

# Die Regulierung des Lobbying in der Schweiz und im Ausland

**Felix Uhlmann / Marc Wohlwend** | *Soll Lobbying in der Schweiz (strikt) reguliert werden? Und wenn ja, wie? Der Beitrag prüft rechtsvergleichend verschiedene Regelungsansätze und -instrumente. Berücksichtigt werden die Rechtsordnungen von Deutschland und Amerika sowie der EU und der Schweiz. Dabei wird auch auf die aktuelle Debatte in der Schweiz eingegangen.*

## Inhaltsübersicht

- 1 Einleitung
- 2 Regelungsansätze
  - 2.1 Zielsetzungen
  - 2.2 Lobbying und verwandte Tätigkeiten
  - 2.3 Persönlicher und sachlicher Geltungsbereich einer Regulierung
- 3 Ausgewählte Instrumente
  - 3.1 Code of Conduct und Offenlegungspflichten
  - 3.2 Cooling-off-Periode
  - 3.3 Formalisiertes Mitwirkungsverfahren
  - 3.4 Transparenzregister (für Interessenvertreter)
- 4 Würdigung

## 1 Einleitung

Fragen des Lobbyismus sind in der Rechtsetzungslehre bisher wenig beachtet worden.<sup>1</sup> Der «offizielle» Einbezug Privater geschieht in der Schweiz im Vernehmlassungsverfahren.<sup>2</sup> Idealtypisch bringen Interessengruppen dort ihre Anliegen transparent und gleichberechtigt ein. Weil in der Praxis nicht nur die Vernehmlassung, sondern auch die Wege über politische Gremien, einzelne Parlamentarierinnen und Parlamentarier und die Öffentlichkeit von Interessenverbänden und Unternehmen zur Durchsetzung ihrer Anliegen genutzt werden, erscheinen die daraus resultierenden politischen Entscheidungen wenig transparent und möglicherweise nicht vom Mehrheitswillen getragen. Diese Konstellation löst Unbehagen aus.

Sieht man von den Zutrittsregeln zum Bundeshaus<sup>3</sup> und den Bestechungstatbeständen<sup>4</sup> ab, bestehen in der Schweiz keine spezifischen Regeln auf Gesetzes- und Verordnungsstufe<sup>5</sup> – dies obwohl das Phänomen Lobbyismus im gesellschaftlichen Verständnis negativ konnotiert ist und als Gefahr für die demokratischen Institutionen empfunden wird.<sup>6</sup>

Der Beitrag prüft rechtsvergleichend verschiedene Ansätze und Instrumente. Berücksichtigt werden die Rechtsordnungen von Deutschland und Amerika sowie der EU und der Schweiz. Dabei wird auch auf die aktuelle Debatte eingegangen, ob die Schweiz Lobbying regulieren soll.

## 2 Regelungsansätze

### 2.1 Zielsetzungen

Gesetzliche Regelungen des Lobbying sind typischerweise auf die Verbesserung der Transparenz gerichtet. Gemäss sec. 2 des Lobbying Disclosure Act of 1995 (LDA, 2 U.S.C. §§ 1601-1614) bezweckt die US-amerikanische Regelung, die Beeinflussung der Willensbildung von Legislative und Exekutive durch bezahlte Lobbyisten offenzulegen. Die EU und Deutschland verfolgen mit ihren Registern ebenfalls Transparenzziele. Das Transparenzregister der EU gründet auf einer interinstitutionellen Vereinbarung zwischen Parlament und Kommission der EU.<sup>7</sup> In Deutschland wird alljährlich im Bundesanzeiger eine Liste der Verbände nach Anlage 2 der Geschäftsordnung des Bundestages<sup>8</sup> veröffentlicht. Sie sorgt für Transparenz im Bereich der Verbände, da diese in der deutschen Politlandschaft eine gewichtige Rolle spielen.

In der EU führt die Registrierung im Transparenzregister zu einer bevorzugten Behandlung durch die Behörden.<sup>9</sup> In Deutschland findet eine Anhörung der Vertreter von Verbänden nur statt, wenn diese sich im Verbandsregister eingetragen und persönliche Angaben zu ihren Vertretern gemacht haben. Im Gegensatz zu den USA beruhen das Transparenzregister der EU und das Verbandsregister Deutschlands auf Freiwilligkeit. Die Beteiligung von privaten Interessenvereinigungen am Gesetzgebungsprozess ist in allen betrachteten Rechtsordnungen aber unbestritten und wird sogar angestrebt; die Ausgestaltung ist indessen sehr unterschiedlich (siehe für Amerika Mikva/Lane 2009, S. 81 ff.; für Deutschland Schneider 2002, §§ 5 und 6; für die EU Jaag 2010, N 2101 ff., insbesondere N 2126 ff.).

Auch die Schweiz setzt im Gesetzgebungsprozess auf die Mitwirkung von interessierten (privaten) Kreisen und die Sichtbarmachung dieser Interessen im Vernehmlassungsverfahren. Flankierend zur Vernehmlassung gewähren die Offenlegungspflichten der Parlamentsmitglieder gemäss Artikel 11 Absatz 1 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002 (ParlG, SR 171.10) einen gewissen Überblick über involvierte private Interessen. Wer hingegen lobbyiert, ist nicht ersichtlich, oder mindestens nur (sehr) indirekt, nämlich über das Hausrecht des Parlaments, dem der Begriff des Lobbying entstammt.<sup>10</sup> Das Hausrecht ermöglicht der zuständigen Behörde, eine generelle Bewilligungspflicht für den Zutritt zu den Räumlichkeiten des Parlaments vorzusehen, den Nutzungskreis auf bestimmte Personenkategorien einzuschränken oder nur während eines bestimmten Zeitraums zu erlauben.<sup>11</sup> Wer das Parlamentsgebäude betreten will, braucht einen Zutrittsausweis gemäss Artikel 16a der Parlamentsverwaltungsverordnung vom 3. Oktober 2003 (ParlVV, SR 171.115). Den Zutritt zum Parlamentsgebäude erhielten Lobbyistinnen und Lobbyisten früher durch eine Akkreditierung als

Medienschaffende oder mit Ausweisen, die sie aufgrund von Empfehlungen von Ratsmitgliedern ausgestellt erhielten (Markwalder 2005, 155). Die von der Bundeskanzlei heutzutage ausgestellte Akkreditierung für Medienschaffende wird von Lobbyisten kaum mehr genutzt, obwohl sie für das Medienzentrum des Bundeshauses<sup>12</sup> und das Parlamentsgebäude gilt.<sup>13</sup> Denn jedes Ratsmitglied kann zwei Personen – möglicherweise Lobbyisten – eine Zutrittskarte ausstellen lassen, die für eine bestimmte Zeit den Zutritt zu den nichtöffentlichen Räumlichkeiten der Bundesversammlung und der Parlamentsdienste ermöglicht. Dabei haben diese Personen jedoch ihre Funktion in ein öffentlich einsehbares Register einzutragen.<sup>14</sup> Obschon die Wandelhalle längst nicht der einzige und geeignetste Ort für gezieltes Lobbying ist, wird sie gerne für informelle Absprachen und den Austausch von Informationen genutzt (Bruderer 2005, 179).

## 2.2 Lobbying und verwandte Tätigkeiten

Lobbying verfolgt das Ziel, politische Entscheidungen der Organe der Rechtsetzung informell zu beeinflussen.<sup>15</sup> Dabei konzentriert sich Lobbying auf die Artikulation und konkrete Durchsetzung der bereits zu politischen Interessen verdichteten Anliegen von Unternehmen und Interessenorganisationen.<sup>16</sup> Lobbying vollzieht sich – mit Ausnahme der formalisierten Mitwirkungsverfahren – ausserhalb des formellen Gesetzgebungsverfahrens. Durch die Interaktion mit Politikern und Verwaltungsangestellten werden konkrete Gesetzesvorhaben angestossen, beeinflusst oder verhindert. Der Gestaltungsspielraum, der diesen Personen für notwendige politische Kompromisse zur Verfügung steht, schafft den Raum für eine lobbyistische Einflussnahme (Leif/Speth 2003b, 9; Speth 2006, 40; Leif/Speth 2006b, 14 f.; Heins 2006, 69; Wehrmann 2007, 39).

Unternehmen und Verbände betreiben einerseits Lobbying, um die gesetzlichen Rahmenbedingungen zu verbessern.<sup>17</sup> Andererseits geht es in gewissen Wirtschaftszweigen darum, mit der Beeinflussung politischer Entscheidungen Einkommen durch eine Umverteilung staatlicher Leistungen (statt durch Steigerung der Produktivität) zu erzielen.<sup>18</sup>

Trotz der negativen Konnotation, die dem Begriff Lobbyismus teilweise anhaftet,<sup>19</sup> ist Lobbying eine legale Tätigkeit. Damit unterscheidet sie sich von *Korruption*. Lobbying bewegt die politischen Entscheidungsträger zu einer (legalen) Veränderung oder Verhinderung von Gesetzesvorlagen, während Korruption auf die (illegale) Beeinflussung in einem konkreten Rechtsanwendungsfall hinwirkt, also typischerweise bei administrativen Bewilligungsverfahren oder im öffentlichen Beschaffungswesen Anwendung findet (Hart 2003, 62; Leif/Speth 2003b, 9 ff.; Leif/Speth 2006b, 27). Korruption ist als Machtmissbrauch zugunsten von Partikularinteressen zu verstehen, wobei einem Missbrauch stets ein Vertrauens-

verhältnis zugrunde liegt.<sup>20</sup> Im Gegensatz zum Verwaltungsangestellten steht der Parlamentarier mit seinem freien Mandat in keinem Vertrauensverhältnis zum Staat oder dessen Bürgerinnen und Bürgern (Art. 161 Abs. 1 BV). Die Abgrenzung zwischen Lobbying und illegitimer Einflussnahme erfolgt aus juristischer Perspektive mittels der einschlägigen Normen des Korruptionsstrafrechts.

Lobbying steht in engem Bezug zur *Politikberatung*. Unter Politikberatung ist die Beratung politischer Gremien mit praktischem Fachwissen oder wissenschaftlichem Sachverstand zu verstehen, die zur Rationalität von politischen Entscheidungen beiträgt (Glaab/Korte 2012, 12). Während Lobbying die Vertretung spezifischer Interessen zum Gegenstand hat, orientiert sich Politikberatung an der bestmöglichen Fundierung oder der Optimierung bestimmter Regelungsbereiche. Aber auch Lobbying verfügt über eine informative Komponente. In der politischen Beratung sind zunehmend sogenannte «think tanks» anzutreffen, die neben themenspezifischem Sachwissen klare politische Positionen vertreten, was die Abgrenzung zu Lobbying erschwert. Politikberatung wird hauptsächlich durch Arbeit von Experten und Expertenkommissionen sowie mittels Gutachten betrieben. Lobbying hingegen umfasst das strategische Sammeln, Aufbereiten und Weitergeben von Argumentationshilfen, statistischem Zahlenmaterial und das Verfassen von politischen Vorstössen (Spring 2005, 13 f. m.w.H.; Wehrmann 2007, 46). Da Lobbying nur gelingt, wenn stabile und persönliche Kontaktnetzwerke existieren, gehört ebenso die ständige Pflege und Erweiterung von sozialen Beziehungen zur Lobbyarbeit. Im Übrigen setzt Lobbying die Beobachtung des politischen Geschehens («Agendasetting») voraus, damit eine zeitlich optimale Beeinflussung des Gesetzgebungsprojekts möglich wird.<sup>24</sup> Gemeinhin gilt: Je früher politische Vorhaben in Erfahrung gebracht werden können, desto eher sind sie zu beeinflussen.<sup>25</sup>

Ein fließender Übergang besteht ebenfalls zwischen Lobbying und *Öffentlichkeitsarbeit* (Public Relations, PR). Public-Relations-Agenturen erarbeiten für Unternehmungen und Interessengruppen Gesamtkommunikationsstrategien, um diesen ein positives Image in der Öffentlichkeit zu verschaffen, wobei Lobbying ein Bestandteil davon sein kann.<sup>21</sup> PR zielt jedoch hauptsächlich auf die Beeinflussung der öffentlichen Meinung ab.<sup>22</sup> Vertreten die Kommunikationsagenturen die Interessen einer Unternehmung oder einer Interessenorganisation gegenüber den Behörden oder bezwecken sie mittels PR-Massnahmen die Beeinflussung der politischen Meinungsbildung, gilt dies aber als indirektes Lobbying.<sup>23</sup> Im direktdemokratischen System der Schweiz vermischen sich die Bereiche, da die öffentliche Meinung via Sachabstimmungen auch Teil des formellen Gesetzgebungsprozesses sein kann. Das Gewinnen möglichst vieler Menschen für ein bestimmtes Anliegen («grassroots lobbying») wird immer bedeutungs-

voller (Wehrmann 2007, 46). Im Gegensatz dazu ist das Einwirken auf die am Gesetzgebungsprozess beteiligten Behördenmitglieder und Politiker als direktes Lobbying zu bezeichnen.

### 2.3 Persönlicher und sachlicher Geltungsbereich einer Regulierung

Aus den obigen Annäherungen an den Begriff des Lobbying wird ersichtlich, wie unterschiedlich eng oder weit der mögliche Geltungsbereich einer Regelung sein kann. Der Gesetzgeber muss sich also überlegen, welchen Personen er welche Pflichten auferlegen und welche Handlungen er reguliert haben will – und dabei bedenken, dass durch die (strenge) Regelung des einen Bereiches ein anderer wiederum attraktiver werden könnte. Im Ausland finden sich folgende Beispiele:

Gemäss sec. 2 LDA fallen die exekutiven und die legislativen Äste der Verwaltung in den sachlichen Geltungsbereich der amerikanischen Gesetzgebung. Sec. 3 LDA definiert sodann Lobbyingaktivitäten, worunter Lobbyingkontakte und Bemühungen zur Unterstützung solcher Kontakte zu verstehen sind, mitsamt der Vorbereitung und Planung von Lobbyingaktivitäten, Forschung und anderer Hintergrundarbeit, die darauf abzielt, für Lobbyingkontakte eingesetzt zu werden, oder deren Koordination. Als Lobbyingkontakt gilt sämtliche mündliche oder geschriebene Kommunikation mit einem offiziellen Legislativ- oder Exekutivbeamten zum Zweck der Beeinflussung seiner Handlungen.<sup>26</sup>

Gemäss Anlage 2 GOBT führt der Präsident des deutschen Bundestages eine öffentliche Liste, in der alle Verbände, die Interessen gegenüber dem Bundestag oder der Bundesregierung vertreten, (auf freiwilliger Basis) eingetragen werden. Gemäss Ziffer 1 iVTR soll sich innerhalb der EU registrieren, wer sich mit der Gestaltung und Umsetzung der EU-Politik befasst. Ziffer 8 iVTR lautet wie folgt:

*In den Anwendungsbereich des Registers fallen alle Tätigkeiten, mit denen auf die Politikgestaltung oder -umsetzung und die Entscheidungsprozesse der EU-Organe unmittelbar oder mittelbar Einfluss genommen werden soll, unabhängig vom verwendeten Kommunikationskanal oder -medium, wie etwa Outsourcing, Medien, Aufträge für professionelle Mittler, Denkfabriken, Plattformen, Foren, Kampagnen oder Basisinitiativen. Zu diesen Tätigkeiten gehören unter anderem die Kontaktaufnahme zu Mitgliedern, Beamten oder sonstigen Bediensteten der EU-Organe, die Vorbereitung, Verbreitung und Übermittlung von Schreiben, Informationsmaterial und Diskussions- und Positionspapieren, die Organisation von Veranstaltungen, Treffen oder Werbemassnahmen sowie gesellschaftlichen Veranstaltungen oder Tagungen, für die Einladungen an Mitglieder, Beamte oder sonstige Bedienstete der EU-Organe versendet wurden. Freiwillige Zuwendungen und Beteiligung an*

*formalen Konsultationen zu geplanten Gesetzgebungsakten und sonstigen Rechtsakten sowie anderen offenen Konsultationen fallen ebenfalls in den Anwendungsbereich.*

Gemäss Ziffer 9 iVTR gehören Organisationen und selbständige Einzelpersonen zum persönlichen Geltungsbereich, sofern ihre Tätigkeiten in den Anwendungsbereich des Registers fallen. Ziffer 2 iVTR spricht denn auch vom Aufbau eines Regelungsrahmens für Tätigkeiten von Interessenvertretern bei Organen der EU.

Hieraus wird ersichtlich, dass die Rechtsordnungen Deutschlands und der EU an den Tätigkeiten der politischen Interessenvertretung (sachlicher Geltungsbereich) anknüpfen und daraus den persönlichen Geltungsbereich ableiten. Dadurch werden Unternehmen und Interessenorganisationen reguliert, die Interessen gegenüber dem Bundestag vertreten oder sich mit EU-Politik befassen. Das US-amerikanische Recht nimmt dagegen den *Lobbyingkontakt* zum Schlüsselbegriff der Regelung. Daraus folgt der persönliche Geltungsbereich der Lobbyisten und der Lobbyierten: Im LDA sind sämtliche Personen und Behörden oder Ämter definiert, die von Lobbying betroffen sein könnten. Auftraggeber von Lobbying fallen daraufhin ebenso in den persönlichen Geltungsbereich wie die Mitarbeiter der Exekutiv- und Legislativbeamten.<sup>27</sup> Die amerikanische Regelung nimmt damit die vertragliche und kommerzielle Komponente des Lobbying auf und will Transparenz über sämtliche Verbindungen zwischen Lobbyisten und Behörden herstellen.

### **3 Ausgewählte Instrumente**

Abgesehen von diesen sehr unterschiedlichen Zugängen zur Regulierung des Lobbying sind namentlich folgende Instrumente näher zu betrachten: Code of Conduct, Cooling-off-Regelung, formalisiertes Mitwirkungsverfahren sowie Transparenzregister.

#### **3.1 Code of Conduct und Offenlegungspflichten**

In Deutschland sind in Anlage 1 GOBT die Verhaltensregeln für die Mitglieder des Bundestages statuiert. § 1 Absatz 1 auferlegt den Mitgliedern des Bundestages Anzeigepflichten bezüglich Tätigkeiten in der Zeit vor ihrer Mitgliedschaft im Bundestag.<sup>28</sup> Die Angaben nach § 1 Absatz 1 Nummer 1 werden gemäss § 3 Anlage 1 GOBT auf den Internetseiten des Deutschen Bundestages veröffentlicht. Darunter fallen z. B. die Fortsetzung einer vor der Mitgliedschaft ausgeübten Berufstätigkeit sowie Beratungs-, Vertretungs-, Gutachter-, publizistische und Vortragstätigkeiten.<sup>29</sup> Die Grenzen der Anzeigepflicht legt der Präsident in den gemäss § 1 Absatz 4 Anlage 1 GOBT zu erlassenden Ausführungsbestimmungen fest.

Die restlichen Interessenbindungen werden dem Ratspräsidenten gegenüber offengelegt.

Gemäss § 4 Absatz 1 Anlage 1 GOBT hat ein Mitglied des Bundestages über Geldspenden und geldwerte Zuwendungen aller Art, die ihm für seine politische Tätigkeit zur Verfügung gestellt werden, gesondert Rechnung zu führen. Gemäss § 4 Absatz 2 sind Spenden, soweit sie in einem Kalenderjahr einzeln oder bei mehreren Spenden desselben Spenders zusammen den Wert von 10 000 Euro übersteigen, vom Präsidenten unter Angabe ihrer Höhe und Herkunft zu veröffentlichen. Mitglieder des Bundestages, die entgeltlich mit einem Gegenstand beschäftigt sind, der in einem Ausschuss des Bundestages zur Beratung ansteht, haben als Mitglieder dieses Ausschusses vor der Beratung die Interessenbindung offenzulegen, soweit sie nicht aus den veröffentlichten Angaben ersichtlich ist. Die Anzeigepflicht für die Erstattung von Gutachten, für publizistische und Vortragstätigkeiten entfällt, wenn die Höhe der jeweils vereinbarten Einkünfte den Betrag von 1000 Euro im Monat oder von 10 000 Euro im Jahr nicht übersteigt. Hinweise auf die Mitgliedschaft im Bundestag in beruflichen oder geschäftlichen Angelegenheiten sind unzulässig (§§ 5 und 6 Anlage 1 GOBT).

Die Mitglieder des Europäischen Parlaments haben eine Erklärung abzugeben, die über die finanziellen Interessen folgende Angaben enthält (Art. 4 Ziff. 2 des Verhaltenskodexes des Europäischen Parlaments):

[...]

- a) *die Berufstätigkeit(en) des Mitglieds während des Dreijahreszeitraums vor Antritt seines Mandats im Parlament und seine Mitgliedschaften in Leitungsorganen oder Ausschüssen von Unternehmen, nichtstaatlichen Organisationen, Verbänden oder sonstigen Einrichtungen mit Rechtspersönlichkeit während dieses Zeitraums,*
- b) *jegliche Entschädigung für die Wahrnehmung eines Mandats in einem anderen Parlament,*
- c) *jegliche vergütete regelmäßige Tätigkeit, die das Mitglied neben der Wahrnehmung seines Mandats als Angestellter oder Selbstständiger ausübt,*
- d) *jegliche Mitgliedschaften in Leitungsorganen oder Ausschüssen von Unternehmen, nichtstaatlichen Organisationen, Verbänden oder sonstigen Einrichtungen mit Rechtspersönlichkeit oder jegliche sonstige auswärtige Tätigkeit, die das Mitglied mit oder ohne Vergütung ausübt,*
- e) *jegliche gelegentliche vergütete auswärtige Tätigkeit (einschließlich Verfassen von Texten, Vorträge oder sachverständige Beratung), wenn die gesamte Vergütung EUR 5'000.– in einem Kalenderjahr übersteigt,*

- f) jegliche Beteiligung an einem Unternehmen oder einer Partnerschaft, die potenzielle Auswirkungen auf die öffentliche Politik in sich birgt oder die dem Mitglied einen erheblichen Einfluss auf die Angelegenheiten des Unternehmens oder der Partnerschaft verschafft,
- g) jegliche finanzielle, personelle oder materielle Unterstützung, die dem Mitglied zusätzlich zu den vom Parlament bereitgestellten Mitteln im Rahmen ihrer politischen Tätigkeit von Dritten gewährt wird, wobei die Identität dieser Dritten anzugeben ist. [...]

Der Verhaltenskodex des Europäischen Parlaments statuiert unter anderem in Artikel 2, dass Mitglieder des Europäischen Parlaments im Rahmen ihres Mandats keinerlei Vereinbarungen eingehen, nicht im Interesse einer anderen juristischen oder natürlichen Person zu handeln oder abzustimmen, sofern dies ihre Abstimmungsfreiheit beeinträchtigt. Sie dürfen zudem weder einen unmittelbaren oder mittelbaren finanziellen Nutzen oder eine sonstige Vergünstigung als Gegenleistung für eine Beeinflussung oder ein Abstimmungsverhalten verlangen, annehmen oder entgegennehmen; sie vermeiden strikt jede Situation, die Korruption gleichkommen könnte (Art. 2 lit. b des Verhaltenskodexes des Europäischen Parlaments). Die Verfolgung von Pflichtverletzungen ist keine strafrechtliche, doch lehnen sich die Verhaltensvorschriften stark an die strafrechtliche Definition der Korruption an. Mithin werden mit solchen Vorschriften bestimmte Arten der Interessenvertretung (schein-)kriminalisiert.

Gemäss Artikel 5 Ziffer 1 des Verhaltenskodexes der Mitglieder des Europäischen Parlaments gilt betreffend Geschenke und ähnliche Zuwendungen Folgendes:

*Die Mitglieder des Europäischen Parlaments versagen sich bei der Ausübung ihres Mandats die Annahme jeglicher Geschenke oder ähnlicher Zuwendungen ausser solchen mit einem ungefähren Wert von unter 150 EUR, die nach den Gepflogenheiten der Höflichkeit überreicht werden, oder solchen, die ihnen nach den Gepflogenheiten der Höflichkeit überreicht werden, während sie das Parlament in amtlicher Funktion repräsentieren.*

Ähnliche Regeln gelten für die Mitglieder der Europäischen Kommission nach dem Verhaltenskodex für Kommissionsmitglieder (vgl. Ziff. 1.1 ff. des Verhaltenskodexes für Kommissionsmitglieder). Gemäss Ziffer 1.3 müssen Kommissionsmitglieder alle finanziellen Interessen und Vermögenswerte angeben, die zu Interessenkonflikten bei der Ausübung ihres Amtes führen könnten. Die Offenlegungspflicht erstreckt sich dabei sogar auf Beteiligungen des Ehegatten oder Partners des Kommissionsmitglieds. Als finanzielle Beteiligungen sind alle Ein-



zelbeteiligungen am Kapital eines Unternehmens anzugeben. Darunter fallen Aktien, aber auch jede andere Form der Beteiligung.<sup>30</sup> Als Grundvermögen ist jede Immobilie anzugeben, an der unmittelbar oder über eine Immobiliengesellschaft Eigentum besteht. Hiervon ausgenommen sind Immobilien, die ausschliesslich vom Kommissionsmitglied oder seiner Familie genutzt werden. Um potenzielle Interessenkonflikte zu vermeiden, sind Kommissionsmitglieder gemäss Ziffer 1.4 verpflichtet, jede Erwerbstätigkeit ihres Ehegatten oder Partners zu melden. Anzugeben sind die Art der Tätigkeit, die Bezeichnung der ausgeübten Funktion und gegebenenfalls der Name des Arbeitgebers. Zudem sieht Ziffer 1.5 eine Interessenerklärung vor:

*Der beigefügte Vordruck dient der Zusammenstellung aller Angaben, die Kommissionsmitglieder entsprechend dem Verhaltenskodex zu machen haben. Er ist vor der Anhörung des designierten Kommissionsmitglieds durch das Europäische Parlament auszufüllen und einzureichen und gegebenenfalls, jedoch mindestens einmal jährlich, zu aktualisieren. Jedes Kommissionsmitglied ist für seine Erklärung verantwortlich. Diese Erklärungen werden unter Aufsicht des Präsidenten für jedes einzelne Ressort geprüft und veröffentlicht.*

Die Vorschriften in Deutschland und der EU verlangen detaillierte Angaben über die persönlichen Tätigkeiten und finanziellen Engagements der Lobbyierten. In der EU werden sogar die Tätigkeiten der Ehegatten und Partner veröffentlicht, sofern es sich um Kommissionsmitglieder handelt. Offenlegungspflichten stehen im Zusammenhang mit den Kompetenzen eines Organs. Die Kommission der EU nimmt auch Exekutivaufgaben wahr (vgl. Jaag 2010, N 1774 ff. und Breitenmoser/Weyeneth 2012, N 160 ff.), weshalb sich unseres Erachtens weitere Offenlegungspflichten rechtfertigen.

Die Transparenzvorschriften für das Repräsentantenhaus der Vereinigten Staaten von Amerika umfassen die Limitierung von ausserhalb erzielten Einkommen und die Annahme von Geschenken, Anzeigepflichten bezüglich finanzieller Verhältnisse der Abgeordneten sowie ihrer Angestellten.<sup>31</sup> Die gleichen Regeln gelten für die Mitglieder des Senats.<sup>32</sup> Die beiden Kammern in Amerika haben ebenfalls einen Code of Official Conduct.<sup>33</sup> Da die Kongressmitglieder beim Erzielen von Einkommen ausserhalb des Kongresses beschränkt sind, ist ihnen die Betätigung als Lobbyist verwehrt.<sup>34</sup> Unentgeltliches Lobbyieren ist freilich möglich und wird folglich nicht durch den Lobbying Disclosure Act reguliert.

In der Schweiz statuiert Artikel 11 ParlG Offenlegungspflichten für die Ratsmitglieder. Sie haben beim Amtsantritt und jeweils auf Jahresbeginn gemäss Absatz 1 folgende Interessenbindungen offenzulegen:<sup>35</sup>

[...]

- a. *beruflichen Tätigkeiten;*
- b. *Tätigkeiten in Führungs- und Aufsichtsgremien sowie Beiräten und ähnlichen Gremien von schweizerischen und ausländischen Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des privaten und des öffentlichen Rechts;*
- c. *Beratungs- oder Expertentätigkeiten für Bundesstellen;*
- d. *dauernden Leitungs- oder Beratungstätigkeiten für schweizerische und ausländische Interessengruppen;*
- e. *Mitwirkung in Kommissionen und anderen Organen des Bundes.*

Zwar müssen Schweizer Parlamentarier ihre Nebentätigkeiten offenlegen, doch bleiben die finanziellen Verhältnisse im Einzelnen ungeklärt. Diese Regelung ist im Lichte von Artikel 161 BV zu betrachten. Artikel 161 Absatz 1 BV statuiert das Instruktionsverbot und Absatz 2 verpflichtet die Parlamentarier, ihre Interessenbindungen offenzulegen, was in Artikel 11 ParlG eine Konkretisierung erhielt. Das Instruktionsverbot schützt die Unabhängigkeit der Parlamentarier. Es wurde in die Bundesverfassung eingeführt, um von der weisungsgebundenen Tagsatzung zum modernen Parlamentarismus der Repräsentationsdemokratie zu gelangen, und war gegen die Vormachtstellung der Kantone gerichtet (Von Wyss 2008, Art. 161 N 2; Biaggini 2007, Art. 161 N 2). «Das Instruktionsverbot befreit die Ratsmitglieder von rechtlich verbindlichen Verpflichtungen gegenüber dem Stimmvolk, den Regierungen und Parlamenten der Kantone sowie gegenüber politischen Parteien, den Verbänden und anderen Organisationen oder Personen.»<sup>36</sup> Der Parlamentarier ist folglich als Sprachrohr, nicht aber als Verpflichteter seiner Wählerschaft und der unterstützenden Interessen- und Lobbygruppen zu sehen.<sup>37</sup> Das Bundesgericht betont, dass es zum Wesen der Demokratie gehört, dass Parlamentsmitglieder Interessen der Wählerschaft oder der Wirtschaft vertreten (BGE 125 I 289, S. 291 f. E. 3a; BGE 123 I 97, S. 108 f. E. 5c). Das Instruktionsverbot verbietet den Ratsmitgliedern somit nicht, freiwillige Bindungen mit der Gesellschaft und der Wirtschaft einzugehen. Der Parlamentarier hat damit aus Artikel 161 Absatz 1 BV keine rechtlichen Konsequenzen zu befürchten, wenn er sich freiwillig in den Dienst von Lobbys stellt. Er kann und darf auch als Lobbyist tätig werden. Eine grundsätzliche Änderung dieser Praxis und damit eine Annäherung an das deutsche oder europäische System würde unseres Erachtens das Milizsystem in Frage stellen – und bedürfte damit grundsätzlicher Überlegungen. Denkbar erscheinen dagegen weitergehende Offenlegungspflichten für Parlamentarierinnen und Parlamentarier. Abzuwägen ist hier das Gebot nach weitergehender Transparenz gegenüber den legitimen Geheimhaltungsinteressen der Betroffenen. Aufgrund der staatspolitischen Tragweite von Par-

lamentsmandaten können sich weitergehende Offenlegungspflichten rechtfertigen.

### 3.2 Cooling-off-Periode

Der Zweck von Cooling-off-Regelungen ist die Einschränkung der Nutzbarmachung von Insiderwissen und Beziehungen zu den öffentlichen Institutionen. In der EU haben ehemalige Kommissionsmitglieder, die nach Beendigung ihres Amtes oder nach ihrem Rücktritt beabsichtigen, innerhalb von 18 Monaten nach ihrem Ausscheiden eine berufliche Tätigkeit aufzunehmen, die Kommission rechtzeitig, soweit möglich innerhalb von mindestens vier Wochen, davon in Kenntnis zu setzen. Die Kommission prüft die Art der geplanten Tätigkeit. Steht diese im Zusammenhang mit dem Ressort des Kommissionsmitglieds, holt sie die Stellungnahme der Ethikkommission ein. Je nach Ergebnis entscheidet die Kommission, ob die geplante Tätigkeit mit Artikel 245 der konsolidierten Fassung des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV, ABl. L C 115/47 vom 9. Mai 2008) vereinbar ist.<sup>38</sup> Innerhalb von 18 Monaten nach ihrem Ausscheiden aus dem Amt dürfen ehemalige Kommissare für ihr Unternehmen, ihre Kunden oder Arbeitgeber bei den Mitgliedern der Kommission und deren Mitarbeitern in Fragen, für die sie während ihrer Amtszeit zuständig waren, weder Lobbyarbeit betreiben noch für ihre Sache werben (siehe Ziff. 1.2 des Verhaltenskodexes für Kommissionsmitglieder der EU). Die genannten Bestimmungen gelten unbeschadet der in Artikel 245 AEUV erwähnten Pflicht, über den Zeitraum von 18 Monaten nach Ausscheiden aus dem Amt hinaus ehrenhaft und zurückhaltend zu sein.<sup>39</sup>

Für amerikanische Amtsträger gilt eine Cooling-off-Periode von zwei Jahren (Senatoren) und einem Jahr (Mitglieder und Beamte des Repräsentantenhauses). Ebenfalls ein Jahr Karenzfrist haben Beamte und Mitarbeiter des Senats (sec. 101 HLOGA<sup>40</sup>). Diese Karenzfristen gelten für das Betreiben von Lobbying. Deutschland kennt keine Cooling-off-Regelung.

Insgesamt ist die Regelung in der EU sachlich weitergehend, aber komplizierter, während die USA über den Begriff des Lobbyingkontakts eine spezifische Tätigkeit während einer bestimmten Zeit untersagen.

In der Schweiz soll gemäss der parlamentarischen Initiative von Max Binder (10.511, eingereicht am 2. Dezember 2010) zurückgetretenen Bundesräten untersagt werden, während einer Frist von vier Jahren nach ihrem Rücktritt bezahlte Mandate oder Funktionen in Wirtschaftsunternehmen anzunehmen, die nicht in eigenem Besitz stehen.<sup>41</sup> Das konnexe Geschäft dazu ist die parlamentarische Initiative von Susanne Leutenegger Oberholzer (10.517, eingereicht am 9. Dezember 2010). Die Beschränkung betrifft bezahlte Mandate und Leitungsfunktionen

in Wirtschaftsunternehmen, deren Tätigkeiten in einem engen Zusammenhang mit den früheren bundesrätlichen Tätigkeiten stehen, wobei diese Beschränkung für mindestens zwei Jahre vorzusehen ist. Den Initiativen wurden in den Staatspolitischen Kommissionen beider Räte Folge gegeben. Die Staatspolitische Kommission des Nationalrates arbeitete sodann einen Bericht aus, der die beiden Geschäfte zusammenfasste. Sie beantragte, einer Karenzfrist von zwei Jahren sowohl für Bundesräte als auch für das oberste Kader der Bundesverwaltung zuzustimmen (BBl 2013 5215). Der Bundesrat bezeichnete in seiner Stellungnahme vom 3. Juli 2013 Artikel 61a E-RVOG als Bestimmung mit unklarer Tragweite (BBl 2013 6559, hier 6565). Der Nationalrat stimmte dem Erlassentwurf in der Herbstsession 2013 zu.<sup>42</sup>

Unseres Erachtens sind Karenzfristen sinnvoll, um die Gefahren des Lobbyismus für die demokratischen Institutionen zu entschärfen. Da für erfolgreiches Lobbying funktionierende Kontaktnetzwerke unabdingbar sind, können diese bestehenden Kontakte für eine «informelle Beeinflussung» genutzt werden. Dass abgetretenen Bundesräten die Nutzbarmachung von Kontaktnetzen, die sie aufgrund ihrer Amtsausübung aufgebaut haben, untersagt wird, damit sie nicht mit Partikularinteressen lobbyieren gehen können, erscheint sinnvoll – wobei für ein Verbot eine angemessene Form gefunden werden müsste. Eine Karenzfrist installiert eine Übergangszeit, in der die neugewählten Bundesräte allenfalls auch personelle Anpassungen vornehmen können, um die spätere Beeinflussung durch ehemalige Bundesräte zu verhindern. Dass die Parlamentarierinnen und Parlamentarier nur die Exekutive und das oberste Kader der Verwaltung einer Karenzfrist unterwerfen und es dabei unterlassen, über eine Cooling-off-Regelung für die Legislative zu debattieren, erscheint etwas zwiespältig. Eine Cooling-off-Regelung muss nach Ansicht der Autoren neben dem Bundesrat und der Spitze der Bundesverwaltung auch für die Parlamentarier mitsamt ihren Angestellten diskutiert werden.

### **3.3 Formalisiertes Mitwirkungsverfahren**

Formalisierte Mitwirkungsverfahren haben in der Regel die Verbesserung der Qualität und Akzeptanz eines Gesetzgebungsvorhabens zum Ziel. Als – willkommenen – Nebeneffekt verbessern sie die Transparenz der privaten Positionen. Im Einzelnen sind die Mitwirkungsmöglichkeiten unterschiedlich ausgestaltet:

§ 47 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien vom 30. August 2000 (GGO; GMBL. S. 526 Nr. 28, zuletzt geändert durch die Bundesregierung am 17. August 2011) legt für die Beteiligung von Ländern, kommunalen Spitzenverbänden, Fachkreisen und Verbänden Folgendes fest:

[...]

*(1) Der Entwurf einer Gesetzesvorlage ist Ländern, kommunalen Spitzenverbänden und den Vertretungen der Länder beim Bund möglichst frühzeitig zuzuleiten, wenn ihre Belange berührt sind. [...]*

*(2) Das Bundeskanzleramt ist über die Beteiligung zu unterrichten. Bei Gesetzesentwürfen von besonderer politischer Bedeutung muss seine Zustimmung eingeholt werden.*

*(3) Für eine rechtzeitige Beteiligung von Zentral- und Gesamtverbänden sowie von Fachkreisen, die auf Bundesebene bestehen, gelten die Absätze 1 und 2 entsprechend. [...]*

Neben § 47 GGO gibt es noch spezialgesetzliche Anhörungsrechte von Fachverbänden. So sind beispielsweise die zuständigen Gewerkschaften bei der Vorbereitung allgemeiner Regelungen der beamtenrechtlichen Verhältnisse zu beteiligen (§ 94 BBG<sup>43</sup>) und anerkannten rechtsfähigen Vereinen ist Gelegenheit zur Äusserung zu geben, wenn Verordnungen den Schutz von Natur und Landschaft betreffen (§ 63 BNatSchG<sup>44</sup>). Ausserdem statuiert § 69 Absatz 5 GOBT, dass bei der Beratung eines dem Ausschuss (mit einer Kommission in der Schweiz vergleichbar) federführend überwiesenen Gesetzentwurfs, durch den wesentliche Belange von Gemeinden und Gemeindeverbänden berührt werden, den auf Bundesebene bestehenden kommunalen Spitzenverbänden<sup>45</sup> vor Beschlussfassung im Ausschuss Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben ist. Wesentliche Belange im Sinn von Satz 1 werden durch Gesetze berührt, die ganz oder teilweise von den Gemeinden oder Gemeindeverbänden auszuführen sind, ihre öffentlichen Finanzen unmittelbar betreffen oder auf ihre Verwaltungsorganisation einwirken. Ansonsten bestehen Anhörungsrechte für Spitzenverbände auf der Ebene der Bundesländer (Schneider 2002, N 103 ff.). § 70 Absatz 1 GOBT besagt, dass zur Information über einen Gegenstand seiner Beratung ein Ausschuss öffentliche Anhörungen von Sachverständigen, Interessenvertretern und anderen Auskunftspersonen vornehmen kann. Insgesamt erscheint der Anwendungsbereich enger und auslegungsbedürftiger als im schweizerischen Vernehmlassungsverfahren.

Regelungen zur Information der Öffentlichkeit, Regeln für Verwaltungsstellen und die Meinungsbildung sind in den USA im Freedom of Information Act<sup>46</sup> enthalten. Des Weiteren wird während der sogenannten «rulemaking procedure» darauf geachtet, dass sich die Betroffenen zu einem Rechtsetzungsprojekt äussern können (Orlowski 2005, 137 f.). In Amerika beschliesst das Parlament oft ein Grundsatzgesetz und delegiert das Rechtsetzungsvorhaben der fachlich zustän-

digen Agency (Verwaltungsstelle). Vorgängig zu diesem Beschluss beraten die Committees beider Kammern, die bei Bedarf ebenfalls Anhörungen durchführen können.<sup>47</sup> Die Beteiligung der Öffentlichkeit weist einen hohen Stellenwert auf und ermöglicht es der Behörde, Informationsquellen aus der Privatwirtschaft zu erschliessen (Orlowski 2005, 138). Nach den amerikanischen administrativen Verfahrensregeln (siehe 5 U.S.C. Kap. 5, insb. §§ 553 ff.) muss die Behörde die relevanten Einwände der Öffentlichkeit in ihrer Entscheidung berücksichtigen oder die Ablehnung begründen (§ 553 Abs. c.). Die Normsetzung muss zumindest nachvollziehbar sein. Die Verwaltungsstelle kümmert sich gemäss den §§ 561 ff. insbesondere um ein konsensuales Vorverfahren und verfolgt damit das Ziel, die Interessen der Normbetroffenen zu berücksichtigen, damit gerechtere und bessere Normen erlassen und eher befolgt sowie leichter durchsetzbar werden (vgl. Orlowski 2005, 139 ff.).

In der EU sind der Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie der Ausschuss der Regionen gemäss Artikel 13 Absatz 4 und 300 ff. AEUV parteiunabhängige institutionalisierte Interessenvertretungen, die über obligatorische und fakultative Anhörungen sowie mit ihrem Selbstbefassungsrecht (Art. 304 und 307 AEUV) rechtlich unverbindliche Stellungnahmen abgeben können. Das Ausschusswesen (Komitologie), das die Kommission bei Durchführungsrechtsakten begleitet, ist jedoch bedeutend grösser und umfasste im Jahr 2007 264 Ausschüsse, die über 2600 Stellungnahmen abgaben. Der Kommission können gemäss Artikel 290 f. AEUV nur durch einen sogenannten Basisrechtsakt des sekundären EU-Rechts (Richtlinie oder Verordnung) Durchführungsbefugnisse übertragen werden (Breitenmoser/Weyeneth 2012, N 282). Gemäss Artikel 2 i.V.m. Artikel 3-5a des Komitologiebeschlusses<sup>48</sup> wird je nach Materie ein Beratungs-, ein Verwaltungs- oder ein Regelungsverfahren mit oder ohne Kontrolle durchgeführt. Die Ausschüsse setzen sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammen, wobei es sich dabei meistens um Fachleute handelt (Jaag 2010, N 2307 ff.). Dabei ist nicht auszuschliessen, dass Lobbyisten in Ausschüssen Einsitz nehmen. Das Ausschusswesen dient der Kontrolle und Rückbindung der Kommission an den Rat und damit an die Mitgliedstaaten (Breitenmoser/Weyeneth 2012, N 278 ff.). Mithilfe von verschiedenen Instrumenten wie Memoranden, Grün- und Weissbüchern, Mitteilungen, beratenden Ausschüssen, Expertenanhörungen, Fachveranstaltungen oder Konsultationen können Interessengruppen in nahezu allen Politikbereichen beigezogen werden. Gemäss Artikel 154 und 155 AEUV führen die europäischen Sozialpartner (Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften, die Anhörungsrechte haben) einen förmlichen Dialog. Die Kommission ist zwar nicht an die Vereinbarung der Sozialpartner gebunden, doch gibt es eine inhaltliche Auseinandersetzung und die Ablehnung ist zu rechtfertigen. Bei wichtigen Gesetzgebungsakten

führt die Europäische Kommission häufig umfangreiche Anhörungen durch, wobei Lobbying wertfrei als legitimes Mittel der Einflussnahme betrachtet wird (Breitenmoser/Weyeneth 2012, N 294 ff.).

In der Schweiz werden Private über das Vernehmlassungsverfahren in den formellen Gesetzgebungsprozess einbezogen. Dabei setzen die Departemente offenbar häufig kurze Anhörungsfristen an, worauf die Kritik vonseiten der politischen Parteien und der Kantone aufmerksam macht.<sup>49</sup> Die parlamentarische Verwaltungskontrolle hat im Jahr 2011 im Auftrag der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte die Vernehmlassungs- und Anhörungspraxis des Bundes untersucht und vor allem die Unterscheidung zwischen Vernehmlassung und Anhörung für unzweckmässig befunden (Andereggen 2012, 45 ff.). Die Untersuchung<sup>50</sup> kam unter anderem zum Schluss, dass die Ergebnisberichte von Vernehmlassungen und Anhörungen relativ häufig nicht wie gesetzlich vorgeschrieben auf der Seite der Bundeskanzlei veröffentlicht werden (siehe Andereggen 2012, 54). Der Bundesrat wurde mittels Motion beauftragt, die fünf Empfehlungen der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 7. September 2011 zur Anhörungs- und Vernehmlassungspraxis des Bundes umzusetzen.<sup>51</sup> Der Bundesrat hat mitgeteilt, dass die begriffliche Unterscheidung zwischen Vernehmlassung und Anhörung fallengelassen sowie Dringlichkeit sachlich zu begründen sein wird.<sup>52</sup>

Weiter setzt die Nutzung der Vernehmlassung als Mittel zur Schaffung von Transparenz (natürlich) voraus, dass die Positionen in angemessener Form öffentlich zugänglich sind. Dass die Stellungnahmen der Vernehmlassungsteilnehmer nicht immer wie gesetzlich vorgeschrieben veröffentlicht werden, ist ein nicht zu marginalisierendes Problem. Erst der öffentliche Zugang zu den Ergebnissen einer Vernehmlassung ermöglichen die Kenntnisnahme und damit die politische Auseinandersetzung.

Auch ein effektives und transparentes Vernehmlassungsverfahren schliesst im Übrigen nicht aus, dass effektive Lobbyisten bereits früher Einfluss ausüben. Zu Beginn des Rechtsetzungsprozesses ist die Verwaltung im Rahmen der Erarbeitung des Ist-Zustandes (hierzu Müller/Uhlmann 2013, N 113 ff.) auf Informationen angewiesen, die in aufbereiteter Form oft nur bei Interessenverbänden vorhanden sind. Im schweizerischen, vom Milizgedanken geprägten System ist es üblich, dass zwischen Verwaltung und Interessenverbänden ein regelmässiger, informeller Austausch stattfindet. Dieser Austausch ist aus unserer Sicht durchaus wünschenswert, darf aber nicht unreflektiert erfolgen. Die Verwaltung muss sich bewusst sein, dass sie für Lobbyisten eine wichtige Zielgruppe darstellt. Zu fordern ist deshalb, dass Kontakte mit Interessengruppen und Lobbyisten innerhalb der Verwaltung angemessen dokumentiert werden und auch in späteren

Phasen des Rechtsetzungsprozesses nachvollziehbar bleibt, welche Informationen und Stellungnahmen Privater die Verwaltung eingeholt und verarbeitet hat. In diesem Sinne kann man Artikel 8 des Öffentlichkeitsgesetzes vom 17. Dezember 2004 (BGÖ) hinterfragen.

### **3.4 Transparenzregister (für Interessenvertreter)**

Transparenzregister kennen etwa Deutschland<sup>53</sup> und die EU<sup>54</sup>. Der Eintrag ist freiwillig, vermittelt aber den (erleichterten) Zutritt zu und die Anhörung vor den Institutionen sowie die privilegierte Bedienung mit Informationen.<sup>55</sup> Sehr viel intensiver ist die Regulierung in den USA, wo die eigentliche Lobbytätigkeit – Kontaktaufnahme mit Parlamentariern und Mitarbeitern von Regierung und Verwaltung – anzeigepflichtig ist (Lunenburg/Spitzer 2009, 150 ff.).

Gemäss Anlage 2 GOBT führt der Präsident des Bundestages eine öffentliche Liste, in der alle Verbände, die Interessen gegenüber dem Bundestag oder der Bundesregierung vertreten, eingetragen werden. Die Liste ist vom Präsidenten gemäss Artikel 4 Absatz 1 Anlage 2 GOBT jährlich im Bundesanzeiger zu veröffentlichen. Hausausweise für Interessenvertreter werden nur ausgestellt, wenn die Angaben nach Absatz 2 gemacht wurden, wobei die Eintragung in die Liste keinen Anspruch auf Anhörung oder Ausstellung eines Hausausweises begründet (Art. 3 und 4 Anlage 2 GOBT). Eine Anhörung ihrer Vertreter findet gemäss Artikel 2 nur statt, wenn sich die Verbände in diese Liste eingetragen haben und dabei folgende Angaben gemacht haben:

- Name und Sitz des Verbandes
- Zusammensetzung von Vorstand und Geschäftsführung
- Interessenbereich des Verbandes
- Mitgliederzahl
- Namen der Verbandsvertreter sowie
- Anschrift der Geschäftsstelle am Sitz von Bundestag und Bundesregierung

Da Lobbying heutzutage neben Verbänden auch von Consultingagenturen, Anwaltskanzleien und selbständigen Lobbyisten betrieben wird, ist der persönliche Anknüpfungspunkt über die Verbände mindestens diskutabel, da nicht die Akteure des Lobbying, sondern die Interessengruppen reguliert werden.

Im Transparenzregister der EU kann sich eintragen, wer sich mit der Gestaltung und der Umsetzung der EU-Politik befasst. Dabei sind folgende Angaben zu machen, die auf der Internethomepage veröffentlicht werden:<sup>56</sup>



- Profil der Organisation
- Eingeschriebene Organisation oder Einzelperson
- Bereiche der Interessenvertretung
- Person mit rechtlicher Verantwortung
- dauerhaft mit EU-Beziehungen beauftragte Person
- Adresse
- Ziele und Aufgaben
- Anzahl Personen, die an Tätigkeiten im Rahmen des Transparenzregisters beteiligt sind
- Personen, die für den Zugang zu den Räumlichkeiten des Europäischen Parlaments akkreditiert sind
- Tätigkeiten (bereits erfolgte)
- Interessengebiete für E-Mail-Benachrichtigungen zu Konsultationen und Fahrplänen («Roadmaps»)
- Netzwerke (Verbindungen zu anderen Organisationen)
- Angaben zu den Finanzen
- Verhaltenskodex (unterzeichnet)

Mit dem sehr weiten Geltungsbereich des europäischen Transparenzregisters und den durch die iVTR gewährten Privilegien für das Mitwirkungsverfahren wird eine gewisse Unübersichtlichkeit in Kauf genommen. Immerhin sind die geforderten Angaben hilfreich; überdies muss ein Verhaltenskodex unterzeichnet werden (siehe im Ingress des iVTR unter D Ziff. 7 lit. d und e).

In Amerika müssen sich Lobbyisten gemäss sec. 4 LDA spätestens 45 Tage nach dem ersten Lobbyingkontakt, einer Anstellung oder Beauftragung zur Lobbyarbeit beim Sekretariat des Senats und beim Clerk des Repräsentantenhauses registrieren. Jede Organisation, die einen oder mehrere Angestellte hat, füllt eine einzelne Registrierung unter sec. 4 LDA im Namen der Angestellten und für sämtliche Auftraggeber aus, in deren Namen die Organisation als Lobbyfirma tätig ist. Die Registrierung beinhaltet Name, Adresse, Geschäftstelefonnummer, Arbeitsort und eine generelle Umschreibung der Geschäftstätigkeit sowie der Aktivitäten. Dieselben Angaben sind auch vom Auftraggeber anzugeben. Dieselben Angaben machen Organisationen, wenn diese mehr als 5000 US-Dollar pro Quartal an Lobbying beisteuern und sich aktiv in der Planung, der Überwachung und der Kontrolle der Lobbyingaktivitäten beteiligen. (Zudem sind dieselben Angaben über sie zu machen, wenn eine ausländische Person mehr als 20 Prozent Eigentum am Auftraggeber hält.) Eingetragen werden müssen neben persönlichen Angaben die Klienten, für welche die Lobbyisten tätig sind, oder die Organisationen, die mittels ihrer Angestellten Lobbying betreibt, ferner, ob ausländische Unter-

nehmen beteiligt sind (sec. 4 LDA). Hat ein Lobbyist oder eine Lobbyfirma mehrere Klienten, so ist für jeden Klienten eine solche Registrierung auszufüllen. Hat ein Lobbyist mehrere Lobbyingkontakte, so hat er auf jeder Registrierung sämtliche Lobbyingkontakte anzugeben. Die Registrierten haben ihr Einkommen und ihre Ausgaben gemäss sec. 5 LDA zu bewerten. Eine Ausnahme von der Registerpflicht ist vorgesehen für den Fall, dass die Honorare bzw. die Ausgaben für das Lobbying einen bestimmten Betrag nicht überschreiten. Die registrierten Personen und Organisationen haben über ihre Lobbyaktivitäten regelmässig Bericht zu erstatten, wobei sie bestimmte, im Gesetz umschriebene Angaben (Honorare bzw. Ausgaben) machen müssen (sec. 5). Alle Angaben werden gemäss sec. 6 LDA öffentlich zugänglich gemacht. Die US-amerikanische Regelung zielt auf die Lobbyisten und erreicht durch ihre Vorschriften Transparenz über die involvierten Interessengruppen. Da die Lobbyisten Bericht erstatten müssen, wird für die Öffentlichkeit ersichtlich, welche Interessengruppen welche Vorlagen einbringen oder bekämpfen.

Auch in der Schweiz wird die Einführung eines sog. Transparenzregisters im Parlament diskutiert. Nationalrat Andrea Caroni will alle Interessenvertreter (ständige Lobbyisten, Tageslobbyisten, Altparlamentarier usw.) in das bestehende Akkreditierungssystem für Journalisten miteinbeziehen. Die amtierenden Ratsmitglieder sind von diesem Vorstoss nicht betroffen. Zudem will Caroni Transparenz über Mandate und Arbeitgeber von Interessenvertretern herstellen sowie klare Verhaltensregeln für Interessenvertreter im Bundeshaus einschliesslich Sanktionsmöglichkeiten vorsehen (vgl. die parlamentarische Initiative Caroni 12.430, eingereicht am 3. Mai 2012). Die Staatspolitische Kommission hat der Initiative Folge gegeben. Im Plenum wurde sie bisher noch nicht behandelt. Die Gegner einer Regulierung hingegen bevorzugen die Selbstregulierung der Lobbyingbranche.<sup>57</sup> Unseres Erachtens ist der persönliche Geltungsbereich dieses Vorstosses sinnvoll, da er die Lobbyisten und nicht die dahinter agierenden Interessenorganisationen reguliert. Die begleitende Regelung eines Verhaltenskodexes mitsamt Sanktionsmöglichkeiten hingegen kann auch über eine Selbstregulierung erfolgen. Die Parlamentskommissionen stehen im Fokus der Öffentlichkeit und würden womöglich nur Lobbyisten berücksichtigen, die sich den Transparenzregeln unterwerfen. Eine Selbstregulierung könnte dadurch funktionieren.

#### **4 Würdigung**

Soll Lobbying in der Schweiz (strikt) reguliert werden? Und wenn ja wie?

Die Frage ist nicht einfach zu beantworten. Rechtsvergleichend lässt sich feststellen, dass die Regelungsansätze und -instrumente sehr unterschiedlich sind. Ein einheitlicher Standard fehlt.<sup>58</sup>

Für die Schweiz lässt sich feststellen, dass das Vernehmlassungsverfahren eine gewisse Transparenz im Bereich des Lobbying schafft. Das Gleiche gilt für die Offenlegung der Interessenbindungen der Politikerinnen und Politiker. Die Regulierung reicht insgesamt weniger weit als in Deutschland, der Europäischen Union und den USA.

Sollte sich die Schweiz in diese Richtung bewegen, muss man sich bewusst sein, dass eine direkte Regulierung des Lobbying («Lobbyingkontakt») sehr weit geht (oder mindestens sehr weit gehen kann). Auch in den USA wird allerdings ernüchtert festgestellt, dass selbst eine intensive Regulierung nicht dazu führt, dass der Einfluss finanzstarker Lobbyisten zurückgeht (vgl. Lessig 2011 und Abramoff 2011). Ob sich in diesem Sinne Lobbying zurückdrängen lässt, erscheint fraglich.

Ob Cooling-Off-Perioden – die man wohl richtigerweise für Regierung, Verwaltung und *Parlamentsmitglieder* diskutieren müsste – wirklich zielführend sind, ist schwierig zu beantworten. Sie legen den Finger immerhin auf einen sensiblen Bereich, nämlich die «informellen» Kontakte zu Parlamentarierinnen und Parlamentariern und vor allem zur Verwaltung. Allerdings wäre zu prüfen, ob eine Sensibilisierung der Lobbyierten, vor allem der Verwaltung, nicht zielführender wäre als pauschale Verbotsnormen.

Ein Verhaltenskodex für Parlamentarierinnen und Parlamentarier ist denkbar, namentlich was die Offenlegung von finanziellen und anderen Interessen betrifft. Allerdings wäre eine eigentliche Abgrenzung der finanziellen Beziehungen von Parlamentarierinnen und Parlamentariern zu privaten Interessengruppen nicht ohne Weiteres zu realisieren und bedürfte einer grundsätzlichen Diskussion des Milizsystems.

Ebenfalls etwas mehr Transparenz könnte eine Registrierung von Lobbyisten, vielleicht verbunden mit gewissen Formen der Selbstregulierung, bringen. Übertriebene Erwartungen an solche Massnahmen sollte man indessen nicht haben, wäre doch eine solche Registrierung wohl freiwillig und damit das Register notgedrungen unvollständig. Mindestens ist nicht ersichtlich, welche zwingenden Vorteile eine Registrierung einem Lobbyisten bieten könnte.

*Prof. Dr. iur. Felix Uhlmann LL.M. (Harvard), Advokat, Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht sowie Rechtsetzungslehre, Rechtswissenschaftliches Institut der Universität Zürich, E-Mail: felix.uhlmann@rwi.uzh.ch*

*MLaw Marc Wohlwend, Assistent am Lehrstuhl Uhlmann, E-Mail: womarc@hotmail.com*

## Anmerkungen

- 1 Bisher bei Schuppert (2011, 72 ff.) abgehandelt. Die Politikwissenschaft beschäftigt sich ausführlich mit Fragen des Lobbying. Siehe z. B. Klüver (2013), Godwin/Ainsworth/Godwin (2013), Kleinfeld/Zimmer/Willems (2007) und Leif/Speth (2006a).
- 2 Siehe hierzu Müller/Uhlmann (2013, N 151 ff.); Tschannen (2011, § 45 N 56 f.); Blaser (2003); Sägger/Lupi (2006). Nach Art. 147 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, SR 101) werden die Kantone, die politischen Parteien und die interessierten Kreise bei der Vorbereitung wichtiger Erlasse und anderer Vorhaben von grosser Tragweite sowie bei wichtigen völkerrechtlichen Verträgen zur Stellungnahme eingeladen. Das Vernehmlassungsverfahren ist im Vernehmlassungsgesetz vom 18. März 2005 (VLG, SR 172.061) geregelt. Falls der Bundesrat die Ausarbeitung des Erlassentwurfs betreut, gelten zudem die Bestimmungen der Vernehmlassungsverordnung vom 17. August 2005 (VIV, SR 172.061.1).
- 3 Der Bund übt gemäss Art. 62f des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG, SR 172.010) das Hausrecht in seinen Gebäuden aus. Wer das Parlamentsgebäude betreten will, braucht gemäss Art. 16a der Parlamentsverwaltungsverordnung vom 3. Oktober 2003 (ParlVV, SR 171.115) einen Zutrittsausweis. Daneben akkreditiert die Bundeskanzlei Medienschaffende gemäss Art. 2 und 3 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).
- 4 Art. 322<sup>ter</sup>-322<sup>octies</sup> des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 (StGB, SR 311.0) und Art. 4a i.V.m. Art. 23 des Bundesgesetzes vom 19. Dezember 1986 gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG, SR 241).
- 5 Bisher gescheiterte Vorstösse: Für die Transparenz-Initiative, die Offenlegungspflichten mitsamt einer Sanktionsandrohung vorsah, konnten die notwendigen 100 000 Unterschriften gemäss Art. 138 Abs. 1 BV nicht zusammengetragen werden (siehe sda, Transparenz-Initiative gescheitert, in: NZZ Nr. 210 vom 10. September 2012, S. 8). Siehe Motion Baumann J. Alexander (übernommen von Reimann Lukas, 11.4029, eingereicht am 30. September 2011), Parlamentarische Initiative Baettig Dominique (11.477, eingereicht am 22. September 2011), Motion Reimann Lukas (09.3835, eingereicht am 23. September 2009), parlamentarische Initiative Hodgers Antonio (09.442, eingereicht am 5. Juni 2009), parlamentarische Initiative Kiener Nellen Margret (09.415, eingereicht am 20. März 2009), parlamentarische Initiative Bonhôte Pierre (07.471, eingereicht am 4. Oktober 2007), parlamentarische Initiative Nordmann Roger (04.406, eingereicht am 20. März 2006), Motion Maillard Pierre-Yves (02.3714, eingereicht am 11. Dezember 2002).
- 6 So bereits Tschäni (1983, 8). Nach Mastronardi (1998, 336) weisen insbesondere die Wirtschaftsverbände eine starke Stellung auf und üben einen grossen Einfluss auf die Parlamentswahlen und auf die Rechtsetzung aus. Beispielhaft für Vorurteile gegenüber Lobbying: Fritz Sager / Rahel Willener, Lobbyismus im Schatten des Dubiosen, in: NZZ Nr. 115 vom 22. Mai 2013, S. 23 f.; Dominique Reber / Hugo Schittenhelm / Victor Schmid, Das Lobbying ist zu reformieren, in: NZZ Nr. 274 vom 23. November 2012, S. 23; Daniel Friedli, Zürich erwägt direktes Lobbying im Bundeshaus, in: NZZ am Sonntag Nr. 44 vom 28. Oktober 2012, S. 44; Beat Ammann, Brüssel und seine Lobbyisten, in: NZZ Nr. 243 vom 18. Oktober 2012, S. 3; René Zeller, Lobbyisten ins Pfefferland, in: NZZ Nr. 223 vom 25. September 2012, S. 11; Daniel Gerny, Wie die Kantone ihr Lobbying im Bundeshaus ausbauen, in: NZZ Nr. 25 vom 31. Januar 2012, S. 9; Sarah Novotny, Krankenkassen schliessen Pakt mit PharmaLobby, in: NZZ Nr. 27 vom 3. Juli 2011, S. 9.
- 7 Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission über die Einrichtung eines Transparenz-Registers für Organisationen und selbständige Einzelpersonen, die sich mit der Gestaltung und Umsetzung von EU-Politik befassen (ABl. L 191/29 vom 22. Juli 2011; iVTR).
- 8 Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages in der Fassung der Bekanntmachung (GOBT) vom 2. Juli 1980 (BGBl. I, S. 1237), zuletzt geändert laut Bekanntmachung vom 2. Juli 2013 (BGBl. I, S. 2167).
- 9 Gemäss Art. 9 Ziff. 5 der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments (ABl. L 49 vom 19.2.1997; GOEP) werden Personen, die nicht den Organen der Union angehören, Dauerzugangsausweise ausgestellt, sofern sie im Transparenzregister eingetragen sind oder die darin registrierten Organisationen vertreten oder für diese tätig sind.
- 10 Leif/Speth (2003b, 7); Leif/Speth (2006b, 19 ff.). Gemäss Kluge (2011, 581) bedeutet Lobby «Wandelhalle» sowie «Interessengruppe» und ist aus ne. lobby entlehnt, das über die mittellateinische Vermittlung auf awfrk. laubja zurückgeht, was «Laubgang» bedeutet. Die metonymische Bedeutung kommt davon, dass in den Wandelhallen des Parlaments die Interessengruppen Einfluss auf die Abgeordneten zu nehmen suchen. Gemäss Spring (2005, 11 f.) ist der Begriff Lobbying denn auch die Bezeichnung für einen Raum der Begegnung zwischen politischen Akteuren und Interessenvertretern.
- 11 Der Bund übt gemäss Art. 62f RVOG das Hausrecht in seinen Gebäuden aus, das die Verfügungsgewalt über die entsprechenden Räumlichkeiten beinhaltet und den Erlass von Bestimmungen über den Zutritt und das Verlassen sowie die Nutzung und das Verhalten in den betroffenen Räumlichkeiten erlaubt (vgl. Sägger 2007, Art. 62f RVOG, N 2).
- 12 Art. 1 Abs. 1 MAkkV. Die Subdelegation der Akkreditierung an die Bundeskanzlei musste aufgehoben und vom Bundesrat selbst auf Verordnungsstufe

- geregelt werden, nachdem sich zwei Journalisten gegen ihre Abweisung zur Wehr setzten und das Bundesverwaltungsgericht die erhobene Beschwerde guthiess. Die Beschwerde wurde gutgeheissen, weil sich die Ablehnung der Gesuche auf eine Regelung auf Departementsstufe stützte und diese keine genügende gesetzliche Grundlage für den Eingriff in das Grundrecht der Medienfreiheit darstellte (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgericht vom 20. Juni 2011 [C-6123/2009] und Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 26. September 2011 [C-6202/2009]).
- 13 Die Akkreditierungsverordnung findet im Parlamentsgebäude sinngemäss Anwendung (Art. 11 ParlVV). Gemäss Art. 11 Abs. 4 ParlVV kann die Verwaltungsdelegation Medienschaffenden die durch die Akkreditierung gewährten Vergünstigungen im Zuständigkeitsbereich der Bundesversammlung entziehen, falls sie das ihnen gewährte Hausrecht in grober Weise missbrauchen. Das Hausrecht in den Ratssälen nimmt der Ratspräsident wahr. Störende und sich ungebührlich verhaltende Personen werden des Saales verwiesen. Das Hausrecht in den übrigen Räumlichkeiten des Parlamentsgebäudes wird gemäss Art. 69 Abs. 1 ParlG durch die Verwaltungsdelegation ausgeübt. Den Zutritt Dritter zum Ratsaal und zu seinen Vorräumen regeln Art. 61 des Geschäftsreglements des Nationalrates vom 3. Oktober 2003 (GRN) und Art. 47 des Geschäftsreglements des Ständerates vom 20. Juni 2003 (GRS) gleichlautend. Das Verhalten von Dritten im Ratsaal regeln Art. 62 GRN und Art. 48 GRS gleichlautend. Die Verwaltungsdelegation besteht aus je drei Mitgliedern der Büros beider Räte. Die Verwaltungsdelegation bezeichnet eines ihrer Mitglieder als Delegierten. Der Verwaltungsdelegation obliegt die oberste Leitung der Parlamentsverwaltung. Die Verwaltungsdelegation beschliesst mit der Mehrheit der stimmenden Mitglieder (vgl. Art. 38 ParlG).
  - 14 V. 69 Abs. 2 ParlG. Einsehbar unter [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Organe und Mitglieder > Nationalrat/Ständerat > Liste der Zutrittsberechtigten (besucht am 3. Juni 2013).
  - 15 Nach Wehrmann (2007, 40) beinhaltet Lobbying sämtliche Formen der überwiegend öffentlich nicht unmittelbar beobachtbaren Versuche der Interessenvertretung, auf Akteure des politischen Entscheidungsprozesses einzuwirken, um kurz-, mittel- oder langfristig Politikergebnisse in ihrem Sinne zu erhalten.
  - 16 Gemäss Fasel (2005, 132 f.) kann Lobbying als politisches Marketing oder Interessendiplomatie betrachtet werden.
  - 17 Vgl. Moor (2011, 112 f.). Gemäss Speth (2006, 39 f.) beeinflussen Organisationen oder Produzenten wie Krankenkassen und Ärztevereinigungen oder die Landwirtschaft oft lieber die staatliche, Rechtsetzung statt ihre Produktivität oder die Qualität ihrer Produkte zu optimieren.
  - 18 Gemäss Wehrmann (2007, 38) und Speth (2006, 39 f.) ist zwischen Gesetzes- und Beschaffungslobbyismus zu unterscheiden. Beschaffungslobbyismus wird bei der Vergabe öffentlicher Aufträge, in der Schweiz also im Submissionsverfahren betrieben.
  - 19 Siehe oben Fn. 6.
  - 20 Jositsch (2006, 829). In Ländern mit hoher politischer Stabilität ist Lobbying aufgrund der Rechtssicherheit und den bekannten Verfahrensabläufen effektiver, weshalb Korruption unter instabilen Verhältnissen verbreiteter ist (vgl. Campos/Giovannoni 2007, 3 f.).
  - 21 Vgl. Speth (2006, 49); Leif/Speth (2006b, 28 f.); Spring (2005, 19). Lobbying ist als kommerzielle Dienstleistung zu betrachten. Unter dem Namen «Public Affairs» wird Lobbying, Öffentlichkeitsarbeit und Politikberatung konzeptionell vereinigt (vgl. Speth 2006, 47). Lobbyisten verstehen sich als Informationsmanager, die einen Informationsvorsprung gegenüber der Bürokratie haben (vgl. Wehrmann 2007, 48).
  - 22 Wehrmann (2007, 36) betont, dass man sich bei der Auseinandersetzung mit Lobbying nicht mehr nur mit den organisierten Interessen beschäftigen sollte, sondern auch Unternehmenslobbying und Public-Affairs-Agenturen in die Untersuchung miteinzubeziehen hat.
  - 23 Leif/Speth (2003b, 25); Speth (2006, 50). Unternehmen und Interessenvereinigungen beziehen Medienvertreter in ihre Prestigekampagnen ein (vgl. Spring 2005, 19; Heins 2006, 71).
  - 24 Speth (2006, 49). Es werden auch langfristige Strategien für Unternehmen und Interessenvereinigungen entwickelt, die über das «Ad-hoc-Lobbying» hinausgehen (vgl. Heins 2006, 70 f.; Spring 2005, 21). Das Wissen um die Anwendung von positiven und negativen Reizen zum richtigen Zeitpunkt gehört zum strategischen Handwerkszeug des Lobbyisten (vgl. Wehrmann 2007, 47). Es ist aufgrund der fehlenden Transparenz schwierig aufzuzeigen, inwieweit sich Interessen aufgrund von Lobbyarbeit durchgesetzt haben (vgl. Leif/Speth 2003b, 29). Markwalder (2005, 165 ff.) sieht die Subventionierung der Landwirtschaft und den Anschluss der Schweiz an das europäische Eisenbahnhochleistungsnetz als Beispiele für erfolgreiche Lobbyarbeit sowie die Schweizer Armee als Beispiel für fehlende Lobbyarbeit. Lobbying wird in der politischen Literatur unterschiedlich definiert. Nach Iris Wehrmann (2007, 40) beinhaltet Lobbying sämtliche Formen der überwiegend öffentlich nicht unmittelbar beobachteten Versuche von Interessenvertretern, auf die Akteure des politischen Entscheidungsprozesses einzuwirken, um kurz-, mittel- oder langfristig Politikergebnisse in ihrem Sinne zu beeinflussen. Den Wesenskern bildet dabei das Tauschgeschäft zwischen Politikern oder Verwaltungsangestellten und Lobbyisten, bei dem aufbereitete Informationen gegen eine mutmassliche

- Interessenverwirklichung eingetauscht werden (vgl. Lösche 2006, 55; Fasel 2005, 127). Die Beeinflussung von Amtsträgern wird als direktes Lobbying, die Einflussnahme auf die politische Meinungsbildung mittels Öffentlichkeitsarbeit wird als indirektes Lobbying bezeichnet (vgl. Leif/Speth 2003b, 25; Speth 2006, 50; Wehrmann 2007, 46 ff.).
- 25 Leif/Speth (2006b, 16 ff.); Spring (2005, 32); Wehrmann (2007, 51 f.). Die sozialen Kontakte dienen dem Parlamentarier zur Erprobung der Zuverlässigkeit eines Lobbyisten, braucht es für eine Lobbyingbeziehung doch Vertrauen (Fasel 2005, 133).
- 26 Alle Definitionen finden sich in sec. 3 LDA. Der Lobbyingkontakt ist in sec. 3 cl. 8 LDA definiert: «The term 'lobbying contact' means any oral or written communication (including an electronic communication) to a covered executive branch official or a covered legislative branch official that is made on behalf of a client with regard to: (i) the formulation, modification, or adoption of Federal legislation (including legislative proposals); (ii) the formulation, modification, or adoption of a Federal rule, regulation, Executive order, or any other program, policy, or position of the United States Government; (iii) the administration or execution of a Federal program or policy (including the negotiation, award, or administration of a Federal contract, grant, loan, permit, or license); or (iv) the nomination or confirmation of a person for a position subject to confirmation by the Senate.»
- 27 Siehe sec. 3 cl. 1-7 LDA. Eine Lobbyingfirma ist eine natürliche oder juristische Person, die einen oder mehrere Lobbyisten beschäftigt und im Namen eines Auftraggebers lobbyiert. Ein Lobbyist ist eine Einzelperson, die von einem Auftraggeber angestellt ist oder beauftragt wird, für finanzielle oder eine andere Entschädigung bei mehr als einem Lobbykontakt zu lobbyieren und dies in einem Anstellungsverhältnis von über 20 % und für mehr als 3 Monate tut (sec. 3 cl. 9-10 LDA).
- 28 Dem Präsidenten ist u.a. Nachfolgendes schriftlich anzuzeigen: 1. die zuletzt ausgeübte Berufstätigkeit; 2. Tätigkeiten als Mitglied eines Vorstandes, Aufsichtsrates, Verwaltungsrates, Beirates oder eines sonstigen Gremiums einer Gesellschaft oder eines in einer anderen Rechtsform betriebenen Unternehmens, und 3. Tätigkeiten als Mitglied eines Vorstandes, Aufsichtsrates, Verwaltungsrates, Beirates oder eines sonstigen Gremiums einer Körperschaft oder Anstalt des öffentlichen Rechts.
- 29 Dies umfasst Tätigkeiten als Mitglied eines Vorstandes, Aufsichtsrates, Verwaltungsrates, Beirates oder sonstigen Gremiums einer Gesellschaft oder eines in einer anderen Rechtsform betriebenen Unternehmens, Tätigkeiten als Mitglied eines Vorstandes, Aufsichtsrates, Verwaltungsrates, Beirates oder eines sonstigen Gremiums einer Körperschaft oder Anstalt des öffentlichen Rechts, Tätigkeiten als Mitglied eines Vorstandes oder eines sonstigen leitenden oder beratenden Gremiums eines Vereins, Verbandes oder einer ähnlichen Organisation sowie einer Stiftung mit nicht ausschliesslich lokaler Bedeutung, das Bestehen bzw. der Abschluss von Vereinbarungen, wonach dem Mitglied des Bundestages während oder nach Beendigung der Mitgliedschaft bestimmte Tätigkeiten übertragen oder Vermögensvorteile zugewendet werden sollen, Beteiligungen an Kapital- oder Personengesellschaften, wenn dadurch ein wesentlicher wirtschaftlicher Einfluss auf ein Unternehmen begründet wird.
- 30 Z. B. Wandelschuldverschreibungen oder Investmentzertifikate. Anteile an Anlagefonds, die keinerlei direkte Beteiligung ihres Inhabers am Kapital eines Unternehmens darstellen, müssen hingegen nicht angegeben werden.
- 31 Ethics in Government Act of 1978 und Ethics Reform Act of 1989 (2 U.S.C. § 31). Siehe zudem die Regeln XXV–XXVII der Rules of the House of Representatives. Das Repräsentantenhaus beschliesst sodann jeweils zu Beginn jeder Legislaturperiode das Inkrafttreten der neuen Geschäftsordnung (für das Jahr 2013: H. R. Res. 5, 113th Congress (2013)).
- 32 Siehe die Regeln XXIV ff. der Standing Rules of the Senate im Senate Manual (Inkrafttreten im Jahr 2013: S. Res. 16, 113th Congress (2013)).
- 33 Siehe Code of Official Conduct of the US House of Representatives, der jeweils in den Rules of the House of Representatives integriert ist (Rule XXIII).
- 34 Regel XXV der Rules of the House of Representatives i.V.m. sec. 3 cl. 10 LDA.
- 35 Art. 11 Abs. 1 ParlG. Die Parlamentsdienste erstellen ein öffentliches Register über die Angaben der Parlamentsmitglieder, das unter [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Organe und Mitglieder > Nationalrat/Ständerat > weitere Informationen > Interessenbindungen einsehbar ist (besucht am 3.6.2013).
- 36 Von Wyss (2008, Art. 161 N 3). Allfällige Verpflichtungen oder Versprechungen, eine bestimmte Meinung zu vertreten oder bestimmte Handlungen vorzunehmen sind nichtig, weshalb die Ausübung der Ratsmitgliedschaft als freies Mandat bezeichnet wird (vgl. Kiener 2011, § 18 N 3; Tschannen 2011, § 34 N 1).
- 37 Leif/Speth (2003b, 27). Von Wyss (2008, Art. 161 N 4) vertritt jedoch die Meinung, dass die Mitglieder des Parlaments im Sinn der liberalen Repräsentationstheorie an das Gesamtinteresse des Staates und damit ans Gemeinwohl gebunden sind. A.M. Biaggini (2007, Art. 161 N 2).
- 38 Art. 245 AEUV lautet wie folgt: «Die Mitglieder der Kommission haben jede Handlung zu unterlassen, die mit ihren Aufgaben unvereinbar ist. Die Mitgliedstaaten achten ihre Unabhängigkeit und versuchen nicht, sie bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu beeinflussen. Die Mitglieder der Kommission dürfen während ihrer Amtszeit keine andere entgeltliche oder unentgeltliche Berufstätigkeit ausüben. Bei der Aufnahme ihrer Tätigkeit übernehmen sie die feierliche Verpflichtung, während der Aus-

- übung und nach Ablauf ihrer Amtstätigkeit die sich aus ihrem Amt ergebenden Pflichten zu erfüllen, insbesondere die Pflicht, bei der Annahme gewisser Tätigkeiten oder Vorteile nach Ablauf dieser Tätigkeit ehrenhaft und zurückhaltend zu sein. Werden diese Pflichten verletzt, so kann der Gerichtshof auf Antrag des Rates, der mit einfacher Mehrheit beschliesst, oder der Kommission das Mitglied je nach Lage des Falles gemäss Artikel 247 seines Amtes entheben oder ihm seine Ruhegehaltsansprüche oder andere an ihrer Stelle gewährte Vergünstigungen aberkennen.»
- 39 Ehemalige Mitglieder des Europäischen Parlaments, die einer gewerblichen Lobbytätigkeit nachgehen oder repräsentative Tätigkeiten ausüben, die in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Beschlussfassungsprozess der Union stehen, dürfen während der gesamten Dauer einer solchen Tätigkeit nicht die den ehemaligen Mitgliedern gemäss den vom Präsidium erlassenen Vorschriften zur Verfügung gestellten Einrichtungen in Anspruch nehmen (Art. 6 des Verhaltenskodexes für Mitglieder des Europäischen Parlaments).
- 40 Honest Leadership and Open Government Act of 2007 (H. R. Res. 2316, 110th Congress).
- 41 Diese Karenzfrist soll auch für Institutionen wie NGOs gelten, die während der Amtszeit finanzielle Beiträge des Bundes, insbesondere aus dem ehemaligen Departement, erhalten haben.
- 42 e-parl 03.09.2013, einsehbar unter [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Dokumentation > Curia Vista Geschäftsdatenbank > Suche > 10.511 > Karenzfrist bei Mandaten und Funktionen für ehemalige Bundesräte > Anträge, Fahnen > N1 D.pdf (besucht am 3. September 2013).
- 43 Bundesbeamtengesetz (BBG) vom 5. Februar 2009 (BGBl. I S. 160), zuletzt geändert durch Artikel 2 Absatz 8 des Gesetzes vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154).
- 44 Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz - BNatSchG) vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542), zuletzt geändert durch Art. 7 des Gesetzes vom 21. Januar 2013 (BGBl. I S. 95).
- 45 Kommunale Spitzenverbände sind Zusammenschlüsse von kommunalen Gebietskörperschaften (Landkreise, Städte, Gemeinden) auf Bundes- bzw. Länderebenen. In Deutschland sind dies beispielsweise der Deutsche Städtetag, der Deutsche Landkreistag und der Deutsche Städte- und Gemeindebund.
- 46 § 552 des Administrative Procedure Act of 1946 (5 U.S.C. §§ 500 ff.).
- 47 Siehe rule X § 4 des Code of Official Conduct of the House of Representatives und rule XVII §§ 4 und 5 der Standing Rules of the Senate.
- 48 Beschluss des Rates 1999/468/EG vom 28. Juni 1999 zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse (ABl. L 184 vom 17.7.1999), geändert durch den Beschluss des Rates 2006/512/EG vom 17. Juli 2006 zur Änderung des Beschlusses 1999/468/EG zur Festlegung der Modalitäten für die Ausübung der der Kommission übertragenen Durchführungsbefugnisse (ABl. L 200 vom 22.7.2006).
- 49 Markus Häfliger, Neue Kritik an Eilverfahren, in: NZZ Nr. 267 vom 15. November 2012, S. 11; René Zeller, Genervte Parteien, in: NZZ Nr. 266 vom 14. November 2012, S. 11. Weil sich formale Defizite auf die Qualität der Stellungnahmen auswirken, müsste die Kompetenz zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens exklusiv auf den Bundesrat beschränkt werden (Klöti/Vögel 2005, 292). Die Vernehmlassungsfrist beträgt nach Art. 7 Abs. 2 VIG drei Monate, wobei bei einer Anhörung keine Vorschriften betreffend Fristen bestehen. Das Departement kann damit aus politischen Gründen eine Anhörung vorsehen und entsprechend kurze Fristen anordnen.
- 50 Zunächst wurden die relevanten Dokumente analysiert und eine quantitative Auswertung der Grunddaten aller Vernehmlassungen und Anhörungen seit Inkrafttreten des Vernehmlassungsgesetzes bis zum 1. November 2010 vorgenommen. Um die Praxis der Planung und Durchführung von Vernehmlassungen und Anhörungen sowie deren Zielerreichung bewerten zu können, wurden zusammen mit externen Experten Interviews mit verantwortlichen Personen der Bundesverwaltung sowie mit Vertretern von Kantonen, Parteien sowie Interessensvereinigungen geführt und daneben wurde eine breite standardisierte Onlinebefragung bei Absendern und Adressaten von Vernehmlassungen und Anhörungen durchgeführt. Zudem wurden zu sieben konkreten Anhörungsverfahren Fallstudien erstellt (siehe Anderegg 2012, 46 f.).
- 51 Motion Joder Rudolf (12.3759, eingereicht am 20. September 2012). Erstens seien die Rolle, die Aufgaben und die Kompetenzen der Bundeskanzlei hinsichtlich der Koordination der Vernehmlassungs- und Anhörungsverfahren zu klären. Zweitens sei die Transparenz bei der Ergebniskommunikation zu verbessern. Drittens sei das konferenzielle Verfahren abzusuchen. Viertens sei bei verkürzten Antwortfristen eine Begründungspflicht einzuführen. Und fünftens sei die Frage zu prüfen, ob es zweckmässig sei, an der mit dem Vernehmlassungsgesetz im Jahre 2005 eingeführten, aber kaum bekannten Unterscheidung zwischen Anhörung und Vernehmlassung festzuhalten. Siehe hierzu die Evaluation der Anhörungs- und Vernehmlassungspraxis des Bundes im Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 7. September 2011, BBl 2012 2351 ff.
- 52 Gemäss sda, Vernehmlassungen in der Vernehmlassung, in: NZZ Nr. 273 vom 22. November 2012, S. 12.
- 53 Gemäss Anlage 2 Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages führt der Präsident des Bundestages eine öffentliche Liste, in der alle Verbände, die Interessen gegenüber dem Bundestag oder der Bundesregierung vertreten, eingetragen werden.

- 54 Das Transparenzregister gründet auf der interinstitutionellen Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission über die Einrichtung eines Transparenz-Registers (iVTR) für Organisationen und selbständige Einzelpersonen, die sich mit der Gestaltung und Umsetzung von EU-Politik befassen. Ziff. 9 iVTR schreibt unabhängig von ihrem Rechtsstatus allen Organisationen und selbstständigen Einzelpersonen, die sich mit der Gestaltung und Umsetzung der EU-Politik befassen (Ziff. 1 iVTR), vor, dass sie sich im Transparenzregister eintragen lassen.
- 55 Obwohl es sich um ein gemeinsam betriebenes System handelt, steht es den Parteien der Vereinbarung frei, das Register in unabhängiger Weise für ihre eigenen speziellen Zwecke zu verwenden, einschliesslich des Anbietens von Anreizen, wie die Übermittlung von Informationen an die registrierten Organisationen und Einzelpersonen bei der Einleitung von öffentlichen Anhörungen oder die Organisation von Veranstaltungen (vgl. Ziff. 23 iVTR i.V.m. Art. 9 Ziff. 5 der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments).
- 56 Siehe <http://ec.europa.eu/transparencyregister> (besucht am 14. August 2013).
- 57 Thomas Sägger, Lobbying unter Selbstregulierung stellen, in: NZZ Nr. 128 vom 6. Juni 2013, S. 21.
- 58 Siehe Woll (2012). Vgl. zudem EurAktiv (2005), EU and US approaches to lobbying, einsehbar unter <http://www.euractiv.com> > Linksdossiers (besucht am 5. September 2013).
- Literatur**
- Abramoff, Jack, 2011, *Capitol Punishment: The Hard Truth About Washington Corruption From America's Most Notorious Lobbyist*, New York.
- Andereggen, Céline, 2012, Evaluation der Vernehmlassungs- und Anhörungspraxis des Bundes, *LeGes* 1, S. 45 ff.
- Biaggini, Giovanni, 2007, *Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar*, Zürich.
- Blaser, Jeremias, 2003, *Das Vernehmlassungsverfahren in der Schweiz: Organisation, Entwicklung und aktuelle Situation*, Leverkusen.
- Breitenmoser, Stephan / Weyeneth, Robert, 2012, *Europarecht, Unter Einbezug des Verhältnisses Schweiz EU*, Zürich/St. Gallen.
- Bruderer, Pascale, 2005, Lobbyisten im Ratssaal, in: Baeriswyl, Othmar (Hrsg.), *Lobbying in der Schweiz*, Villars-sur-Glâne, S. 177-198.
- Campos, Nauro F. / Giovannoni, Francesco, 2007, *Lobbying, Corruption and Political Influence*, *Public Choice* 131, I. Band, S. 1-34.
- Fasel, Edgar, 2005, Wie viel Lobbying braucht die Demokratie, in: Baeriswyl, Othmar (Hrsg.), *Lobbying in der Schweiz*, Villars-sur-Glâne, S. 125-150.
- Glaab, Manuela / Korte, Karl-Rudolf, 2012, *Angewandte Politikforschung – Konzeption und Forschungstradition*, in: Glaab, Manuela / Korte, Karl-Rudolf (Hrsg.), *Angewandte Politikforschung, Eine Festschrift für Prof. Dr. Dr. h.c. Werner Weidenfeld*, Wiesbaden, S. 11-43.
- Godwin, Ken / Ainsworth, Scott H. / Godwin, Erik, 2013, *Lobbying and policymaking: the public pursuit of private interests*, Thousand Oaks.
- Hart, Thomas, 2003, Mehr Transparenz für die stillen Mächtigen, in: Leif/Speth, 2003a, S. 60-84.
- Heins, Volker, 2006, Der unsichtbare Händedruck, in: Leif/Speth, 2006a, S. 69-75.
- Jaag, Tobias, 2010, *Europarecht, Die europäischen Institutionen aus schweizerischer Sicht*, 3. Auflage, Zürich/Basel/Genf.
- Jositsch, Daniel, 2006, Der Straftatbestand der Privatbestechung (Art. 4a i.V.m. Art. 23 UWG), *sic!*, S. 829-838.
- Kleinfeld, Ralf / Zimmer, Annette / Willems, Ulrich (Hrsg.), 2007, *Lobbying: Strukturen, Akteure, Strategien*, Wiesbaden.
- Kiener, Regina, 2011, Die Bundesversammlung als Parlament des Bundes, in: Biaggini, Giovanni / Gächter, Thomas / Kiener, Regina (Hrsg.), *Staatsrecht*, Zürich/St. Gallen, S. 189-218.
- Klöti, Ulrich / Vögeli, Chantal, 2005, Das vorparlamentarische Gesetzgebungsverfahren, *ius.full* 6, S. 286-294.
- Kluge, 2011, *Etymologisches Wörterbuch der deutschen Sprache*, bearb. von Seebold, Elmar, 25. Auflage, Berlin/Boston.
- Klüver, Heike, 2013, *Lobbying in the European Union: interest groups, lobbying coalitions, and policy change*, Oxford.
- Leif, Thomas / Speth, Rudolf (Hrsg.), 2003a, *Die Stille Macht: Lobbyismus in Deutschland*, Wiesbaden.
- Leif, Thomas / Speth, Rudolf, 2003b, *Anatomie des Lobbyismus*, in: Leif/Speth, 2003a, S. 7-32.
- Leif, Thomas / Speth, Rudolf (Hrsg.), 2006a, *Die fünfte Gewalt: Lobbyismus in Deutschland*, Wiesbaden.
- Leif, Thomas / Speth, Rudolf, 2006b, *Die fünfte Gewalt – Anatomie des Lobbyismus in Deutschland*, in: Leif/Speth, 2006a, S. 10-36.
- Lessig, Lawrence, 2011, *Republic, Lost: How Money Corrupts Congress – and a Plan to Stop It*, New York.
- Lösche, Peter, 2006, *Demokratie braucht Lobbying*, in: Leif/Speth, 2006a, S. 53-68.
- Luneburg, William V. / Spitzer, A. L. (Lorry), 2009, *Registration, Quarterly Reporting, and Related Requirements*, in: Luneburg, William V. / Susman, Thomas M. / Gordon, Rebecca H. (Hrsg.), *The Lobbying Manual*, Chicago.
- Markwalder, Christa, 2005, Der Einfluss des Lobbyings auf politische Entscheidungsfindungen aus Sicht einer Parlamentarierin, in: Baeriswyl, Othmar (Hrsg.), *Lobbying in der Schweiz*, Villars-sur-Glâne 2005, S. 151-176.
- Mastronardi, Philippe, 1998, Der Zweck der Eidgenossenschaft als Demokratie, *ZSR* 117, II. Halbband, S. 317-413.
- Mikva, Abner J. / Lane, Eric, 2009, *Legislative Process*, 3. Auflage, Frederick.



- Moor, Pierre, 2011, Für eine mikropolitische Theorie des Rechts, Bern.
- Müller, Georg / Uhlmann, Felix, 2013, Elemente einer Rechtssetzungslehre, 3. Auflage, Zürich/Basel/Genf.
- Orlowski, Christian, 2005, Der Erlass von Rechtsverordnungen nach amerikanischem Recht, in: *DÖV*, S. 133-142.
- Sägesser, Thomas, 2007, Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz RVOG, Stämpflis Handkommentar, Bern.
- Sägesser, Thomas / Lupi, Ursulina, 2006, Vernehmlassungsgesetz, Bundesgesetz vom 18. März 2005 über das Vernehmlassungsverfahren, Stämpflis Handkommentar, Bern.
- Schneider, Hans, 2002, Gesetzgebung, Ein Lehr- und Handbuch, 3. Auflage, Heidelberg.
- Schuppert, Gunnar Folke, 2011, Governance und Rechtsetzung, Baden-Baden.
- Speth, Rudolf, 2006, Wege und Entwicklungen der Interessenpolitik, in: Leif/Speth, 2006a, S. 38-52.
- Spring, Monika, 2005, Lobbying: Ein theoretischer Augenschein, in: Baeriswyl, Othmar (Hrsg.), Lobbying in der Schweiz, Villars-sur-Glâne, S. 11-44.
- Tschannen, Pierre, 2011, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 3. Auflage, Bern.
- Tschäni, Hans, 1983, Wer regiert die Schweiz?, Zürich.
- Von Wyss, Moritz, 2008, Kommentar zu Art. 161, in: Ehrenzeller, Bernhard / Mastronardi, Philippe / Schweizer, Rainer J. / Vallender, Klaus A. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2. Auflage, Zürich/St. Gallen.
- Wehrmann, Iris, 2007, Lobbying in Deutschland – Begriff und Trends, in: Kleinfeld/Zimmer/Willems, S. 36-64.
- Woll, Cornelia, 2012, The brash and the soft-spoken: Lobbying styles in a transatlantic comparison, *Interest Groups & Advocacy* 1, S. 193-214.

## Résumé

*Le lobbying, en Suisse, doit-il être régulé de façon plus stricte ? Le présent article évalue, dans une approche de droit comparé, les différentes méthodes et les différents instruments de régulation existant dans les ordres juridiques allemand, européen, américain et suisse. Il prend également en considération les débats menés actuellement en Suisse sur la question.*