Lobbyisten im Staatsdienst | Die Weltwoche, Ausgabe 21/2015 | Donnerstag, 28. Mai 2015

Lobbyisten im Staatsdienst

**In der aufgeregten Debatte darüber, wer dem Parlament einflüstert, geht vergessen: Niemand beeinflusst die ­Gesetzgebung so stark wie die Verwaltung. In vielen Bundesämtern gilt: Wer angeblich dem Staat und ­damit dem Volk dient, kämpft tatsächlich für seine eigene Mission.**

*Von Markus Schär*



Bundesbeamte Benno Frauchiger, Karine Siegwart Merz, Sibylle Anwander (v. l.). *Bild: zVg*

So treten Sieger auf. «Die Gesetze macht nicht das Parlament und auch nicht der Bundesrat», trumpft Ueli Stückelberger auf, «sondern die Verwaltung.» Der Direktor des Verbandes öffentlicher Verkehr sorgt damit für Aufhorchen an der Tagung, an der die Schweizerische Gesellschaft für Gesetzgebung über das Lobbying nachdenkt – «die verbotene Substanz, die den Geist der Demokratie vergiftet», wie sich Präsident Martin Wyss vom Bundesamt für Justiz ausdrückt.

Niemand im Publikum glaubt, dass die Parlamentarier nur an das Wohl des Landes oder wenigstens ihrer Wähler denken, wenn sie Gesetze machen. Aber Stückelberger raubt seinen Zuhörern den letzten Rest von staatsbürgerlichem Idealismus. Er höhnt, selbst in den Kommissionen, wo die Parlamentarier mit Fachwissen sitzen, lese nur ein Drittel die Botschaften. Er plaudert aus, die Anträge kämen nicht von den Volksvertretern («das ist die Fiktion»), sondern von den Verbänden und vor allem von der Verwaltung – «und ihr Einfluss kann auch von der Botschaft abweichen». Er rät, die Staatsdiener müssten «einen Antrag so schreiben können, dass sich der Parlamentarier in der Kommission nicht lächerlich macht». Er spottet, die Verwaltung lasse sich von den Räten gerne Aufträge für Berichte geben, die sie schon ohne Auftrag verfasst habe. Und er ätzt: «Die Verwaltung sieht das Parlament als unwissenden Feind.»

Ueli Stückelberger weiss, worüber er seine Sprüche klopft: Der Fürsprecher, nebenbei grüner Politiker und VCS-Aktivist, arbeitete zwölf Jahre in führenden Positionen im Bundesamt für Verkehr. Und er feierte da einen der grössten, zumindest teuersten Lobbying-Erfolge in der Schweizer Geschichte, aber dazu später.

«Die gängige Vorstellung, dass die Politik entscheidet und die Verwaltung umsetzt, ist nicht die helvetische Realität», schreiben Matthias Daum, Ralph Pöhner und Peer Teuwsen im Buch «Wer regiert die Schweiz?». Die Frage beantworten die Autoren anders als der Journalist Hans Tschäni, der sie 1983 aufwarf: Sie sehen nicht mehr den freisinnigen Filz aus Parlamentariern, Wirtschaftsführern und Armeechefs – oft in Personalunion – an der Gesetzesmaschine hebeln, sondern Leute wie Ueli Stückelberger, also Vertreter von Nichtregierungsorganisationen. Ob Entwicklungshilfe, Energiewende oder Gleichstellung: Diese Lobbyisten beeinflussen die Gesetzgebung weit stärker, als es ihrem Gewicht in der Gesellschaft entspräche; sie bekommen also eine Macht, die weniger demokratisch legitimiert ist als jene der ein Jahrhundert lang herrschenden FDP mit ihrem Filz.

Warum? Die alltägliche Wirklichkeit ist das Gegenteil der gängigen Vorstellung, dass die ­Politik entscheidet und die Verwaltung umsetzt: Die Verwaltung entscheidet – und sie sorgt mit ihrem Lobbying dafür, dass die Politik umsetzt. «Das Parlament kann sehr viel», witzelt Ueli Stückelberger, «aber eigentlich nur blockieren.» Dies zeigt sich vor allem in den Bundesämtern, die die Welt verbessern und die Menschen umerziehen wollen. Hier finden Nichtregierungsorganisationen immer ein offenes Ohr, denn diese Bundesämter denken wie sie. Das sieht, wer die Organigramme anschaut: In diesen Bundesämtern sind sympathisierende Lobbyisten und sogar aktive Politiker der ­Roten und der Grünen in führenden Positionen.

«Ausgeprägte Deckungsgleichheit»

Dass die Verwaltung im Bund das Sagen hat, obwohl sie weit stärker nach links neigt als das Volk, ist nicht von Politikern erfunden, sondern von Politologen belegt. Zwar liege für die Schweiz keine generelle Studie vor, stellt der Lausanner Professor Andreas Ladner fest, der das «Handbuch der öffentlichen Verwaltung in der Schweiz» mitherausgegeben hat. «Es gehört jedoch schon seit Jahren zum Standardwissen der Politikwissenschaften, dass die Verwaltung nicht lediglich ausführt, was ihr von Parlament und Regierung aufgetragen wird, sondern auch eine aktive, gestaltende und somit im weiteren Sinn politische Rolle einnimmt. Das macht ja eigentlich auch Sinn, weil die Verwaltung über mehr Fachwissen und Erfahrung verfügt.» Aufgrund der zunehmenden Komplexität und Internationalisierung der Poli­tik gewännen die Staatsdiener immer mehr Gewicht: «Es gibt zahlreiche Möglichkeiten, über Gutachten, Expertenberichte oder internationale Organisationen auf die politischen Entscheidungen Einfluss zu nehmen.»

Wie die Mechanik im Polit-Alltag funktioniert, untersuchten Karin Ingold und Manuel Fischer von der Uni Bern in ihrer Studie darüber, wer in den letzten fünfzehn Jahren in der Schweiz die strengste Klimapolitik der Welt durchsetzte. Als «mächtigste Akteure» sehen sie das Bundesamt für Umwelt (0,8 auf ihrer Skala) und das Bundesamt für Energie (0,7). Auf ähnlich hohe Werte kommen nur Economie­suisse und WWF; dagegen steht das – damals noch von Bundesrat Moritz Leuenberger (SP) geführte – Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation nur bei 0,6, und die Parteien finden sich unter «ferner redeten mit».

In diesem politischen Prozess gab es «eine ausgeprägte Deckungsgleichheit der Akteure bei der Ausarbeitung und bei der Einführung der Gesetze». Das heisst: Die Verwaltung als mächtigste Akteurin prägte sowohl die Entscheidungen als auch die Umsetzung der Klimapolitik. «Staatliche Akteure», meinen Ingold und Fischer, «gehören typischerweise nicht zu einer der Koalitionen im Konflikt; sie pflegen neutrale Ansichten zum Problem und dienen deshalb als Vermittler zwischen den Parteien.» Es läuft also angeblich so, wie es im Buch von Daum, Pöhner und Teuwsen der WWF-Lobbyist Patrick Hofstetter sagt: «Bei Anhörungen und Vernehmlassungen ist es immer dasselbe Game: Wir wollen mehr, Economiesuisse will weniger. Und die Verwaltung sagt: ‹Super, da haben wir ja die goldene Mitte gefunden.› Das heisst: Da verändert sich kein Millimeter am Vorschlag der Verwaltung.»

Dass in diesem Seilziehen die Verwaltung als «neutraler» Schiedsrichter auftrete, ist ein schlechter Witz. Denn die Chef­beamten in den weltverbessernden Bundes­ämtern sind in ihren Ansichten nicht neutral, sondern extrem. Als Beispiel dient auch Philippe Roch, der frühere Direktor des Bundesamtes für Umwelt, Wald und Landschaft. Der «homme politique» (Wikipedia) führte zuvor den WWF Schweiz und siegte mit der Rothenthurm-Initiative für den Schutz der Hochmoore. Er wehrte sich im Bundesamt gegen rechtmässige Freisetzungsversuche mit Gentech-Pflanzen der ETH Zürich, für die sich die Experten aussprachen. Und er kämpfte seit seinem Rücktritt für die Zweitwohnungsinitiative und für die Ecopop-Initiative, die das Volk im letzten November mit 74 Prozent ablehnte, «als Antwort zur Überbevölkerung in der Schweiz und weltweit».

Der Nachfolger im Bundesamt für Umwelt, Bruno Maria Carmelo Oberle, gilt als Technokrat. Dafür toben sich seine Untergebenen auf ihrer politischen Mission aus. Vizedirektorin Karine Siegwart Merz sass bis vor zwei Jahren für die Grünen im Freiburger Stadtparlament, zusammen mit Hubert Zurkinden, dem damaligen Generalsekretär der Grünen Schweiz. Sektionschefin Susanne Schorta Baumann, zuständig für politische Geschäfte, diente dem SP- Ständerat und ehemaligen Bieler Stadtpräsidenten Hans Stöckli als persönliche Mitarbeiterin; ihr Ehemann sorgt in der SP Bremgarten fürs «Networking». Und Kommunikationschef Thomas Göttin, zuvor Journalist bei Radio DRS und Propagandist der Gewerkschaft Smuv, sitzt für die SP im Parlament der Stadt Bern und führte bis vor zwei Jahren mit der heutigen SPS- Generalsekretärin Flavia Wasserfallen die Stadtpartei. Als Grund für den Wechsel ins üppig entlöhnte Bundesamt gab er den Wunsch an, weniger zu arbeiten – so bleibt Zeit für die Politik.

Selbst für Coop zu radikal

Neu arbeitet im Bundesamt auch Sibylle Anwander Phan-huy: Die Agrarökonomin sorgte als langjährige Leiterin Nachhaltigkeit und ­Public Affairs dafür, dass sich Coop weltweit als ökologisch und sozial vorbildlicher Detailhändler rühmen kann. Sie eckte allerdings selbst da mit ihrer ideologischen Militanz an; nach ihrem Rauswurf gründete sie vor einem Jahr eine Beratungsfirma, brachte die CVP Basel dazu, sie in den Bankrat der Kantonalbank zu schicken, und stieg kurz darauf als Geschäftsführerin der Pro Terra Foundation ein, die gegen die Gentechnik kämpft. Beim Bund fand sich allerdings ein einfluss- und ertragreicherer Posten: Als Chefin der Abteilung Ökonomie und Umweltbeobachtung setzt sie jetzt für alle Firmen durch, was selbst Coop zu radikal war.

Im Bundesamt für Raumentwicklung bastelt die Sektion Nachhaltige Entwicklung derzeit mit 200 gleichgesinnten «Stakeholdern» an der Strategie «Nachhaltige Entwicklung», die der Bundesrat im Januar 2016 zusammen mit der Legislaturplanung vorlegt (*Weltwoche*Nr. 13/15). Sektionschef Daniel Dubas sitzt für die Grünen im Stadtparlament von Lausanne. Und Stellvertreterin Anne DuPasquier macht im leitenden Ausschuss der Stiftung Sanu ­Durabilitas mit, die für «die notwendigen Erfolge in der Umsetzung der Nach-haltigkeit» sorgen will. Deren Präsident, der Lausanner Professor Peter Knoepfel, forscht denn auch selbst, wie sich eine noch strengere Klimapolitik gegen das «grosse Oppositions­potenzial der Zielgruppen» erzwingen liesse.

Im Bundesamt für Energie schliesslich bietet Direktor Walter Steinmann (SP) seinen Genossen weiten Auslauf. Michael Aebersold, zuständig für die Entsorgung radioaktiver Abfälle, leitet die SP-Fraktion im Berner Grossen Rat. Stefan Jordi, verantwortlich für die regionale Partizipation, führt als langjähriger Parlamentarier die SP der Stadt Bern. Benno Frauchiger, stellvertretender Leiter der Sektion Erneuerbare Energien, sitzt im Berner Stadtparlament. Und die drei Männer stehen alle auf der Nationalratsliste der SP Bern. Die rot-grün beherrschten Bundesämter gehören zum Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (Uvek): Es wird seit viereinhalb Jahren von Bundesrätin Doris Leuthard (CVP) geführt.

Das Volk kann nur noch blockieren

Die Scheinstaatsdiener fühlen sich alle auf einer Mission: die Welt vor den Menschen zu retten. Ob sie für die Biodiversität oder gegen die Gentechnik kämpfen, für die Energiewende oder gegen den (angeblichen) Ressourcenverschleiss, für den öffentlichen Verkehr oder gegen den «Siedlungsbrei» (den sie mit der hochsubven­tionierten Mobilität erzeugen): Sie treiben ihre eigene Agenda voran – der Bundesrat, die Volksvertreter und vor allem das Volk, das ihre Spitzenlöhne bezahlt, können nur blockieren.

Das zeigt gerade der vermeintliche Technokrat Bruno Oberle. Den Direktor des Bundes­amtes prägte einst als Jugendlichen, wie seine ganze Generation, der Club of Rome mit seiner längst widerlegten These von den «Grenzen des Wachstums». Im Gegensatz zu den meisten Gleichaltrigen, die aus den real existierenden Experimenten lernten, glaubt er noch heute, nur der Staat könne für den ökonomisch und ökologisch richtigen Einsatz der Ressourcen sorgen. Im Bundesamt kämpft er gegen Abfälle, führte «Produktumweltdeklarationen» ein und baute Reffnet, eine «Agentur für Ressourceneffizienz», auf – alles ohne Rechtsgrundlage.

Die Grünen sollten sie mit ihrer im Herbst 2012 eingereichten Volksinitiative für eine grüne Wirtschaft nachliefern. In der Volksabstimmung käme die Initiative allerdings kaum auf 25 Prozent; deshalb legte das Bundesamt für Umwelt flugs einen «Gegenvorschlag» vor, der ebenso weit ging. Der Ständerat weigerte sich vor einem Jahr zuerst, darauf einzutreten. Der Luzerner CVP-Mann Konrad Graber musste das Gesetz für seine Bundesrätin retten, indem er wenigstens die wirtschaftsfeindlichsten Paragrafen strich. Derzeit setzt sich der Nationalrat mit der Vorlage auseinander. Die Wirtschaftsleute staunten über gleich fünf Vertreter des Bundesamtes, die in der Kommission dabeisassen. Und sie hörten, was ihnen der Direktor androhte: Wenn sie nicht «freiwillig» strengen Zielen zustimmten, gebe es nur *command and control.*

Wie man es macht, als Staatsdiener seine eigene Mission durchzusetzen, zeigte Ueli Stückelberger. Der Jurist stieg 1999 beim Bundesamt für Verkehr ein, leitete ab 2001 den Rechtsdienst und führte ab 2010 die Abteilung Politik. Daneben stand er zehn Jahre lang der GFL/EVP-Fraktion im Berner Stadtparlament vor. Und er tat im VCS mit, auch bei der Volksinitiative «Für den öffentlichen Verkehr». Im Bundesamt anderseits werkelte er mit beim Gegenvorschlag «Finanzierung und Ausbau der Bahninfrastruktur» (Fabi), der dreieinhalb Milliarden Franken kosten sollte. Im Parlament legten die vereinigten Regionalpolitiker noch drei Milliarden drauf, angefeuert vom Bundesamt und von CVP-Ständerat Peter Bieri, der für 140 000 Franken für den Informationsdienst des öffentlichen Verkehrs Litra weibelt. Da konnte der VCS seine Initiative freudig zurückziehen: Ihre Ziele seien mit dem Gegenvorschlag erfüllt.

Und Ueli Stückelberger kann sich als Star fühlen, wenn gilt, was der Berater Stefan Wyer an der Tagung über das Lobbying sagte: «Ein guter Lobbyist setzt den Hebel dort an, wo Vorlagen ausgedacht werden – und er begleitet sie auf dem ganzen Instanzenweg.»