

Lobbying aus staatspolitischer Sicht

Zusammenfassung des Referates von Prof. Dr. René Rhinow, gehalten anlässlich der Generalversammlung der SPAG vom 20. Juni 2001 in Bern

Begriff und Erscheinung von Lobbying

Die Begriffe Lobbying und Lobby stammen aus dem englischsprachigen Raum. Die Lobby umschreibt die Wandelhalle im englischen und amerikanischen Parlament und dient der Begegnung zwischen Abgeordneten und Interessenvertretern. Die USA haben sich schon früh mit „Interessenvertretungen“ beschäftigt. So ist die Lobbying-Tätigkeit in gesetzliche Regelungen eingebunden, die eine minimale Transparenz herstellen sollen. Als Lobbyisten werden nur diejenigen Personen anerkannt, die sich am Sitz des Parlamentes niedergelassen haben und die für Wirtschaft und Politik professionelle Information und Beeinflussung betreiben. Während in den USA die Erscheinung des Lobbying resp. die Tätigkeit der Lobbyisten als positiv bewertet wird, besteht in der Schweiz eine eher skeptische Haltung in der Öffentlichkeit gegenüber solchen Interessenvertretern.

Eher akzeptiert werden in der Schweiz die Public Relations. Lobbying und Public Relations ist gemein, dass sie Forum oder Instrument von Interessengruppen darstellen, die ihre Standpunkte in die politische Debatte einzubringen versuchen. Ein wesentlicher Unterschied besteht aber darin, dass Lobbying durch eine direkte Beeinflussung der Akteure des politischen Systems in die Entscheidungsprozesse einwirkt. Die Entscheidungsträger werden von den Lobbyisten in der Regel mit exklusiven Informationen aus Wirtschaft und Politik versehen; die Entscheidungsfindung wird auf diese Weise durch die Lobbyisten beeinflusst. Bei Public Relations geht es demgegenüber darum, über die Mobilisierung von gesellschaftlichen Gruppierungen, der Öffentlichkeit und den Medien Einfluss auf die politische Entscheidungsfindung zu nehmen. Während Lobbying nicht primär Öffentlichkeit herstellen will – Öffentlichkeit ist allenfalls ethisches Gebot, nicht aber Ziel – wird mit Public Relations versucht, öffentlichen Druck zu erzeugen und über die öffentliche Meinung auf den Entscheidungsprozess einzuwirken.

Anders als in den USA und Grossbritannien hat sich Lobbying in der schweizerischen Politiklandschaft noch nicht durchgesetzt; ihm kommt eher eine undefinierte Stellung zu. Ausdruck davon ist sein ungeklärter Status im Bundeshaus und die lobbying-kritische Haltung der schweizerischen Gesellschaft. Da Lobbying durch direkte Beeinflussung betrieben wird, werden in der Regel partikuläre Interessen vertreten. Dies scheint dem Demokratiedenkens à la Rousseau zu widersprechen, in dem die *volonté generale*, also das allgemeine Wohl („Gemeinwohl“) im Vordergrund stehen soll und die Vertretung von partikulären Interessen eher als etwas „anrühiges“ angesehen wird.

Zur Bedeutung des Lobbying heute

Lobbying hat in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen. Dafür können namentlich folgende vier Gründe aufgeführt werden:

Die Entwicklung des „Nachtwächterstaates“ zum Leistungsstaat hat zu einer *Ausweitung des Politikfeldes* geführt. Immer mehr Menschen und Unternehmungen sind heutzutage von der Politik „berührt“, und zwar positiv durch Leistungsansprüche, negativ durch allfällige Freiheitsbeschränkungen. Zusätzlich hat sich das *Aktionsfeld für Lobbying-Aktivitäten erweitert*. Das Parlament ist nicht alleiniger Entscheidungsträger im politischen Prozess. Der ganze politische Prozess, von der Initiierung einer Vorlage in der Verwaltung bis zur Urnenabstimmung, kann durch Interessenvertretungen beeinflusst werden (Vernehmlassungsverfahren!). Das Parlament fungiert für die Entscheidungsfindung nur als „Zwischenetappe“. In diesem Zusammenhang ist auch eine *starke Zunahme von intermediären Gruppen* zu erwähnen, in denen die Interessen gebündelt und dann nach aussen vertreten werden. Schliesslich gewinnt das Lobbying auch auf *internationaler Ebene* vermehrt an Bedeutung. Insbesondere die NGOs betreiben und profitieren heutzutage von Lobbying.

Durch Lobbying vertretene Interessen

Oft werden „Interessen“ anhand von drei Gegensatzpaaren unterschieden: öffentliche und private resp. Gruppeninteressen, allgemeine Interessen und partikuläre „Sonder“-Interessen sowie wirtschaftliche und ideelle Interessen. Eine solche Unterscheidung in Gegensatzpaare ist zwar an sich nicht falsch, wird aber problematisch,

wenn sie wertmässig aufgeladen wird. Während Allgemeininteressen als positiv gewertet werden, haftet den privaten Interessen etwas verdächtiges an. Ideelle Interessen sind gut, wirtschaftliche stehen rasch im Zwielflicht. Diese Deformation hängt mit dem bereits erwähnten, idealistisch überhöhten Bild unserer halbdirekten Demokratie zusammen. Es wird der Anschein erweckt, als gehe es bei der politischen Entscheidungsfindung stets um ein im voraus definierbares Allgemeinwohl, nicht um Interessenverfolgung. Diese Sicht ist stark verkürzt, wenn nicht sogar falsch.

Wirtschaftliche Interessen werden oft mit Gruppeninteressen oder materiellen Interessen (Interessen „auf Kosten anderer Interessen“) gleichgesetzt. Auch „Eigennutz“ wird damit verbunden. Demgegenüber gelten ideelle Interessen als à priori gut, als uneigennützig und als auf das Gemeinwohl ausgerichtet. Auch diese Sichtweise ist zu eng, denn ein wirtschaftliches Interesse kann zwar eigennützig, gleichsam aber auch gemeinwohlbezogen sein (beispielsweise ein ordnungspolitisches Anliegen). Umgekehrt kann aber auch ein ideelles Interesse von wirtschaftlicher Bedeutung sein (es kann z.B. von Personen verfolgt werden, die daran ein materielles Interesse besitzen). Daher ist diese Gegenüberstellung und Kategorisierung von Lobbying-Interessen mit Vorsicht zu geniessen.

Lobbying im demokratischen Entscheidungsprozess

In der Demokratie stellt sich einerseits die Frage, welche Interessen diskutiert und eingebracht werden können. Andererseits geht es darum, welche Leistungen vom politischen System produziert werden und wie hoch der Grad der demokratischen Legitimation ist. Denn je mehr Interessen bei einer Entscheidungsfindung berücksichtigt werden, desto höher kann die Akzeptanz bei der entsprechenden Volksabstimmung sein. Eine höhere Akzeptanz der politischen Entscheidungsprozesse führt auch zu einer grösseren demokratischen Legitimation dieser Entscheidungen. Nicht vergessen werden darf dabei die Tatsache, dass eine breite Interessenberücksichtigung das Eingehen auf Kompromisse bedingt - bis hin zum kleinsten gemeinsamen Nenner -, was wiederum zu unbefriedigenden Entscheidungen führen kann.

Mittels Lobbying kann auf alle Entscheidungsträger eingewirkt werden. Der ganze Prozess der Meinungs- und Willensbildung, von der Initiierung eines Geschäftes bis zur Volksabstimmung, wird davon erfasst, und damit sind auch alle beteiligten Akteu-

re Adressaten des Lobbying, von der Verwaltung, den Expertenkommissionen und den Parteien über die Bundesorgane bis hin zu den „Geldgebern“ im Abstimmungskampf. Je nach Adressat kann Lobbying mit verschiedenen Mitteln betrieben werden. So kann die Informationsarbeit auf Anfrage hin oder durch aktive Beeinflussung erfolgen sowie von aufdringlicher oder eher zurückhaltender Natur sein.

Staatspolitische Grundfragen

Das System der breiten Interessenverfolgung hat die Demokratie in der Schweiz staatspolitisch verändert. Seit geraumer Zeit macht sich teilweise eine Wandlung von der Abstimmungsdemokratie zu einer Verhandlungsdemokratie bemerkbar. Es werden im vornherein durch „bargaining“ Kompromisse gesucht, um Abstimmungen zu vermeiden. Oder es wird versucht, mit „Drohpotential“ ein Referendum zu verhindern. Letzteres kann aber nur gelingen, wenn sich andere intermediäre Mächte als zu schwach erweisen. Die Tendenz von der Abstimmungsdemokratie zur Verhandlungsdemokratie lässt sich besonders deutlich an der Institution des „Runden Tisches“ feststellen. Hier verdrängt der gefundene Konsens zum Teil den formellen demokratischen Prozess.

Und trotzdem gehört die Interessenverfolgung zu einer lebendigen Demokratie. Sie ist Motor der demokratischen gesellschaftlichen und politischen Entwicklung, denn sie widerspiegelt nicht zuletzt Anliegen, Wünsche und Ängste eines Teils des Volkes. Das Gemeinwohl kann nicht von sich heraus geformt werden, sondern findet in einem pluralistischen Staat dank der Interessenartikulation seine Gestalt. Eine Demokratie braucht die Auseinandersetzung mit unterschiedlichen Interessen. Sie muss sich aber auch bewusst sein, dass nicht alle Interessen über gleichviel Macht verfügen oder überhaupt geltend gemacht werden können, so etwa bei mangelndem Organisationsgrad, bei fehlenden materiellen Interessen oder bei geringer Verbreitung von Anliegen.

Aus diesem Grund muss die demokratische Staatsform sicherstellen, dass strukturell oder real untervertretene Interessen ebenfalls Eingang in den Willensbildungsprozess finden. Dies stellt eine der grossen Herausforderungen des heutigen Parlamentarismus dar, da die Abgeordneten immer sowohl Interessenvertreter eines Kantons, einer wirtschaftlichen Branche oder eines Verbandes als auch direkt dem Gemein-

wohl verpflichtete „Volksvertreter“ sind. Gemeinwohl sollte dabei in dem Sinne verstanden werden, dass Problemlösungen auch auf allgemeingültige Werte hin überprüft werden, denn Rechtsstaat und Demokratie beruhen nicht nur auf Interessen, sondern auch auf Werten. Beide, Interessen und Werte, müssen ihre Berücksichtigung finden.

Aus staatspolitischer Sicht gilt es, bei der Interessenvertretung eine gewisse *Transparenz* einzuhalten. Die demokratische Öffentlichkeit soll erfahren, wer welche Interessen vertritt. Transparenz und Offenheit vermögen Missverständnisse und Aversionen gegen legitime Lobbying-Arbeiten abzubauen. In diesem Sinne ist es auch ein staatspolitisches Gebot, dass Lobbyisten einen anerkannten Status besitzen resp. erhalten. Dennoch dürfte Offenheit in der täglichen Lobbying-Arbeit ein wohl nicht zu erreichendes Ziel sein.

Zusammenfassende Thesen

1. Die Verfolgung von Interessen gehört zu einer lebendigen Demokratie.
2. Das Gemeinwohl bildet sich im Prozess der Interessenberücksichtigung heraus; es steht dem Lobbying nicht entgegen.
3. Das Gemeinwohl ist aber mehr als die Summe der jeweils geltend gemachten Interessen; es beruht auch auf Werten und der Berücksichtigung unterprivilegierten Interessen.
4. Eine breite Berücksichtigung von Interessen hat aus der schweizerischen Abstimmungsdemokratie teilweise eine Verhandlungsdemokratie gemacht.
5. Lobbying und Transparenz bedingen sich. Doch die Modalitäten der geforderten Öffentlichkeit sind erst noch zu diskutieren.