

# Die Verwaltung informiert, Verbände lobbyieren – oder auch umgekehrt?

**Ueli Stückelberger\*** | *Der Übergang von «Information» zu «Lobbying» ist fliessend, oft unterscheiden sich in der Praxis Informations- und Lobbyaktivitäten der Behörden und Verbände nur gering. «Vernünftige» Lobbyaktivitäten führen zu einem Mehrwert im parlamentarischen Meinungsbildungsprozess.*

## Inhaltsübersicht

- 1 Einleitung
- 2 Klassische Behördeninformation genügt heute nicht mehr
- 3 Ist taktisch geschicktes Verhalten der Verwaltung schon Lobbying?
- 4 Lobbying der Verbände: zielorientiert und dosiert vorgehen
- 5 Lobbying erbringt Mehrwert

### 1 Einleitung

Über das Thema «Lobbyismus» in einer Rechtszeitschrift zu schreiben, ist aus zwei Gründen nicht ganz einfach. Erstens handelt es sich beim Lobbyismus nicht unbedingt um ein hochwissenschaftliches Thema, zweitens sollte bei einem guten Lobbying nicht alles publik werden. Trotzdem versuche ich gerne, eine persönliche Auslegeordnung zu machen.

Das Wort «Lobbyismus» hat einen stark negativen Touch. «Information» klingt bereits nüchterner und somit besser: Wer lädt schon unter dem Titel «Lobbyveranstaltung» zu einem Treffen ein? Doch eigentlich sind die Differenzen zwischen «Information» und «Lobbyismus» sehr klein: Letztlich geht es bei beiden nur um Kommunikation, und zwar um überzeugende. Deshalb liegen die Tätigkeiten einer «aktiven» Verwaltung und von Verbänden oft nicht weit auseinander. Ich bin überzeugt, dass sowohl eine gute aktive Informationspraxis der Verwaltung wie auch eine vernünftige Lobbyarbeit der Verbände für den Gesetzgebungsprozess von grossem Nutzen sind.

### 2 Klassische Behördeninformation genügt heute nicht mehr

Bei der herkömmlichen Information der Behörden im Gesetzgebungsprozess sehe ich ein grosses Defizit: Im klassischen Fall verabschiedet der Bundesrat bei einer Vorlage die «Botschaft», und dann passiert bis zur Anhörung in der vorberatenden Kommission des National- oder Ständerates wenig bis nichts. Verwaltungsangestellte, die ein Geschäft nach Verabschiedung durch den Bundesrat als erledigt betrachten, irren. Denn die Botschaft allein ist heute kein taugliches Kommunikationsmittel mehr.

Auch wenn Botschaften nicht mehr das ausschlaggebende Infomedium für das Parlament darstellen, wird beziehungsweise würde mit einer klar strukturierten, stringent begründeten (und nicht zu langen) Botschaft immerhin ein gutes Fundament für eine sachliche Debatte gelegt. Hier stelle ich aber oft grossen Handlungsbedarf fest: Zwar enthalten Botschaften oft eine Zusammenfassung, die sicherlich immer korrekt und für den «Halblaien» (worunter ich auch Parlamentarier zähle), aber selten auf den ersten Blick verständlich ist – geschweige denn überzeugend. Meines Erachtens sind die Antworten auf die Hauptfragen, wozu es die konkrete Gesetzesänderung braucht und was der Nutzen einer solchen sein soll, meistens kaum auffindbar oder nur zwischen den Zeilen zu lesen. Aussagen wie jene, dass mit der Botschaft X die Motion Y abgeschrieben werden kann, sind sicherlich richtig. Solche Hinweise sind aber offensichtlich noch keine überzeugenden Gründe, um einer Vorlage zuzustimmen.

Meines Erachtens sollte der Leser oder die Leserin Antworten auf die folgenden Fragen innerhalb von 5 bis 10 Minuten aus jeder Botschaft gewinnen können:

- Weshalb erlässt der Bundesrat diese Vorlage? Was ist ihr Nutzen?
- Was wird neu, was ändert sich, was bleibt unverändert? (wenn möglich klare, evtl. grafische Darstellung)
- Welche Alternativen wurden geprüft, aber verworfen, und aus welchen Gründen?
- Was würde eine Ablehnung der Vorlage konkret bedeuten?
- Was bedeuten die wichtigsten speziellen Begriffe? (z. B. Was ist der Vorsteuerabzug bei der Mehrwertsteuer genau?)

### **3 Ist taktisch geschicktes Verhalten der Verwaltung schon Lobbying?**

Wie oben erwähnt, genügt auch eine noch so gute Botschaft heute zur Überzeugung nicht mehr. So liest ein Grossteil der Parlamentsmitglieder nicht (alle) Botschaften. Dies ist kein Vorwurf! Ich habe dafür grosses Verständnis: Es ist beinahe unmöglich für Milizparlamentarier, die ganze Fülle an Vorlagen und Berichten des Bundesrates zur Kenntnis nehmen zu können. Bundesrat und Verwaltung müssen sich deshalb folgende Frage stellen: Wie kann ich die Mitglieder der vorberatenden Kommission vom Inhalt und Nutzen einer Vorlage überzeugen? Hier ist geschicktes Verhalten gefragt. Im Vordergrund stehen für mich:

- aktives Anfragen bei der zuständigen parlamentarischen Kommission, ob die Grundzüge einer Vorlage schon vor ihrer Verabschiedung vorgestellt werden dürfen;

- Organisation von oder Teilnahme an Parlamentarieranlässen (z. B. vorbereitende Gespräche in den Fraktionen, Mittagessen), wo die wichtigsten Punkte einer Vorlage vorgestellt werden können;
- persönliche Gespräche mit einzelnen Parlamentarierinnen und Parlamentariern;
- Erarbeitung von Musterpräsentationen und «Facts-Sheets» über eine Vorlage und deren gezielte und aktive Verteilung.

Solche Fragen hat sich die Verwaltung zu stellen, damit die Haltung des Bundesrates beziehungsweise der Verwaltung auch wahrgenommen wird und die Hintergründe sowie die Motivation einer Vorlage verstanden werden. Subtiler wird es, wenn die Verwaltung beziehungsweise der Departementsvorsteher oder die Departementsvorsteherin eine andere Haltung als der Gesamtbundesrat vertritt. Hier gibt es folgende wirksame und ganz konforme Möglichkeit: In der Botschaft kann eine gewünschte, aber vom Bundesrat verworfene Variante plausibel dargelegt, begründet und je nachdem auch schon mit konkret ausformulierten Gesetzesbestimmungen versehen werden. Auch das Schreiben von Anträgen auf Wunsch eines Parlamentariers kommt wohl nicht allzu selten vor. Dies sind praktikable Varianten, die dem eigentlichen «Lobbying» schon sehr nahekommen.

Zielgerichteter Einsatz der Verwaltung (in moderatem Umfang), um für die vom Bundesrat verabschiedeten Vorlagen im Parlament Mehrheiten zu erzielen, ist für mich nicht verwerflich, im Gegenteil: Ich finde es angebracht, wenn die Fachleute der Verwaltung mit «Herzblut» für ihre Vorlage einstehen und gute Endresultate erreichen möchten. Wenn die Verwaltung mehr leistet, als nur zu «verwalten», und mit Engagement und Geschick die Dossiers voranführt, ist dies lobenswert und zielführend. Es braucht hier «gleich lange Spiesse» gegenüber den Verbänden.

#### **4 Lobbying der Verbände: zielorientiert und dosiert vorgehen**

Lobbying ist eine der Hauptaufgaben vieler Verbände, oft auch die Existenzberechtigung eines Verbandes (nicht so aber beim Verband öffentlicher Verkehr [VöV]). Darüber, was genau Lobbying ist und wie man sinnvoll lobbyiert, gehen die Meinungen auseinander. Im Folgenden möchte ich skizzieren, welche Punkte meines Erachtens wichtig und zu beachten sind.

Lobbying ist eigentlich ganz einfach: Es geht lediglich darum, die richtigen Personen zum richtigen Zeitpunkt über das richtige Geschäft auf die richtige Art und Weise mit den richtigen Argumenten richtig zu überzeugen.

Die Umsetzung dieses Satzes ist in der Praxis jedoch etwas schwieriger. Wie es nicht sein soll, kann folgendes Beispiel erläutern: Ich muss nicht einen Agrar-

politiker, der nicht Mitglied der Verkehrskommission ist, zwei Wochen vor einer grossen Debatte zur Landwirtschaftspolitik in ein Gespräch über ein zweitrangiges Anliegen des öffentlichen Verkehrs, das erst in der übernächsten Session behandelt wird, verwickeln. Dies dient weder ihm noch dem öffentlichen Verkehr.

Wer lobbyiert, muss zudem – und dies ist das A und O – sowohl die Vorlage wie auch den Gesetzgebungsprozess bestens kennen. Zweitens muss man genau wissen, was man eigentlich will. Auch dies klingt selbstverständlich, ist es aber nicht. So bin ich oft erstaunt, dass von Verbänden teilweise Papiere mit zwanzig oder mehr Änderungsanträgen herungereicht werden. Oft wird aus diesen Stellungnahmen jedoch kaum klar, ob der Verband die Vorlage nun eigentlich will oder nicht und welches die wichtigsten Abänderungsanträge sind. Ein Lobbyschreiben kann fast nicht kurz genug sein. Zu Recht werden solche Schreiben in der heutigen Infoflut oft nur noch im «20-Minuten»-Stil gelesen. Dass heisst, es muss rasch ersichtlich werden, was genau man will und weshalb.

Mit gutem Lobbying sollte frühzeitig begonnen werden. Ziel muss es sein, dass die wichtigsten Anliegen schon von der Verwaltung (de iure: Bundesrat) in die Botschaft aufgenommen werden. Durch einen zielgerichteten, regelmässigen Austausch zwischen einem Verband und der Verwaltung kann ein Verband die Anliegen rechtzeitig deponieren. Dabei hat man die Aufgabe, glaubwürdig zu argumentieren (was die Verwaltung nicht davon entbindet, die Anliegen kritisch im Hinblick aufs Allgemeinwohl zu überprüfen). Wenn ein Verband eine Vorlage im unterstützenden Sinne begleiten kann, ist dies sehr viel einfacher, als sie zu bekämpfen oder ändern zu wollen. Dies setzt einen konstruktiven Dialog mit der Verwaltung voraus. Verbände, die Verwaltung und Bundesrat stets als «Gegner» auffassen, haben im Gesetzgebungsprozess eine schwierige Aufgabe.

Zudem ist Lobbying keine Massenabfertigung. Gespräche sollten individuell erfolgen. Für mich ist Lobbying Chefsache. Wer dem Gegenüber gar nicht zuhören will und nicht mit einer Dienstleistungsmentalität ein Gespräch führt, erreicht wohl wenig. Schliesslich sollte sich für das Gegenüber auch ein Mehrwert ergeben.

Für mich geht gutes Lobbying aber noch einen Schritt weiter. Dazu gehören auch Ehrlichkeit und Transparenz: Da ich mit vielen Personen mehr oder weniger regelmässig (wenn vielleicht auch nicht sehr häufig) in Kontakt stehe, ist es mir wichtig, diese nur mit wirklich zutreffenden Argumenten zu überzeugen und sogar offen auf andere Haltungen hinzuweisen. Ich möchte schliesslich mein Gegenüber nicht verärgern oder den Eindruck wecken, man habe es täuschen wollen oder nicht umfassend informiert. Zu meinem Stil gehört es ausserdem, die Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger weder mit Papieren einzudecken noch dauernd zu kontaktieren. Wer zu häufig lobbyiert und dabei

noch zum Ausdruck bringt, es gehe x-mal im Jahr um «Leben und Tod», wird bei wirklich wichtigen Geschäften wohl kaum mehr sehr ernst genommen.

Für die Frage, wie man als Verband mit Medien am besten umgehen soll, gibt es kein allgemeingültiges Rezept, sondern sehr kontroverse Haltungen. Meines Erachtens gilt aber auch hier: Medienpräsenz allein ist kein Selbstzweck. So kann auch ein vermeintlich «guter» Artikel mittelfristig schaden, wenn dadurch in andern Medien zum gleichen Thema spätere «Gegenartikel» provoziert werden. Für mich ist deshalb viel wichtiger, dass man für die Journalistinnen und Journalisten ein glaubwürdiger und kompetenter Ansprechpartner ist. Längerfristig betrachtet ist dies auch effektiver.

## 5 Lobbying erbringt Mehrwert

Lobbying ist ein wichtiger Bestandteil des Gesetzgebungsprozesses. Die Parlamentarierinnen und Parlamentarier erhalten Gelegenheit, sich mit diversen Argumenten und unterschiedlichen Personen auseinanderzusetzen. Nicht zuletzt sind die Lobbyaktivitäten auch Ansporn für die Verwaltung: Die offiziellen Unterlagen sollten möglichst überzeugend ausfallen, damit sie von Verbänden nicht leicht «zerpflückt» werden können.

Die Behörden sind gemäss Praxis des Bundesgerichts (so z. B. BGE 135 I 298) zur Objektivität verpflichtet und dürfen Zweck und Tragweite einer Vorlage nicht falsch darstellen. Meines Erachtens gilt dieses Prinzip auch für gut verstandenes Lobbying. Wer als Verband nicht objektiv und transparent informiert, der verliert mittelfristig – zu Recht – an Glaubwürdigkeit und als Folge mittelfristig auch an Einfluss.

Somit schliesst sich der Kreis von «Information der Behörden» und «klassischem Lobbying» der Verbände.

*Ueli Stüeckelberger, Fürsprecher, seit März 2011 Direktor beim Verband öffentlicher Verkehr (VöV) und bei Seilbahnen Schweiz, bis Februar 2011 Leiter der Abteilung Politik im Bundesamt für Verkehr (BAV), E-Mail: ueli.stueeckelberger@voev.ch*

### Anmerkungen

\* Dieser Beitrag ist die gekürzte Fassung eines an der wissenschaftlichen Tagung der Schweizerischen Gesellschaft für Gesetzgebung vom 23. Mai 2013 in Bern gehaltenen Referats. Der Autor vertritt darin seine eigenen Ansichten.

1 Der VöV ist der nationale Dachverband der Transportunternehmen des öffentlichen Verkehrs. Zu seinen Hauptaufgaben gehören das Tarifwesen im öffentlichen Verkehr und das Begleiten von Vorlagen des Bundes.

**Résumé**

*La limite entre information et lobbying n'est pas toujours évidente. Dans la pratique, la différence entre les activités d'information et de lobbying menées par les autorités et par les associations est même souvent très faible. Pratiqué avec intelligence, le lobbying apporte une plus-value au processus de formation de l'opinion dans le cadre de l'activité parlementaire.*