

# **Unternehmenslobbying im Bund**

Einflussmöglichkeiten im Gesetzgebungsprozess

Masterarbeit

eingereicht an der Universität Bern

Betreuender Dozent: **Prof. Dr. Fritz Sager**

Kompetenzzentrum für Public Management  
Schanzeneckstrasse 1  
CH-3001 Bern

von:

Marija Stosic  
aus Jagodina, Serbien  
07-210-636

Bern, 26.10.2015

## VORWORT

Ich möchte mich bei allen bedanken, die zum Gelingen dieser Masterarbeit beigetragen haben. Ich bedanke mich bei Prof. Dr. Fritz Sager für die Ideen, Inputs und seine offene Tür während der Erarbeitung der Arbeit.

Ein grosser Dank für den spannenden und lehrreichen Einblick in die Welt der Telekommunikation geht an upc cablecom und insbesondere an Jürg Aschwanden und Melissa Doffey. Ausserdem gebührt mein Dank Dr. oec. HSG Kurt Walser für seine Zeit und seinen tatkräftigen Beitrag zu meinem Verständnis des Untersuchungsfalls und der dahinterliegenden Finessen.

Bedanken möchte ich mich bei meiner Familie für die bedingungslose Unterstützung.

Schliesslich wäre diese Arbeit nicht möglich gewesen ohne die wachen Augen und den hellen Geist folgender Personen: Martina Cadalbert, Leonie Hürlimann, Anna Frey, Simone Grindat und Nikola Stosic.

Danke.

## ABSTRACT

Die vorliegende Arbeit befasst sich mit dem Lobbying von Unternehmen auf Bundesebene. Welche Einflussmöglichkeiten haben Unternehmen im Gesetzgebungs- oder Revisionsprozess? In welcher Phase werden die relevanten Entscheidungen gefällt und wo lohnt es sich für Unternehmen daher besonders, Ressourcen für die Interessenvermittlung einzusetzen? Diese Fragen sollen im Verlauf der Arbeit beantwortet werden. Dazu wurde, anhand der Revision des Fernmeldegesetzes 2006, der Prozess nachgezeichnet, der zum Endresultat führte. Dies soll es erlauben, die relevanten Akteure, sowie die entscheidenden Phasen im Gesetzgebungsprozess zu identifiziert und nach möglichen Handlungsspielräumen für Interessensvertreter von Unternehmen zu suchen.

Die Untersuchung hat ergeben, dass obwohl der vorparlamentarischen Phase eine wichtige Rolle für die Einbringung und Vermittlung von Interessen zukommt, die parlamentarische Phase unter gewissen Umständen aber genau so bedeutend sein kann. Besonders konfliktive politische Projekte mit schwankenden Positionen der zentralen Akteure, bieten Lobbyisten und Interessenvertretern zahlreiche formelle und informelle Einflussmöglichkeiten über den gesamten Prozess hinweg. Eine frühzeitige Wahrnehmung der Problemlage, wie auch eine systematische Vorbereitung, kann sich dabei für die spätere Lobbyingarbeit als ausschlaggebend erweisen.

# INHALTSVERZEICHNIS

<b>Vorwort</b> .....	<b>I</b>
<b>Abstract</b> .....	<b>II</b>
<b>Abbildungs- und Tabellenverzeichnis</b> .....	<b>III</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b> .....	<b>IV</b>
<b>1. Einleitung</b> .....	<b>1</b>
<b>2. Untersuchungsrahmen: Schweizerischer Gesetzgebungsprozess</b> .....	<b>4</b>
2.1. Besonderheiten des Gesetzgebungsprozesses .....	4
2.2. Phasen im Gesetzgebungs- und Revisionsprozess .....	5
2.2.1. <i>Vorparlamentarisches Verfahren</i> .....	8
2.2.2. <i>Parlamentarische Phase</i> .....	11
2.2.3. <i>Nachparlamentarische Phase</i> .....	13
<b>3. Theoretische Grundlagen</b> .....	<b>14</b>
3.1. Definitionen der wichtigsten Begriffe.....	14
3.1.1. <i>Interessenvertretung</i> .....	14
3.1.2. <i>Public Affairs</i> .....	15
3.1.3. <i>Lobbying</i> .....	16
3.1.4. <i>Abgrenzungen: Unternehmenslobbying</i> .....	17
3.2. Theoretische Ausgangslage.....	18
3.3. Politik als Tauschprozess .....	19
3.4. Einflussmöglichkeiten im Gesetzgebungsprozess.....	21
<b>4. Unternehmenslobbying in der Schweiz</b> .....	<b>23</b>
4.1. Gesetzliche Grundlage .....	24
4.2. Aufgaben und Portfolio des Lobbyisten.....	25
4.2.1. <i>Zielgruppen</i> .....	25
4.2.2. <i>Strategien</i> .....	27
4.2.3. <i>Massnahmen</i> .....	28
4.3. Zwischenfazit: Warum Firmen Lobbying betreiben (sollten) .....	29
<b>5. Empirische Analyse</b> .....	<b>31</b>
5.1. Einzelfallstudie.....	31
5.1.1. <i>Fallauswahl</i> .....	32
5.1.2. <i>FMG Revision 2003 – 2006</i> .....	32
5.2. Methodisches Vorgehen.....	40
5.2.1. <i>Datenerhebung</i> .....	40
5.2.2. <i>Qualitative Inhaltsanalyse</i> .....	42

5.3. Ergebnisse .....	45
5.3.1. Informationsvermittlung .....	45
5.3.2. Expertise .....	46
5.3.3. Interessenartikulation .....	47
5.3.4. Allianz.....	48
<b>6. Diskussion der Ergebnisse.....</b>	<b>50</b>
6.1. Konsequenzen der Revision .....	50
6.1.1. Unregelmässigkeiten im Verfahren .....	50
6.1.2. Entscheidende Phase .....	52
6.2. Einflussmöglichkeiten für Unternehmen.....	54
6.2.1. Einflussmöglichkeiten pro Phase.....	54
6.2.2. Genutzte Einflussmöglichkeiten .....	56
6.2.3. Potenzial für Lobbyingarbeit .....	57
<b>7. Fazit .....</b>	<b>59</b>
<b>Literaturverzeichnis.....</b>	<b>LXI</b>
<b>Rechtsquellenverzeichnis.....</b>	<b>LXVI</b>
<b>Anhang .....</b>	<b>LXVII</b>
<b>Selbständigkeitserklärung.....</b>	<b>LXXII</b>
<b>Einverständniserklärung.....</b>	<b>LXXIII</b>

## ABBILDUNGS- UND TABELLENVERZEICHNIS

<b>Abbildung 1</b> <i>Gesetzgebungs- bzw. Revisionsprozess auf Bundesebene</i> .....	7
<b>Tabelle 1</b> <i>Vier Dimensionen der Einflussmöglichkeiten</i> .....	21
<b>Tabelle 2</b> <i>Ablauf der FMG Revision. Eigene Darstellung</i> .....	35
<b>Tabelle 3</b> <i>Dimensionen der Einflussmöglichkeiten (angepasst)</i> .....	44
<b>Tabelle 4</b> <i>Übersicht über wichtigste Akteure</i> .....	51
<b>Tabelle 5</b> <i>Zusammenfassung der entscheidenden Phasen</i> .....	53
<b>Tabelle 6</b> <i>Übersicht über Einflussmöglichkeiten in den entscheidenden Phasen</i> .....	56

## ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

Art.	Artikel
Abs.	Absatz
Bakom	Bundesamt für Kommunikation
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
ComCom	Eidgenössische Kommunikationskommission
CVP	Christlich demokratische Volkspartei
FDP	Freisinnig-Demokratischen Partei
ggf.	gegebenenfalls
i.d.R.	in der Regel
i.e.S.	im engeren Sinn
IG	Interessengemeinschaft
KVF-N	Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrates
KVF-S	Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Ständerates
NR	Nationalrat
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
o.ä.	oder ähnliche
PVK	Parlamentarische Verwaltungskontrolle
SP	Sozialdemokratische Partei
SR	Ständerat
SVP	Schweizerische Volkspartei
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
vgl.	vergleiche
Weko	Eidgenössische Wettbewerbskommission
z.B.	zum Beispiel
zit. n.	zitiert nach

## 1. Einleitung

Politische Entscheidungen können einschneidende Folgen für Firmen und kritische Einflüsse auf ihre unternehmerischen Tätigkeiten haben. Über Gesetze und Verordnungen regelt der Staat nicht nur die Rahmenbedingungen für Märkte und darin tätige Unternehmen, sondern kann dadurch auch auf das Tagesgeschäft einwirken. Mit zunehmender Regulierungsdichte und Komplexität sind sich viele Unternehmen der Tatsache bewusst geworden, dass ihre Interessen stark von politischen Entwicklungen beeinflusst werden können. Ein aus Unternehmensperspektive negativer politischer Entscheid kann schwerwiegende Konsequenzen für eine Firma mit sich tragen. Unternehmensverantwortliche stehen heute vermehrt in der Pflicht, die politischen Entwicklungen zu verfolgen und wo nötig, die Unternehmensinteressen in den politischen Entscheidungsprozess einzubringen (vgl. Köppl, 2008, S. 200). Wo traditionellerweise Branchen- oder Wirtschaftsverbände die Interessenvertretung gegenüber dem Staat betrieben haben, sehen sich diese durch erhöhte Spezialisierung und Komplexität gewissen Schwierigkeiten gegenüber. Sie sind heute nicht mehr in der Lage, dezidierte Positionen einzunehmen; insbesondere da, wo sich differenzierte Interessen innerhalb ihrer Mitgliedschaft finden. Firmen verlassen sich nicht mehr alleine auf Verbände, sondern wenden sich für die Vertretung und Vermittlung ihrer Interessen vermehrt an Public Affairs Berater<sup>1</sup> oder schaffen eigene „ausenpolitische“ Abteilungen. So verbreitet sich die Ansicht weiter, dass es sich bei den politischen Entscheidungsträgern mit um die wichtigsten Stakeholder eines Unternehmens handelt (Gallati, 2005, S. 80). Durch Lobbying bei den zentralen Akteuren versuchen Unternehmen ihren Interessen im politischen Entscheidungskomplex Gehör zu verschaffen. Diese Lobbyingarbeit ist allerdings immer auch mit einem Ressourcenaufwand verbunden. Es müssen wiederholt Entscheidungen darüber getroffen werden, welche Ressourcen wo eingesetzt werden sollen. Für dieses Abwägen muss zunächst Wissen darüber bestehen, auf welcher Ebene die relevanten politischen Entscheidungen gefällt werden. „*Je früher, desto besser*“ ist eine Aussage, die sich in vielen Lobbying Ratgebern und Praxisbüchern findet (so bspw. bei Baeriswyl, 2005; Eckhart, 2011, Schuster & Üster 2015). Gemeint ist damit, dass der Lobbyist so früh wie möglich ansetzen soll, wenn er die Interessen seines Auftraggebers effizient durchbringen will. Das setzt eine vertiefte Auseinandersetzung mit den Prozessen aber auch den wichtigsten Akteuren voraus. Besteht dieses Wissen, stellt sich die Frage nach den Möglichkeiten einer Firma, ihre Interessen

---

<sup>1</sup> Aus Gründen der besseren Lesbarkeit werden die männlichen und weiblichen Formen in wahlloser Folge verwendet.



nicht nur einzubringen, sondern idealerweise auch durchzusetzen. Daher besteht die Forschungsfrage der vorliegenden Arbeit aus zwei Teilen:

*Welche Einflussmöglichkeiten haben Unternehmen im Gesetzgebungsprozess und welche Phase ist dabei entscheidend?*

Theoretische Überlegungen zur Interessenvermittlung (z.B. bei Buholzer, 1998; Levine & White, 1961 oder auch Priddat & Speth, 2007), aber auch praktische Betrachtungen zum Lobbying (bspw. bei Köppl, 2008; Wehrmann, 2007 oder auch Hugi & Kaufmann, 2014), sollen zur Beantwortung des ersten Teils der Frage herangezogen werden. Ziel ist es hier zunächst, mögliche Einflussformen zu bestimmen. Hier werden vier Dimensionen der Einflussmöglichkeiten im Gesetzgebungsprozess dargestellt, welche im Übergang zum zweiten Teil der Forschungsfrage durch Zielgruppen, Adressaten, Strategien und Massnahmen konkretisiert werden.

Den Untersuchungsrahmen der vorliegenden Arbeit bildet der Gesetzgebungs- bzw. Revisionsprozess<sup>2</sup> auf Bundesebene. Gesetzgebung wird nötig, wo sich unterschiedliche Interessen entgegenstehen (Fasel, 2005, S. 129). Das politische System der Schweiz erlaubt und fördert die Beteiligung und den breiten Einbezug dieser Interessen im Prozess der Gesetzgebung. Das erfolgt einerseits auf formale Art im Rahmen von Konsultationsverfahren (namentlich der Vernehmlassung sowie Anhörungen). Andererseits sind Schweizer Politiker traditionell eng mit wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Akteuren verbunden. Dies macht die Interessenvermittlung über informelle Kanäle und Kontakte zu den Entscheidungsträgern möglich (Hugi & Kaufmann, 2014, S. 10).

Die Arbeit setzt sich mit der Interessenvertretung durch unternehmenseigene Lobbyisten auseinander. In der Untersuchung wurden auswärtige Beratungsfirmen berücksichtigt. Die Resultate könnten aber teilweise auch auf auswärtige Berater übertragen werden. Es interessiert das Lobbying von Unternehmen auf Bundesebene. In der Untersuchung findet zwar die Interessenvertretung durch Verbände Erwähnung, wird jedoch nicht systematisch erfasst. Zu letzteren finden sich zahlreiche Studien mit theoretischem und praktischem Bezug (bspw. Winter, 2007). Diese wurden für die vorliegende Arbeit berücksichtigt, die Resultate daraus können allerdings nicht eins zu eins auf die Lobbyingtätigkeit von Unternehmen übertragen werden. Hier versucht

---

<sup>2</sup> Aus Gründen der besseren Lesbarkeit werden die Begriffe Gesetzgebungsprozess und Gesetzesrevisionsprozess in der vorliegenden Arbeit abwechselnd in wahlloser Reihenfolge verwendet.

die Arbeit anzusetzen und aus einer praktischen, unternehmensbezogenen Perspektive heraus die Forschungsfrage zu beantworten.

Der Grundstein der vorliegenden Arbeit wurde im Rahmen eines sechsmonatigen Praktikums in der Abteilung Government Affairs bei der Firma *upc cablecom* gelegt. Dabei war eines der betreuten Projekte die Identifikation zentraler Stakeholder im Zusammenhang mit der bevorstehenden Revision des Fernmeldegesetzes (FMG). Aus diesem Projekt heraus entstand die Idee, den Prozess der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung anhand des Gesetzgebungsprozess nachzuzeichnen. Das Ziel sollte sein, die wichtigsten Adressaten, sowie die entscheidende Phase des Prozesses zu identifizieren, welche für die laufende und bevorstehende Lobbyingtätigkeit interessant und relevant sein können.

Um diese Frage zu beantworten, wird zunächst der Gesetzgebungs- bzw. Revisionsprozess detailliert nachgezeichnet (Kap. 2). Konkret wird der komplette Prozess in die vorparlamentarische, die parlamentarische und die nachparlamentarische Phase geteilt und für jede dieser Phasen die wichtigsten Schritte dargelegt. Es sollen dabei die wichtigsten Akteure und formellen Mechanismen identifiziert werden. Mit Hilfe theoretischer, wie auch praxisbezogener Sekundärliteratur, werden sodann vier Dimensionen von Einflussmöglichkeiten hergeleitet (Kap. 3). Überlegungen zu Zielgruppen, Adressaten, Strategien und konkreten Massnahmen füllen diese Dimensionen mit Faktoren, welche für die empirische Untersuchung anhand eines Einzelfalles verwendet werden (Kap. 4). Die FMG Revision von 2006 bietet sich als Untersuchungsfall an (Kap. 5). Die Gesetzesvorlage musste von der Auslösung bis zur Schlussabstimmung sämtliche Hürden des Gesetzgebungsprozesses nehmen; ausserdem begleiteten erhebliche Lobbyingtätigkeiten von Seiten der interessierten Akteure die Entscheidungsfindung bis zum Schluss. Der Fall wird, mit Blick auf die relevanten Akteure und die entscheidende Phase, detailliert rekonstruiert. Dazu wurden neben amtlichen Dokumenten insbesondere auch die Protokolle der Kommissionen für Verkehr und Telekommunikation (KVF) des National- und Ständerates, wie auch die Protokolle der Plenarsitzungen der beiden Räte analysiert. Zur Ergänzung und Lückenfüllung wurde zudem ein Interview mit einem Beteiligten geführt. Die Diskussion der Ergebnisse zeigt auf, dass für den vorliegenden Fall nicht nur eine Phase entscheidend war (Kap. 6). Es wird verdeutlicht werden, dass obwohl die Weichen bereits in der vorparlamentarischen Phase gelegt worden sind, dem Lobbying in der parlamentarischen Beratung, dennoch eine gewichtige Rolle zukam. Die Schlussfolgerungen werden im Fazit zusammengefasst.

## 2. Untersuchungsrahmen: Schweizerischer Gesetzgebungsprozess

Den Untersuchungsrahmen der vorliegenden Arbeit bildet der Entscheidungsprozess der Gesetzgebung bzw. Gesetzesrevision auf Bundesebene in der Schweiz. Bei der Gesetzgebung handelt es sich um einen eminent politischen Prozess, in dem geplante Erlasse oder Änderungen nicht nur sachlich richtig, rechtmässig und verständlich, sondern – aufgrund der Besonderheiten des schweizerischen Politiksystems – auch konsensfähig sein müssen (Bundesamt für Justiz, 2007, S. IV). Zunächst werden deshalb diese Besonderheiten des schweizerischen Gesetzgebungsprozess betrachtet. Der Fokus liegt dabei vor allem auf denjenigen Eigenheiten, welche Einfluss auf die Lobbyingtätigkeit von Firmen haben können. In einem zweiten Schritt wird die Gesetzgebung in Phasen aufgeteilt und danach analysiert, welche formalen Regeln diesen zugrunde liegen, welches die zentralen Akteure sind und welche Resultate sie hervorbringen.

### 2.1. Besonderheiten des Gesetzgebungsprozesses

Dem Gesetzgebungsprozess in der Schweiz kommen im Vergleich zu anderen parlamentarischen Demokratien einige Besonderheiten zu. Diese finden sich zunächst in der grossen Bedeutung der vorparlamentarischen Phase. Hier findet in formalisierten Verfahren ein breiter Einbezug verschiedener Akteure statt. Dieser zielt darauf ab, konfliktive Interessen möglichst in einem Kompromiss zusammenzuführen. Die Einbindung dieser Interessen geschieht vorwiegend über die Vernehmlassung, bei der betroffene und interessierte Kreise ihre Anliegen und Einwände zu einem geplanten politischen Projekt einbringen können. Durch das Einbringen von Sachverstand und die Berücksichtigung der Interessen von Betroffenen erhöhen sich sowohl die Qualität, Legitimität wie auch die Akzeptanz der zugrundeliegenden Regelungen (Sägesser, 2006, S. 28; Müller & Uhlmann, 2013, S. 104). „Die Schweizerische Referendumsdemokratie ist in besonderem Masse auf Konsens zwischen allen politisch einflussreichen Organisationen angewiesen, weil nur breit abgestützte Vorlagen ‚referendumssicher‘ sind“ (Müller & Uhlmann, 2013, S. 24). Deshalb werden insbesondere auch referendumsfähige Gruppen in die Entscheidungsfindung integriert.

Schweizer Parlamentarier gelten als Milizparlamentarier. Damit herrscht das Ideal vor, dass National- und Ständeräte neben ihrem Amt auch einer beruflichen Tätigkeit nachgehen. Obwohl dieses Ideal in Realität nur noch bedingt zutrifft, spielt das Milizsystem dennoch eine wichtige Rolle, was die Meinungsbildung der Parlamentarier angeht (Linder, 2005, S. 204).

Einerseits sind sie in Ausübung eines Berufes häufig auch Vertreter von spezifischen Interessen. So finden sich unter den Parlamentarier Verwaltungsräte von Banken oder Spitälern, Präsidenten von Gewerkschaften oder auch politische Berater grosser Unternehmen (Spring, 2005, S. 16). Andererseits sind die Milizparlamentarier aufgrund der grossen Vielfalt an Themen und Dossiers auf Informationen angewiesen. Diese bekommen sie einerseits von der Bundesverwaltung, andererseits aber auch von Akteuren ausserhalb des politischen Systems.

Schliesslich bieten weit ausgebaute direkt-demokratische Rechte die Möglichkeit einer Nachkontrolle von Entscheidungen durch das Volk. Im Falle eines Gesetzes besteht auf Bundesebene mit den Instrumenten des obligatorischen oder fakultativen Referendums, die Möglichkeit ein vom Parlament verabschiedetes Geschäft im letzten Moment noch zu Fall zu bringen. Die Besonderheiten lassen sich deshalb nur im Zusammenspiel betrachten: Akteure sind bereit, Kompromisse einzugehen, um einen (möglichen) Volksentscheid zu verhindern. Gentinetta (2014, S. 169) spricht hier vom Referendum als „Damoklesschwert“, welches über praktisch jedem Vorhaben hängt und so politische Kompromisslösungen nötig macht. Durch das Einbringen ihrer Expertise, relevanter Information und ihrer Beteiligung am Gesetzgebungsprozess tragen externe Akteure zu dessen Gestaltung bei. Gleichzeitig versuchen sie aber auch eigene Interessen durchzubringen. Krumm (2013, S. 158) spricht daher vom Gesetzgebungsprozess als einem Tausch von Inhalten gegen Zustimmung zwischen den Beteiligten.

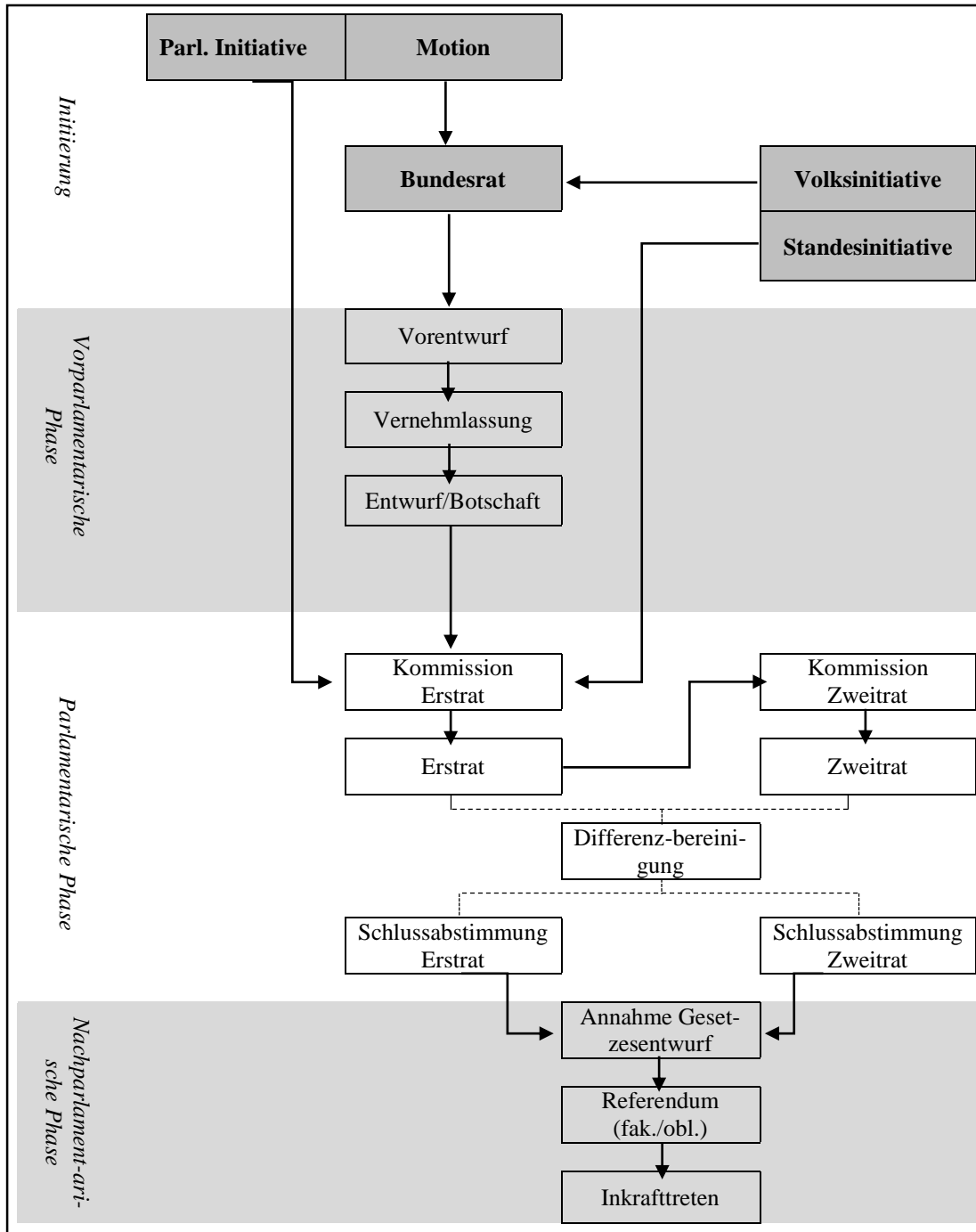
## 2.2. Phasen im Gesetzgebungs- und Revisionsprozess

Das Gesetzgebungsverfahren wird von verschiedenen Autoren in Sequenzen unterteilt. Grob wird zwischen dem vorparlamentarischen und dem parlamentarischen Verfahren unterschieden, wobei je nach Detaillierung innerhalb dieser beiden Verfahren mehrere Schritte unterschieden werden. Für die vorliegende Untersuchung wird der Gesetzgebungs- bzw. Revisionsprozess in Anlehnung an Linder (2005) und Tschannen (2011), sowie den Gesetzgebungsleitfaden des Bundesamtes für Justiz (2014) in die vorparlamentarische Phase, die parlamentarische Phase und die nachparlamentarische Phase unterteilt. Linder (2005, S. 305-309) spricht dabei von fünf Entscheidungskomplexen, die den politischen Entscheidungsprozess auf Bundesebene ausmachen und jeweils aufeinander bezogen sind. Tschannen (2011, S. 581-584) teilt den Prozess der Gesetzgebung dagegen in 7 Schritte: die Initiierung, die vorparlamentarische Phase bestehend aus der Ausarbeitung des Vorentwurfs, dem Vernehmlassungsverfahren und der Ausarbeitung des Entwurfs; darauf folgend die parlamentarische Phase mit der Behandlung

des Geschäftes durch die Bundesversammlung, die Publikation der Referendumsvorlage und dem Referendumsvorbehalt und schliesslich der nachparlamentarischen Phase mit der Publikation und dem Inkrafttreten des Erlasses.

Im Folgenden werden die einzelnen Phasen genauer betrachtet und es wird dargelegt, wie diese jeweils ausgelöst werden, wer die wichtigsten Akteure sind, was formell in der jeweiligen Phase entschieden wird und was als Produkt herauskommt. Abbildung 1 fasst diese Elemente übersichtsartig zusammen. Eine Gesetzesänderung oder ein Erlass muss dabei nicht zwangsläufig dem skizzierten Ablauf entsprechen. Der Verlauf hängt nicht zuletzt mit der betroffenen Materie und v.a. auch mit der Komplexität und Konfliktivität des Themas zusammen.

**Abbildung 1** Gesetzgebungs- bzw. Revisionsprozess auf Bundesebene. Eigene Darstellung in Anlehnung an das Schweizer Parlament (2015a).



## 2.2.1. Vorparlamentarisches Verfahren

### *Initiierungsphase*

Ein Gesetzeserlass oder eine Gesetzesänderung können durch verschiedene Akteure und formale Vorgänge ausgelöst werden. Alle Mitglieder der Bundesversammlung haben ein generelles Recht, neue Erlasse, Änderungen oder Aufhebung bestehender Gesetze zu initiieren. Ein solches Initiativrecht kommt ebenfalls jeder Fraktion, parlamentarischen Kommission, dem Bundesrat und den Kantonen mittels Standesinitiative zu. Des Weiteren kann die Initiierung eines neuen Gesetzes indirekt vom Volk kommen, das mittels Volksinitiative einen entsprechenden Auftrag zum Gesetzeserlass oder –änderung erteilt (vgl. Lüthi, 2014, S. 175).

Gemäss Linder (2005, S. 208) gehen heute mehr als 40 Prozent der Verfassungs- und Gesetzgebungsvorlagen auf Anregungen des Parlaments zurück. Das Parlament hat zwei generelle Möglichkeiten, ein neues Gesetz bzw. eine Gesetzesänderung auf den Weg zu bringen: mittels eines parlamentarischen Vorstosses oder mittels einer parlamentarischen Initiative. Parlamentarische Vorstösse, genauer Motionen oder Postulate, beauftragen den Bundesrat, einen Gesetzesentwurf oder die Änderung entsprechender Gesetzesteile vorzulegen. Die Motion ist dabei ein verbindlicher Auftrag an den Bundesrat. Damit eine Motion gültig wird, ist die Zustimmung beider Räte zum jeweiligen Vorstoss zwingend. Erst wenn beide Räte der Motion zugestimmt haben, wird der Auftrag für den Bundesrat verbindlich. Dagegen bedarf ein Postulat nur der Zustimmung des jeweiligen Rates, in dem der Vorschlag eingereicht worden ist. Das Postulat beauftragt den Bundesrat zur Prüfung der Sachlage im Hinblick auf die Notwendigkeit einer Neuregelung oder Änderung bestehender Gesetze. Der Bundesrat legt dabei einen Bericht vor über die erfragte Sachlage und gegebenenfalls die nötigen weiteren Schritte (Häfelin et al. 2008, S. 469; 536).

Die zweite Möglichkeit, wie das Parlament neue Gesetze initiiert, ist die Parlamentarische Initiative im engeren Sinn. Hierbei kann jedes Ratsmitglied, jede Fraktion und jede parlamentarische Kommission einen ausgearbeiteten Gesetzesentwurf vorlegen und so den – sonst von der Exekutive und ihrer Verwaltung beherrschten – vorparlamentarischen Prozess teilweise umgehen. Das Parlament übernimmt hierbei anstelle der Exekutivverwaltung die Führung in der vorparlamentarischen Phase (Bundesamt für Justiz, 2014, S. 97).

Die parlamentarische Initiative wurde vor allem aus der Überlegung heraus eingeführt, dem befürchteten, schwindenden Einfluss des Parlaments auf das Gesetzgebungsverfahren etwas entgegenzuwirken (Häfelin et al. 2008, S. 470). Die parlamentarische Initiative ist heute ein

beliebtes Instrument: Jedes fünfte Bundesgesetz, bzw. jede fünfte Gesetzesänderung ging in der Legislaturperiode 2003 – 2007 auf eine parlamentarische Initiative zurück. Als weiterer Versuch, die Handlungsmöglichkeiten des Parlaments zu stärken, wurde mit dem 2003 in Kraft getretenen Parlamentsgesetz beschlossen, dass mehrheitsfähige Motionen und parlamentarische Initiativen im Rat prioritär behandelt werden sollen. Dabei handelt es sich meist um Kommissionsvorstösse. Dies hat wiederum die individuellen Vorstösse der Parlamentarier etwas geschwächt: „Wer erfolgreich sein will, verzichtet daher besser auf die Einreichung eines – voraussichtlich erfolglosen – Vorstosses unter seinem Namen, sondern versucht sein Anliegen in der zuständigen Kommission einzubringen“ (Lüthi, 2014, S. 176).

### *Ausarbeitungsphase*

Der zweite Teilschritt der vorparlamentarischen Phase wird durch die Verwaltung geleitet und beeinflusst. Die verwaltungsinternen Konsultationsprozesse der Ämterkonsultation und des Mitberichtsverfahrens dienen dazu, Sachverstand zu bündeln, bestehende Differenzen innerhalb der Exekutive zu bereinigen und einen entscheidungsbereiten Antrag vorzubereiten. Die beiden Verfahren sollen schliesslich die Koordination der Verwaltungs- und Regierungstätigkeit erleichtern. Die Führung liegt hierbei beim zuständigen Bundesamt (Häfelin et al., 2008, S. 537). Im Rahmen des verwaltungsinternen Mitberichtsverfahrens erheben betroffene oder interessierte Stellen Einwendungen oder machen auf Mängel in den jeweiligen Entwürfen aufmerksam. Der Bundesrat berücksichtigt eingebrachte Stellungnahmen bei der weiteren Bearbeitung des Entwurfes (Müller & Uhlmann, 2013, S. 99).

Die Bereinigung von Entwürfen unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Ämterkonsultation und Mitberichtsverfahren, sind mit einem erheblichen Zeitbedarf der Verwaltung verbunden. Dasselbe gilt für die parallele Redaktion und Übersetzung der Entwürfe in die Amtssprachen. Der Zeitaufwand wird umso grösser, je umstrittener eine Vorlage innerhalb der Verwaltung ist: je kontroverser das Thema, desto mehr interessierte Stellen äussern sich dazu.

### *Vorentwurf*

Die Verwaltung erstellt den Vorentwurf, welcher ggf. durch Expertenkommissionen weiterbearbeitet bzw. ergänzt wird. Letztere werden in der Regel vom Bundesrat auf Vorschlag des zuständigen Departementschefs ernannt. Ihre Aufgabe beinhaltet die Erstellung eines Gesetzes- bzw. Änderungsentwurfes samt Bericht. Dabei soll externes Fachwissen, aber auch politisch relevante und repräsentative Positionen eingebracht werden. Expertenkommissionen werden



nicht für jedes Geschäft eingesetzt. Sie werden vorwiegend bei konfliktreichen Vorhaben beigezogen. Die Kommissionen agieren dabei unter Ausschluss der Öffentlichkeit. (Linder, 2005, S. 305-209; Vögeli, 2007, S. 12; Bundesamt für Justiz, 2014, S. 30).

Von der Arbeit der Expertenkommissionen zu unterscheiden sind informelle Anhörungen beim zuständigen Bundesamt. Diese werden allerdings oft auch in der Phase des Vorentwurfes, also vor dem ersten öffentlichen Schritt – der Vernehmlassung – durchgeführt. Anhörungen dienen der Verwaltung dazu, Verbände, Kantone und interessierte Dritte, frühzeitig zu anstehenden Geschäften anzuhören und die politischen Gemütslagen auszuloten (PVK, 2011, S. 14).

### *Vernehmlassung*

Das Vernehmlassungsverfahren wird in der Regel durch den Bundesrat, oder im Falle einer parlamentarischen Initiative durch die zuständige parlamentarische Kommission eröffnet. Das Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfahren (VIG) regelt in Art. 3 diejenigen Fälle, in denen eine Vernehmlassung durchgeführt wird. Bei der Vernehmlassung handelt es sich um das einzige öffentliche Verfahren der vorparlamentarischen Phase, wobei sämtliche Unterlagen, Stellungnahmen der Teilnehmer und Berichte über die Ergebnisse öffentlich verfügbar sind (Müller & Uhlmann, 2013, S. 102). Das Gesetz umschreibt diejenigen Adressaten, welche eingeladen werden müssen. Zu den ständigen Adressaten zählen neben den Kantonen, die politischen Parteien, gesamtschweizerische Dachverbänden der Gemeinden, Städten und Berggebieten sowie der Wirtschaft (vgl. Art. 4 Abs. 2 VIG). Als nicht ständige Adressaten werden jeweils im Einzelfall interessierte Kreise eingeladen. Eine Auswertung der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle hat gezeigt, dass über 90 Prozent der Teilnehmer an Vernehmlassungen zu den nicht ständigen Adressaten gehören (PVK, 2011, S. 72).

Die Vernehmlassung bildet den ersten formellen Zugang Dritter zum Prozess der Gesetzgebung. Sie dient zunächst dazu, Mängel der Vorlage – namentlich Unklarheiten, Widersprüche, unerwünschte Nebenwirkungen oder auch mögliche Vollzugshindernisse - aufzudecken. Ziel des Vernehmlassungsverfahrens ist es, die politische Tragbarkeit einer Vorlage sicherzustellen und so das Risiko eines Referendums möglichst zu minimieren. Dazu muss die politische Macht einzelner betroffener Akteure entsprechend gewichtet werden (Linder, 2005, S. 306; Sägesser, 2006, S. 26-29; vgl. Müller & Uhlmann, 2013, S. 102).

### *Überprüfung und Botschaft des Bundesrates*

Den letzten Schritt im vorparlamentarischen Verfahren bilden die Überprüfung des Entwurfs und die Botschaft des Bundesrates. Darin wird der Erlassentwurf begründet und einzelne Bestimmungen kommentiert. Ausserdem werden die im vorparlamentarischen Verfahren diskutierten Standpunkte, die Vollzugstauglichkeit und mögliche Auswirkungen auf Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt aufgenommen. Das vorparlamentarische Verfahren wird durch die Unterbreitung der Botschaft und des Antrag des Bundesrates an die Bundesversammlung abgeschlossen. Botschaft und Antrag werden sodann im Bundesblatt veröffentlicht (Tschannen, 2011, S. 584; vgl. auch Art. 141 Abs. 2 lit. a-i ParlG).

### *2.2.2. Parlamentarische Phase*

#### *Vorberatung*

Das parlamentarische Beratungsverfahren wird durch die Vorberatung in den zuständigen Kommissionen der beiden Räte eröffnet. Hier wird ein Grossteil der parlamentarischen Arbeit vollbracht: Die zentralen Punkte werden in den vertraulichen Kommissionen beraten und beschlossen. Dadurch kommt den Kommissionen ein grosser Einfluss auf die Entscheide des Plenums zu (Lüthi, 2014, S. 174). Während es im Plenum nur selten möglich ist, eine detaillierte Beratung zu einem Geschäft durchzuführen, bietet sich der intimere Rahmen der Kommissionen für intensive Diskussionen und die Ermittlung eines tragfähigen Kompromisses an. Beide Kammern verfügen zusammen über 20 ständige Kommissionen. Die vordringliche Aufgabe der parlamentarischen Kommissionen ist es, Ratsgeschäfte zu beraten, dem jeweiligen Rat Bericht zu erstatten und einen Antrag über den weiteren Verlauf zu stellen (Häfelin et al. 2008, S. 464).

Die Kommissionen beraten die vom Bundesrat unterbreiteten Gesetzesvorlagen artikelweise. Hier können Kommissionsmitglieder Anträge für inhaltliche Änderungen stellen. Im Falle einer Initiierung eines Gesetzeserlasses durch eine parlamentarische Initiative, erarbeitet die Kommission den Entwurf zum entsprechenden Geschäft selbst. In der Erfüllung ihrer Aufgabe kommt den Kommissionen ein weitreichendes Informationsrecht zu: Sie können von Gesetzes wegen Auskünfte einholen, haben Einsichtsrechte und Untersuchungsbefugnisse (Häfelin et al., 2008, S. 537; Lüthi, 2014, S. 176; vgl. auch Art. 150 ParlG). Die Ratspräsidenten entscheiden darüber, welche Kommission und dadurch auch welcher Rat als erste über ein Geschäft beraten. Die Vorberatung wird durch einen Kommissionsbericht und Antrag an die Bundesversammlung abgeschlossen. Den nächsten Schritt stellt die Beratung im National- und Ständerat dar.

Seit dem Übergang vom System der ad-hoc Kommissionen im Jahr 1992 ist auffällig geworden, dass Kommissionen in ihren Beratungen kritischer gegenüber der Exekutive geworden sind und deren Vorentwürfe häufiger abändern. Die Räte folgen in etwa 95 Prozent der Fälle den Anträgen ihrer Kommissionen. Dabei handelt es sich beim Antrag, der an den Rat gestellt wird, um den Mehrheitsantrag. In der Kommission unterlegene Anträge können in der Ratsdebatte als Minderheitenanträge nochmals vorgebracht werden. (Lüthi, 2014, S. 177; vgl. Art. 84 Abs. 2 ParlG).

### *Plenardebatte und Schlussabstimmung*

National- und Ständerat beraten räumlich und zeitlich getrennt voneinander über ein Geschäft, wobei die Beratungen beider Kammern grundsätzlich öffentlich sind. Bei der Beratung und Schlussabstimmung trifft das Parlament die endgültige Entscheidung über eine Vorlage. Obwohl die Kommissionen den Grossteil in der Vorberatung diskutieren, können in dieser Phase noch erhebliche Änderungen am Entwurf getätigt werden. „Das Parlament greift heute mehr in die Gesetzgebung ein als vor 20 Jahren“ (Linder, 2005, S. 210). Es beschränkt sich dabei allerdings nicht auf blosse Detailkorrekturen, sondern trifft vermehrt auch Grundsatzentscheide und behandelt zentrale Einzelfragen im Kern. (Häfelin et al. 2008, S. 463).

Zur Eröffnung der Beratung erfolgt die Eintretensdebatte. Dabei entscheiden die Räte, ob sie auf ein Geschäft eintreten, dieses also überhaupt beraten wollen. Auf die Eintretensdebatte kann verzichtet werden, wenn von der Kommission keine Anträge auf Nichteintreten vorliegen (Art. 45 Abs. 1 GRN). Wird Eintreten beschlossen, folgt die Detailberatung. In der Ratsdebatte hat jedes in der Kommission unterlegene Ratsmitglied die Gelegenheit, sein Anliegen als Minderheitsantrag vorzubringen. „[Auch] jedes einzelne Ratsmitglied sowie die Fraktionen, die sich nach der Kommissionsphase mit den Entwürfen auseinandersetzen, haben das Recht, in der Plenumsphase noch Abänderungsanträge zur Diskussion zu stellen“ (Lüthi, 2014, S. 177).

Damit es zu einem Parlamentsbeschluss kommen kann, braucht es die Zustimmung des National- und Ständerates zu einem Geschäft. Nachdem in der Detailberatung Anträge angenommen oder Änderungen angebracht worden sind, wird in der Gesamtabstimmung im Rat über das Geschäft befunden, bevor das es zum zweiten Rat geht. Im Falle von abweichenden Positionen der beiden Räte, kommt es zum Differenzbereinigungsverfahren. Dabei geht das Geschäft zunächst an die erstbehandelnde Kammer, zur erneuten Diskussion der umstrittenen Punkte zurück. Nach sechs Beratungen ohne gemeinsame Lösung wird eine Einigungskonferenz einberufen, die mit je dreizehn Mitgliedern beider Räte besetzt wird (Häfelin et al. 2008, S. 471). Ihre Aufgabe ist es, eine Verständigungslösung zu finden, welche erneut in den beiden Räten

diskutiert wird. Wenn auch auf diese Lösung nicht eingegangen wird, wird das Geschäft abgeschrieben. Dies ist im Zeitraum 2000 bis 2014 in zehn Fällen vorgekommen (Parlamentdienste, 2014). Wurde ein Geschäft durchberaten und der definitive Wortlaut gutgeheissen, kommt es in beiden Räten zur Schlussabstimmung. Wird das Geschäft zu diesem Zeitpunkt von einem der Räte verworfen, gilt die Vorlage als nicht zustande gekommen und wird von der Geschäftsliste gestrichen (Schweizer Parlament, 2015b).

### *2.2.3. Nachparlamentarische Phase*

#### *Referendumsvorbehalt*

Kommt eine Einigung auf ein Geschäft im Parlament zustande, stellt die letzte Hürde die potentielle Nachkontrolle durch ein (fakultatives oder obligatorisches) Referendum dar. Obwohl die Gesetzesentwürfe und Parlamentsentscheide auf einen möglichst breiten Konsens abzielen, stellt das Endresultat meist einen Kompromiss dar, mit dem nicht alle zufrieden sind. Daher kommt es vor, dass dagegen dennoch das Referendum ergriffen wird (vgl. Sägesser, 2006, S. 34-35).

#### *Inkraftsetzung*

Nach Verstreichen der Referendumsfrist oder erfolgtem Referendum kann das Gesetz in Kraft treten. Dazu wird es in der amtlichen Sammlung des Bundesrechts veröffentlicht. Mit dem Inkrafttreten entfaltet das Gesetz schliesslich seine rechtliche Wirkung. Der Zeitpunkt des Inkrafttretens wird dabei meist im Gesetz selbst geregelt (Bundesamt für Justiz, 2014, S. 97).

### 3. Theoretische Grundlagen

Für den weiteren Verlauf der Untersuchung ist es zunächst wichtig, die unterschiedlichen Verwendungen der Begriffe *Interessenvertretung*, *Lobbying*, sowie von Überbegriffen wie *Public Affairs* oder *Government Relations* herzuleiten bzw. für die Arbeit zu definieren. Ausserdem soll eine Abgrenzung des Firmenlobbying zu anderen Arten der Interessenvertretung – namentlich durch Verbände – vorgenommen werden. Zusätzlich wird in diesem Kapitel definiert, was unter *Einflussmöglichkeiten* im Rahmen dieser Untersuchung zu verstehen ist. Des Weiteren sollen die theoretischen Grundlagen des Lobbying erläutert und ein Überblick über den Forschungsstand vermittelt werden. Daraus sollen Annahmen über die Einflussmöglichkeiten von Firmen im Gesetzgebungsprozess aufgestellt werden, welche als roter Faden für die weitere Untersuchung dienen sollen.

#### 3.1. Definitionen der wichtigsten Begriffe

Lobbying bezieht sich allgemein auf eine kontinuierliche und systematische Einflussnahme von Interessen auf den politischen Entscheidungsprozess (Hofmann et al., 2010, S. 136). Es gibt nicht die eine Definition zum Lobbying, vielmehr finden sich zahlreiche Begriffsdefinitionen, welchen den Begriff, je nach Kontext, als Handlung, Strategie oder auch Massnahme verwenden. Klassischerweise wurde Lobbying v.a. im Zusammenhang mit der Arbeit von Interessengruppen, insbesondere Verbänden, betrachtet. Die Arbeit letzterer unterscheidet sich in zentralen Punkten allerdings deutlich von der Lobbyingtätigkeit von Unternehmen. Darauf soll nach den einleitenden Definitionen eingegangen werden.

##### 3.1.1. *Interessenvertretung*

Interessenvertretung heisst zunächst, dass bestimmte Interessen eines Akteurs gegenüber anderen Akteuren vorgebracht werden. Interessenvertretung wird oft auch mit der Interessengruppe gleichgestellt. Letztere definiert etwa Buholzer (1998, S.10) als intermediäre Organisationen, die zwischen einzelnen Individuen und den politischen Entscheidungsträgern stehen. Dieser Fokus bezieht sich daher vorwiegend auf die klassische Interessenvertretung durch Verbände. Dies ist mit ein Grund, weshalb die Begriffe Lobbying und Interessenvertretung teilweise unterschiedlich verwendet werden. Diese begriffliche Differenzierung wird im Rahmen dieser

Arbeit jedoch nicht verwendet werden. Deshalb werden die beiden Begriffe Lobbyist und Interessenvertreter im Folgenden synonym verwendet. Ein Lobbyist vertritt immer auch ein Interesse, sei es das eines Unternehmens, von Konsumenten, Arbeitnehmern, Arbeitgebern oder einer Nichtregierungsorganisation. Daher wird die Trennung der Begriffe für wenig sinnvoll erachtet. Vielmehr werden, in Anlehnung an Köppl (2000, S. 120), die beiden Begriffe nebeneinander betrachtet. Lobbying wird sodann als Ausgestaltung der allgemeinen Interessenvertretung verstanden. Während Lobbying einzelne, konkrete Interessen und Forderungen vertritt, sorgt die Interessenvertretung für eine *andauernde, gesamtgesellschaftlich relevante Vertretung* bestimmter Interessen.

In der vorliegenden Arbeit wird Interessenvertretung als allgemeine Bündelung und andauernde Vorbringung bestimmter Interessen verstanden. Interessenvertretung gilt somit als Überbegriff des spezifischeren Lobbying.

### 3.1.2. *Public Affairs*

Public Affairs stellt den Umgang mit den *öffentlichen Angelegenheiten* des Unternehmens dar. Es bezieht sich auf das Management von nicht-kommerziellen Beziehungen des Unternehmens mit Politik, Wirtschaft und der Gesellschaft. Daher ist in diesem Zusammenhang auch von der Aussenpolitik des Unternehmens die Rede. Public Affairs bezieht sich selten auf das eigentliche Tagesgeschäft einer Firma, sondern gliedert sich in die übergeordnete Strategie ein. „Zu den Tätigkeitsfeldern gehören das Management von Issues und Stakeholdern, das Management der Beziehungen zu Politik und Verwaltung sowie konkretes Lobbying“ (Friedl, 2015, S. 1185). Die Public Affairs aber wird auch mit der Corporate Governance<sup>3</sup> des Unternehmens, also den Grundsätzen der Unternehmensführung, in Verbindung gebracht. Public Affairs wird dabei als ein Grundsatzentscheid dargestellt, der regelt, „bei welchen politischen Themen sich das Unternehmen (nicht) exponieren soll und welche unternehmensrelevanten Anspruchsgruppen man in den Stakeholder-Dialog mit aufnimmt“ (Hugi & Kaufmann, 2014, S. 11).

Nohlen und Grotz (2011, S. 500-501) übersetzen Public Affairs als *Politikkontaktarbeit* und verorten den Begriff so im Themenfeld der politischen Kommunikation. Dabei wird zwischen Public Affairs und Government Relations unterschieden. Letztere fokussieren sich auf die Beeinflussung der Gesetzgebung und sind auch als legislatives Lobbying definiert. Die vorliegende Arbeit hat das Gesetzeslobbying zum Gegenstand, bezieht allerdings Grundsätze der

---

<sup>3</sup> Die Autoren verwenden Corporate Governance als Innenpolitik des Unternehmens (Hugi & Kaufmann, 2014, S.11).

Public Affairs in die Untersuchung mit ein. Auf die begriffliche Unterscheidung wird deshalb im Rahmen dieser Arbeit verzichtet. Public Affairs kennt zahlreiche, umfassende Instrumente, welche durch das Public Affairs Management organisiert werden. Darunter findet sich gemäss Priddat und Speth (2007, S. 9) die wissenschaftliche Analyse, das Issue-Management, die politische und Unternehmenskommunikation aber auch Lobbying im engeren Sinne.

Seit einigen Jahren ist das Aufkommen von zahlreichen Beratungsagenturen, die sich auf die Public Affairs Beratung spezialisieren, zu beobachten (Köppl, 2008, S. 202). Diese Agenturen sind jedoch nicht von Interesse in der vorliegenden Arbeit. Vielmehr wird das ebenfalls vermehrte Aufkommen von unternehmenseigenen Public Affairs Abteilungen thematisiert, welche von einem Wandel in der politischen Interessenvermittlung zeugen. Diese Public Affairs Abteilungen von Unternehmen setzen nämlich dort ein, wo klassische Wirtschaftsverbände aufgrund der zunehmenden Komplexität und Ausdifferenzierung innerhalb eines Sektors nicht mehr in der Lage sind, die Interessen ihrer Mitglieder in umfassender Weise zu vertreten (Köppl, 2008, S. 201-204; vgl. Nohlen & Grotz, 2011, S. 501).

In der vorliegenden Arbeit wird Public Affairs als Teil des Unternehmens – eingegliedert in die allgemeine Unternehmenskommunikation oder als eigenständige Abteilung – betrachtet. In Anlehnung an Vogt (2014, S. 20) ist Public Affairs somit als die „zielgerichtete, systematische Gestaltung der Beziehungen des Unternehmens zu seinem gesellschaftlichen und politischen Umfeld“ zu verstehen.

### 3.1.3. Lobbying

Lexikalisch verstanden stellt Lobbying den systematischen und ständigen Versuch wirtschaftlicher, gesellschaftlicher, sozialer oder kultureller Interessen dar, auf den politischen Entscheidungsprozess Einfluss zu nehmen (Nohlen & Grotz, 2001, S. 347). Der Begriffsursprung wird einerseits in der Vorhalle des englischen Parlaments verortet, in der Interessenvertreter ursprünglich Kontakte zu Parlamentariern suchten und ihre Interessen anzubringen versuchten. Andererseits findet sich auch die Erklärung, dass der Begriff auf die Hotellobby zurückzuführen sei: der amerikanische Präsident Ulysses S. Grant soll die Interessenvertreter, die ihn in der Lobby – also der Vorhalle eines Hotels in Washington D.C. – anzusprechen versuchten, als *Lobbyists* bezeichnet haben (Köppl, 2008, S. 191). Auf den schweizerischen Kontext lässt sich indes der Begriff der Lobby als Vor- oder Wandelhalle gut übertragen. Es wird sich im Verlauf der vorliegenden Arbeit gleichwohl zeigen, dass auch hierzulande die Vorhalle zwar nicht an

Bedeutung verloren hat, jedoch zahlreiche weitere Lobbyinghallen oder -Arenen im schweizerischen politischen System zu finden sind. In diesen Arenen versuchen Lobbyisten die Interessen ihrer Auftraggeber anzubringen.

Milbrath (1963, S. 7) definiert Lobbying als Absicht, auf staatliche Entscheidungen einzuwirken. „Das Ziel ist somit die bewusste Beeinflussung des politischen Entscheidungsprozesses und der staatlichen Akteure, unabhängig davon, ob eine Veränderung oder Beibehaltung des politischen Status quo erreicht werden soll“. Andere Autoren sehen in der Lobbyingtätigkeit die nachfrageorientierte Vermittlung von Informationen oder sehen darin die eine Seite eines Tauschprozesses, bei dem Informationen gegen politische Unterstützung eingetauscht werden. Vielen Definitionen gemeinsam ist dabei der Fokus auf den kommunikativen Charakter der Lobbyingtätigkeit (Eckhart, 2011, S. 35-37).

Lobbying wird dabei abwechselnd als Methode, wie auch als Anwendung einer Methode bezeichnet, um „im Rahmen einer vorzubereitenden oder bereits festgelegten Strategie, Informationen zu sammeln, aufzubereiten und weiterzugeben und auf die Entscheidungszentren und Entscheidungsträger einzuwirken (...)“ (Strauch, 2005 zit. n. Priddat & Speth, 2007, S. 9). Lobbying wird sodann auch als Beziehungsmanagement definiert, das durch Zugang zu entscheidenden Akteuren versucht, Einfluss auszuüben. Im gleichen Zusammenhang wird Lobbying deshalb auch als Kernaktivität der Public Affairs bezeichnet (Priddat & Speth, 2007, S. 12; Spring, 2005, S. 14).

In dieser Arbeit wird Lobbying als ein Teil der Public Affairs eines Unternehmens verstanden, welcher der Vertretung von Unternehmensinteressen auf der politischen Ebene dient. Das mittelfristige Ziel des Lobbying ist es, Zugang zu politischen Entscheidungsprozessen zu erlangen, um längerfristig optimale politisch-rechtliche Rahmenbedingungen für das Unternehmen zu schaffen. Um diese Ziele zu erreichen, werden (politisch) relevante Akteure adressiert und mit Informationen oder Expertise versorgt.

#### *3.1.4. Abgrenzungen: Unternehmenslobbying*

Gegenstand der Untersuchung in der vorliegenden Arbeit ist das Lobbying von Unternehmen. Dieses unterscheidet sich in einigen wesentlichen Punkten von der Interessenvertretung durch Interessengruppen, namentlich durch Verbände. Hofmann et al. (2010, S. 127) nennen drei Funktionen von Interessengruppen: die Artikulation und Aggregation gesellschaftlicher Interessen sowie die Vermittlung von Verhandlungsergebnissen bei ihren Mitgliedern. Verbände können durch die Vereinigung bestimmter Interessen Grösse erlangen und so Einfluss für sich



geltend machen. Die Pflicht zur Vertretung aller Mitgliederinteressen kann den Verbänden allerdings auch Schwierigkeiten bereiten. Sie sind darauf angewiesen, eine gemeinsame Position ihrer Mitglieder zu finden (Aggregation), um diese im politischen Prozess vertreten zu können (Artikulation). Die gemeinsame Position ist dabei häufig der kleinste gemeinsame Nenner. Dies gilt insbesondere für Branchenverbände, deren gemeinsame Position nicht immer auch den einzelnen Unternehmensinteressen entspricht (Wehrmann, 2007, S. 41). Je komplexer das Themenfeld, desto schwieriger ist es für Verbände ihre Funktionen der Aggregation, Artikulation und schliesslich auch der Vermittlung wahrzunehmen.

Zahlreiche Unternehmen sind deshalb dazu übergegangen, ihre Interessensvertretung nicht nur den Verbänden zu überlassen. Sie betreiben vielmehr selbst Lobbying in eigener Sache. Unternehmenslobbyisten sind nicht auf die Interessenaggregation angewiesen, sie können vielmehr spezifische Einzelbelange der Firma artikulieren. Durch den direkten Kontakt zu den politischen Entscheidungsträgern können die Firmenvertreter sodann flexibler auf Verhandlungen reagieren und die Verhandlungsergebnisse den Unternehmensverantwortlichen vermitteln (vgl. Wehrmann, 2007, S. 41; Hofmann et al., 2010, S. 137; Binderkrantz, 2005, S. 694)

### 3.2. Theoretische Ausgangslage

Es finden sich zahlreiche theoretische Herangehensweisen zum Lobbying. Im Folgenden soll zunächst auf die grundlegenden Theorien zur Interessenvermittlung im politischen Prozess eingegangen werden, bevor daraus die Annahmen über die Einflussmöglichkeiten von Unternehmenslobbying hergeleitet werden.

In der klassischen und idealtypischen Betrachtung der Interessenvermittlung wird grundsätzlich zwischen Pluralismus und Korporatismus unterschieden (Blum & Schubert, 2009, S. 56). In der klassischen Pluralismustheorie wird der Politikprozess als ein Verhandlungsprozess zwischen organisierten Interessen verstanden (Buholzer, 1998, S. 72). Der Pluralismus schreibt dabei unterschiedlichen organisierten Interessen eine legitime Bedeutung für die politische Willensbildung zu. Die so artikulierten Interessen bilden die Grundlage des Staates und seines Handelns. Es wird dabei von einem Machtgleichgewicht ausgegangen, welches sich aufgrund der gegenseitigen Begrenzung der organisierten Interessen ergibt (Hofmann et al., 2010, S. 131). Kritisiert wird am Pluralismus die Annahme, dass, unabhängig von Grösse oder Organisationsgrad, jedem Interesse die gleiche Möglichkeit zur Durchsetzung zukommt. Mancur Olson (1968)

zeigte in seinem Buch über die Logik des kollektiven Handelns, dass, entgegen der pluralistischen Annahme, nicht alle potentiellen Interessengruppen in gleicher Weise in der Lage sind, sich am politischen Entscheidungsprozess zu beteiligen. Insbesondere zeigte Olson auf, dass kleine, wirtschaftsnahe Gruppen viel eher in der Lage sind, ihre Interessen zu organisieren und dementsprechend durchzubringen (Baumgartner & Leech, 1998, S. 67-68).

Der Korporatismus, als Erweiterung des klassischen Pluralismuskonzepts, geht von einer institutionalisierten Mitwirkung und Beteiligung ausgewählter Interessengruppen am politischen Prozess aus. Der Staat erhöht durch den festen Einbezug von (organisierten) Interessen die Legitimität seiner Entscheidungen (Buholzer, 1998, S. 74). Im Neokorporatismus wird davon ausgegangen, dass bestimmte Interessengruppen einen privilegierten Zugang zu den Entscheidungsarenen der Politik geniessen als andere (Hofmann et al., 2010, S. 134). So werden bspw. im Gesetzgebungsprozess durch formalisierte Verfahren (namentlich im Rahmen der Vernehmlassung) gewisse Interessen immer an der Entscheidungsfindung beteiligt (vgl. Art. 4 Abs. 2 lit. c und d VIG betreffend die Teilnahme gesamtschweizerischer Dachverbände an Vernehmlassungen). Der Korporatismus bietet sich durch seinen Fokus auf organisierte Interessen für die Untersuchung von Verbandsstrukturen an. Allerdings zeichnet sich seit einigen Jahren ein Rückgang der Bedeutung von klassischen Wirtschaftsverbänden ab. Manche Autoren (z.B. Priddat & Speth, 2007, S. 25) sprechen in diesem Zusammenhang von einer Erosion des Korporatismus. Verbände haben an Gewicht verloren, v.a. auch in Bezug auf ihre Fähigkeit, im Spannungsfeld zwischen Politik und Wirtschaft eine konsolidierte Meinung hervorzubringen und zu vertreten. Der Neokorporatismus bleibt jedoch für die Interessenvermittlung dahingehend relevant, als er die Zentralisierung und Einbindung der Interessenvermittlung in übergreifende Verhandlungsformen zu erklären vermag. Dadurch lässt sich verdeutlichen, dass externe Interessen und staatliche Instanzen ein institutionelles Interessenvermittlungssystem bilden. Ein Produkt davon sind Verhandlungs- oder Konsultationssysteme im Rahmen der Gesetzgebung (Lehner, 1983, S. 106).

### 3.3. Politik als Tauschprozess

Die pluralistische aber auch korporatistische Betrachtung richtet den Fokus der Interessenvermittlung vordringlich auf den Zugang zum politischen Entscheidungsprozess. Jüngere Beiträge untersuchen hingegen die Rolle von Interessen(-vertretungen) bei der Politikformulierung und –Umsetzung (Wehrmann, 2007, S. 39). Lobbying lässt sich nicht als einseitige Einflussnahme

– oder deren Versuch – konstruieren. Auch die Beeinflussten suchen den Kontakt zu Interessenvertretern. Autoren wie Levine und White (1961), Buholzer (1998) oder auch Pappi und Henning (1999) untersuchen Lobbying daher als Tauschbeziehung zwischen zwei unabhängigen Organisationen. Studien, welche auf diesen *Exchange Theorien* gründen, konstruieren Lobbying als eine Abfolge von interorganisationellem Tausch. Damit es dabei zum Austausch kommt, unternehmen die einzelnen Organisationen eine Kosten-Nutzen-Analyse, mittels derer sie entscheiden, mit wem es sich für sie lohnt zu interagieren. „The exchange relation is only likely to be durable when the exchange is reciprocal and both sides receive benefits from the interaction” (Bouwen, 2002, S. 368). Akteure, welche ausserhalb des politischen Systems stehen, bieten Informationen hinsichtlich möglicher Wirkungen und der Umsetzbarkeit von geplanten Gesetzesvorhaben. Bouwen (2002, S. 370) spricht in diesem Zusammenhang auch von *access goods*, welche der Lobbyist den nachfragenden Politikern anbieten muss. Access Güter können in diesem Fall Expertise oder Informationen sein, welche der Politiker nicht hat. Die politischen Entscheidungsträger fragen diese Informationen nach und bieten im Gegenzug zumindest Zugang zu den politischen Entscheidungsarenen, welcher sich in potentiellen Einfluss entwickeln kann (Priddat & Speth, 2007, S. 12).

Das so entstehende Tauschverhältnis zwischen Interessenvertretern und politischen Entscheidungsträgern kann jedoch nicht als Selbstzweck betrachtet werden. Netzwerktheoretiker gehen daher einen Schritt weiter und untersuchen nicht nur, wer Teil eines politischen Netzwerks ist, sondern auch welche Art von Beziehungen zwischen den einzelnen Akteuren herrscht. Es wird von der Annahme ausgegangen, dass die Art der Beziehungen zwischen verschiedenen Akteuren Einfluss auf politische Entscheidungen hat (Blum & Schubert, 2007, S. 59; vgl. Holyoke, 2003, S. 326). Kriesi (1980 zit. n. Linder, 2005, S. 317) hat in seiner Untersuchung zu politischen Eliten gezeigt, „dass Entscheidungsträger aus Wirtschaft, Verbänden, Regierung und Parlament stark vernetzt sind.“ Er definiert das politische System als Politiknetzwerk. Darin sind die nehmen staatliche Akteure (v.a. die Regierung und Verwaltung), Interessengruppen sowie die politischen Parteien zentrale Positionen ein. Fischer (2012, S. 45) erweitert dieses Konzept, indem er ein Politiknetzwerk als Menge von verschiedenen Akteuren und verschiedenen Beziehungen zwischen diesen Akteuren definiert. Entsprechende Überlegungen zu Netzwerken lassen sich sodann auf heutige Gegebenheiten des politischen Entscheidungsprozesses übertragen. Kein staatlicher Akteur kann ein politisches Projekt alleine umsetzen. Dabei geht die Netzwerktheorie, im Gegensatz zum Korporatismus, nicht davon aus, dass bestimmte Strukturen immer zu einheitlichen Prozessen führen (Blum & Schubert, 2007, S. 60).

### 3.4. Einflussmöglichkeiten im Gesetzgebungsprozess

Gegenstand der vorliegenden Untersuchung sind die Einflussmöglichkeiten von Unternehmen im Gesetzgebungsprozess auf Bundesebene. Es stellt sich die Frage, auf welcher Ebene bzw. in welcher Phase die relevanten Entscheidungen getroffen werden und welche Möglichkeiten bestehen, auf diese Entscheidungen Einfluss zu nehmen. Das Ziel der vorliegenden Arbeit ist es nicht, den Einfluss von Unternehmenslobbying an sich zu messen, die Arbeit will vielmehr wissen, wo es sich für eine Firma lohnen würde, Ressourcen für ihre Lobbyingtätigkeiten aufzuwenden. Um Einflussmöglichkeiten identifizieren zu können, bedarf es zunächst der Klärung, was *Einfluss* darstellt und was die *Möglichkeiten* sind, diesen auszuüben.

Eines der Kriterien für die Interessenvermittlung ist der Zugang zu den relevanten politischen Institutionen und Entscheidungsträgern. Zugang alleine stellt noch keinen *Einfluss* dar, wohl aber eine *Möglichkeit*. Interessenvertreter stellen relevante Informationen zur Verfügung. Bouwen (2002, S. 369-370) spricht hierbei von *access goods*, also Zugangsgütern. Diese *access goods* werden von Unternehmensvertretern zur Verfügung gestellt. Sie enthalten spezifische Informationen, Wissen oder Zusicherungen, welche die Entscheidungsträger nicht besitzen, welche sie jedoch für ihre Entscheidung benötigen. Das Bereitstellen dieser Güter ist darauf ausgerichtet, Zugang zum politischen Entscheidungsprozess zu erhalten. Ist diese Hürde genommen, geht es um die Artikulation der eigenen Interessen. Dabei können einerseits im Rahmen von formalen Prozessen Eingaben oder Vorbehalte gegen ein politisches Projekt vorgebracht werden; andererseits kann auch über informelle Kontakte zu Entscheidungsträgern versucht werden, die eigenen Interessen einfließen zu lassen. Schliesslich können durch indirekte Massnahmen, unter Einbezug von Intermediären (bspw. Verbänden) die eigenen Interessen mit anderen zusammenschliessen und so vorgebracht werden (vgl. Wehrmann, 2007, S. 45). Aus letzteren können sodann Allianzen entstehen, welche zur Lösung der zugrunde liegenden Problematik oder zur Kompromissbildung beitragen sollen.

**Tabelle 1** Vier Dimensionen der Einflussmöglichkeiten der Interessenvertretung im Gesetzgebungsprozess. Eigene Darstellung.

<b>Informationsbereitstellung</b>	<b>Zugang</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Expertise</li> <li>• Information</li> <li>• Kooperation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formell: Zugangsberechtigung, Einladung zur Vernehmlassung oder Hearing</li> <li>• Informell: Kontakte zu Entscheidungsträgern</li> </ul>
<b>Interessenartikulation</b>	<b>Allianzen</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Direkt: persönliche Einbringung</li> <li>• Indirekt: über built-in Lobbyists oder Verbände</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mitbewerber</li> <li>• Sonstige politischen Akteure</li> </ul>

Für die weitere Untersuchung werden die vier umschriebenen Möglichkeiten der Einflussausübung als roter Faden dienen. Tabelle 1 stellt die vier Dimensionen mit ihren Ausprägungen dar. Diese werden im folgenden Kapitel eingehender ausgelegt. Bereitstellung von Informationen, der Zugang zum politischen Entscheidungssystem, die Artikulation der eigenen Interessen und die Bildung von Allianzen zielen darauf, dass die politischen Entscheidungsträger die eingebrachten Interessen in ihrer Entscheidung zur Kenntnis nehmen, gewichten und idealerweise berücksichtigen. Anhand der in Kapitel 2.2 erfolgten Aufteilung des Gesetzgebungsprozesses werden im Anschluss die vier Dimensionen der Einflussmöglichkeiten analysiert.

#### 4. Unternehmenslobbying in der Schweiz

Lobbying stellt kein neues Phänomen dar. In der Schweiz wurde schon immer Lobbying betrieben. Aufgrund der Spezifitäten des schweizerischen Politiksystems war es nicht unüblich, dass Unternehmen und Organisationen über eigene Kanäle in das politische System verfügten. Parlamentarierinnen und Parlamentarier sind oftmals Lobbyisten in eigener Sache, weil sie aufgrund des Milizsystems auch heute nicht selten Mandate in Firmen oder Organisationen innehaben (Hugi & Kaufmann, 2014, S. 10). Die Verknüpfung von wirtschaftlichen, gesellschaftlichen, militärischen und politischen Entscheidungsträgern führt Koch (2013, S. 202) auf die Kleinräumigkeit der Schweiz zurück. Wie bereits erwähnt, hat Kriesi in seinen empirischen Untersuchungen aufgezeigt, dass es noch bis in die 1980er Jahre hinein eine enge Verbindung zwischen den jeweiligen Eliten aus diesen Sektoren gab, welche bei den meisten politischen Entscheidungen dabei waren (Linder, 2005, S. 317; siehe Kapitel 3.3).

In den 1980er Jahren kam aber auch vermehrt Kritik in Bezug auf die Vertretung von Partikularinteressen und insbesondere auch den Einfluss grosser Verbände auf politische Entscheidungen auf. Man sprach dabei von einer Unterwanderung der Demokratie durch nicht demokratisch legitimierte Interessen (vgl. Müller & Uhlmann, 2013, S. 104). Bei Tschäni (1985) sind Miliz und Filz gar das Gleiche (Koch, 2013, S. 211). Dieses Misstrauen gegenüber Vertretern von Partikularinteressen bleibt bis heute erhalten. So gilt der Lobbyist für viele als „Strippenzieher“, der hinter den Kulissen und mit fragwürdigen Mitteln hantiert und dessen Tätigkeit meist auf Kosten des Gemeinwohls geht (Baeriswyl, 2005, S. 45). Heute beschäftigt sich die Politik immer wieder mit dem Thema Lobbying. Auch im Schweizerischen Parlament finden sich wiederholt Vorstösse, welche das Lobbying transparenter gestalten und regulieren wollen<sup>4</sup>.

Lobbying findet heute allerdings in jedem demokratischen Staat statt. Adressaten einer politischen Entscheidung versuchen auf diese Weise, sich in den politischen Prozess einzubringen (vgl. Schuster & Üster, 2015, S. 15). Lobbying wird heute als Teil der Public Affairs – der Aussenpolitik von Unternehmen, angesehen. Zahlreiche grosse Firmen haben mittlerweile eigene Public Affairs Abteilungen. Daneben hat sich vor allem im vergangenen Jahrzehnt und ebenfalls unter dem Namen Public Affairs eine neue Branche von Politikberatern, spezialisiert

---

<sup>4</sup> Bspw. die parlamentarische Initiative Minder für weniger Lobbying im Bundeshaus (12.401); die Motion Reimann für ein transparentes Lobbyingregister (15.3453) oder auch die parlamentarische Initiative Berberat für eine Regelung des Lobbying im eidgenössischen Parlament (15.438).

auf die Vertretung von Firmeninteressen, entwickelt (Koch, 2013, S. 213; Hugi & Kaufmann, 2014, S. 11).

#### 4.1. Gesetzliche Grundlage

Obwohl Lobbying teilweise heute noch als etwas anrühige Aktivität angesehen wird, die sich in der Grauzone der Legalität bewegt, handelt es sich dabei um eine legale, zumindest nicht verbotene Tätigkeit. Zahlreiche Länder kennen unterschiedliche Regelungen zur Interessenvertretung: Die USA führten 1995 ein Gesetz<sup>5</sup> über die Lobbying Offenlegung ein, welches eine formelle Anmeldung für die Ausübung von Lobbytätigkeiten im Senat oder dem Repräsentantenhaus voraussetzt. Die EU führt ihrerseits ein Transparenzregister<sup>6</sup>, in welches sich Vertreter bestimmter Interessen eintragen lassen können. In Deutschland findet sich ein Register<sup>7</sup>, welches ebenfalls auf Freiwilligkeit beruht. Die Schweiz hat, abgesehen von den Zutrittsregeln zum Bundeshaus (vgl. Art. 69 Abs. 2 ParlG) und den Bestechungstatbeständen der Strafgesetzgebung (vgl. Art. 281 und Art. 322ter StGB), keine spezifischen Regelungen zum Lobbying, weder auf Gesetzes- noch auf Verordnungsstufe (Uhlmann & Wohlwend, 2013, S. 665). Zu Beginn einer jeden Legislaturperiode können Parlamentarier je zwei Zutrittsausweise vergeben, welche Zutritt in die nicht öffentlichen Räumlichkeiten des Bundeshauses gewähren. „Neben Familienangehörigen und persönlichen Mitarbeitern sind dies vielfach Interessenvertretungen einer oder zwei dem jeweiligen Ratsmitglied nahestehenden Organisationen“ (Koch, 2013, S. 203). Die Liste der zutrittsberechtigten Personen war bis vor einigen Jahren nur bei den Parlamentsdiensten vor Ort einsehbar. Seit 2011 ist die Liste auch online verfügbar<sup>8</sup>. Andere einschlägige gesetzliche Bestimmungen finden sich im Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfahren (VIG), welches die formale Mitwirkung, namentlich *interessierter Kreise* regelt (siehe Kap. 2.2.1).

---

<sup>5</sup> Lobbying Disclosure Act of 1995.

<sup>6</sup> Das Register wird gemeinsam vom Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission geführt (Europäische Kommission, 2015).

<sup>7</sup> Die vom Bundestag geführte Öffentliche Liste über die Registrierung von Verbänden und deren Vertretern (Bundestag, 2015).

<sup>8</sup> Die Listen der Zutrittsberechtigten des National- und Ständerates sind auf der Internetseite des Parlaments verfügbar und werden monatlich aktualisiert.

## 4.2. Aufgaben und Portfolio des Lobbyisten

Interessensvertretung auf der politischen Ebene setzt zunächst die Kenntnis der zugrundeliegenden Entscheidungsprozesse, Akteure und Mechanismen voraus. Dazu gehört ein Wissen über Interessen, Ziele und Handlungslogiken der zentralen Akteure, wie auch der organisatorischen Eigenheiten im Politprozess (Vogt, 2014, S. 27). „Zum strukturellen Know-how gehört auch das Bewusstsein über die Multidimensionalität der Meinungsbildung in politischen Entscheidungsprozessen. Zahlreiche Quellen wirken auf die politischen Akteure ein“ (Geiser, 2014, S. 79). Verschiedene Autoren nennen daher als wichtigste Arbeitsschritte eines Lobbyisten zunächst das Issue- und Stakeholder Management (vgl. Friedl, 2015, S. 1185; Gentinetta 2014, S. 168-170). Issue-Management bezieht sich dabei auf eine abteilungsübergreifende Zusammenarbeit für die Identifikation und Bearbeitung von Problemfeldern. Dies können Themen sein, welche Einfluss auf den Handlungsspielraum oder die Reputation des Unternehmens haben und potentiell schädlich sein können. Die Identifikation dieser Themen ist der erste Schritt. Der zweite stellt die Analyse der betroffenen oder mit dem Thema in Verbindung stehender Stakeholder – also der relevanten Akteure dar (Scheuster & Üster, 2015, S. 54-60; Ingenhoff & Röttger, 2008, S. 325-327). Sind diese bekannt, können die Adressaten, die Lobbyingstrategie, sowie dazu geeignete Massnahmen bestimmt werden. Im Rahmen der Public Affairs werden dabei die Strategien eher auf langfristige und sich stetig entwickelnde Aspekte ausgerichtet. Dies steht in Gegensatz zu den meist kurz- bis mittelfristig angelegten Zeithorizonten anderer Unternehmensbereiche. Public Affairs fasst Strategien und nimmt Aufgaben wahr, die eine ganzheitliche Sicht auf das Unternehmen bedingen, jedoch in erheblichen Masse vom Alltagsgeschäft losgelöst sind (Vogt, 2014, S. 24).

### 4.2.1. Zielgruppen

In Kapitel 3.1.3. wurde Lobbying definiert als Teil der Public Affairs eines Unternehmens, welcher als mittelfristiges Ziel den Zugang zu politischen Entscheidungsarenen und als längerfristiges Ziel die Schaffung optimaler politisch-rechtlicher Rahmenbedingungen für das Unternehmen verfolgt. Als Mittel zur Erreichung dieser Ziele dient zunächst die Adressierung relevanter Akteure im politischen Entscheidungsprozess.

In der vorliegenden Arbeit werden drei Zielgruppen unterschieden. Die erste Zielgruppe sind Mitglieder der *Regierung*. Hier fallen als Adressaten die einzelnen Bundesräte an. Je nach Geschäft wird der Hauptadressat der Chef des zuständigen Departements sein. Der Bundesrat ist



zuständig für die Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfs oder dessen Änderungen. Zudem kann er seine Entscheide im Rahmen der Botschaft zum jeweiligen Gesetz begründen (Bundesamt für Justiz, 2014, S. 12-13). Im vorparlamentarischen Verfahren wählt der Bundesrat die Experten für die Beratung der ausserparlamentarischen Kommissionen. Diese kann er nach seinen Präferenzen aufstellen. Des Weiteren lässt er die Vernehmlassung durchführen. Ausgenommen es handelt sich um eine parlamentarische Initiative, kommt dem Bundesrate ein first-mover-advantage zugute, d.h. er kann relativ frei über die Richtung und das Ausmass eines Gesetzes entscheiden und setzt so das Parlament in eine reaktive Position. Als Chef des zuständigen Departements ist der Bundesrat ausserdem häufig bei den Sitzungen der Kommissionen vertreten und kann dort direkt Stellung beziehen zu seinen Entwürfen (Schwarz et al., 2011, S. 132-133). Dank seines Rederechts im Parlament und seines Informationsvorsprunges in der Thematik, kommt ihm auch in der Plenardebatte der beiden Räte eine wichtige Stellung zu. Nicht zuletzt entscheidet der Bundesrat über die Ausgestaltung eines Gesetzes in Form der Ausführungsverordnungen. In der Konkretisierung der Gesetzesnormen ist er dabei relativ frei (Klöti et al., 2014, S. 201).

Die zweite Zielgruppe bilden die *Parlamentarier*. Wie gesehen, geht heute jedes fünfte Bundesgesetz oder Gesetzesänderung auf eine Initiative aus dem Parlament zurück (siehe Kapitel 2.2.1). Diese Zielgruppe bietet zahlreiche potentielle Adressaten. Interessant sind zunächst Mitglieder der zuständigen parlamentarischen Kommissionen des National- und Ständerates. Ihnen kommen weitreichende Einflussmöglichkeiten auf die Ausgestaltung von Gesetzesentwürfen zu; „das Antragsrecht von Kommissionen und Ratsmitgliedern unterliegt kaum Beschränkungen“ (Lüthi, 1997, S. 59). Anträge von Kommissionen sind zudem in den Räten relativ erfolgreich, d.h. dass ihnen wird häufig Folge geben. Dies trifft im Vergleich der beiden Räte umso deutlicher auf den Ständerat zu. Im Plenum des Nationalrates werden zudem in hohem Masse Minderheitenanträge vorgebracht – sei dies durch Kommissionsminderheiten oder durch Einzelanträge aus dem Plenum. Eine Untersuchung der Erfolgchancen solcher Minderheitsanträge, im Vergleich zu Mehrheitsanträgen zeigt, dass der Nationalrat selten bereit ist Minderheitsanträgen zu folgen, insbesondere Kommissionsminderheiten. Im Ständerat werden weniger Minderheitenanträgen vorgebracht. Diese haben aber auch in der kleinen Kammer nur geringe Erfolgchancen (Lüthi, 1997, S. 59-68). Den Kommissionen können also entscheidende Einflussmöglichkeiten zugesprochen werden. Die Kommissionsmitglieder stellen daher wichtige Adressaten im Lobbyingprozess dar. Bei den Kommissionen, aber auch bei einzelnen Parlamentariern empfiehlt es sich zudem, besonders profilierte Mitglieder, sogenannte *Opinion*

*leaders* oder Meinungsmacher anzugehen. Darunter sind vornehmlich Ratsmitglieder zu verstehen, die in ihrer Fraktion eine wichtige Position haben, im zugrundeliegenden Thema besondere Sachkenntnis aufweisen oder aufgrund ihres Profils (darunter könnte man sich eine lange Amtsdauer, ein grosses Netzwerk oder besondere Verdienste in der Funktion vorstellen) auf andere Einfluss nehmen können (Gallati, 2005, S. 86).

Die dritte Zielgruppe bildet die *öffentliche Verwaltung*. Die Bundesverwaltung ist heute längst nicht mehr ein reines Vollzugsorgan, sondern tritt vermehrt als eigenständiger Akteur im gesamten politischen Prozess auf (Linder, 2005, S. 236). So nimmt die Verwaltung im vorparlamentarischen Verfahren wichtige Aufgaben wahr. „Elle remplit une fonction centrale d’intermédiation entre les groupes d’intérêt et les administrés d’une part, et les autorités politiques d’autre part“ (Varone, 2014, S. 337). Die Verwaltung verfügt über wichtige Ressourcen, v.a. über Wissen und Vollzugserfahrung, sowie über Kompetenzen in der Organisation, Planung und Koordination der politischen Abläufe. Im vorparlamentarischen Verfahren kann die Verwaltung neben der Redaktion, Ausarbeitung und Übersetzung der Gesetzesentwürfe, auch eigene Einwände zu einem Geschäft vorbringen. Die Resultate der verwaltungsinternen Rücksprache haben zudem einen grossen Einfluss auf die Entscheidung des Bundesrates, ein Geschäft weiter zu verfolgen oder nicht (Linder, 2005, S. 237). Während der parlamentarischen Phase sind Vertreter der Verwaltung, genauer des zuständigen Bundesamtes häufig in den Kommissionsberatungen dabei. Hier vertreten sie den bundesrätlichen Entwurf und stehen bei inhaltlichen Fragen zur Verfügung. Als Adressaten in der öffentlichen Verwaltung dienen daher vornehmlich der Direktor, sowie Mitarbeiter der einzelnen Abteilungen des zuständigen Bundesamtes.

#### 4.2.2. *Strategien*

Die Festlegung der relevanten Zielgruppe und Adressaten hat sodann Einfluss auf die strategischen Entscheidungen. Bei der Lobbyingstrategie können grundsätzlich direkte und indirekte Strategien unterschieden werden. Direktes Lobbying beinhaltet sämtliche Wege der direkten und persönlichen Kommunikation. Köppl (2008, S. 210-211) nennt dabei das direkte Gespräch zwischen Interessensvertretern und Entscheidungsträgern als effizienteste Methode des Lobbying. Aber auch der telefonische und schriftliche Kontakt gehören hier zu einer umfassenden Strategie. Dabei sollten allerdings die zu vermittelnden eigenen Anliegen möglichst auf den Nutzen des Adressaten ausgerichtet werden (Schuster & Üster, 2015, S. 100). Als Ergänzung

zum persönlichen Gespräch nannte Wehrmann (2007, S. 46) den *Onepager*, also eine Zusammenfassung der wichtigsten Informationen zum besprochenen Thema in kurzer, verständlicher und Weitergabe-fähiger Form. Darin sollten sich sodann die Standpunkte und Positionen zielgruppengerecht widerspiegeln.

Als weitere Formen des indirekten Lobbying finden sich bei Köppl (2008, S. 211) Vorschläge von Gesetzesformulierungen. Diese bieten sich für die Vernehmlassungs- oder auch für die parlamentarische Beratungsphase an; die Planung und Erarbeitung von parlamentarischen Instrumenten (bspw. Fragen für Interpellationen) eignen sich hingegen eher vor der Initiierungsphase und als Mittel des Agenda-Setting. Schliesslich bieten sich im Kontakt zu Bundesämtern (bei der Ausarbeitungsphase) aber auch zu Parlamentarier (im Entscheidungsprozess) Positionspapiere oder Hintergrundinformationen zum Thema an. Letztere können aus Studien, Statistiken, technischen Erklärungen oder auch Rechtsgutachten bestehen.

Indirektes Lobbying bezieht demgegenüber verschiedene Intermediäre mit ein, wobei der Kommunikationsprozess entweder über Drittpersonen, Verbände oder auch Medien verläuft (Eckhart, 2011, S. 41). Bei Baeriswyl (2005, S. 51-52) findet sich als klassischer und typischer Weg des indirekten Lobbying die Interessenvertretung über Verbände oder Vereine. Über Berufs- oder Branchenverbände, Gewerkschaften oder Konsumentenschutzorganisationen lassen sich wirtschaftliche Themen vorbringen, welche einen breiten Interessentenkreis betreffen. Hinzu kommt, dass Parlamentarier der Bundesversammlung häufig Mitglieder in den Vorständen ebendieser Verbände sind. Die beiden Strategien lassen sich demnach, je nach Phase im Prozess der Gesetzgebung, sehr gut parallel heranziehen.

#### 4.2.3. *Massnahmen*

Die eigentliche Umsetzung der Lobbyingstrategie setzt die Bestimmung der geeigneten Massnahmen voraus. Baeriswyl (2005, S. 57) nennt hierbei als zentrale Frage: „welche Instrumente und Aktivitäten sollen zu welchem Zweck und in welchem Kontext eingesetzt werden?“ Als Massnahmen für die Initiierungsphase des Gesetzgebungsprozesses eignet sich gemäss Köppl (2008, S. 217) die Einbringung vorgängig in Auftrag gegebener Studien, Rechtsgutachten oder externer Expertise. In der vorparlamentarischen Phase finden sich durch die formellen Verfahren von Anhörungen und der Vernehmlassung Möglichkeit zur Einbringung eigener Positionen. In dieser Phase bietet es sich ausserdem an, Kontakt zu möglichen Verbündeten aufzunehmen – dies können bspw. Mitbewerber mit ähnlich gelagerten Interessen oder auch Verbände sein

(Sprenger, 2014, S. 107). Eckhart (2011, S. 41) betont hingegen die Rolle von Expertengruppen im vorparlamentarischen Verfahren. Schafft man es, sich als Experte auf seinem Gebiet zu positionieren, erhöht sich die Chance als Sachverständiger einer ausserparlamentarischen Kommission herangezogen zu werden. Schliesslich kann in der parlamentarischen Phase die persönliche Kontaktaufnahme zu Kommissionsmitgliedern, aber auch zu Opinion leadern oder aber „Wackelkandidaten“, also unschlüssigen Parlamentarier, dazu beitragen den eigenen Positionen nochmals Gehör zu verleihen. Dazu können vorher angefertigte Positionspapiere oder Fact Sheets ergänzend herangezogen werden (Hugi & Kaufmann, 2014, S. 213; Vondenhoff & Busch-Janser, 2008, S. 109). In der Phase der Kommissions- und Plenarberatung kann schliesslich auch die Möglichkeit des Einbringens eigener Formulierungsvorschläge für einzelne Gesetzesartikel erfolbringend sein. Solche Anträge lassen sich am ehesten durch sogenannte *built-in Lobbyists* einbringen, also dem Unternehmen nahestehende Ratsmitglieder (Baeriswyl, 2005, S. 49).

#### 4.3. Zwischenfazit: Warum Firmen Lobbying betreiben (sollten)

Bis hierhin wurde zunächst der Rahmen der Lobbyingarbeit mit der Aufspaltung des Gesetzgebungsprozesses in einzelne Phasen abgesteckt (Kapitel 2). Dies ermöglichte die Identifikation der zentralen Akteure und Entscheidungsarenen in diesem Prozess und bildet somit die Grundlage für das Unternehmenslobbying. Dieses wurde in Verhältnis gesetzt zur allgemeinen Interessensvertretung von Interessengruppen und Vereinen, als Bestandteil der Public Affairs vertortet und in einen theoretischen Rahmen gesetzt (Kapitel 3). Zur Entscheidung über die eigentliche Lobbyingarbeit wurden sodann die Zielgruppen und relevanten Adressaten identifiziert, genauso wie die geeigneten Strategiekombinationen und Massnahmen. Für ein Unternehmen ist all dies stets mit einem Ressourcenaufwand verbunden. Es stellt sich die Frage, weshalb diese Ressourcen überhaupt aufgewendet werden sollten.

Unternehmensverantwortliche müssen sich bewusst sein, dass politische Entscheidungen erhebliche Konsequenzen für ihre unternehmerischen Tätigkeiten haben können. Teilweise unterschätzen auch grosse Firmen diesen Einfluss. „Dabei sind die politischen Entscheidungsträger eine der wichtigsten Stakeholder-Gruppen des Unternehmens“ (Gallati, 2005, S. 80). Köppl (2008, S. 200) spricht gar von der unternehmerischen Pflicht, die eigenen Interessen, soweit möglich, in den politischen Entscheidungsprozess einzubringen, denn „ob Bebauungsplan, oder Produktionsgenehmigung, ob Vertrieb oder Verpackung, ob Kantine oder Klosett, überall kann

der Staat mit der nächsten Gesetzesänderung oder einem neuen Formular zuschlagen. In glimpflichen Fällen führen die Änderungen zu höheren Kosten. In extremeren Fällen steht die Existenz des Unternehmens auf dem Spiel.“

Doch der Ressourcenaufwand, den die Lobbyingarbeit mit sich bringt, will gerechtfertigt werden. Nun ist es nicht immer einfach, dass *was wäre wenn (nicht)* klar aufzuzeigen. Heute ist kein Politikfeld frei von Interessen und eine Gesetzgebung oder –Änderung wird erst dort nötig, wo gegenläufige Interessen aufeinanderstossen (Fasel, 2005, S. 129). Das politische System erlaubt und fördert in gewisser Weise das Einbringen von externen Interessen. Auch ohne das eigene Tätigwerden wird eine politische Entscheidung getroffen werden. Bleibt ein Unternehmen untätig, kann es allerdings sein, dass genau diese Entscheidung, zum eigenen Leidwesen, auf dem Einfluss eines Konkurrenten beruht (Köppl, 2008, S. 216). Im Zweifelsfall ist es für das Unternehmen daher besser, drohende Gefahren auf dem Radar zu haben und nötigenfalls rechtzeitig einzugreifen (vgl. Vondenhoff & Busch-Jansen, 2008, S. 25).

In Kapitel 3.1.3. wurde dargelegt, dass es sich bei der Beziehung zwischen Interessensvertretern und Politikern oder Angestellten der öffentlichen Verwaltung nicht etwa um ein einseitiges Verhältnis handelt. Vielmehr kann man sich dabei eine Austauschbeziehung vorstellen, bei der Lobbyisten Informationen gegen den Zugang zum politischen Entscheidungsprozess tauschen. „Man begegnet sich als Partner, nicht als Bittsteller“ (Lösche, 2006, S. 56). Der so erlangte Zugang kann sich für eine Firma als entscheidend herausstellen, wenn es darum geht, eine potentiell negative Gesetzgebung zu verhindern. Doch ein Tausch bedeutet, dass beide Seiten etwas dafür bekommen. Auch der Staat kann also aus dem Erhaltenen profitieren. Politiker sind nicht vollständig über alle anfallenden Sachverhalte oder deren mögliche Folgen für die Gesellschaft, einzelne Gruppen oder Wirtschaftssektoren informiert. Bei umfassenden und komplexe Themenbereichen sind sie daher auf Informationen von Seiten von Spezialisten oder Experten angewiesen (Eckhart, 2011, S. 13-14). Durch deren Einbezug und Anhörung im Rahmen von formellen Verfahren, wie auch durch den informellen Austausch, verschaffen sich Vertreter aus dem Parlament wie auch der Verwaltung die benötigten Informationen. Olberding (2013, S. 15) weist diesbezüglich darauf hin, „dass kein Gesetzesentwurf nur durch den schlichten Sachverstand der Ministerialbürokratie und der parlamentarischen Gremien zustande kommt, sondern weitere Akteure diesen Prozess durch die Vertretung ihrer Interessen begleiten.“ Durch das Einholen relevanter Informationen und den breiten Einbezug relevanter Kreise bekommt die gesetzgebende Arbeit des Parlamentariers ein solides Fundament und einen höheren Akzeptanzgrad (Fasel, 2005, S. 128).

## 5. Empirische Analyse

Im Folgenden Kapitel werden die aufgestellten Annahmen über die Einflussmöglichkeiten von Unternehmen, ihre Interessen im Gesetzgebungsprozess einzubringen, anhand eines Einzelfalles untersucht. Zunächst wird der Untersuchungsfall analog der Darstellung aus Kapitel 2.2 nachgezeichnet. Dadurch sollen die wichtigsten Akteure der jeweiligen Phasen des Prozesses, sowie mögliche Einflussarenen identifiziert werden. Im Anschluss wird das methodische Vorgehen in Bezug auf die Analyse des Falles dargelegt und besprochen. Schliesslich werden die Ergebnisse aus der Inhaltsanalyse sowie dem Interview für die abschliessende Diskussion aufbereitet.

### 5.1. Einzelfallstudie

Die zugrunde liegende Frage der vorliegenden Arbeit ist, welche Einflussmöglichkeiten Unternehmen im Gesetzgebungsprozess haben und in welcher Phase sie diese am ehesten einsetzen sollten. Für die Beantwortung dieser Frage bietet sich die Untersuchung eines empirischen Falles an. Die qualitative Forschung beschränkt sich meist auf eine kleine Fallzahl und verfährt, anders als eine quantitativ designte Untersuchung, nicht mit einem Verfahren aus Zufallsstichproben. Vielmehr wird gezielt nach bestimmten, für das untersuchte Phänomen auch exemplarischen Fällen gesucht (Blatter et al., 2007, S. 31). Das fallzentrierte Design zielt demnach auf eine Behandlung des Untersuchungsfalls in der *Tiefe*. Die Untersuchung strebt dabei nach einem genauen Verständnis einzelner, besonders aussagekräftiger Fälle (Blatter et al., 2007, S. 127). Bei Fallstudien geht es des Weiteren um eine genaue Rekonstruktion eines Einzelfalles, sowie um die Beschreibung und Interpretation von sozialen und politischen Prozessen (Flick, 2011, S.177, Blatter et al. 2007, S.127). Für die vorliegende Arbeit eignet sich diese Art des Vorgehens besonders. So können die theoretischen Vorüberlegungen anhand eines empirischen Falles analysiert und zusätzliche Informationen gewonnen werden (Jahn, 2006, S.247). Nachteil der Einzelfallanalyse ist die beschränkte Generalisierbarkeit der Ergebnisse. Diesem Umstand wurde in der vorliegenden Arbeit Rechnung getragen.

### 5.1.1. Fallauswahl

Bei der Einzelfallstudie wird die Fallauswahl nach der Frage gerichtet, wie sich der untersuchte Fall zur Gesamtheit der möglichen Untersuchungsfälle verhält. Der Fall kann dabei typische, extreme oder negative Werte aufweisen (Gläser & Laudel, 2010, S. 98). Die Gesamtheit der möglichen Untersuchungsfälle bilden alle Gesetzgebungs- und Revisionsunterfangen auf Bundesebene, welche das Thema Telekommunikation berühren und seit 1998 erfolgt sind. Telekommunikation dient als Leitthema, denn das Unternehmen *upc cablecom* ist in diesem Bereich tätig. Das Jahr 1998 gilt als Stichjahr der Liberalisierung der Telekommunikationsbranche in der Schweiz. Per 1. Januar 1998 ist das revidierte Fernmeldegesetz in Kraft getreten<sup>9</sup>. Das Parlament hatte nach relativ zügiger Beratung eine weitreichende Reform und die Liberalisierung der Telekommunikationsordnung verabschiedet. Aufgrund dieses Gesetzes wurde u.a. die Telecom PTT aufgelöst, die Swisscom als Aktiengesellschaft des öffentlichen Rechts teilprivatisiert und die Möglichkeit eines Telekommunikationsmarktes für die Schweiz geschaffen (Sager, 2014, S. 743).

Die Wahl für den Untersuchungsfall fiel sodann auf die zweite Revision eben dieses Fernmeldegesetzes, welche bereits kurze Zeit nach dessen Inkrafttreten auf den Weg gebracht worden ist. Diese Revision war im Vergleich mit jener von 1997 äusserst umstritten. Im gesetzgeberischen Entscheidungsprozess musste die Vorlage sodann praktisch alle erdenklichen Hürden nehmen; zahlreiche Akteure mischten an der Ausarbeitung und Beratung mit, was schliesslich eine aussergewöhnlich lange Bearbeitungszeit mit sich zog (Walser, 2006, S. 44). Dies sind die wichtigsten Elemente, welche die FMG Revision 2006 zu einem extremen und deshalb geeigneten Untersuchungsfall machen. Der Fall erlaubt eine detaillierte Einsicht in die einzelnen Phasen des Erarbeitungs- und Entscheidungsprozesses. Im Folgenden wird zusätzlich auf weitere Stationen eingegangen, welche die Einzigartigkeit des untersuchten Falles aufzeigen. Dies soll dazu beitragen, die Forschungsfrage und aufgestellten Annahmen über die Einflussmöglichkeiten zu klären.

### 5.1.2. FMG Revision 2003 – 2006

Das Fernmeldegesetz (FMG) regelt den Fernmeldemarkt in der Schweiz. Darunter fällt die fernmeldetechnische Übertragung von Informationen über Leitungen oder Funk. Namentlich

---

<sup>9</sup> Es handelt sich hier um eine Teilrevision des ersten Fernmeldegesetzes vom 21. Juni 1991.

regelt das Gesetz die Telekommunikationsinfrastruktur und, komplementär zum Radio- und Fernsehgesetz (RTVG), die Übertragung von Radio- und Fernsehprogrammen. Das FMG zielt auf die Bereitstellung und Sicherung vielfältiger, preiswerter, qualitativ hochstehender und konkurrenzfähiger Fernmeldedienste (vgl. Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 FMG). Das Fernmeldegesetz trat in dieser Art 1992 erstmals in Kraft. Die erste grosse Gesetzesrevision von 1997 war das Resultat der Liberalisierungsbemühungen auf dem Telekommunikationsmarkt. Das Vorhaben wurde praktisch vom gesamten politischen Spektrum getragen und daher ohne grössere Diskussionen und Verzögerungen verabschiedet. Gegenstand der Liberalisierung war u.a. die Öffnung des Telekommunikationsmarktes für private Anbieter (Sciarini et al., 2002).

Trotz dieser Liberalisierung bestanden weiterhin hohe Eintrittsschranken für neue Anbieter, nicht zuletzt weil die Swisscom weiterhin den Grossteil der Telekommunikationsinfrastruktur besass. Folglich konnte sie faktisch weiterhin als Monopolistin auf dem Markt auftreten und das Dienstleistungsangebot in vielen Bereichen weiterhin beherrschen. Der Bundesrat sah darin die Ursache für Stagnation auf der Angebotsseite, zu hohe Preise für Konsumenten, sowie die ungenügende Entwicklung des Angebots an Breitband Internet (UVEK, 2002, S. 3).

Um den Zugang neuer Anbieter auf den schweizerischen Telekommunikationsmarkt zu erleichtern und vorherrschende Rechtsunsicherheiten in Fragen der Interkonnektion zu klären, drängte der Bundesrat auf eine erneute Revision des noch jungen Erlasses. Einer der zentralen Punkte des Fernmeldegesetzes war somit die *Interkonnektionspflicht* für marktbeherrschende Anbieter. Dahinter steht das Ziel, dass alle Anwender von Fernmeldediensten über die Netze aller Anbieter hinweg miteinander kommunizieren können. Dazu benötigt man neben der Verbindung auch eine Kommunikationsfähigkeit zwischen den jeweiligen Betriebs- und Übertragungssystemen und den darüber laufenden Diensten. Bestandteil dieser Interkonnektionspflicht war unter anderem der Zugang zu der Infrastruktur der marktbeherrschenden Anbieter, in diesem Fall Swisscom (Bakom, 2007, S. 4). Die grösste Herausforderung lag hierbei bei der sogenannten *letzten Meile*. Es handelt sich dabei um den Kupferdraht zwischen dem Telefonanschluss im Haus und der Ortszentrale – bspw. einem Quartierverteiler. Diese befinden sich, als Teil der Infrastruktur, in Besitz der Swisscom. Im Unterschied zu anderen Netzen – etwa zum Mobilfunk – gibt es auf dieser letzten Meile nur eine einzige, die ganze Schweiz abdeckende Infrastruktur (Bakom, 2002, S. 3). Damit ein Markt spielen und verschiedene Anbieter ihre Produkte anbieten können, gibt es zwei Möglichkeiten: Zum einen der Aufbau neuer Infrastrukturen durch private Akteure. Eine solche Verdoppelung des Netzes wäre allerdings volkswirtschaft-



lich ineffizient. Die Alternative besteht zum anderen darin, dass die marktbeherrschende Infrastrukturbesitzerin anderen Telekomanbietern einen Zugang auf ihre Infrastruktur ermöglicht. Nur so sei gemäss der vorherrschenden Meinung ein echter Markt in der Telekommunikation möglich. Swisscom besass auch nach der formellen Liberalisierung ein faktisches Infrastrukturmonopol. Alternative Telekomanbieter, die durch die Liberalisierung seit 1998 auf den Markt vorgestossen waren, blieben auf die Benutzung der Swisscom Infrastruktur angewiesen. Sie hatten keinen anderen Zugang zur letzten Meile und konnten nur beschränkt eigene Angebote entwickeln. Vielmehr blieb ihnen nur die Möglichkeit, als Zwischenhändler die von der Swisscom vorgegebenen Angebote weiterzuverkaufen (Bakom, 2002, S. 3; NZZ, 2002).

Die dominante Stellung der Swisscom, die zu langsame Entwicklung beim schnellen Internetzugang, aufwendige Beschwerdeverfahren um Interkonnectionsstreitigkeiten und eine mangelnde Effizienz des Marktes waren die Kernpunkte der 2002 initiierten Revision des Fernmeldegesetzes (Fischer, 2004, S. 13). Die Revision zielte auf die Lösung des sogenannten Restmonopols bzw. der Marktbeherrschung durch die Swisscom und die Frage, wie man neuen Anbietern einen Zugang auf diesen Markt ermöglichen soll. Zu der bestehenden Interkonnectionspflicht, sollte nun auch die Entbündelung der letzten Meile – also der Zugang zu den Hausanschlüssen – geöffnet werden (Widmer, 2002, S. 396). Es handelt sich dabei um einen weiterführenden Liberalisierungsschritt. Die Swisscom sollte zu einem von der Kommunikationskommission (ComCom) festgesetzten Preis für die Netznutzungsgewährung entschädigt werden (NZZ, 2002). Im Folgenden sollen die einzelnen Phasen der Revision eingehender betrachtet werden. Die folgende Tabelle (2) stellt den Ablauf der Revision zunächst übersichtsmässig dar.

**Tabelle 2 Ablauf der FMG Revision. Eigene Darstellung**

	Datum	Akteur	Resultat	
Initiierung	2002	Bundesrat	Antrag zur Gesetzgebung	
	2002	UVEK/BAKOM	Ämterkonsultation Vorentwurf und erläuternder Bericht	
Vorparlamentarische Phase	Juli-Okt. 2002	UVEK	Vernehmlassung	
	01/2003	UVEK/BAKOM	Bericht über die Vernehmlassung	
	11/2003	Bundesrat	Revisionsentwurf FMG	
	01/2004	KVF-N	Anhörung	
	02/2004	KVF-N	Eintretensdebatte Antrag: Nichteintreten	
Parlamentarische Phase	03/2004	<b>Erstrat:</b> Nationalrat	<b>Eintreten</b>	
	04/2004	KVF-N	Anhörung	
	05 & 06/2004	KVF-N	Detailberatung	
	10/2004	Nationalrat	Full Access (Kupferkabel) Bitstromzugang max. 2 Jahre	
	01/2005		Eintretensdebatte Antrag: Eintreten	
	02/2005	KVF-S	Anhörung	
	04/2005		Detailberatung <b>Eintreten</b>	
	06/2005	<b>Zweitrat:</b> Ständerat	Detailberatung: - Zugangsarten gem. NR, - technologieneutraler Bitstrom Zugang, unbeschränkt	
	06/2005	KVF-N	Festhalten	
	09/2005	Nationalrat	<b>Differenzbereinigung I :</b> Festhalten	
	11/2005	KFV-S	Differenzbereinigung: Kompromissvorschlag	
	11/2005	Ständerat	<b>Differenzbereinigung I :</b> - Entbündelung nur für Kupferkabel - keine zeitliche Beschränkung des Bitstrom Access.	
	12/2005	KVF-N	Differenzbereinigung: Festhalten	
	12/2005	Nationalrat	<b>Differenzbereinigung II</b> Besteht auf Beschränkung des Bitstrom-Access auf 2 Jahre	
	02/2006	KVF-S	Differenzbereinigung: Festhalten	
	03/2006	Ständerat	Differenzbereinigung II : Festhalten	
	20. & 21.03.2006	KVF-N und KVF-S	Einigungskonferenz: Kompromiss	
	24/03/2006	National- und Ständerat	<b>Differenzen III und Schlussabstimmung:</b> Annahme Antrag Einigungskonferenz Annahme des Entwurfs	
		01.04.2007		Inkrafttreten

## *Initiierung*

Entgegen der Empfehlung seiner Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen (KVF) lehnte der Nationalrat in der Wintersession 2001 eine parlamentarische Initiative von Georges Theiler ab, welche eine Änderung von Art. 11 Abs. 1 FMG und die Öffnung der letzten Meile für alternative Anbieter bezweckte. Die KVF-N hatte diesbezüglich eine Anhörung betroffener Unternehmen durchgeführt<sup>10</sup>. Die Kommissionsmehrheit tendierte für eine Änderung der Bestimmung, auch im Hinblick auf ausstehenden Bundesgerichtsentscheide zu Fragen der Interkonnektion. Der Nationalrat wollte hingegen abwarten, was die Bundesrichter bezüglich der Frage, ob das vorherrschende Recht eine genügende gesetzliche Grundlage für eine Interkonnektionsverpflichtung der Swisscom darstellte, entscheiden werden. Die Problematik sollte den Stände- und Nationalrat jedoch weiterhin beschäftigen, wurden doch in beiden Räten weitere Vorstösse<sup>11</sup> mit einer Forderung zur Entbündelung der letzten Meile der Swisscom vorgebracht. Die politische Blockade zeichnete sich schon vor Beginn des Revisionsprozesses ab: Das Bundesgericht hatte die gesetzliche Grundlage für eine Interkonnektionspflicht verneint, der Bundesrat wollte die Entbündelung auf Verordnungsstufe zügig auf den Weg bringen, während das Parlament die Gestaltungskompetenz bei sich sah. Der Konflikt spitzte sich insbesondere zwischen dem Bundesrat und der nationalrätlichen Kommission zu. Der damalige Präsident der KVF-N, Paul Vollmer meinte dazu, dass eine staatspolitisch und wirtschaftlich dermassen gewichtige Frage zwingend auf dem Weg der Gesetzesrevision zu behandeln sei (Wemans, 2006, S. 90-91).

## *Vorparlamentarische Phase*

Der Bundesrat beauftragte das UVEK mit der Ausarbeitung des Revisionsentwurfs und der Durchführung des Vernehmlassungsverfahrens. An der Vernehmlassung nahmen neben Kantonen, Politischen Parteien und Verbänden auch 14 im Fernmeldebereich tätige Unternehmen teil. Insgesamt kamen 106 Eingaben zum Vorhaben zurück. Gemäss dem Bericht über die Vernehmlassung, wurde das Vorhaben vom grössten Teil der Teilnehmer positiv aufgenommen. In den umstrittensten Punkten taten sich hingegen die Gräben zwischen den einzelnen Positionen auf. Die Begriffsbestimmung des Zugangs (Art. 3), insbesondere die Unterstellung der Entbündelung unter den allgemeinen Zugangsbegriff und die Abgrenzung der Interkonnektionsverpflichtung, sowie die Regelung der Zuständigkeit in Fragen der Interkonnektion (UVEK, 2003,

---

<sup>10</sup> Parlamentarische Initiative Theiler Echter Wettbewerb auf der letzten Meile (00.413)

<sup>11</sup> Bspw. die Interpellation Ehrler zur Entbündelung des lokalen Zugangs (00.3139); die Motion der SVP Fraktion zur Aufhebung der Mehrheitsbeteiligung des Bundes an Swisscom (00.3239); das Postulat Leutenegger Oberholzer zu einer potentiellen Übernahme der Cablecom durch Swisscom (01.3470) oder auch die Interpellation Loepfe zum Monopol der Swisscom auf der letzten Meile nach dem Entscheid des BGer (02.30.38).

S. 2-6) erwiesen sich schon früh als Knacknuss des Vorhabens. Auf der Gegenseite gruppieren sich die Infrastrukturbesitzer – Swisscom, Cablecom, sowie Swisscable als Vertreterin von kleineren Kabelnetzen. Sie stellten sich, mit Unterstützung der linken Parteien, Gewerkschaften und Vertretern von Randgebieten gegen eine extensive Auslegung des Zugangsbegriffs. Letztere verwiesen dabei v.a. auf die potentiellen Gefahren für die Grundversorgung und Investitionen ausserhalb der Zentren. Auf der Befürworterseite fanden sich dagegen neue Diensteanbieter, welche über keine eigene Infrastruktur verfügten und Zugang auf die Leitungen der Swisscom anstrebten – darunter waren neben Sunrise weitere kleinere Anbieter. Politische Unterstützung kam hier von den bürgerlichen Parteien (Sciarini et al., 2002).

Im November 2003 unterbreitete der Bundesrat den Entwurf zur Änderung des FMG dem Parlament. Darin verzichtet er auf die in der Vernehmlassung umstrittene Systemänderung betreffend die Kompetenzen des Regulators (ComCom) von *ex-post* auf *ex-ante*. Letzteres System stammt aus dem europäischen Recht und würde es dem Regulator ermöglichen, von Amtes wegen die relevanten Märkte zu definieren, marktbeherrschende Anbieter auf diesen Märkten zu bezeichnen und diesen Pflichten aufzuerlegen. Dagegen sah der Bundesratsentwurf die Aufhebung der Fernmeldekonzession vor, ausgenommen im Rahmen der Grundversorgung. Ein grosser Teil der Revision umfasste den Konsumentenschutz, sowie den wohl umstrittensten Punkt, den Ersatz des Begriffs Interkonnektion durch den allgemeinen und sehr weitreichenden Begriff *Zugang* (Bundesrat, 2003, S. 2, 19). Die Swisscom – als marktbeherrschende Anbieterin und Besitzerin der Telekommunikationsinfrastruktur war von diesen Änderungen am meisten betroffen. Durch die vom Bundesrat vorgeschlagene, extensive Lösung waren jedoch potentiell auch andere Infrastrukturbesitzer tangiert, namentlich Kabelunternehmen wie die Cablecom.

#### *Parlamentarische Phase*

Die parlamentarische Beratung startete damit, dass der Nationalrat dem Nichteintretensantrag seiner Kommission keine Folge gab. Die Mehrheit der KVF-N sprach sich gegen das Geschäft aus. Einerseits wurden Befürchtungen bezüglich der Qualität des Angebots v.a. in Randgebieten geäussert; andere Gegner bezeichneten das Vorhaben als übermässige Regulierung einer Branche, in der der Markt schon spiele; und schliesslich wurde das Vorhaben als grundsätzlich schädlich für die Swisscom und dadurch indirekt auch für die Eidgenossenschaft bezeichnet (Eintretensdebatte KVF-N, 9.2.2004). Der Nationalrat folgte allerdings der Kommissionsminderheit um Georges Theiler (FDP) und trat auf die Gesetzesrevision ein. In der Detailberatung umging der Nationalrat sodann die Mehrheits- und Minderheitsanträge seiner Kommission und folgte in der Frage der Öffnung der letzten Meile dem Vorschlag Amstutz, Noser und Jermann.

Dieser sah die vollständige Entbündelung (*Full Access*)<sup>12</sup> des Kupferkabelnetzes vor. Darüber hinaus wurde dem *Bitstrom-Zugang*<sup>13</sup> zugestimmt, allerdings mit einer zeitlichen Beschränkung von zwei Jahren.

Die Beratung im Rahmen des Nationalrates verlief teilweise äusserst konfliktiv. Im Verlauf der Eintretensdebatte hatten zahlreiche Parlamentarier – vorwiegend aus dem bürgerlichen Lager – ihre Position bezüglich der Revision geändert. Während in der Kommissionsberatung noch ein Schulterschluss zwischen SP, Grünen und Vertretern der SVP eine Mehrheit von Revisionsgegnern bildete, schwang sich die SVP-Fraktion in der Ratsdebatte auf die Seite der Befürworter. Dies sorgte für rote Köpfe bei den linken Kommissionsvertretern. So äusserte sich Kommissionsmitglied Andrea Hämmerle zu Beginn der Eintretensdebatte im NR (18.3.2004):

*„Es ist schon sehr speziell, wie dieses Geschäft beraten und behandelt wird. (...) Die SVP-Fraktion stellte in der Eintretensdebatte den Antrag auf Nichteintreten, die SP-Fraktion ebenfalls. Es gab eine ausführliche Diskussion darüber, und mit 15 zu 7 Stimmen wurde beschlossen, dem Rat Nichteintreten zu beantragen. In der Zwischenzeit sagt die SVP-Fraktion, sie wolle eintreten (...) Wofür haben wir eigentlich ernsthafte Kommissionsberatungen, wo wir ein Geschäft sorgfältig bearbeiten, vorbereiten und in den Rat bringen, wenn solche Bocksprünge gemacht werden?“*

Während im Ständerat das Eintreten auf die Vorlage zügig beschlossen wurde, debattierte der Rat dann vor allem um die Frage, wie weit eine Liberalisierung gehen sollte. Die kleine Kammer entschied sich in der Frage um die letzte Meile für eine weitreichende Öffnung, bei der marktbeherrschende Anbieter einen technologieneutralen Zugang zu ihren Netzen gewähren sollten. Damit würde die Regelung neben den Kupferkabeln, Mietleitungen und Kabelkanälen potentiell auch Glasfaserleitungen, Fernseekabelnetze oder auch drahtlose Netze betreffen. Dadurch wären neben der Swisscom auch andere Infrastrukturbesitzer betroffen, insbesondere die Cablecom. Was den Bitstrom Zugang betrifft, wollte der Ständerat im Gegensatz zum Nationalrat auf eine zeitliche Beschränkung verzichten, dafür aber eine Prüfung der Investitions-

---

<sup>12</sup> Beim Full Access wird die gesamte Verbindung von einem Haushalt bis zum Telefon- und Datennetz entbündelt und vom alternativen Anbieter betrieben. Damit kann ein Konsument sämtliche Telekommunikationsdienste von einem beliebigen Anbieter beziehen (Bundesrat, 2003, S. 19).

<sup>13</sup> Beim schnellen Bitstrom- oder Bitstromzugang betreibt ein alternativer Anbieter nur die Datenkommunikation, während Swisscom weiterhin das eigentliche Netz betreibt. Swisscom stellt demnach eine Breitbandverbindung bis zum Kunden her und überlässt diese Verbindung alternativen Anbietern zu einem festgelegten Preis (Walser, 2006, S. 45).

tätigkeiten nach drei Jahren festschreiben. Es ging nämlich die Befürchtung um, dass neue Anbieter zwar den Bitstromzugang nutzen, selbst aber nicht in zusätzliche Infrastruktur investieren wollten. (Eintretensdebatte KVF-S, 10.1.2005).

Im Differenzbereinigungsverfahren fügte sich der Ständerat dem Entscheid der grossen Kammer und verzichtete auf die technologieneutrale Ausgestaltung des Zugangsrechts, hielt jedoch an seinem Beschluss bezüglich des Bitstrom Zugangs fest. Der Ständerat erachtete die vom Nationalrat geforderte Frist als zu kurz und daher unrealistisch; die Zeit von zwei Jahren sei für alternative Anbieter nicht geeignet, um eigene Infrastrukturen aufzubauen. Nachdem der Nationalrat weiterhin auf der zeitlichen Beschränkung des Bitstromzugangs beharrte, kam es im Rahmen der Einigungskonferenz zu einem Kompromiss: Der Bitstrom Zugang sollte demnach für vier Jahre freigegeben werden (Walser, 2006, S. 45; Bakom, 2015).

#### *Nachparlamentarische Phase*

Das Verfahren für die Teilrevision eines Gesetzes dauert i.d.R. ungefähr 33 Monate oder weniger. „Davon fallen etwas mehr als zwei Drittel der Zeit auf die Vorbereitung durch Bundesrat und Bundesverwaltung, der Rest auf die Beratung im Parlament und auf die nachparlamentarische Phase“ (Bundesamt für Justiz, 2014, S. 23). Bei der Änderung des FMG von 2003 bis 2006 vergingen zwischen dem Vernehmlassungsentwurf und der Einigungskonferenz im Parlament allein 44 Monate, bis zum Inkrafttreten des revidierten Gesetzes am 1. April 2007 waren es insgesamt 57 Monate. Die Beratungen, sowohl in den beiden Kommissionen, als auch in den beiden Räten, wurden sehr zäh geführt. Es zeigten sich Gräben zwischen Befürwortern und Gegnern, welche nicht grundsätzlich auf ideologische Standpunkte zurückzuführen waren. Es kamen weitere Faktoren hinzu, welche zu einer Verhärtung der Fronten und gar zu Referendumsdrohungen führten: der damalige SP-Nationalrat Christian Levrat meinte gar zum Vorschlag des Ständerates:

*„Si cette solution devait trouver une majorité, il conviendrait à mon sens d'examiner sérieusement l'opportunité d'un référendum, car elle ne se contente pas de libéraliser l'héritage du passé, mais entraînerait un arrêt des investissements futurs, notamment dans la fibre optique (Detailberatung NR, 6. Oktober 2004).“*

Das Bakom (2007, S. 4) schrieb in seinem Infomailing bezüglich der Revision schliesslich: „Nach kontrovers geführten Debatten, in welchen die Lobbying-Aktivitäten der betroffenen Kreise bisweilen überdeutlich zu spüren waren, entschied sich das Parlament für ein erweitertes Zugangsregime, welches in seiner Ausgestaltung als gutschweizerischer Kompromiss zu werten ist.“

## 5.2. Methodisches Vorgehen

Im Folgenden soll die Methode der Datenerhebung und –Auswertung besprochen und kritisch gewürdigt werden. Zunächst wird eine Übersicht der analysierten Dokumente erstellt und deren Inhalt kurz dokumentiert. Ausserdem wird auf das ergänzende Interview eingegangen. Anschliessend wird das Vorgehen zur qualitativen Inhaltsanalyse in Anlehnung an das Ablaufmodell von Mayring (2010, S. 60) veranschaulicht.

### 5.2.1. Datenerhebung

#### *Dokumentenanalyse*

Die für die Untersuchung und Rekonstruktion des Falles benötigten Daten wurden zunächst aus amtlichen Publikationen gewonnen. Der Vernehmlassungsentwurf, die Botschaft des Bundesrates und ergänzende Berichte, ebenso wie Sekundärliteratur wurden für die Rekonstruktion und ein tieferes Verständnis des Untersuchungsfalles herangezogen. Für die Identifikation der zentralen Akteure und die Analyse der Einflussmöglichkeiten im Prozess der Gesetzesrevision wurden sodann die Sitzungsprotokolle der national- und ständerätlichen Kommissionen für Verkehr und Fernmeldewesen, sowie der Parlamentsdebatten untersucht. Letztere sind online in der Parlamentarischen Geschäftsdatenbank *Curia Vista* frei verfügbar. Was die Protokolle der KVF Sitzungen angeht, so sind diese an sich vertraulich. Mittels Gesuch auf Einsichtnahme können die Protokolle nach Erledigung des entsprechenden Geschäfts für wissenschaftliche Zwecke eingesehen werden. Es handelt sich dabei um je sieben Protokolle des National- und Ständerates, sowie ein Protokoll der Bundesversammlung über den Zeitraum von Januar 2004 bis März 2006. Aus den Protokollen darf allerdings weder wörtlich zitiert, noch dürfen Namen der Sitzungsteilnehmern genannt werden<sup>14</sup>. Wichtige Aussagen wurde für die vorliegende Arbeit paraphrasiert.

Die Analyse von Sekundärliteratur zum betroffenen Politikbereich und der Revisionsthematik lieferte zusätzliche Hinweise zum Kontext der Revision und Aufschlüsse über zentrale Akteure. Schliesslich wurden ergänzend und stichprobenartig Artikel aus Schweizer Tageszeitungen (namentlich Neue Zürcher Zeitung, Berner Zeitung, Bund und der Handels Zeitung) herangezogen.

---

<sup>14</sup> Vgl. Art. 7 Abs. 5 ParlVV.

Die Zeitungsartikel wurden vordringlich auf die Berichterstattung über die als zentral eingestufteten Akteure untersucht und sollten zusätzliche Aufschlüsse zur Beantwortung der Forschungsfrage liefern (vgl. Frey, 2012, S. 106-112).

### *Experteninterview*

Zusätzlich zur Dokumentenanalyse wurde für die Rekonstruktion des Untersuchungsfalls ein qualitatives Interview durchgeführt. Dies eröffnet die Chance, hinter die Daten zu blicken, nachzufragen und Widersprüchlichkeiten zu klären, welche sich aus der Dokumentenanalyse ergeben haben. Interviews können aber auch unverhoffte Hintergrundinformationen und Angaben über informelle Kontakte oder unterschiedliche Wahrnehmungen im politischen Entscheidungsprozess zutage bringen. „Der Experte ist Träger des für die (...) Analyse relevanten Funktionswissens“ (Kaiser, 2014, S. 294). Er kann daher namentlich Situationen, Personen und Geschehnisse in gewisser intersubjektiver Weise beurteilen. Das Experteninterview eignet sich daher besonders für die Rekonstruktion eines sozialen Prozesses. (Kaiser, 2014, S. 295; Blatter et al., 2007, S. 60-61). Gläser und Laudel (2010, S. 117) bieten vier Orientierungspunkte für die Wahl des Interviewpartners:

1. *Wer verfügt über die relevanten Informationen?*
2. *Wer ist am ehesten in der Lage, präzise Informationen zu geben?*
3. *Wer ist am ehesten bereit, Informationen zu geben?*
4. *Wer von den Informanten ist verfügbar?*

Da sich die vorliegende Arbeit auf die Firmenperspektive bezieht und im Rahmen eines spezifischen Projektes im Unternehmen erarbeitet worden ist, wurde ein Interviewpartner herangezogen, der bei der Revision des FMG als Interessenvertreter des fraglichen Unternehmens beteiligt war. Kurt Walser, Dr. oec. HSG, war zur entsprechenden Zeit *Head of Public Affairs* bei der Firma Cablecom<sup>15</sup>. Er stiess in etwa zu dem Zeitpunkt zum Unternehmen, als die Revisionsvorlage in die parlamentarische Phase kam und begleitete den Prozess bis zur Schlussabstimmung im Parlament. Durch die intensive Beschäftigung mit der Thematik ist er in der Lage, präzise Informationen mit genügender Distanz zu liefern. Er ist heute noch auf Mandatsbasis für das Unternehmen upc cablecom tätig.

Das Interview wurde durch einen Leitfaden strukturiert, der Fragen aus theoretischen und empirischen Vorüberlegungen enthält. Die Fragen werden dabei möglichst offen formuliert, um dem Interviewten die Möglichkeit zu geben, gemäss seinem Wissen und seinen Interessen zu antworten (Gläser & Laudel, 2010, S. 111-115). Die Fragen sollen so möglichst wenig auf die

---

<sup>15</sup> Das Unternehmen hiess zum Zeitpunkt der Revision Cablecom, wurde aber 2011 in upc cablecom umbenannt.



Inhalte der Antwort einwirken. Dies bedingt eine Auseinandersetzung mit der Formulierung. Die Fragen sollen nämlich offen genug sein, um möglichst viele Informationen aus der Antwort zu gewinnen, jedoch müssen sie im Rahmen des Leitfadens strukturiert genug sein, um das Thema nicht zu verfehlen. Wichtig ist zudem, dass die aus der Fragestellung und Annahmen abgeleiteten Fragen neutral, einfach und verständlich formuliert werden und durch ihre Formulierung keine Antworten vorweg nehmen (Gläser & Laudel, 2010, S. 131-135). Mit diesen Überlegungen wurde der im Anhang 1 ersichtliche Leitfaden erstellt. Das Interview wurde am 10. August 2015 in Wallisellen geführt. Das vollständige Interview wurde sodann von Schweizerdeutsch in die deutsche Sprache transkribiert.

Aus forschungspragmatischen und zeitlichen Gründen wurden für die vorliegende Arbeit keine Adressaten aus der Politik oder Verwaltung befragt. Dies hätte interessante Einblicke über die Auffassung der Lobbyingtätigkeit von Seiten der politischen Entscheidungsträger mit sich bringen können. Aus folgenden Überlegungen heraus wurde jedoch darauf verzichtet: Einerseits liegt der Untersuchungsfall nun schon einige Jahre zurück. Dies erschwert die Auswahl potentieller Interviewpartner und birgt die Gefahr, dass ihnen der Fall nicht mehr präsent ist. Deshalb beschränkt sich die Analyse der Adressatenseite auf die umfassenden Sitzungsprotokolle der Kommissionen und Räte. In den Protokollen finden sich auch Aussagen externer Akteure im Rahmen von Anhörungen. Diese sind im Vergleich weniger umfassend. Deshalb hätten sich ergänzend auch Interviews mit Interessenvertretern anderer Unternehmen angeboten. Auch hier spielt der Faktor Zeit eine Rolle. Ein weiterer Grund, weshalb auf eine Befragung der politischen Akteure und Interessenvertreter von Mitbewerbern verzichtet wurde, ist der Umstand, dass die vorliegende Arbeit als Bestandteil eines Projekts im Rahmen eines Praktikums bei upc cablecom verfasst worden ist. Das Unternehmen war eine interessierte Partei im Revisionsprozess. Schliesslich hängt auch eine zeitliche Komponente an der Entscheidung, indem die Arbeit in einem verkürzten Zeitfenster verfasst worden ist.

### 5.2.2. *Qualitative Inhaltsanalyse*

Durch eine strukturierte Vorgehensweise in Anlehnung an die Methode der qualitativen Inhaltsanalyse nach Mayring (2010, S. 60) und unter Berücksichtigung der Weiterentwicklung durch Gläser und Laudel (2010, S. 199-203) wurde aus der Gesamtmenge der vorhandenen Textdaten, die für die Beantwortung der Forschungsfrage relevanten Passagen und Aussagen herausgefiltert (Blatter et al., 2007, S. 75-76). Die angewendete Methode eignet sich deshalb gut für das

untersuchte Problem, weil es sich dabei um ein offenes, deskriptives und interpretatives Verfahren handelt. Dies ist besonders gut für die Aufarbeitung von Einzelfallstudien geeignet (Mayring, 2010, S. 23). Ausserdem handelt es sich dabei um eine „empirische Methode zur systematischen, intersubjektiv nachvollziehbaren Beschreibung inhaltlicher und formaler Merkmale von Mitteilungen“ (Behnke et al., 2006, S. 270). Dies hilft, aus einer Fülle unterschiedlicher Materialien, die für die Beantwortung der Untersuchungsfrage relevanten Informationen herauszufiltern und für die Auswertung zu kategorisieren. Dies erfolgt mittels des Analyserasters, welches aufgrund theoretischer Überlegungen zur Fragestellung erstellt wird. Die Dokumente werden gelesen und als relevant befundene Stellen werden einer Kategorie des Rasters zugeordnet. Die Kategorien werden dabei aus den in Kapitel 3.4. aufgestellten Annahmen über Einflussmöglichkeiten von Unternehmen im Gesetzgebungsprozess entwickelt. Die Extraktion der Daten orientiert sich somit an den theoretischen Vorüberlegungen. Für den Fall, dass im Text Informationen aufkommen, welche zu keiner der bestehenden Kategorien passen, ist der Prozess offen für Anpassungen. Dadurch können auch nicht antizipierte Informationen aufgenommen werden (Gläser & Laudel, 2010, S. 200-201).

Die Entscheidung über relevante Textteile und die Zuordnung zu einer Kategorie ist an sich schon mit Interpretation verbunden. Diese ist trotz der systematischen Aufbereitung immer auch subjektiv. Der nächste Schritt der Analyse ist die Aufarbeitung der Rohdaten. Die Daten werden „ (...) zusammengefasst, auf Redundanzen und Widersprüche geprüft, und nach für die Auswertung relevanten Kriterien sortiert“ (Gläser & Laudel, 2010, S. 202).

Den Ausgangspunkt bildet das Erstellen eines ersten Kategoriensystems gemäss den theoretischen Annahmen und den Konzeptualisierungen aus den Kapitel 3 respektive 4. Dabei wurden zunächst folgende Kategorien verwendet: „Informationsbereitstellung“ mit den Unterkategorien *Expertise*, *Information* und *Kooperation*. Unter diese Kategorie wurden einerseits Aussagen über Informationsvermittlung durch Unternehmensvertreter eingeordnet – sei dies über Positionspapiere, Studien, Gutachten o.ä. Darunter wurden andererseits auch Aussagen betreffend des Telekommunikationsmarktes und der Stellung einzelner Unternehmen darin und andererseits technische Eigenheiten bezogen auf die Unternehmen bzw. deren Angebote eingeordnet. Als zweite Kategorie wurde „Zugang“ mit den Unterkategorien formell und informell bestimmt. Diese vereint Aussagen, die mit dem Zugang zum politisch-administrativen System zusammenhängen. Darunter fällt der physische Zugang, bspw. die Zugangsberechtigung zu den nicht öffentlichen Räumlichkeiten des Bundeshauses. Ausserdem fallen darunter formelle Einladungen für die Teilnahme an Anhörungen oder Vernehmlassungen. Darunter fallen aber auch

informelle, persönliche Kontakte und Ansprechpersonen in Parlament oder Verwaltung. Die dritte Kategorie ist „Interessensartikulation“. Diese beinhaltet jegliche Informationen zur Interessenvermittlung, auf direkte Weise, über persönliche Kontakte oder indirekt, über Verbände oder built-in Lobbyists. Schliesslich wurde als vierte Kategorie die „Allianz“ mit den Unterkategorien *Beziehung* und *Mandat* hinzugezogen. Darunter fallen Aussagen zur Interessenbindung der Parlamentarier oder Sympathiebekundungen zu bestimmten Positionen.

Mit dem Ziel der Reduktion des so entstandenen Materials auf die wichtigsten Informationen wurde das Rohmaterial zusammengefasst. Dies geschah in Anlehnung an die zusammenfassende Analysetechnik nach Mayring (2010, S. 65-70). Durch diese zweite Aufbereitung des Materials wurde deutlich, dass die verwendeten Kategorien für die weitere Analyse nicht zufriedenstellend waren und eine Anpassung nötig war. Das Analyseraster wurde sodann folgendermassen angepasst. Die Kategorie „Informationsbereitstellung“ wurde aufgelöst und in die neue geschaffene Kategorie „Informationsvermittlung“ integriert. Dieser wurden zwei neue Unterkategorien *formell* und *informell* zugeteilt, wobei die Unterkategorie *Expertise* als Spezialfall beibehalten wurde. Die Kategorie „Allianz“ wurde um die Unterkategorie *Interessensberücksichtigung* und *Netzwerk* erweitert. Schliesslich wurde die Kategorie „Zugang“ aufgelöst und die Unterkategorien *formelle* und *informelle* den beiden Kategorien „Interessensartikulation“ respektive „Informationsvermittlung“ zugeordnet. Entsprechend wurden die Unterkategorien den bestehenden *direkt* und *indirekt* untergeordnet.

Für die in Kapitel 3.4. identifizierten Einflussmöglichkeiten ergibt sich so eine neue Konstellation mit den angepassten Dimensionen, verdeutlicht in Tabelle 3.

**Tabelle 3** Dimensionen der Einflussmöglichkeiten von Unternehmen (angepasst). Eigene Darstellung.

<b>Informationsvermittlung</b>	<b>Interessensartikulation</b>	<b>Allianzen</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Formell</li> <li>• Informell</li> <li>• Expertise</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Direkt</li> <li>• Indirekt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mitbewerber</li> <li>• Netzwerk</li> <li>• Interessensberücksichtigung</li> </ul>

### 5.3. Ergebnisse

Nachfolgend sollen die Ergebnisse der Inhaltsanalyse dargestellt werden. Dabei wurden die Ausgangskategorien zusammengefasst, reduziert und in die überarbeiteten Kategorien integriert.

#### 5.3.1. Informationsvermittlung

Es hat sich gezeigt, dass die Informationsvermittlung über den gesamten Prozess hindurch betrieben wird. Im formellen Rahmen der Vernehmlassung antworteten 14 im Fernmeldebereich tätige Unternehmen mit teils sehr extensiven Eingaben. Hier zeigten sich die ersten Überschneidungen aber auch die teilweise diametral gegenteiligen Positionen der betroffenen Akteure. Swisscom als hauptbetroffene Anbieterin legte ein ausführliches, über 80 seitiges Dossier samt Rechtsgutachten, Statistiken zu Interkonktionsverfahren und eigenen Revisionsvorschlägen vor. Swisscable machte in ihrer Antwort darauf aufmerksam, dass die Änderungsvorschläge in dieser Art nicht auf alle Infrastrukturbesitzer gleich anwendbar wären, nicht zuletzt aufgrund der unterschiedlichen technischen Struktur von Kabel- und Telefonnetzen. Diesem Umstand müsse in der Ausarbeitung der Revision Rechnung getragen werden. Cablecom ging sodann in ihrer Stellungnahme v.a. auf diejenigen Änderungsvorschläge ein, welche eine potentielle Gefahr darstellten. Auf der anderen Seite nutzten auch kleinere Anbieter die Gelegenheit, ihre Interessen ausführlich darzulegen. Die einzelnen Stellungnahmen wurden im Bericht zur Vernehmlassung jedoch nur begrenzt berücksichtigt. Einzelne Anträge wurden selten in die Auswertung aufgenommen. Gleiche oder gemeinsame Positionen mehrerer Akteure wurden dagegen explizit genannt.

Ebenfalls im formellen Rahmen konnten geladene Telekomanbieter an einer Anhörung vor der KVF-N ihre Standpunkte darlegen. Daneben waren auch Vertreter zweier Gewerbeverbände anwesend. Letztere hatte auch an einer eigens für Verbände durchgeführten Anhörung nochmals Gelegenheit, der Kommission ihre Einschätzung vorzulegen. Das Konfliktpotential und die unterschiedliche Interessenslage zeigten sich nun deutlich. Ein Kommissionsmitglied meinte dazu, dass man sich durch die hitzigen Diskussionen zwischen den Teilnehmern vorkäme wie auf einem Bazar, bei dem jeder nur für seine eigenen Interessen der Gewinnmaximierung eintritt.

Dass neben der formellen Informationsvermittlung auch zahlreiche informelle Aktivitäten von Seiten der betroffenen Unternehmen vonstattengingen, wurde in den Ratsdebatten deutlich. Die

Eintretensdebatte des Nationalrates wurde sodann mit einem Vorwurf an die SVP-Fraktion eröffnet. Dieser wurden „Bocksprünge“ vorgeworfen, nachdem sich die Fraktion in der Kommissionsberatung zunächst für Nichteintreten ausgesprochen, in der Plenardebatte dann allerdings ihre Meinung geändert hatte. Nationalrat und Kommissionsmitglied Andrea Hämmerle meinte gar dazu:

*„Von den Mitteparteien kennen wir das schon etwas, aber dass jetzt auch noch die SVP-Fraktion die gleichen Bocksprünge macht, ist mir tatsächlich rätselhaft, und ich kann auch nicht durchblicken, was eigentlich genau dahinter steht; jedenfalls muss da eine gewisse Lobbyarbeit Früchte getragen haben“* (Eintretensdebatte NR, 18.03.2004).

Es erstaunte bei der wirtschaftlichen Bedeutung der Vorlage an sich niemanden, dass sich betroffene Unternehmen besonders darum um die politischen Entscheidungsträger bemühten. Die Intensität, mit der die Parlamentarier angegangen wurden, schien allerdings einige zu irritieren, andere zeigten Verständnis. Das Thema wurde während der Beratung mehrmals und von unterschiedlichen Seiten aufgegriffen. So meinte der damalige Ständerat und Kommissionspräsident Rolf Escher, dass er zahlreiche unerwartete Besuche und noch mehr postalische und telefonische Kontaktforderungen von Seiten der Branche erhalten habe. Zur allgemeinen Heiterkeit meinte er zudem: „Es muss um verdammt viel Geld gehen, wenn da praktisch jeder Standesvertreter mehrschichtig eingesalbt und wohl bald lebendig einbalsamiert wird“ (Eintretensdebatte SR, 07.06.2005).

Ungewöhnlich war, dass der Ständerat als Zweirat ebenfalls ein Hearing in der Kommission durchführte. Erneut waren Unternehmensvertreter eingeladen, ihre Standpunkte zum bisherigen Verlauf der Beratung und den Vorschlägen der beiden Räte anzubringen. Zur Klärung der Unsicherheiten bei den zentralen Fragen habe diese Anhörung allerdings auch nicht beitragen können. Vielmehr wurde beklagt, dass einzelne Vertreter geradezu eine Weltuntergangsstimmung heraufbeschwören würden, statt eine Lösung der stagnierten Situation zu suchen.

### 5.3.2. *Expertise*

Die technische Komplexität des Themas war von Anfang an und über den gesamten Verlauf der Beratung eine grosse Herausforderung für die Parlamentarier. Zu Beginn der Beratung wurden die Branchenverbände in der Anhörung vor der KVF-N aufgefordert, eine Einschätzung

über mögliche finanzielle Auswirkungen der geplanten Regulierung aufzustellen. Ausführungen der betroffenen Unternehmen wurden dazu lediglich zur Kenntnis genommen.

Peter Weigelt bemängelte in der Eintretensdebatte des Nationalrates (18.03.2004), dass viele Ausführungen durch Unternehmensvertreter zuweilen einen Mangel an Konsistenz aufwiesen und so zur allgemeinen Verunsicherung beitrugen. Obwohl die Parlamentarier also von verschiedenen Seiten angegangen wurden und verschiedene technische Erklärungen zur Verfügung gestellt bekommen hatten, vertrauten die meisten den Ausführungen der Verwaltung, in diesem Fall dem Bakom. Dessen Vertreter waren auch in allen Kommissionssitzungen anwesend und übernahmen bei unklaren Sachverhalten öfters das Wort. Diese prominente Rolle der Verwaltung war nicht allen geheuer und wurde auch in den Medien diskutiert. Dem Bundesamt wurde vorgeworfen, die „Lufthoheit“ über das Geschäft an sich genommen zu haben. Diesen Vorwurf wollte Kommissionspräsident Escher in der Eintretensdebatte des Ständerates (07.06.2005) nicht auf sich beruhen lassen und verteidigte das Bakom: „Ein solches Interview erscheint ja auch nicht gerade ganz zufällig am Vortag der Ratsdebatte. Da wollen andere die Lufthoheit über die Plenumsdebatte ‚erfliegen‘.“

Die technischen und marktbezogenen Ausführungen der Unternehmen wurden zwar von den Entscheidungsträgern zur Kenntnis genommen, bei der Entschlussfindung haben sich die meisten doch eher an den Verbänden und insbesondere an den Aussagen der Verwaltung orientiert. Erwähnenswert sind zudem die Inputs der Schweizerischen Arbeitsgemeinschaft für Berggebiete, auf die sich einige Kommissionsmitglieder (vornehmlich Vertreter der Randgebiete) im National- und Ständerat wiederholt berufen haben.

### 5.3.3. *Interessenartikulation*

Die Kontakte zu Branchenvertretern wurden im Verlauf der Beratung teilweise unterschiedlich aufgenommen. Die Kontaktaufnahmen und Inputs von Seiten der Unternehmensvertreter wurden mehrfach thematisiert – in den Kommissionen wie auch in der Plenardebatte. So wurde in einer KVF-N Sitzung die Rolle der Swisscomvertreter angesprochen: Revisionsbefürworter beschuldigten die Gegner damit, von der Swisscom verfasste Anträge eingebracht zu haben. Auch im Verlauf der Plenardebatte kam es diesbezüglich erneut zu Debatten. Nationalrat Markus Wäfler machte dabei kein Geheimnis daraus, dass sein Antrag auf einem Textvorschlag der Swisscom beruhte (Detailberatung NR, 06.10.2004). Auch Ständerat Peter Bieri sagte zu seinem Antrag, dass er im Vorfeld Rücksprachen gehalten habe – namentlich mit dem Präsidenten von Swisscable und Vertretern von Cablecom. Zu seinem Vorschlag meinte er ausserdem, dass

der vorgeschlagene Weg „unter vorgehaltener Hand“ auch für Swisscom gangbar wäre (Detailberatung SR, 07.06.2005).

Die „sehr aktive Einbringung der Marktteilnehmer“ wurde auch wiederholt kritisiert. So meinte NR Werner Marti, dass die Suche nach einer Lösung von einigen Kommissionskollegen nicht mehr im Rahmen der Kommissionsberatung, sondern in der Wandelhalle gesucht werde. Er setzte damit nach, dass obwohl es im Geschäft um eine technisch komplexe Sache geht, man die politische Regelung weder Spezialisten und noch weniger Lobbyisten überlassen könne (Detailberatung NR, 06.10.2004). Im gleichen Zug kritisierte NR Christian Levrat die Art und Weise, wie das Geschäft von einigen bürgerlichen Vertretern geführt werde: „Les partis de droite, (...), sortent de leur manche une proposition nouvelle, jamais discutée en commission, comme d'autres font apparaître un lapin d'un chapeau“ und führte dies auf die Lobbyingttätigkeiten einiger Unternehmen zurück. Kommissionspräsident Escher seinerseits verweigerte dem Swisscom Vertreter im Vorfeld der Detailberatung des Ständerates gar das Gespräch. Diese Anekdote brachte er in der Plenardebatte amüsiert vor. „Er hat sich dann in der ‚Handels-Zeitung‘ bitterlich beklagt, dass die Parlamentarier in letzter Zeit bei Kontakten sehr zurückhaltend seien“ (Detailberatung SR, 07.06.2005).

#### 5.3.4. *Allianz*

Die Beziehungen einzelner Parlamentarier zu den involvierten Akteuren waren von Anfang an ein Thema in der parlamentarischen Beratung. So wurde in der Eintretensdebatte auf die Interessenbindung von NR Peter Weigelt, wie auch Georges Theiler eingegangen. Letzterer legte offen, dass er beratend für die TDC Switzerland, das damalige Mutterhaus von Sunrise, tätig war. Theiler betonte dabei: „Ich fühle mich aber vollkommen frei“. Er machte geltend, dass es sich bei seinem Engagement nicht um ein Mandat handelt. Nachdem er in der Detailberatung erneut, diesmal auf die politische Zielsetzung seines Mandats angesprochen wurde, meinte er lediglich, „Jeder Mann und jede Frau in diesem Saal kennt meine Interessenbindungen“. Nationalrat Weigelt wurde ebenfalls in der Eintretensdebatte auf seine Tätigkeit als Vorstandsmitglied von Swisscable angesprochen. Er bestätigte, dass er diese Position seit einigen Wochen innehatte. Aus Gründen der Offenlegung deklarierten auch Christian Levrat und Rolf Hegenschweiler ihre Interessen als Präsident der Syndicom, respektive Direktor des Hauseigentümerverbandes.

Aus der Plenardebatte des Nationalrates wurde deutlich, dass nicht nur Kommissionsmitglieder, sondern auch andere Parlamentarier von den Unternehmensvertretern kontaktiert worden sind.

Dabei wurden vor allem potentielle Verbündete und auch „Wackelkandidaten“ angegangen. Sie versuchte man von den eigenen Standpunkten zu überzeugen. Es wurden auch Allianzen und Kontakte der Mitbewerber mit gleichen Interessen genutzt. So verfügte die Swisscom bspw. aufgrund ihres Gesamtarbeitsvertrages über gute Zugänge zu den Gewerkschaften (in diesem Fall der Gewerkschaft Medien und Kommunikation, syndicom). Diese sind wiederum ein wichtiger Pfeiler der SP. Der Zugang zum SP-Sekretariat ermöglicht Kontakte zu den Parlamentariern. Mit Christian Levrat sass zudem der damalige Chef der syndicom in der Nationalratskommission. Zu Parlamentariern, zu denen keine direkten Kontakte bestanden, hat man zusätzlich die Mitglieder von Swisscable versucht in die Pflicht zu nehmen. „Es gibt sehr viele Parlamentarier, die in einem Kabelnetz wohnen, das nicht der Cablecom gehört.“ Daher ergäbe sich eine natürliche Schnittstelle, an der lokale Netzbetreiber ansetzen könnten. Es mache mehr Sinn, wenn ein lokaler Betreiber seinen Parlamentsvertreter kontaktiert, als wenn dies durch einen Vertreter der Cablecom geschieht (Walser, 2015).

Auf der anderen Seite versuchte man Parlamentarier zu isolieren, von denen man wusste, dass man auf verlorenem Posten kämpfen würde. Kurt Walser (2015) meinte dazu, dass es nichts bringe, bei solchen Parlamentariern Ressourcen aufzuwenden; „da bezieht man lieber andere mit ein und erklärt ihnen, wie wir das sehen.“ Durch die Isolation werden den Parlamentariern mit einer gegnerischen Position auch keine Informationen zur Verfügung gestellt und somit auch keine weitere Angriffsfläche geschaffen. „Sie sind nicht darüber informiert, was bei uns läuft, merken aber, dass andere sehr wohl informiert sind.“

Die aus der Literatur erstellten vier Dimensionen der Einflussmöglichkeiten haben sich bis insoweit bewährt, als zwei von vier auch nach der empirischen Analyse, wenn auch mit Anpassungen beibehalten werden konnten. Für die Informationsbereitstellung hat sich herausgestellt, dass man diese nicht direkt als Einflussmöglichkeit heranziehen sollte, jedoch besteht darin eine wichtige Vorarbeit, welche sich auf alle anderen Dimensionen auswirken. Die empirische Analyse hat zudem aufgezeigt, dass der Zugang eine Voraussetzung für die die anderen Dimensionen darstellt. In Kapitel 3 wurde zudem zurecht darauf verwiesen, dass Zugang noch keinen *Einfluss*, wohl aber eine *Möglichkeit* darstellt. Interessensvertreter versuchen sowohl über die Informationsvermittlung, wie auch über die Interessenartikulation ihre Standpunkte vorzubringen und die relevanten Adressaten zu überzeugen. Ihre Allianzen nutzten sie für den Zugang zum politischen Entscheidungsprozess wie auch im Verlaufe der Beratungen für die Durchbringung ihrer Interessen.



## 6. Diskussion der Ergebnisse

Das zu Beginn des zweiten Teils der vorliegenden Arbeit erwähnte Ziel war es, anhand des Untersuchungsfalles die entscheidende Phase und darin die zentralen Akteure zu identifizieren, welche die Unternehmen bei ihrer Lobbyingarbeit berücksichtigen sollten. Im Folgenden sollen die in Kapitel 5 zusammengestellten Ergebnisse zu den aus der erarbeiteten Einflussmöglichkeiten diskutiert werden. Dazu wird zunächst aufgezeigt, was die Resultate und Konsequenzen der Revision sind. Daraufhin wird auf ungewöhnliche Abläufe im Verfahren eingegangen, welche Rückschlüsse auf die entscheidenden Phasen und wichtigste Akteure geben sollen. Der zweite Teil des Kapitels geht schliesslich auf diese Phasen ein. Dazu werden konkrete Einflussmöglichkeiten, genutzte Chancen aber auch zusätzliche Potenziale für die Lobbyingarbeit von Unternehmen aufgezeigt.

### 6.1. Konsequenzen der Revision

Das geänderte FMG trat am 1. April 2007 in Kraft. Das umstrittenste Thema der Revision stellte den Zugang neuer Anbieter zu den bestehenden Infrastrukturen der marktbeherrschenden Anbieterin dar (Walser, 2006, S.44). Es ging dabei vornehmlich um die Fragen des Umfangs der Öffnung, die betroffenen Leitungen sowie die zeitliche Beschränkung des Zugangs. Ein weiterer umstrittener Punkt war die Frage der Kompetenzerweiterung der Regulierungsbehörde ComCom, welcher durch einen Systemwechsel zusätzliche Handlungsspielräume zugeschrieben werden sollten.

Mit der vollständigen Entbündelung der letzten Meile wurde die marktbeherrschende Telekommunikationsanbieterin verpflichtet, alternativen Anbietern Zugang auf ihre Leitungen zu gewähren. Neu ist dabei der *full access*, d.h. dass eine Firma eigene Telekommunikationsanlagen in den Anschlusszentralen des Infrastrukturbesitzers betreiben und so ihren Kunden eigene Festnetztelefonie sowie Breitbandzugang anbieten kann (Bakom, 2007). Mit dem *Bitstrom* Zugang wurde sodann eine weitere Zugangsart beschlossen. Die Regelung bezieht sich nur auf Kupferdrahtleitungen der marktbeherrschenden Anbieter, wobei der Zugang auf 4 Jahre beschränkt wurde.

#### 6.1.1. Unregelmässigkeiten im Verfahren

Die Regulierung des Fernmeldewesens ist eine komplexe Angelegenheit. Der Wirtschaftsbereich, den das FMG betrifft ist einerseits äusserst dynamisch und unterliegt steter Entwicklung. Dies macht eine Situationsanalyse und Abschätzung von Regulierungsfolgen schwierig. Auf

der anderen Seite wurde die Entwicklung auf dem schweizerischen Fernmeldemarkt stark von der Liberalisierung auf europäischer Ebene beeinflusst (Fischer, 2012, S. 214). Beide Faktoren hatten Einfluss darauf, dass bereits kurz nach Verabschiedung des Fernmeldegesetzes 1998, eine Revision gefordert wurde.

Die folgende Tabelle (4) ordnet die wichtigsten Akteure im Untersuchungsfall nach ihrer Position in Bezug auf die Revision. Sie hatten in unterschiedlichen Phasen tragende Rollen für den Verlauf der Revision. Es handelt sich dabei um staatliche Akteure, Regulierungsbehörden, die politischen Parteien, Verbände und Telekommunikationsanbieter.

**Tabelle 4** Übersicht über wichtigste Akteure und ihre Position zur Revision. Eigene Darstellung.

<b>Akteur</b>	<b>Pro Revision</b>	<b>Vorbehalte</b>	<b>Contra Revision</b>
<i>Staatliche Akteure</i>	BR, NR, SR, KVF-S, Bakom	KVF-N	
<i>Regulierungsbehörden</i>	Weko, ComCom		
<i>Pol. Parteien</i>	FDP	SVP, CVP	SP, Grüne
<i>Verbände</i>	IG innovative Telekommunikations-anbieter <sup>16</sup>	economiesuisse, asut, Swisscable	SAB, syndicom
<i>Telekommunikationsunternehmen</i>	Sunrise	Cablecom, Orange	Swisscom

Die Tabelle zeigt, dass es zwei starke gegenseitige Lager gab (pro und contra Revision). Dabei wird auch deutlich, dass einige wichtige Akteure Vorbehalte hatten und unschlüssige Positionen einnahmen. So schwankte die SVP einerseits zwischen der Befürwortung der Revision und Liberalisierung, andererseits aber auch der Ablehnung gegenüber der Anpassung Schweizer Rechts an die EU (Fischer, 2012, S.217). Auch die CVP hatte eingangs ihre Mühe, sich auf eine Position zu einigen. Ein Teil der Partei führte Befürchtungen zum Service Public und der Versorgung von Randgebieten auf. Andere nahmen die Gegenposition ein und sahen in einem weitreichenden Markt Vorteile für Konsumenten. Fischer (2012, S. 218) hat in seiner Untersuchung der Akteurskonstellationen im Revisionsprozess festgestellt, dass die Befürworter zwar eine stärkere Koalition<sup>17</sup> aufwiesen, dass aufgrund der teilweise unschlüssigen Ansichten aber nicht von einer dominanten Position gesprochen werden kann.

Die unklaren Positionen zentraler Akteure führten zu einigen Unregelmässigkeiten im Revisionsverfahren. So kam es zu Beginn, durch das Umschwenken der SVP, zu einer Ablehnung des KVF-N Antrages durch den Nationalrat. Wie gesehen, gibt der Nationalrat den Anträgen seiner

<sup>16</sup> Es handelt sich dabei um einen Zusammenschluss von kleineren Diensteanbietern für die gemeinsame Interessenvertretung.

<sup>17</sup> Fischer (2012, S. 219) nimmt eine etwas andere Aufteilung der Akteure vor, als dies in der vorliegenden Arbeit der Fall ist. Nichtsdestotrotz lässt sich diese Aussage auch auf die vorliegenden Positionen anwenden.

Kommissionen in der Regel Folge (siehe Kap. 2.2.2.). Ungewöhnlich ist allerdings, dass die KVF-N, nachdem sie die Lösung der Öffnung der letzten Meile auf legislativem Weg gefordert hatte, auf Nichteintreten entschied. Der Nationalrat folgte mit 98 zu 83 Stimmen dem Minderheitenantrag von Georges Theiler. Die Kommission musste das Geschäft also zwei Mal vorberaten und der Rat zwei Mal über das Eintreten entscheiden.

Die KVF-N führte drei Anhörungen mit Vertretern der Telekommunikationsanbieter, wie auch der Dachverbände durch. Die betroffenen Kreise bekamen sodann auch vor der Ständeratskommission eine Gelegenheit, ihre Standpunkte nochmals darzulegen. Dass der Zweitrat ein weiteres Hearing durchführt ist nicht üblich, zeugt im vorliegenden Fall allerdings davon, dass sich einige der Ratsmitglieder auch mit fortschreitender Beratung noch keine gefestigte Meinung gebildet haben.

Nicht ungewöhnlich, aber im Kontext erwähnenswert ist schliesslich die Rolle der Verwaltung im untersuchten Fall. Das Bundesamt für Kommunikation war von Anfang an ein wichtiger Akteur im Revisionsprozess. Es führte noch vor der eigentlichen Initiierung der Gesetzesrevision Anhörungen durch und stand wiederholt in Kontakt zu den betroffenen Kreisen (Differenzberatung KVF-S, 10.11.2005). Die in der Eintretensdebatte des Ständerats erwähnte „Luft-  
hoheit“ des Bakom ist deshalb nicht völlig zu verneinen. In den Kommissionen waren stets Vertreter des Bakom anwesend. Sie verteidigten dort die Position des Bundesrats, gaben technische Erläuterungen aber auch inhaltliche Vorschläge zur Ausgestaltung des Gesetzes.

### *6.1.2. Entscheidende Phase*

Die Fallstudie ist darauf ausgerichtet, Kausalmechanismen im Untersuchungsfeld zu identifizieren (Blatter et al., 2007, S. 135). Die detaillierte Rekonstruktion der zeitlichen Abfolge der Prozesse und Interaktionen spielen dabei eine entscheidende Rolle. Gesucht wird nach dem entscheidenden Moment, welcher das Resultat des Prozesses erklären kann. Im vorliegenden Fall hat sich herausgestellt, dass bezüglich der umstrittensten Punkte mehrere Phasen entscheidend waren. Folgende Tabelle (5) gibt eine Übersicht davon.

**Tabelle 5** Zusammenfassung der entscheidenden Phasen und zentralen Akteure bezüglich der umstrittensten Punkte der Revision. Eigene Darstellung.

<b>Problem</b>	<b>Entscheidende Phase</b>	<b>Zentraler Akteur</b>
<i>Ex-Ante</i>	Vernehmlassung	Verschiedene
<i>Art des Zugangs</i>	Detailberatung (NR)	Koalition aus CVP, FDP und SVP
<i>Bitstrom Zugang: Technologie-neutralität Zeitliche Beschränkung</i>	Differenzbereinigung I (SR)  Differenzbereinigung II (SR)	KVF-S / Peter Bieri (CVP) Kommissionspräsidenten

Zunächst wurde die im Bundesratsentwurf vorgeschlagene ex-ante Regulierung, welche der ComCom eine aktivere Rolle und weiter reichende Kompetenzen verleihen sollte, nach der Vernehmlassung fallen gelassen. Die Gegner eines ex-ante Systems (namentlich Swisscom, Swisscable, Orange und economiesuisse) argumentierten grösstenteils damit, der Systemwechsel würde zu einer übermässigen Regulierung führen. Die geplante Kompetenzerweiterung der ComCom würde ausserdem zulasten der Wettbewerbskommission gehen. In seinem Gesetzesentwurf verzichtete der Bundesrat deshalb auf den Systemwechsel zugunsten des bestehenden ex-post Regimes.

Zu Beginn der Detailberatung über den Umfang der Öffnung der letzten Meile sah sich die KVF-N mit zahlreichen Einzelanträgen konfrontiert. Es wurde daher anhand eines *Entscheidbaums* entschieden. Die einzelnen Anträge wurden einer von vier Varianten der Regulierung zugeordnet. Das Ausschlussverfahren führte zu einem Mehrheitsbeschluss, welcher eine abschliessende Aufzählung aller möglichen Zugangsarten im Gesetz und damit den grössten Gestaltungsspielraum für das Parlament vorsah. Dieser wurde dem Rat als Mehrheitsantrag vorgelegt. Der Nationalrat folgte allerdings einem Antrag, der nicht aus der Kommission stammte, sondern von den bürgerlichen Fraktionen<sup>18</sup> vorgelegt wurde – ein Vorschlag der von den Liberalisierungsgegnern als „Wandelhallendelikt“ bezeichnet wurde (Eintretensdebatte NR, 18.3.2004). Dieser führte die Beschränkung des Bitstromzugangs auf zwei Jahre ein.

Der Ständerat stimmte dem Beschluss des Nationalrates bezüglich der Zugangsarten in der Detailberatung zu, ging aber bei der Regelung des Bitstrom Zugangs einen Schritt weiter. In der Differenzbereinigung beschloss die KVF-S, im Sinne eines Kompromisses auf den Nationalrat zuzugehen. Während der Ständerat zunächst von einem technologieneutralen und zeitlich unbeschränkten Zugang ausgehen wollte, wurde nach einem Kompromissvorschlag in der Kommission davon abgesehen (Differenzberatung KVF-S, 10.11.2005). Der als Mehrheitsantrag

<sup>18</sup> Es handelt sich dabei um einen gemeinsamen Antrag von Adrian Amstutz, Ruedi Noser (beide zu dem Zeitpunkt nicht in der KVF) und Walter Jermann.

vorgebrachte Vorschlag von SR Bieri erwies sich für den Ständerat als gangbarer Kompromiss. Interessanterweise hatte Peter Bieri einen ähnlichen Vorschlag bereits in der Detailberatung vorgebracht. Man entschied sich zu diesem Zeitpunkt allerdings für eine konsequente Gegenposition zum Nationalrat. Dies bestätigte auch ein Kommissionsmitglied: aus strategischen Gründen und in der Meinung, der Nationalrat würde sich auf den Ständeratsbeschluss zu bewegen, habe er in der Detailberatung gegen den Antrag von SR Bieri gestimmt (Differenzberatung SR, 10.11.2005). Die Frage der zeitlichen Beschränkung liess sich indes zunächst nicht klären. Der Nationalrat folgte in der zweiten Differenzvereinbarung dem Antrag der Kommissionsmehrheit um Adrian Amstutz und hielt an der Beschränkung des Bitstromzugangs von zwei Jahren fest. KVS-S und Ständerat waren diesmal nicht bereit, dem Nationalrat entgegenzukommen. Entgegen dem Minderheitsantrag wurde am bisherigen Beschluss festgehalten. In der Einigungskonferenz konnten sich die Vertreter der Kommissionen nur knapp auf einen Kompromiss einigen: einen auf vier Jahre beschränkten Bitstromzugang. In der finalen Differenzvereinbarung (24.03.2006) im Ständerat meinte der Kommissionspräsident Thomas Pfisterer schliesslich: „mehr war politisch einfach nicht erreichbar“.

In der Literatur findet sich mehrheitlich die Auffassung, dass die vorparlamentarische Phase für den Entscheid und somit die Lobbyingarbeit ausschlaggebend ist (vgl. Kapitel 3.1.3). Der Untersuchungsfall bezeugt, dass auch in der parlamentarischen Phase eifrig Lobbying betrieben wurde und zentrale Anliegen erst mit fortschreitender Beratung geklärt werden konnten.

## 6.2. Einflussmöglichkeiten für Unternehmen

Nachdem die entscheidenden Phasen für das Resultat der Revision bestimmt worden sind, stellt sich die Frage, welche Möglichkeit Unternehmen haben, in dieser Phase Einfluss auszuüben. Diese werden zunächst dargelegt. Im Anschluss wird auf genutzte Gelegenheiten im Rahmen der FMG Revision wie auch auf zukünftiges Potenzial für die Lobbyingtätigkeit eingegangen.

### 6.2.1. Einflussmöglichkeiten pro Phase

Für die *vorparlamentarische Phase* wurden drei Einflussmöglichkeiten für die Interessenvertretung von Unternehmen identifiziert. Zunächst kann über die Teilnahme an Expertenkommissionen und Anhörungen der Verwaltung Zugang zum politischen Entscheidungskomplex erlangt werden. „Problematisch hierbei ist jedoch die Passivität bzw. mangelnde Proaktivität der

Sachverständigenfunktion, da sich Lobbyisten nicht selbst zu Anhörungen einladen können“ (Eckhart, 2011, S. 42). Man sollte sich daher nicht alleine darauf verlassen. Die Teilnahme an Expertenkommissionen und Hearings sollten als Bonus angesehen und ernst genommen werden, denn sie bedeuten den Zugang zu einer Entscheidungsarena, welchen nicht alle potentiell Betroffenen haben.

Des Weiteren bietet es sich an, bestehende Kontakte zur Verwaltung, genauer zum zuständigen Bundesamt<sup>19</sup>, zu nutzen oder ggf. neue Kontakte aufzubauen. Die Analyse hat gezeigt, dass die Verwaltung eine tragende Rolle im Prozess einnimmt und für die Entscheidungsträger eine wichtige Referenz darstellt. Dies gilt umso mehr, wenn der zugrundeliegende Sachverhalt sehr konfliktiv ist und durch unklare Positionen charakterisiert ist. Aus der Untersuchung ging hervor, dass Parlamentarier in diesen Situationen eher der Verwaltung, als den Ausführungen der Unternehmensvertreter vertrauen. Schafft man es, seine Standpunkte früh bei der Verwaltung zu platzieren, können daraus Vorteile für die späteren Phasen erwachsen. Dies macht man idealerweise über den Weg der Informationsvermittlung, durch vorgängig erstellte Studien, Gutachten oder sonstigen relevanten Informationen (Köppl, 2008, S. 217; vgl. Kapitel 4.2.3.). Damit man entsprechendes Material zur Verfügung hat, muss das Thema frühzeitig auf dem Radar des Unternehmens sein. Wirksames Lobbying setzt daher die laufende Beobachtung des gesellschaftlichen und politischen Umfelds voraus (Vogt, 2014, S. 27).

Schliesslich sollte früh Kontakt zu potentiellen Verbündeten hergestellt und mögliche Allianzen geprüft werden. Die Untersuchung hat gezeigt, dass Eingaben, welche im Bericht zur Vernehmlassung nicht nur Eingang gefunden haben, sondern dort auch näher ausgeführt wurden, selten auf Antworten einzelner Teilnehmer beruhen. Es finden sich zwar Ausnahmen – bspw. Eingaben der Swisscom als Hauptbetroffene Firma, es zeigt sich aber, dass aufgrund der Bearbeitungsmodalitäten zuweilen auch die Quantität von Antworten ausschlaggebend sein kann (vgl. PVK, 2011, S.54). In diesem Stadium bietet es sich deshalb an, Kontakte zu den ständigen Vernehmlassungsteilnehmern (namentlich Kantonen, kantonale Direktorenkonferenzen und zuständige kantonale Ämter, sowie die Generalsekretariate von Dachverbänden und politischen Parteien) aufzunehmen. Ausserdem sollten auch sonstigen Betroffenen der geplanten Regulierung berücksichtigt werden. Hier können gemeinsame Positionen abgesprochen oder unschlüssige Akteure dazu bewegt werden, Antworten einzureichen.

---

<sup>19</sup> Im vorliegenden Fall das Bakom mit der Abteilung Telecomdienste und Post. Diese ist zuständig für den Vollzug und die Weiterentwicklung der Fernmeldeordnung (Bakom, 2015)

Während die vorparlamentarische Phase eher durch den Ressourcenaustausch, einerseits zwischen Interessenvertreter und der Verwaltung, andererseits zwischen potentiellen Verbündeten geprägt ist, geht es in der *parlamentarischen Phase* eher um die Artikulation spezifischer Interessen und die Überzeugung der Entscheidungsträger. Dazu können zunächst persönliche Kontakte zu Kommissionsmitgliedern, Opinion leaders in den Kommissionen und Räten oder auch zu unschlüssigen Parlamentarierinnen genutzt werden. Bestehende Kontakte können zum Aufbau neuer Netzwerke führen. Idealerweise steht ein Unternehmen in engem Kontakt mit einem oder mehreren Parlamentarier oder verfügt gar über einen built-in Lobbyist, welcher Anträge in die Kommission oder Ratsdebatte einbringen und so indirekt die Unternehmensinteressen vertreten kann (Baeriswyl, 2005, S.49). Eine Schwierigkeit stellt hierbei allerdings mögliches strategisches Vorgehen der Räte oder einzelner Fraktionen dar (vgl. oben 6.1.2). In diesem Rahmen können schliesslich die in der vorparlamentarischen Phase geschlossenen Allianzen, erneut beigezogen werden, wenn es darum geht, gegnerische Positionen in den Räten oder Kommissionen zu neutralisieren.

**Tabelle 6** Übersicht über Einflussmöglichkeiten in der vor- und parlamentarischen Phase. Eigene Darstellung.

Phase	Einflussmöglichkeit	Inhalt
Vorparlamentarische Phase	Informationsvermittlung Allianzen	Ressourcenaustausch
Parlamentarische Phase	Interessenartikulation Persönliche Kontakte Netzwerk	Überzeugung

### 6.2.2. Genutzte Einflussmöglichkeiten

Die Rekonstruktion des Untersuchungsfalls hat gezeigt, dass während des gesamten Verlaufs der Beratung Lobbying betrieben wurde und zwar von den meisten der involvierten Unternehmen. Cablecom nutzte, neben der eigenen Interessenvertretung, einerseits seine Beziehung zu Swisscable und deren damaligen Präsidenten und alt Nationalrat Hansjakob Leutenegger, um die eigenen Interessen möglichst breit zu streuen. Ebenfalls konnte durch das gemeinsame Engagement mit einzelnen Swisscable Mitglieder, also kleineren Kabelnetzen, Parlamentarier erreicht werden, die andernfalls für Cablecom nicht leicht erreichbar gewesen wären und die sich im Verlauf der Beratung, als wichtige Akteure herausstellten.

Hätte sich der Vorschlag der technologieneutralen Ausgestaltung durchgesetzt, wäre die Cablecom als Infrastrukturbesitzerin bei den Kabelleitungen potentiell auch betroffen gewesen.

Das Unternehmen war an sich nicht gegen eine weitere Liberalisierung, man wollte allerdings verhindern, dass die eigene Infrastruktur unter die neue Regulierung fällt. Hier ergab sich ein Schnittpunkt zu den anderen Infrastrukturbesitzern, namentlich der Swisscom. Aus dem Interview ging hervor, dass es zwischen den Unternehmensvertretern mehrmals zum Austausch gekommen ist. „Es war ein Gemeinschaftswerk von den Partnerorganisationen – Swisscom, Cablecom, Orange. Man hat sich gegenseitig unterstützt.“ Ein Umstand, der einige Parlamentarier überraschte. Die Unternehmen traten dabei zwar getrennt voneinander für ihre Position ein, vertraten aber im Grunde ähnliche Interessen. „Dadurch hatten wir einen gebündelten, starken Auftritt“ (Walser, 2015).

### *6.2.3. Potenzial für Lobbyingarbeit*

Obwohl sie für die Lobbyingarbeit zwar wichtig, aber nicht als zentral angesehen wird (z.B. bei Baeriswyl, 2005, S.50), kann der Vernehmlassung im vorliegenden Fall dennoch eine wichtige Bedeutung zugesprochen werden. Es hat sich gezeigt, dass isolierte Antworten selten berücksichtigt werden. Es kann sich daher lohnen, wichtige Akteure auf die eigene Linie zu bringen. Ausserdem können Akteure engagiert werden, die möglicherweise keine oder nur eine oberflächliche Antwort eingereicht hätten. Insbesondere sollte der Fokus hier auf den ständigen Vernehmlassungsteilnehmern liegen. Hier empfiehlt es sich, mit denjenigen Stellen in Kontakt zu treten, die für die Beantwortung der Vernehmlassung verantwortlich sind. Bei den Kantonen ist dies, neben dem Regierungsrat, häufig auch das kantonale Wirtschaftsdepartement. Bei den politischen Parteien sind die Generalsekretariate wichtige Anlaufstellen. Ausserdem sind die Dachverbände frühzeitig über die eigenen Positionen zu informieren.

Die Mitgliedschaft in Verbänden kann dazu beitragen, gegnerische Positionen zu neutralisieren, gerade auch von Mitbewerbern. Sind zwei Firmen mit unterschiedlichen Positionen zu einem Geschäft Mitglieder des gleichen Verbandes, kann dieser unter Umständen keine dezidierte Meinung vertreten. Der Verband kann sich i.d.R. nicht auf die Seite eines Unternehmens schlagen. Ausnahmen bestehen dabei sicherlich, wobei die Grösse und wirtschaftliche Bedeutung des Unternehmens ausschlaggebend sind. Für kleinere Firmen ist es umso wichtiger, möglichst früh Allianzen mit andern zu schliessen.

Die technische Komplexität des untersuchten Falles trug dazu bei, dass viele der Entscheidungsträger sich lange keine Meinung bilden konnten. Obwohl sie von verschiedenen Seiten mit Informationen und technischen Erklärungen versorgt wurden, vertrauten sie schliesslich



eher der Verwaltung. Diese stellte von Anfang an relevante technische und inhaltliche Informationen zur Verfügung. Dadurch, dass die Verwaltung stets eine stringente und konsequente Position darlegte, wurde sie immer wieder beigezogen. Dies wurde in Bezug auf die lobbyierenden Unternehmen mehrmals und durch verschiedene Parlamentarier bemängelt. Anhörungen vor den Kommissionen, wie auch Informationsvermittlung durch Unternehmensvertreter vermochten die Unklarheiten in Bezug auf zentrale Punkte der Revision nicht zu klären. Die Entscheidungsträger bemängelten hierbei die teilweise unklaren Positionen. Eine in den Gesamtzusammenhang eingebettete, klare Stellung wirkt hier glaubhafter und schafft mehr Vertrauenspotential.

Schliesslich sollten Anträge, welche durch nahestehende Parlamentarier gestellt werden, am besten schon in der Kommission eingebracht werden. Obwohl im vorliegenden Fall die Kommissionsanträge nicht immer von den Räten befolgt wurden, zeigen Studien, dass in den meisten Fällen Kommissionsanträgen Folge geleistet wird (vgl. Kapitel 2.2.2). Unternehmen sollten sich daher auf Kommissionsmitglieder fokussieren und hier, besondere Aufmerksamkeit auf Opinion leaders oder Fraktionssprecher legen.

## 7. Fazit

Der Telekommunikationssektor ist durch eine hohe Dynamik charakterisiert. Aktuell äussert sich dies vor allem in der Entwicklung und Konvergenz von zuvor getrennter Kommunikationsdienste und Kommunikationsinfrastrukturen (Bundesrat, 2014, S.9). Die Digitalisierung macht die Loslösung von historisch gewachsenen Übermittlungsformen (bspw. analoge Telefonleitungen, Kabel- und Rundfunkanlagen o.ä.) möglich. Die Vermittlung von Inhalten und die Bereitstellung von Diensten (Telefonie, Internet, TV) können heute auf unterschiedlichste Arten erfolgen. Dieser Umstand führt zu neuen Realitäten auf dem Markt und neuen Herausforderungen für die Regulierung des Sektors. Darauf macht auch der Bundesrat (2014) in seinem aktuellen Fernmeldebericht, der eine erneute Revision des Fernmeldegesetzes in Aussicht stellt, aufmerksam. Die hohe Dynamik und Innovationsfähigkeit des Sektors stellen die politischen Entscheidungsträger immer wieder vor die schwierige Arbeit, die stetig wechselnde Interessenslage, wie auch wandelnde Allianzen, sinnvoll zu erfassen und zu regulieren. Dies zeigte sich auch in der untersuchten Revision des FMG von 2006. Schwankende Positionen zentraler Akteure, unklare Interessen bei den Telekommunikationsanbietern und kontrovers geführte Beratungen im Parlament führten zu einem langwierigen Prozess. Dieser konnte nur durch weitreichende Kompromissbereitschaft gelöst werden.

Welche Einflussmöglichkeiten haben aber Unternehmen im Gesetzgebungsprozess und welche Phase ist dabei ausschlaggebend?

Im untersuchten Fall hat sich gezeigt, dass Unternehmen unterschiedliche Möglichkeiten haben, ihre Interessen einzubringen und durchzusetzen. Voraussetzung für die Ausübung der Einflussmöglichkeiten ist zunächst der Zugang zu den Entscheidungsarenen der Politik (Winter, 2007, S. 227). Diesen erlangt man durch die Bereitstellung relevanter Informationen oder aber durch Kontakte zu politischen Akteuren. Die vorgenommene Aufteilung des Gesetzgebungs- bzw. Revisionsprozesses kann herangezogen werden, um Systematik in die Vorbereitung und Planung der Lobbyingarbeit zu bringen. Indem für jede Phase die relevanten Akteure identifiziert und mögliche Handlungsspielräume bestimmt wurden, lassen sich gezielt Adressaten, Strategien und konkrete Massnahmen festlegen.

In der Literatur findet sich stets die Devise „*Je früher, desto besser*“. Übertragen auf die Betrachtung des Gesetzgebungsprozesses, hat sich dieser Fokus der gängigen Literatur auf die vorparlamentarische Phase nicht als falsch herausgestellt. Dieser Phase kommt in der Tat eine bedeutende Rolle für den Verlauf der Beratung zu, indem hier erste Grundsatzentscheidungen

gefällt werden. Ausserdem hat in dieser Phase die Verwaltung die Oberhand. Wie sich aus der Analyse ergeben hat, tritt die Verwaltung aber auch im späteren Verlauf immer wieder als aktiver Akteur auf. Daher bieten sich frühzeitige Kontakte zu den Vertretern des zuständigen Bundesamtes für die Unternehmenslobbyisten an. Die Untersuchung der FMG Revision 2006 hat allerdings gezeigt, dass in besonders konfliktiven Geschäften, mit vielen andersgelagerten Interessen, die parlamentarische Phase ausschlaggebend sein kann. Es hat sich gezeigt, dass in dieser Phase die informellen Kontakte, sowie Allianzen und Netzwerke besonders bedeutend sind. Es geht hier weniger um ein klassisches Tauschgeschäft – als was Lobbying typischerweise bezeichnet wird – sondern vielmehr um Überzeugungsarbeit durch den Unternehmensvertreter, wie auch durch verbündeten Parlamentarier.

Was bedeuten diese Ergebnisse für eine zukünftige Lobbyingarbeit? Die Rekonstruktion des Untersuchungsfalls sollte dazu beitragen, Erkenntnisse über Einflussmöglichkeiten für Unternehmen im Gesetzgebungsprozess aufzuzeigen und durch die Identifikation der entscheidenden Phase, eine Systematik für eine zukünftige Planung der Lobbyingtätigkeiten vorschlagen. Die Resultate können daher nur bedingt auf andere Fälle übertragen werden. Obwohl der Prozess vermeintlich gleich verläuft, nehmen die Resultate zweier politischer Projekte häufig unterschiedlich Formen an (Fischer, 2015, S.78; vgl. aber: Winter, 2007, S. 230). Eine vergleichende Untersuchung mehrere Fälle mit ähnlichem Verlauf, aber Unterschieden bezüglich der entscheidenden Phase, würde sich für eine weitere Analyse anbieten. Daraus liessen sich möglicherweise weitere Einsichten darüber gewinnen, ob die Phase des Gesetzgebungsprozesses, in der lobbyiert wird, ausschlaggebend für das Resultat ist, oder ob andere Faktoren eine wichtigere Rolle spielen. Diese Art der Untersuchung hätte allerdings den Rahmen der vorliegenden Arbeit überschritten.

Als abschliessendes Fazit lässt sich festhalten, dass private Akteure, in diesem Fall Unternehmen, zahlreiche Einflussmöglichkeiten im Gesetzgebungsprozess haben. Die effiziente Nutzung dieser Möglichkeiten hängt dabei nicht zuletzt von einer frühzeitigen Problemwahrnehmung und systematischen Planung der Lobbyingtätigkeit ab.

## LITERATURVERZEICHNIS

- Baeriswyl, Othmar (2005). Typisch helvetisch! In: Baeriswyl, Othmar (Hrsg.). *Lobbying in der Schweiz: Partikulärinteressen unter der Bundeskuppel* (S. 45-75). Villars-sur-Glâne: Mediata.
- Baumgartner, Frank R. & Leech, Beth L. (1998). *Basic Interest*. Princeton: Princeton University Press.
- Behnke, Joachim; Nina Baur und Nathalie Behnke (2006). *Empirische Methoden der Politikwissenschaft*. Paderborn: Verlag Ferdinand Schöningh.
- Binderkrantz, Anne (2005). Interest Group Strategies: Navigating Between Privilege Access and Strategies of Pressure. *Political Studies* (53), 694-715.
- Blatter, Joachim K., Frank Janning und Claudius Wagemann (2007). *Qualitative Politikanalyse. Eine Einführung in Forschungsansätze und Methoden*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Blum, Sonja & Schubert, Klaus (2009). *Politikfeldanalyse* (2. Aufl.). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bouwen, Pieter (2002). Corporate lobbying in the European Union: the logic of access. *Journal of European Public Policy* 9(3), 365-390.
- Buholzer, René P. (1998). *Legislatives Lobbying in der Europäischen Union. Ein Konzept für Interessengruppen*. Bern/Stuttgart/Wien: Haupt Verlag.
- Buholzer, René P. (2014). Politische Kommunikation von Unternehmen in einer Referendumsdemokratie. In: Scholten, Heike und Kamps, Klaus (Hrsg.). *Abstimmungskampagnen. Politikvermittlung in der Referendumsdemokratie* (S. 183-188). Wiesbaden: Springer.
- Bundesamt für Kommunikation Bakom (2002). *BAKOM Infomailing Nr. 25*. <http://www.bakom.admin.ch/dokumentation/Newsletter/01315/03615/?lang=de>. 15.8.2015.
- Bundesamt für Kommunikation BAKOM (2007). *Änderung des Fernmeldegesetzes*. <http://www.bakom.admin.ch/dokumentation/gesetzgebung/00512/00871/index.html?l>. 08.05.2015.
- Bundesamt für Kommunikation Bakom (2015). *Telecomdienste und Post*. <http://www.bakom.admin.ch/org/organisation/00537/01055/index.html?lang=de>. 20.10.2015.
- Bundesamt für Justiz (2007). *Gesetzgebungsleitfaden – Leitfaden für die Ausarbeitung von Erlassen des Bundes*. <http://www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/bj/staat/legistik/hauptinstrumente/gleitf-d.pdf>, 15.05.2015.
- Bundesamt für Justiz (2014). *Gesetzgebungsleitfaden – Module Gesetz, Verordnung und Parlamentarische Initiative*. <https://www.bj.admin.ch/bj/de/home/staat/legistik/hauptinstrumente.html>. 15.05.2015.
- Bundestag (2015). *Ständig aktualisierte Fassung der öffentlichen Liste über die Registrierung von Verbänden und deren Verbändern*. <http://www.bundestag.de/blob/189476/35a834b04f054e94bf23971077e76fdd/lobbyliste-aktuell-data.pdf> 29.09.2015.
- Bundesrat (2003). *Botschaft zur Änderung des Fernmeldegesetzes (FMG)*. <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2003/7951.pdf>. 15.05.2015. 15.10.2015.
- Bundesrat (2014). *Fernmeldebericht 2014 zur Entwicklung im Schweizerischen Fernmeldemarkt und zu den damit verbundenen gesetzgeberischen Herausforderungen*. <http://www.bakom.admin.ch/dokumentation/gesetzge>

bung/00512/03498/index.html?lang=de&download=NHzLNHzL7t,Inp6I0NTU04212Z6ln1acy4Zn4Z2qZpnO2YUq2Z6gpJCDfXx3fWym162epYbg2c\_JjKbNoKS6A--. 20.9.2015.

Eckhardt, Sabine (2011). *Politiker-Compliance als Zielgrösse des Lobbying. Konzeptualisierung, Messung und Determinanten*. Wiesbaden: Gabler Verlag.

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK (2002). *Änderung des Fernmeldegesetzes (FMG). Erläuternder Bericht (Vernehmlassungsentwurf)*. [http://www.bakom.admin.ch/dokumentation/gesetzgebung/00512/00871/index.html?lang=de&download=NHzLpZeg7t,Inp6I0NTU04212Z6ln1acy4Zn4Z2qZpnO2YUq2Z6gpJCDdIJ4hGym162epYbg2c\\_JjKbNoKS6A--](http://www.bakom.admin.ch/dokumentation/gesetzgebung/00512/00871/index.html?lang=de&download=NHzLpZeg7t,Inp6I0NTU04212Z6ln1acy4Zn4Z2qZpnO2YUq2Z6gpJCDdIJ4hGym162epYbg2c_JjKbNoKS6A--). 15.7.2015.

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK (2003). *Änderung des Fernmeldegesetzes (FMG) und seiner Ausführungsverordnungen (FDV und AEFV). Vernehmlassung – Zusammenfassung der Ergebnisse*. [http://www.bakom.admin.ch/dokumentation/gesetzgebung/00512/00871/index.html?lang=de&download=NHzLpZeg7t,Inp6I0NTU04212Z6ln1acy4Zn4Z2qZpnO2YUq2Z6gpJCDdIJ4gym162epYbg2c\\_JjKbNoKS6A--](http://www.bakom.admin.ch/dokumentation/gesetzgebung/00512/00871/index.html?lang=de&download=NHzLpZeg7t,Inp6I0NTU04212Z6ln1acy4Zn4Z2qZpnO2YUq2Z6gpJCDdIJ4gym162epYbg2c_JjKbNoKS6A--). 21.8.2015.

Europäische Kommission (2015). *Transparenzregister*. <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do>. 10.9.2015.

Fasel, Edgar (2005). Wie viel Lobbying braucht Demokratie? In: Baeriswyl, Othmar (Hrsg.). *Lobbying in der Schweiz: Partikulärinteressen unter der Bundeskuppel* (S. 125-150). Villars-sur-Glâne: Mediata.

Fischer, Alex; Nicolet, Sarah und Sciarini, Pascal (2003b). Eine politikwissenschaftliche Analyse der Schweizer Telekommunikationsreformen. *Die Volkswirtschaft* 2003(1), 30-33.

Fischer, Thomas M. (2004). *Die Entbündelung der letzten Meile in der Schweiz im Lichte des GATS*. Bern: Peter Lang AG.

Fischer, Manuel; Fischer, Alex und Sciarini, Pascal (2009). Power and Conflict in the Swiss Political Elite: An Aggregation of Existing Network Analyses. *Swiss Political Science Review* 15(1), 31-62.

Fischer, Manuel (2012). *Entscheidungsstrukturen in der Schweizer Politik zu Beginn des 21. Jahrhunderts*. Zürich/Chur: Rüegger Verlag.

Friedl, Martina (2015). Responsible Lobbying. In Schneider, Andreas und Schmidpeter, René (Hrsg.). *Corporate Social Responsibility – Verantwortungsvolle Unternehmensführung in Theorie und Praxis* (2. Aufl. S. 1183-1196) Berlin Heidelberg: Springer Verlag.

Frey, Kathrin (2012). *Evidenzbasierte Politikformulierung in der Schweiz. Gesetzesrevisionen im Vergleich*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Gallati, Renatus (2005). Professionalisierung als Maxime. In: Baeriswyl, Othmar (Hrsg.). *Lobbying in der Schweiz: Partikulärinteressen unter der Bundeskuppel* (S.77-105). Villars-sur-Glâne: Mediata.

Geiser, Roman (2014). Innen- und Aussenpolitik des Unternehmens aus Beratersicht. In: Hugli, Andreas und Kaufmann, Ronny (Hrsg.). *Innen- und Aussenpolitik von Unternehmen. Corporate Governance und Public Affairs in der Praxis – ein Managementbuch* (S. 75-86). Bern: Stämpfli.

Gentinetta, Pascal (2014). Wirtschaftlicher Erfolg und direkte Demokratie: (k)ein ungleiches Paar. In: Scholten, Heike und Kamps, Klaus (Hrsg.) *Abstimmungskampagnen. Politikvermittlung in der Referendumsdemokratie* (S. 183-188). Wiesbaden: Springer.

Gläser, Jochen und Laudel, Grit (2010). *Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse*. 4. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Häfelin, Ulrich; Haller, Walter und Keller, Helen (2008), *Schweizerisches Bundesstaatsrecht*, 7. Auflage, Zürich: Schulthess.
- Hofmann, Wilhelm; Dose, Nicolai & Wolf, Dieter (2010). *Politikwissenschaft*. Konstanz: UVK Verlagsgesellschaft.
- Holyoke, Thomas T. (2003). Choosing Battlegrounds: Interest Group Lobbying across Multiple Venues. *Political Research Quarterly* 56(3), 325-336.
- Hugi, Andreas & Kaufmann, Ronny (2014). *Innen- und Aussenpolitik von Unternehmen. Corporate Governance und Public Affairs in der Praxis*. Bern: Stämpfli.
- Ingenhoff, Diana & Röttiger, Ulrike (2008). Issue Management. Ein zentrales Verfahren der Unternehmenskommunikation. In Miriam Meckel & Beat F. Schmid (Hrsg.). *Unternehmenskommunikation. Kommunikationsmanagement aus Sicht der Unternehmensführung* (S.323-354). Wiesbaden: Gabler.
- Jung, Volker & Warnecke, Hans-Jürgen (2002). *Handbuch für die Telekommunikation*. Berlin: Springer-Verlag.
- Kaiser, Robert (2014). Experteninterviews. In: Klaus Schubert und Nils C. Bandelow (Hrsg.). *Lehrbuch der Politikfeldanalyse* 3. Aufl. (S.289-307). München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH.
- Klöti, Ulrich; Papadopoulos, Yannis & Sager, Fritz (2014). Regierung. In Knoepfel, Peter, Yannis Papadopoulos, Pascal Sciarini, Adrian Vatter, und Silja Häusermann (Hrsg.). *Handbuch der Schweizer Politik*. 5., überarbeitete Auflage (S.193-218). Zürich: NZZ Verlag.
- Koch, Maximilian (2013). *Führung durch Nichtführung am Beispiel der Schweiz. Zur Herrschaftsausübung in der Eidgenossenschaft*. Wiesbaden: Springer VS.
- Köppl, Peter (2008). Lobbying und Public Affairs. Beeinflussung und Mitgestaltung des gesellschafts-politischen Unternehmensumfeldes. In: Meckel, Miriam und Schmid, Beat F. (Hrsg.). *Unternehmenskommunikation. Kommunikationsmanagement aus Sicht der Unternehmensführung*. 2. Auflage (S. 187-220). Wiesbaden: Gabler.
- Kriesi, Hanspeter (1980). *Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik*. New York: Campus Verlag.
- Krumm, Thomas (2013). *Das politische System der Schweiz. Ein internationaler Vergleich*. München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag GmbH.
- Lehner, Franz (1983). Interesse als Paradigma der sozialwissenschaftlichen Analyse. In Ulrich von Alemann & Erhard Forndran (Hrsg.). *Interessenvermittlung und Politik* (S. 102-115). Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Levine, Sol & White, Paul E. (1961). Exchange as a Conceptual Framework for the Study of Interorganizational Relationships. *Administrative Science Quarterly* (5), 583-601.
- Linder, Wolf (2005). *Schweizerische Demokratie. Institutionen – Prozesse – Perspektiven*. 2. Auflage. Bern: Haupt.
- Linder, Wolf (2014). Direkte Demokratie. In: Knoepfel, Peter; Papadopoulos, Yannis; Sciarini, Pascal; Vatter, Adrian und Häusermann, Silja (Hrsg.). *Handbuch Schweizer Politik* 5. Auflage (S.145-167). Zürich: NZZ Verlag.
- Lösche, Peter (2006). Demokratie braucht Lobbying. In Leif, Thomas & Speth, Rudolph (Hrsg.). *Die fünfte Gewalt. Lobbyismus in Deutschland* (S. 53-68). Wiesbaden: VS-Verlag.
- Lüthi, Ruth (1997). *Die Legislativkommissionen der Schweizerischen Bundesversammlung. Institutionelle Veränderungen und das Verhalten von Parlamentsmitgliedern*. Bern: Haupt.

- Lüthi, Ruth (2014). Parlament. In: Knoepfel, Peter; Papadopoulos, Yannis; Sciarini, Pascal; Vatter, Adrian und Häusermann, Silja (Hrsg.). *Handbuch Schweizer Politik 5. Auflage* (S. 169-192.) Zürich: NZZ Verlag.
- Mayring, Philipp (2010). *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken* (11. Aufl.). Weinheim und Basel: Beltz Verlag.
- Millbrath, Lester W. (1963). *The Washington lobbyists*. Chicago: Rand McNally.
- Müller, Georg und Uhlmann, Felix (2013). *Elemente einer Rechtsetzungslehre*. 3. Auflage. Zürich: Schulthess.
- Nohlen, Dieter und Grotz, Florian (Hrsg.) (2011). *Kleines Lexikon der Politik*. 5. Auflage. München: Verlag C.H. Beck.
- Olberding, Benedikt (2013). *Rechtliche Möglichkeiten der Steuerung von Interessenpolitik. Eine Untersuchung am Beispiel der Gesetzgebung des Deutschen Bundestages*. Osnabrück: V & R unipress.
- Olson, Mancur (2004). *Die Logik des kollektiven Handelns*. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen 5. Aufl. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Pappi, Franz Urban & Henning, Christian H.C.A (1998). Policy Networks: more than a metaphor? *Journal of Theoretical Politics* 10(4), 553-575.
- Parlamentsdienste (2014). *Factsheet Einigungskonferenz*. <http://www.parlament.ch/d/dokumentation/berichte/faktenblaetter/Documents/faktenblatt-einigungskonferenz-d.pdf>. 15.09.2015.
- Parlamentarische Verwaltungskontrolle PVK (2011). *Evaluation der Anhörungs- und Vernehmlassungspraxis des Bundes*. <http://www.parlament.ch/d/dokumentation/berichte/berichte-aufsichtskommissionen/geschaefspruefungskommission-GPK/berichte-2011/Documents/erl-bericht-pvk-evaluation-anhoerungspraxis-2011-06-09-d.pdf> . 23.04.2015.
- Priddat, Birger P. und Speth, Rudolf (2007). *Das neue Lobbying von Unternehmen: Public Affairs*. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.
- Sager, Fritz (2014). Infrastrukturpolitik: Verkehr, Energie und Telekommunikation. In: Knoepfel, Peter, Yannis Papadopoulos, Pascal Sciarini, Adrian Vatter, und Silja Häusermann (Hrsg.). *Handbuch der Schweizer Politik* (S. 721-748). Zürich: NZZ Verlag.
- Sägesser, Thomas (2006). *Vernehmlassungsgesetz. Bundesgesetz vom 18. März 2005 über das Vernehmlassungsverfahren*. Bern: Stämpfli.
- Schwarz, Daniel, André Bächtiger und Georg Lutz (2011). Switzerland: Agenda setting power of the government in a separation-of-powers framework. In: George Tsebelis und Bjørn Erik Rasch (Hrsg.), *The Role of Governments in Legislative Agenda Setting* (S. 127-144). Oxon: Routledge.
- Schweizer Parlament (2015a). *Parlamentswörterbuch: Schlussabstimmung*. <http://www.parlament.ch/d/wissen/parlamentswortherbuch/seiten/schlussabstimmung.aspx>. 15.9.2015.
- Schweizer Parlament (2015b). *Gesetzgebungsverfahren*. <http://www.parlament.ch/d/dokumentation/dossiers/Documents/Schema-d.pdf> 20.9.2015.
- Schuster, Christian H. & Üster, Deniz (Hrsg.) (2015). *Lobbying in der Praxis: Strategien und Instrumente für Verbände*. Berlin/München/Brüssel: polisphäre library.
- Sciarini, Pascal; Nicolet, Sarah & Fischer, Alex (2002). *Marschhalt auf der letzten Meile?* <http://www.nzz.ch/article8504E-1.396680>. 15.8.2015.
- Spring, Monika (2005). Lobbying: Ein theoretischer Augenschein. In: Baeriswyl, Othmar (Hrsg.). *Lobbying in der Schweiz: Partikulärinteressen unter der Bundeskuppel* (S. 11-44). Villars-sur-Glâne: Mediata.

- Tschannen, Pierre (2007). *Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft* (2. Aufl.). Bern: Stämpfli Verlag.
- Tschäni, Hans (1983). *Wer regiert die Schweiz? Eine kritische Untersuchung über den Einfluss von Lobby und Verbänden in der schweizerischen Demokratie*. Zürich/Schwäbisch Hall: Orell Füssli Verlag.
- Uhlmann, Felix und Wohlwend, Marc (2013). Die Regulierung des Lobbying in der Schweiz und im Ausland. *LEGES 2013/3*. S. 665 – 689.
- Varone, Frédéric (2014). Administration fédérale. In Regierung. In Knoepfel, Peter, Yannis Papadopoulos, Pascal Sciarini, Adrian Vatter, und Silja Häusermann (Hrsg.). *Handbuch der Schweizer Politik*. 5., überarbeitete Auflage (S.337-360). Zürich: NZZ Verlag.
- Vögeli, Chantal (2007). *Vom Inhalt zur Struktur? Eine komparative Analyse schweizerischer innen- und aussenpolitischer Entscheidungsprozesse*. [http://www.apes-tool.ch/assets/files/diss\\_voegeli.pdf](http://www.apes-tool.ch/assets/files/diss_voegeli.pdf). 5.8.2015.
- Vogt, Hans-Ueli (2014). Public-Affairs-Management und Corporate Governance. In: Hugli, Andreas und Kaufmann, Ronny (Hrsg.). *Innen- und Aussenpolitik von Unternehmen. Corporate Governance und Public Affairs in der Praxis – ein Managementbuch* (S. 19-29). Bern: Stämpfli.
- Vondenhoff, Christoph & Busch-Janser, Sandra (2008). *Praxishandbuch Lobbying*. Berlin/München/Brüssel: polisphere library.
- Von Winter, Thomas (2007). Asymmetrien der verbandlichen Interessenvermittlung. In: Kleinfeld, Ralf; Zimmer, Annette und Willems, Ulrich (Hrsg.). *Lobbying – Strukturen. Akteure. Strategien* (S. 217-239). Wiesbaden: VS Verlag.
- Walser, Kurt (2006). Die letzte Meile – warum sich die Politik mit der Liberalisierung schwer tat. *asut bulletin 2006(2)*. S. 44-45.
- Walser, Kurt (2015, 10. Aug.). Interviewt durch Marija Stosic. *Lobbying bei der Cablecom während der FMG-Revision*. Wallisellen.
- Wehrmann, Iris (2007). Lobbying in Deutschland – Begriff und Trends. In: Kleinfeld, Ralf; Zimmer, Annette und Willems, Ulrich (Hrsg.). *Lobbying – Strukturen. Akteure. Strategien* (S. 36-64). Wiesbaden: VS Verlag.
- Wemans, Guido (2006). *Die Telekom-Drahtzieher. Der Kampf um die Letzte Meile*. Zürich: Orell Füssli Verlag AG.
- Widmer, Ursula (2002). Entbündelung der letzten Meile – Ohnmacht trotz Regulierung? Die Situation in der Schweiz im Vergleich zur EU. In Bizer, Johann; Lutterbeck, Bernd und Riess, Joachim (Hrsg.). *Umbruch von Regelungssystemen in der Informationsgesellschaft* (S. 395-406). Stuttgart: J.F. Steinkopf Druck.



## RECHTSQUELLENVERZEICHNIS

FMG. *Fernmeldegesetz vom 30. April 1997*. SR.784.10

GRN. *Geschäftsreglement des Nationalrates vom 3. Oktober 2003*. SR. 171.13.

ParlG. *Bundesgesetz über die Bundesversammlung vom 13. Dezember 2002*. SR. 171.10.

ParlVV. *Verordnung der Bundesversammlung zum Parlamentsgesetz und über die Parlamentsverwaltung vom 3. Oktober 2003*. SR. 171.115.

RTVG. *Bundesgesetz über Radio und Fernsehen vom 24. März 2006*. SR. 784.40.

StGB. *Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937*. SR. 311.0.

VIG. *Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfahren vom 18. März 2005*. SR 172.061.

## **Anhang 1 Interviewleitfaden**

### **I. Einleitung**

- Thema
- Ablauf und Ziel des Interviews
- Einverständnis der Aufzeichnung des Interviews für die weitere Verwendung.

### **II. Public Affairs/Government Affairs bei upc cablecom**

1. Seit wann verfügt upc cablecom über eine eigene Public Affairs Abteilung? Wichtigste Aufgaben und strategische Ausrichtung.
2. Wie war die Interessenvertretung zur Zeit der FMG Revision organisiert?
3. Warum überhaupt Lobbying betreiben und nicht Interessenvertretung durch Verband durchführen lassen (z.B. Swisscable)
4. Wie wurde entschieden, welche Themen in welchem Umfang nachgegangen werden (Strategieentwicklung)
5. Wie schätzen Sie die interne Wahrnehmung der Bedeutung der Politik für das Unternehmen ein?

### **III. Interessenvertretung im Allgemeinen:**

6. Die Arbeit befasst sich mit dem Lobbying privatwirtschaftlicher Akteure im Prozess der Gesetzgebung. Das Schweizerische System sieht für die Interesseneinbringung das formalisierte Verfahren der Vernehmlassung vor. Wie beurteilen Sie die Einflussmöglichkeiten im Vernehmlassungsverfahren?
7. Welche Phase der Gesetzgebung ist wichtiger für das Lobbying: die vorparlamentarische oder die parlamentarische Phase? Und aus welchen Gründen?
8. Wie war das Verhältnis zur Verwaltung – in diesem Fall zum BAKOM?
9. Welche Rolle nahmen die Verbände ein? Wie gestaltete sich die Zusammenarbeit? (bspw. asut, economiesuisse etc.)
10. Viele Autoren betonen die Bedeutung der Kommunikation im Lobbying – wie gehen Sie jeweils vor, wenn Sie mit unterschiedlichen Akteuren sprechen – behandelt man bspw. einen Linkspolitiker anders als jemanden von der SVP?
11. Wie wird man in Bundesbern als „Lobbyist“ empfangen?

### **IV. Zur FMG Revision 2006:**

Die Analyse beschäftigt sich mit den umstrittensten Punkten der FMG Revision – Entbündelung der letzten Meile und deren Umfang.

12. Wann hat cablecom das erste Mal von der geplanten Revision erfahren?
13. Wer war die erste/wichtigste Ansprechperson und in welchem Stadium?
14. War man an Anhörungen beteiligt?
15. Gab es erwähnenswerte Schwierigkeiten in der internen Verständigung: Positionsbildung, Interessenvertretung, weitere?
16. Was war die Rolle von Swisscable? Gab es abweichende Positionen?

17. Positionen zu den einzelnen Revisionspunkten:
  - a. Full Access
  - b. Technologieneutralität
  - c. Zeitliche Beschränkung der Zugänge
  - d. Weiteres?
18. Wie wurde der Entscheid des Bundesrates aufgenommen, dass er die letzte Meile unverzüglich und für alle Anbieter auf dem Vorordnungsweg öffnen wolle (gültig ab 1.4.2003)?
19. Die erste Revision des FMG wurde mit relativ zügig verabschiedet, bei der Teilrevision von 2006 hingegen zeigten sich teils heftige Auseinandersetzungen und auch persönliche Angriffe, sowie politische Blockaden auf – wie kann man sich diese Entwicklung erklären?
20. Wie hat man sich erklärt, dass der Nationalrat – entgegen der Empfehlung der KVF-N – auf den Revisionsentwurf eingetreten ist?
21. Welche Schritte hat Cablecom konkret unternommen?
22. Teilweise kam es ja auch zu größeren Positionsverschiebungen - Womit lassen sich die Richtungswechsel – insbesondere der SVP erklären? Welche Positionswechsel haben Sie erstaunt?

## Anhang 2 Analyseraster - Inhaltsanalyse

Es handelt sich hierbei um eine Übersicht des verwendeten Analyserasters (siehe Kapitel 5.2.2)

Folgende Dokumente wurden in der Analyse berücksichtigt:

Datum	Akteur	Thema
Jan. 2003	UVEK/Bakom	Vernehmlassung
Nov. 2003	BR	Entwurf
8. Jan. 2004	KVF-N	Anhörung und Beratung
9. Feb. 2004	KVF-N	Eintreten & Detailberatung
18. März 2004	NR	Eintretensdebatte
19. April 2004	KVF-N	Anhörung
13. Mai 2004	KVF-N	Detailberatung
28. Juni 2004	KVF-N	Detailberatung
6. Okt. 2004	NR	Detailberatung
10. Jan. 2005	KVF-S	Beratung/Eintreten
15. Feb. 2005	KVF-S	Anhörung
14. April 2005	KVF-S	Detailberatung
12. Mai 2005	KVF-S	Detailberatung
7. Juni 2005	SR	Eintreten & Detailberatung
27. Juni 2005	KVF-N	Differenzberatung
22. Sept. 2005	NR	Differenzberatung
10. Nov. 2005	KVF-S	Differenzberatung
30. Nov. 2005	SR	Differenzberatung
6. Dez. 2005	KVF-N	Differenzberatung
8. Dez. 2005	NR	Differenzberatung
3. Feb. 2006	KVF-S	Differenzberatung
20./21. März 2006	KVF-S & KVF-N	Einigungskonferenz
24. März 2004	NR & SR	Differenz. & Schlussabst.

Kategorie	Definition	Signalworte/Bsp.
<b>Informationsbereitstellung</b>		
<i>Expertise</i>	Technische Erklärungen zum Vorhaben (Zugangsarten, Kosten und Investitionsmöglichkeiten)	„Es ist äusserst schwierig, die technische Seite des Ganzen vollumfänglich zu verstehen. Die Vertreter der verschiedenen Seiten äussern sich unterschiedlich. Ich habe es x-mal erklärt bekommen, glaubte, verstanden zu haben und wurde dann wieder verunsichert. Es ist mir ein Anliegen, dass uns die technischen Fragen noch erklärt werden“
<i>Information</i>	Aussagen über Marktsituation (Verbreitung der betroffenen Unternehmen, Netzabdeckung, Kundenbasis, Versorgung von Randgebieten)	„Maintenant on décide du point crucial. Vous avez dit quelque chose de très intéressant: c'est que le développement du réseau Cablecom a forcé Swisscom à investir dans l'ADSL, ce que nous demandions déjà depuis très longtemps.“
<i>Kooperation</i>	Aussagen über Kompromisse, Eingeständnisse, gangbare Alternativen	„Es hat sich im Vorfeld der heutigen Debatte gezeigt, dass die verschiedenen interessierten Unternehmen mit meinem Vorschlag vielleicht nicht vollends glücklich sind, was verständlich ist, jedoch bei einer gewissen Objektivität betrachtet damit ordentlich leben können. Dieses vermittelnde Konzept, zu dem übrigens hinter vorge-

		haltener Hand wahrscheinlich auch die Swisscom Ja sagen kann, ist ein gangbarer Weg, um heute nicht zuzumauern, sondern zu öffnen, wo heute Marktbeherrschung besteht.“
<b>Zugang</b>		
<i>Formell</i>	Betrifft Aussagen aus und über Hearings und Vernehmung	„Ich bin auch für eine Anhörung zum Thema Entbündelung der letzten Meile. Wir sollten die Swisscom und einen privaten Anbieter anhören und zwar nacheinander, weil sie dann offener antworten.“  „Gleichzeitig gilt es aber auch festzustellen, dass Hearings und Kontakte zu Branchenleadern nur dann Sinn machen, wenn daraus Einblicke in gefestigte Positionen gewonnen werden können.“
<i>Informell</i>	Aussagen über persönliche Kontakte zu politischen Akteuren (Parlamentarier und Verwaltung)	„(...) zudem wurden wir von allen Anbietern persönlich kontaktiert und mit Unterlagen geradezu überhäuft, was jedenfalls meiner Verunsicherung noch zusätzlich Vor-schub leistete.“
<b>Interessenartikulation</b>		
<i>Direkt</i>	Lobbying i.e.S. – Aussagen über persönliche Kontakte mit Fokus auf Firmeninteressen	„Von den Mitteparteien kennen wir das schon etwas, aber dass jetzt auch noch die SVP-Fraktion die gleichen Bocksprünge macht, ist mir tatsächlich rätselhaft, und ich kann auch nicht durchblicken, was eigentlich genau dahinter steht; jedenfalls muss da eine gewisse Lobbyarbeit Früchte getragen haben.“
<i>Indirekt</i>	Interessenvertretung durch Verbände	„Da beklagt sich herzerreissend, bitterlich Herr Fritz Sutter, der den Verband der Schweizerischen Telekommunikationsbenutzer Asut präsidiert und früher für die Swisscom tätig war. In einem Interview attackiert er die Bundesverwaltung und macht sie herunter, man könnte auch sagen, er wirft ihr Unredlichkeit vor.“
<b>Allianz</b>		
Beziehungen	Parlamentarier drücken „Sympathie“ für ein Anliegen aus	„Ich habe Verständnis dafür, dass sich die Swisscom gegen diesen Liberalisierungsschritt zur Wehr setzt. Sie stellt zu Recht die Frage, was denn heute nicht funktioniert, das den Staat zum Eingreifen zwingt“
Mandat	Aussagen in Bezug auf die Offenlegungspflicht: Interessenbindungen	„Ich lege im Sinne der Transparenz hier meine Interessen offen: Ich bin beratend tätig für TDC Switzerland. Ich fühle mich aber vollkommen frei; ich habe keine Mandatierungen irgendwelcher Art in dieser Angelegenheit.“

## Analyseraster (angepasst)

Kategorie	Definition	Signalworte/Bsp.
<b>Informationsvermittlung</b>		
<i>Formell</i>	Informationsvermittlung im formellen Rahmen (Hearings, Vernehmlassung)	2 Anhörungen vor der KVF-N 1 Anhörung vor der KVF-S
<i>Informell</i>	Zusenden von Informationsmaterial (Factsheets, Gutachten, Studien o.ä.) und versuchte Kontaktaufnahme	„Übrigens, hatten Sie in den letzten Wochen nicht auch ungerufene Besuche oder intensiviere postalische und telekommunikatorische Kontakte seitens der Telekommunikationsbranche?“  „Wir wurden von allen interessierten Kreisen mit Zuschriften bedient, die kaum der Klarheit, sondern eher der Verwirrung dienten. Je nach Herkunft der Interessenvertreter wurde in zentralen Themen fundamental gegensätzlich argumentiert, und entsprechend kam es zu völlig unterschiedlichen Einschätzungen und Ergebnissen.“
<i>Expertise</i>	Technische Erklärungen zum Vorhaben (Zugangsarten, Kosten und Investitionsmöglichkeiten) und Aussagen über Marktsituation (Verbreitung der betroffenen Unternehmen, Netzabdeckung, Kundenbasis, Versorgung von Randgebieten)	„Es geht um die Angst, Swisscom werde nicht mehr bis in die Randgebiete investieren. In der Tat gibt es im politischen Kontext entsprechende Aussagen seitens der Swisscom. Doch wir stellen Widersprüche zwischen diesen politischen Aussagen und dem realen Verhalten fest.“  „Vom Bakom erhielten wir eine sehr gute und verständlich dargestellte Dokumentation präsentiert, die einem diese Begriffe, deren Bedeutung und Auswirkung verständlich machte. Was mich betrifft, so musste ich diese guten Unterlagen jedes Mal neu zur Hand nehmen, um wieder sicher zu sein, was gewisse Begriffe bedeuten und was unser Entscheid letztlich bewirkt, insbesondere auch für weniger dicht besiedelte Gebiete unseres Landes.“
<b>Interessenartikulation</b>		
<i>Direkt</i>	Lobbying i.e.S. – Aussagen über persönliche Kontakte mit Fokus auf Firmeninteressen	„Dieses intensive Lobbying hat auch einen Vorteil. Aufgrund all dieser Interventionen wissen Sie nun alle, was die verschiedenen Fernmeldediensteanbieterinnen wollen. Eines kann mit Sicherheit gesagt werden, nämlich dass sie nicht das Gleiche wollen.“
<i>Indirekt</i>	Interessenvertretung durch Verbände	„Ich selbst habe vor der letzten Kommissionssitzung etwas doch recht Ungewöhnliches getan, indem ich dem Unternehmensleiter der grossen Branchenleaderin ein weiteres Gespräch verweigert habe“
<b>Allianz</b>		
<i>Mitbewerber</i>	Aussagen über Zusammenarbeit mit Mitbewerbern; gemeinsame Interessen, Strategien oder Massnahmen	„Die Swisscom hat da schon Gas gegeben. Aber es war ein Gemeinschaftswerk der Partnerorganisationen“
<i>Netzwerk</i>	Interessenvertretung durch nahestehende Parlamentarier (bspw. einbringen von Anträgen)	„In dieser Kommission argumentiert man immer aus der Sicht der eigenen Leute. Sie (Theiler) argumentieren aus der Sicht der alternativen Anbieter. Man kann auch aus der Sicht von Swisscom argumentieren. Eigentlich muss aber aus der Sicht der Volkswirtschaft argumentiert werden.“
<i>Interessenberücksichtigung</i>	Verweis auf bestimmte Unternehmensinteressen durch Entscheidungsträger	„Mein neu formulierter Artikel 11 basiert auf einem Textvorschlag der Swisscom und beinhaltet die Beschränkung der Entbündelung der letzten Meile auf die Doppelader-Metalleitung, ähnlich wie der Antrag der Minderheit.“

## **SELBSTÄNDIGKEITSERKLÄRUNG**

Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche kenntlich gemacht. Mir ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss dem Gesetz über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.

Bern, 26. Oktober 2015

Marija Stosic

## **EINVERSTÄNDNISERKLÄRUNG**

Ich erkläre hiermit, dass ich der Veröffentlichung der von mir verfassten Masterarbeit im Falle einer Benotung von 5.0 oder höher auf der Homepage des KPM zustimme. Die Arbeit ist öffentlich zugänglich.

Bern, 26. Oktober 2015

Marija Stosic