



15.438 s

## **Parlamentarische Initiative Eine Regelung für transparentes Lobbying im eidgenössischen Parlament**

### **Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates**

vom 11. Oktober 2018

---

Sehr geehrte Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit diesem Bericht unterbreiten wir Ihnen Entwürfe zu einer Änderung des Parlamentsgesetzes und der Parlamentsverwaltungsverordnung. Gleichzeitig erhält der Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Kommission beantragt Ihnen, den beiliegenden Entwürfen zuzustimmen.

11. Oktober 2018

Im Namen der Kommission

Die Präsidentin: Pascale Bruderer Wyss

---

## Übersicht

*Wie erhalten Vertreterinnen und Vertreter von Interessen Zugang zum Parlamentsgebäude? Heute können sie sich an ein Mitglied der Bundesversammlung wenden, welches für zwei Personen Zutrittsausweise ausstellen lassen kann. Dies will die parlamentarische Initiative von Ständerat Didier Berberat ändern, indem sie eine Akkreditierung von Lobbyistinnen und Lobbyisten fordert.*

*Die hier vorgeschlagenen Änderungen des Parlamentsgesetzes sehen vor, die Verantwortung für den Zugang von Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern nach wie vor bei den Parlamentsmitgliedern zu belassen. Wie von der parlamentarischen Initiative gefordert, sollen die Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter allerdings neu Angaben zu ihren Auftraggeberinnen und Auftraggebern und zu ihren Aufträgen machen. Im Weiteren wird gesetzlich festgehalten, dass die Ratsmitglieder von ihnen empfangene Tagesbesucherinnen und Tagesbesucher im Parlamentsgebäude zu begleiten haben: Interessenvertreter sollen nicht als Tagesbesucher die neuen Zutrittsregelungen umgehen können.*

*Das hier vorgeschlagene System ist einfach, kostengünstig und vollzugstauglich. Es ist informativ, indem sich die Bürgerinnen und Bürger in einem übersichtlichen Register nicht nur über Auftraggeber und Mandate der im Parlamentsgebäude tätigen Lobbyistinnen und Lobbyisten informieren können, sondern auch erfahren, wer diesen den Zugang gewährt hat. Analysen von Zutrittsregelungen in anderen Ländern haben gezeigt, dass sich Systeme, in denen ein parlamentarisches Organ über den Zutritt von Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern entscheidet, nicht bewähren. Es gibt keine tauglichen Kriterien für die Gewährung oder Verweigerung des Zutritts. Wer den Zugang nicht erhält, wird gegenüber anderen diskriminiert und würde wahrscheinlich den Rechtsweg beschreiten, welcher im schweizerischen System für Parlamentsentscheide bisher nicht vorgesehen ist. Die meisten Länder sehen deshalb automatisierte Registrierungen vor: Wer alle Angaben macht, erhält den Zugang. Aufgrund der Befürchtung, dass in einem solchen System zu viele Personen Zutritt erhalten, wurde auch dieser Ansatz nicht weiterverfolgt.*

*Eine Minderheit dagegen möchte, dass die Verantwortung für die Ausstellung von Zutrittsausweisen bei einem parlamentarischen Organ liegt, zumindest wenn es um den Zutritt von kommerziell tätigen Interessenvertretern und -vertreterinnen geht.*

*Eine weitere Minderheit möchte, dass dem «Badge-Basar» ein Ende bereitet wird: Die Ratsmitglieder sollen keine Zutrittsausweise an Interessenvertreterinnen und -vertreter mehr abgeben können. Letztere sollen sich registrieren, worauf sie für eine Session Zutritt zum Parlamentsgebäude erhalten.*

---

## Bericht

### **1 Entstehungsgeschichte**

#### **1.1 15.438 Pa.Iv. Berberat „Eine Regelung für transparentes Lobbying im eidgenössischen Parlament“**

Die Initiative verlangt, dass Lobbyisten, die Zutritt zum Parlamentsgebäude wünschen, sich akkreditieren lassen müssen. Dabei müssen sie bestimmte, festzulegende Voraussetzungen erfüllen und ihre Anzahl ist allenfalls zu beschränken. In einem öffentlich einsehbares Register müssen die Akkreditierten jedes Mandat und allfällige Arbeitgeber angeben, wobei Verstösse sanktioniert werden sollen.

#### **1.2 Vorprüfung durch die Staatspolitischen Kommissionen**

Der Ständerat hat der parlamentarischen Initiative am 14. März 2016 mit 20 zu 17 Stimmen bei 1 Enthaltung Folge gegeben. Dies nachdem die vorberatende Staatspolitische Kommission (SPK) mit 5 zu 5 Stimmen bei 1 Enthaltung und Stichentscheid der Präsidentin beantragt hatte, der Initiative keine Folge zu geben. Die SPK des Nationalrates stimmte dem Entscheid des Ständerates am 14. April 2016 mit 14 zu 9 Stimmen zu.

Nachdem der Ständerat und die Staatspolitische Kommission (SPK) des Nationalrates der parlamentarischen Initiative von Ständerat Didier Berberat Folge gegeben hatten, hat die SPK des Ständerates ihr Sekretariat beauftragt, Vorschläge zur Umsetzung der Initiative auszuarbeiten. Gleichzeitig sollte auch das Anliegen einer anderen parlamentarischen Initiative, welcher die SPK beider Räte Folge gegeben haben, in die Vorlage integriert werden: Diese Initiative verlangt, dass Lobbyisten im bestehenden öffentlichen Register als „Funktion“ nicht nur ihre Public-Affairs-Unternehmung angeben müssen, sondern auch diejenigen Mandate, für die sie im Bundeshaus tätig sind (15.433 n Pa.Iv. [Caroni] Moret. Transparenz über die Mandate von Lobbyisten im Bundeshaus).

#### **1.3 Ausarbeitung einer Vorlage**

An ihrer Sitzung vom 21. Februar 2017 lag der Kommission ein Vorentwurf für Änderungen des Parlamentsgesetzes (ParlG) und der Parlamentsverwaltungsverordnung (ParlVV) vor. Dieser Vorentwurf sah die Schaffung eines öffentlichen Registers für Lobbyistinnen und Lobbyisten vor (neuer Art. 69a Abs. 1 ParlG). Wer im Parlamentsgebäude Mitgliedern der Bundesversammlung Anliegen unterbreiten will, kann sich in diesem Register eintragen und dort die verlangten Angaben zu Arbeit- und Auftraggeber machen. Diese Registrierung allein ermöglicht keinen direkten Zugang zum Parlamentsgebäude; sie ist aber Voraussetzung für diesen Zugang: Wer alle Angaben gemacht hat, erhält einen Dauerausweis, welcher jedoch nicht perma-

nennt gültig ist, sondern für je eine Session aktiviert werden kann. Dieser Vorschlag orientierte sich an der Regelung des Zugangs von Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter zu Parlamenten in verschiedenen Ländern.

Die Kommission anerkannte zwar die Vorteile des vorgeschlagenen Systems. Insbesondere würde durch die automatisierte Registrierung verhindert, dass die Bundesversammlung definiert, wer als Lobbyistin oder Lobbyist bezeichnet wird, und dass sie somit quasi „parlamentarisch anerkannte“ Lobbyisten bezeichnet. Trotzdem präsentierte sich die vorgeschlagene Lösung als doch recht komplexes Regelwerk, dessen Auswirkungen in der Praxis nicht präzise abgeschätzt werden können. Die Kommission hat deshalb am 21. Februar 2017 mit 5 zu 5 Stimmen und Stichtenscheid des Präsidenten beschlossen, auf die Vorlage nicht einzutreten, und hat dem Rat die Abschreibung der Vorlage beantragt. Der Rat hat indessen am 16. März 2017 mit 29 zu 13 Stimmen beschlossen, die parlamentarische Initiative an die Kommission zurückzuweisen mit dem Auftrag, eine Vorlage auszuarbeiten (AB 2017 S 302).

In der Folge wurden in der Kommission Anträge für verschiedene Konzepte zur Regelung des Zugangs der Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter eingereicht. Die Kommission hat diese Konzepte unter verschiedenen Kriterien analysiert (vgl. unten Ziff. 4). Schliesslich entschied sie sich für ein Konzept, welches sich an die heutige Regelung anlehnt, wonach Ratsmitglieder für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter Zutrittsausweise ausstellen lassen können. In Weiterentwicklung des heutigen Systems wurden jedoch die Transparenzregeln ausgebaut. Die Kommission gab diesem Konzept mit 8 zu 3 Stimmen und 1 Enthaltung den Vorzug gegenüber einem Konzept, wonach die Verwaltungsdelegation zusätzlich Zutrittsausweise an Vertreter bestimmter Organisationen, insbesondere an kommerziell tätige Interessenvertreter, abgeben kann. Die Vorlage wurde am 18. Januar 2018 mit 6 zu 4 Stimmen und 2 Enthaltungen zuhanden der Vernehmlassung verabschiedet.

#### **1.4 Ergebnisse der Vernehmlassung**

Die Kommission hat an ihrer Sitzung vom 21. Juni 2018 von den Ergebnissen der Vernehmlassung Kenntnis genommen. Sie hat festgestellt, dass die 113 Rückmeldungen sehr unterschiedlich ausfallen (vgl. dazu im Detail den Bericht über die Ergebnisse der Vernehmlassung vom Juni 2018). Viele Vernehmlasser zeigten sich mit der Vorlage unzufrieden und machten andere Vorschläge. Diese Vorschläge gehen jedoch in ganz unterschiedliche Richtungen, so dass sie für die Kommission kaum Anhaltspunkte zur Überarbeitung der Vorlage bieten.

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.

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.

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

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.

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.

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.

Die Kommission hat mit Befriedigung zur Kenntnis genommen, dass die Erweiterung der Offenlegungspflichten für Interessenvertreterinnen und -vertreter, so wie sie es vorschlägt, in der Vernehmlassung gut aufgenommen wurde. Hingegen war in der Vernehmlassung völlig umstritten, ob Parlamentsmitglieder nach wie vor Zutrittsausweise an Interessenvertreterinnen und -vertreter abgeben sollen. Die Kommission hält deshalb grundsätzlich an ihrer Vorlage fest, kommt aber der in zahlreichen Stellungnahmen geäusserten Kritik, dass die Ratsmitglieder nur noch einen Badge an Lobbyistinnen und Lobbyisten abgeben dürfen, entgegen. Somit sollen die

Ratsmitglieder nach wie vor zwei Ausweise auch an Interessenvertreterinnen und -vertreter abgeben dürfen.

Die Kommission hat der so geänderten Vorlage in der Gesamtabstimmung mit 7 zu 1 Stimmen bei 2 Enthaltungen zugestimmt und sie am 11. Oktober 2018 zuhänden des Rates verabschiedet.

Am 11. Oktober 2018 hat die Kommission zudem die Petition «18.2016 Lobby-watch.ch. Schluss mit dem Lobby-Versteckspiel» behandelt. Die darin aufgestellten Forderungen wurden im Rahmen dieser Vorlage wie auch im Rahmen der von der Bundesversammlung in der Sommersession 2018 verabschiedeten Vorlage «16.457 Pa.Iv. Verschiedene Änderungen des Parlamentsrechts» geprüft und teilweise umgesetzt.

## **2 Regelungen in anderen Bereichen und im Ausland**

### **2.1 Akkreditierung von Medienschaffenden**

Im Rahmen der Vorprüfung der parlamentarischen Initiative Berberat wurde verschiedentlich darauf hingewiesen, dass das System der Akkreditierung von Medienschaffenden als Ansatzpunkt genommen werden könne für die Schaffung eines Akkreditierungssystems von Lobbyisten.

Akkreditierte Medienschaffende erhalten Zutritt zum Parlamentsgebäude. Die Akkreditierung von Medienschaffenden ist in der Verordnung vom 30. November 2012 über die Akkreditierung von Medienschaffenden für das Medienzentrum Bundeshaus und über die Zutrittsberechtigung zum Medienzentrum (MAkkV, SR 172.071) geregelt. Gemäss Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung werden Medienschaffende akkreditiert, „wenn sie im Umfang von mindestens 60 Prozent einer Vollzeitstelle über das Geschehen im Bundeshaus berichten und diese journalistische Tätigkeit für Medien ausüben, die einem breiten Publikum zugänglich sind“. Gemäss Artikel 5 Absatz 1 gilt die Akkreditierung jeweils bis zum Ende der laufenden Legislaturperiode. Gemäss Artikel 13 der Verordnung veröffentlicht die Bundeskanzlei elektronisch ein Verzeichnis der Medienschaffenden, die akkreditiert sind oder eine Zutrittsberechtigung zum Medienzentrum haben. Neben dem Namen der betreffenden Person ist in diesem Register auch das Medium, für welches der oder die Medienschaffende tätig ist, aufgeführt. Im September 2017 waren 172 Medienschaffende akkreditiert.

Gemäss Artikel 3 der Verordnung ist die Bundeskanzlei für die Akkreditierung zuständig, wobei sie gemäss Artikel 4 Absatz 4 vor ihrem Entscheid das Gesuch auch den Parlamentsdiensten zur Stellungnahme unterbreitet. Gemäss Auskünften der Bundeskanzlei erfolgt die Verlängerung des Ausweises, welcher ein Jahr gültig ist, relativ formlos und somit ohne grösseren Aufwand, indem die Medienschaffenden einen Monat vor Ablauf des Ausweises mit einem Mail bestätigen müssen, dass sie weiterhin tätig sind.

Nicht akkreditierte Medienschaffende, welche Zugang ins Parlamentsgebäude möchten, können sich bei den Parlamentsdiensten per online-Formular für eine *Tagesakkreditierung* anmelden (Art. 11 Abs. 2 ParlVV). Die Anmeldung hat min-

destens 3 Stunden im Voraus zu erfolgen. Medienschaffende, die im Rahmen ihrer journalistischen Berichterstattung regelmässig (mindestens 12 Zutritte während der Gültigkeitsdauer) Zutritt zum Parlamentsgebäude benötigen, können ein Gesuch für einen Ausweis zur erleichterten Tagesakkreditierung (Zutritt ohne Voranmeldung) stellen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass das System von Medienschaffenden im Bundeshaus auf einem klar definierten und leicht zu überprüfenden Kriterium beruht, wonach die Akkreditierung zu vergeben ist: Wer akkreditiert werden will, muss über eine 60 Prozent-Anstellung bei einem Medienunternehmen verfügen. Für die Akkreditierung von Lobbyisten und Lobbyistinnen ist dieses Kriterium wenig tauglich, kann doch der eigentliche Arbeitgeber von Interessenvertretern nicht immer ohne Weiteres ausgemacht werden: Nicht alle lobbyieren im Auftrag einer Lobbyagentur, sondern viele z.B. für einen Verband.

## 2.2 **Regelungen der Schweizerischen Public Affairs Gesellschaft (SPAG)**

Die SPAG führt ein Register ihrer Mitglieder, das auf der Homepage der SPAG öffentlich zugänglich ist. In Artikel 5 Absatz 2 der Standesregeln der SPAG vom 1. Januar 2017 ist festgehalten, welche Angaben dieses Register enthalten muss:

<sup>2</sup> Das Register enthält mindestens die folgenden Angaben:

für Mitarbeitende von Verbänden, Unternehmen oder öffentlichen Verwaltungen:

- a. Name, Vorname des SPAG-Mitglieds
- b. Name des Arbeitgebers
- c. berufliche Funktion

für Mitarbeitende in Agenturen, Anwaltskanzleien oder Selbständigerwerbende:

- a. Name, Vorname des SPAG-Mitglieds
- b. Name des Arbeitgebers
- b. Namen aller Auftraggeber, die durch das jeweilige SPAG-Mitglied direkt betreut werden, ohne Angabe der einzelnen Mandate bzw. Projekte.

<sup>3</sup> Die Angaben sind Voraussetzung einer Mitgliedschaft in der SPAG. Die Mitglieder publizieren Änderungen bis spätestens drei Monate nach Entstehung des Arbeits- oder Auftragsverhältnisses im Profil.

<sup>4</sup> Die SPAG sorgt für eine jährliche Aktualisierung des Registers.“

Diese Registrierungsverfahren werden durch eine weitere Bestimmung (Art. 6) betreffend Offenlegungspflichten ergänzt.

Zur Überwachung der Einhaltung der Standesregeln hat die SPAG eine Standeskommission eingesetzt (Art. 7 und 8 der Standesregeln). Diese besteht aus fünf Personen, welche nicht der SPAG angehören,

Die SPAG hat rund 200 Mitglieder. Nach Angaben der SPAG sind rund 80% der im Bundeshaus tätigen Lobbyisten auch bei der SPAG.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die SPAG-Regelungen als Grundlage dienen können für die Angaben, welche Personen machen müssen, die im Parlamentsgebäude Interessen vertreten wollen. Die Unterscheidung zwischen Agenturlobbyisten und von Verbänden und Unternehmen angestellten Lobbyisten scheint sinnvoll.

## **2.3 Regelungen in anderen Parlamenten**

### **2.3.1 Art der Register**

Verschiedene europäische Staaten und auch die EU kennen freiwillige Register, in welchen sich Organisationen oder Personen registrieren lassen können. Dadurch erhalten sie eine bevorzugte Behandlung durch Behörden.

Diese freiwillige Registrierung unterscheidet sich vom System im amerikanischen Kongress, wonach sich Lobbyisten spätestens 45 Tage nach dem ersten Lobbykontakt, einer Anstellung oder Beauftragung zur Lobbyarbeit beim Sekretariat des Senats und beim Clerk des Repräsentantenhauses registrieren lassen müssen.

Im Bericht der „Commission européenne pour la démocratie par le droit“ aus dem Jahr 2013 wird zwischen schwachen, mittelstarken und starken Reglementierungen unterschieden.

Wer sich in schwach regulierten Systemen (EU, europäische Länder) in das Register für Lobbyistinnen und Lobbyisten eintragen lassen will, muss in der Regel angeben, für wen er oder sie tätig ist. Am 14. September 2017 hat das Europaparlament allerdings beschlossen, die Transparenzvorschriften für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter massiv zu verschärfen: So sollen Lobbyfirmen und Lobbytätigkeiten ausübende Anwaltskanzleien einmal pro Jahr genaue Auskunft über Finanzen und Mandanten machen. Nichtregierungsorganisationen sollen verpflichtet werden, Spenden ab 3000 Euro offen zu legen. Die Abgeordneten sind aufgefordert, alle Treffen mit Lobbyisten aufzulisten und auf der Internet-Seite des Parlaments zu veröffentlichen.

In mittelstark regulierten Systemen (Kanada, amerikanische Bundesstaaten, vereinzelte europäische Länder) werden weitere Angaben gefordert: So muss angegeben werden, für welche Geschäfte lobbyiert wird und wer kontaktiert werden soll.

In stark regulierten Systemen (USA) werden weitere Details gefordert, insbesondere müssen zusätzliche Angaben zur Lobbyorganisation gemacht werden: So werden auch detaillierte Angaben über Mitarbeiter und Klienten der Lobbyorganisation verlangt. Die Registrierten müssen zudem Angaben zu ihrem Einkommen und ihren Ausgaben liefern.



### **2.3.2                   Registrierung und Zugang zum Parlamentsgebäude**

In den meisten Staaten, die ein Register für Lobbyistinnen und Lobbyisten kennen, begründet die Eintragung in dasselbe zwar einen erleichterten, nicht aber einen automatischen Zugang zum Parlamentsgebäude. Bisweilen ist die Registrierung aber Voraussetzung, damit der Zugang beantragt werden kann.

#### **2.3.2.1               Regelung in der EU**

In der EU besteht seit 2011 ein Transparenzregister, in welches Organisationen und Einzelpersonen eingetragen sein müssen, bevor sie den Zugang zum Europäischen Parlament beantragen können. Aus der Eintragung im Transparenzregister ergibt sich nicht automatisch ein Anspruch auf einen Zugangsausweis, aber alle Anträge auf Zugang zum Parlament sind über das Transparenzregister einzureichen. Der Online-Antrag wird normalerweise innerhalb von zwei bis drei Werktagen bearbeitet. Einzelpersonen können für einen Zeitraum von bis zu 12 Monaten Zugang zum Parlament erhalten. Die Möglichkeit, sich im Transparenzregister der EU registrieren zu lassen, wird von immer mehr Organisationen wahrgenommen: Ende September 2017 sind 11'472 Organisationen im Register verzeichnet.

#### **2.3.2.2               Regelung im Deutschen Bundestag**

Eine Verknüpfung zwischen der „Registrierung von Verbänden und deren Vertretern“ sowie dem Zugang zum Parlamentsgebäude besteht auch im Deutschen Bundestag: Gemäss Beschluss des Deutschen Bundestages vom 21. September 1972 führt der Präsident des Deutschen Bundestages eine öffentliche Liste, in der Verbände, die Interessen gegenüber dem Bundestag oder der Bundesregierung vertreten, eingetragen werden können. Mit der Registrierung sind keine Rechte und auch keine Pflichten verbunden. Insbesondere begründet die Eintragung in die Liste keinen Anspruch auf Anhörung oder Ausstellung eines Hausausweises. Allerdings werden Hausausweise für Interessenvertreter nur ausgestellt, wenn die Angaben in der Liste der Verbände gemacht werden. Angegeben werden müssen: Name und Sitz des Verbandes, Zusammensetzung und Vorstand der Geschäftsführung, Interessenbereich des Verbandes, Mitgliederzahl, Namen der Verbandsvertreter sowie Anschrift der Geschäftsstelle am Sitz von Bundestag und Bundesregierung. Pro Verband werden höchstens zwei Hausausweise ausgestellt.

#### **2.3.2.3               Regelung in Frankreich**

Interessant ist die Entwicklung in Frankreich. Die Assemblée nationale hat im Jahre 2009 Regeln verabschiedet, wonach Vertreter von Interessengruppen, welche auf einer vom Bureau der Assemblée erstellten Liste aufgeführt waren, Tagesbadges erhalten konnten, welche ihnen freien Zugang zum Parlamentsgebäude ermöglichten. Um auf die Liste des Bureaus aufgenommen zu werden, mussten die Interessenvertreter ein Formular ausfüllen, auf welchen sie ihr Tätigkeitsgebiet und ihre Inte-

ressen angeben mussten. Zugleich mussten sie einen „code de conduite“ unterschreiben.

In der auf den Erlass der Regeln folgenden Legislatur haben sich 141 Interessenvertreter eingeschrieben. In einem Bericht aus dem Jahre 2013 über die Wirksamkeit der Regelungen wurde dazu festgehalten, dass die Registrierung und der damit verbundene Tageszugang für die Interessenvertreter offenbar wenig attraktiv waren. Um Zugang zum Parlamentsgebäude zu erhalten, war es für sie einfacher, einen Gesprächstermin mit einem Mitglied der Assemblée zu vereinbaren.

In der Folge wurden die Regeln dahingehend geändert, dass die Registrierung nicht mehr vom Bureau geprüft wird, sondern automatisch erfolgt, nachdem die geforderten Angaben online gemacht worden sind. Dafür müssen die Registrierungswilligen nun mehr Angaben machen (z.B. betreffend die Repräsentativität ihrer Vereinigung, die Finanzierungsquellen). Da aufgrund der automatischen Registrierung eine enorme Zunahme der Zutrittsberechtigten befürchtet wurde, wurde neu ein indirektes Zugangsverfahren gewählt: Die im Register eingetragenen Personen erhalten einen Ausweis als Interessenvertreter in der Assemblée nationale, welcher jedoch nicht direkt Zugang zum Parlamentsgebäude gewährt: Erst nach Vorlegen dieses Ausweises am Empfang erhalten sie einen Tagesbadge als Interessenvertreter. Für die Interessenvertreter hat dies den Vorteil, dass sie nicht einen Termin mit einem Parlamentsmitglied abmachen müssen. Auf der anderen Seite hat das Parlament durch die Ausstellung der Tagesbadges am Empfang die Kontrolle darüber, wer das Gebäude betritt. Im Gegensatz zu früher wurden auch die Bereiche im Gebäude eingeschränkt, zu welchen die Interessenvertreter mit Tagesbadge Zugang haben. Zu diesem modifizierten System betreffend Zugang zur Assemblée nationale gibt es noch keine Auswertungen.

### **2.3.3 Erkenntnisse aus den Regelungen in anderen Ländern**

Die von den Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern selbst vorgenommene Registrierung ist in zahlreichen Ländern Voraussetzung dafür, dass diese Personen Zugang zum Parlamentsgebäude erhalten. Es werden somit Offenlegungspflichten festgelegt, deren Erfüllung das Kriterium für den Zutritt darstellt. Wer offenlegt, erhält Zutritt. Somit muss nicht nach anderen, kaum zu bestimmenden Kriterien für den Zutritt gesucht werden. Die Registrierung und der damit verbundene Zutritt erfordern keine vorgängige Kontrolle durch irgendwelche Organe oder Stellen. Hingegen sind in einigen Parlamenten stichprobenmässige Kontrollen vorgesehen: Im EU-Parlament steht dafür ein eigenes Sekretariat zur Verfügung, welches über vier Vollzeitstellen verfügt.

Einige Parlamente kennen neben der Erfüllung der Offenlegungspflicht – die aber teilweise sehr weit geht – keine weiteren Zutrittsbeschränkungen für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter. In Frankreich geschieht die Beschränkung der Anzahl der im Parlamentsgebäude anwesenden Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter dadurch, dass diese Personen keine Dauerausweise erhalten, sondern nur tageweise Zutritt haben. In Deutschland wird eine zahlenmässige Beschränkung

dadurch erreicht, dass pro Organisation nur zwei Mitglieder Zutrittsausweise erhalten.

Die Regelungen für den Zutritt zum Parlamentsgebäude sind nicht zu verwechseln mit den zum Teil umfassenden Lobbygesetzgebungen, wie sie z.B. Grossbritannien und Österreich kennen. Bei diesen Gesetzgebungen handelt es sich primär um Branchengesetzgebungen, in welchen Verhaltensregeln für die Branchenangehörigen festgelegt werden. Der vom britischen Parlament 2014 erlassene „Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act“ z.B. enthält keine Regelungen für den Zugang von Lobbyistinnen und Lobbyisten zum Parlamentsgebäude.

### **3 Früherer Regelungsversuch**

In ihrem Entwurf für ein neues Parlamentsgesetz vom 1. März 2001 schlug die SPK des Nationalrates einen Artikel 5 vor, welcher die gesetzliche Grundlage für eine Akkreditierung der im Parlamentsgebäude zugelassenen Lobbyistinnen und Lobbyisten schaffen wollte. Es wurde folgende Formulierung vorgeschlagen (BBI 2001 3522, 3623):

„Über die im Parlamentsgebäude zugelassenen Lobbyistinnen und Lobbyisten kann ein öffentlich einsehbares Register geführt werden.“

Die Modalitäten der Akkreditierung sollten in einer Verordnung der Bundesversammlung geregelt werden – analog zur Verordnung über die Akkreditierung von Medienschaffenden.

Während der Nationalrat diesem Vorschlag mit 105 zu 32 Stimmen folgte (AB NR 2001 1315), lehnte der Ständerat ihn ab (AB SR 2002 10). Nach Ansicht des Ständerates sollte vermieden werden, „dass von Amtes wegen entschieden werden muss, ob es sich um einen Lobbyisten oder eine Lobbyistin handelt“.

In der Folge setzte sich der Ständerat durch und es wurde die heutige Lösung gemäss Artikel 69 Absatz 2 des Parlamentsgesetzes gewählt, wonach die Parlamentsmitglieder Zutrittsausweise an zwei Personen ausstellen lassen können, welche in ein öffentlich einsehbares Register einzutragen sind.

## **4 Welche Ziele sollen mit einer Regelung erreicht werden?**

### **4.1 Mögliche Zielsetzungen**

Nachfolgend sind verschiedene Zielsetzungen aufgelistet, die mit einer Gesetzgebung betreffend den Zugang von Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter in das Parlamentsgebäude verfolgt werden können. Da je nach Standpunkt verschiedene Zielsetzungen verfolgt werden können, widersprechen sich allenfalls einzelne der nachfolgend aufgeführten Punkte:

a. Möglichst grosse Transparenz über Personen, die Zutritt zum Parlamentsgebäude haben;

- b. Vermeiden einer allzu grossen Anzahl externer Personen im Parlamentsgebäude;
- c. Vermeiden einer allzu engen Anbindung der Lobbyisten an die Bundesversammlung und ihre Organe (keine „amtlich bewilligte Lobbyisten“);
- d. Vermeiden einer allzu engen Anbindung der Lobbyisten an die einzelnen Mitglieder der Bundesversammlung;
- e. Kostengünstige, vollzugstaugliche und einfache Regelung;
- f. Keine Hierarchisierung, sondern rechtliche Gleichbehandlung verschiedener Interessen (gleiche Zugangsbedingungen für gut organisierte, finanzstarke Interessen und weniger gut organisierte, finanzschwache Interessen);
- g. Aufwertung der professionellen und kommerziellen Interessenvertretung.

## 4.2 Von der Kommissionsmehrheit primär verfolgte Zielsetzungen

Die Kommissionsmehrheit will in erster Linie eine kostengünstige, vollzugstaugliche und einfache Regelung. Dies bedeutet, dass sie keine Regelung will, welche die Prüfung von Gesuchen einzelner zutrittswilliger Personen vorsieht. Als Alternative dazu wäre eine Regelung möglich, wie sie andere Staaten kennen, wonach Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter sich selber registrieren und dann Zutritt erhalten. Dieses Vorgehen widerspricht jedoch einer anderen für die Kommission wichtigen Zielsetzung: Die Anzahl der sich im Parlamentsgebäude frei bewegenden Personen sollte nicht allzu hoch sein. Es sollte somit nach wie vor im Voraus bestimmbar sein, wie viele Personen Zugang erhalten.

Allerdings sollte nicht durch ein parlamentarisches Organ festgelegt werden, wer Zutritt erhält. Die oben dargelegten, insbesondere in Frankreich gemachten Erfahrungen haben gezeigt, dass sich das Parlament in eine schwierige Lage bringt, wenn es darüber befindet, welche Interessen berechtigterweise im Parlamentsgebäude vertreten werden dürfen und welche nicht. In diesem Fall müsste wahrscheinlich eine Beschwerdemöglichkeit an das Bundesgericht vorgesehen werden. In diese Richtung will die Kommissionsmehrheit auf keinen Fall gehen.

Wichtig ist der Kommissionsmehrheit zudem die rechtliche Gleichbehandlung der verschiedenen Interessen. Es sollen nicht bestimmte Kategorien von Interessenvertreterinnen und -vertretern definiert werden, welche verschiedene Voraussetzungen für den Zugang erfüllen müssen bzw. gar keinen Zugang erhalten.

Schliesslich gilt es ein zentrales Anliegen der parlamentarischen Initiative von Ständerat Berberat zu erfüllen: Es sollte vermehrt Transparenz darüber herrschen, welche Interessen im Parlamentsgebäude vertreten werden.

Wenn die hier genannten Zielsetzungen verfolgt werden sollen, dann scheint es der Kommission unumgänglich, dass die Mitglieder der Bundesversammlung eine gewisse Verantwortung bei der Ausstellung von Zutrittsausweisen an Interessenvertreterinnen und -vertreter übernehmen.

Schliesslich hat es die Kommissionsmehrheit nicht als ihr Ziel erachtet, die professionelle und kommerzielle Interessenvertretung aufzuwerten.

## **5 Grundzüge der Vorlage**

### **5.1 Auf dem heutigen System aufbauende Regelung mit Stärkung der Transparenz**

#### **5.1.1 Grundzüge des Konzepts**

Die oben dargelegte Analyse verschiedener Zielsetzungen hat die Kommission zur Schlussfolgerung geführt, dass eine Lösung gewählt werden sollte, die auf dem heutigen System beruht, aber vermehrte Transparenz bringt. Wie im heutigen System sollen die Ratsmitglieder für zwei Personen Dauerausweise für den Zutritt zum Parlamentsgebäude ausstellen lassen können. Dauerausweise können für Familienmitglieder, persönliche Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter sowie für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter ausgestellt werden. Das Ratsmitglied gibt an, ob die Person, für welche es einen Dauerausweis ausstellen lässt, Interessen vertritt, Familienmitglied oder sein persönlicher Mitarbeiter ist. Wird die Person als Interessenvertreterin oder Interessenvertreter eingetragen, dann sind deren Arbeitgeber oder Arbeitgeberin zu nennen. Personen, die in auf Interessenvertretung spezialisierte Unternehmungen tätig sind, haben zusätzlich Angaben zu ihren Auftraggebern sowie zu ihren Aufträgen zu machen. Dies entspricht den Anforderungen der parlamentarischen Initiative 15.433 n (Caroni) Moret. Transparenz über die Mandate von Lobbyisten im Bundeshaus.

Nach wie vor können die Parlamentsmitglieder auch Tagesbesucher empfangen, wobei dies auch Interessenvertreterinnen oder Interessenvertreter sein können. Diese Personen dürfen sich jedoch nicht unbegleitet vom Ratsmitglied im Parlamentsgebäude aufhalten. Diese an sich schon heute geltenden Regelungen soll neu gesetzlich verankert und durchgesetzt werden.

#### **5.1.2 Beurteilung gemäss den unter Ziffer 4 aufgestellten Zielsetzungen**

Mit diesen Ergänzungen des Parlamentsgesetzes wird die Transparenz erhöht, indem Interessenvertreter und -vertreterinnen klar als solche ausgewiesen werden und zusätzliche Angaben machen müssen. Die heutige Gestaltung des Registers kann übernommen werden. Dieses Register ist nicht nur lesefreundlich, sondern enthält auch die für die Wählerinnen und Wähler interessante Information, welcher Interessenvertreter durch welches Ratsmitglied Zutritt erhält. Damit ist eine Forderung teilweise erfüllt, die in anderen Parlamenten – jüngst gerade im EU-Parlament, siehe oben Ziffer 2.3.1 – immer wieder gestellt wird, dass nämlich Transparenz über die Beziehungen zwischen Parlamentsmitgliedern und Interessenvertretern herrschen sollte. Indem die Wählerinnen und Wähler sehen, welche Zutrittsausweise durch wen vermittelt werden, besteht eine demokratische Kontrolle.

Dem Gebot der Rechtsgleichheit wird Rechnung getragen, indem nicht zwischen verschiedenen Kategorien von Interessengruppen unterschieden wird, und es somit keine rechtliche Bevorzugung bestimmter Interessengruppen gibt. Es steht allen Interessengruppen gleichermaßen offen, ein Ratsmitglied davon zu überzeugen, ihrer Vertretung einen Zutrittsausweis ausstellen zu lassen.

Indem nach wie vor die einzelnen Ratsmitglieder die Verantwortung für die Ausstellung von Ausweisen an Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter übernehmen, wird das Parlament als Institution nicht in diesen Prozess hineingezogen. Es gibt somit keine vom Parlament anerkannten Lobbyistinnen und Lobbyisten. Würde ein solches Zulassungssystem geschaffen, dann könnte eine Nichtzulassung für ein auf Interessenvertretung spezialisiertes Unternehmen einen erheblichen kommerziellen Nachteil bedeuten. Es müssten deshalb eindeutige, klar nachvollziehbare Kriterien aufgestellt und ein Rechtsweg vorgesehen werden.

Indem dies bei der hier vorgeschlagenen Lösung alles nicht notwendig ist, können die gesetzlichen Bestimmungen relativ einfach gehalten werden. Die Regelung des Zugangs von Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern kann somit übersichtlich und nachvollziehbar in wenigen Gesetzesbestimmungen festgehalten werden. Es müssen auch keine zusätzlichen Stellen geschaffen werden, welche Zugangsgesuche prüfen müssen.

Wenn jedes Ratsmitglied zwei Dauerausweise an Interessenvertreter oder Interessenvertreterinnen abgeben kann, dann bleibt die Höchstzahl dieser Dauerausweise auf unter 500 beschränkt. Wahrscheinlich werden wohl eher weniger Dauerausweise an Interessenvertreter abgegeben werden, weil viele Ratsmitglieder entweder gar keine Dauerausweise ausstellen lassen, oder nur solche für Mitarbeitende und Familienmitglieder.

Jedes andere System, sei dies nun die selbständige Registrierung durch die Interessenvertreter, oder sei dies die Zulassung durch ein parlamentarisches Organ, hätte den Nachteil, dass die Zahl der Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter, die Zugang begehren und auch erhalten, nur schwer vorauszusagen ist. Vor diesem Hintergrund scheint es der Kommission gerechtfertigt, am heutigen System, wonach die Zulassung via Ratsmitglied erfolgt, festzuhalten. Deshalb und aus den nachfolgenden Gründen lehnt die Kommission die unter Ziff. 5.1.3 und 5.1.4 dargelegten Vorschläge der Minderheiten ab:

Die Mehrheit der Kommission ist der Ansicht, dass weder im Gesetz noch in der Verordnung Kategorien von Interessenvertreterinnen und -vertretern definiert werden sollen, denen die Verwaltungsdelegation Zutrittsausweise ausstellen soll. Artikel 69 Absatz 1 des Parlamentsgesetzes überträgt der Verwaltungsdelegation das Hausrecht in den Räumlichkeiten der Bundesversammlung. Darauf gestützt kann die Verwaltungsdelegation Zutrittsausweise ausstellen, wie sie dies heute z.B. für Vertreterinnen und Vertreter von Kantonen tut<sup>1</sup>. Die Verwaltungsdelegation sollte einen gewissen Handlungsspielraum haben, der nicht zum vornherein durch rechtliche Bestimmungen, welche Ansprüche von bestimmten Personengruppen begründen, eingeschränkt werden sollte.

Besonders problematisch ist es, wenn in der Verordnung festgelegt wird, dass eine bestimmte Kategorie von Unternehmungen den Zutritt für ihre Mitarbeitenden

<sup>1</sup> Folgende Personengruppen verfügen heute (Stand: September 2017) über Dauerausweise für den Zutritt zum Parlamentsgebäude: Altparlamentarier (431), Mitarbeitende der Bundesverwaltung (767), Mitarbeitende Parlamentsdienste (362), Mitarbeitende SRG (147), Mitarbeitende Galerie des Alpes (18), Medienschaffende (323), Personen gemäss Art. 69 Abs. 2 ParlG (379), Fraktionsmitarbeitende (116), KdK (20), Kantonsvertreter (21).

beantragen darf, ohne dass präzise Kriterien definiert werden können, gemäss denen die Verwaltungsdelegation die Ausweise an die einzelnen Unternehmungen abgeben soll. Die Bestimmung, wonach auf Interessenvertretung spezialisierte Unternehmungen für ihre Mitarbeitenden Zutrittsausweis beantragen können, würde in der Praxis bedeuten, dass die Ausweise an alle Unternehmungen dieser Art abgegeben werden müssen, falls sie beantragt werden. Es wird kaum möglich sein, einer solchen Unternehmung den Zugang zu verwehren, ist doch kaum vorstellbar, wie in der Praxis überprüft werden soll, ob die Mitarbeitenden eines Gesuchstellers das Parlamentsgebäude regelmässig aufsuchen müssen. Ob die Mitarbeitenden das Parlamentsgebäude „regelmässig aufsuchen müssen“, entscheidet der Gesuchsteller selber, und somit ist auch sein Gesuch zu bewilligen.

Auf die grundsätzliche Problematik von „amtlich bewilligten Lobbyisten“ wurde oben schon hingewiesen.

De facto wird durch den Vorschlag der Minderheit 1 ein unbeschränktes Zutrittsrecht für kommerziell tätige Interessenvertreterinnen und -vertreter geschaffen. Diese rechtliche Ungleichbehandlung gegenüber den Personen, welche die Anliegen einer konkreten Organisation oder Unternehmung vertreten, ist kaum zu begründen. Wenn solche Personen das Vertrauen eines Ratsmitglieds gewinnen müssen, damit sie Zutritt erhalten, dann sollten dies auch kommerziell tätige Lobbyisten tun müssen.

Das von der Minderheit 2 vorgeschlagene Konzept, wonach sessionsweise Zutritt erhält, wer sich registriert hat, entspricht in seinen Grundzügen dem von der Kommission bereits am 21. Februar 2017 geprüften Konzepts. Die Argumente für und wider diese Lösung sind oben unter Ziff. 1.3 dargelegt. Der wichtigste Kritikpunkt an diesem Konzept besteht darin, dass schwer absehbar ist, wie viele Personen sich registrieren und Zutritt verlangen werden.

### **5.1.3 Vorschlag der Minderheit 1**

Die Minderheit kritisiert am Vorschlag der Mehrheit, dass dieser zwar eine Kontrolle der Quantität, nicht aber der Qualität der ausgestellten Zutrittsausweise bringt. Die Minderheit will, dass ein parlamentarisches Organ kontrolliert, welche Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter Zugang zum Parlamentsgebäude erhalten. Dies gelte insbesondere für die Mitarbeitenden von auf Interessenvertretung spezialisierten Unternehmungen.

Im Sinne eines Kompromisses schlägt die Minderheit vor, dass die Ratsmitglieder wie im Vorschlag der Mehrheit Zutrittsausweise für Personen ausstellen lassen können, die direkt die Interessen einer bestimmten Organisation oder Unternehmung vertreten. Hier könne man die Verantwortung bei den Parlamentsmitgliedern belassen: Aus dem Namen der Organisation oder der Unternehmung gehe hervor, welche Interessen vertreten werden.

Ratsmitglieder sollen hingegen keine Zutrittsausweise an Mitarbeitende von auf Interessenvertretung spezialisierte Unternehmungen abgeben dürfen. Diese Unternehmungen könnten für ihre Mitarbeitende Dauerausweise beantragen. Für die Bewilligung der Gesuche und die Festlegung der Höchstzahl der zu vergebenden Ausweise wäre die Verwaltungsdelegation zuständig.

## 5.1.4 **Vorschlag der Minderheit 2**

Die Minderheit 2 ist der Ansicht, dass dem «Badge-Basar» ein Ende bereitet werden muss. Die Ratsmitglieder würden sich in einer unangenehmen Situation befinden, wenn sie dauernd Anfragen für Zutrittsausweise abwehren müssten. Zudem würden sich Ratsmitglieder, welche Zutrittsausweise an Interessenvertreterinnen und -vertreter vermitteln, dem Verdacht der Käuflichkeit aussetzen. Alle interessierten Personen sollten die gleichen Chancen für den Zutritt zum Parlamentsgebäude haben.

Deshalb sollen weder Ratsmitglieder noch ein parlamentarisches Organ Interessenvertreterinnen und -vertreter Zutritt zum Parlamentsgebäude gewähren. Letztere sollen sich vielmehr selber registrieren, worauf sie sessionsweise Zutritt zum Parlamentsgebäude erhalten können. Der gegenüber diesem Konzept geäußerten Befürchtung, dass dadurch zu viele Personen Zugang zum Gebäude erhalten, wird dadurch entgegengetreten, dass je Session höchstens zwei Personen der gleichen Organisation Zutritt erhalten.

## 6 **Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen**

### 6.1 **Parlamentsgesetz vom 13. Dezember 2002**

#### *Art. 69* Hausrecht

Artikel 69 Absatz 1 regelt die Ausübung des Hausrechts. Absatz 2 enthält heute die Bestimmung, wonach Ratsmitglieder zwei Zutrittskarten zum Parlamentsgebäude ausstellen lassen können. Wenn nun diese Zugangsregelung durch weitere Bestimmungen betreffend den Zugang von Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern ergänzt werden soll, dann würden diese Zugangsregelungen den Artikel über das Hausrecht unverhältnismässig aufblähen. Die Bestimmungen über von Parlamentsmitgliedern vergebene Zutrittsausweise soll deshalb in einem speziellen Artikel festgehalten werden. Absatz 2 ist hier deshalb aufzuheben.

#### *Art. 69a* Zutritt zum Parlamentsgebäude

Da im neu zu schaffenden Artikel 69b betreffend Zutrittsausweise, welche auf Begehren von Ratsmitgliedern ausgestellt werden, zwischen Dauerausweisen und Tagesausweisen unterschieden wird, muss aus systematischen Gründen die Definition dieser Begriffe neu auf Gesetzesstufe vorgenommen werden. Bisher fand sich diese Definition erst auf Verordnungsstufe (Art. 16a Abs. 1 und 2 ParlVV). Diese Begriffsdefinitionen sollen neu auf Gesetzesstufe gehoben werden.

In Absatz 1 wird festgehalten, dass über einen Dauer- oder Tagesausweis verfügen muss, wer sich im Parlamentsgebäude aufhalten will. Da gemäss heutiger Praxis auf dem jeweiligen Zutrittsausweis vermerkt ist, welche Teile des Gebäudes mit dem



entsprechenden Ausweis besucht werden dürfen, wird der Begriff «nichtöffentliche Teile des Parlamentsgebäudes», der sich im heutigen Artikel 69 Absatz 2 noch findet, weggelassen. Auch Personen, welche während der Session die Tribüne, also die «öffentlichen Teile» des Gebäudes besuchen, erhalten einen Zutrittsausweis.

Gemäss Absatz 2 erhalten Personen, welche im Parlamentsgebäude tätig sind und dieses deshalb regelmässig aufsuchen, einen für eine definierte Dauer gültigen Dauerausweis. Dazu gehören neben den Parlamentsmitgliedern z.B. Mitarbeitende der Parlamentsdienste und der allgemeinen Bundesverwaltung, Medienschaffende oder eben Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter. Absatz 3 bestimmt, dass einen Tagesausweis erhält, wer das Parlamentsgebäude nur für einen einzelnen Tag aufsucht. Auf Verordnungsstufe ist geregelt, wer für die Ausstellung der Ausweise zuständig ist und welche Angaben für den Erhalt eines Ausweises gemacht werden müssen (Art. 16a Abs. 3 und 4 sowie Art. 16b ParlVV).

#### *Art. 69b* Ausweise für von Ratsmitgliedern gemeldete Personen

Wie bisher in Artikel 69 Absatz 2 soll bereits auf Gesetzesstufe festgehalten werden, an wen und unter welchen Bedingungen Ratsmitglieder Zutrittsausweise ausstellen lassen können. Da neu Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter vermehrte Angaben machen müssen, werden die Bestimmungen umfangreicher.

Wie das geltende Recht sieht Absatz 1 vor, dass jedes Ratsmitglied zwei Dauerausweise ausstellen lassen kann. Neu wird präzisiert, an welche Personengruppen diese Ausweise ausgestellt werden können. Im heutigen Register werden diese Personen entweder als Gast, persönlicher Mitarbeiter oder als Vertreter einer bestimmten Organisation verzeichnet. Dabei ist nicht ganz klar, für welche Personengruppen die Bezeichnung «Gast» verwendet werden darf; gelegentlich nehmen «Gäste» auch Interessenvertretungen wahr. Neu werden die Kategorien Familienmitglieder, persönliche Mitarbeitende sowie Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter gebildet. Mit dem Begriff «Familienmitglied» soll der private Charakter der Beziehung dieser Person zum Ratsmitglied zum Ausdruck gebracht werden, wobei nicht von der engen familienrechtlichen Definition ausgegangen wird, sondern z.B. auch nichtverheiratete Partnerinnen oder Partner solche Ausweise erhalten können. Allerdings darf diese Person im Parlamentsgebäude keine Interessenvertretung wahrnehmen. Möchte sie dies tun, dann ist sie als Interessenvertreterin oder Interessenvertreter zu führen und sie hat die entsprechenden Angaben gemäss Absatz 3 zu machen.

Wenn ein Ratsmitglied für eine Person einen Dauerausweis ausstellen lassen will, dann meldet es diese Person unter Angabe der Kategorie, unter welcher diese im Register geführt werden soll (Abs. 2).

Unabhängig von der Personenkategorie sind für den Erhalt eines Dauerausweises die Angaben gemäss Artikel 16b Absatz 2 der ParlVV zu machen, welche auf ihre Richtigkeit überprüft werden.

Wird eine Person als Interessenvertreterin oder Interessenvertreter gemeldet, dann hat sie gemäss Absatz 3 zusätzliche Angaben zu machen. So muss sie die Arbeitgeberin oder den Arbeitgeber angeben. Ist die Person für einen Verband, ein Unternehmen, eine öffentliche Verwaltung oder ähnliche Organisation tätig, dann ist

durch die Angabe der Arbeitgeberin oder des Arbeitgebers hinlänglich bekannt, welche Interessen vertreten werden. Im Register wird wie heute die entsprechende Organisation vermerkt, also z.B. Berner Bauernverband, Verkehrsclub der Schweiz oder UBS AG. Ist die Person jedoch für eine auf Interessenvertretung spezialisierte Unternehmung tätig, z.B. für eine Lobbyagentur oder für eine Anwaltskanzlei, dann sind neben dem Namen der Unternehmung auch die Auftraggeber sowie die einzelnen Aufträge anzugeben, für welche die Person im Parlamentsgebäude tätig ist. Es wird davon ausgegangen, dass in solchen Unternehmungen zwecks Abrechnung Buch über die einzelnen Aufträge geführt wird, so dass die einzelnen Auftraggeber und ihre Aufträge genau benannt werden können. So müsste z.B. angegeben werden, dass im Auftrag eines bestimmten Unternehmens Ratsmitglieder im Hinblick auf eine bestimmte Gesetzgebung mit Informationen versorgt werden sollen. Dies bedeutet auch, dass hier die Namen von Parlamentsmitgliedern angegeben werden müssen, wenn sie eine Agentur beauftragen, für ein bestimmtes politisches Anliegen aktiv zu werden.

Es könnte die Frage gestellt werden, ob mit der hier vorgeschlagenen Pflicht zur Deklaration der Mandate von Mitarbeitenden von Anwaltskanzleien das Anwaltsgeheimnis gewahrt bleibt. Hier sind die Ausführungen in der Botschaft zum Bundesgesetz über die Freizügigkeit der Anwältinnen und Anwälte (Anwaltsgesetz, BGFA, SR 935.61) vom 28. April 1999 aufschlussreich (99.027, BBI 1999 6055): „Gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts können sich Anwältinnen und Anwälte, die für eine Klientschaft andere Tätigkeiten als spezifische Anwaltstätigkeiten ausüben, demgegenüber nicht auf das Anwaltsgeheimnis berufen.“ Als andere Tätigkeiten denn spezifische Anwaltstätigkeiten werden in der Botschaft die Verwaltung von Gesellschaften und Vermögen oder die Betreuung von Fonds genannt. Vor diesem Hintergrund gehören auch Lobbytätigkeiten, welche Anwälte für eine Klientschaft ausüben, nicht zu den „spezifischen Anwaltstätigkeiten“, fallen also nicht unter das Anwaltsgeheimnis.

Es liegt in der Verantwortung der Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter, die im Besitz eines Dauerausweises sind, dass sie die Angaben regelmässig aktualisieren. Dies wird vor allem bei Personen notwendig sein, die für auf Interessenvertretung spezialisierte Unternehmungen tätig sind, da ihre Aufträge zum Teil kurzfristiger Natur sein können. Den Parlamentsdiensten obliegt die Kontrolle, ob alle Angaben gemacht werden. Die Kontrolle der Korrektheit dieser Angaben würde einen unverhältnismässigen Aufwand erfordern. Hier kommt den Medien eine wichtige Funktion zu. Dazu dient das öffentliche Register gemäss Absatz 4, in welchem die Angaben gemäss den Absätzen 2 und 3 enthalten sind. Dieses Prinzip der Selbstverantwortung entspricht Artikel 11 des Parlamentsgesetzes, wonach die Ratsmitglieder auch selber verantwortlich für ihre Angaben im Interessenregister sind.

Wird festgestellt, dass eine Person mit Dauerausweis im Parlamentsgebäude Interessen vertritt, ohne dass sie die für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter notwendigen Angaben gemacht hat, dann kommen die allgemeinen Regeln des Hausrechts zum Zug, wonach dieser Person der Zutrittsausweis entzogen werden kann. Dies gilt auch, wenn festgestellt wird, dass eine Person sich zwar als Interes-

senvertreterin oder Interessenvertreter eingetragen, aber dazu falsche oder unvollständige Angaben gemacht hat.

Gemäss Absatz 5 können die Ratsmitglieder auch Besucherinnen und Besucher empfangen, welche einen Tagesausweis erhalten. Dies entspricht der heutigen Praxis. Danach gilt die Regel, dass sich diese Besucherinnen und Besucher nicht unbegleitet im Parlamentsgebäude aufhalten dürfen (vgl. dazu «Nächster Halt Bundeshaus – ein Leitfaden für Ratsmitglieder» vom 1.12.2015). Diese Regel ist durchzusetzen, ansonsten besteht die Gefahr, dass auf diesem Weg Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter eingeschleust werden, die unbegleitet im Parlamentsgebäude Ratsmitglieder behelligen. Aus diesem Grund soll diese Bestimmung auf Gesetzesstufe festgehalten werden.

Weitere Modalitäten betreffend den Zugang von Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern zum Parlamentsgebäude kann die Verwaltungsdelegation in Weisungen erlassen. Dort kann z.B. auch festgehalten werden, dass Personen mit Zutrittsausweis gemäss Artikel 69b ParlG die Personen- und Gepäckkontrolle passieren müssen, also nur den Besuchereingang auf der Südseite des Parlamentsgebäudes benützen dürfen.

*Art. 69c*            Ausweise für ehemalige Ratsmitglieder

Im Zusammenhang mit der Vertretung von Interessen im Parlamentsgebäude ist auch der Zugang von ehemaligen Mitgliedern der Bundesversammlung zu sehen. Gemäss heutiger Praxis erhalten die ehemaligen Ratsmitglieder einen Dauerausweis. Die wenigsten werden davon häufig Gebrauch machen. Es gibt allerdings immer mehr junge «Altparlamentarier», welche sich aufgrund ihres Beziehungsnetzes bestens für die Vertretung von Interessen eignen. Nimmt ein ehemaliges Ratsmitglied im Parlamentsgebäude Interessenvertretung wahr, dann sollte es den gleichen Offenlegungspflichten unterliegen wie die übrigen Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter.

## **6.2                            Parlamentsverwaltungsverordnung vom 3. Oktober 2003**

### 7. Abschnitt: Hausrecht

*Art. 16a*            Zutrittsausweise

Die Inhalte der Absätze 1 und 2 sind neu auf Gesetzesstufe gehoben worden (Art. 69a ParlG), so dass die beiden Absätze hier aufgehoben werden können.

---

## 7 **Finanzielle und personelle Auswirkungen**

Die Parlamentsdienste haben eine erste Grobschätzung der finanziellen und personellen Auswirkungen vorgenommen. Da vorgesehen ist, dass die Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter die Angaben zu Auftraggebern und Aufträgen selber eintragen müssen, braucht es zusätzlich zu dem heute durch die Ratsmitglieder ausgefüllten e-Formular eine neue Applikation. Es wird mit einem einmaligen Aufwand für die Projektkosten von Fr. 350'000 gerechnet. Es müssen etwa 250 Personentage eingesetzt werden. Für den Betrieb und die Wartung der neuen Lösung sowie die spezifischen Anpassungen wird mit jährlichen Kosten von 40'000 Franken und 36 Personentagen gerechnet.

Die Kosten für die erforderlichen technischen Anpassungen sind für die Mehr- und Minderheitslösung etwa gleich. Bei der Minderheitslösung ist zudem vorgesehen, dass die Verwaltungsdelegation über Zutrittsgesuche entscheiden muss. Die Entscheide über diese Gesuche müssen zuhanden der Verwaltungsdelegation vorbereitet werden, wozu zusätzliche Arbeiten notwendig sein können. Das wird mit dem heutigen Personalbestand nicht möglich sein. Es kann zum jetzigen Zeitpunkt aber nicht gesagt werden, wie gross der Personalbedarf sein wird, da die Umsetzung dieses Vorschlags relativ offen ist.

## 8 **Rechtliche Grundlagen**

Das ParlG und dessen hier vorgeschlagene Änderungen stützen sich auf Artikel 164 Absatz 1 Buchstabe g BV, wonach die grundlegenden Bestimmungen über die Organisation und das Verfahren der Bundesbehörden in einem Bundesgesetz erlassen werden müssen. Die ParlVV stützt sich auf Artikel 70 Absatz 1 ParlG: die Bundesversammlung erlässt die rechtsetzenden Ausführungsbestimmungen über die Parlamentsverwaltung in der Form von Verordnungen der Bundesversammlung.



A

## **Bundesgesetz über die Bundesversammlung**

*Entwurf*

**(Parlamentsgesetz, ParlG)**

**(Regelung für ein transparentes Lobbying im eidgenössischen  
Parlament)**

**Änderung vom ...**

---

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,  
nach Einsicht in den Bericht der Staatspolitischen Kommission des Ständerates vom  
11. Oktober 2018<sup>1</sup>  
und in die Stellungnahme des Bundesrates vom ...<sup>2</sup>,  
beschliesst:*

I

Das Parlamentsgesetz vom 13. Dezember 2002<sup>3</sup> wird wie folgt geändert:

*Art. 69 Sachüberschrift (betrifft nur französischen Text), Abs. 2*

*<sup>2</sup> Aufgehoben*

*Art. 69a Zutritt zum Parlamentsgebäude*

<sup>1</sup> Der Zutritt zum Parlamentsgebäude wird Personen gewährt, die über einen Dauer- oder Tagesausweis verfügen.

<sup>2</sup> Dauerausweise werden Personen ausgestellt, die im Parlamentsgebäude tätig sind und dieses regelmässig aufsuchen.

<sup>3</sup> Tagesausweise werden Personen ausgestellt, die das Parlamentsgebäude für einen einzelnen Tag aufsuchen.

SR ...

1 BBl 2017 ...

2 BBl 2017 ...

3 SR 171.10

<sup>4</sup> Die Modalitäten zur Ausstellung der Dauer- und Tagesausweise werden in einer Verordnung der Bundesversammlung geregelt.

*Minderheit 2 (Bruderer Wyss, Comte, Stöckli)*

<sup>5</sup> Die Ratsmitglieder können im Parlamentsgebäude Besucherinnen und Besucher empfangen. Diese erhalten einen Tagesausweis. Das Ratsmitglied muss sie während der Dauer ihres Aufenthalts im Parlamentsgebäude begleiten. Zudem kann jedes Ratsmitglied einen Dauerausweis für eine persönliche Mitarbeiterin beziehungsweise einen persönlichen Mitarbeiter ausstellen lassen; diese Person hat sich in ein öffentliches Register einzutragen.

Art. 69b Ausweise für von Ratsmitgliedern gemeldete Personen

<sup>1</sup> Jedes Ratsmitglied kann zwei Dauerausweise ausstellen lassen für Familienmitglieder, persönliche Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter oder Interessenvertreterinnen oder Interessenvertreter.

<sup>2</sup> Das Ratsmitglied gibt für jede Person nach Absatz 1 den Namen an und vermerkt, ob es sich um ein Familienmitglied, um eine persönliche Mitarbeiterin oder einen persönlichen Mitarbeiter oder um eine Interessenvertreterin oder einen Interessenvertreter handelt.

<sup>3</sup> Interessenvertreterinnen oder Interessenvertreter geben ihre Arbeitgeberin oder ihren Arbeitgeber an. Sind sie in einer auf Interessenvertretung spezialisierten Unternehmung tätig, haben sie zusätzlich die Auftraggeberinnen und Auftraggeber sowie die einzelnen Aufträge anzugeben, für welche sie im Parlamentsgebäude tätig sind.

<sup>4</sup> Die Angaben nach den Absätzen 2 und 3 sind in einem öffentlichen Register verzeichnet.

<sup>5</sup> Die Ratsmitglieder können im Parlamentsgebäude Besucherinnen und Besucher empfangen. Diese erhalten einen Tagesausweis. Das Ratsmitglied muss sie während der Dauer ihres Aufenthalts im Parlamentsgebäude begleiten.

*Minderheit 1 (Comte, Cramer, Stöckli)*

<sup>1</sup> Jedes Ratsmitglied kann zwei Dauerausweise ausstellen lassen für Familienmitglieder, persönliche Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter oder Interessenvertreterinnen oder Interessenvertreter. Ausgenommen sind Mitarbeitende von auf Interessenvertretung spezialisierten Unternehmungen, welchen die Verwaltungsdelegation Dauerausweise ausstellen kann, wobei die Voraussetzungen in einer Verordnung der Bundesversammlung definiert werden.

Abs. 2-5 Gemäss Mehrheit

*Minderheit 2 (Bruderer Wyss, Comte, Stöckli)*

*Art. 69b Ausweise für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter*

<sup>1</sup> *Interessenvertreterinnen oder Interessenvertreter können gegen Gebühr einen Dauerausweis erhalten. In einer Verordnung der Bundesversammlung werden die Voraussetzungen für den Erhalt eines Dauerausweises sowie dessen zeitliche Gültigkeit geregelt.*

<sup>2</sup> *streichen*

<sup>3</sup> *Gemäss Mehrheit*

<sup>4</sup> *Sie tragen die Angaben nach Absatz 3 sind in einem Formular ein. Diese Angaben werden in einem öffentlichen Register verzeichnet.*

<sup>5</sup> *streichen (vgl. Art. 69a Abs. 5)*

*Art. 69c Ausweise für ehemalige Ratsmitglieder*

Ehemalige Mitglieder der Bundesversammlung erhalten Dauerausweise. Ist ein ehemaliges Mitglied im Parlamentsgebäude als Interessenvertreterin oder Interessenvertreter tätig, so hat es die Angaben nach Artikel 69b Absatz 3 zu machen.

## II

<sup>1</sup> Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

<sup>2</sup> Die Koordinationskonferenz bestimmt das Inkrafttreten.







## B

# Verordnung der Bundesversammlung zum Parlamentsgesetz und über die Parlamentsverwaltung

*Entwurf*

(Parlamentsverwaltungsverordnung; ParlVV)

(Regelung für ein transparentes Lobbying im eidgenössischen  
Parlament)

## Änderung vom ...

---

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,  
nach Einsicht in den Bericht der Staatpolitischen Kommission des Ständerates vom  
11. Oktober 2018<sup>1</sup>  
und in die Stellungnahme des Bundesrates vom ...<sup>2</sup>,  
beschliesst:*

### I

Die Parlamentsverwaltungsverordnung vom 3. Oktober 2003<sup>3</sup> wird wie folgt geändert:

*Art. 16a, Abs. 1-2*

<sup>1</sup> *Aufgehoben*

<sup>2</sup> *Aufgehoben*

### II

Die Koordinationskonferenz bestimmt das Inkrafttreten.

SR ...

<sup>1</sup> BBl 2002 ...

<sup>2</sup> BBl 2002 ...

<sup>3</sup> SR 171.115

*Minderheit 1 (Comte, Cramer, Stöckli)**Art. 16a<sup>bis</sup> Zutrittsausweise für auf Interessenvertretung spezialisierte Unternehmungen*

<sup>1</sup> *Auf Interessenvertretung spezialisierte Unternehmungen können für ihre Mitarbeitende Dauerausweise beantragen. Die Höchstzahl der Ausweise wird von der Verwaltungsdelegation festgelegt.*

<sup>2</sup> *Gesuche für einen Dauerausweis sind an die Verwaltungsdelegation zu richten. Jede Gesuchstellerin beziehungsweise jeder Gesuchsteller muss nachweisen, dass seine Mitarbeiterin beziehungsweise sein Mitarbeiter das Parlamentsgebäude regelmässig aufsuchen muss, um ihrer beziehungsweise seiner Arbeit erfolgreich nachzugehen. Das Gesuch enthält eine Liste der Aufträge, für welche die Mitarbeiterin beziehungsweise der Mitarbeiter im Parlamentsgebäude tätig sein wird. Die Verwaltungsdelegation kann zusätzliche Bestimmungen erlassen.*

<sup>3</sup> *Die Verwaltungsdelegation prüft die Gesuche einmal pro Jahr.*

<sup>4</sup> *Die Ausgabe eines Dauerausweises erfolgt gegen eine Gebühr von 500 Franken.*

*Art. 16a<sup>ter</sup> Zutrittsausweise für Kantonsregierungen und bestimmte Dachverbände*

*Die Kantonsregierungen, die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien sowie die gesamtschweizerischen Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete gemäss Artikel 4 Absatz 2 Buchstaben a bis c des Vernehmlassungsgesetzes können für von ihnen bezeichnete Mitarbeitende Dauerausweise für eine Legislaturperiode beantragen. Die Zahl dieser Ausweise wird von der Verwaltungsdelegation festgelegt.*

*Minderheit 2 (Bruderer Wyss, Comte, Stöckli)**Art. 16a<sup>bis</sup> Zutrittsausweise für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter*

<sup>1</sup> *Die Kantonsregierungen, die in der Bundesversammlung vertretenen politischen Parteien sowie die gesamtschweizerischen Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete gemäss Artikel 4 Absatz 2 Buchstaben a bis c des Vernehmlassungsgesetzes können für von ihnen bezeichnete Mitarbeitende Dauerausweise für eine Legislaturperiode beantragen. Die Zahl dieser Ausweise wird von der Verwaltungsdelegation festgelegt.*

<sup>2</sup> *Weitere Interessengruppen, Verbände, Unternehmen, öffentliche Verwaltungen und ähnliche Organisationen sowie auf Interessenvertretung spezialisierte Unternehmungen können Zutrittsausweise beantragen, die sie in der Woche vor einer Session für deren Dauer aktivieren lassen können. Je Session erhalten höchstens zwei Personen der gleichen Organisation Zutritt.*

<sup>3</sup> *Der für die Sicherheit zuständige Dienst der Parlamentsdienste stellt die Zutrittsausweise gemäss den Absätzen 1 und 2 an Personen aus, welche sich im öffentlichen*

---

*Register gemäss Artikel 69b Absatz 4 ParlG eingetragen, die Angaben gemäss Artikel 16b Absatz 1 gemacht sowie eine einmalige Gebühr von Fr. 50.- entrichtet haben.*

*<sup>4</sup> Die oder der Delegierte der Verwaltungsdelegation kann einem Interessenvertreter oder einer Interessenvertreterin den Zutrittsausweis oder die Zutrittsberechtigung entziehen, falls er oder sie das ihr oder ihm gewährte Zutrittsrecht in schwerwiegender Weise missbraucht. Die betroffene Person erhält Gelegenheit zur Stellungnahme.*

*<sup>5</sup> Die betroffene Person kann sich an die Verwaltungsdelegation wenden. Sie erhält Gelegenheit zur Stellungnahme.*

