

Ständerat

Conseil des Etats

Consiglio degli Stati

Cussegl dals stadis



Staatspolitische Kommission
CH-3003 Bern

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

Bericht über die Ergebnisse der Vernehmlassung

Bern, Juni 2018



1 Ablauf des Verfahrens

Die Vernehmlassung über den Vorentwurf vom 18. Januar 2018 zur Umsetzung der parlamentarischen Initiative «15.438 s Eine Regelung für transparentes Lobbying im eidgenössischen Parlament» wurde am 25. Januar 2018 eröffnet. Die Frist für die Eingabe von Stellungnahmen endete am 2. Mai 2018. Zur Stellungnahme eingeladen wurden die Kantonsregierungen, die Konferenz der Kantonsregierungen, die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien und die gesamtschweizerischen Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete sowie der Wirtschaft und weitere interessierte Kreise.

Die vorgeschlagenen Änderungen des Parlamentsgesetzes und der Parlamentsverwaltungsverordnung regeln den Zugang von Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter in das Parlamentsgebäude.

26 Kantonsregierungen sowie die KdK und die Confédération des Gouvernements de Suisse occidentale, acht in der Bundesversammlung vertretene politische Parteien, neun Dachverbände und 68 andere Organisationen, Unternehmen und Einzelpersonen haben geantwortet. Insgesamt gingen somit **113 Stellungnahmen** ein.

2 Stellungnahmen der Kantonsregierungen und der KdK

Es sind Antworten von allen 26 Kantonsregierungen eingegangen. Vier davon (UR, SZ, SG, AG) haben jedoch mitgeteilt, dass sie auf eine Stellungnahme verzichten. 11

Kantonsregierungen beschränken ihre Stellungnahme auf die Frage des Zugangs in das Parlamentsgebäude für die Vertreterinnen und Vertreter der Kantone. Die anderen 11 Kantonsregierungen äussern sich auch generell zur Vorlage.

2.1 Zugang für die Vertreterinnen und Vertreter der Kantone

In mehreren Stellungnahmen wird hervorgehoben, dass die Arbeit der Vertreterinnen und Vertreter der Kantonsregierungen nicht zu vergleichen ist mit der Lobbytätigkeit von Verbänden, Organisationen und Unternehmen (ZH, BE, ZG, FR, TI, VD, VS, NE, GE, JU). Es wird die institutionelle Bedeutung der Kantone im föderalen Bundesstaat betont. Vertreterinnen und Vertreter der Kantonsregierungen sollen deshalb über Dauerausweise verfügen. Verschiedene Kantonsregierungen halten fest, dass die aktuelle Praxis gut funktioniert und diese beizubehalten ist (ZH, BE, LU, SO, BS, BL, SH, AR).

Es besteht jedoch keine Einigkeit darüber, ob die Abgabe von Dauerausweisen an Kantonsvertreterinnen und –vertreter rechtlich normiert werden soll. Mehrere Kantonsregierungen würden eine formelle Regelung des Zutritts ihrer Vertreterinnen und Vertreter begrüssen (BE, ZG, SO, FR, TI, VD, VS, NE, GE, JU). Gemäss SO und NE könnte dies gemäss dem Vorschlag der Kommissionsminderheit erfolgen: Kantonsvertreter sollten ihre Zutrittsausweise unabhängig von Mitgliedern der Bundesversammlung erhalten. GE möchte, dass die Vertretungen der Kantonsregierungen einerseits über spezifische Zutrittsausweise verfügen sollten, es andererseits aber auch den Parlamentsmitgliedern nach wie vor möglich sein sollte, den Vertreterinnen und Vertretern der Kantone Zutrittsausweise abzugeben. ZH und LU sprechen sich explizit gegen eine formelle Regelung der Ausstellung der Zutrittsausweise für Kantonsvertreter aus: Entsprechende Dauerausweise sollen gemäss



Vorschlag der Kommissionsmehrheit weiterhin von der Verwaltungsdelegation im Rahmen ihres diesbezüglichen Handlungsspielraums ausgestellt werden können, ohne dass ein rechtlicher Anspruch geschaffen wird (ZH).

Die Konferenz der Kantonsregierungen schliesslich hält in ihrer Stellungnahme fest, dass sich die aktuelle Praxis der Ausstellung von Zutrittsausweisen für die Vertreterinnen und Vertreter der KdK und der Direktorenkonferenzen bewährt hat. Deshalb erscheint ihr der Vorschlag der Kommissionsmehrheit, wonach die Verwaltungsdelegation wie bisher einen gewissen Handlungsspielraum bei der Vergabe der Zutrittsausweise haben soll, im Sinne der Kontinuität als zweckmässig.

Die Conférence des Gouvernements de Suisse occidentale schliesslich hält wie verschiedene Kantone fest, dass es sich bei den Vertreterinnen und Vertretern der Kantonsregierungen nicht um Lobbyisten handelt. Deren Zugang sei deshalb zu gewährleisten und rechtlich festzuhalten.

2.2 *Generelle Beurteilung der Vorlage*

Von denjenigen 11 Kantonsregierungen, welche sich auch zu anderen Aspekten der Vorlage äussern, spricht sich die überwiegende Mehrheit (LU, OW, NW, GL, ZG, BS, BL, AR, AI, GR) für die Regelung des Zugangs der Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter ins Parlamentsgebäude gemäss Vorschlag der Kommissionsmehrheit aus. Diese Kantonsregierungen begrüssen die kostengünstige, vollzugstaugliche, einfache Regelung sowie die erhöhte Transparenz. GL, ZG, GR begrüssen explizit, dass die Vergabe von Zutrittsausweisen nicht durch ein parlamentarisches Organ geschieht. Es werden vereinzelt Änderungen am Entwurf vorgeschlagen: Gemäss NW sollten den Ratsmitgliedern keine Beschränkungen auferlegt werden, wem sie einen Zutrittsausweis abgeben wollen. Aufgrund der erhöhten Anforderungen an die Transparenz sei dies nicht nötig. Gemäss GL könnten die Bestimmungen über das öffentliche Register gemäss dem Vorschlag der Minderheit in die Mehrheitslösung integriert werden. ZG ist der Ansicht, dass gewisse Elemente vom Gesetz in die Verordnung verschoben werden könnten.

Einzig TG begrüsst explizit die Stossrichtung des Vorschlags der Kommissionsminderheit. Dieser gehe in die richtige Richtung, es müssten jedoch noch gewisse Anpassungen auf Verordnungsstufe vorgenommen werden. So sei zumindest eine stichprobenweise Überprüfung der im öffentlichen Register gemachten Angaben vorzusehen.

3 *Stellungnahmen der politischen Parteien*

Es sind Stellungnahmen von acht politischen Parteien eingegangen.

3.1 *BDP, CVP, FDP, GLP, SVP: Kein Handlungsbedarf im Sinne der Vorlage*

Fünf Parteien bezweifeln grundsätzlich, ob ein Handlungsbedarf besteht (BDP, CVP, FDP, GLP, SVP). Die BDP, die CVP, die FDP und die SVP sind der Ansicht, dass sich die aktuelle Praxis bewährt hat. Es sei richtig, dass die Verantwortung für die Abgabe von Zutrittsausweisen an Interessenvertreter bei den Ratsmitgliedern liegt. Ein



Akkreditierungssystem wird als zu aufwändig erachtet und abgelehnt. Die BDP erachtet das aktuelle System als fair, weil alle Interessenvertreter die Möglichkeit haben, Zugang zu den Politikern zu erhalten. Zum andern werde mit der geltenden Lösung auch die Anzahl der Personen beschränkt, welche Zutritt zum Bundeshaus haben. Für die CVP ist die Eigenverantwortung der Parlamentsmitglieder zentral. Sie sieht keinen Mehrwert in der Vorlage. Auch die FDP ist der Ansicht, dass das aktuelle System gut funktioniert, schlank ist und auf der Eigenverantwortung der Ratsmitglieder basiert. Für sie ist eine zahlenmässige Beschränkung der Zutrittsausweise für Interessenvertreter auch deshalb nicht notwendig, weil Lobbyismus sowieso häufig ausserhalb des Bundeshauses geschieht. Auch die SVP weist darauf hin, dass die Vorlage das Lobbying ausserhalb des Bundeshauses nicht tangiert. Ein neues kompliziertes Regelwerk nur für den Zugang zum Parlamentsgebäude brauche es jedoch nicht. Die SVP spricht sich insbesondere gegen das ihrer Ansicht vollzugsuntaugliche Konzept der Kommissionsminderheit aus. Aber auch das Mehrheitskonzept würde mehr Aufwand als die heutige Lösung mit sich bringen. Die SVP sieht weder ein wirkliches Problem, noch Handlungsbedarf.

Für die GLP ist die Frage der Regelung des Zutritts in das Parlamentsgebäude nicht zentral. Sie bezweifelt, ob die Beschränkung der Zahl der Zutrittsausweise das geeignete Instrument ist, um Transparenz darüber herzustellen, welche Interessen im Parlamentsgebäude vertreten werden. Vielmehr müsste man bei den Parlamentsmitgliedern selber ansetzen, welche die stärksten Lobbys vertreten würden. Parlamentsmitglieder würden in Kommissionen direkt finanzielle Eigeninteressen vertreten. Deshalb wäre es sinnvoller, Ausstandsregelungen für Parlamentsmitglieder vorzusehen als Zugangsbeschränkungen für Lobbyisten.

Auch wenn alle diese Parteien grundsätzlich sehr skeptisch gegenüber der Vorlage sind, so sprechen sich doch alle für grösstmögliche Transparenz aus: Die BPD befürwortet ein öffentliches Register. Die CVP begrüsst grundsätzlich Bestrebungen, die Transparenz über Personen, welche Zutritt zum Parlamentsgebäude haben, zu erhöhen. Die FDP kann dem Anliegen zustimmen, wonach Agenturlobbyisten mit Zutrittsausweisen im bestehenden öffentlichen Register nicht nur ihre Arbeitgeber, sondern auch die Mandate angeben müssen. Dies begrüsst auch die GLP. Im Sinne der Transparenz würde es auch die SVP begrüssen, wenn die Identifikation (Name, Funktion, Unternehmen/Organisation) sämtlicher Inhaber von Zutrittsausweisen auf der Webseite des Parlamentes aussagekräftiger publiziert und auf den Badges aufgedruckt würde.

3.2 *EVP, Grüne und SP: Handlungsbedarf besteht*

Grundsätzlichen Handlungsbedarf orten die EVP, die Grünen und die SP. Einzig die EVP unterstützt aber die vorgeschlagenen Regelungen: Es soll möglichst grosse Transparenz über Personen herrschen, die Zutritt zum Parlamentsgebäude haben. Zudem soll die Anzahl dieser Personen überschaubar bleiben. Die EVP befürwortet, dass die Verantwortung für den Zugang von Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter bei den Parlamentsmitgliedern belassen werden soll. Ebenso ist sie dafür, dass die Ratsmitglieder nur noch einen Ausweis an Lobbyisten abgeben können. Auch die Festhaltung der Praxis, wonach Tagesbesucher begleitet werden müssen, wird von der EVP begrüsst. Ebenso spricht sich die EVP dafür aus, dass die Interessenvertreter diejenigen Angaben machen müssen, welche im Projekt der SPK gefordert werden. Die EVP spricht sich somit für die Vorschläge der Kommissionsmehrheit



aus, empfiehlt aber bei zwei Bestimmungen, die Vorschläge der Minderheit aufzunehmen, so in Art. 69a Abs. 2 PalrG und in Art. 16a Abs. 3 ParlVV.

Die Grünen und die SP finden die Vorschläge der SPK jedoch ungenügend. Gemäss beiden Parteien soll ein von den einzelnen Parlamentsmitgliedern unabhängiges Organ für die Akkreditierung von Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter zuständig sein. Diese sollen alle gleichbehandelt werden. Die Ausstellung von Zugangsausweisen soll von der Einhaltung der Transparenzvorschriften abhängig sein. Die Grünen lehnen den Vorschlag der Kommissionsmehrheit ab, die SP könnte ihm nur als Minimallösung zustimmen. Dem Vorschlag der Minderheit könnten die Grünen nur dann zustimmen, wenn die Bestimmungen, wonach Parlamentsmitglieder Ausweise für Interessenvertreter und –vertreterinnen ausstellen lassen können, gestrichen werden. Auch die SP gibt dem Vorschlag der Minderheit den Vorzug, da dieser zumindest ein Akkreditierungssystem vorsieht. Allerdings bemängelt sie am Minderheitsvorschlag, dass durch die darin vorgesehene Schaffung mehrerer Kategorien von Interessenvertreterinnen und –vertreter Ungleichheiten geschaffen werden. Sie empfiehlt deshalb, entsprechende Korrekturen im Konzept der Minderheit vorzunehmen. Auch die Grünen sprechen sich gegen diese Ungleichbehandlung der verschiedenen Organisationen und gegen die Privilegierung der Lobbyagenturen aus. Die SP ist zudem der Ansicht, dass Ratsmitglieder nur noch an Familienangehörige Zutrittsausweise vermitteln können. Persönliche Mitarbeitende würden keinen dauerhaften Zutritt brauchen. Sollten sie ihn dennoch gemäss der Vorlage erhalten, dann sollten für sie die gleichen Transparenzvorschriften gelten wie für die Interessengruppen. Auch Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter mit Tagesausweis sollten den Offenlegungspflichten unterstehen. Schliesslich ist die SP der Meinung, dass keine Höchstzahlen für Zutrittsausweise festgelegt werden sollen, da dadurch nur Ungleichbehandlungen entstehen würden. Sowohl die Grünen wie auch die SP sind schliesslich der Meinung, dass weitere Offenlegungsregeln geschaffen werden sollen, so z.B. bezüglich der Spenden an Ratsmitglieder, an Parteien oder Abstimmungskampagnen.

4 Stellungnahmen der gesamtschweizerischen Dachverbände

4.1 *Gematschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete: Kein Handlungsbedarf*

Stellung genommen haben der Schweizerische Städteverband und die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB). Der Städteverband möchte an der bisherigen Praxis festhalten, wonach er wie auch der Gemeindeverband je zwei Dauerausweise erhalten. Die SAB vertritt die Auffassung, dass sich das geltende System bewährt hat und kein Handlungsbedarf für Änderungen besteht. Gemäss dem aktuellen System, wonach jedes Ratsmitglied zwei Zutrittsausweise vergeben kann, seien bereits genügend Beschränkungen vorgesehen, zumal viele Ratsmitglieder gar keine Zutrittsausweise vergeben würden. Indem die Ausweise durch die Parlamentsmitglieder vergeben werden, würde unter den verschiedenen Interessen ein Ausgleich stattfinden. Sollte die Vorlage dennoch gegen den Willen der SAB weiterverfolgt werden, dann würde sie eine Regelung begrüssen, wonach in erster Linie die im Vernehmlassungsgesetz vorgesehenen Organisationen Zutrittsausweise erhalten.



4.2 Gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft: Kaum Unterstützung für die Vorlage

Sieben gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft haben eine Stellungnahme eingereicht. Travail.Suisse teilte mit, dass sie an einer Teilnahme am Vernehmlassungsverfahren verzichte.

Die Mehrheit der Wirtschaftsverbände (economiesuisse, der Schweizerische Gewerbeverband sgV, der Schweizerische Arbeitgeberverband SAV, die Schweizerische Bankiervereinigung SBV) spricht sich gegen eine neue Regelung und für den Status quo aus. Economiesuisse und SAV begrüßen am Vorschlag der Mehrheit, dass auf ein Akkreditierungssystem, das keine Gleichbehandlung aller Interessen erlaubt hätte, verzichtet wird. Hingegen wird die vorgeschlagene Reduktion der Zutrittsausweise von den vier Verbänden als sachlich nicht begründet kritisiert. Es wird darauf hingewiesen, dass gar nicht so viele Zutrittsausweise an Interessenvertreter abgegeben werden, da viele Parlamentsmitglieder gar keine Ausweise abgeben. Economiesuisse und SAV sprechen sich auch gegen die Publikation der Auftraggeber von Lobbying-Firmen aus: Dadurch entstehe eine Ungleichbehandlung mit den Parlamentsmitgliedern, welche selber eine solche Rolle haben können und ihre Auftraggeber auch nicht angeben müssten. Auch scheint es economiesuisse, dem sgV und dem SAV nicht praktikabel, dass Personen mit Tagesausweis von Ratsmitgliedern begleitet werden müssen. Economiesuisse, sgV, SAV machen zudem auf die Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen Familienmitgliedern, persönlichen Mitarbeitenden und Interessenvertretern aufmerksam. Auf gar keine Gegenliebe bei economiesuisse, sgV, SAV und SBV stösst der Vorschlag der Minderheit, weil dieser unterschiedliche Kategorien von Interessen und ein «kleines Akkreditierungssystem» für bestimmte Gruppen von Interessenvertretern vorsieht. Der Vorschlag bringe zudem eine nicht gewollte Stärkung der kommerziellen Interessenvertretung, meint economiesuisse.

Vorbehalte gegen die Vorlage haben auch der Schweizerische Bauernverband sbv und der Schweizerische Gewerkschaftsbund SGB, wobei sie sich nicht grundsätzlich gegen eine Neuregelung des Zugangs zum Parlamentsgebäude aussprechen. Der SGB lehnt jedoch die vorgeschlagene Umsetzung ab. Der sbv begrüsst, dass die Verantwortung für die Vergabe von Zutrittsausweisen bei den Ratsmitgliedern bleibt. Beide Verbände sprechen sich jedoch dagegen aus, dass von den beiden Zutrittskarten nur noch eine an eine Lobbytätigkeit ausübende Person abgegeben werden darf, weil hier Abgrenzungsschwierigkeiten zu den persönlichen Mitarbeitenden und Familienmitgliedern entstehen. SGB und sbv schlagen deshalb die Streichung vom zweiten Satz in Art. 69b Abs. 1 ParlG gemäss Entwurf der Mehrheit vor. Hingegen begrüßen SGB und sbv die in der Vorlage vorgesehenen Offenlegungspflichten.

Handlungsbedarf sieht der Kaufmännische Verband, wobei er sich weder mit dem Vorschlag der Mehrheit, noch mit dem Vorschlag der Minderheit anfreunden kann. Der Verband plädiert für einen gleichen Zugang für alle Interessenvertretenden unter der Bedingung, dass diese vorgängig in einer öffentlichen Liste mit Angabe aller Auftraggeber eingetragen worden sind. Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter, die sich registriert haben, sollen Tagesausweise erhalten.



5 Weitere Stellungnahmen

Es sind 68 weitere Stellungnahmen von verschiedenen Organisationen, Unternehmen und Einzelpersonen eingegangen. Organisationen und Unternehmen sollen nachfolgend getrennt abgehandelt werden, wobei bei den Organisationen eine Unterteilung nach Art der von ihnen vertretenen Interessen vorgenommen wurde.

5.1 Stellungnahmen von Branchenverbänden für Interessenvertretung

Es sind Eingaben von zwei Branchenverbänden für Interessenvertretung eingegangen, wobei sich beide negativ gegenüber der Vorlage äussern.

Der Bund der Public Relations Agenturen der Schweiz (BPRA) erachtet die Vorlage nicht als zielführend und kritisiert insbesondere, dass das Kriterium der Beschränkung des Zugangs für Interessenvertretende im Vordergrund steht. Wenn die Zutrittsausweise durch Parlamentsmitglieder vermittelt werden, dann sei keine chancengleiche Behandlung der verschiedenen Organisationen möglich. Es sei deshalb der Weg der Minderheit weiterzuverfolgen, wonach die Prüfung der Registereinträge und die Ausstellung der Dauerausweise der Verwaltungsdelegation obliegt. Eine solche Lösung sei nicht so teuer, wie von der Kommission geschätzt.

Die Schweizerische Public Affairs Gesellschaft (SPAG) begrüsst, dass der Zugang von Interessenvertretenden zum Parlamentsgebäude mit der Offenlegung von Arbeitgebern und Auftraggebern verbunden ist. Hingegen kritisiert die SPAG, dass Zutrittsausweise nach wie vor durch Parlamentsmitglieder vermittelt werden sollen. Dies bedeute eine Ungleichbehandlung der professionell tätigen Lobbyistinnen und Lobbyisten und begünstige die Klientelwirtschaft. Kritisiert wird auch, dass all jenen Interessenvertretern der Zugang verweigert werden soll, welche «diesen bisher über Tagesbesuchs-Badges bekommen konnten». Die SPAG ist ebenfalls irritiert darüber, dass das Leitmotiv der neuen Regelung die grösstmögliche Beschränkung des Zugangs für Interessenvertretende sein soll. Offenbar sei hier das subjektive Empfinden einzelner Parlamentsmitglieder und nicht die objektive Zahl der Ausweise wegleitend gewesen. Auch die SPAG bezweifelt die veranschlagten Kosten. Transparenz und Glaubwürdigkeit der Institutionen dürften zudem durchaus etwas kosten. Die SPAG verweist in diesem Zusammenhang auf den ersten von der Kommission im Anhang zu ihrem Bericht vom 21. Februar 2017 publizierten Vorentwurf, welcher im Bericht nicht wiederaufgenommen wurde. Dieser habe einen gangbaren Weg vorgezeichnet.

Die SPAG unterstützt, mit einigen Anpassungsvorschlägen, die Stossrichtung des Vorschlags der Kommissionsminderheit. Positiv an diesem Vorschlag sei, dass das Prüfen der Registereinträge und das Ausstellen der Dauerausweise der Verwaltungsdelegation obliegt. Hingegen wird an diesem Vorschlag kritisiert, dass verschiedene Kategorien von Interessenvertretungen geschaffen werden. So sei ein privilegierter Zugang der Wirtschaftsverbände kaum haltbar, ebenso wenig wie die Schaffung einer eigenen Kategorie für Lobbyagenturen und Anwaltskanzleien. Dadurch würden kleine, temporäre Interessengruppen benachteiligt. Die SPAG schlägt deshalb konkret vor, dass Ratsmitglieder Dauerausweise nur für Familienmitglieder oder persönliche Mitarbeitende ausstellen lassen können, während für die Ausstellung von Dauerausweise an Interessenvertretende allein die Verwaltungsdelegation zuständig ist. Inhaber von Dauerausweisen sind in ein öffentliches



Register einzutragen. Für dieses Register sind die Kriterien der SPAG anzuwenden. Schliesslich empfiehlt die SPAG, den Vorschlägen der Minderheit für die Regelungen in der ParlVV zu folgen, wobei allerdings nur eine Kategorie von Interessen vorzusehen sei.

5.2 *Stellungnahmen von weiteren Wirtschafts- und Berufsverbänden*

20 Wirtschafts- und Berufsverbände haben Stellungnahmen eingegeben. Dabei übernehmen sechs Verbände die Stellungnahme der SPAG. Sie sprechen sich somit gegen die Vergabe von Zutrittsausweisen an Interessenvertreter durch Parlamentsmitglieder aus und plädieren dafür, dass ein parlamentarisches Organ diese Aufgabe übernehmen soll. Sie befürworten die Stossrichtung der Kommissionsminderheit, sprechen sich jedoch gegen die Bildung von Kategorien für verschiedene Interessengruppen aus. Alle sollen den gleichen Zutritt zum Parlamentsgebäude haben. Fünf weitere Wirtschafts- und Berufsverbänden äussern sich ähnlich wie die SPAG.

Vier Organisationen (Centre patronal, hotelleriesuisse, Santésuisse, Schweizerischer Tourismusverband) sprechen sich hingegen gegen die Schaffung eines Gremiums aus, welches darüber entscheidet, wer als Lobbyist das Bundeshaus aufsuchen darf. Gemäss Santésuisse braucht es keinen moralischen Schiedsrichter, der über die Anzahl und Art der Interessenvertretung entscheidet.

Auf Ablehnung bei etlichen Wirtschafts- und Berufsverbänden stösst der Vorschlag, dass Parlamentsmitglieder nur noch einen Zutrittsausweis für Interessenvertreter abgeben können. Sieben Verbände sprechen sich explizit gegen diese Neuerung aus. Ebenso wird kritisiert, dass Tagesbesucher von Parlamentsmitgliedern begleitet werden sollen.

Der Schweizerische Anwaltsverband begrüsst eine Regelung und ist der Ansicht, dass er im Falle einer Regelung im Sinne der Kommissionsminderheit als gesamtschweizerische Dachorganisation der Wirtschaft zu betrachten und somit den privilegierten Zugang gemäss Art. 16b^{bis} Abs. 1 Bst. c ParlVV geniessen würde. Auch die Fédération romande des consommateurs (FRC) will im Falle einer solchen Regelung die gleiche Behandlung wie eine Dachorganisation erhalten. Sie spricht sich aber grundsätzlich gegen solche Regelungen aus, die bestimmte Kreise privilegieren. Im Weiteren spricht sich die FRC dafür aus, dass auch Tagesbesucher angeben müssen, für wen sie tätig sind.

Der mit der Vorlage geforderte Ausbau der Offenlegungspflichten wird begrüsst. Einzig die Fédération des Entreprises Romandes (FER) stellt die Frage, ob mit der neuen Regelung das Berufsgeheimnis noch gewahrt ist. Die Lobbyisten sollen deshalb nicht gezwungen werden, ihre Mandate anzugeben, sondern sie sollen allgemein über die Art ihrer Aktivitäten im Parlament Auskunft gegeben. Die FER spricht sich gegen die Abgabe von Zutrittsausweisen an ehemalige Ratsmitglieder aus und stellt die Frage, wieso Familienmitglieder Dauerausweise erhalten sollen.

5.3 *Stellungnahmen von weiteren Verbänden und Organisationen*

17 weitere Verbände und Organisationen haben Stellungnahmen eingegeben, wovon sich zwei spezifisch mit der Kontrolle von Lobbying beschäftigen (Transparency International und



Lobbywatch). 15 dieser 17 Vernehmlasser äussern sich explizit zu den Vorschlägen der Kommissionsmehrheit und der Kommissionsminderheit und lehnen beide ab.

Transparency International (TI) bedauert, dass sich die Vorlage auf die Frage des Zugangs zum Parlamentsgebäude beschränkt. Statt dessen verlangt TI eine umfassende Regelung von Lobbytätigkeiten. Dabei soll ein öffentliches Register geschaffen sowie ein Parlamentsgremium für die Akkreditierung und Kontrolle der Lobbyierenden und allenfalls Sanktionierung derselben vorgesehen werden. Für die Registeraufnahme und die Erteilung der Zutrittsbewilligungen sollten die Prinzipien der Chancengleichheit und der Nicht-Diskriminierung gelten. Schliesslich sind verbindliche Verhaltensregeln vorzusehen. Vor diesem Hintergrund spricht sich TI sowohl gegen den Vorschlag der Kommissionsmehrheit, wie auch denjenigen der Kommissionsminderheit aus. Einzig begrüssenswert findet TI den Vorschlag, dass Interessenvertreter auch ihre Aufträge bzw. Auftraggeber angeben müssen. Was die Registrierung und die Erteilung von Zutritten zum Parlamentsgebäude betrifft, so möchte TI gerne am ersten von der Kommission im Anhang zu ihrem Bericht vom 21. Februar 2017 publizierten Vorentwurf anknüpfen, wonach sich Interessenvertreter zuerst registrieren müssen, um dann Zutritt zu erhalten. Ebenfalls gemäss diesem Vorschlag sollten die Zutritte nicht mehr für eine ganze Legislatur erteilt werden. Am Vorschlag der Kommissionsminderheit begrüsst TI, dass die Verwaltungsdelegation als zuständiges Organ vorgesehen ist und Verhaltensregeln für Interessenvertreter festgelegt werden. Diese müssten nach Ansicht von TI jedoch noch ergänzt und ein Rechtsweg vorgesehen werden. Hingegen kritisiert TI den Minderheitsvorschlag dahingehend, dass verschiedene Kategorien von Personen und Organisationen definiert werden.

Lobbywatch lehnt die vorgeschlagenen Änderungen des Parlamentsgesetzes «volumfänglich ab». Sowohl der Vorschlag der Mehrheit, wie auch jener der Minderheit würden keine Lösung darstellen. Eine Neuregelung des Zutritts für Interessenvertretende müsste folgende Kernelemente enthalten: Ein transparentes, via Internet einsehbares Register, Erteilung der Zutrittsbewilligungen und Kontrolle der Zugelassenen durch ein Gremium des Parlamentes, Ermöglichung von kapazitätsbedingten Beschränkung der Zahl der Zutrittsbewilligungen, Gleichbehandlung aller Interessen, zeitliche Befristung der Dauerausweise. Konkret schlägt Lobbywatch eine Unterteilung in dauerhafte Registrierung und temporäre Zutrittserteilung vor (analog zum ersten von der Kommission im Anhang zu ihrem Bericht vom 21. Februar 2017 publizierten Vorentwurf). Zum zweiten wird vorgeschlagen, auf eine Unterteilung der Zutrittswilligen in verschiedene Kategorien zu verzichten. Es sei weder sachlich, noch demokratiepolitisch nachvollziehbar, weshalb einzelne Kategorien von Interessenvertretern privilegiert behandelt werden sollen. Ebenso fragwürdig sei die Privilegierung von Familienangehörigen, ehemaligen Ratsmitgliedern und persönlichen Mitarbeitenden. Letztere sollten mit temporären Zutrittsberechtigungen ausgestattet werden. Für die Ausstellung von Dauerausweisen an Interessenvertreter sollte allein die Verwaltungsdelegation zuständig sein. Kriterien für die Ausstellung und für eine allfällige zahlenmässige Beschränkung sollen in der ParlVV geregelt werden.

Gemäss Lobbywatch sollten im öffentlichen Register nicht nur Inhaber von Dauerausweisen eingetragen werden. Zusätzlich sei dort zu deklarieren, für welche Geschäfte und Themenbereiche konkret lobbyiert wird und wer dafür kontaktiert werden soll. Dieses Register sei vom zuständigen Parlamentsgremium zu Beginn einer Session zu aktualisieren und zu kontrollieren. Lobbywatch befürwortet die von der Kommissionsminderheit vorgeschlagenen



Bestimmungen betreffend Verhaltensregeln und Sanktionen, möchte jedoch noch ein paar Ergänzungen vornehmen.

Der Verband «frauenrechte beider basel» schliesst sich der Stellungnahme von Transparency International an. Sieben weitere Organisationen (procap, Fussverkehr Schweiz, pro infirmis, Schweizerische Energie-Stiftung, Schweizerischer Gehörlosenbund, Greenpeace und WWF) geben identische Stellungnahmen ab, in welcher sie ebenfalls Mehr- und Minderheitslösung ablehnen und ähnlich argumentieren wie TI und Lobbywatch. Sie betonen insbesondere, dass die neu vorgeschlagene Regelung, wonach die Ratsmitglieder nur noch einen Ausweis an Interessenvertreter abgeben dürfen, vor allem die weniger finanzstarken, im karitativen Bereich tätigen Organisationen benachteilige. Es wird auch die Meinung vertreten, dass der Vorschlag, wonach Tagesbesucher von einem Parlamentsmitglied begleitet werden müssen, unrealistisch sei. Kritik an dieser Beschränkung des Zugangs, welche vor allem kleinere, finanzschwache Gruppierungen diskriminieren würde, wird auch von alliancesud, Caritas, pro natura, der Alpen-Initiative, vom VCS und von der Stiftung Landschaftsschutz geübt. Letztere begrüsst im Prinzip die Stossrichtung des Vorschlags der Minderheit, vermisst dort aber in der Auflistung der verschiedenen Interessengruppen diejenigen Organisationen, welche kulturelle, ideelle oder Umweltinteressen vertreten.

Auf Zustimmung stösst einzig die Ausweitung der Offenlegungspflichten für Interessenvertreter, wobei hier zum Teil noch Ergänzungen vorgeschlagen werden. So werden z.B. auch Offenlegungspflichten für Inhaber und Inhaberinnen von Tagesausweisen gefordert (z.B. Amnesty International und Alpen-Initiative). Es wird auch vorgeschlagen, dass angegeben werden muss, für welche Geschäfte lobbyiert wird.

5.4 Stellungnahmen von Unternehmen und Einzelpersonen

29 Stellungnahmen sind von Unternehmen und Einzelpersonen (meistens in führenden Funktionen in Unternehmen tätig) abgegeben worden. 8 dieser Unternehmen sind eindeutig im Bereich der kommerziellen Interessenvertretung tätig.

22 dieser 29 Vernehmlasser übernehmen die Stellungnahme der SPAG.

Von den übrigen Vernehmlassern favorisiert Borer Consulting ein System, wonach für eine bestimmte Anzahl Tage Zutritt erhält, wer in einem öffentlichen Register alle nötigen Angaben gemacht hat. Kein Problem mit dem heutigen System haben Peterhans Partners. Sie schlagen jedoch vor, den Zutritt für Medienschaffende zu reduzieren und die Transparenz durch ein Register für Interessenvertreter zu erhöhen. Aeschimann polconvince und SRI Management Consulting begrüssen den Vorschlag der Kommissionsminderheit. Die groupe mutuel spricht sich für den Status quo aus: Im Vergleich zu Parlamenten im übrigen Europa sei der Zugang für Interessenvertreter zum Parlamentsgebäude bereits heute schon sehr restriktiv, er solle nicht noch weiter eingeschränkt werden. Auch die Raiffeisen erachtet es als sehr fragwürdig, wenn der Zugang für Interessenvertreter noch weiter beschränkt werden soll. Sie legt Wert auf chancengleichen und fairen Zugang und verweist auf die Regelung im EU-Parlament sowie auf das österreichische Lobby-Gesetz. Communicators AG schliesst sich der Stellungnahme der SPAG an, äussert sich jedoch kritisch gegenüber der Offenlegung von Mandaten, welche als nicht praktikabel erachtet wird.



6. Zusammenfassung

6.1 *Generelle Beurteilung der Vorlage*

Die Vorlage wird von den Kantonen, die sich generell zur Vorlage äussern, sowie von einer Partei positiv beurteilt. Die überwiegende Anzahl der Vernehmlassungsteilnehmer äussert sich hingegen negativ zur Vorlage. Dabei ist zu unterscheiden zwischen Stellungnahmen, in welchen der Status quo befürwortet wird, und solchen, die andere Lösungen vorschlagen. Den Status quo bevorzugen insbesondere die von Gesetzes wegen zur Vernehmlassung Eingeladenen, d.h. die politischen Parteien und die gesamtschweizerischen Dachverbände. Andere Lösungen werden von den übrigen Verbänden und Organisationen, die sich an der Vernehmlassung beteiligt haben, vorgeschlagen.

6.2 *Kaum bestritten: Erweiterung der Offenlegungspflichten*

Von einer überwiegenden Anzahl der Vernehmlassungsteilnehmer befürwortet wird die Erweiterung der Offenlegungspflichten für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter, welche mit einem Dauerausweis Zugang zum Parlamentsgebäude haben. Nur in vereinzelten Stellungnahmen wurde der Vorschlag, wonach auch Auftraggeber und Mandate anzugeben sein, kritisch beurteilt. Einige wenige Vernehmlasser forderten die Ausdehnung der Offenlegungspflichten auf Tagesbesucherinnen und Tagesbesucher. Vereinzelt wurde auch gefordert, dass angegeben werden muss, für welche Geschäfte im Parlamentsgebäude lobbyiert wird und welche Parlamentsmitglieder kontaktiert werden.

6.3 *Keine Schaffung unterschiedlicher Kategorien von Interessenvertretern*

Auf gar keine Gegenliebe stösst die Idee, dass für verschiedene Organisationen unterschiedliche Voraussetzungen für den Erhalt eines Zutrittsausweises gelten sollen. Alle Interessen sollen gleich behandelt und auf gleiche Weise Zugang erhalten.

6.4 *Beschränkung des Zugangs mehrheitlich kritisch beurteilt*

Die überwiegende Mehrheit der Verbände und Organisationen spricht sich gegen eine Beschränkung des Zugangs für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter zum Parlamentsgebäude aus. Wer die Kriterien für den Zugang, d.h. die geforderten Offenlegungspflichten, erfüllt, habe Anrecht auf Zugang zum Parlamentsgebäude, wird argumentiert. Wenn am aktuellen System des durch Parlamentsmitglieder vermittelten Zugangs zum Parlamentsgebäude festgehalten wird, dann – so fordern es zahlreiche Vernehmlasser – soll auch daran festgehalten werden, dass die Parlamentsmitglieder beide Zutrittsausweise an Interessenvertreterinnen und –vertreter abgeben können.



6.5 *Ausstellung von Dauerausweisen nur durch ein parlamentarisches Organ?*

Während die Mehrheit der von Gesetzes wegen zur Stellungnahme eingeladenen Vernehmlasser es als problematisch beurteilt, wenn ein parlamentarisches Organ darüber entscheiden muss, ob eine bestimmte Interessengruppe Zugang zum Gebäude erhält oder nicht, fordert die Mehrheit der übrigen Vernehmlassungsteilnehmer, dass Zutrittsausweise nur durch ein parlamentarisches Organ ausgestellt werden. Ein grosser Teil dieser Vernehmlasser begrüsst deshalb die Stossrichtung des Vorschlages der Kommissionsminderheit, lehnt aber die in diesem Vorschlag gemachte Unterscheidung zwischen verschiedenen Interessengruppen ab. In einigen Stellungnahmen wird gefordert, dass die in einem ersten von der Kommission im Anhang zu ihrem Bericht vom 21. Februar 2017 publizierten Vorentwurf, wonach Zugang erhält, wer die geforderten Angaben in einem Register macht, weiterverfolgt wird.

6.6 *Kritik an der Beschränkung auf die Zutrittsfrage*

In mehreren Stellungnahmen wird kritisiert, dass sich die Vorlage auf die Frage des Zutritts zum Parlamentsgebäude beschränke. Dabei finde Lobbying sehr viel häufiger ausserhalb des Parlamentsgebäudes statt. Einige Vernehmlasser fordern denn auch die Schaffung einer umfassenden Lobby-Gesetzgebung.



Anhang / Annexe / Allegato

Verzeichnis der Eingaben

Liste des organismes ayant répondu

Elenco dei partecipanti

Kantone / Cantons / Cantoni

ZH	Zürich / Zurich / Zurigo
BE	Bern / Berne / Berna
LU	Luzern / Lucerne / Lucerna
UR	Uri
SZ	Schwyz / Svitto
OW	Obwalden / Obwald / Obvaldo
NW	Nidwalden / Nidwald / Nidvaldo
GL	Glarus / Glaris / Glarona
ZG	Zug / Zoug / Zugo
FR	Freiburg / Fribourg / Friburgo
SO	Solothurn / Soleure / Soletta
BS	Basel-Stadt / Bâle-Ville / Basilea-Città
BL	Basel-Landschaft / Bâle-Campagne / Basilea-Campagna
SH	Schaffhausen / Schaffhouse / Sciaffusa
AR	Appenzell Ausserrhoden / Appenzell Rh.-Ext. / Appenzello Esterno
AI	Appenzell Innerrhoden / Appenzell Rh.-Int. / Appenzello Interno
SG	St. Gallen / Saint-Gall / San Gallo
GR	Graubünden / Grisons / Grigioni
AG	Aargau / Argovie / Argovia
TG	Thurgau / Thurgovie / Turgovia
TI	Tessin / Ticino
VD	Waadt / Vaud
VS	Wallis / Valais / Vallese
NE	Neuenburg / Neuchâtel
GE	Genf / Genève / Ginevra
JU	Jura / Giura
KdK / CdC	Konferenz der Kantonsregierungen / Conférence des gouvernements cantonaux / Conferenza dei Governi cantonali



CGSO / Conférence des Gouvernements de Suisse occidentale
WRK Westschweizer Regierungskonferenz

**In der Bundesversammlung vertretene politische Parteien / Partis politiques
représentés à l'Assemblée fédérale / Partiti politici rappresentati in Assemblea
federale**

BDP	Bürgerlich-Demokratische Partei Parti bourgeois démocratique Partito borghese democratico
CVP	Christlichdemokratische Volkspartei CVP Parti Démocrate-Chrétien PDC Partito Popolare Democratico PPD
EVP	Evangelische Volkspartei der Schweiz EVP Parti évangélique suisse PEV Partito evangelico svizzero PEV
FDP	FDP. Die Liberalen PLR. Les Libéraux-Radicaux PLR. I Liberali Radicali
GPS	Grüne Partei der Schweiz GPS Parti écologiste suisse PES Partito ecologista svizzero PES
GLP	Grünliberale Schweiz Vert'libéraux Suisse Verdi liberali Svizzera
SVP	Schweizerische Volkspartei SVP Union Démocratique du Centre UDC Unione Democratica di Centro UDC
SP	Sozialdemokratische Partei der Schweiz SP Parti Socialiste Suisse PS Partito Socialista Svizzero PS

**Gesamtschweizerische Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete /
associations faîtières des communes, des villes et des régions de montagne qui
œuvrent au niveau national / associazioni mantello nazionali dei Comuni delle città e
delle regioni di montagna**

SSV	Schweizerischer Städteverband Union des villes suisses Unione delle città svizzere
SAB	Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete Groupement suisse pour les régions de montagne Gruppo svizzero per le regioni di montagna

**Gesamtschweizerische Dachverbände der Wirtschaft / associations faîtières de
l'économie qui œuvrent au niveau national/ associazioni mantello nazionali
dell'economia**



economiesuisse	Economiesuisse Verband der Schweizer Unternehmen Fédération des entreprises suisses Federazione delle imprese svizzere
sgv	Schweizerischer Gewerbeverband (sgv) Union suisse des arts et métiers (usam) Unione svizzera delle arti e mestieri (usam)
SAV	Schweizerischer Arbeitgeberverband Union patronale suisse Unione svizzera degli imprenditori
sbv	Schweizer Bauernverband (SBV) Union Suisse des Paysans (USP) Unione Svizero dei Contadini (USC)
SBV	Schweizerische Bankvereinigung (SBV) Association suisse des banquiers (ASB) Associazione svizzera dei banchieri (ASB)
SGB	Schweizerischer Gewerkschaftsbund (SGB) Union syndicale suisse (USS) Unione sindacale svizzeri (USS)
KFMV	Kaufmännischer Verband Schweiz Société suisse des employés de commerce Società svizzera degli impiegati di commercio
Travail.Suisse	

Andere Teilnehmer / Autres participants / Altri partecipanti

Dr. Borer Consulting

Peterhans Partners GmbH

Schweizerisch-Liechtensteinischer Gebäudetechnikverband
Association suisse et liechtensteinoise de la technique du bâtiment
Associazione svizzera e del Liechtenstein della tecnica della
costruzione

suissetec

Aeschimann poli-convince

Transparency International Schweiz Suisse Svizzera

Centre patronal

CP

Ellips

Swisscom AG

bauenschweiz
constructionsuisse
costruionesvizzera



Bund der Public Relations Agenturen der Schweiz
Association des agences de relations publiques en Suisse
Associazione delle agenzie di pubbliche relazioni in Svizzera

BPRA

Association Spitex privée Suisse

ASPS

Hotelleriesuisse

Verband Schweizerischer Elektro-Installationsfirmen

VSEI

santésuisse

Groupe Mutuel

frauenrechte beider basel

alliancesud

Novartis Pharma AG

SwissCCS

rph management gmbh

Schweizerischer Anwaltsverband
Fédération Suisse des Avocats
Federazione degli Avvocati

SAV FSA

Procap Schweiz

Dynamics Group AG

Caritas Schweiz Suisse Svizzera

Fussverkehr Schweiz

Mobilité piétonne Suisse

Mobilità pedonale Svizzera

Communicators AG

Perex GmbH

Raiffeisen Forum

Schweizerische Public Affairs Gesellschaft
Société Suisse de Public Affairs

SPAG SSPA

polsan AG

Schweizerischer Verband der Telekommunikation
Association Suisse des Télécommunications

asut

Association suisse des répartiteurs pharmaceutiques

pharmalog.ch

Verband Schweizerischer Elektrizitätsunternehmen

VSE AES

Association des entreprises électriques suisses

Associazione delle aziende elettriche svizzere

scienceindustries



Schweizer Tourismus-Verband
Fédération suisse du tourisme
Federazione svizzera del turismo
Fédération romande des consommateurs

STV FST

Farner Consulting AG

FRC

swisscleantech

SRI Management Consulting SA

Pro Natura

GastroSuisse

Alpen-Initiative

Verkehrs-Club der Schweiz
Association transports et environnement
Associazione traffico e ambiente

VCS ATE ATA

PAE-PAc Paul Aenishänslin Public Affairs & Communications

Lobbywatch.ch

Köhler, Stüdeli & Partner GmbH

Verband für Kommunikationsnetze
Association des réseaux de communication

SUISSEDIGITAL

Stiftung Landschaftsschutz Schweiz
Fondation suisse pour la protection et l'aménagement du paysage
Fondazione svizzera per la tutela del paesaggio

sl fp

Dachverband Komplementärmedizin

Alpiq AG

Fédération des Entreprises Romandes

WWF Schweiz

Amnesty International (section suisse)

Swisspower AG

Migros-Genossenschafts-Bund

Pro Infirmis

SDV ASD

Schweizerischer Drogistenverband
Association suisse des droguistes

Schweizerische Energie-Stiftung
Fondation Suisse de l'Énergie

SES



Schweizerischer Gehörlosenbund
Fédération Suisse des Sourds
Federazione Svizzera dei Sordi

Greenpeace

Axpo Holding AG

Swico

UPC Schweiz GmbH

SGB-FSS

Gsponer Mathias
Brandt Eric
Widmer Michael
Schneuwly Felix
Betschart Django
Aschwanden Jürg