

Wenn die Bevölkerung nicht erfahren darf, wer mit welchen Mitteln in wessen Auftrag auf welche politischen Entscheidungen einwirkt, wird das für eine Demokratie zum Problem

Von Viktor Parma

Mögen manche sich auch spinnefeind sein – die Lobbyisten im Bundeshaus strahlten um die Wette, als sie letzte Woche im Hotel Bellevue Palace zum festlichen Sessionsanlass ihrer «Standesorganisation», der Schweizerischen Public Affairs Gesellschaft (Spag), zusammenströmten. Auf dem Programm: Diskussionen mit Politikern und Apéro riche. Die professionelle politische Interessenvertretung blüht, obwohl oder gerade weil viele der mehreren Hundert Berner Lobbyisten gar nicht daran denken, die von der Spag neuerdings als zwingend vorgeschriebenen Transparenzregeln auch umzusetzen. Christa Markwalder hin, Marie-Louise

Baumann her – landesweit erzielen, grob geschätzt, an die tausend Lobbyisten eine Milliarde Franken Umsatz.

Im Bundeshaus und im Berner Regierungsviertel breiten die professionellen Interessenvertreter sich seit Jahren still und leise aus. Gekonnt nützen sie Rechtslücken für ihre Zwecke. In der Wandelhalle ist man, wenns um den Zutritt professioneller Lobbyisten geht, nicht kleinlich. Als sogenannte Journalisten akkreditierte Lobbyisten dürfen da mit solchen von Konzernen und Dachverbänden wetteifern, die ihrerseits als angeblich persönliche Dauergäste individueller Ratsmitglieder zutrittsberechtigt sind. Lobbyisten riva-

lisieren um Badges, einige bieten National- und Ständeräten dafür sogar materielle Vorteile an, Bestechungsversuche, die straf- und folgenlos bleiben. Gewohnt, mit jedem ein anderes Spiel zu treiben, legen sie mal richtige, mal falsche Fährten, bringen die Volksvertreter, die Fraktionen und die zwei Kammern gegeneinander auf, verpfeifen Abtrünnige bei deren Leaders, stellen für Parlamentarier Informationen und Halbwahrheiten zu schlüssig wirkenden Argumentarien zusammen, beaufsichtigen für ihre Auftraggeber das Stimmverhalten einzelner Parlamentarier. Manche setzen sich dafür eigens als Aufpasser auf die Rattribünen oder arbeiten mit Bildschirmfotos (Screenshots). Sogar mit Steuergeldern finanzierte Lobbyisten von Kantonen wie Genf, Bern, Basel-Stadt, Luzern oder Tessin eifern in der Wandelhalle, als hätten ihre Stände in der kleinen Kammer nicht ohnehin Sitz und Stimme.

Alles in allem versetzt das Lobbying das Parlament von Jahr zu Jahr in grössere Hektik. Doch haben die professionellen Interessenvertreter ein prinzipielles Problem: die mangelhafte rechtliche Legitimität. Ihr Wirken in der Wandelhalle ist in der Bundesverfassung nicht vorgesehen. Der unheimliche Einfluss versteckter Drahtzieher ist potenzielles Gift für die Demokratie.

Konstante Verletzung des Amtsgeheimnisses

Altgediente Lobbyisten sind vom Treiben der Newcomer regelrecht angewidert. Victor Schmid, Mitbegründer und Senior Partner des renommierten Beratungsunternehmens Hirzel. Neef.Schmid.Konsulenten, verurteilt das «Lobbying mit gezinkten Karten» und fordert «eine Rückbesinnung auf das, was gut und recht ist». Er verurteilt «Wandelhallenprediger», die «auf «frère et cochon» machen», mit allen per Du seien, im FC Nationalrat mitmischten und glaubten, Lobbying habe in Events in der Bellevue-Bar oder im agentureigenen Restaurant stattzufinden. Diese Art Lobbyismus sei des Parlaments «unwürdig». Allzu oft würden Ratsmitglieder gegängelt, gar genötigt. Der frühere Berater von CVP-Bundesrat Flavio Cotti und Presse- und Informationschef des Departements des Innern gehörte in den 90er-Jahren zu den ersten professionellen Lobbyisten in der Wandelhalle. Heute ruft er das Parlament auf, die «Zeichen der Zeit» zu erkennen, «über den eigenen Schatten zu springen und ein System einzuführen, das auf glaubwürdigen Kriterien fusst». Er schlägt vor, das Badge-System abzuschaffen, jenes «unwürdige» Göttisystem, das «Klientelismus» begünstige und «auch unprofessionell arbeitenden Lobbyisten dauernden Zugang zum Parlament verschafft». Wer etwas zu sagen hat, finde bei Gewählten ohnehin Gehör. «Wandelhallengänger» aber, die «Parlamentarier belagern und belästigen», seien «vor die Türe» zu stellen.

Die breite Öffentlichkeit ist erst durch den Fall Markwalder auf die Missstände aufmerksam geworden. Dabei warfen Markwalders Kasachstan-Händler mit der PR-Agentur Burson-Marsteller nur ein Schlaglicht auf längst branchenübliche Praktiken. Etwa darauf, dass das Amtsgeheimnis durch das Zusammenwirken zwischen Ratsmitgliedern und ihren Lobbyisten konstant verletzt wird, routinemässig, jeden Tag. Laufend erhalten Lobbyisten etwa Auskünfte und Unterlagen aus Rats-

kommissionen, die ihnen von Rechts wegen nicht zustehen. «Wir sind auf vertrauliche Informationen der Ratsmitglieder, aber auch aus der Verwaltung angewiesen», sagt Lobbyist Walter Stüdeli, Geschäftsführer von Köhler, Stüdeli & Partner – räumt jedoch ein, die Grundfrage, wie weit dies rechtens sei, bleibe bisher ungeklärt.

Parlamentarier als Papageien

Die Kasachstan-Affäre wirft Wellen, aber weder die gravieren-deren Fälle der Amtsperiode 2011 bis 2015 noch das systemische Kernproblem des heutigen Lobbyings sind wirklich aufs Tapet gebracht worden. Dabei ist in dieser Amtsperiode der problematische Verlauf der Grenze zwischen Demokratie und Klientelismus, zwischen alter und neuer Interessenvertretung immer wieder zutage getreten – so etwa beim Fiasko, das der Unternehmerdachverband Economiesuisse nach jahrelanger, in der Wandelhalle immer verzweifelter geführter Abwehrschlacht gegen die Abzocker-Initiative schliesslich mit der Volksabstimmung erlebt hat.

Die rote Linie überschritt Economiesuisse etwa, als der Verband am Montag, 5. März 2012, um 18.28 Uhr die Nationalrätinnen Gabi Huber, Präsidentin der FDP-Fraktion, und Christa Markwalder, Sprecherin der vorberatenden Ratskommission, per Mail alarmierte – dringend und persönlich.

«Bereits morgen früh», teilte ihnen Meinrad Vetter, damaliger «Stv. Leiter Wettbewerb & Regulatorisches» von Economiesuisse, mit, sei der indirekte Gegenvorschlag zur Minder-Initiative «in der Rechtskommission des Nationalrats traktandiert, um dann morgen Vormittag im Nationalrat behandelt zu werden»; noch bestehe «eine wesentliche Differenz» zum Ständerat. Unmissverständlich bat Economiesuisse beide Nationalrätinnen, dem Ständerat jetzt auf keinen Fall nachzugeben und «bei der Frage der ausnahmsweisen Zulässigkeit von Sonderzahlungen am Beschluss des Nationalrats festzuhalten». Was den Zeitfaktor angehe, wünsche «die Wirtschaft» allerdings, dass «die bestehenden Differenzen in dieser Frühjahrssession ausgeräumt werden und der indirekte Gegenvorschlag vom Parlament verabschiedet wird». «Dies wäre auch ein klares Zeichen gegenüber dem Initianten», betonte der Economiesuisse-Mann.

Huber und Markwalder redeten und stimmten im Bundeshaus am nächsten Tag haargenau so, wie Economiesuisse sie instruierte. Die FDP-Fraktionschefin trug in der Volkskammer etwa die Economiesuisse-Behauptung vor, der Entscheid des Ständerates liege «weder im Interesse der Unternehmen und ihrer Aktionäre noch ihrer Organe». Sie wiederholte ganze Passagen aus dem Mail, Wort für Wort: «Mitglieder der Geschäftsleitung stehen in einer ausgesprochenen Vertrauensstellung zum Unternehmen. Geht das gegenseitige Vertrauen aus irgendeinem Grund verloren, muss das Arbeitsverhältnis sofort aufgelöst werden können.» Oder: «Das Unternehmen muss über genügend Flexibilität verfügen, um in einem solchen Fall im eigenen Interesse situationsgerecht agieren zu können.» Wie ein Papagei plapperte Huber das Economiesuisse-Mail nach, ohne die wahren Verfasser zu nennen: «Auch das Bundespersonalrecht kennt eine Sonderzahlungsregelung, damit der

Bund im Bedarfsfall rasch agieren und die nötigen personellen Änderungen vornehmen kann.»

Bei so viel Gehorsam muss es schon als Spurenelement von Selbstverantwortung gelten, dass Huber den Economiesuisse-Satz «Dass es in der Vergangenheit vereinzelte Missbräuche mit Abgangsentschädigungen gegeben hat, soll nicht verhehlt werden» wie folgt umformulierte: «Dass in Sachen solcher Sonderzahlungen in der Vergangenheit Missbrauch betrieben wurde, ist unbestritten.»

Christa Markwalder wagte im Ratssaal immerhin, die Satzstellung des Economiesuisse-Textes zu verändern, tat dabei jedoch so, als trage sie eigene Gedanken vor. «Ich», behauptete die Bernerin, «möchte an dieser Stelle erwähnen, dass auch das Bundespersonalrecht die Form der Abgangsentschädigungen kennt. Es wäre deshalb nicht zu rechtfertigen, wenn eine Ungleichbehandlung gegenüber den privaten Aktiengesellschaften geschaffen würde. Wenn es im Bundespersonalrecht ausnahmsweise zulässig ist, Abgangsentschädigungen oder Sonderzahlungen zu leisten, sollten wir dies auch privatwirtschaftlichen Aktiengesellschaften zugestehen.»

Wie beflissen die FDP-Nationalrätinnen die Economiesuisse-Weisungen in Ratskommission und -plenum auch befolgten und wie elegant sie sich damit im eigenen Rat auch durchsetzten, sie scheiterten dann doch am – in diesem Punkt – selbstständigeren Ständerat.

Nicht alle, aber viele Parlamentarier – darunter auch führende – lassen sich Positionen, welche die Geldgeber ihrer Partei, ihrer Abstimmungskampagnen oder Wahlkämpfe von ihnen erwarten, mitsamt den Argumenten buchstäblich vorschreiben. Damit handeln sie wohl dem «Instruktionsverbot» der Bundesverfassung zuwider, wenigstens dem Geist nach (Artikel 161: «Die Mitglieder der Bundesversammlung stimmen ohne Weisungen»). Der Rechtsbruch ist allerdings nicht justiziabel, weil die Schweiz keine Verfassungsgerichtsbarkeit kennt.

Der alte und der neue Lobbyismus

Die neue Art Lobbyismus unterscheidet sich grundlegend von der alten, die ins 19. Jahrhundert zurückreicht und damals in der Bundesverfassung verankert worden ist. Die Verschiebung der Bruchlinie zwischen alter und neuer Interessenvertretung ist geschichtlich erklärbar. Bei Gründung des Bundesstaats 1848 war das Instruktionsverbot auf die Kantone gemünzt gewesen. Vordem, im Ancien Régime, hatte sich jedes Mitglied der eidgenössischen Tagsatzung an die Instruktionen seines Kantons halten müssen. Der junge Bundesstaat brach mit dieser Tradition radikal. Er erstrebte das Gegenteil: Der Gemeinwillen von Land und Volk musste sich fortan aus der freien Rede und Gegenrede aller Gewählten herausbilden. Alfred Escher, Gründer der Kreditanstalt und dreifacher Nationalratspräsident (1849/50, 1856/57 und 1862/63), liebte die parlamentarische Demokratie besonders. Er sträubte sich gegen die Einführung der Volksrechte, konnte sie aber nicht verhindern.

Das Ja des Souveräns zur neuen Bundesverfassung 1874 brachte die Einführung des fakultativen Gesetzesreferendums. Dadurch verloren die Räte ihre abschliessende Gesetzgebungs-

befugnis – die Kernkompetenz jedes vollwertigen Parlaments. Seitdem gilt die «oberste Gewalt» der Bundesversammlung, laut Verfassung, nur noch «unter Vorbehalt der Rechte des Volkes und der Kantone». Die Räte müssen sich deshalb einer andern Logik fügen. Wollen sie das Risiko von Abstimmungs Niederlagen verringern, müssen sie sich frühzeitig auf jede referendumsfähige Gruppe einlassen. Wer immer die nötigen Unterschriften gegen ein neues Gesetz sammeln kann oder könnte, wird zum ebenbürtigen Mit- und Gegenspieler der «obersten Gewalt».

Alfred Escher wusste sich allerdings zu wehren. Er verteidigte die Vorherrschaft der alten Machtelite mit neuen Methoden. Kaum war er als Verhinderer der direkten Demokratie gescheitert, sann er auf feinere Gegenmittel. Er forderte 1876 mit einer Motion die Schaffung neuer Gremien, die eine «bessere Fühlung» zwischen Unternehmern und Bund herstellen sollten. Konkret schlug er eine aus Fachleuten zusammengesetzte Eidgenössische Handels- und Industriekammer vor. Dem widersetzte sich der Bundesrat. Die Motion Escher wurde knapp verworfen, sein Anliegen aber dem Sinn nach umgesetzt.

Der alte, lose Dachverband der Wirtschaft, der Schweizerische Handels- und Industrieverein, wurde vollständig umgebaut, straffer geführt und zum halbstaatlichen «Spitzenverband» aufgewertet. Er richtete 1883 auf Kosten des Bundes den «Vorort» mit einem ständigen Sekretariat in Zürich ein. Der «Vorort»-Direktor war der erste vom Bund besoldete schweizerische Verbandssekretär. Der Bundesrat begann, den Vorort schon vor den parlamentarischen Beratungen über behördliche Vorentwürfe zu konsultieren – die Anfänge des «Vernehmlassungsverfahrens», welches seitdem den «interessierten Kreisen» eine privilegierte Stellung verschafft.

Der erste Verbandsfunktionär, der sich in den Nationalrat wählen liess, war der Präsident des jüngst gegründeten Vororts, Conrad Cramer-Frey, Mitglied des Kreditanstalt-Verwaltungsrats. Er ersetzte 1883 in Bern den verstorbenen Alfred Escher und führte in der Schweiz den verbandspolitisch organisierten Kapitalismus ein. Sein Beispiel machte Schule. Weitere «interessierte Kreise» formierten sich zu «Spitzenverbänden» (oder zu deren Wegbereitern). Sie liessen sich dafür vom Bund ebenfalls subventionieren – und einbinden: Gewerbeverband 1886, Arbeitersekretariat 1887, Bauernverband 1897. Und auch sie schickten ihre Spitzen ins Parlament. Diese und ihre Nachfolger waren Interessenvertreter und freie Gewählte zugleich. Sie entwickelten die Schweiz im 20. Jahrhundert mit- und gegeneinander zur Konkordanzdemokratie.

Das in der Bundesverfassung verankerte Instruktionsverbot, welches das persönliche Gewissen jedes National- und Ständerats schützt, erhielt durch die wachsende Macht organisierter Interessen eine ganz neue Relevanz, wie der grosse Zürcher Staats- und Verfassungsrechtler Werner Kägi (1909–2005) schon früh erkannt hat: «Ohne diese Verankerung im persönlichen Rechtsgewissen wird die Demokratie zum Spielball der Parteien und Verbände, offener und anonymer Machtträger; sie wird zum blossen Schemen, zur grossen Lüge.» Die Entwicklung der letzten Jahrzehnte hat Kägis Befürchtungen Schritt für Schritt bestätigt.

Doppeltes Lobbying

Im Zuge der Globalisierung der 1990er-Jahre mussten sich die Konzerne an den neuen Bedingungen eines weltweiten Standortwettbewerbs ausrichten. Sie importierten Formen der Interessenvertretung in die Schweiz, wie sie in repräsentativen Demokratien, namentlich in den USA, längst eingespielt waren. Jedes Grossunternehmen vertrat fortan seine Interessen selbst und schickte eigene Lobbyisten nach Bern. Man stufte die Verbände, welche die divergierenden Interessen der Konzerne nicht mehr allein bündeln konnten, zu ergänzenden Lobbying-Instrumenten zurück. So fusionierte der «Vorort» mit der «Wirtschaftsförderung» im Jahr 2000 zur Economie-suisse, welche sich auf den kleinsten gemeinsamen Nenner ihrer Mitglieder spezialisieren musste, diesen aber umso intensiver vertrat – zum Beispiel beim Thema Managerlöhne.

Der Fragmentierung der real existierenden Wirtschaftsinteressen entsprach die Atomisierung des politischen Lobbyismus. Inzwischen nehmen in der Schweiz etwa vierzig Kommunikationsagenturen und dreissig Anwaltskanzleien auch Lobbying-Aufgaben wahr; hinzu kommen fünfzig freie Berater und rund tausend nationale – grosse und kleine – Organisationen sowie Verbände mit Teilzeit-Lobbyisten.

Der Lobbyismus, der sich in der Schweiz im Laufe der Jahre nach dem Beispiel repräsentativer Demokratien professionalisiert hat, wirkt im Berner Bundeshaus zunehmend anstössig. Systematisch kollidiert er heute mit der Logik der eidgenössischen Konkordanz.

Die Konzernherren sind einem Denkfehler erlegen. Sie haben kleine, aber feine Unterschiede zwischen repräsentativer und halbdirekter Demokratie übersehen. An sich wollen sie nur ihre Interessen auch in Bern in der parlamentarischen Phase der Gesetzgebung nochmals mit Lobbymacht vertreten wissen. Dafür spannen sie die Parlamentarier wie im Ausland mit direkten und indirekten Interessenbindungen gezielt für ihre Zwecke ein und lassen die Ratssäle von Lobbyisten förmlich umschwirren. Sie übersehen dabei allerdings, dass die Interessenvertretung in diesem Land bereits beim Vernehmlassungsverfahren eine Vorzugsstellung genießt, wie sie weltweit einmalig ist: Nirgendwo sonst haben «interessierte Kreise» den verfassungsmässig garantierten Anspruch darauf, bei der Vorbereitung wichtiger Erlasse noch vor der Regierung zur – öffentlichen – Stellungnahme eingeladen zu werden. Die Manager global tätiger Unternehmen verkennen die historisch gewachsene, fein austarierte Balance helvetischen Interessenausgleichs.

Ungewollt dupliziert sich das Lobbying in Rat und Wandelhalle sozusagen selbst. Es näht ohne Not alles doppelt und bringt das Parlament dadurch stets von Neuem durcheinander – ein klassischer Fall von Redundanz. Wer sich durch Lobbyismus im grossen Stil politischen Einfluss im Bundeshaus kaufen zu können glaubt, sollte sich jedoch vorsehen. Gewiss, ressourcenstarke Interessen wie jene von Finanz oder Pharma sind beim Bund auch durchsetzungsstark, bereits schon in der vorparlamentarischen Phase. Ressourcenschwache Interessen wie jene von Konsumenten, Patienten, Kindern und zukünftigen Generationen haben das Nachsehen. Doch genau

deshalb ist der Wunsch nach mehr Transparenz im Lobbyismus gerade in der Schweiz zur einflussreichen Bewegung geworden.

Selbst verschuldete Vertrauenskrise

Lange ist die Bundespolitik einer ernsthaften Debatte über Risiken und Nebenwirkungen des Lobbyismus ausgewichen. Jahrein, jahraus arbeiten Lobbyisten bewusst unterhalb der Schwelle der öffentlichen Wahrnehmung. Aus ihrer Sicht ist die Intransparenz nötig, um gegenüber der Konkurrenz nicht ins Hintertreffen zu geraten – also aus kommerziellen Gründen. Aus Sicht der Demokratie aber ist dies unannehmbar. Wenn die Bevölkerung nicht erfahren darf, wer mit welchen Mitteln in wessen Auftrag auf welche politischen Entscheidungen einwirkt, wird das für eine Demokratie zum Problem, ganz besonders für eine direkte Demokratie.

Die Geduld des breiten Publikums ist erschöpft. Die Pflicht der Ratsmitglieder zur Offenlegung ihrer Interessenbindungen kam bereits 1984 ins Parlamentsrecht, und durch die Verfassungsrevision von 1999 wurde sie sogar auf Verfassungsebene heraufgestuft. Allerdings erfüllen viele Ratsmitglieder ihre Pflicht noch immer halbherzig, ja nachlässig, ohne je Sanktionen befürchten zu müssen. Bei Recherchen der publizistischen Plattform Lobbywatch.ch hat sich gezeigt, dass die Angaben bei fünfzig Prozent der Parlamentarier nach wie vor ungenau oder unvollständig nachgeführt sind.

Das Parlament krankt an einer selbst verschuldeten Vertrauenskrise. Parlamentarier von links und bis rechts haben in der Junisession neue Vorstösse für mehr Transparenz eingereicht. Bisher sind aber so gut wie alle Anläufe versandet. Und der Lobbyistenvereinigung Spag will es auch 15 Jahre nach ihrer Gründung nicht gelingen, eine funktionierende Selbstregulierung einzuführen.

Im Bundeshaus wird die Tragweite des Problems noch immer unterschätzt. Das Parlament gerät allmählich selber zum Systemrisiko für die Demokratie, wenn es die Interessenvertretungsmaschine, die sich seiner bemächtigt hat, nicht in die Schranken weist. Ohne vollständige finanzielle Offenlegung aller Ratsmitglieder und Lobbyisten wird das Vertrauen der Bevölkerung nicht zurückkehren. Benötigen die Räte bessere fachliche Unterstützung und Beratung, so sollen sie sich selber mit ausreichenden Ressourcen ausstatten und eigene unabhängige Beratungskompetenz aufbauen. Wenn sich die Lobbyisten in der Wandelhalle aber inzwischen für unentbehrlich halten, sollen sie am besten gleich selber eine Volksinitiative für ihre Zulassung im Bundeshaus lancieren. •