

Die «Symbiose» von Parlamentariern und Lobbyisten: kritische Gedanken (und ein Vorschlag)

Andrea Caroni* | *Die Parlamentarierinnen und Parlamentarier vertreten zwar «das Volk». Dieses ist aber vielschichtig. Lobbyisten ihrerseits bringen partikuläre Interessen in die Politik ein. Parlamentarier sollen den Austausch mit solchen Interessenvertretern durchaus pflegen – dabei aber eine gesunde Distanz wahren. Um diese Distanz auch institutionell auszudrücken, fordert der Autor eine Reform des Zutritts zum Bundeshaus: Interessenvertreter sollen nicht mehr mittels eines von Parlamentariern verliehenen Badges, sondern durch ein Akkreditierungssystem Zutritt erhalten.*

Inhaltsübersicht

- 1 Einleitung
- 2 Wessen Interessen vertreten wir Parlamentarier?
- 3 Was für eine Rolle spielt der Lobbyismus in der Willensbildung der Parlamentarier?
- 4 Gibt es in der Symbiose zwischen Parlamentariern und Lobbyisten Verbesserungspotenzial?

1 Einleitung

Ich hab mich sehr gefreut über die Einladung zur heutigen wissenschaftlichen Tagung der SGG. Sie ist mir seit Langem ein Begriff, die «Schweizerische Gemeinnützige Gesellschaft». Irgendwann fragte ich mich dann allerdings, was denn Lobbyismus mit Gemeinnützigkeit zu tun habe. Darauf ging ich ins Kleingedruckte – oder wie man bei Ihnen sagen würde: in den Verordnungstext. Da entdeckte ich sie: die «Schweizerische Gesellschaft für Gesetzgebung».

Dass Sie der guten alten SGG – also der andern – den Namen stahlen, hat mich schon erstaunt. Das hätte ich einer so gesetzesliebenden Gesellschaft nicht zuge-
traut. Ich bin aber trotzdem sehr gerne hier, denn ich fühle mich mit Ihnen we-
sensverwandt: Auch ich gehöre einer Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzge-
bung an – dem Parlament. Und genau wie Sie versuchen auch wir die Menschen
davon zu überzeugen, wir seien auch eine gemeinnützige Gesellschaft.

Und damit sind wir schon mitten im Thema, das ich in drei Fragen aufgliedern möchte:

1. Wessen Interessen vertreten wir Parlamentarierinnen und Parlamentarier eigentlich?
2. Was für eine Rolle spielt der Lobbyismus dabei?
3. Und gibt es für die Symbiose zwischen Parlamentariern und Lobbyisten noch Verbesserungspotenzial?

2 Wessen Interessen vertreten wir Parlamentarier?

Zuerst die zynische (oder – je nach Standpunkt – realistische) Antwort der «Public Choice»-Schule: Wir vertreten mittelbar unsere persönlichen Interessen, nämlich die nach Einfluss, Prestige und Einkommen, die ihrerseits abhängig sind von Wiederwahlen. In einzelnen Fällen könnten sogar unmittelbar persönliche Interessen dazu kommen, zum Beispiel wenn Bauern über Direktzahlungen beschliessen oder, wie böse Zungen auch sagen, Anwälte über unverständliche Gesetze.

Am andern Ende des Spektrums – gegenüber dieser individualistischen Betrachtung – liegt die kollektivistische: Danach verfolgen wir in den Worten Rousseaus eine «volonté générale», also einen in irgendeiner Art übergeordneten Volkswillen.

Dazwischen gäbe es alle Nuancen, aber schon bei diesen beiden extremen Betrachtungsweisen wird eines klar: Wir vertreten in irgendeiner Weise «das Volk», egal, ob aus Eigennutz der Wiederwahl oder in Erfüllung einer metaphysischen Mission. Institutioneller Hintergrund ist die Frage: Wie kriegt man fünf Millionen Stimmberechtigte ins Bundeshaus? Daher die repräsentative Demokratie, eben die Volksvertretung.

Wer oder was aber ist «das Volk», das wir vertreten? Ich versuche mir das jeweils plastisch vorzustellen. Wenn ich auf meinem Stuhl im Rat sitze, dann stehen in meinem Geiste hinter mir – draussen auf dem Bundesplatz – 53 000 Ausserrhoderinnen und Ausserrhoder. Wer aber nur schon zwei Ausserrhoder kennt, weiss: Das sind ausgesprochen eigenständige und eigensinnige Individuen, die sich nicht so leicht auf einen Nenner bringen lassen. Wenn Sie versuchen, alle 53 000 gleichzeitig zu vertreten, dann ist das Dilemma offenbar.

In der Praxis orientieren wir Parlamentarierinnen und Parlamentarier uns also an bestimmten Manifestationen des Volkes, die sich übrigens auch ganz oder teilweise decken können. Es sind die Folgenden:

- zum einen unsere ganz persönliche Meinung (als «pars pro toto»), die sich aus allerlei persönlichen Kenntnissen, Erfahrungen und Überzeugungen speisen kann;
- sodann die vermutete Meinung der Stimmberechtigten, die uns gewählt haben oder denen wir uns sonst verbunden fühlen;
- ebenso die Meinung unseres Kantons, in der Praxis oft dargestellt durch die Regierungsmeinung oder lokale Volksentscheide;
- des Weiteren die Meinung der Partei, die uns aufgestellt hat;
- und schliesslich – jetzt kommen wir zum Lobbyismus – die Meinung von bestimmten Einzelinteressen oder Interessengruppen.

Wenn man als Politiker vor dem Abstimmungsknopf sitzt, laufen all diese Volksmanifestationen wie im Multiplexkino gleichzeitig im Kopf ab. Wie man schliesslich entscheidet, ist eine persönliche Frage.

Ich möchte nun den letzten Punkt, den Lobbyismus, im zweiten Teil meiner Ausführungen näher betrachten.

3 Was für eine Rolle spielt der Lobbyismus in der Willensbildung der Parlamentarier?

Lobbyismus ist die Beeinflussung des politischen Prozesses durch aussenstehende Interessenvertreter. Mit diesen Interessen meine ich nicht die eben erwähnten Interessen eines Kantons oder einer Partei, sondern partikuläre Interessen, oftmals von Branchen und Verbänden.

Die Methoden von Lobbyisten sind vielfältig und reichen von E-Mails über Anrufe und Schreiben hin zu Infoveranstaltungen (bevorzugt mit Buffet) und dem Königsweg, dem persönlichen Gespräch.

In unserem Milizparlament findet der Lobbyismus systembedingt noch eine zusätzliche Methode, die im Ausland regelmässig auf Staunen trifft und dort nur seriell, nicht parallel möglich ist: die Verschmelzung von Parlamentarier und Lobbyist. Sie entsteht auf zwei Arten: Entweder wird ein Interessenvertreter aufgrund seiner Bekanntheit und einer starken Klientel vom Volk gewählt oder ein vom Volk gewählter Politiker erhält im Nachhinein Mandate zugetragen.

Der Einfluss des Lobbyismus auf unsere Willensbildung ist vielleicht nicht so gross, wie die Lobbyisten selber ihren Auftraggebern erzählen. Aber wir Parlamentarier sollten auch zugeben, dass er grösser ist, als wir manchmal glauben wollen. Bei aller «Unabhängigkeit»: Unsere Meinung basiert immer auf unserem Informationsstand – und gerade im Milizparlament stützen wir uns dabei häufig auf die Fachmeinung der Interessengruppen. Dabei gewinnen wir Politiker Informationen, und die Allgemeinheit erhält Entscheide, die zumindest bei gewissen betroffenen Interessengruppen abgestützt sind. Dies erfolgt aber zum Preis des erhöhten Einflusses ebendieser Interessengruppen.

Hier setzt auch meine kritische Betrachtung an: Selbstverständlich sollen wir Politiker die Informationen und Anliegen der verschiedenen Interessengruppen unseres Landes bedenken. Wir sollten uns aber öfter und stärker bewusst sein, dass wir selektiv informiert sind: Jede Interessengruppe «informiert» uns aus ihrem Blickwinkel. Das wäre kein Problem und führte zu einem ausgewogenen Ergebnis, wenn alle Interessen nach ihrer Bedeutung gleichen Eingang ins System fänden. Nun sind aber nicht alle Interessen gleich organisiert oder überhaupt organisierbar. Zumeist sieht man nur das hell leuchtende Partikularinteresse, das oft auch einleuchtend tönt: Wer möchte nicht einer achtenswerten Organisation etwa die Steuern erleichtern, die Regeln lockern, ein Subventionlein gewähren,

sie vor Konkurrenz schützen. Aber was für eine Lobby hat in all diesen Fällen die sogenannte Allgemeinheit, die einen allfälligen Preis bezahlt?

Anders gesagt: Die Summe aller lobbyierenden Einzelinteressen ist nicht automatisch die Summe aller Interessen im Land. Das ist nicht die Schuld der Lobbyisten. Aber ein häufiger Wahrnehmungsfehler von uns Politikern. Darauf sollte uns eine «Stimme aus dem Off» ständig hinweisen, wenn wir uns die «Filmvorführungen» gewisser Interessen zur Willensbildung zu Gemüte führen.

Das Problem verschärft sich nun in einem System, in dem Politiker selber konkrete Lobby-Hüte tragen. Damit meine ich nicht die Vertretung von politischen Überzeugungen, sondern das verbindliche Engagement für gewisse partikuläre Interessen (z. B. durch Verwaltungsratsmandate zwecks Lobbying). Es gibt keine stärkeren Lobbyisten als Parlamentarier selbst – sie haben den besten Zugang zu Informationen, zu den Behörden, zu den Schalthebeln, zu den Kollegen und vor allem zur eigenen Meinungsfindung. Unabhängige Vertreter des Volks im Allgemeinen sind sie damit in vielerlei Hinsicht nicht mehr.

Ich weiss, dass das System bei uns so anerkannt ist, und vielleicht ist es auch das beste von allen schlechten. Immerhin gewinnen wir dadurch wertvolle Informationen und auch politische Unterstützung für eigene Anliegen. Persönlich aber versuche ich dennoch, eine gesunde Distanz zu halten. Ich habe mir vorgenommen, möglichst niemandes Lobbyist zu sein – höchstens eben im übertragenen Sinne für Ausserrhoden und den Liberalismus beziehungsweise den Freisinn. Ich glaube auch, dass die Politik stark an Glaubwürdigkeit gewänne, wenn die Leute stärker das Gefühl hätten, wir wären am Wohl einer breiten Öffentlichkeit interessiert und weniger an Partikularinteressen. Solche Glaubwürdigkeit könnten wir übrigens gut gebrauchen: In Umfragen zur Frage «Wem gebührt Ihr Vertrauen?» kommen wir Politiker gleich hinter den Gebrauchtwagenhändlern und nur knapp vor den Waffenschiebern.

Wie gesagt, diese Kulturnähe von Lobbyisten und Parlamentariern lässt sich kaum ändern – als einzelner Politiker kann man nur persönlich Zurückhaltung wahren. Die Informationen und Hilfestellungen soll man ruhig für die politische Arbeit einsetzen – aber stets im Bewusstsein ihrer Herkunft.

Einen bestimmten Auswuchs des Systems kann man aber gesetzgeberisch ändern, und damit komme ich zu meinem dritten und letzten Teil.

4 Gibt es in der Symbiose zwischen Parlamentariern und Lobbyisten Verbesserungspotenzial?

Wir Parlamentarier hören nicht nur auf Lobbyisten oder sind gleich selber welche – nein, wir sind auch noch ihre «Schlepper». Zumindest diejenigen unter uns,

die ihre zwei Badges für den Zutritt zum Bundeshaus an Lobbyisten vergeben haben.

Dieses Badge-System krankt an einigen Nachteilen: Seine Transparenz ist beschränkt (wir wissen nichts über die eigentlichen Mandate von Agenturvertretern); die Lobbyisten befinden sich in der Abhängigkeit von Parlamentariern und vom Badge-Bazar; und die Parlamentarier stehen im Zwielficht, weil sie persönlich Lobbyisten quasi huckepack ins Bundeshaus tragen. Zudem tummeln sich zu viele Lobbyisten im Bundeshaus, die einen permanenten Badge gar nicht benötigen würden.

Ich habe mich daher in die lange Ahnengalerie derjenigen eingereiht, die dieses System reformieren möchten. Der letzte Vorstoss von Ständerat Berberat scheiterte mit knappen 19:17 Stimmen. Am 27. Mai 2013 präsentiere ich meine eigene parlamentarische Initiative in der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats. Ihr Inhalt ist folgender:

1. Ablösung des Badge-Bazars durch ein Akkreditierungssystem, wie wir es bereits für die Medien kennen; damit sind nicht mehr Parlamentarier für die Lobbyisten verantwortlich, was die gegenseitige Unabhängigkeit stärkt;
2. Verpflichtung zur Einhaltung von stärkeren Transparenzanforderungen über Mandate;
3. Verpflichtung zur Einhaltung eines «Code of Conduct» samt Sanktionen.

Sogar die Lobbyverbände lobbyieren für diesen Vorstoss. Auch sie möchten aus dem Zwielficht heraustreten und ihre Branche professionalisieren und transparenter gestalten.

Möge dieser gesetzgeberische Eingriff dazu dienen, dass Parlamentarier und Lobbyisten ihren je eigenen Rollen unabhängiger nachkommen können. Damit gewinnen beide Seiten, ganz besonders aber wir Parlamentarier und auch das Parlament als Institution. Entscheidend für den Erfolg einer Demokratie ist nämlich, dass die Bevölkerung ihren Institutionen Vertrauen schenkt. Das wird sie eher tun, wenn sie weiss, dass die Institutionen vor übermässigen Fremdeinflüssen geschützt sind und dass sie transparent und nach klaren Regeln handeln.

Nachtrag: Am 27. Mai 2013 gab die Staatspolitische Kommission des Nationalrates der Pa.Iv. Caroni 12.430 («Klare Spielregeln und Transparenz für die Interessenvertretung im Bundeshaus») mit 16:6 Stimmen Folge. Am 12. November 2013 entschied die ständerätliche Kommission hingegen mit 8:3 Stimmen bei

einer Enthaltung, der Initiative keine Folge zu geben. Der Ball geht damit zurück an die nationalrätliche Kommission.

Andrea Caroni, Dr. iur., Nationalrat FDP/AR, E-Mail: andrea.caroni@parl.ch

Anmerkung

- * Dieser Beitrag ist die geringfügig redigierte Version eines Referats, das der Autor am 23. Mai 2013 vor der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung (SGG) hielt. Der Referatsstil wurde beibehalten.

Résumé

Les parlementaires représentent le peuple. Néanmoins, ce dernier est très hétéroclite. Quant aux lobbyistes, ils permettent aux intérêts particuliers qu'ils représentent d'entrer dans le débat politique. Les parlementaires doivent soigner leurs rapports avec les lobbyistes, mais doivent savoir garder une certaine distance pour préserver la qualité de l'échange. Pour garantir cette distance au niveau institutionnel, l'auteur propose une réforme de l'accès au Palais fédéral pour les lobbyistes : le système d'accès au moyen de badges remis par les parlementaires doit être remplacé par un système d'accréditation.