

SPAG | SSPA

Standeskommission | Commission de déontologie | Commissione deontologica | Professional Committee

Einhaltung der Standesregeln der SPAG

Besetzung der Standeskommission:

lic. iur. Hanspeter Thür Präsident
Dr. iur. Christoph Lanz
Dr. iur. Claudia Schoch Zeller
lic. en droit Anne Seydoux
Dr. iur. Philipp Spoerri

Stellungnahme vom 22. 01. 2021 i.S. [Interessenvertreter 1] / [Interessenvertreter 2]
betr. Auftrag Crypto International AG Nr. 1/2020

I. Sachverhalt

- A. Am 9. Juli 2020 wies [Journalist 1], Redaktor Tamedia, den Präsidenten der Standeskommission (Stako) der SPAG, auf einen Artikel hin, den er zusammen mit seinem Redaktionskollegen [Journalist 2] gleichentags in den Tamedia-Medien veröffentlicht hatte. Darin werde über Lobbyingaktivitäten von [Agentur X] berichtet, die seines Erachtens gegen Standesregeln der SPAG, insbesondere gegen Art. 6 Abs. 2 Lit. d, verstießen. Der Artikel war unter anderem im «Tages Anzeiger» vom 9. Juli 2020 unter dem Titel «Crypto-Affäre: Bundesrat im Dilemma» erschienen.

Mit Mail vom 11. Juli 2020 wandte sich der Präsident der Standeskommission an den Präsidenten der SPAG mit der Bitte zu prüfen, ob der Vorstand der SPAG der Standeskommission einen Auftrag zur Abklärung der Sache erteilen will. Mit Mail vom 14. Juli 2020 teilte der SPAG-Präsident mit, dass der Vorstand eine Beurteilung durch die Standeskommission wünscht.

- B. Im Tamedia-Artikel «Crypto-Affäre: Bundesrat im Dilemma», im Tages Anzeiger vom 9. Juli 2020 wird berichtet, dass wie andern Nachfolgeunternehmungen der Crypto AG auch der Crypto International AG im Dezember 2019 vom Wirtschaftsminister die Generalausfuhrbewilligung für ihre Geräte entzogen wurde. Die Crypto International AG habe sich daraufhin professionelle Hilfe unter anderem bei der Lobby-Agentur [Agentur X] geholt. [Agentur X]-Mitarbeiter hätten sodann gemäss Bundesbeamten versucht auf mehrere Departemente einzuwirken. Dies sei heimlich erfolgt, obwohl die Standesregeln des Lobbyisten-Verbandes SPAG eine Offenlegung von Lobbying-Mandaten vorschreiben. Bis heute (9. Juli 2020) weise [Agentur X] kein Crypto-Mandat aus. Im Artikel wird dazu auf die Stellungnahme von [Interessenvertreter 1] verwiesen, der geltend macht, dass es keinen Grund für eine Publikation des Mandates gebe. Die Agentur unterstützte die Crypto International AG lediglich in PR/Medienarbeit und Krisenkommunikation. Er räumt dabei ein, dass es Kontakte zur Bundesverwaltung gegeben habe. Diese hätten aber nur der Informationsbeschaffung und der Klärung offener Fragen gedient. Es habe sich nicht um Lobbying gehandelt, weshalb [Agentur X] das Mandat nicht habe transparent machen müssen.

- C. Mit per Mail zugestelltem Schreiben vom 25. September 2020 wandte sich der Präsident der Standeskommission an [Interessenvertreter 1] und verwies ihn auf die Ausführungen im Artikel des «Tages Anzeigers» vom 9. Juli 2020 zur Beauftragung von [Agentur X] durch die Crypto International AG. Er orientierte [Interessenvertreter 1] darüber, dass der Vorstand der SPAG der Standeskommission den Auftrag erteilt hat abzuklären, ob durch die Tätigkeit von [Agentur X] allenfalls Standesregeln verletzt worden sind. Der Standeskommissionspräsident unterbreitete [Interessenvertreter 1] folgende Fragen:

1. *Trifft es zu, dass [Agentur X] bereits im März 2020 für die Crypto International AG tätig wurde. Wann genau wurde das Mandat übernommen?*

SPAG | SSPA

2. Können Sie die damals und seither unternommenen Aktivitäten näher beschreiben? Ist [Agentur X] insbesondere bei der Bundesverwaltung vorstellig geworden? Umschreiben Sie bitte, worum es inhaltlich genau bei Ihren Kontakten ging?
3. Trifft es zu, dass Sie gegenüber dem Tages-Anzeiger sagen, dass [Agentur X] die Crypto International AG lediglich in „PR/Medienarbeit und Krisenkommunikation“ unterstützte?
4. Trifft es zu, dass Sie gegenüber dem Tages-Anzeiger sagten, dass es deswegen keinen Grund für eine Publikation im Register der SPAG gebe?
5. Gibt es aus Ihrer Sicht weitere Elemente für die Beurteilung des Sachverhalts?
6. Besteht das Mandat für Crypto International AG immer noch? Ist es seit März 2020 verändert worden?

Auf Nachfrage von [Interessenvertreter 1] präzisierte der Standeskommissionspräsident gleichentags, dass sich die Anfrage [Interessenvertreter 1] als SPAG-Mitglied und allenfalls weitere SPAG-Mitglieder bei [Agentur X] richtet. [Interessenvertreter 1] hatte sich öffentlich zu dem Mandat der Crypto International AG geäussert. Er wurde jedenfalls im «Tages Anzeiger»-Artikel namentlich erwähnt. Es wurde [Interessenvertreter 1] Vertraulichkeit zugesichert, insoweit als der Sachverhalt nicht ohnehin öffentlich ist.

Mit Mail vom 1. Oktober 2020 stellte [Interessenvertreter 1] dem Standeskommissionspräsidenten seine Antworten auf die Fragen zu und teilte mit, dass das Mandat von Managing-Partner [Interessenvertreter 2] mitbetreut wurde. Weiter führte er zu den sechs zugestellten Fragen aus:

1. «Unsere Agentur wurde anfangs März 2020 von den Anwälten der Inhaber der Firma Crypto International AG kontaktiert und wir begleiteten in der Folge die Firma mit allgemeiner Kommunikationsberatung bezüglich Medienkontakte und Medienarbeit sowie Krisenkommunikation. Das Mandat ist seit Ende August 2020 beendet.
2. Unser Mandatsteam hat für Crypto International AG eine Medienstrategie erarbeitet und die Firma in der aktiven und passiven Medienarbeit sowie in der Krisenkommunikation und im persönlichen Coaching der Inhaber unterstützt.

Aufgrund der Komplexität des Themas erstellten wir auch Argumentarien und Faktenblätter zuhanden der ausländischen Eigentümerschaft. Zur Erstellung dieser Argumentarien und zur Klärung von Sachverhalten waren auch Kontakte in die Bundesverwaltung notwendig (insbesondere WBF resp. Seco).

3. Ja.
4. Ja. Wir sind der Ansicht, dass es sich bei diesem Mandat nicht um ein Public Affairs-Mandat nach Art 6 der Standesregeln der SPAG handelt. Das Mandat war von Anfang an a) befristet und b) nie ein Public Affairs-Mandat, weshalb [Agentur X] es bei der SPAG und auf unserer Agenturwebsite auch nicht publiziert hat.
5. Da das Mandat seitens unserer Kunden und in unserer Einschätzung derart eindeutig als Medienarbeits- und Krisenkommunikationsmandat deklariert worden war, wurde im agenturinternen New Business-Prozess die Frage der Publikation auf der agentureigenen Website und im SPAG-Mitgliederprofil von [Interessenvertreter 2] klar und zweifelsfrei als nicht notwendig beurteilt. Dies umso mehr, als es bei Krisenkommunikationsbegleitungen üblich ist, dem Kunden Vertraulichkeit zu garantieren.

Auch wenn das Mandat Public Affairs-Komponenten gehabt hätte, hätte eine «Verheimlichung» dieses Mandates für [Agentur X] keinerlei Vorteile gebracht: Gemäss unseres Branchenkodeks haben wir bei unseren Kontakten mit Medienschaffenden und der Verwaltung jederzeit auf das Vorhandensein dieses Mandatsverhältnisses hingewiesen. Zudem hätten wir

SPAG | SSPA

auch bei einem PA-Auftrag keinerlei Probleme damit gehabt, auch einen in den Medien kontrovers besprochenen Kunden zu publizieren. Dies beweist auch unsere Mandatsliste, mit welcher wir uns als Agentur durchaus das eine oder andere Mal in der Öffentlichkeit exponieren.

6. *Das Mandat ist seit Mitte August 2020 beendet.»*

Am 21. Oktober 2020 befand die Standeskommission in ihrer per Video durchgeföhrten Sitzung, dass sich bezüglich des Sachverhalts ergänzende Fragen sowohl gegenüber [Interessenvertreter 1] als auch gegenüber [Journalist 1] stellen.

Mit Mail vom 26. Oktober 2020 richtete der Standeskommissionspräsident die ergänzenden Fragen zur Präzisierung des Mandatsumfanges an [Interessenvertreter 1] und wünschte Angaben zu den Kontaktpersonen in der Bundesverwaltung und zu den genauen Inhalten der Gespräche. Des Weiteren ersuchte er um genaue Angaben zur Medienarbeit. Ferner erkundigte er sich nach der Aufgabenteilung zwischen [Agentur X] und ihrer Auftraggeberin bei der Medienarbeit und im Umgang mit der Bundesverwaltung.

Gleichentags richtete sich der Standeskommissionspräsident bezugnehmend auf den Artikel im «Tages Anzeiger» vom 9. Juli 2020 mit verschiedenen ergänzenden Fragen auch an [Journalist 1]. Er bat diesen, die Namen der Vertreter der Bundesverwaltung zu nennen, welche gemäss dem «Tages Anzeiger»-Artikel mitgeteilt hätten, dass Mitarbeiter von [Agentur X] versucht hätten, auf mehrere Departemente einzuwirken, und von unorthodoxen Druckversuchen gesprochen hätten. Weiter forderte der Standeskommissionspräsident [Journalist 1] auf, die Hinweise zu nennen und zu dokumentieren, die den Anlass für die Annahme von Beeinflussungsversuchen gaben.

Mit Mail vom 28.Oktobe 2020 nahm [Interessenvertreter 1] zu den ergänzenden und präzisierenden Fragen Stellung, umschrieb den Mandatsauftrag und die Medienarbeit näher, nannte namentlich drei Kontaktpersonen aus der Bundesverwaltung und erläuterte die Medienarbeit. Er schilderte:

«Betreffend Auftrag:

Das Mandat war zu Beginn – im Sinne einer Sofortmassnahme - eine Unterstützung bei den stark zunehmenden Medienanfragen (Wording erstellen, Triage der Anfragen, Unterstützung der beiden Gründer bei Mediengesprächen etc.). In einer zweiten Phase ging es darum, eine Medienstrategie zu erstellen und die Hauptbotschaften der Firmengründer gegenüber den anfragenden Medien klar kommunizieren zu können, nämlich die deutliche Unterscheidung, dass die Crypto International AG nichts mit der früheren Crypto AG zu tun hat und die Erklärung, warum die weiterhin in der Schweiz und am Markt bleiben möchten. Aufgrund der Komplexität des Themas erstellten wir auch Argumentarien und Faktenblätter zuhanden der ausländischen Eigentümerschaft. Diese Kommunikation richtete sich sowohl intern an die Mitarbeitenden als auch an die interessierte (Medien)öffentlichkeit. Aufgrund des raschen Starts des Mandates wurde nie ein schriftlicher Mandatsvertrag verfasst. Dies ist nicht unüblich und entspricht – bei genügend klarer Definition des Auftrages – auch den Qualitätsstandards von CMS III.

Kontakte zur Verwaltung:

Kontakte fanden insbesondere mit einer Person aus dem seco und zwei Personen aus dem WBF statt Gesprächsprotokolle aus diesen Gesprächen wurden keine erstellt, die Erkenntnisse dieser Gespräche flossen direkt in Kommunikationsprodukte zuhanden des Kunden (zB Argumentarien und Faktenblätter zuhanden der ausländischen Eigentümerschaft).

SPAG | SSPA

Zur Medienarbeit:

Wir haben keine Medienmitteilungen verschickt, hatten aber direkten Kontakt zu einzelnen Medienschaffenden, wie dies bei der strategischen Medienarbeit üblich ist.

Aufgabeteilung bei Kontakten :

Es bestand mit dem Kunden keine explizite Aufgabeteilung, die Medienarbeit war schwergewichtig, jedoch nicht ausschliesslich, bei [Agentur X] angesiedelt.»

Der Co-Autor des «Tages-Anzeiger»-Artikels [Journalist 2] berief sich in einem Telefongespräch mit dem Standeskommissionspräsidenten auf den den Medien zustehenden Quellschutz, meinte aber, dass es einen Mailverkehr zwischen [Agentur X] und diversen Generalsekretariaten der Departemente gegeben haben müsse.

Nach einem Mail-Austausch zwischen den Standeskommissionsmitgliedern bat der Standeskommissionspräsident mit Mail vom 26. November 2020 [Journalist 1], von dem bisher noch keine Antwort eingegangen war, falls er Kenntnis von einem Mailverkehr zwischen [Agentur X] und Vertretern der Bundesverwaltung habe, dazu nähere Angaben zu machen - etwa zum Zeitpunkt des Mailverkehrs, zu den betroffenen Bundesämtern und zum Thema. Auch dazu sind bis heute von [Journalist 1] keine Angaben bei der Standeskommission eingetroffen.

D. Die Standeskommission hat die Angelegenheit auf dem Korrespondenzweg beraten und die vorliegende Stellungnahme am 22. 01. 2021 verabschiedet.

II. Erwägungen

Zur Aufgabe der Standeskommission

1. Die Standeskommission ist ein ordentliches Organ der SPAG (Art. 5 Statuten der SPAG vom 31. Mai 1999, in der Fassung vom 12. März 2019) das von der Generalversammlung bestellt wird und die Einhaltung der von der Generalversammlung erlassenen Standesregeln durch die Mitglieder zu überwachen hat. Sie erstattet darüber der Generalversammlung jährlich Bericht und beantragt gegen Zu widerhandelnde die sich allenfalls aufdrängenden Massnahmen. Die Standeskommission kann bei einer Verletzung der Standesregeln eine Rüge aussprechen. Im Wiederholungsfall sowie bei besonders schwerwiegender Verletzung kann die Einhaltung der Standesregeln zur Bedingung für eine weitere Mitgliedschaft gemacht werden oder dem Vorstand der SPAG der Ausschluss des betreffenden Mitglieds beantragt werden. Sodann kann bei den zuständigen Behörden der Entzug einer Akkreditierung – worunter auch das geltende Zutrittssystem zum Schweizerischen Parlamentsgebäude zu verstehen ist - empfohlen werden (Art. 9 Abs. 2 und 3 Standesregeln).

Zur Anwendung der Standesregeln

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. 6 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 Wichermann, Die Standesregeln der Banken als „blosse“ Auslegungshilfe – zur (Un-)Verbindlichkeit von Standesregeln, in: recht 1/2000, S. 31). Anders wäre es nur dann, wenn der Staat die Standesregeln der SPAG als für die gesamte Branche anwendbar erklären würde (sog. Allgemeinverbindlichkeit). 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).

SPAG | SSPA

b) [Interessenvertreter 1] und [Interessenvertreter 2] sind beide Mitglieder der SPAG. Sie sind Gründer und Miteigentümer der Agentur [Agentur X] und haben das Mandat für Crypto International AG mitbetreut. Damit ist die Anwendbarkeit der SPAG-Standesregeln und die Zuständigkeit der Standeskommission für den vorliegenden Fall gegeben.

Würdigung des Sachverhaltes

3. a) Die Standeskommission hat den Sachverhalt festzustellen (Art. 8 Abs. 3 Standesregeln). Im vorliegenden Fall stützt sie sich auf die Aussagen von [Interessenvertreter 1] und den Artikel im «Tages Anzeiger» vom 9. Juli 2020. Der Tamedia-Journalist [Journalist 1] hat auf die ihm gestellten Fragen nicht geantwortet, was allerdings nicht zuletzt mit Blick auf die Medienfreiheit und den den Medien zustehenden Quellschutz sein gutes Recht ist.

Die Darstellung im Artikel des «Tages Anzeigers» vom 9. Juli 2020, wonach Mitarbeiter von [Agentur X] auf Mitarbeiter mehrerer Departemente einzuwirken versucht hätten, steht im Raum, liess sich aber mangels weiterführender Auskünfte nicht näher belegen. Der Standeskommission als ein auf privatrechtlicher Basis beruhendes Verbandsorgan stehen keine mit Zwangsmitteln durchzusetzende Ermittlungskompetenzen zu. Sie ist für die Erstellung des Sachverhalts auf die Mitarbeit der Beteiligten angewiesen. Ferner kann sie alle öffentlich zugänglichen Informationen beziehen.

Gegenüber der Bundesverwaltung könnten ihre Mitglieder gestützt auf das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (Öffentlichkeitsgesetz, BGÖ) vom 17. Dezember 2004 Auskunft verlangen (Art. 6 ff). Gemäss Art. 10 Abs. 3 BGÖ (Fassung vom 19. August 2014) muss das Gesuch hinreichend genau formuliert sein. Artikel 7 Abs. 2 der Verordnung über das Öffentlichkeitsprinzip (Öffentlichkeitsverordnung, VBGÖ) vom 24. Mai 2006 konkretisiert, dass das Gesuch um Zugang zu amtlichen Dokumenten genügend Angaben enthalten muss, damit das Dokument identifizierbar ist. Es sind dazu etwa Angaben zu Erstellungsdatum, Titel, Referenz, bestimmte Zeitspanne der Erstellung, betroffene Behörde, der Sachbereich erforderlich. Damit wird unzulässigen fishing expeditions entgegengewirkt. Da die Medienschaffenden darauf verzichteten, genauere Angaben und Hinweise für die von ihnen behaupteten Vorgänge zu machen, fehlte es aber an der Möglichkeit, ein ausreichend präzises Gesuch gemäss Öffentlichkeitsgesetz zu stellen.

Zur Sachverhaltserstellung ist die Standeskommission somit zentral auf die Aussagen von [Interessenvertreter 1] verwiesen.

b) Lobbying-Aktivitäten sind laut Art. 4 erster Satz des Kodexes von Lissabon offen durchzuführen. Die Standesregeln der SPAG sehen dazu in Artikel 5 die Führung eines allgemein zugänglichen Registers vor. Gemäss Artikel 5 Abs. 2 lit. c sind darin die Auftraggeber eines SPAG-Mitgliedes bekannt zu gegeben, welche von diesem direkt betreut werden. Folgerichtig verpflichten die Standesregeln in Artikel 6 die Mitglieder der SPAG zur Offenlegung ihrer Auftraggeber und konkretisieren in Artikel 6 Abs. 2, welche Mandate zur Offenlegung verpflichten. Die Offenlegungspflicht umfasst gemäss Artikel 6 Abs. 2 lit. a – e:

- a. die Informationsvermittlung oder Einflussnahme bei Parlamentsmitgliedern und deren Mitarbeitenden;

SPAG | SSPA

- b. die Informationsvermittlung oder Einflussnahme bei Regierungsmitgliedern, Verwaltung sowie von der Regierung/Verwaltung eingesetzten Gremien;
- c. Informationsvermittlung oder Einflussnahme bei Gremien und Mitarbeitenden von politischen Parteien;
- d. die Medienarbeit mit dem Ziel der Beeinflussung von Akteuren gemäss lit. 2a-2c;
- e. Issue-Monitoring, Issue-Management und Stakeholder-Management mit dem Ziel der Beeinflussung der Akteure gemäss lit. 2a-2c.

Die Offenlegungspflicht greift damit regelmässig, sobald es sich um Aktivitäten des SPAG-Mitglieds handelt, die sich auf die Vermittlung von Information bei Parlamentsmitgliedern oder Mitgliedern von Verwaltung und Regierung oder auf die Beeinflussung von Akteuren in Politik, Verwaltung oder Regierung richten.

c) [Interessenvertreter 1] umschreibt in dem mit Mail vom 1. Oktober 2020 zugestellten Schreiben und in der Mail vom 28. Oktober 2020 das Engagement von [Agentur X] im Rahmen des Crypto International AG - Mandates als allgemeine Kommunikationsberatung und blosse Medienberatung sowie Krisenkommunikation. Die Kontakte zu Vertretern der Bundesverwaltung dienten nach seinen Darlegungen zur Erstellung von Argumentarien und zur Klärung von Sachverhalten. Die Erkenntnisse der Gespräche seien direkt in Kommunikationsprodukte zuhanden des Kunden (Argumentarien, Faktenblätter) geflossen. [Interessenvertreter 1] macht damit geltend, dass lediglich eine Abfrage von Informationen bei den Mitarbeitern der Bundesverwaltung erfolgt sei. Die Standeskommission verfügt über keine Fakten oder genügend aufschlussreiche Indizien, welche die Darstellung widerlegen würden. Sie hat keine rechtsgenügend begründete Veranlassung, die Darstellung von [Interessenvertreter 1] in Zweifel zu ziehen.

Während in dem Artikel des «Tages Anzeigers» vom 9. Juli 2020 ein Zusammenhang zwischen den Aktivitäten von [Agentur X] für die Crypto International AG und dem Antrag von Departementsvorsteher Guy Parmelin zur Genehmigung mehrerer Ausfuhrgecuse insinuiert wird, liegen der Standeskommission keine Fakten oder genügend intensive Anhaltspunkte vor, welche eine Informationsvermittlung und/oder Beeinflussung von Mitgliedern der Verwaltung und/oder der Regierung durch [Agentur X] belegen. Erst eine solche Lobbying-Tätigkeit würde indessen eine Pflicht zur Offenlegung des Mandates im SPAG-Register begründen. Nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge ist zu erwarten, dass das Mandat im direkten Kontakt mit Verwaltungen und Medien erkennbar war.

Die Standeskommission stellt fest:

1. [Agentur X] hat in der Ausübung des Mandates für Crypto International AG keine Standesregeln verletzt und namentlich nicht gegen die Offenlegungspflicht verstossen.
2. Der Entscheid wird den Beteiligten schriftlich zugestellt.
3. Der Entscheid wird auf der Homepage der SPAG publiziert.

Aarau, 22. 01. 2021

Hanspeter Thür

Präsident der Standeskommission SPAG