

SPAG | SSPA

Standeskommission | Commission de déontologie | Commissione deontologica | Professional Committee

Prüfung der Einhaltung der Standesregeln SPAG

Besetzung der Standeskommission:

Dr. iur. Thomas Sägesser, Präsident
Dr. iur. Christoph Lanz
Dr. Oscar Mazzoleni
Dr. iur. Claudia Schoch
Anja Wyden Guelpa, Vizepräsidentin

Stellungnahme vom 13. August 2015

in Sachen

Offenlegung eines Mandats für die Fédération Internationale de Football Association (FIFA)

Nr. 2/2015

I. Sachverhalt

A. Am 22. Juli 2015 berichtete der „Blick“ unter dem Titel „Neuer Ärger für SP-Feri“ (Printausgabe) u.a., mehrere Bundespolitiker würden bestätigen, dass [Interessenvertreter Y] als FIFA- Lobbyist im Bundeshaus wirke. [Interessenvertreter Y] habe dieses Mandat nicht offen gelegt, weder auf seiner persönlichen Website, noch im offiziellen Mitgliederprofil der SPAG. Der „Blick“ betrachtete dies als einen Verstoß gegen die Landesregeln der SPAG. [Interessenvertreter Y] wird dahingehend zitiert, dass es sich beim erwähnten Mandat nicht um ein klassisches Lobbying-Mandat gehandelt habe, sondern um Monitoring und Reporting.

Im „Tages Anzeiger“ und in der „Basler Zeitung“ vom 22. Juli 2015 (online; identische Texte) äusserte sich [Interessenvertreter Y], die Parlamentarier wüssten, dass er für die FIFA arbeite. Er habe das nie verheimlicht. Die Offenlegung des Mandats sei unterblieben, weil es sich um „kein klassisches Lobbyingmandat“ handle. Er mache seit zwei Jahren für die FIFA Monitoring und Reporting, nehme Entwicklungen auf, frage Parlamentarier nach ihrer Einschätzung, melde Beobachtungen der FIFA weiter. Er gehe aber nicht auf Parlamentarier zu und versuche, einen Vorstoß durchzubringen, wie im klassischen Lobbying. Man hätte zwar den Eintrag [des Mandats] auf der Webseite der SPAG machen können. Er habe das aber nicht für nötig gehalten und nach seinem Verständnis nicht gegen die Regeln verstossen.

B. Der „Blick“ kontaktierte auch den Präsidenten der Landeskommision und zitierte ihn im vorerwähnten Beitrag vom 22. Juli 2015. Der Präsident der Landeskommision hat sich nicht zum Fall geäußert, sondern in genereller Weise die Bedeutung der Offenlegung von Lobbying-Mandaten nach den Landesregeln der SPAG vom 11. März 2014 (in Kraft seit 1. Juli 2014, publiziert auf der Homepage der SPAG) unterstrichen.

C. Die Landeskommision teilte [Interessenvertreter Y] mit, dass sie prüfen werde, ob es sich beim FIFA-Mandat um ein Mandat handle, das nach den Landesregeln der SPAG hätte offengelegt werden müssen oder nicht. [Interessenvertreter Y] reichte am 29. Juli 2015 eine Stellungnahme und Unterlagen ein. Der Präsident der SPAG wurde gleichzeitig darüber informiert, dass die Landeskommision den Fall prüfen werde. Am 5. August 2015 beantwortete [Interessenvertreter Y] ergänzende Fragen der Landes- kommission.

D. Die Landeskommision verabschiedete die vorliegende Stellungnahme am 13. August 2015 auf dem Zirkularweg.

II. Erwägungen

1. a) Die Landeskommision ist ein ordentliches Organ der SPAG (Art. 4 Statuten der SPAG vom 31. Mai 1999, in der Fassung vom 11. März 2014), das von der Generalversammlung bestellt wird und die Einhaltung der von der Generalversammlung erlassenen Landesregeln durch die Mitglieder zu überwachen hat. Sie erstattet darüber der Generalversammlung jährlich Bericht und beantragt gegen Zuwiderhandelnde die sich allenfalls aufdrängenden Massnahmen. Die Landeskommision kann bei einer Verletzung der Landesregeln eine Rüge aussprechen und im Wiederholungsfall sowie bei besonders schwerwiegender Verletzung die Einhaltung der Landesregeln zur Bedingung für eine weitere Mitgliedschaft machen oder dem Vorstand der SPAG den Ausschluss des betreffenden Mitglieds beantragen. Sodann kann die Landeskommision bei den zuständigen Behörden den Entzug einer Akkreditierung - worunter auch das geltende Zutrittssystem zum Schweizerischen Parlamentsgebäude zu verstehen ist - empfehlen (Art. 9 Abs. 2 und 3 Landesregeln).

Die Standeskommission wirkt ferner als Rekursinstanz gegen Entscheide des Vorstandes betreffend Aufnahme oder Ausschluss von Mitgliedern und dient den Mitgliedern der Eidgenössischen Räte als Anlaufstelle (Art. 12 Statuten). Sie ist in der Wahrnehmung ihrer Aufgaben frei und an keine Weisungen der Generalversammlung oder des Vorstands der SPAG gebunden. Es gilt der Grundsatz der persönlichen Unvereinbarkeit, wonach die Mitglieder der Standeskommission nicht zugleich Mitglieder der SPAG sein dürfen (Art. 11 Statuten).

b) Die Standeskommission kann von jeder Person angerufen werden. Sie kann vom Vorstand der SPAG mit der Prüfung einer angeblichen Verletzung der Standesregeln beauftragt oder sie kann von sich aus tätig werden (Art. 8 Abs. 2 Standesregeln). Im vorliegenden Fall hat die Standeskommission in Absprache mit dem Präsidenten der SPAG die Prüfung anhand genommen.

2. a) Die Standesregeln der SPAG sind ein Instrument der Selbstregulierung. Sie dienen der Wahrung des Ansehens des Berufsstandes (Art. 2 Abs. 1 Standesregeln) und sehen Transparenz- (Art. 5 Standesregeln) und Sorgfaltspflichten (Art. 7 Standesregeln) vor. Sie können daher auch als „Code of ethics“ bezeichnet werden. Standesregeln, Branchenvereinbarungen u.a. stellen kein staatliches Recht dar (Thomas Sägesser, Selbstregulierung für Lobbyingtätigkeiten, in: LeGes 2013/3, S. 645 ff., hier 652) und gelten daher nur für jene, die sie akzeptiert haben (vgl. auch Wolfgang Wiegand/Jürg Wichtermann, Die Standesregeln der Banken als „blosse“ Auslegungshilfe – zur (Un-)Verbindlichkeit von Standesregeln, in: recht 1/2000, S. 31). Die Standesregeln und der zugehörige Kodex von Lissabon vom 3. November 1989 werden mit der Mitgliedschaft in der SPAG akzeptiert (Art. 1 Abs. 3 Standesregeln). [Interessenvertreter Y] ist Mitglied der SPAG. Die Standesregeln der SPAG finden daher auf ihn Anwendung.

b) Das Mandatsverhältnis zwischen der FIFA und [Agentur Y] war laut dem der Standeskommission auszuweisende vorliegende Vertrag vom 1. September 2014 bis zum 31. August 2015 befristet. Allerdings sei das Mandat frühzeitig beendet worden, wie [Interessenvertreter Y] der Standeskommission mitteilte. Die Standeskommission hat in ihrer Stellungnahme 1/2015 in Sachen Kasachstan-Lobbying ausgeführt, dass sie an der Entwicklung einer kohärenten Praxis arbeitet, die den Lobbyistinnen und Lobbyisten als Richtschnur bei ihrer Tätigkeit dienen kann, aber auch im Interesse von Parlaments- und Regierungsmitgliedern oder Verwaltungsangestellten sowie von Medien liegt, die von Lobbyistinnen und Lobbyisten kontaktiert werden und sich auf gewisse Grundsätze verlassen können (vgl. Stellungnahme 1/2015, Erwägung 3 b, S. 5). Letztlich dient Klarheit der demokratischen Öffentlichkeit. Den Fall „Kasachstan-Lobbying“ prüfte die Standeskommission daher auch unter den neuen Standesregeln vom 11. März 2014, obwohl er sich unter den früheren und inzwischen aufgehobenen Standesregeln ereignete.

Im vorliegenden Fall nimmt die Standeskommission eine Prüfung vor, obwohl das Mandatsverhältnis, um welches es geht, zwischenzeitlich nicht mehr besteht. Die Frage, welche Mandate im Transparenzregister der SPAG offen zu legen sind, ist aber von grundlegendem Interesse. Sie beurteilt sich im vorliegenden Fall nach den neuen, heute geltenden Standesregeln.

3. Die Standeskommission hat den Sachverhalt festzustellen (Art. 8 Abs. 3 Standesregeln). Im vorliegenden Fall hat sie sich zunächst auf die eingangs zitierten öffentlich zugänglichen Medienberichte gestützt.

Zur Feststellung des Sachverhalts stützt sich die Standeskommission sodann auf die Darlegungen und Eingaben des betroffenen Mitglieds. Dieses ist verpflichtet, der Standeskommission die zweckdienlichen Hinweise zu machen (Art. 8 Abs. 4 Standesregeln). Erfahren die Mitglieder der Standeskommission in diesem Zusammenhang von beruflichen und geschäftlichen Geheimnissen, sind sie zur Verschwiegenheit verpflichtet (Art. 8 Abs. 5 Standesregeln). [Interessenvertreter Y] hat mit

Stellungnahme vom 29. Juli 2015 an der Feststellung des Sachverhalts mitgewirkt. Der Stellungnahme beigelegt war ein Auszug eines Mandats zwischen der FIFA und [Agentur Y]. Am 5. August 2015 hat [Interessenvertreter Y] ergänzende Fragen der Standeskommission beantwortet.

4. a) In der SPAG sind Lobbyisten und Lobbyistinnen sowie andere berufstätige Spezialisten und Spezialistinnen der Kommunikationsbranche vereinigt, die sich schwergewichtig mit den Beziehungen zwischen Politik, Wirtschaft und Kultur beschäftigen (Art. 3 Abs. 1 Statuten). Bereits die Statuten der SPAG unterscheiden somit zwischen Lobbyisten und anderen Mitgliedern. Die Statuten und die Standesregeln der SPAG sowie der Kodex von Lissabon, der als Anhang Bestandteil der Standesregeln bildet, finden grundsätzlich auf alle Mitglieder der SPAG Anwendung: Art. 5 Abs. 2 zweiter Teilsatz der Statuten sagt ausdrücklich, dass die Standesregeln für *die Mitglieder* verbindlich sind, was auch Art. 1 Abs. 3 Bst. b Standesregeln festhält. Vorbehalten bleiben Bestimmungen der Standesregeln, die nur auf bestimmte berufliche Tätigkeiten anwendbar sind, wie die Art. 2 Abs. 1 Bst. c, Art. 3 Abs. 3 und Art. 4 der Standesregeln, die sich ausdrücklich auf die Lobbyingtätigkeit resp. die Lobbyisten beziehen.

b) Nach Art. 2 Abs. 1 Standesregeln fördert die SPAG durch den Erlass von Standesregeln die Integrität und Professionalität ihrer Mitglieder, die Akzeptanz und Anerkennung des Berufsstandes in der Öffentlichkeit und gegenüber Politik und Verwaltung sowie die Transparenz für die *Lobbyingtätigkeit*.

Die SPAG führt ein Register ihrer Mitglieder, das auf der Homepage der SPAG öffentlich zugänglich ist und von jedermann eingesehen werden kann (Art. 5 Abs. 1 Standesregeln). Das Register der SPAG ist seit dem Inkrafttreten der neuen Standesregeln am 1. Juli 2014 nicht mehr ein reines Mitgliederverzeichnis. Es erfüllt auch die Funktion eines Transparenzregisters über Lobbyingtätigkeiten (Art. 2 Abs. 1 Bst. c Standesregeln). Wer *Lobbyingtätigkeiten* ausübt, ist standesrechtlich verpflichtet, unaufgefordert und von sich aus bis spätestens sechs Monate seit der Entstehung des Vertragsverhältnisses die Namen der Auftraggeber im Register anzugeben, die direkt betreut werden.

Den Materialien zu den Standesregeln ist zu entnehmen, dass diese Transparenzvorschrift nur gelten soll, wenn es um die Vertretung von Interessen Dritter aufgrund eines entgeltlichen Auftrags oder eines Arbeitsvertrags gegenüber staatlichen Behörden (Parlamentsabgeordnete, Regierungsmitglieder, Verwaltungsvertreter) geht. Denn nur in solchen Fällen geht es um die Mitwirkung am demokratischen Prozess, der eine gewisse Öffentlichkeit zu rechtfertigen vermag.

Die Absicht ist somit nicht, dass die Mitglieder der SPAG über sämtliche Tätigkeiten und Auftraggeber, für die sie tätig sind, im Register der SPAG Aufschluss geben müssten. Sie müssen die Namen jener Auftraggeber angeben, für die sie eigentliche Lobbyingtätigkeiten verrichten. *Nicht* im Register angegeben werden muss daher eine verbands- oder organisationsinterne Beratung, was die Materialien zu den Standesregeln ausdrücklich sagen. Bspw. stellen ein reines Issue-Monitoring, ein Reporting, die Verfassung von Presseinformationen, einer Kundenzeitschrift oder einer Image-Broschüre für einen Auftraggeber, die Organisation von Events und Pressekonferenzen, Vorträge, Medientrainings u.ä. *für sich alleine* noch keine Tätigkeiten dar, die zur Folge hätten, dass der betreffende Auftraggeber im Register der SPAG angegeben werden müsste. Denn dabei geht es nicht um die Vertretung der Interessen Dritter gegenüber staatlichen Organen. Allerdings besteht dann eine Pflicht zur Offenlegung des Mandats, wenn solche Massnahmen Teil eines Lobbyings bilden oder sich dazu entwickelt haben, wie das oft der Fall ist. Ob dem so ist, kann jeweils nur im konkreten Einzelfall geprüft werden.

5. a) Im Folgenden ist zu prüfen, ob [Interessenvertreter Y] das Mandat mit der FIFA hätte offenlegen müssen. Es ist unbestritten, dass dieses Mandat weder auf der Homepage von [Agentur Y]

noch im Register der SPAG erwähnt worden war. [Interessenvertreter Y] bestreitet, dass es sich überhaupt um ein Mandat gehandelt habe, das nach den Standesregeln der SPAG hätte offen gelegt werden müssen. In seinen Stellungnahmen vom 29. Juli 2015 und vom 5. August 2015 hält [Interessenvertreter Y] zusammenfassend fest, seine Aufgabe im betreffenden Mandat mit der FIFA habe sich auf ein Monitoring und Reporting und gegebenenfalls die Mithilfe beim Zustandekommen von Treffen und Events beschränkt. Die FIFA habe ihm ausdrücklich Lobbying und die Repräsentation verboten.

Lobbyingtätigkeiten seien nicht von ihm, sondern von der FIFA selber wahrgenommen worden. Zur Illustration seiner Tätigkeiten schildert [Interessenvertreter Y] drei praktische Fälle, in denen er jeweils recherchiert, bei Personen des öffentlichen Dienstes nachgefragt, Analysen vorgenommen und der FIFA Empfehlungen abgegeben habe. Hinsichtlich Treffen und Events habe er der FIFA die wichtigen Personen generell und auch allfällige Kontaktpersonen genannt, bei denen sich die FIFA auf ihn berufen konnte. Auf diese Weise sei auch sein Name in Umlauf gelangt. Die in der Folge zustande gekommenen Round-Tables, Sitzungen und Hearings seien durch die FIFA organisiert worden, deren Vertreter auch daran teilgenommen hätten. Er selber sei an diesen Veranstaltungen nicht dabei gewesen.

In der Sommersession 2015 sei [Interessenvertreter Y] von Nationalräten nach seiner Einschätzung nach der Razzia und dem Kongress der FIFA in Zürich Ende Mai 2015 gefragt worden. Er sei aber wegen einanderem Mandat im Bundeshaus unterwegs gewesen. Er habe nie ein Geheimnis daraus gemacht, dass er ein FIFA-Mandat besitze.

b) Der Standeskommission wurde von [Interessenvertreter Y] ein Auszug eines in englischer Sprache verfassten Vertrags zwischen der FIFA und [Agentur Y] eingereicht. [Agentur Y] ist ein Einzelunternehmen mit Sitz in Bern, dessen Inhaber [Interessenvertreter Y] ist. Im Vertrag werden die durch [Interessenvertreter Y] zu erbringenden Dienstleistungen umschrieben. Dabei geht es um den Sport betreffende Beratungsleistungen. Besonders erwähnt werden die Organisation von Events und Networking-Gelegenheiten mit ausgewählten Politikern und Politikerinnen sowie politischen Parteien sowie das Monitoring und Reporting von politischen und gesetzgeberischen Initiativen, die für die FIFA möglicherweise von Interesse sein können. Weitere Aufgaben können ad hoc mit der FIFA vereinbart werden.

[Interessenvertreter Y] bestätigte der Standeskommission schriftlich, dass er von der FIFA keine Autorisierung erhalten habe, die FIFA zu repräsentieren. Gleiches geht aus dem vorgelegten Vertrag hervor. Es habe sich ferner um das einzige Mandat mit der FIFA gehandelt und es liege auch kein Teilmandat eines umfassenderen Auftragsverhältnisses mit der FIFA vor. Alle zustande gekommenen Veranstaltungen mit Treffen zwischen Vertretern der FIFA und anderen Personen seien nicht durch ihn, sondern einzig durch die FIFA organisiert worden. Weiter bestätigte [Interessenvertreter Y] der Standeskommission ausdrücklich, dass er im Zusammenhang mit dem Mandat für die FIFA keine Lobbyingtätigkeiten unternommen habe. Die FIFA habe bspw. bei Vernehmlassungen ihre eigenen Stellungnahmen geschrieben, eingesandt oder präsentiert.

Gestützt auf die beiden schriftlichen Stellungnahmen von [Interessenvertreter Y] sowie die im Vertrag mit der FIFA umschriebene durch ihn zu erbringende Beratungsleistung kommt die Standeskommission zum Schluss, dass [Interessenvertreter Y] ein Monitoring und Reporting in für die FIFA relevanten Themen sowie vorbereitende Tätigkeiten (Kontaktherstellung) im Hinblick auf Treffen zwischen FIFA-Vertretern und anderen Personen ausgeübt hat. Es handelt sich dabei um Tätigkeiten, die nach den Standesregeln der SPAG für sich alleine nicht als klassische Lobbyingtätigkeit angesehen werden. Im Rahmen der Abklärungen haben sich keine Hinweise auf eine klassische Lobbyingtätigkeit ergeben. Der Auftraggeber musste daher im vorliegenden Fall nicht im Register der SPAG angegeben werden.

Die Standeskommission stellt fest:

1. Eine verbands- oder organisationsinterne Beratung stellt nach den Standesregeln der SPAG keine Lobbyingtätigkeit dar, da es nicht um die Vertretung der Interessen Dritter gegenüber staatlichen Organen geht. Ein solches Auftragsverhältnis muss deshalb nicht im Register der SPAG eingetragen werden.
2. Als verbands- oder organisationsinterne Beratung gelten beispielsweise ein reines Issue-Monitoring, ein Reporting, die Verfassung von Presseinformationen, einer Kundenzeitschrift oder einer Image-Broschüre für einen Auftraggeber, die Organisation von Events und Pressekonferenzen, Vorträge, Medientrainings.
3. Im vorliegenden Fall nahm [Interessenvertreter Y] Aufgaben im Bereich des Monitorings, des Reportings und der Kontaktherstellung wahr. Der Auftraggeber musste daher nicht im Register der SPAG angegeben werden. [Interessenvertreter Y] hat nicht gegen die Standesregeln der SPAG verstossen.
4. Mitteilung per E-Mail an:
[Interessenvertreter Y]
Stefan Kilchenmann, Präsident SPAG
5. Zur Veröffentlichung auf der Homepage der SPAG

13. August 2015

Im Namen der Standeskommission der SPAG:

Thomas Sägesser, Präsident
Anja Wyden Gualpa, Vizepräsidentin
Christoph Lanz
Oscar Mazzoleni
Claudia Schoch