

Positionspapier des Bundes Schweizer Public Relations Agenturen (bpra)  
anlässlich der Mitgliederversammlung vom 1. November 2012 verabschiedet

# Die PR-Branche bekennt sich zur Transparenz beim Lobbying

## **Zusammenfassung**

*Der Bund Schweizer Public Relations Agenturen (bpra) setzt sich für eine transparente und professionelle Interessenvertretung von Firmen, Verbänden und NPO ein. Das vorliegende Positionspapier konzentriert sich auf Transparenzmassnahmen in der politischen Interessenvertretung (Lobbying) durch externe Berater auf eidgenössischer Ebene. Der bpra befürwortet darin eine offizielle Akkreditierung für Lobbyisten mit den folgenden Eckwerten: Eintrag in ein öffentliches Register, Unterzeichnung eines Verhaltens-Codex und Offenlegung der beim Lobbying vertretenen Mandate.*

## 1. Trend zur Professionalisierung der politischen Interessenvertretung

Das vorliegende Positionspapier gibt die Haltung des Bundes der Schweizer Public Relations Agenturen (bpra) zu Fragen der Transparenz in der politischen Kommunikation, insbesondere im Bereiche des Lobbyings in der eidgenössischen Politik wieder.<sup>1</sup> Das Papier bezieht sich spezifisch auf die Lobbying-Aktivitäten der Mitarbeiter ihrer Mitgliedagenturen.

### **Lobbying als Geschäftsfeld**

In der Schweiz wird – stärker als in den meisten europäischen Staaten – der politische Prozess als Abgleich von unterschiedlichen Interessen verstanden. In der Schweizerischen Konsensdemokratie ist das Bewusstsein stark verankert, dass nur das Wechselspiel von Interessen „gute Politik“ im Interesse des Landes hervorbringen kann. An diesem Wechselspiel können und sollen alle Organisationen, die sich betroffen fühlen, teilhaben. Lobbying durch Verbände, NPO und Firmen ist denn auch fester Bestandteil unseres demokratischen Meinungsbildungsprozesses. Das Mitwirken von Organisationen und Firmen an der

---

<sup>1</sup> Unter **Lobbying** versteht der bpra die beabsichtigte Beeinflussung von politischen Entscheidungsprozessen durch Personen, die nicht an diesen Entscheidungen beteiligt sind. Lobbying wird im Verständnis des bpra als wichtiger Teilbereich der Public Affairs verstanden.

Ausgestaltung des regulatorischen politischen Umfeldes ist nicht nur legitim, sondern kann auch zur unternehmerischen Sorgfaltspflicht gezählt werden.

Die politische Interessenvertretung der Nachkriegszeit war in der Schweiz geprägt durch starke Verbandsstrukturen und das Milizsystem. Viele Firmen und Organisationen verfügten über die Doppel- und Dreifachrollen ihrer Akteure über eigene Kanäle in das politische System. Zunächst entwickelte sich diese Form der Interessenvertretung als direkte Folge von Föderalismus und direkter Demokratie. In den Achtzigerjahren wurde diese enge Verflechtung von wachsenden politischen Kreisen aus dem linken und rechten Lager mehr und mehr als „Filz“ bezeichnet; gleichzeitig kam es aus unterschiedlichen Gründen (u.a. corporate governance – Vorschriften) zu einem fortschreitenden Rückzug der Wirtschaft aus der Politik.

Als Folge dieser Entwicklung und aufgrund der zunehmenden Komplexität der politischen Dossiers wurden viele Brücken zwischen der Wirtschaft und der Politik abgebrochen. Lobbyisten nehmen deshalb heute zunehmend die Funktion als Brückenbauer und Übersetzer zwischen den Welten wahr. Trotz Miliztradition ist auch in der Schweiz die Professionalisierung der Politik weit fortgeschritten.

### **Wachstum und Professionalisierung**

Der „Lobbying Survey Switzerland 2011“<sup>2</sup> von Burson-Marsteller formuliert die folgenden drei Trends im Geschäft der politischen Interessenvertretung:

1. Die Differenzierung der politischen Rollen nimmt weiter zu. Daraus entsteht ein erhöhter Bedarf an Lobbying.
2. Es gibt einen Trend hin zur Standardisierung des Lobbying-Angebots.
3. Die ethischen und politischen Grenzen des Lobbyings werden zum Thema.
4. Lobbying wird immer mehr nachgefragt und immer stärker professionalisiert.

Die in der Schweiz noch junge Branche der politischen Interessenvertretung wird also weiter wachsen und wird sich - so der klar erkennbare Trend - weiter professionalisieren. Dazu gehört auch, sich den ethischen und politischen Fragen zu Transparenz, Korruption und eigenem Rollenverständnis zu stellen.

### **Trend zu mehr Transparenz**

Die Schweiz kennt keine staatliche Parteienfinanzierung (Ausnahme Fraktionsbeiträge); demzufolge gab es bis anhin auch keinen Bedarf nach Offenlegung der Parteifinanzen. Gleich verhält es sich mit den Abstimmungs- und Wahlkampfbudgets. Auch die Offenlegung der Interessenbindungen der Parlamentarier aller Stufen ist – im europäischen Vergleich – eher neueren Datums und beschränkt sich auf öffentlich recherchierbare Funktionen wie Verbandsfunktionen, Verwaltungsratsmandate und ähnliches. Die Forderungen nach Transparenz wurden in jüngster Zeit auch in der Schweiz immer lauter. Beispiele sind die „Transparenzinitiative“<sup>3</sup> (Volksinitiative zur Offenlegung der Politikereinkünfte) oder die schon fast rituellen jährlichen Abmahnungen von Transparency Switzerland in Sachen Parteienfinanzierung<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> [http://burson-marsteller.ch/wp-content/uploads/2011/06/110617\\_Lobbying\\_Survey.pdf](http://burson-marsteller.ch/wp-content/uploads/2011/06/110617_Lobbying_Survey.pdf)

<sup>3</sup> <http://www.unbestechlich.ch/>

<sup>4</sup> <http://www.transparency.ch/de/aktivitaeten/Parteienfinanzierung/index.php>

## 2. Die Diskussion um den transparenten Zugang zur Wandelhalle

Neben der oben erwähnten „Transparenzinitiative“, welche die Offenlegung der Politikereinkünfte zum Ziel hat sowie den laufenden Diskussionen zur Offenlegung der Partei- und Kampagnenfinanzen, konzentriert sich die aktuelle Diskussion vor allem um Transparenzbemühungen bei der professionellen politischen Interessenvertretung gegenüber der Bundesversammlung (Lobbying).

Nach verschiedenen gescheiterten Bemühungen auf eidgenössischer Ebene präsentiert sich die aktuelle Situation bezüglich „Lobbytransparenz“ in der Schweiz wie folgt:

In den Kantonen und auf Bundesebene existiert keine Akkreditierung für politische Interessenvertreter (Lobbyisten). Im Bundesparlament kann jeder Parlamentarier zwei Besucherausweise vergeben, welche zum Zutritt zur Wandelhalle berechtigen (im Volksmund „Lobbypässe“ genannt). In der Ende 2010 gestarteten neuen Legislatur wären theoretisch 492 solcher Ausweise zu vergeben gewesen, tatsächlich ausgestellt wurden lediglich 273.

Es existieren drei Kategorien von Ausweisen:

- 69 gingen an
  - “Gäste” (also Familienmitglied, Freund/in, Lebenspartner/in usw.) und
  - “persönliche Mitarbeiter”
- 204 Ausweise wurden an “Interessenvertreter”, also Lobbyisten im eigentlichen Sinne, vergeben, wobei diese Personen gehalten waren, ihren Auftrags- bzw. Arbeitgeber, den Verband, ihre Agentur oder ihre politische Organisation anzugeben.

Die Liste der Ausweisinhaber wird neu seit Dezember 2011 auf der Website des Parlamentes veröffentlicht.

FDP-Nationalrat Andrea Caroni hat anfangs Mai dieses Jahres zusammen mit 63 Mitunterzeichnenden eine parlamentarische Initiative <sup>5</sup> eingereicht, welche eine Akkreditierungspflicht für Lobbyisten fordert. Die zentralen Forderungen dieser Initiative, sind:

- Einbezug von allen Interessenvertretern (Lobbyisten, alt Parlamentarier, usw.)
- Ablösung der Zutrittskarten durch ein Akkreditierungssystem für Interessenvertreter
- Transparenz über die Mandanten und Arbeitgeber von Interessenvertretern
- Klare Verhaltensregeln für Interessenvertreter im Bundeshaus inklusive, Sanktionsmöglichkeiten
- Einbezug der Möglichkeit der Selbstregulierung durch die Branche

---

<sup>5</sup> [http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch\\_id=20120430](http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20120430)

### **Was für eine adäquate Lobbytransparenz getan werden muss**

Als erstes müsste dem Parlament die Angst vor einer "Lobbyistenschwemme" genommen werden. Wenn die für diese Fragen zuständige Nationalratskommission vor einem Jahr in einer Debatte verlauten liess, *"der Lobbyismus habe im Übrigen im Parlamentsgebäude eine viel geringere Bedeutung, als die Öffentlichkeit und die Lobbyisten selbst glauben"*, dann zeugt dies von einer Negierung der tatsächlich existierenden politischen Interessenvertretung durch Lobbyisten. Diese (nach aussen deklamierte) Haltung des unbeeinflussbaren Parlamentariers, der in vollkommener Unabhängigkeit und nur der Staatsraison folgend entscheidet, ist sicher redlich. Aber sie stimmt nicht mit der Realität unseres schweizerischen Politsystems überein, welches Politik als Ausgleich verschiedener Interessen versteht. Und sie widerspricht auch nicht der täglichen, konstruktiven Zusammenarbeit zwischen Lobbyisten und Parlamentariern.

Es ist an der Zeit, professionelle politische Interessenvertretung in der Schweiz als Realität anzuerkennen. Diese schmälert keineswegs die Position und das Ansehen des politischen Systems und der "belobbyierten" Parlamentarier. Sie leistet vielmehr, wenn sie transparent und offen erfolgt, einen wichtigen Beitrag zur politischen Debatte und Meinungsbildung.

### 3. Position des bpra zur Frage der Transparenz beim Lobbying auf Stufe Bund

Zum Thema der Parteien- und Kampagnenfinanzierung äussert sich der bpra nicht, ebenso wenig zur Frage der Offenlegung der Politikereinkünfte. Das Papier äussert sich auch nicht zur Rolle der ehemaligen und aktiven Parlamentarier als politische Interessenvertreter. Zudem konzentriert sich das vorliegende Positionspapier auf Transparenzmassnahmen in der politischen Interessenvertretung durch externe Berater auf eidgenössischer Ebene. Der bpra hat dazu die folgende Haltung:

1. Der bpra setzt sich **für eine transparente und professionelle Interessenvertretung** von Firmen, Verbänden und NPO ein, sei dies durch diese Organisationen selbst oder mittels Unterstützung durch Externe (Agenturen).
2. Der bpra befürwortet eine formale, durch die Parlamentsdienste oder die Bundeskanzlei geführte, Akkreditierung für Lobbyisten, wie sie bereits bei den Bundeshausjournalisten Praxis ist; diese soll in einem Transparenz- oder Lobbyregister öffentlich gemacht werden.
3. Interessenvertreter gelten dann als akkreditierte Lobbyisten, wenn sie die folgenden Bedingungen erfüllen:
  - Eintrag in ein öffentliches Register (auf der Basis der Selbstdeklaration, halbjährliche Pflicht zur Aktualisierung)
  - Unterzeichnung eines Verhaltens-Codex (Beispiel: Standesregeln der SPAG<sup>6</sup> oder Verhaltenskodex des EU-Transparenz-Registers<sup>7</sup>)
  - Offenlegung derjenigen Public Affairs – Mandate des Arbeitgebers (Agentur), in dessen Auftrag man den Zutritt zum Parlament benötigt
  - Offenlegung des Arbeitgebers bei Public Affairs-Mitarbeitern von Firmen, Verbänden und NPO

Erfüllen Lobbyisten diese Bedingungen, dann werden sie akkreditiert und erhalten einen Zutrittsausweis zur Wandelhalle. Das Register soll alle Lobbyisten mit Zugang zum Parlament gleich behandeln (unabhängig ob die Interessenvertreter im Dienste von Verbänden, Unternehmen, NGOs, Agenturen oder Anwaltskanzleien stehen). Das Register beinhaltet zudem Angaben zur Organisation, zu Auftraggebern und den Aufgabengebieten. Die akkreditierende Stelle hat Sanktionsmöglichkeiten zu definieren.

Die Akkreditierung sollte nach Ansicht des bpra durch die Parlamentsdienste und/oder die Bundeskanzlei vorgenommen werden. Sollte dies nicht möglich sein, ist eine Selbstregulierung der Branche ins Auge zu fassen.

---

<sup>6</sup> <http://www.public-affairs.ch/standesregeln.htm>

<sup>7</sup> [http://europa.eu/transparency-register/about-register/code-of-conduct/index\\_de.htm](http://europa.eu/transparency-register/about-register/code-of-conduct/index_de.htm)