012

5 Literatur

- BAERISWYL OTHMAR (Hrsg.), Lobbying in der Schweiz – Partikulärinteressen unter der Bundeskuppel, Villars-sur-Glâne 2005.
- BAERISWYL OTHMAR, Typisch helvetisch!, in: Baeriswyl Othmar, Lobbying in der Schweiz – Partikulärinteressen unter der Bundeskuppel, Villars-sur-Glâne 2005, S. 45 ff.
- BENICHOU MICHEL, Le lobbying et l'avocat, 23.4.2015, abrufbar unter: https://blogavocat.fr/space/michel.benichou/content/le-lobbying-et-l'avocat_.
- BIAGGINI GIOVANNI et al., Staatsrecht, in: Biaggini Giovanni / Gächter Thomas / Kiener Regina (Hrsg.), 2. Aufl., Zürich / St. Gallen 2015.
- BRUDERER PASCALE, Lobbyisten im Ratssaal, in: Baeriswyl Othmar (Hrsg.), Lobbying in der Schweiz – Partikulärinteressen unter der Bundeskuppel, Villars-sur-Glâne 2005, S. 177 ff.
- BUNDI PIRMIN / EBERLI DANIELA / BÜTIKOFER SANDRA, Zwischen Beruf und Politik: die Professionalisierung in den Parlamenten, in: Vatter Adrian (Hrsg.), Das Parlament in der Schweiz, Macht und Ohnmacht der Volksvertretung, Zürich 2018, S. 315 ff.
- CARONI ANDREA, Die «Symbiose» von Parlamentariern und Lobbyisten: kritische Gedanken (und ein Vorschlag), LeGes (2013/3), S. 579 ff.
- EBNÖTHER CHRISTOPH, Leitfaden durch das politische System der Schweiz, Zürich 2017.
- ETHOS STIFTUNG, Politische und philanthropische Spenden – 100 grösste kотиerte Unternehmen in der Schweiz, Genf 2014.
- ETTER SABINE, Lobbyingtransparenz, Möglichkeiten und Grenzen einer Regelung in der Schweiz, Masterarbeit, ZHAW 2014, <https://biblio.parlament.ch/e-docs/377078.pdf>.
- GAVA ROY / VARONE FRÉDÉRIC / MACH ANDRÉ / EICHENBERGER STEVEN / CHRISTE JULIEN / CHAO-BLANCO CORINNE, Interests groups in Parliament: Exploring MPs' interest affiliations (2000-2011), in: Swiss Political Science Review (2017, 23/1), S. 77-94.
- GREENWALD DAVID M. / SLACHETKA MICHELE L., Protecting Confidential Legal Information, A Handbook for Analyzing Issues Under The Attorney-Client Privilege And The Work Product Doctrine, 2015.
- GROUPE D'ETATS CONTRE LA CORRUPTION (GRECO), 4. Evaluationsrunde, Evaluationsbericht Schweiz, «Prävention von Korruption bei Mitgliedern von Parlamenten, Gerichten und Staatsanwaltschaften», 2.12.2016, www.bj.admin.ch/dam/data/bj/sicherheit/kriminalitaet/korruption/grecoberichte/ber-iv-2016-5-d.pdf.
- GROUPE D'ETATS CONTRE LA CORRUPTION (GRECO), 5. Zwischenbericht über die Konformität der Schweiz, «Transparenz der Parteifinanzierung», 22.6.2018, <https://rm.coe.int/dritte-evaluationsrunde-funfter-zwischenbericht-uber-die-konformitat-d/16808ccb9a>.
- HERCZEG ANNA, Pour un lobbyisme éthique et transparent en Suisse, Rapport de stage, Université de Lausanne, Lausanne 2016.
- HUGI ANDREAS / KAUFMANN RONNY (Hrsg.), Innen- und Aussenpolitik von Unternehmen - Corporate Governance und Public Affairs in der Praxis, Bern 2014.
- JOSITSCH DANIEL, Das Schweizerische Korruptionsstrafrecht Art. 322^{ter} bis Art. 322^{octies} StGB, Zürich / Basel / Genf 2004.
- KÖPPEL PETER, Lobbying und Public Affairs, in: Meckel Miriam / Schmid Beat (Hrsg.), Unternehmenskommunikation: Kommunikationsmanagement aus Sicht der Unternehmensführung, Wiesbaden 2008, S. 187 ff.
- LICHTSTEINER HANS, Die Schweiz – das Land der Verbände, in: Fachzeitschrift für Verbands- und Non-profit-Management (VM) 4/2014, Freiburg 2014, S. 11 ff.
- LINDER WOLF, Politische Kultur, in: Klöti Ulrich et al. (Hrsg.), Handbuch der Schweizer Politik, 4. Aufl., Zürich 2006, S. 15 ff., (zit.: LINDER, Politische Kultur).
- LINDER WOLF, Schweizerische Demokratie, Institutionen – Prozesse – Perspektiven, 3. Aufl., Bern 2012.

- MOLINARO ALEXANDRA FILOMENA, Besonderheiten des Lobbyings in der Schweiz: Chancen und Grenzen, Rahmenbedingungen aus Deutschland, Österreich und der EU auf die Schweiz zu übertragen, Masterarbeit, Università della Svizzera italiana, Lugano 2016.
- NATER HANS / ZINDEL GAUDENZ G., Kommentar zu Art. 13 BGFA, in: Fellmann Walter / Zindel Gaudenz G. (Hrsg.), Kommentar zum Anwaltsgesetz: Bundesgesetz über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte (Anwaltsgesetz, BGFA), 2. Aufl., Zürich 2011.
- NIGGLI MARCEL A. / WIPRÄCHTIGER HANS (Hrsg.), Basler Kommentar Strafrecht II, 3. Aufl., Basel 2013.
- OESCHGER MAGNUS, Parlamentarische Unvereinbarkeiten und Ausstandspflichten, in: Parlament, Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen SGP, Nr. 1/18, S. 3 ff., Zürich 2018.
- PARLAMENT, Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen SGP, Nr. 1/18 – Schwerpunkt Tätigkeiten neben dem Parlamentsmandat: Wie weit sollen Offenlegungspflichten, Unvereinbarkeiten und Ausstandspflichten gehen?, Zürich 2018.
- PÉCLAT MARTIN / STEFANO PUDDU, Swiss Politicians' Ties: A Comprehensive Dataset, in: Swiss Political Science Review (2017, 23/2), S. 175-190.
- PIETH MARK, Strafgesetzbuch 19. Titel: Bestechung, in: Niggli M. / Wiprächtiger H. (Hrsg.), Basler Kommentar Strafrecht II, 3. Aufl., Basel 2013, S. 2849 ff.
- SAGER FRITZ / PLEGER LYN, Lobbying im Bundeshaus: der direkte Draht ins Parlament, in: Vatter Adrian (Hrsg.), Das Parlament in der Schweiz, Macht und Ohnmacht der Volksvertretung, Zürich 2018, S. 263 ff.
- SÄGESSER THOMAS, Selbstregulierung für Lobbyingtätigkeiten, LeGes (2013/3), 645 ff.
- SCHNURRENBERGER MARCO, Lobbying in der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats, Bachelorarbeit ZHAW School of Management and Law, Winterthur 2018.
- SCIARINI PASCAL, Etude sur le revenu et les charges des parlementaires fédéraux, in : Sciarini Pascal et al. & Services du Parlement, Genf 2017.
- STRATENWERTH GÜNTER, Schweizerisches Strafgesetzbuch. Handkommentar, 3. Aufl., Bern 2013.
- TRECHSEL STEFAN / PIETH MARK (Hrsg.), Praxiskommentar StGB (PK-StGB), 3. Aufl., Zürich 2018.
- TRECHSEL STEFAN / JEAN-RICHARD MARC, Art. 322^{ter}ff. in: Trechsel / Pieth, PK-StGB, 3. Aufl., Zürich 2018.
- TSCHANNEN PIERRE, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 3. Aufl., Bern 2011.
- VATTER ADRIAN, Einleitung und Überblick: Macht und Ohnmacht des Parlaments, in: Vatter Adrian (Hrsg.), Das Parlament in der Schweiz, Macht und Ohnmacht der Volksvertretung, Zürich 2018, S. 17 ff.
- VAN WASSENHOVE STANISLAS / PORTIER PHILIPPE, Le lobbying une activité nouvelle pour les avocats, 8.2.2016, abrufbar unter: www.avocatdufutur.com/2016/02/le-lobbying-une-activite-nouvelle-pour-les-avocats.html.
- VON GREYERZ SALOME, Der Umgang der Verwaltung mit der Lobbyarbeit: zwei Praxisbeispiele aus der Gesundheitspolitik, LeGes (2013/3), 585 ff.
- VON WYSS MORITZ, Kommentar zu Art. 161 BV, in: Ehrenzeller Bernhard / Schindler Benjamin / Schweizer Rainer J. / Vallender Klaus A. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich et al. 2014.

6 Abkürzungsverzeichnis

a.a.O.	am anderen Ort
AB	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
aBR	Altbundesrat/rätin
Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts
Aufl.	Auflage
AWMP	Allianz der Wirtschaft für eine massvolle Präventionspolitik
AZ	Aargauer Zeitung
BBI	Bundesblatt
BGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts
BGBI.	Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich
BGFA	Bundesgesetz über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte vom 23. Juni 2000 (SR 935.61)
BGÖ	Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung vom 17. Dezember 2004 (SR 152.3)
BöB	Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen vom 16. Dezember 1994 (SR 172.056.1)
BPG	Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 (SR 172.220.1)
BPRA	Bund der Public Relations Agenturen der Schweiz
BPV	Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 (SR 172.220.111.3)
bspw.	beispielsweise
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
CVP	Christlichdemokratische Volkspartei Schweiz
d.h.	das heisst
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDÖB	Eidgenössischer Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter
EFD	Eidgenössisches Finanzdepartement
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EPA	Eidgenössisches Personalamt
et al.	und andere
EU	Europäische Union
EVP	Evangelische Volkspartei
FDP	Freisinnig Demokratische Partei der Schweiz

FIFA	Fédération Internationale de Football Association
FINMA	Eidgenössische Finanzmarktaufsicht
Greco	Staatengruppe gegen Korruption (Europarat)
GPK	Geschäftsprüfungskommission
GRN	Geschäftsreglement des Nationalrats vom 3. Oktober 2003 (SR 171.13)
Hrsg.	Herausgeber
ICCO	International Communications Consultancy Organisation
i.d.R.	in der Regel
IG	Interessengemeinschaft / Informationsgruppe
insb.	insbesondere
IPRA	International Public Relations Association
Kap.	Kapitel
KdK	Konferenz der Kantonsregierungen
KVF	Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen
LeGes	Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung
lit.	litera (Buchstabe)
NGO	Nicht-Regierungsorganisation(en)
NIS	National Integrity System Bericht Schweiz (TI Schweiz, 2012)
NR	Nationalrat / Nationalrätin
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
m.a.W.	mit anderen Worten
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OV-BR	Organisationsverordnung für den Bundesrat vom 29. November 2013 (SR 172.111)
PA	Public Affairs
Pa.lv.	Parlamentarische Initiative
ParlG	Bundesgesetz über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002 (SR 171.10)
ParlVV	Verordnung der Bundesversammlung zum Parlamentsgesetz und über die Parlamentsverwaltung vom 3. Oktober 2003 (SR 171.115)
PG	Parlamentariergruppe(n)
PR	Public Relations
PRG	Bundesgesetz über Bezüge und Infrastruktur der Mitglieder der eidgenössischen Räte und über die Beiträge an die Fraktionen vom 18. März 1988 (SR 171.21)
RKGK	Regierungskonferenz der Bergkantone
RTS	Radio Télévision Suisse
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (SR 172.010)
RVOV	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 2018 (SR 172.010.1)
Rz.	Randziffer
SAB	Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete
SDA	Schweizerische Depeschenagentur
Seco	Staatssekretariat für Wirtschaft

SGK	Kommission für Soziale Sicherheit und Gesundheit
SPAG	Schweizerische Public Affairs Gesellschaft
SPK-N / -S	Staatspolitische Kommission des Nationalrats / des Ständerats
SP	Sozialdemokratische Partei Schweiz
SR	Ständerat / Ständerätin
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
SRF	Schweizer Radio und Fernsehen
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937 (SR 311.0)
SVP	Schweizerische Volkspartei
TI Schweiz	Transparency International Schweiz
UREK	Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
u.a.	unter anderem
u.v.m.	und vieles mehr
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
vgl.	vergleiche
VIG	Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfahren vom 18. März 2005 (SR 172.061)
VIV	Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren (Vernehmlassungsverordnung, VIV) vom 17. August 2005 (SR 172.061)
WAK	Kommission für Wirtschaft und Abgaben
z.B.	zum Beispiel
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert
z.T.	zum Teil

Transparency International Schweiz
Schanzeneckstrasse 25
Postfach
3001 Bern

+41 (0)31 382 35 50

info@transparency.ch
www.transparency.ch

www.twitter.com/transparency_ch
www.facebook.com/transparency.ch