

«Die Parlamentarierinnen und Parlamentarier sind selbst die grössten Lobbyisten»



Martin Hilti

Synapse: Ist für Sie Lobbying demokratiepolitisch legitim oder illegitim?

Dr. Martin Hilti: Lobbying ist legitim und Bestandteil der demokratischen Meinungsbildung. Es gehört zu einer Demokratie, dass ein kontinuierlicher Informationsaustausch zwischen den staatlichen Organen und der Gesellschaft, Unternehmen, Verbänden und anderen nicht-staatlichen Akteuren stattfindet. Nur so ist es der Politik möglich, Entscheidungen zu treffen in Kenntnis der wesentlichen Informationen und idealerweise in einem austarierten, transparenten Interessenausgleich. Lobbying wird aber dann problematisch, wenn die demokratischen Entscheidungsgefässe unterlaufen werden.

Wie beurteilen Sie das Lobbying in der Schweizer Politik, insbesondere im eidgenössischen Parlament und in der eidgenössischen Verwaltung?

Trotz seines grossen Einflusses auf die politischen Entscheide ist das politische Lobbying erschreckenderweise weitgehend unreguliert in der Schweiz. Es wäre wichtig, insbesondere in drei Bereichen Verbesserungen zu erzielen: Erstens müsste gewährleistet werden, dass Lobbying transparent erfolgt. Die Öffentlichkeit müsste den legislativen Fussabdruck einer Vorlage kennen, müsste wissen, wer bei wem, wann, inwieweit für welches Sonderinteresse Einfluss ge-

nommen hat. Zweitens müsste gewährleistet werden, dass Sonderinteressen chancengleich Zugang zur Politik erhalten. So müsste etwa darauf geachtet werden, dass Sonderinteressen ausgewogen in Arbeitsgruppen der Verwaltung und in den parlamentarischen Kommissionen vertreten sind. Der Zugang zum Parlament müsste in Ablösung des heutigen willkürlichen Götti-Badge-Systems nach einem chancengleichen Akkreditierungssystem geregelt werden. Drittens sollte der Schutz der Integrität der Institutionen und Akteure verbessert werden. Für Parlamentsmitglieder und professionelle Lobbyisten sollte ein verbindlicher Verhaltenskodex geschaffen werden, so etwa für den Umgang mit Interessenkonflikten und offerierten Vorteilen und mit stringenten Ausstandsregeln.

Zur Begriffsklärung: Sind für Sie Lobbying und Public Affairs identische Begriffe? Und wo beginnt Korruption?

Lobbying ist die gezielte Einflussnahme auf die Willensbildung von Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern in Politik und Verwaltung. Korruption ist der Missbrauch anvertrauter Macht zu privatem Nutzen. Sie beginnt also bereits viel früher als bei den Korruptionstatbeständen im Strafrecht. Bereits die in der Schweiz weitverbreitete Vetternwirtschaft bildet eine Form von Korruption.

Ist Lobbyismus der Preis für unser Milizsystem? Wäre ein Berufsparlament

allenfalls eine bessere Alternative zum Milizsystem?

Wie gesagt, Lobbying gehört zur Demokratie und ist nicht ihre Schattenseite, solange es transparent und korrekt erfolgt. Und zwischen Lobbying und Milizsystem bestehen keine direkten Bezüge. Hier werden Äpfel mit Birnen verglichen. Transparency Schweiz hat 2019 eine umfassende Studie zum Thema Lobbying in der Schweiz veröffentlicht. Einer unserer Hauptbefunde war, dass heute die Parlamentarierinnen und Parlamentarier selbst die grössten Lobbyisten sind, weil sie während der letzten Jahre in enormem Ausmass Nebenmandate angehäuft haben, für die sie nicht selten auch noch gut bezahlt sind. Folge davon ist, dass die Magistratspersonen nicht mehr das Volk, sondern die Interessen der Organisationen, von denen sie mandatiert sind, vertreten. Dies hat aber nichts mit dem Milizsystem zu tun. Es geht hier nämlich nicht um den angestammten Hauptberuf der Magistratspersonen, sondern um Nebenmandate, die sie angeboten erhalten, gerade weil sie Parlamentarier sind.

In dieser von Ihnen erwähnten Studie von 2019 schneidet die Schweiz schlecht ab und erreicht bloss Rang 11. Diese steht jedoch in einem gewissen Widerspruch zum aktuell (2021) erstellten «Corruption Perception Index» (CPI) von Transparency International, wo die Schweiz an guter dritter Stelle liegt. Wie erklären Sie sich diesen Widerspruch?



Es ist richtig, die Schweiz schneidet in unserer jährlichen Publikation «Corruption Perceptions Index» regelmässig gut ab. Der Index misst ländervergleichend die Wahrnehmung der Korruption im öffentlichen Sektor. Das Lobbying wird dabei nur ganz am Rande einbezogen, was mit den mangelnden Daten in diesem Bereich zu tun hat. Wäre dies anders, dürfte die Schweiz deutlich nach hinten rücken in der Rangliste.

Wie beurteilen Sie die heutige Pflicht zur Offenlegung der Interessenbindungen der eidgenössischen Parlamentarierinnen und Parlamentarier?

Ist sie genügend?

Leider ist die derzeitige Regelung zur Offenlegung der Interessenbindungen der Parlamentarierinnen und Parlamentarier ungenügend. Sie sind im Wesentlichen bloss verpflichtet, jeweils Anfang Jahr gewisse Interessenbindungen bekanntzugeben, was dann in einer Liste veröffentlicht wird. Wichtig und zu verbessern wäre, dass alle relevanten Interessenbindungen bekanntgegeben werden müssen, einschliesslich der Entschädigung daraus, dass eine Stelle die gemachten Angaben auf ihre Vollständigkeit und Richtigkeit hin prüft und dass diese Stelle bei fehlenden und falschen Angaben auch Sanktionen aussprechen kann.

Welches sind für Sie die stärksten und einflussreichsten Lobbys in der Schweiz?

Typischerweise verfügen insbesondere die regulierten Branchen wie die Finanz- und Versicherungsbranche über besonders starke Lobbys.

Welche Auswirkungen hat die Corona-Pandemie auf das Lobbying?

Aufgrund der Corona-Pandemie konzentriert sich Macht bei der Regierung. Dadurch verstärken sich die negativen Auswirkungen unseres derzeitigen Regelungsdefizits im Bereich Lobbying: Wer über gute Beziehungen zu einzelnen Regierungsmitgliedern und zu Spitzenbeamten verfügt, kann besonders viel Einfluss nehmen. Dies ist problematisch. Die Corona-Pandemie zeigt deshalb anschaulich den bestehenden Regelungsbedarf auf, um zu verhindern, dass Sonderinteressen einseitig und chancenungleich berücksichtigt werden.

Gemäss der Plattform «Lobbywatch» haben 2019 60 Schweizer Pharmafirmen 197 Millionen Franken aufgewendet, um Ärztinnen und Ärzte an Jahres-

kongresse, Weiterbildungen oder an Sponsorings für Spitäler einzuladen. Was sagen Sie dazu? Ist das Lobbying?

Das hängt vom Begriffsverständnis ab. Bei diesem Beispiel handelt es sich nicht um politisches Lobbying, von dem wir hier sprechen. Ich würde eher von Produktmarketing sprechen. Und gerade diese Marketingform ist heikel, sie kippt rasch in Korruptionsformen, die schnell sogar strafrechtlich relevant sind.

Ein weiteres konkretes Beispiel: Das Westschweizer Fernsehen RTS hat im Herbst 2018 in einer Sendung nachgewiesen, dass 10 Ständeräte und 33 Nationalräte direkt die Interessen der Tabakindustrie vertreten. Dazu kommen diejenigen Politiker, die in der «Allianz der Wirtschaft für eine massvolle Präventionspolitik (AWMP)» organisiert sind. Ist das Lobbying?

Hier sind nun genau die problematischen Interessenbindungen der Parlamentarierinnen und Parlamentarier angesprochen, die dazu führen, dass diese selber heute die grössten Lobbyisten sind.

Lobbying kann verschiedene Formen haben. Sind für Sie sog. «Experten» in Wahrheit verkappte Lobbyisten?

Oder ist ein Bundesrat, der nach seinem Rücktritt in die Privatwirtschaft wechselt und ein Mandat übernimmt, ein Lobbyist?

Lobbying ist in der Demokratie u.a. gerade deshalb wichtig und legitim, weil dadurch Fachwissen in die politische Diskussion und Meinungsbildung eingebracht wird. Heikel können demgegenüber Seitenwechsel von Bundesratsmitgliedern und Kadern der Bundesverwaltung in die Privatwirtschaft sein. Sobald zwischen der bisherigen Tätigkeit und der nach dem Austritt beabsichtigten neuen Tätigkeit ein Zusammenhang besteht und dadurch öffentliche Interessen beeinträchtigt werden können, wozu bereits die Infragestellung der Integrität der Behörde zählt, sollte zwingend eine Karenzfrist beachtet werden. Leider sieht dies das Gesetz bisher nicht vor und sollte dringend geändert werden.

Die Lobbyisten in der Schweiz sind in der «Schweizerischen Public Affairs Gesellschaft (SPAG)» organisiert. Für wie einflussreich halten Sie diese Gesellschaft?

Es ist erfreulich, dass es die SPAG gibt. Allerdings vereint sie bloss rund die Hälfte der professionellen Lobbyistinnen

und Lobbyisten, wodurch ihr Einfluss naturgemäss stark beschränkt ist.

Transparency International Schweiz ist Mitglied des Trägervereins «Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung» (Transparenzinitiative – siehe Kasten). Weshalb unterstützen Sie diese Initiative?

Transparenz über die Politikfinanzierung ist aus drei Gründen wichtig: Zunächst hat Geld in jedem gesellschaftlichen Bereich Einfluss, so auch in der Politik. Das Volk muss deshalb wissen, wer wem wie viel bezahlt, alleine für die politische Meinungsbildung ist diese Information zentral. Zweitens schafft Transparenz Vertrauen und Legitimation. Drittens ist Transparenz wichtig, um allfällige Probleme und Unstimmigkeiten aufzudecken und zu verfolgen. Derzeit diskutiert das Parlament über einen Gegenvorschlag zur Volksinitiative.

Die Fragen stellte Bernhard Stricker, Redaktor Synapse

Dr. iur. Martin Hilti ist Rechtsanwalt und Geschäftsführer von Transparency International Schweiz

«Transparenzinitiative»: Gute Chancen für den Gegenvorschlag

Die Volksinitiative «Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung» (Transparenzinitiative) fordert u.a., dass Spenden von mehr als 10 000 Franken für eine Partei, einen Wahlkampf oder für Abstimmungskampagnen öffentlich deklariert werden müssen. Anonyme Geld- oder Sachspenden wären verboten. Auch Komitees und Kandidaten, die vor einer Abstimmung oder einer Wahl mehr als 100 000 Franken aufwenden, müssten ihre Finanzen offenlegen. Transparency International Schweiz ist Mitglied im Trägerverein dieser Initiative.

Der Nationalrat hat in der vergangenen Frühlingssession (am 3. März 2021) einem Gegenvorschlag zur Transparenzinitiative zugestimmt, der Politikerinnen und Parteien künftig zwingen würde, Zuwendungen von über 15 000 Franken öffentlich zu deklarieren. In der Gesamtabstimmung im Nationalrat haben SP, Grüne, GLP, FDP und ein Teil der Mitte Ja gestimmt. Das Resultat fiel mit 113 zu 78 Stimmen überraschend deutlich aus. Nun geht das Geschäft zurück in den Ständerat, der in der Sommersession 2021 darüber beraten wird. Die Chancen für den Gegenvorschlag sind gut, denn der Trägerverein der Initiative hat Zustimmung bzw. Rückzug der Initiative signalisiert, wenn bestimmte Kriterien erfüllt sind, die er am 17. März 2021 der vorberatenden Staatspolitischen Kommission des Ständerates (SPK-S) in einem Brief genannt hat (Auszug):

- *Unserer Ansicht nach wäre die Offenlegung der Namen der GrossspenderInnen schon ab 10 000 Franken pro Jahr und SpenderInnen wünschenswert. Die von der Nationalratsmehrheit vorgeschlagene entsprechende Schwelle von 15 000 Franken stellt für uns aber einen akzeptablen Minimalkompromiss dar.*
- *Unserer Meinung nach wäre eigentlich eine umfassende Inhaltskontrolle notwendig, um die Wirksamkeit und erfolgreiche Durchsetzung der vorgesehenen Offenlegungspflichten sicherzustellen. Doch auch hier stellen die gemäss Nationalratsmehrheit vorgesehenen Stichprobenkontrollen für uns einen akzeptablen Minimalkompromiss dar.*

In diesem Zusammenhang teilen wir Ihnen mit, dass der Trägerverein einstimmig entschieden hat, dem Initiativkomitee den bedingten Rückzug der Volksinitiative «Für mehr Transparenz in der Politikfinanzierung» zu beantragen, wenn betreffend die noch bestehenden Differenzen mindestens in Bezug auf die Höhe des offenlegungspflichtigen Betrags und die Kontrollen die Regelungen der Nationalratsmehrheit gemäss Entscheid in der Frühlingssession 2021 Eingang in einen von beiden Räten in einer Schlussabstimmung verabschiedeten indirekten Gegenvorschlag finden.

Wenn sich National- und Ständerat in der Sommersession in diesem Sinn einigen, kommt die Vorlage im Herbst 2021 zur Volksabstimmung. (bs)