

# Lobbying – mehr Selbstregulierung statt Gesetz

**Stefan Wyer\*** | *Lobbying ist ein wichtiger Bestandteil jeder Demokratie. Die Lobbyisten spielen auf dem Markt der politischen Meinungen eine einflussreiche Rolle. In den letzten Jahren haben sich die Bestrebungen verstärkt, das Lobbyingwesen zu regulieren. Die Schaffung eines Lobbyinggesetzes ist jedoch der falsche Weg. Vielmehr ist auf die Selbstregulierung der Branche zu setzen.*

## Inhaltsübersicht

- 1 Einleitung
- 2 Unliebsamer Konkurrent
- 3 Für die Demokratie notwendig
- 4 Keine gesetzliche Einschränkung
- 5 Stärkung der Standeskontrolle

### 1 Einleitung

Lobbyisten werden gerne als Einflüsterer, Manipulatoren, «Spin Doctors» bezeichnet. Sie selber stellen sich lieber als «Interessenvertreter» dar. Solche sind im Umfeld der politischen Entscheidungsträger überall und in allen Schattierungen zu finden. Der Beruf geniesst in der öffentlichen Meinung aber ein ebenso zweifelhaftes Ansehen wie die Politiker oder die Journalisten. Als falsch empfundene politische Entscheide werden gerne dem schlechten Einfluss von Lobbyisten zugeschrieben. Die ihnen attestierte Geltung macht sie zwar interessant. Aber sie agieren für Viele im Dunkeln, sind nicht fassbar und somit nicht kontrollierbar. Das macht sie suspekt.

### 2 Unliebsamer Konkurrent

Im Vergleich mit dem Ausland scheint das Misstrauen in der Schweiz besonders ausgeprägt zu sein. Der Grund liegt in den Besonderheiten des helvetischen politischen Systems. Im schweizerischen Milizparlament lobbyieren die Parlamentarierinnen und Parlamentarier sehr oft selber, offen oder verdeckt. Sie vertreten Einzelinteressen von Unternehmen, Wirtschaftsverbänden, NGO, privaten Interessengruppen, von denen sie wirtschaftlich teilweise sogar abhängig sind. Parlamentarier sehen deshalb in jenen Lobbyisten, die als Vertreter von gegenteiligen Interessen auftreten, eine Gefahr für ihre eigene Position. Je weiter diese Lobbyisten zum inneren Zirkel der politischen Entscheidungsfindung vordringen, desto stärker werden sie von den Räten als Konkurrenz empfunden. Das wirkt sich auf den Ruf aller Interessenvertreter aus. Als Sinnbild für die Macht der Lobbyisten wird gerne ihre Präsenz in der Wandelhalle des Nationalrats oder in den Vorzimmern des Ständerats herangezogen. Vorstösse gegen die Lobbyistentätig-

keit wie zuletzt die parlamentarische Initiative von Ständerat Thomas Minder wollen deshalb meist den Zutritt zum Parlamentsgebäude beschränken, obwohl der weitaus grösste Teil der Kontakte – und die eigentlich entscheidenden – ausserhalb des Bundeshauses stattfindet.

Mit Vernehmlassung, fakultativem Referendum und Initiativrecht für Volk und Stände verfügt das schweizerische politische System über eine starke institutionalisierte Mechanik, um Interessengruppen frühzeitig einzubinden. Die Verbindlichkeit der Volksrechte führt dazu, dass der Konsens schon möglichst früh über informelle Kanäle gesucht wird, um teure und verzögernde Abstimmungen zu vermeiden. Das ist ein entscheidender Faktor für die anerkannt hohe politische Stabilität der Schweiz. Im schweizerischen System hat die Verwaltung in der Ausgestaltung von Gesetzen und Verordnungen deshalb einen verhältnismässig grossen Spielraum. Sie steht in engem Kontakt mit den Interessengruppen.

Der frühzeitige Einbezug verwaltungsexterner Expertinnen und Experten dient dazu, eine Vorlage mehrheitsfähig zu machen. Diese Chance nutzen Interessenvertreter natürlich aus. Das schweizerische Politsystem bietet ihnen die Möglichkeit, bereits im Frühstadium des vorparlamentarischen Prozesses Einfluss zu gewinnen. Gute Lobbyisten begleiten die Vorlage durch den gesamten Instanzenzug. Sie haben dadurch gegenüber dem Parlament einen Wissensvorsprung und können je nachdem als Gegengewicht zur Verwaltung in den Hearings der Kommissionen auftreten.

Journalisten und Lobbyisten stehen ebenfalls in einem Konkurrenzverhältnis, weshalb Kritik am Lobbying bei den Medien meist auf offene Ohren stösst. Lobbyisten haben direkten Zugang zu den Entscheidungsträgern und umgehen so die Medien, die sich von jeher als die «Vierte Macht» verstehen. Die Medien sehen sich der Herstellung von Transparenz verpflichtet, während Lobbyisten zwangsläufig immer im Dienste bestimmter Interessen stehen und der Diskretion verpflichtet sind. Obwohl beide letztlich dasselbe wollen – die Beeinflussung politischer Entscheidungen –, besteht ein wesentlicher Kulturunterschied. Kommt hinzu, dass das sogenannte indirekte Lobbying die Medien dazu benutzt, um ihren Anliegen bei den Entscheidungsträgern Geltung zu verschaffen. Medienschaffende empfinden dies gerne als Manipulation. Tatsächlich gehört die Medienarbeit zu den wichtigen Instrumenten eines Lobbyisten. Denn Parlamentarier orientieren sich nicht nur an Medien, um die Wirkung ihrer politischen Tätigkeit – und damit ihren politischen Marktwert – messen zu können, sondern auch, um die Relevanz bestimmter politischer Themen zu erfahren.

### **3 Für die Demokratie notwendig**

Lobbyisten sind also primär unbeliebt, weil sie auf dem Markt der politischen Meinungen für Parlamentarier, Verwaltungsfachleute, Medienschaffende etc. Konkurrenten sind. Sie sind aber auch Konkurrenten untereinander. Gerade dies führt in der Summe aller Interessenvertretungen jedoch zu mehr Transparenz. Denn zu jedem Lobbyisten gibt es jemanden, der das Gegenteil vertritt. In diesem Sinn ist Lobbying durchaus vergleichbar mit der Tätigkeit von Parteianwälten in einem Gerichtsprozess. Vom einzelnen Rechtsanwalt wird nicht erwartet, dass er alles offenlegt, sondern dass er die Interessen seines Mandanten bestmöglich vertritt. Die Transparenz wird hergestellt, indem der Anwalt der Gegenpartei die andere Seite des Falles beleuchtet. In der Summe ihrer Ausführungen sollte dann ein Bild entstehen, das dem Richter genügend Informationen liefert, um ein gerechtes Urteil fällen zu können.

Das Gleiche gilt für das Lobbying: In der Summe der Informationen, die alle involvierten Interessenvertreter zu einer bestimmten Vorlage abgeben, sollte es den Parlamentariern möglich sein, einen sachlichen Entscheid zu fällen. Das ist ihre demokratisch legitimierte Aufgabe. Und dazu gehört, dass sie sich durch Prüfung der verschiedenen Standpunkte ein umfassendes Urteil bilden können. Kommt hinzu, dass die gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Themen komplexer geworden sind. Die Entscheidungsträger sind immer mehr auf externe Orientierungshilfe angewiesen, knappe Ressourcen zwingen zu Nutzung von externem Wissen. In einem vom Milizgedanken geprägten politischen System, in dem sich Wirtschaft und Politik als Partner verstehen, sollte dies auch kein Problem darstellen.

Lobbying liefert also wichtige Beiträge zur Entscheidungsfindung und trägt so gesehen zur Qualität politischer Entscheide bei. Lobbying gehört zum politischen System, es ist ein wichtiges Instrument der direkten Demokratie. Über Lobbying werden Themen eingebracht und u. U. auch Interessengruppen eine Stimme verliehen, die sonst kaum je eine Chance haben, ihre Anliegen einzubringen, für die eine Volksinitiative aussichtslos ist oder die mit den Mechanismen im Bundeshaus zu wenig vertraut sind. Lobbyisten tragen dazu bei, dass Vorlagen nicht einseitig ausfallen, dass der Staat den Ausgleich der Interessen suchen muss und dass politische Fehlentwicklungen frühzeitig erkannt werden. Somit hat Lobbying auch eine Kontrollfunktion.

### **4 Keine gesetzliche Einschränkung**

Dabei haben die informellen Kontakte zu Parlament und Behörden eine zentrale Bedeutung. Der informelle Zugang zu denjenigen, die die Vorlagen erarbeiten, muss rasch und unkompliziert erfolgen können. Direktbetroffene müssen direkt

einbezogen werden können, ohne schwerfällige bürokratische Prozedur. Erfahrungsgemäss funktioniert das in der Schweiz ganz gut.

Informell bedeutet nicht automatisch unkontrolliert. Lobbyisten entscheiden nicht selbst. Es sind die Parlamentarier, die Fachleute in der Verwaltung, die Bundesräte, die über eine Vorlage befinden. Es liegt in ihrer Verantwortung, mit wem sie sich treffen, wie sie sich die Informationen beschaffen oder ob sie sie ignorieren. Dazu braucht es kein Gesetz. Ein solches wäre sogar kontraproduktiv, denn es würde den funktionierenden helvetischen Interessenausgleich durch administrative Zwänge erschweren, wenn nicht sogar verunmöglichen. Der Ruf nach einer gesetzlichen Regulierung des Lobbyings stammt denn auch oft von jenen, die Konkurrenz auf dem Meinungsmarkt fürchten. Die Ausschaltung unliebsamer Konkurrenten durch Ausschluss aus dem Parlamentsbetrieb darf dabei jedoch kein Leitgedanke sein.

Lobbying kann nicht à fonds reguliert werden – und muss es auch nicht. Forderungen wie z. B. in der parlamentarischen Initiative von Nationalrätin Edith Graf-Litscher, die u. a. eine gesetzliche Offenlegungspflicht der Mandate und Arbeitgeber verlangte<sup>2</sup>, oder die Motion von Nationalrat Lukas Reimann mit Lobbyregister und Offenlegung der Methoden und Mittel<sup>3</sup> sind sehr skeptisch zu beurteilen. Beide Vorstösse wurden im Parlament denn auch abgelehnt. Solche Regulierungen würden voraussetzen, dass der Beruf des Lobbyisten klar definiert und eingegrenzt werden kann, was heute nicht der Fall ist. Wo soll die Grenze gezogen werden in einem System, das ein reges Mitwirken der Bevölkerung voraussetzt, das von der Wirtschaft explizit politische Mitverantwortung verlangt? Wann ist man ein Berufslobbyist und wann handelt man als Staatsbürger, der sein Recht auf politische Partizipation, auf den Kontakt zu seinem Nationalrat oder seiner Ständerätin ausübt, der dafür keine Rechenschaft ablegen muss?

In einer offenen, demokratischen Gesellschaft mit einer vergleichsweise hohen Partizipation der Bevölkerung am politischen Geschehen wie in der Schweiz ist eine klare, juristisch einwandfreie Abgrenzung kaum möglich. Selbst wenn man sich auf eine Definition einigen könnte – zum Beispiel: Lobbyisten sind Personen, die im Auftrag und gegen Entgelt die Interessen Dritter gegenüber den politischen Entscheidungsträgern vertreten – lässt sich nicht per Gesetz bestimmen, welche qualitativen Voraussetzungen ein Lobbyist mitbringen muss.

## **5 Stärkung der Standeskontrolle**

Es braucht zwar Mindestanforderungen, die im Interesse der Demokratie und des ordentlichen Ratsbetriebs zu formulieren sind. Solche betreffen aber in erster Linie die persönliche Integrität, die Glaubwürdigkeit, den Anstand im Umgang mit Parlamentariern, Bundesräten, Behörden sowie die Qualität und Verläss-

lichkeit von Informationen. Gutes Lobbying ist in der Tat ethisch und fachlich anspruchsvoll.

Integrität, Glaubwürdigkeit, Anstand, Verlässlichkeit und Qualität lassen sich aber nicht per Gesetz durchsetzen. Es sind typische Elemente einer standesinternen Kontrolle, wie sie die Anwaltskammer oder die Gilde der Bundeshausjournalisten ausübt. Und wie sie auch Nationalrat Andrea Caroni in seiner parlamentarischen Initiative «Klare Spielregeln und Transparenz für die Interessenvertretung im Bundeshaus» vom 3. Mai 2012 verlangt<sup>4</sup>. Ein Ansatz, der in den bisherigen Vorstössen fehlte.

Auch Caroni geht es in erster Linie um die Interessenvertretung im Bundeshaus selber. Das ist der einzige Punkt, an dem die Räte selber den Hebel ansetzen können. Doch weil Nationalrat Caroni explizit die Möglichkeiten der Selbstregulierung einbindet, bietet er mit seinem Vorstoss die Chance, die Position der Schweizerischen Public-Affairs-Gesellschaft (SPAG) zu stärken. Die SPAG ist zurzeit die einzige Instanz, die dazu geeignet wäre, den Anforderungen an Lobbyisten generell Nachachtung zu verschaffen. Und das nicht nur im Bundeshaus. Es existieren bereits Standesregeln für Public-Affairs-Leute. Sie besagen unter anderem, dass Public-Affairs- und namentlich Lobbyingaktivitäten offen durchgeführt werden müssen. Sie müssen leicht als solche erkennbar sein, eine klare Quellenbezeichnung tragen und dürfen Dritte nicht irreführen. Die SPAG führt auch ein allgemein zugängliches Mitgliederverzeichnis. Heute ist sie jedoch nicht in der Lage, sich breit durchzusetzen. Erstens umfasst sie nur einen kleinen Teil jener Personen, die im landläufigen Sinne systematisch oder regelmässig Lobbying auf Bundesebene betreiben. Und zweitens nützen solche Regeln nichts, wenn Verstösse nicht sanktioniert werden können.

Eine Stärkung der SPAG ist deshalb notwendig. So könnte ihr im Zuge der Umsetzung der parlamentarischen Initiative Caroni die Schlüsselrolle für die Akkreditierung von Lobbyisten beim Parlament zukommen. Damit erhielte sie das nötige Gewicht, die Standesregeln auch ausserhalb des Bundeshauses durchzusetzen. Die dauerhafte Berechtigung zum Zutritt ins Bundeshaus wäre gleichzeitig ein genereller Qualitätsnachweis für professionelle Lobbyisten.

Die Selbstregulierung des Lobbying über die Standesorganisation ist auch deshalb wichtig, weil in Berufen, die der Diskretion verpflichtet sind, Transparenz nicht uneingeschränkt gelten kann. Die immer wieder verlangte Offenlegungspflicht von Mandaten hat ihre Grenzen. Klar ist, dass dem direkten Gesprächspartner gegenüber Absicht und Auftraggeber genannt werden müssen. Das ist eigentlich selbstverständlich, denn ein Lobbyist kann nicht wirkungsvoll überzeugen, wenn er nicht sagt, für wen und für was er arbeitet. Auch die Öffentlichkeit hat ein legitimes Interesse daran zu wissen, welche Kräfte in der Politik wir-

ken. Es ist deshalb notwendig, dass bekannt ist, wer für welche Interessengruppen lobbyiert. Ein weitergehender Zwang zur Offenlegung geschäftlicher Beziehungen oder gar von Geschäftsgeheimnissen ist aus ordnungspolitischer Sicht allerdings mehr als heikel. Wie bei einem Anwalt gilt auch beim politischen Interessenvertreter gegenüber seinem Auftraggeber eine Diskretionspflicht. Diskretion gehört zu diesem Beruf. Ohne sie ist das Vertrauensverhältnis mit dem Auftraggeber nicht möglich, das es braucht, um die Aufgabe zu erfüllen. Eine umfassende Offenlegung von Mandaten würde dazu führen, dass sich Lobbyisten erst recht der Kontrolle zu entziehen suchen.

Die Voraussetzungen für eine funktionierende Selbstkontrolle muss die SPAG allerdings erst noch schaffen. Neben detaillierten Standesregeln mit Sanktionsmöglichkeiten braucht es ein klares Berufsbild des Lobbyisten. Dies ist notwendig, um abgrenzen zu können, wer unter die Standesregeln fällt. Der Weg dazu führt über Ausbildungsstandards und den Nachweis praktischer Erfahrung, möglicherweise sogar über ein Berufsregister, wie es die Bundeshausjournalisten kennen. Diese Instrumente zu erarbeiten, ist Aufgabe der Lobbyisten, nicht Aufgabe des Gesetzgebers.

*Stefan Wyer, lic. phil. hist. / dipl. publ., Kommunikationsexperte und Politikberater, geschäftsführender Partner, Dr. Schenker Kommunikationszentrum für Wirtschaft und Politik AG, Bern, E-Mail: s.wyer@schenkerkom.ch*

#### **Anmerkungen**

- \* Der Beitrag basiert auf dem Referat «Lobbying – wichtiger Beitrag zur Entscheidungsfindung», gehalten an der Wissenschaftlichen Tagung 2013 der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung zum Thema «Lobbyismus, die unbekannteste Seite der Gesetzgebung», Bern, 23. Mai 2013.
- 1 Parlamentarische Initiative 12.401 Minder vom 27. Februar 2012 («Weniger Lobbyismus im Bundeshaus»)
- 2 Parlamentarische Initiative 09.486 Graf-Litscher vom 24. September 2009 («Lobbying und Transparenz im Bundeshaus»)
- 3 Motion 09.3835 Reimann vom 23. September 2009 («Transparentes Lobbyregister»)
- 4 Parlamentarische Initiative 12.430 Caroni vom 3. Mai 2012 («Klare Spielregeln und Transparenz für die Interessenvertretung im Bundeshaus»)

#### **Résumé**

*Dans le paysage politique, les lobbyistes font de la concurrence non seulement au parlementaires de milice, mais également aux autorités et aux médias. Ces dernières années, les efforts visant à réguler le lobbying se sont intensifiés. Néanmoins, plutôt que de créer une loi sur le lobbying, dont la portée se limiterait aux activités menées au Palais fédéral, il serait préférable de miser une autorégulation de la part des acteurs concernés. Il faudrait pour cela notamment que la Société Suisse de Public Affairs joue un rôle d'organisation professionnelle plus important.*