

Selbstregulierung für Lobbyingtätigkeiten

Thomas Säggerer* | *Der Einbezug interessierter Kreise bei der Vorbereitung staatlicher Vorhaben hat in der Schweiz Tradition. Mehrere Bestimmungen auf Bundesebene gewährleisten diesen Einbezug und schaffen grundsätzlich Transparenz. Nicht durchwegs transparent ist indessen die Einflussnahme von Lobbyisten auf Gesetzesvorhaben. Auf Bundesebene bestehen keine hinreichenden Grundlagen zum Erlass einer Regulierung der Lobbyingtätigkeiten. Es stellt sich daher die Frage, ob nicht auf dem Weg einer Selbstregulierung eine Lösung des Problems gefunden werden könnte. Der Beitrag zeigt auf, welche inhaltlichen Anforderungen eine solche Selbstregulierung zu erfüllen hätte.*

Inhaltsübersicht

- 1 Gesetzgebung und Transparenz
 - 1.1 Gesetzgebung als Prozess des Zusammenwirkens mehrerer Akteure
 - 1.2 Transparenz im Gesetzgebungsverfahren
- 2 Selbstregulierung
 - 2.1 Formen der Selbstregulierung
 - 2.2 Gründe für und gegen eine Selbstregulierung
- 3 Selbstregulierung im Bereich des Lobbying
 - 3.1 Code of ethics
 - 3.2 Beispiele bestehender Regeln schweizerischer Branchenverbände
- 4 Mögliche Inhalte einer Selbstregulierung für Lobbyisten
 - 4.1 Vorbemerkungen
 - 4.2 Transparenz durch Register
 - 4.3 Berufliche Sorgfaltspflichten
 - 4.4 Sanktionen
 - 4.5 Evaluation
- 5 Schluss

1 Gesetzgebung und Transparenz

1.1 Gesetzgebung als Prozess des Zusammenwirkens mehrerer Akteure

Nach dem traditionellen Schema der Gewaltenteilung ist die Gesetzgebung Sache des Parlaments, der Vollzug der gesetzgebenden Akte Sache von Regierung und Verwaltung. Diese Vorstellung entspricht jedoch weder der politischen Realität noch dem schweizerischen Rechtsverständnis (Bäumlin 1966, 259). Die Gesetzgebung stellt vielmehr einen komplexen, in mehrere Stadien gegliederten Vorgang dar (Gesetzgebungsleitfaden 2007) und erfolgt durch das Zusammenwirken von Regierung und Parlament sowie unter Mitwirkung und Beteiligung weiterer staatlicher und nichtstaatlicher Akteure. Der Gesetzgebungsprozess ist nicht exklusive Aufgabe von Parlament und Regierung, sondern die Kantone, Parteien, Verbände, Gewerkschaften, Organisationen der Zivilgesellschaft sowie alle interessierten Personen wirken mit. Gesetzgebung erfolgt somit unter Be-

rücksichtigung eines grossen Spektrums staatlicher, nichtstaatlicher, öffentlicher und privater Interessen, ohne dass einem der Mitwirkenden von Gesetzes wegen Dominanz zukommen würde. Die verschiedenen Interessengruppen haben die Möglichkeit, in unterschiedlichen Stadien eines Gesetzgebungsprozesses auf die weiteren Arbeiten Einfluss zu nehmen. Eine solche Mitwirkung ist von Verfassung und Gesetzes wegen gewollt, denn sie trägt zu Legitimation, Glaubwürdigkeit, sachlicher Richtigkeit und Akzeptanz behördlicher Massnahmen bei.¹

Im *Vorverfahren der Gesetzgebung* erfolgen die gesetzgeberischen Vorarbeiten für die Vorbereitung von Erlassen.² Es werden bedeutende Vorentscheide getroffen, in formeller Hinsicht etwa, ob der Entwurf verwaltungsintern oder durch eine Expertengruppe erarbeitet werden soll.³ Einer ausgewogenen personellen Zusammensetzung der die weiteren Arbeiten begleitenden Gremien wird grosse Aufmerksamkeit geschenkt. Dabei werden auch verwaltungsexterne Personen in Arbeitsgruppen berufen, wodurch Zivilgesellschaft und Wirtschaft bereits in einem sehr frühen Stadium des Verfahrens miteinbezogen sind. Das ist nicht unwesentlich, weil in diesem Verfahrensabschnitt erste materielle Vorentscheide getroffen werden über den Gegenstand einer Vorlage, die Regelungsstufe, die Notwendigkeit zum Erlass ausführender Bestimmungen oder über das weitere zeitliche Vorgehen.

Im *Vernehmlassungsverfahren*, das Teil des Vorverfahrens der Gesetzgebung ist, werden die Kantone, die politischen Parteien und die interessierten Kreise zur Stellungnahme eingeladen (dazu allgemein und m. w. H. Sägger 2006). Die Konkretisierung der Verfassungsnorm (Art. 147 der Bundesverfassung, BV; vgl. dazu Sägger 2000, Rz. 88 ff.; Lüthi 2008) erfolgt im Vernehmlassungsgesetz und in der zugehörigen Verordnung.⁴ Die Ergebnisse eines Vernehmlassungsverfahrens werden in einem Bericht zusammengefasst, von dem der Bundesrat förmlich Kenntnis nimmt. Sie finden Berücksichtigung in den weiteren gesetzgeberischen Arbeiten und Eingang in die entsprechenden Botschaften des Bundesrates an die Bundesversammlung. Mitunter und zunehmend öfter führen die Kommissionen ihrerseits Anhörungen durch, um weitere Fragen abzuklären und sich ein unmittelbares Bild zu einzelnen zentralen Punkten einer Vorlage zu machen.

Neben dem Vernehmlassungsverfahren als ältestem und am eingehendsten geregelten Mitwirkungsinstrument bestehen weitere und nur zum Teil normierte Mitwirkungsmöglichkeiten wie runde Tische, Öffentlichkeitsforen, Hearings, Volksdiskussionen, Anhörungen durch Verwaltungsstellen oder informelle Treffen (Lendi 2005, 81; Sägger 2007b).

Die Vielzahl und die Unterschiedlichkeit dieser Instrumente zeigen, dass die Schweiz der Mitwirkung einen hohen Stellenwert einräumt. Das hängt nicht nur mit dem Referendum zusammen, das den vorgängigen Miteinbezug aller relevanten Kreise verlangt, damit es zu sog. «referendumsfesten» Vorlagen kommt. Ebenso bedeutsam ist, dass keine wichtigen Normen erlassen werden sollen, ohne dass die davon Betroffenen sich zu deren Tauglichkeit oder Notwendigkeit äussern können. Das gilt nicht nur für die Kantone bei der Umsetzung von Bundesrecht, sondern beispielsweise auch für die Dachverbände der Wirtschaft hinsichtlich der Auswirkungen auf die Unternehmen.

1.2 Transparenz im Gesetzgebungsverfahren

Dass die interessierten Kreise bestrebt sind, unmittelbar an Entscheidungen in den einzelnen Stadien des Gesetzgebungsverfahrens mitzuwirken, ist verständlich. Als problematisch wird denn auch nicht diese Mitwirkung als solche erachtet. Vielmehr wird auf mangelnde Transparenz versuchter Einflussnahme hingewiesen.⁵ Möglicherweise geht diese Kritik auch darauf zurück, dass die Versuche zur Einflussnahme sehr vielgestaltig, in unterschiedlichen Verfahrensstadien und wiederholt erfolgen können wie namentlich durch die Einsitznahme in Arbeitsgruppen oder Kommissionen, mittels Stellungnahmen zu Vernehmlassungen, durch Direktkontakte zu Regierungsangehörigen, Parlamentsmitgliedern oder zu Verwaltungsvertretern, durch nichtöffentliche Anhörungen in Parlamentskommissionen und schliesslich bei einer allfälligen Volksabstimmung.

Soweit es um *institutionell* vorgesehene Mitwirkungsinstrumente geht, ist eine gewisse Transparenz gewährleistet. Beispielsweise ist bei Vernehmlassungen nicht nur die Liste der ständigen Vernehmlassungsadressaten öffentlich zugänglich, sondern auch die Liste der bei einem konkreten Vorhaben zur Stellungnahme eingeladenen Organisationen und interessierten Kreise (Blaser 2003, 243 ff.). Studien, Evaluationen und Berichte, die im Auftrag der Bundesverwaltung erstellt werden, sind zusammen mit Angaben über die auftraggebende Stelle, die Auftragnehmerin oder den Auftragnehmer, die Kosten und das belastete Budget zu veröffentlichen.⁶ Für ausserparlamentarische Kommissionen gilt, dass sie unter Berücksichtigung der Interessengruppen ausgewogen zusammengesetzt werden müssen, wobei die Kommissionsmitglieder ihre Interessenbindungen offenzulegen haben.⁷ Schliesslich wird in der Regel in Botschaften oder Berichten des Bundesrates die personelle Zusammensetzung von Expertengruppen und verwaltungswirtschaftlichen Arbeitsgruppen, die an den Vorarbeiten massgeblich beteiligt waren, angegeben. Das Parlamentsgesetz schreibt überdies vor, dass in Botschaften des Bundesrates auch Angaben zu den im vor-

parlamentarischen Verfahren diskutierten Standpunkten und Alternativen zu machen sind.⁸

Die Mitglieder von National- und Ständerat sind von Verfassungen wegen zur Offenlegung ihrer Interessenbindungen verpflichtet.⁹ Die Parlamentsdienste erstellen ein öffentliches Register über die Angaben der Ratsmitglieder. Überdies haben Ratsmitglieder, die durch einen Beratungsgegenstand in ihren persönlichen Interessen unmittelbar betroffen sind, auf diese Interessenbindung hinzuweisen, wenn sie sich im Rat oder in einer Kommission äussern (Art. 11 ParlG).

Umgekehrt bestehen auch Bereiche, in denen die Transparenz im Gesetzgebungsverfahren nicht durchwegs gewährleistet ist. Das betrifft vor allem die Interessenvertretung, die auf Bundesebene über keine staatliche Regelung verfügt. Lobbyisten sind daher weder gehalten, bei ihrer Kontaktnahme mit Behördenvertretern auf den Grund ihres Vorsprechens hinzuweisen, noch müssen sie die Interessen, die sie vertreten, offenlegen und über Mandate öffentlich Auskunft geben. Offenlegungspflichten *für Lobbyisten* wären umso bedeutsamer, als auf staatlicher Seite faktisch und rechtlich eine vollständige Transparenz nicht möglich ist.

Informelle Kontakte von Interessenvertretern zu Behördenmitgliedern oder ihnen funktionell nahestehenden Personen wird es immer geben, sie sind nicht verwerflich, sondern oftmals einer Problemlösung dienlich und daher unverzichtbar. Wichtig ist, dass das ersuchte Behördenmitglied über den Grund der Kontaktnahme in Kenntnis gesetzt wird. Das gilt auch, wenn die Kontaktnahme über persönliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Regierungsangehörigen oder von Parlamentsmitgliedern erfolgt, die über einen unmittelbaren Zugang zur betreffenden Person verfügen und mitunter bei der Vorbereitung wichtiger Geschäfte oder Entscheide mitwirken.¹⁰ Privilegierte Zugänge zu Entscheidungsträgern lassen sich nur teilweise regeln. Es besteht zwar ein öffentlich zugängliches Register jener Personen, die – ohne Abgeordnete zu sein – über eine Zutrittsberechtigung zu den nichtöffentlichen Teilen des Parlamentsgebäudes verfügen (Art. 69 Abs. 2 ParlG) und dadurch einen privilegierten Zugang zu Ratsmitgliedern sowie zu während der Beratung von Vorlagen anwesenden Bundesratsmitgliedern und Verwaltungsvertretern haben. Dieses Register ist aber in verschiedener Hinsicht unbefriedigend. So handelt es sich nicht um ein eigentliches Lobbyisten-Register, sondern es enthält auch weitere Personen wie Familienangehörige, persönliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und Freunde von Ratsmitgliedern. Zudem ist das Register unvollständig, da es ehemalige Ratsmitglieder, die weiterhin über Zutrittsausweise zum Parlamentsgebäude verfügen und als Interessenvertreter auftreten können, nicht erfasst. Lobbyisten können

sich überdies bei entsprechenden Voraussetzungen als Medienschaffende akkreditieren lassen.¹¹ Zwar verlangt das Gesetz, dass die Zutrittsberechtigten Personen unter Angabe ihrer Funktion in das Register eingetragen werden. Die entsprechenden Angaben im Register sind allerdings sehr allgemein gehalten und lassen daher kaum hinreichende Rückschlüsse auf die eigentliche Tätigkeit zu.

Im Zusammenhang mit der Erarbeitung des Parlamentsgesetzes wurde die Einführung einer gesetzlichen Grundlage für die *Akkreditierung von Lobbyisten* geprüft, aber schliesslich verworfen.¹² Seither haben sich mehrere parlamentarische Vorstösse mit Fragen vermehrter Transparenz bei der Interessenvertretung befasst: Die parlamentarische Initiative 09.486 Graf-Litscher vom 24. September 2009 verlangte die Schaffung einer eigenen Akkreditierung für Lobbyisten unter gleichzeitiger gesetzlicher Verpflichtung zur Offenlegung der Mandate und Arbeitgeber. Die parlamentarische Initiative 11.448 Berberat vom 15. Juni 2011 und die Motion 09.3835 Reimann vom 23. September 2009 wiesen in dieselbe Richtung, thematisierten zusätzlich aber noch die Frage der Sanktionierung bei fehlenden oder ungenügenden Registerangaben. Eine ganz andere Richtung wollte die parlamentarische Initiative 12.401 Minder vom 27. Februar 2012 einschlagen, wonach den Lobbyisten keine dauerhaften Zutrittskarten mehr auszustellen, sondern ihnen lediglich noch im Beisein eines Ratsmitglieds tageweise Zugang zum Parlamentsgebäude zu gewähren sei. Die Frage einer Akkreditierung von Lobbyisten, einer Offenlegung ihrer Interessenlage sowie von Sanktionsmöglichkeiten wurde erneut in der parlamentarischen Initiative 12.430 Caroni vom 3. Mai 2012 aufgeworfen, welche auch die Möglichkeit einer Selbstregulierung durch die Branche erwähnt.

Ein weiterer Bereich im Gesetzgebungsverfahren, der nicht öffentlich ist, sind die Beratungen der parlamentarischen Kommissionen. Diese können Epertinnen und Experten und Auskunftspersonen zu ihren Arbeiten beiziehen. Zuzufolge der Nichtöffentlichkeit ihrer Beratungen unterliegen Anhörungen von Experten oder Interessenvertretern der Geheimhaltung, sofern nicht ausnahmsweise eine Anhörung öffentlich durchgeführt wird, was aber nicht die Regel ist (Art. 47 ParlG). Zwar wurde die Öffentlichkeit von Kommissionssitzungen wiederholt thematisiert, aber mit Verweis auf die Möglichkeit ungestörter Willensbildung, erleichterter Konsenssuche und kohärenter Information über Verhandlungsgegenstände stets abgelehnt.¹³

Die Kritik an der mangelnden Transparenz des Gesetzgebungsverfahrens ist daher nachvollziehbar und teilweise berechtigt. Sie kann nicht lediglich damit erklärt werden, dass über die institutionell vorgesehenen Möglichkeiten zur Einflussnahme zu wenig Kenntnis bestünde. Staatlichen Massnahmen zur Gewähr-

leistung vermehrter Transparenz in der Interessenvertretung sind indessen von vorneherein Grenzen gesetzt. Die professionelle Ausübung der Interessenvertretung durch Private untersteht dem Schutz der verfassungsrechtlichen Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV). Soweit staatliche Offenlegungspflichten oder eine behördliche Akkreditierung zu einer Beschränkung der Berufsausübungsfreiheit führen sollten, ist eine schwerwiegende grundrechtliche Einschränkung anzunehmen, die eine formellgesetzliche Normierung voraussetzt. Obwohl das Anliegen nach hinreichender Transparenz über die Interessenvertretung im Gesetzgebungsverfahren durchaus berechtigt und achtenswert erscheint, ist dennoch fraglich, ob darin ein mit der Wirtschaftsfreiheit konformer Eingriff zum Schutze eines Polizeigutes erblickt werden kann. Nicht jedes öffentliche Interesse kann nämlich herangezogen werden, um Eingriffe in die Wirtschaftsfreiheit zu rechtfertigen (Vallender 2008, zu Art. 27 BV, Rz. 54).

Auf Bundesebene bestehen zum jetzigen Zeitpunkt jedenfalls keine hinreichenden gesetzlichen Grundlagen, welche die Ausübung der Tätigkeit eines Lobbyisten von einer vorgängigen Bewilligung abhängig machen könnten, Offenlegungspflichten vorschreiben würden oder eine Akkreditierung der Lobbyisten erlaubten. Eine vermehrte Transparenz in der Interessenvertretung kann nach geltendem Rechtszustand nicht mittels staatlicher Vorgaben erreicht werden. Zuzufolge des Fehlens hinreichender Rechtsgrundlagen und aus zeitlichen Gründen erscheint daher eine einlässliche privatrechtliche Selbstregulierung durch die Branche selber zielführender.

2 Selbstregulierung

2.1 Formen der Selbstregulierung

Die Begrifflichkeit zur Selbstregulierung ist uneinheitlich. Generell bedeutet Selbstregulierung, dass private Akteure Regeln aufstellen, sich rechtsgeschäftlich zur Einhaltung derselben verpflichten und diese auch selber durchsetzen (Wiegand/Wichtermann 2000, 30; Puppis et al. 2004, 10). Je nachdem, ob und in welchem Ausmass eine staatliche Beteiligung besteht, können verschiedene Formen der Selbstregulierung unterschieden werden.

Bei der *reinen* Selbstregulierung besteht keine staatliche Beteiligung. Im Rahmen ihrer Privatautonomie geben sich Private ein eigenes Regelwerk und verpflichten sich durch rechtsgeschäftliches Handeln zur Einhaltung der getroffenen Vereinbarungen, Gebote zu befolgen und Verbote zu beachten. Solchen Regelwerken kommt keine staatliche Legitimation zu, es handelt sich nicht um objektives Recht und sie haben ausserhalb der freiwillig teilnehmenden Parteien keine Verbindlichkeit (Wiegand/Wichtermann 2000, 32). Ihre Durchsetzung hängt davon ab, ob entsprechende Sanktionsmöglichkeiten zum Voraus vereinbart und

ein zur Verhängung von Sanktionen zuständiges Organ eingesetzt wurde (vgl. Palzer 2003, 32). Die Sanktionen sind privatrechtlicher Art, und es besteht kein staatlicher Durchsetzungszwang. Der reinen Selbstregulierung wird mitunter entgegengehalten, dass sie nicht in erster Linie aus öffentlichen, sondern vielmehr aus privaten Interessen erfolgt, den Erlass staatlicher Normen zu verhindern trachtet und im Eigeninteresse der beteiligten privaten Akteure liegt.

Eine weitergehende Form der Selbstregulierung besteht, wenn das private Regelwerk einer staatlichen *Anerkennung* unterliegt.¹⁴ Durch diesen staatlichen Akt wird die Legitimation des Regelwerks erhöht, und es kann im Sinne einer Allgemeinverbindlichkeitserklärung auf alle davon Betroffenen ausgedehnt werden, unabhängig davon, ob diese einer Branchenvereinigung angehören oder die entsprechende Selbstregulierung anerkannt haben. Mittels einer Anerkennung haben die staatlichen Behörden überdies die Möglichkeit, auf die Einhaltung gewisser Mindeststandards zu achten, öffentliche Interessen einzubringen oder eine periodische Überprüfung und Anpassung der Regeln an veränderte Verhältnisse und aufgrund neuer Erkenntnisse durchzusetzen. Eine staatliche Beteiligung kann daher als Möglichkeit gesehen werden, Nachteile einer Selbstregulierung auszugleichen (Puppis et al. 2004, 57). Die Genehmigung oder Zustimmung sind konstitutiv für die Anerkennung eines privaten Regelwerks.¹⁵ Der staatliche Akt beschränkt sich auf die Erteilung oder Nichterteilung der Genehmigung und betrifft das Regelwerk als Gesamtes. Hingegen ist es nicht Aufgabe staatlicher Behörden, anstelle der Privaten deren Regeln abzuändern oder zu ergänzen. Hierfür bleiben allein die privaten Akteure im Rahmen der von ihnen dafür vorgesehenen Verfahren zuständig.

Von *regulierter Selbstregulierung* oder *Co-Regulierung* kann gesprochen werden, wenn ein privates Regelwerk aufgrund einer gesetzlichen Grundlage sowie eines gesetzlichen Auftrags erfolgt (Schulz/Held 2002, A-5). Der Staat kann auf diese Weise den Rahmen für eine Selbstregulierung bestimmen. Öffentliche Interessen werden dadurch besser berücksichtigt und die Legitimität sowie die Glaubwürdigkeit privater Regelwerke erhöht. Überdies können gewisse Regulierungsgrundsätze bestimmt werden, die von den privaten Akteuren zu berücksichtigen sind. Die regulierte Selbstregulierung findet sich vor allem in Bereichen, in denen dem Staat Zurückhaltungspflichten auferlegt sind. Zu denken ist beispielsweise an die Wirtschaftsfreiheit, die von einer grundsätzlich freien Wirtschaftsordnung ausgeht und staatliche Eingriffe nur unter bestimmten Voraussetzungen zulässt (Vallender 2008, zu Art. 94 BV, Rz. 4 ff.). Ähnliches gilt im Bereich der Medienfreiheit, die von einer staatsfernen und unabhängigen Organisation ausgeht (Art. 93 Abs. 3 BV; Burkert 2008, zu Art. 17 BV, Rz. 5). Sie verlangt eine

Distanz zwischen Staat und Veranstalter und stellt besondere Anforderungen an die institutionelle Gestaltung der Überwachung (Aubert/Mahon 2003, Rz. 19 ff.; Burkert 2008, zu Art. 93 BV, Rz. 15). Regulierte Selbstregulierung bleibt ein privates Regelwerk. Weder kommt sie im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren zustande, noch ergeht sie in einer der Formen für staatliche Erlasse, und sie wird auch nicht amtlich publiziert (BGE 125 IV 139; Sägeser 2011). Es dürfte denn auch schwierig sein, zufolge einer regulierten Selbstregulierung berechtigtes Vertrauen geltend zu machen und Ersatzansprüche gegen den Staat zu erheben (Wiegand/Wichtermann 2000, 32).

2.2 Gründe für und gegen eine Selbstregulierung

Selbstregulierung bietet sich als geeignetes Instrument an, wenn der Staat – wie bereits dargelegt – aufgrund des Verfassungsrechts in einem Bereich nicht oder nur zurückhaltend hoheitlich tätig werden darf. Er verfügt somit nicht über die Grundlage, um generell-abstrakte Bestimmungen zur Regelung von Rechten, Pflichten oder Verfahren zu erlassen. Selbstregulierung ermöglicht es dennoch, Mindeststandards festzulegen oder sogar durch eine Allgemeinverbindlichkeit auf weitere Akteure als die Angehörigen einer Selbstregulierungsorganisation auszuweiten.

Selbstregulierung gibt die Möglichkeit, das in einer Branche vorhandene Fachwissen einzubeziehen (Georg Müller 1999, Rz. 71 ff.). Oftmals wäre es den staatlichen Behörden nicht oder nur beschränkt möglich, entsprechende Normen zu erlassen, da sie nicht über das spezifische Wissen verfügen. Die Selbstregulierung dient daher auch der sachlichen Richtigkeit eines Regelwerks und erhöht dessen Akzeptanz innerhalb der betroffenen Branche. Selbstregulierung ermöglicht zudem flexible Lösungen, die einen Ausgleich unterschiedlicher Interessen zulassen und relativ leicht an veränderte Umstände angepasst werden können, ohne dass ein mehrere Jahre dauerndes Gesetzgebungsverfahren durchzuführen wäre. Sodann vermag Selbstregulierung eine Ausdehnung des Staates in weitere Bereiche zu bremsen und verhindert eine staatliche Überregulierung. Sie belässt die betroffenen Bereiche grundsätzlich in der Verantwortung des privaten Sektors und bindet auf diese Weise die privaten Akteure in die Umsetzung und den Vollzug ein (Puppis et al. 2004, 9). Soweit in unserer modernen Gesellschaft eine abnehmende Steuerungsfähigkeit generell-abstrakter Normen feststellbar ist, vermag Selbstregulierung einen Ausgleich zu schaffen.

Gegen eine Selbstregulierung kann eingewendet werden, dass sie über eine geringere demokratische Legitimität als staatliche Normen verfügt. Wenn die privaten gegenüber den öffentlichen Interessen allzu sehr im Vordergrund stehen, genügen private Regelwerke kaum und stehen mitunter sogar staatlichen

Vorschriften entgegen, wie das namentlich bei kartellistischen Absprachen der Fall ist (Hänni/Stöckli 2013, 328 ff., Rz. 925 ff.). Solche Regelwerke, denen zumeist auch eine hinreichende Transparenz abgeht, verfügen über ein Problem der Glaubwürdigkeit. Das gilt auch für die Frage der Durchsetzung einer Selbstregulierung, denn anders als staatliche Behörden verfügen die zuständigen Organe über keine Befugnis zum Erlass von Verfügungen. Im Vordergrund stehen daher Verfahren der Streitbeilegung, wie namentlich ein Schlichtungsverfahren, und die Anordnung disziplinarischer Massnahmen.

3 Selbstregulierung im Bereich des Lobbying

3.1 Code of ethics

Einer der ersten Kodex mit ethischen Standesregeln wurde von der Public Relation Society of America (PRSA) 1950 erlassen. Im Laufe der Zeit wurden weitere solche «Code of ethics» verfasst, beispielsweise der Kodex von Venedig 1961, der Kodex von Athen 1965, der Kodex von Lissabon 1978 oder der Kodex von Brüssel 2007. Ihrem Inhalt nach handelt es sich um allgemeine Verhaltensregeln, die im Interesse des Ansehens in der Öffentlichkeit, des Auftraggebers sowie zur Vermeidung von Korruption erlassen wurden. Beispielsweise werden die Wahrheitspflicht, die Vermeidung von Interessenkonflikten, die Offenlegung der relevanten Quellen oder die Vollständigkeit und Richtigkeit der gelieferten Information geregelt.

Zusätzlich zu diesen allgemeinen Codizes haben verschiedene im Bereich der Politikberatung tätige Gesellschaften weitere Verhaltensregeln erlassen, so beispielsweise die Society of European Affairs Professionals (SEAP), die American Association of Political Consultants (AAPC), die englische Association of Professional Political Consultants (APPC), die deutsche Gesellschaft für Politikberatung e. V. (degepol) oder das Public Relations Institute of Ireland (PRII).

Interessant ist die Feststellung, dass solche ethische Regeln nicht nur dann erlassen werden, wenn staatliches Recht fehlt, sondern selbst wenn staatliche Gesetze bereits Vorgaben für Lobbyisten enthalten. Offenbar besteht im Interesse des beruflichen Ansehens in der Öffentlichkeit, zur Vermeidung weitergehender staatlicher Erlasse oder auch im Interesse des Zusammenhalts der Verbandsmitglieder ein Bedarf nach Selbstregulierung. Hinzu kommt, dass die staatliche Regelung für Lobbyingaktivitäten in Europa meist zurückhaltend ist und sich in erster Linie auf die Registrierung von Lobbyisten konzentriert.

Inwiefern solche «Code of ethics» Berücksichtigung finden, hängt davon ab, ob sie von den entsprechenden Branchenorganisationen übernommen werden. Die Anwendung auf die Mitglieder erfolgt dabei in sehr unterschiedlicher Weise, wie etwa mittels eines allgemeinen Verweises darauf, einer expliziten Anerken-

nung und Bestätigung oder sogar einer obligatorischen Schulung angehender Mitglieder.

3.2 Beispiele bestehender Regeln schweizerischer Branchenverbände

Am Beispiel der folgenden Branchenorganisationen werden die Form und der Inhalt bestehender Selbstregulierungswerke dargestellt. In der *Schweizerischen Public Affairs-Gesellschaft SPAG* sind Lobbyisten und andere Spezialistinnen und Spezialisten der Kommunikationsbranche vereinigt, die sich schwergewichtig mit den Beziehungen zwischen Politik, Wirtschaft und Kultur beschäftigen. Die SPAG verfügt über Standesregeln aus dem Jahr 1999. Es handelt sich um ein rein privates Regelwerk, das nur für die Vereinsmitglieder gilt. Sie regeln im Interesse des Ansehens des Berufsstandes allgemein die «berufliche und ethische Verlässlichkeit». Dazu verpflichten sich die Vereinsmitglieder, den Kodex von Lissabon zu akzeptieren und zu respektieren. Im Sinne von Verhaltenspflichten wird festgehalten, dass Public Affairs- und namentlich Lobbyingaktivitäten offen durchzuführen sind, als solche leicht erkennbar sein müssen, eine klare Quellenbezeichnung zu tragen haben und Dritte nicht irreführen dürfen. Die Mitglieder der SPAG dürfen ohne ausdrückliche Zustimmung der betroffenen Auftrag- oder Arbeitgeber keine sich widersprechenden oder miteinander konkurrierenden Interessen vertreten. Die SPAG publiziert ein öffentlich zugängliches Verzeichnis ihrer Mitglieder. Dieses Verzeichnis enthält allerdings keine Angaben über Mandate oder Auftraggeber. Es ist daher von beschränkter Aussagekraft und vermag jedenfalls keine hinreichende Transparenz über Lobbyingaktivitäten herzustellen.

Eine Standeskommission der SPAG überwacht die Einhaltung der Standesregeln durch die Mitglieder. Sie erstattet der Generalversammlung jährlich Bericht. Bei Verdacht auf Verletzung der Standesregeln kann die Standeskommission angerufen werden. Sie kann der Generalversammlung Massnahmen beantragen, was allerdings bislang noch nie geschehen ist. In personeller Hinsicht setzt sich die Standeskommission aus einem Präsidenten oder einer Präsidentin und vier Mitgliedern zusammen, wovon drei nicht der SPAG angehören dürfen. Sie werden von der Generalversammlung für eine dreijährige Amtsdauer gewählt und sind wiederwählbar.

Der *Bund der Public Relations Agenturen der Schweiz BPRA* ist die Standesorganisation der mittleren und grossen PR-Agenturen in der Schweiz. Voraussetzung einer Mitgliedschaft ist daher ein Personalbestand von mindestens fünf hauptamtlich angestellten Mitarbeitenden. Verhaltensregeln für die Mitglieder hat der BPRA in mehreren Grundsätzen formuliert, die elektronisch publiziert sind. Mitglieder des BPRA haben demnach ausschliesslich im Interesse ihrer

Auftraggeber zu handeln. Sie bemühen sich, dieses nach bestem Wissen und Können zu wahren. Während der Dauer eines Auftragsverhältnisses werden keine Mandate übernommen, die den Interessen des Auftraggebers direkt zuwiderlaufen. Bei einer möglichen Interessenkollision konsultiert die Agentur vorgängig die betroffenen Auftraggeber. Ein Auftrag darf nur dann übernommen werden, wenn die für eine seriöse Durchführung erforderlichen Voraussetzungen gegeben sind. Die Mitglieder des BPRA verpflichten sich ihrem Auftraggeber gegenüber zu voller Diskretion, auch für die Zeit nach der Beendigung eines Auftragsverhältnisses. Sie handeln unabhängig und arbeiten namentlich nicht auf der Basis eines Erfolgshonorars.¹⁶ Schliesslich besteht eine Schlichtungsstelle, die bei Meinungsverschiedenheiten zwischen Auftraggebern und Mitgliedern des BPRA angerufen werden kann.

Im *Schweizerischen Public Relations Verband SPRV (pr suisse)* können auch Regionalgesellschaften Mitglied sein. Voraussetzung einer Aufnahme ist u. a., dass die Regionalgesellschaft ihre Mitglieder auf die Einhaltung der Codizes von Athen und Lissabon verpflichtet hat. Pr suisse führt überdies ein Register der akkreditierten Mitglieder. Bei nachgewiesenen Verstössen gegen die erwähnten Codizes kann durch den Zentralvorstand ein Verweis erteilt werden, und gravierende Fälle können sogar einen Ausschluss aus dem Verband zur Folge haben. Es besteht die Möglichkeit eines Rekurses an den Zentralvorstand oder an den sog. Ehrenrat, dem auch die Umsetzung und die Weiterentwicklung der in den erwähnten Codizes verankerten Grundsätze obliegt.

4 Mögliche Inhalte einer Selbstregulierung für Lobbyisten

4.1 Vorbemerkungen

Es dürfte schwierig sein, ein einziges und einheitliches Selbstregulierungswerk für die gesamte Branche zu erstellen. Realistischer erscheint daher, von mehreren neben einander bestehenden privaten Regulierungswerken auszugehen. Branchenorganisationen wie der SPAG oder dem BPRA kommt zentrale Bedeutung zu. Denkbar ist, dass sich auch Unternehmen, die Lobbyisten im Anstellungsverhältnis beschäftigen, eigene Regulierungen geben, die jenen der relevanten Branchenverbände entsprechen.

Getrennte Regulierungswerke schliessen eine gegenseitige Absprache mit dem Ziel einer weitgehenden inhaltlichen Übereinstimmung unter gleichzeitiger Wahrung der Autonomie des Verbandes nicht aus. Bei den wesentlichen Inhalten einer Selbstregulierung ist von deren Ziel und Zweck auszugehen: Es soll *Transparenz* über den staatlichen Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozess hergestellt werden. Dazu bedarf es gewisser allgemeiner Offenlegungs- und spezifischer Informationspflichten. Die Ausübung von Lobbyingtätigkeit hat

sodann gewissen *Qualitätskriterien* zu genügen, was desto bedeutsamer ist, als es keine vorgängige behördliche Berufsausübungsbewilligung gibt. Aus diesem Grund spielen ethische Grundsätze und diese präzisierende Verhaltenspflichten eine zentrale Rolle. Schliesslich stellt sich die Frage, welche *Konsequenzen* es haben soll, wenn gegen solche Pflichten verstossen wird, und inwiefern eine nicht-staatliche Sanktionierung möglich und zulässig ist.

4.2 **Transparenz durch Register**

Öffentlich zugängliche Register sind anerkannte und geeignete Instrumente zur Herstellung von Transparenz, wenn sie mit entsprechenden Offenlegungspflichten verbunden sind. Es wäre ohne Gesetzesänderung möglich, das bestehende Zutrittsregister für das Parlamentsgebäude in Bern mit weitergehenden Angaben über die Funktion der eingetragenen Personen zu ergänzen, wie namentlich die Bezeichnung der Stelle, ihre organisatorische Einfügung oder die Angabe der Haupttätigkeiten. Ebenso wäre es möglich zu verlangen, dass sich auch die ehemaligen Mitglieder der eidgenössischen Räte, die weiterhin über eine Zutrittsberechtigung aufgrund ihrer ehemaligen Ratstätigkeit verfügen, in das Register eintragen.¹⁷ Das Zutrittsregister stellt ein Instrument zur Ausübung des Hausrechts dar (vgl. die Sachüberschrift zu Art. 69 ParlG). Es fehlt jedoch eine Rechtsgrundlage, aufgrund derer das Register mit weitergehenden Rechtspflichten und Transparenzbestimmungen ergänzt werden könnte.

Diese Aufgabe ist daher notwendigerweise im Rahmen privater Selbstregulierung wahrzunehmen. Dabei kann nicht auf die Mitglieder- oder Berufsregister der vorne erwähnten Branchenorganisationen verwiesen werden, weil diese keine hinreichenden Transparenzangaben kennen. Es ist deshalb erforderlich, dass die betreffenden Branchenorganisationen Register mit weitergehenden Angaben schaffen und deren Öffentlichkeit gewährleisten. Als Mindestinhalt eines solchen Registers zu betrachten sind Angaben über die Funktion, den Geschäftsbereich und die berufliche Tätigkeit, über Auftraggebende sowie über aktuelle Mandate. Damit die erforderlichen Angaben im Register enthalten sind, sollte die Mitgliedschaft in den Branchenorganisationen von entsprechenden Registereintragungen und deren periodischer Aktualisierung abhängig sein. Solche Register der Branchenorganisationen haben zudem auch den Vorteil, dass gegenüber sämtlichen Behörden von Bund, Kantonen und Gemeinden sowie auch gegenüber Auftraggebern Transparenz geschaffen wird.

Das Transparenzgebot kennt indessen auch gewisse Grenzen. Zu denken ist vor allem an die berechnete Wahrung von Berufs- und Geschäftsgeheimnissen. So würde es beispielsweise zu weit gehen, wenn in einem öffentlich zugänglichen Register nicht nur Auftraggeber und Mandate, sondern zusätzlich auch Angaben

zum Auftragsvolumen oder der Honorierung enthalten sein müssten. Andernfalls würde ein nicht hinnehmbarer Konflikt mit den strafrechtlichen Bestimmungen über die Verletzung des Fabrikations- und Geschäftsgeheimnisses (Art. 162 des Strafgesetzbuchs, StGB, SR 311.0) sowie über die Verletzung des Berufsgeheimnisses (Art. 321 StGB) geschaffen.

Es stellt sich schliesslich die Frage, ob es erforderlich ist, mit dem Eintrag in Register auch den Begriff des Lobbyisten zu umschreiben. Angesichts der Unbestimmtheit des Begriffs und der Abgrenzungsschwierigkeiten zu anderen Bezeichnungen wie Politikberatung, Interessenvertretung und Public Affairs (vgl. z. B. Lendi 2005, 18 f., 81) sollte darauf verzichtet werden. Die Verpflichtung zur Erfüllung und Einhaltung von Transparenzvorschriften als Bedingung zur Eintragung in ein Berufsregister genügt.

4.3 Berufliche Sorgfaltspflichten

Hinsichtlich der Qualitätskriterien sollte eine Selbstregulierung zuerst die wesentlichen ethischen Grundregeln festhalten, indem solche Regeln übernommen werden oder auf die entsprechenden Ethik-Codizes verwiesen wird. Hinzu kommen spezifisch umschriebene Verhaltenspflichten, die mit der Charakterisierung des Beratungsauftrags als Auftrag im obligationenrechtlichen Sinn zusammenhängen, wie beispielsweise eine sorgfältige und gewissenhafte Berufsausübung, eine persönliche Verantwortlichkeit für die Mandatswahrnehmung, ein Verbot der Annahme sich widersprechender Aufträge oder eine Aufklärungspflicht über die mutmasslichen Kosten. Zur beruflichen Sorgfaltspflicht gehört neben dem Verbot des unlauteren Wettbewerbs auch die Gewähr für die Richtigkeit von Informationen. Das bedeutet, dass der Lobbyist Informationen daraufhin zu überprüfen hat, ob sie offensichtlich unrichtig, unvollständig oder mangelhaft sind.

Aus der Pflicht zu sorgfältiger Berufsausübung folgen auch gewisse Informationspflichten wie beispielsweise der Hinweis darauf, in wessen Auftrag und Interesse man vorstellig wird. Es genügt daher nicht, dass Lobbyingaktivitäten «leicht erkennbar» sein müssen (Ziff. 4 Standesregeln der SPAG vom 31. Mai 1999), sondern es ist besonders darauf hinzuweisen, sei das schriftlich oder mündlich. Eine solche Offenlegungspflicht hat bereits im Zeitpunkt der ersten Kontaktnahme mit einem Behördenvertreter zu erfolgen. Das sollte auch gegenüber Medien gelten, wenn Lobbyisten mit Medienschaffenden zur Informationsvermittlung Kontakt aufnehmen.

Die beruflichen Sorgfaltspflichten sollten präzise formuliert und in öffentlich einsehbaren Standesregeln verankert werden. Dadurch sind sie nicht nur bekannt, sondern es kann auch ihre Einhaltung verlangt und gegebenenfalls durchgesetzt werden.

4.4 Sanktionen

Die Durchsetzung der in den privaten Selbstregulierungswerken vorgesehenen Massnahmen findet ausschliesslich auf privatrechlichem Weg statt (Marti 2000, 576). Es ist daher erforderlich, dass im privaten Regelwerk die Sanktionen umschrieben und die zur Überprüfung von Verstössen sowie zur Verhängung von Sanktionen zuständigen Organe bezeichnet werden.

Möglich wäre die Einrichtung einer *Ombudsstelle*, die sich mit Beanstandungen befasst und überprüft, ob ein Verstoss gegen das Regelwerk vorliegt. Einer Ombudsstelle kommen weder Weisungs- noch Entscheidungskompetenz zu. In organisatorischer und finanzieller Hinsicht müsste sie über eine hinreichende Unabhängigkeit verfügen. Sie wäre als Schlichtungsorgan vorzusehen und könnte Empfehlungen zuhanden der Verbandsorgane oder der Mitglieder verabschieden.

Eine wirksame Durchsetzung von Standesregeln bedingt indessen, dass nicht lediglich unverbindliche Empfehlungen formuliert, sondern auch Sanktionen ausgesprochen werden können. Eine *Standeskommission* hat als Disziplinarbehörde von Amtes wegen oder auf Beschwerde hin die Verletzung von Standesregeln durch Verbandsmitglieder zu beurteilen. Organe, die mit der Überprüfung der Verletzung von Standesregeln betraut und zur Verhängung von Sanktionen befugt sind, sollten im Interesse ihrer Unbefangenheit über personelle, organisatorische und finanzielle Unabhängigkeit verfügen. Es wäre nicht ausgeschlossen, dass verschiedene Branchenorganisationen dazu je in ihren Statuten dasselbe Organ einsetzen könnten.

Bei einer festgestellten Verletzung von Standesregeln kann die Kommission die im Regelwerk vorgesehenen disziplinarischen Sanktionen verhängen, wie beispielsweise einen Verweis, eine Konventionalstrafe, den Ausschluss aus der Branchenorganisation oder die Streichung aus einem Berufsregister. Weitergehende Sanktionen, namentlich strafrechtliche, bleiben ausgeschlossen, da es sich bei Standeskommissionen nicht um staatliche Organe mit entsprechenden Verfolgungsbefugnissen handelt. Es ist für die Standeskommission auch nicht möglich, die Ausübung von Lobbyingtätigkeiten zu untersagen oder den Entzug der Zutrittsbewilligung zum Parlamentsgebäude in Bern anzuordnen. Eine Abhängigkeit des Zutrittsrechts von der Zugehörigkeit zu einer Branchenorganisation würde eine entsprechende gesetzliche Regelung voraussetzen.¹⁸

4.5 Evaluation

Auch Selbstregulierungen sollten auf ihre Wirksamkeit hin überprüft werden. Das ermöglicht es, rechtzeitig Klärungs- oder Aktualisierungsbedarf festzustellen, Lücken zu schliessen, überholte Bestimmungen anzupassen oder die Funk-

tionsweise von Verbandsorganen zu überprüfen. Damit solche Evaluationen regelmässig erfolgen, könnten Selbstregulierungen in ihrer zeitlichen Geltung befristet werden.

5 Schluss

Der Einbezug von Wirtschaftsverbänden und Kantonen in die Entscheidungsprozesse des Bundes hat in der Schweiz Tradition (Blaser 2003, 137 ff.; Sägesser 2006, Einleitung Rz. 1 ff.; Schürmann 1962, 208) und hing historisch mit einer zunehmenden staatlichen Interventionspolitik zusammen, die eine Mitwirkung von Verbänden bei der Gesetzgebung voraussetzte und umgekehrt deren Bedürfnis auf Einflussnahme verstärkte (Huber 1965, 775; Rhinow 1996, Rz. 57 ff.; Zogg 1988, 5 f.). In den letzten Jahrzehnten hat der Staat jedoch nicht nur im wirtschaftlichen, sondern auch im sozialen und kulturellen Bereich zahlreiche weitere Aufgaben übernommen (Ritter 1963, 294). Das führt dazu, dass zunehmend auch die Zivilgesellschaft ihren Einbezug in politische Prozesse und die Teilhabe an Entscheidungen verlangt. Es lässt sich feststellen, dass die Bereitschaft von Verbänden, Organisationen oder Gemeinwesen zu einer professionellen Vertretung ihrer Interessen mit entsprechendem finanziellen Aufwand gestiegen ist. Das dürfte zum einen damit zusammenhängen, dass die zu regelnden Materien zunehmend von hoher Komplexität sind. Zum andern ist mit dem stetigen Ausbau der Verwaltungen vermehrt verwaltungsinternes Fachwissen verfügbar. Als Folge davon setzt eine wirksame Mitwirkung durch die Zivilgesellschaft und die Wirtschaft einen auf hohem Niveau vorhandenen Sachverstand voraus. Den Verbänden und Organisationen ist es jedoch kaum möglich, die entsprechenden Fachkenntnisse intern aufzubauen, sodass sie in der Vertretung ihrer Interessen auf eine professionelle Unterstützung angewiesen sind, um ihren Anliegen hinreichend Gehör zu verschaffen.

Eine nachhaltige, professionelle und frühzeitige Interessenvertretung stellt eine Form der Teilhabe – auch von Minderheiten (BBl 1998 3791) – am staatlichen Meinungs- und Entscheidungsbildungsprozess dar (Strassner 2006, 13). Sie ist nicht nur von gesellschaftlicher, sondern auch von politischer Bedeutung, indem sie staatlichen Organen und deren Vertretern Impulse gibt, die zu Änderungen oder Anpassungen führen können und dadurch das Gemeinwesen vor Erstarrung bewahren (Jörg Paul Müller 1999, 183). Den politischen Entscheidungsträgern wird ermöglicht, sich ihre Meinung auf der Grundlage einer Vielzahl von Informationen zu bilden, was ihnen auch eine gewisse Unabhängigkeit von der Verwaltung gibt und deren Einfluss etwas relativiert.

Für die in einem Milizsystem tätigen Mitglieder von National- und Ständerat steht oft auch eine fachliche Beratung in anspruchsvollen Dossiers sowie eine re-

gelmässige Kontaktpflege und Aussprache mit ihrer Partei, ihrem Kanton oder ihnen nahestehenden Verbänden und Organisationen im Vordergrund. Interessenvertretung als Mittel zur Meinungsbildung, als Beratung und als Weitergabe von Ansichten steht unter dem Schutz der verfassungsrechtlich gewährleisteten Informationsfreiheit (Art. 16 BV). Geschützt wird nicht nur die Verbreitung persönlicher Ansichten, sondern auch jene fremder Meinungen sowie von Tatsachendarstellungen (Kley/Tophinke 2008, Rz. 32). Die freie Meinungsäusserung zu einem politisch oder gesellschaftlich relevanten Thema steht nicht lediglich im privaten Interesse, sondern entspricht in der Demokratie auch einem gewichtigen öffentlichen Interesse (Kley/Tophinke 2008, Rz. 15).

Einem ebenso grossen und aus demokratischen Gründen legitimierten Interesse entspricht auch das Bedürfnis nach Transparenz (anschaulich für das Vernehmlassungsverfahren vgl. Blaser 2003, 244 ff.). Sie macht Entscheide für die Öffentlichkeit nachvollziehbar, gewährleistet die Berücksichtigung öffentlicher Interessen oder vermeidet eine allzu weitgehende Vereinnahmung der öffentlichen Hand durch Interessengruppen.²⁰ Die Einführung eines Registers und die Festlegung gewisser Mindestinhalte sind geeignet, um eine hinreichende Transparenz zu gewährleisten. Mangels einer genügenden Rechtsgrundlage auf Bundesebene sollten entsprechende Register und Offenlegungspflichten im Interesse des öffentlichen Ansehens des Berufsstandes sowie im Interesse einer sorgfältigen Berufsausübung mittels privater Selbstregulierung geschaffen werden.

Gefordert sind in diesem Zusammenhang vor allem die Branchenorganisationen. Ihre heute bestehenden Mitgliederlisten und Berufsregister enthalten keine Angaben über Auftraggebende oder Mandate. Sie vermögen daher Transparenzansprüchen nicht durchwegs zu genügen. Unzureichend ist auch, wenn die Statuten von Branchenorganisationen berufliche Sorgfaltspflichten kaum umschreiben und nur teilweise verankern oder wenn Grundsätze über berufliche Sorgfaltspflichten ausserhalb der Statuten geregelt werden, wodurch Verbindlichkeit und Stellenwert der Pflichten unklar bleiben. Verweise auf die internationalen Ethic-Codizes sind zwar nützlich, genügend für sich alleine jedoch kaum. Schliesslich sollten die Statuten auch disziplinarische Massnahmen zur Durchsetzung der den Mitgliedern obliegenden Verhaltenspflichten enthalten und die zur Schlichtung oder zur Durchsetzung kompetenten Organe bezeichnen. Damit diese Organe ihre Aufgaben frei wahrnehmen können, wären sie mit personeller, organisatorischer und finanzieller Unabhängigkeit auszustatten, was heute bei den betreffenden Branchenvereinigungen noch nicht der Fall ist.

Register und Standesregeln von Branchenorganisationen stellen private Werke der Selbstregulierung dar. Auf Bundesebene bestehen keine gesetzlichen Grundlagen, die eine Allgemeinverbindlichkeit durch Bundesbehörden, die Ge-

nehmung von Selbstregulierungswerken oder inhaltliche Vorgaben durch staatliche Stellen ermöglichen würden. Das schliesst indessen nicht aus, dass Branchenorganisationen zwar autonom, aber in Absprache mit staatlichen Stellen Offenlegungsvorschriften oder Mindestgrundsätze für eine sorgfältige Berufsausübung festlegen. Denkbar wäre ein vorgängiger Einbezug interessierter staatlicher Stellen im Sinne einer Konsultation, die für die Branchenorganisation formell nicht bindend wäre, aber als vertrauensbildende Massnahme nützlich sein könnte.

Darüber hinaus ist auch eine weitere informelle Zusammenarbeit zwischen staatlichen Stellen und Branchenvereinigungen denkbar. So wäre es nicht ausgeschlossen, dass die Sekretariate den Mitgliedern parlamentarischer Kommissionen bei der Frage einer Anhörung von Interessenvertretern und Expertinnen und Experten die Berufsregister der Branchenorganisationen vorlegen könnten. Ähnliches gilt für die Auswahl von Mitgliedern ausserparlamentarischer Kommissionen, Arbeitsgruppen und Expertenkommissionen. Die zuständigen staatlichen Stellen würden frei, aber in Kenntnis der Register der Branchenorganisationen entscheiden.

Thomas Sägesser, Dr. iur., Rechtsanwalt, E-Mail: t.saegesser@bluewin.ch

Anmerkungen

- * Diese Abhandlung gibt die persönliche Auffassung des Autors wieder. Es handelt sich um die erweiterte Fassung eines an der wissenschaftlichen Tagung der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung vom 23. Mai 2013 in Bern gehaltenen Referats über die Selbstregulierung für Lobbyingaktivitäten.
- 1 Vgl. auch Huber (1971, 401), wonach die «Vertretung von Gruppeninteressen, z. B. von Berufsinteressen, und der Versuch entsprechender Beeinflussung der Gesetzgebung (...) gewiss nichts Illegitimes oder Staatsfeindliches [ist].»
- 2 Art. 7 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG, SR 172.010). Vgl. Buser (1983), Sägesser (2007a, zu Art. 7 RVOG).
- 3 Vgl. auch Buser (1969, 4). Mitunter kann sich die Frage stellen, ob Vertreter von Interessengruppen als Fachpersonen einer Expertenkommission angehören oder als Interessenvertreter. Vgl. Buser (1984, 149 ff.). Guggenheim (undatiert, 4) spricht davon, dass die Expertenkommissionen für Interessenvertreter äusserst wichtig seien: «Abgeschirmt von der Öffentlichkeit können sie [die Interessenvertreter] hier ihre Forderungen einbringen und momentane Verbandsallianzen zur Durchsetzung von Interessen bilden».
- 4 Vernehmlassungsgesetz vom 18. März 2005 (VIG, SR 172.061), Vernehmlassungsverordnung vom 17. August 2005 (VIV, SR 172.061.1)
- 5 Vgl. dazu beispielsweise das Votum Minder (AB 2012 S 972) anlässlich der Behandlung der Motion 11.4029 über Transparenzregeln für lobbyierende ehemalige Ratsmitglieder: «Aus einer gewissen Distanz betrachtet stelle ich aber ganz grundsätzlich das Bedürfnis nach mehr Transparenz sowohl auf Parlamentarier- als auch auf Bürger- und Medienseite fest.»
- 6 Art. 6 Abs. 2 Organisationsverordnung für die Bundeskanzlei vom 29. Oktober 2008 (OV-BK, SR 172.210.10). Die Bestimmung geht auf die Motion Laubacher (04.3755) vom 16.12.2004 zurück, die verlangte, dass durch eine umfassende Veröffentlichung externer Studien und ihrer Begleitumstände Transparenz geschaffen wird. Der Bundesrat erklärte sich in seiner Stellungnahme vom 23.2.2005 (soweit die Bundesverwaltung betreffend) mit der Annahme der Motion einverstanden.

- 7 Art. 57e Abs. 2 und 57f Abs. 1 RVOG. Vgl. auch die Ausführungsbestimmung in Art. 8f Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. Nov. 1998 (RVOV, SR 172.010.1). Vgl. auch die Stellungnahme des Bundesrates vom 14.11.2012 zum Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Ständerats über die Organisation der Bekämpfung der Grippepandemie, BBl 2012 225 ff.
- 8 Art. 141 Abs. 2 Bst. c des Parlamentsgesetzes vom 13. Dez. 2002 (ParlG, SR 171.10). Das erlaubt den Parlamentsmitgliedern, sich ein Bild über die Ausgewogenheit einer Vorlage sowie über die Berücksichtigung von Anliegen zu machen. Überdies können sie nicht oder nur teilweise berücksichtigte Vorschläge ihnen nahestehender Organisationen und Verbände im Rahmen der Kommissionsberatungen oder als Anträge im Ratsplenum erneut einbringen. Aus praktischer Sicht vgl. von Wyss (2002, 61 ff.).
- 9 Art. 161 Abs. 2 BV. Vgl. auch die Ausführungsbestimmung in Art. 11 ParlG. Im schweizerischen Milizsystem, das keine vollamtlichen Berufsparlamentarier kennt, stehen die Abgeordneten in einer Vielzahl von Beziehungen und Interessenbindungen, und sie nehmen daher Mehrfachrollen in Politik, Gesellschaft und Wirtschaft wahr, wobei sie einer Offenlegungspflicht unterliegen. Es gilt der Grundsatz der «Zulässigkeit mit Offenlegungspflicht». Vgl. auch Sägesser (2009).
- 10 Nach Art. 39 RVOG können die Vorsteher der Departemente persönliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bestellen und deren Aufgaben umschreiben. Mitarbeiter von Parlamentsmitgliedern nehmen Arbeiten im Zusammenhang mit der Erfüllung des parlamentarischen Mandates wahr (Art. 3a Parlamentsressourcengesetz, vom 18. März 1988, PRG, SR 171.21), was auch die Vorbereitung von Anträgen oder parlamentarischen Vorstössen beinhalten kann.
- 11 Art. 5 Abs. 2 ParlG sowie die Ausführungsbestimmungen in Art. 11 der Parlamentsverwaltungsverordnung vom 3. Oktober 2003 (ParlVV, SR 171.115).
- 12 Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats vom 1.3.2001 zu einem neuen Parlamentsgesetz, BBl 2001 3522.
- 13 Schlussbericht der Studienkommission der Eidgenössischen Räte «Zukunft des Parlaments» vom 29. Juni 1978, BBl 1978 II 996, hier 1086 ff.; vgl. auch Nuspliger (1991, 237 f.).
- 14 So kann bspw. die Eidg. Finanzmerktaufsicht FINMA nach Art. 7 Abs. 3 des Finanzmarktaufsichtsgesetzes vom 22. Juni 2007 (FINMAG, SR 956.1) die Selbstregulierung als Mindeststandard anerkennen und durchsetzen.
- 15 Nach den Art. 24 ff. des Geldwäschereigesetzes vom 10. Oktober 1997 (GwG, SR 955.0) werden Selbstregulierungsorganisationen unter gewissen Voraussetzungen anerkannt, namentlich, wenn sie über ein Reglement verfügen, das für die angeschlossenen Finanzintermediäre deren Sorgfaltspflichten konkretisiert.
- 16 Zivilrechtlich bedeutet das, dass solche Beratungsverträge als Aufträge nach Art. 394 ff. des Obligationenrechts (OR, SR 220) und nicht als Werkverträge nach Art. 363 ff. OR zu betrachten sind.
- 17 Eine entsprechende Motion (11.4029 aus dem Jahr 2011) wurde im Nationalrat angenommen, im Ständerat jedoch verworfen (vgl. AB 2012 970). Für die Ausstellung von Zutrittskarten an ehemalige Ratsmitglieder besteht keine gesetzliche Grundlage. Es handelt sich um eine Art «Nachwirkung» der früheren Tätigkeit als Abgeordnete(r). Ob man diese Zutrittsausweise in Abweichung von Art. 69 Abs. 2 ParlG, wonach eine Zutrittsberechtigung der Bewilligung amtierender Ratsmitglieder bedarf und zahlenmässig beschränkt ist, allein gestützt auf das Hausrecht ausstellen kann, erscheint fraglich.
- 18 So sieht bspw. Art. 3 des Börsengesetzes vom 24. März 1995 (BEHG, SR 954.1) vor, dass eine Börsenbewilligung nur erteilt wird, wenn die Börse durch ihre Reglemente und ihre Organisation die Erfüllung der sich aus dem Börsengesetz ergebenden Pflichten gewährleistet.
- 19 Lüthi/Meyer/Hirter (1991, 68) stellen fest, dass die einzelnen Parlamentsmitglieder nicht immer mit eindeutiger Sicherheit einer bestimmten Interessengruppe zugeordnet werden können. Parlamentsmitglieder lassen sich danach nicht allein von spezifischen Interessen, sondern auch von anderen Faktoren leiten.
- 20 Zit. nach Beilagen zur Regierungsvorlage für das österreichische Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz, LobbyG, Vorblatt, 1.

Literatur

- Aubert, Jean-François / Mahon, Pascal, 2003, *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse*, Art. 94, Zürich.
- Bäumlin, Richard, 1966, *Die Kontrolle des Parlaments über Regierung und Verwaltung*, ZSR, S. 168 ff.
- Blaser, Jeremias, 2003, *Das Vernehmlassungsverfahren in der Schweiz*, Opladen.
- Burkert, Herbert, 2008, *St. Galler Kommentar zu Art. 17 und Art. 93 BV*, Zürich/St. Gallen (2. A.).
- Buser, Walter, 1969, *Die Rolle der Verwaltung und der Interessengruppen im Entscheidungsprozess der Schweiz*, publ. durch Verband der Beamten und Angestellten der eidgenössischen Zentralverwaltungen.
- Buser, Walter, 1983, *Das Vorverfahren der Gesetzgebung*, *documenta* 4, S. 20 ff.
- Buser, Walter, 1984, *Das Vorverfahren der Gesetzgebung*, *ZBl* 1984, S. 145 ff.
- Gesetzgebungsleitfaden 2007*, *Gesetzgebungsleitfaden des Bundes*, 3. Auflage, Bern.
- Guggenheim, Georges, undatiert, *Das Vernehmlassungsverfahren im Bund*, in: *Kleine Studien zur politischen Wissenschaft*, hrsg. Forschungsstelle für Politische Wissenschaft Universität Zürich.
- Hänni, Peter / Stöckli, Andreas, 2013, *Schweizerisches Wirtschaftsverwaltungsrecht*, Bern.

- Huber, Hans, 1971, Die Anhörung der Kantone und der Verbände im Gesetzgebungsverfahren, in: Eichenberger, Kurt / Bäumlin, Richard / Müller, Jörg P. (Hrsg.), *Rechtstheorie, Verfassungsrecht, Völkerrecht*, Bern, S. 387 ff.
- Huber, Karl, 1965, Erfahrungen mit dem Vernehmlassungsverfahren im Bund, in: *Schweizer Monatshefte*, Jg. 1945, Zürich.
- Kley, Andreas / Tophinke, Esther, 2008, St. Galler Kommentar zu Art. 16 BV, Zürich/St. Gallen (2. A.).
- Lendi, Martin, 2005, *Politikberatung*, Zürich.
- Lüthi, Ruth, 2008, St. Galler Kommentar zu Art. 147 BV, Zürich/St. Gallen (2. A.).
- Lüthi, Ruth / Meyer, Luzius / Hirter, Hans, 1991, Fraktionsdisziplin und die Vertretung von Partikulärinteressen im Nationalrat, in: *Das Parlament – oberste Gewalt des Bundes?*, hrsg. von den Parlamentsdiensten, Bern, S. 53 ff.
- Marti, Arnold, 2000, Selbstregulierung anstelle staatlicher Gesetzgebung?, *ZBl* 11, S. 561 ff.
- Müller, Georg, 1999, *Elemente einer Rechtssetzungslehre*, Zürich.
- Müller, Jörg Paul, 1999, *Grundrechte in der Schweiz*, Bern (3. A.).
- Nuspliger, Kurt, 1991, Die Stärkung der parlamentarischen Kommissionen, in: *Das Parlament – oberste Gewalt des Bundes?*, hrsg. von den Parlamentsdiensten, Bern, S. 223 ff.
- Palzer, Carmen, 2003, Selbstkontrolle oder Selbstregulierung oder Co-Regulierung, in: *Europäische Audiovisuelle Informationsstelle* (Hrsg.), *Co-Regulierung in Europa*, Strassburg.
- Puppis, Manuel et al., 2004, *Selbstregulierung und Selbstorganisationen, unveröffentlichter Schlussbericht zuhanden des Bundesamtes für Kommunikation*, Zürich.
- Rhinow, René, 1996, Kommentar zu Art. 32 BV 1874, in: Jean-François Aubert et. al., *Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874*, Basel etc.
- Ritter, Gerhard A., 1963, Die Kontrolle von Regierung und Verwaltung in Grossbritannien, in: *Faktoren der politischen Entscheidung*, Festschrift für Ernst Fraenkel, Berlin.
- Sägesser, Thomas, 2000, *Die Bundesbehörden*, Bern.
- Sägesser, Thomas, 2006, *Kommentar zum Vernehmlassungsgesetz*, Bern.
- Sägesser, Thomas, 2007a, *Kommentar zum Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz, Art. 7*, Bern.
- Sägesser, Thomas, 2007b, *Skepsis gegenüber Bürgerkonsultationen. Zur Mitwirkung der Zivilgesellschaft an politischen Entscheiden*, *NZZ* 19.6.2007, Nr. 139, 17.
- Sägesser, Thomas 2009, *Zwischen Sachverstand und Unabhängigkeit. Zur Unvereinbarkeitsregelung in der Bundesversammlung*, *NZZ* 11.3.2009.
- Sägesser, Thomas, 2011, *Rechtswirkungen der amtlichen Publikation*, in: Daniel Kettiger / Thomas Sägesser (Hrsg.), *Kommentar zum Publikationsgesetz des Bundes*, Bern, S. 63 ff.
- Schulz Wolfgang, Held, Thorsten, 2002, *Regulierte Selbstregulierung als Form modernen Regierens, Arbeitspapiere des Hans-Bredow-Instituts Nr. 10*, Hamburg.
- Schürmann, Leo, 1962, Art. 32 der Bundesverfassung, *Wirtschaft und Recht* 14, S. 199 ff.
- Strassner, Alexander, 2006, *Funktionen von Verbänden in modernen Gesellschaften*, in: *APuZ* 15-16, S. 10 ff.
- Vallender, Klaus A., 2008, St. Galler Kommentar zu Art. 27 und Art. 94 BV, Zürich/St. Gallen (2. A.).
- von Wyss, Moritz, 2002, *Gesetzesformulierung oder Gesetzesabsegnung durch das Parlament?*, *LeGes* 3, S. 59 ff.
- Wiegand Wolfgang / Wichtermann, Jürg, 2000, *Die Standesregeln der Banken als «blosse» Auslegungshilfe – zur (Un-)Verbindlichkeit von Selbstregulierungen*, *recht* 2000, S. 29 ff.
- Zogg, Martin, 1988, *Das Vernehmlassungsverfahren im Bund*, Diss., Bern.

Résumé

La consultation des milieux intéressés lors de la préparation des projets étatiques dispose d'une longue tradition en Suisse. La procédure de consultation est réglée dans diverses dispositions légales. Ces dispositions garantissent l'invitation des milieux concernés et une transparence pendant les diverses phases d'une législation. Ils existent cependant des phases pendant lesquelles la transparence n'est pas suffisante. Cela concerne en particulier l'influence des lobbyistes pendant une procédure de législation. Sur l'échelon de la Confédération n'existent pas de bases légales suffisantes pour l'introduction d'une loi concernant les lobbyistes ou pour octroyer une transparence sur les mandataires et les mandats. Le registre existant qui règle l'accès au Palais du Parlement à Berne est une mesure pour exercer le droit de disposer des locaux mais pas pour garantir une transparence. On peut donc se poser la question de l'aptitude d'une réglementation privée. Une autorégulation pourrait garantir une transparence suffisante des lobbyistes. Une telle régulation doit être suffisamment précis selon des tâches, des devoirs de diligence et des organes compétentes qui sont prévues pour l'exécution des obligations. Les organisations représentants du secteur sont également responsables pour un registre de leurs membres qui sera accessible au public.