

Lobbyarbeit als Schmiermittel des politischen Systems

Lorenz Bösch | *Lobbyarbeit ist das Schmiermittel des politischen Systems. Sie bringt Dinge in Gang und trägt zu guten Lösungen bei. Sie kann aber auch Sand im Getriebe sein und dazu beitragen, dass Lösungen scheitern. Welcher Lobby oder welchen Lobbyisten sie Gehör schenken, bestimmen die politischen Entscheidungsträger. Anhand von neun Thesen werden in diesem Beitrag die Rolle der Lobbyarbeit und die Wechselwirkungen mit den politischen Entscheidungsträgern beleuchtet.*

Inhaltsübersicht

- 1 Einleitung
- 2 Thesen auf der Basis der gemachten Erfahrungen und Beobachtungen
- 3 Fazit

1 Einleitung

Der Autor dieser Zeilen war zwischen 1983 und 2000 in bürgerlichen Organisationen auf kantonaler, regionaler und nationaler Ebene tätig. Zwischen 1988 und 2000 gehörte er dem Kantonsrat des Kantons Schwyz an und war zwischen 2002 und 2010 als Regierungsrat im gleichen Kanton tätig. In dieser Zeit war er zwischen 2006 und 2010 Präsident der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK). Heute ist er Partner einer Unternehmens- und Institutionenberatungsfirma in Zürich. Die Ausführungen basieren ausschliesslich auf diesen langjährigen Beobachtungen und aktiven sowie passiven Erfahrungen mit Lobbying. Die Kürze erfordert es, dass ein komplexes und dynamisches Thema nur durch Vereinfachungen und Zuspitzungen einigermaßen erschlossen werden kann.

Demokratische politische Systeme sind komplex. Das schweizerische System mit seinem ausgeprägten Föderalismus und mit den ausgebauten direktdemokratischen Instrumenten erhöht die Systemkomplexität noch zusätzlich. Ausserstehende Betrachter des schweizerischen politischen Systems bringen einige Bewunderung für unser System auf. Sie sind aber oft gleichermassen verwundert, dass es funktioniert und offensichtlich gute Resultate erzielt. Die nachstehenden Thesen sind vor dem Hintergrund des schweizerischen Systems zu betrachten. Der Autor versteht Lobbyismus als Bezeichnung für den Einfluss von Interessengruppen auf die politische Entscheidungsfindung. Instanzen des politischen Systems, die eine verfassungsrechtliche Rolle im politischen Entscheidungssystem zu erfüllen haben, vertreten auch Interessen. Sie sind aber ein Teil des Systems, das von aussen zu beeinflussen versucht wird, und somit vom Lobbyismus betroffen.

2 Thesen auf der Basis der gemachten Erfahrungen und Beobachtungen

Nachfolgend soll anhand von neun Thesen versucht werden, die Rolle der Lobbyarbeit und die Wechselwirkungen mit den politischen Entscheidungsträgern zu beschreiben.

Erste These: In einer offenen, liberalen Gesellschaft wird Lobbying systemisch gefördert.

Politik ergibt sich aus der Notwendigkeit, dass Gesellschaften Regeln brauchen, um friedlich zusammenleben zu können. Diese Regeln ergeben sich aus der Verarbeitung von Informationen aller Art über Entscheide des politischen Systems. So gefasste Regeln kommen den einen entgegen und andere werden eingeschränkt oder verlieren Vorteile. Politik ist somit immer eine Auseinandersetzung um Interessen. Diese Interessen sind entweder im System direkt repräsentiert oder sie suchen den Einfluss auf die Entscheider im System.

In einer hochentwickelten Gesellschaft wie der unsrigen, die der Freiheit des Einzelnen und damit dem Individualismus grossen Raum lässt, vervielfachen sich die Interessen ins Unüberschaubare. Die direkte Repräsentation in den politischen Entscheidungsgremien ist nur noch für wenige möglich. Es ist sogar zu vermuten, dass die Erstwahlchancen jener grösser sind, die sich nicht mehr eindeutig mit Gruppeninteressen identifizieren. Eher wird Offenheit oder die Zugehörigkeit zu gesellschaftlichen Segmenten und entsprechenden Wertvorstellungen belohnt als die Zugehörigkeit zu einem spezifischen Interesse. Somit wird die indirekte Interessenvertretung in Form von Lobbyaktivitäten systemisch gefördert.

Zweite These: Die Entfremdung zwischen der privaten und der politischen Welt erschwert es, das Wissen in Gesellschaft und Wirtschaft für die Politik optimal nutzbar zu machen.

Wissen ist Macht. Demzufolge macht Nichtwissen machtlos. In einem hochentwickelten, liberalen Staat ist es unmöglich, dass die Politik und die staatliche Verwaltung alles wissen. Es würde auch keinen Sinn machen, wenn sie alles wissen möchten. Damit ginge Freiheit und Entfaltung der Bürgerinnen und Bürger verloren. Staat und Private sind somit aufeinander angewiesen, bei der Entwicklung von Politik zusammenzuwirken. Natürlich ist dabei der private Partner von seinen Interessen getrieben. Deshalb braucht die Politik die Fähigkeit, das Wissen der Privaten aus einer gewissen Distanz kritisch zu würdigen. Es hilft dem Staat jedoch nicht, privates Interesse abzulehnen, weil es von zu einseitigen Interes-

sen getrieben sein könnte. Es hilft aber den Privaten ebenso wenig auszublenden, dass der liberale Staat dem Gemeinwohl verpflichtet ist und nicht einseitige Interessen berücksichtigen kann. Die Akteure der politischen Welt und die Akteure der privaten Welt, wenn man das so formulieren kann, brauchen für den gemeinsamen Erfolg den Respekt vor der jeweiligen andern Rolle. Die Gefahr ist unübersehbar, dass man sich hüben und drüben immer weniger kennt, was Vorurteile stärkt und den Dialog erschwert. Somit wird der gemeinsame Erfolg nicht leichter erreichbar.

Dritte These: Die Möglichkeiten und Grenzen des Lobbyings sind vom politischen System und von der politischen Kultur abhängig.

In Systemen mit schwachen institutionellen Kontrollen und geringer Selbstkontrollkapazität und in Gesellschaften mit ausgeprägten Gruppenegoismen werden Interessenpolitik und Lobbyismus von Klientelwirtschaft, Bereicherung und Korruption begleitet.

In hochentwickelten demokratischen Systemen mit systematischer Machtteilung, direkter Demokratie und föderalistischen Strukturen wird die Interessenvertretung durch institutionelle Kontrollen und selbstregulierende Kräfte beherrscht. Der Interessenvertreter weiss, dass er zu andern Interessen im Wettbewerb um die Aufmerksamkeit der Entscheider steht. Der Stil, wie Interessen vertreten werden, ist in einem solchen Umfeld entscheidend. Wer zu aufdringlich und penetrant in Erscheinung tritt, hat meistens schon verloren. Die Interessenvertreter müssen zudem im Auge behalten, dass Vorlagen oft die Unterstützung des Volkes, der Kantone und der Gemeinden finden müssen. Grosse Lobbyorganisationen in der Schweiz hatten schon ab und zu bedeutende Erfolge auf der Ebene des eidgenössischen Parlaments gefeiert und vor dem Volk trotzdem verloren. Ständerat Minder hat auch bewiesen, dass Initianten, denen das Parlament nicht gefolgt ist, schliesslich vom Volk unterstützt wurden. Ähnliche Beispiele sind die Rotenthurm-Initiative oder die Alpen-Initiative. Der Sieg oder die Niederlage vor dem Volk ist ein Massstab dafür, ob die vertretenen Interessen als dem Gemeinwohl dienend empfunden werden oder nicht.

Im schweizerischen System wird die Macht von Interessengruppen durch deren «Referendumsfähigkeit» definiert. Hat eine Interessengruppe bewiesen, dass sie erfolgreich politische Vorlagen über ein Referendum zu Fall bringen kann, wird sie als relevantere Macht wahrgenommen, als wenn sie nicht bewiesen ist. In dieser Feststellung liegt offensichtlich auch der Reiz, die direktdemokratischen Instrumente in der politischen Verhandlung aktiv einzusetzen.

Vierte These: Die Globalisierung der Wirtschaft führt zu neuen Asymmetrien, vor allem in Kleinstaaten.

Die Entwicklung einer immer stärker weltweit vernetzten Wirtschaft und Gesellschaft führt zu neuen Segmentierungen in den Märkten und auch in der Gesellschaft. Die Interessen dieser neuen Segmente und Spezialisten können in Grundsätzen sehr ähnlich sein, hingegen in Details durchaus gegensätzlich. Über Jahrzehnte dominierende Strukturen und Gruppen verlieren dadurch die Fähigkeit, Interessen zu bündeln und zu vertreten. Dies kommt im Bedeutungsverlust grosser Verbände zum Ausdruck und spiegelt sich auch in den Veränderungen der Parteienlandschaft wider. Es entstehen gleichzeitig neue Phänomene, die Merkmalen der Graswurzelbewegungen im frühen letzten Jahrhundert gleichen. Bewegungen, die sich in der Wirtschaft und Gesellschaft um neue Themen kümmern, die von den etablierten Strukturen noch verdrängt werden, aber Resonanz in der Gesellschaft finden.

Der Verlust der Bündelungskraft der grossen Organisationen führt vor allem aber in der Wirtschaft dazu, dass Unternehmen oder kleinere Gruppen von Unternehmen eigenständig beginnen, ihre Interessen zu vertreten, und in Kauf nehmen, Verbandsinteressen zu unterlaufen. Dadurch entsteht ein Markt für Lobbydienstleistungen auf Mandatsbasis und in der Folge eine Vervielfachung von wahrgenommenen Lobbyisten.

Die Entwicklung einer weltumspannenden Wirtschaft, verbunden mit einer schrittweisen Liberalisierung des Handels durch international geltende Regeln, die zu einem Abbau von nationalen Handelshemmnissen führen, haben Firmen entstehen lassen, die weniger auf Nationalstaaten – vor allem kleine Nationalstaaten – angewiesen sind, für diese aber systemrelevant werden. Unternehmen von globaler Bedeutung können es sich erlauben, sich politisch zurückzuhalten, weil die Systemrelevanz offensichtlich ist oder politisch missliebigen Entscheidungen über Standortverlagerungen ausgewichen werden kann. Sie können sich fast darauf verlassen, dass es die Standorte sind, die sich in ihrem Interesse starkmachen. Je kleiner eine Nation ist, desto bedeutender werden solche Asymmetrien.

Fünfte These: Die Mediatisierung der Politik führt zu einer Illusion bezüglich der Möglichkeiten der Politik.

Es ist nicht einfach festzustellen, ob die politische Kultur die Medien oder die Medien die politische Kultur verändert haben. Wahrscheinlich erkannten sowohl

die Medien wie auch die Politik Chancen in einer Boulevardisierung und Personalisierung der Politik. Zusätzlich kamen in den letzten Jahren die neuen Möglichkeiten dank der ungestümen Entwicklung in der Kommunikationstechnologie hinzu. Wer in der Politik heute erfolgreich interagieren will, muss fast zwingend über aktive und passive Medienkompetenz verfügen. Medien können Informationen die Bedeutung geben, damit sie überhaupt Aufmerksamkeit finden und damit auch die Bedeutung der Entscheider unterstreichen.

Diese Entwicklung beeinflusst auch das Lobbying. Die wachsende Bedeutung der Medienkompetenz bei den Politikerinnen und Politikern führt dazu, dass ihre prioritäre Aufmerksamkeit zunehmend den Medien und insbesondere der eigenen Rolle in den Medien gehört. Damit wird die Bedeutung des Agenda-Settings verstärkt. Für das Lobbying ergeben sich somit zwei mögliche Vorgehensstrategien, die auch kombiniert werden können: Entweder man bedient sich dem Agenda-Setting über die Medienöffentlichkeit oder vermeidet dies bewusst und pflegt eine diskrete, informelle Ebene, um zum Erfolg zu kommen. Interessant wäre es, die Problematik der «Indiskretionen» aus dem Blickwinkel des Agenda-Settings im Dienste von Interessen unter die Lupe zu nehmen. Der Verlauf der Grippe-Beschaffung wäre dafür möglicherweise ein ergiebiges Fallbeispiel. Beide Strategien haben ihre Tücken und können auch gegen die jeweils andere Strategie im Wettbewerb der Interessen eingesetzt werden.

Die Medien selbst nutzen ihre Bühnen. So führten Hundebisse zu einer Petition des Blicks, was einen hektischen Tierschutzgesetzgebungsprozess auslöste. Es ist zu vermuten, dass diese Aktion weniger der Sache an sich diene als vielmehr der Aufmerksamkeit des Blicks bei der Leserschaft und der Hoffnung, dadurch Umsätze zu steigern. Natürlich finden diese Aktionen immer auch die Unterstützung von Lobbyisten, die gerne auf den angefahrenen Zug aufspringen und davon profitieren.

Die Social-Media-Welt führt zu neuen Formen der Vernetzung von Politikern, Lobbyisten und Medienschaffenden. Es wird in diesen Netzwerken immer unklarer, wer Quelle, Vermittler und Konsument ist. Netzwerke scheinen offen zu sein, und doch bilden sich durch die Effekte der selektiven Wahrnehmung des Einzelnen Zirkel. Es ist schwer abschätzbar, wie sich dies auf die Politik auswirkt.

Die Veränderung der Medienwelt und die Vervielfachung der Möglichkeiten der Kommunikation haben zu einer noch intensiveren Interaktion von Medien, Politik und Lobbying geführt. Diese Entwicklung kann beim politischen Entscheidungsträger leicht zur Illusion führen, dass die Welt beherrschbarer geworden ist und zentraler gesteuert werden kann. Sie verleitet aber auch dazu, Politik noch intensiver zu inszenieren, wobei die Angemessenheit in Bezug auf die eigentliche Sache in den Hintergrund rückt.

Sechste These: Die knappsten Güter in der Politik sind die Aufmerksamkeit und das Vertrauen.

Die Vervielfachung der Möglichkeiten, Informationen zu erhalten, zu konsumieren sowie auch selbst zu verbreiten oder mit andern zu teilen, führt zu einer Informationsflut, die bedeutend schneller wächst, als was faktisch an Relevantem geschieht. Die menschliche Kapazität, Informationen zu verarbeiten, hat sich im gleichen Zeitraum aus natürlichen Gründen nicht vergrößert. Der Mensch kann höchstens die Fähigkeit der Informationsverarbeitung verbessern. Es bleibt ihm nichts anderes übrig als die Fähigkeit, relevante Informationen aus der Masse herauszufiltern, in dem Masse zu stärken, wie die Masse an verfügbaren Informationen zunimmt. Was relevant ist, wird der politische Entscheidungsträger aus einem Mix an persönlichen Motiven selbst bestimmen.

Die Politiker werden deshalb selektiver den Lobbyisten ihre Aufmerksamkeit schenken. Die Aufmerksamkeit politischer Entscheidungsträger zu gewinnen wird für Lobbyisten deshalb anspruchsvoller. Vermutlich wird deshalb die Vertrauensfrage zwischen Interessenvertreter und politischem Entscheidungsträger oder staatlicher Institution wieder eher an Bedeutung gewinnen und dann weit wirksamer sein als alle andern Einflüsse. Solche Beziehungen erfordern einen langfristigen und geduldigen Aufbau.

Siebte These: Die Politiker und die Verwaltung selbst entscheiden über den Einfluss von Lobbyisten.

Weil Aufmerksamkeit und Vertrauen knappe Güter sind, bestimmen an sich die Politiker und die politischen Institutionen über den Einfluss der Lobbyisten. Deshalb wirken Klagen von Politikern über ein Zuviel an Lobbyismus etwas eigenartig. Klagen über den Stil von Lobbyisten sind dagegen durchaus angebracht. Das Buhlen um Aufmerksamkeit lässt teilweise den Respekt vor der Aufgabe der Politiker vermissen. Eine konsequente Zurückweisung von solchen Fehlritten wird mit Sicherheit Erfolg zeigen, weil die Lobbyisten ja Erfolg haben wollen. Gute Lobbyisten wissen, dass ihre Interessen sich irgendwo in das Gemeinwohl integrieren müssen, wenn dieses auch kaum wirklich exakt bestimmt werden kann. Die Politik hat die Aufgabe, den Ausgleich zu finden und Maximalansprüche führen deshalb selten zum Ziel.

Achte These: Niemand lobbyiert dafür, dass die Politik das Handeln unterlässt.

Wir stecken heute in einer schwierigen Spirale. Lobbyiert wird für Handlungen der Politik, seien das neue oder andere Regeln oder finanzielle Unterstützung. Die Politik schafft Märkte, die sonst kaum bestehen würden. Die Energie- und die Umweltpolitik bieten dafür Beispiele, die sich hinter dem Stichwort «Cleantech» verbergen. Erst die politischen Rahmenbedingungen schaffen eine Nachfrage und Innovationsanreize. Der Aufwand für die Lobbyarbeit sinkt, wenn die erwünschten staatlichen Regelungen möglichst auf der höchsten staatlichen Ebene erfolgen. Lobbying begünstigt deshalb in der Tendenz auch zentralistische Lösungen.

Aber auch jede kleinere und grössere Katastrophe oder mediale Empörung löst den Ruf nach Regulierungen und neuen Sicherheitsauflagen aus. Interessengruppen nützen oft geschickt solche Momente in der Politik aus. Es entsteht das Bild einer Gesellschaft, die glaubt, dass die Politik alle Schicksale vermeiden kann. Dass dabei die Sorglosigkeit und die Selbstverantwortung der Bürgerinnen und Bürger parallel zu- beziehungsweise abnimmt und zur Quelle neuer «Lücken» und damit neuer Regeln wird, ist kaum ein Thema. Es fehlt eine Lobby, die diesen Kreislauf durchbricht und sich für das Unterlassen von politischen Handlungen einsetzt, wo getrost der Einzelne, die Gemeinde oder der Kanton aus der Nähe besser auf die Bedürfnisse reagieren kann.

Neunte These: Politische Grundfragen wie das politische System an sich und die Aussenpolitik kommen zu kurz.

International tätige Unternehmen emanzipieren sich ab einer gewissen Grösse von der nationalen Politik. Sie können darauf zählen, dass sich der Staat um sie bemüht.

Lobbys, egal ob sie wirtschaftliche oder politische Interessen vertreten, bewegen sich im System und versuchen, ihre spezifische Position zu verbessern. Der Besitzstand liegt näher und wird dieser in Frage gestellt, lässt sich dies leicht medial inszenieren, was die Aufmerksamkeit der Politiker fordert.

Es überrascht schon, wie ein exportorientiertes Land von aussenpolitischen Entwicklungen überrollt wird und wie wenig Analysekapazität in die Beobachtung von internationalen Entwicklungen politisch und privat investiert wird. Ian Morris (2011) legt in seinem Buch über die Geschichte der Zivilisation eindrücklich dar, dass der Zustand, in dem sich die Welt seit wenigen Jahrzehnten befindet, noch nie vorher in der Geschichte der Zivilisation erreicht wurde. Wir nehmen laufend wahr, was rund um den Globus passiert. Kaum eine bedeutende

wirtschaftliche, gesellschaftliche oder politische Handlung bleibt uns verborgen. Immer mehr Spielregeln werden auf politischen Ebenen oberhalb des Nationalstaates entwickelt und vereinbart. Seit dem Diskurs zum EWR anfangs der Neunzigerjahre ist aber eine offensive Auseinandersetzung über die Aussen- und Europapolitik blockiert. Man fürchtet sich allseits vor den unbequemen Fragestellungen, die auf uns zukommen. Doch die Schweiz wird sie beantworten müssen und alle Interessengruppen müssten ein Interesse daran haben, dass dieser Diskurs nicht unter Druck oder in Not erfolgt. Eine Voraussetzung dafür ist, die Welt und das Geschehen auf ihr selbstbewusst zu reflektieren und für die eigenen Werte rechtzeitig konstruktiv einzustehen. Überheblicher Nationalismus beeinträchtigt die notwendige Aufmerksamkeit für die realen Chancen und Risiken in einer Welt, die sich in einem enormen Tempo immer näher kommt und wo grosse Mächte versuchen, ihre Standards zu Weltstandards werden zu lassen.

Grundsätzlichen Fragen der Aussenpolitik oder Fragen zur direkten Demokratie, zur Entwicklung des Föderalismus oder Staatsleitungsfragen fehlt die attraktive Wählernähe. Sie laden nicht dazu ein, Lorbeeren zu gewinnen. Es ist einfacher, diese Themen den Exekutiven, den Verwaltungen und Staatswissenschaftlern zu überlassen, um sich dann mit Kritik an den Vorschlägen zu profilieren. Es bleibt dabei attraktiver, sich für den Besitzstand und die kurzfristigen Wählerinteressen einzusetzen. Die Profilierung gelingt zudem auch einfacher, wenn eine Krise zu bewältigen ist, als wenn durch vorausschauende Politik solche möglichst vermieden werden wollen. Die jüngste Geschichte über das Bankgeheimnis oder die Entwicklung der Diskussion über ein neues institutionelles Verhältnis zur Europäischen Union bietet dafür einiges an Anschauungsunterricht.

3 Fazit

Lobbyarbeit ist das Schmiermittel des politischen Systems. Sie bringt Dinge in Gang und Wissen zusammen. Lobbyarbeit, richtig verstanden, trägt zu guten Lösungen bei. Lobbyarbeit kann aber auch Sand im Getriebe sein. Insbesondere dann, wenn überzogene Ansprüche Blockaden provozieren oder dazu beitragen, Lösungen zum Scheitern zu bringen. Lobbyarbeit ändert nichts daran, dass die politischen Entscheidungsträger darüber entscheiden, welcher Lobby oder welchen Lobbyisten sie das Vertrauen und das Gehör schenken. Es sind auch sie, die entscheiden, wo die Kompromisse zu liegen kommen und wie am besten dem Gemeinwohl entsprochen werden kann. Dazu brauchen Politiker eigene Standpunkte und eigene Vorstellungen von der Welt, in der wir leben. Ohne solche Standpunkte fällt es schwer, Distanz zu Interessenvertretern zu halten.

Lobbyarbeit unterstützt in der Tendenz den Ausbau staatlicher Leistungen sowie die Zentralisierung in einem föderalen Staat. Lobbyarbeit hat selten landesstrategische Fragen im Blickwinkel. Der Lobbydruck beansprucht nach den Medien die Aufmerksamkeit der politischen Entscheidungsträger zu grossen Teilen, sodass diese in der Tendenz nur wenige Ressourcen für staatspolitische und ausenpolitische Fragen aufwenden können oder wollen.

Transparenz im Lobbying eliminiert diese eigentliche systemische Schwäche des Lobbydrucks im politischen System nicht. Transparenz kann höchstens Informationen darüber liefern, wer für wen lobbyiert. Nur, wie will man dies feststellen und abgrenzen? Gute, erfolgreiche Lobbyisten brauchen keinen Zugang zur Wandelhalle und man wird die politischen Entscheidungsträger kaum dazu verpflichten können, dass sie alle ihre Kontakte dauernd öffentlich rapportieren. Die Transparenzdiskussion lenkt deshalb von den systemischen Schwächen eines hohen Lobbydrucks ab.

Es braucht bei den politischen Entscheidungsträgern und in Gesellschaft und Wirtschaft wieder ein deutlicheres Bewusstsein dafür, dass staatspolitische und landesstrategische Fragestellungen, die Pflege des Rechtssystems sowie die Ausenpolitik mehr Aufmerksamkeit benötigen. Ebenso sollte sich die Politik vermehrt als Erstes fragen, ob Handeln immer angebracht ist oder ob Zuwarten besser wäre. Es sind die politischen Entscheidungsträger selbst, die über den Einsatz ihrer Ressourcen und ihre Aufmerksamkeiten disponieren. Die Auseinandersetzung mit den systemischen Fragen kann auch helfen, eine gesunde Distanz zu Lobbyisten zu finden.

Lorenz Bösch, Partner, BHP-Hanser und Partner AG, E-Mail: l.boesch@hanserconsulting.ch

Literatur

Morris, Ian, 2011, Wer regiert die Welt? Warum Zivilisationen herrschen oder beherrscht werden, Frankfurt am Main, Campus Verlag.

Résumé

En contribuant à l'avancée de certains projets et à l'élaboration de bonnes solutions, les lobbys favorisent le bon fonctionnement du système politique. Néanmoins, il leur arrive également de gêner celui-ci, notamment lorsqu'ils empêchent certaines solutions d'aboutir. Or, ce sont les preneurs de décisions qui choisissent d'accorder leur attention à tel ou tel lobby. En s'appuyant sur neuf thèses, cet article met en valeur le rôle des lobbys et les interactions entre ceux-ci et les preneurs de décisions au niveau politique.