

Beat Kappeler

## Die Gefährlichkeit der Lobbyisten ist ihre Nützlichkeit

### 1. Die Quelle der Gefährlichkeit

Ein Schwefelgeruch von Gefährlichkeit, Ungehörigkeit und Zudringlichkeit umschwebt den Begriff und Beruf des Lobbyisten. Medien können regelmässig Aufsehen erregen, wenn sie die verschlungenen Wege ihrer Tätigkeit, die Namen ihrer Auftraggeber zusammenstellen. Mit Erstaunen nimmt die Öffentlichkeit auch zur Kenntnis, wie die neue Staatlichkeit der Europäischen Union sofort ein ganzes Korps von Lobbyisten angezogen hat. Das Phänomen scheint dem Staat anzuhängen wie die Purpurschleppe seiner Repräsentanten. Der Verdacht geht so weit, dass letztlich die Interessenvertreter den Purpur tragen, und die Politiker nur Figuranten sind. Verdacht und Verdammung rühren aber aus dem Bild her, das sich verschiedene Völker und ihre Bürger vom Staat machen. Die altrömische Republik ist das Modell auch des heutigen Staatskunde-Lehrbuchs. Sich selbst verleugnende Staatenlenker besorgen das Allgemeinwohl, dessen Sachwalter der Staat und seine Akteure sind. Wie L. Quinctius Cincinnatus vom Pflug weg gerufen wurde, um als Diktator Roms dessen Feinde zu schlagen und wie er nach 16 Tagen wieder an den Pflug zurückkehrte, so fasst man die Rolle der politischen Akteure auf. *Salus rei publicae suprema lex esto*. Da ist kein gedanklicher Raum für Lobbies. Die französische Revolution stipulierte sogar ausdrücklich, dass zwischen dem citoyen und der Nation keine Einrichtungen im Wege stehen dürfen, die Convention repräsentierte die Nation, und die Loi Le Chapelier beispielsweise untersagte sogar die Interessenorganisation in Gewerkschaften. Vorausgegangen waren Rousseaus romantische Ideen des „contrat social“ und der „volonté générale“, welche etwas verkürzt gesehen genau diese Reinheit staatlicher Willensbildung suggerieren, die nicht durch Interessen über und zwischen den einzelnen Bürgern getrübt werden darf. Das deutsche Denken zum Staat hatte ähnliche Zusätze zum Reinheitsideal altrömischer Republiken beigetragen, etwa Hegels Formel „Der Staat ist die Wirklichkeit der sittlichen Idee“ (§ 257 von „Naturrecht und Staatswissenschaft“) und „die Sittlichkeit ist die Idee der Freiheit“ (§142). Da wagt man kaum von alltäglichen Interessen und von

Interessenabwägung zu sprechen. Deren Wirken müsste den Staat beeinträchtigen, sie wäre gefährlich.

Dieser Auffassung entsprechen beispielsweise die Gesetze und Gerichtsurteile zur Partei-Finanzierung in Deutschland und Frankreich. Viele Praktiken sind schlicht verboten, die Transparenz über alles und jedes wird gefordert. Eine Verbindung zu Interessengruppen, die sich unter anderem auch in einer geldwerten Unterstützung der Parteien oder Politiker äussert, reicht schnell an kriminelle Vorgänge heran. Dass damit das Medien- und Machtspiel der Parteien sich gerade wieder an solchen tatsächlichen oder behaupteten Vorfällen aufschauelt und monatelang fernab jeder thematischen Auseinandersetzung hinschleppt, wird nicht als Heuchelei und Interessenspoker aufgefasst (ist es aber sicherlich).

Da waren die Angelsachsen nüchterner, den Staat und seine Repräsentanten sahen sie eher als Bedrohung der Freiheit, denn als deren Garanten. Ihre Barone liessen schon 1215 den König parlamentarische Rechte in Steuersachen unterschreiben, und 1649 köpften sie ihn kurzerhand, als er eine Gefahr zu werden drohte – immerhin hundertfünfzig Jahre vor den Franzosen. Die amerikanische Verfassung atmet einen Geist des Misstrauens gegenüber staatlichen Organen und Gewalten, sie setzt sie in ausgeklügelte Checks and Balances, kommt schon nach wenigen Zeilen auf banale Steuerfragen zu sprechen und legt im 26. Amendment fest, dass Diätenerhöhungen, welche sich das Parlament verabreicht, erst für die Parlamentarier der folgenden Legislatur wirksam werden.

In diesen angelsächsischen Staatsauffassungen, wie im alemannisch-schweizerischen Rechtsempfinden und in dessen und des angelsächsischen Vorbilds Ausdruck, dem schweizerischen Bundesstaat seit 1848, werden Interessen als unterschiedlich vorausgesetzt, und der politische Prozess dient deren Abgleichung.

## **2. Der Grund für Nützlichkeit**

Die neuere politische Theorie der Angelsachsen hat daher aus dieser Grundstimmung geschöpft und in der „Public Choice“-Theorie<sup>1</sup> das Handeln der politischen, staatlichen und administrativen Akteure von direkten Interessen, nicht von hohen Idealen, abgeleitet.

Damit steht auch die Politik nicht moralisch höher als der Markt und seine Teilnehmer, sie sucht nicht das Allgemeininteresse, sie schwebt nicht über dem Tagesstreit. Denn: auch politisch Tätige haben Eigeninteressen, wie Marktteilnehmer. Sie sind nicht plötzlich, mit der

---

<sup>1</sup> Dennis C. Mueller, „Public Choice ii“, Cambridge University Press, 1991

Wahl, selbstlos geworden. Im Gegenteil, die Politiker sollen Interessen vertreten. Dies aber heisst, dass Politiker maximieren, nämlich Einfluss, Einkommen, Amtsdauern, Subventionen für ihre Wählergruppen. Damit sind politische Komitees nicht besser als der Markt, um die Wirtschaft zu steuern. Im Gegenteil, es gibt auch markantes Staatsversagen – weil Politiker langsamer sind als Marktkräfte (sie brauchten sechs Jahre, um zu merken, dass die Obligationenzinsen am Markt unter die 4% der Zinsgutschrift in der 2. Säule gefallen waren), weil sie als Gruppe Recht haben wollen und Fehler nicht gerne korrigieren, weil jede Regel die Komplexitäten des Lebens verletzt und durch viele weitere Regeln korrigiert werden muss, weil Politiker keine perfekte Information und schon gar nicht die Zukunftskenntnis haben, um zu regeln, und weil sie ihre Gesetze durch Bürokratien ausführen lassen müssen, welche ihrerseits wieder Eigeninteressen entwickeln.

Diese Auffassung, dass Politiker keine perfekte Information haben – nicht im Sinne des Faktenwissens, sondern dass sie das Allgemeinwohl nicht umfassend erkennen und verkörpern können, führt zur Nützlichkeit der Lobbyisten. Denn wenn es keine direkt einleuchtenden, allgemeinen Vernunftzustände nach Art von Rousseau oder Hegel gibt in der Politik, dann kann nur das Wechselspiel der Interessen und ihr Abgleichen den Weg des politischen Prozesses darstellen und zum legitimen Resultat führen. In dieses Abwägen aber dürfen alle gesellschaftlichen Kräfte eingreifen, sie sind geradezu aufgerufen.

Wieder am Beispiel der Parteienfinanzierung kann man den Unterschied zeigen - in den USA gibt es keine grössere Selbstverständlichkeit als massive Zuschüsse (allerdings transparent zu halten) durch private Firmen und Einzelne an Politiker und Parteien, in der Schweiz fehlt sogar ein Parteifinanzierungsgesetz schlechthin. Alles ist erlaubt, die Korrektur erfolgt über die Öffentlichkeit und die Medien.

Die Schweiz hat ausserdem die Politiker als Milizionäre eingesetzt, sodass daneben eine private, interessenorientierte Haupttätigkeit geradezu vorausgesetzt wird. Idealerweise allerdings könnte man dann auch erwarten, dass es daneben keine Interesseneinflüsterer mehr braucht. Drei Entwicklungen aber rufen sie dennoch herbei.

Einmal sind die eidgenössischen Politiker mehr und mehr Vollpolitiker, Kumulanten mehrerer öffentlicher Ämter. Für Faktenwissen in einzelnen Dossiers sind sie daher von Dokumentationen abhängig, müssen sich Interessengruppen anhören.

Sie werden ausserdem durch Panaschier-Stimmen mitgewählt und damit ist der Appell an Interessengruppen geradezu vorgespurt. Die Panaschierstimmen machen den Politiker von seiner Partei unabhängig,

verpflichten ihn jedoch den von ihm vertretenen Interessengruppen. Dass er sich laufend über deren Vorstellungen orientieren lässt, erscheint daher nützlich und normal. Sodann hat die Schweiz das Referendum und die Initiative eingeführt. Dieses plebiszitäre System, insbesondere das Referendumsrecht, sind ausgesprochene Interventionsmöglichkeiten für Interessengruppen geworden – hier halten sie den Stock in die Speichen des politischen Räderwerks. Das Referendum ist recht eigentlich ein Verbandsrecht. Die Unschuld des politischen Prozesses nach Rousseau und Hegel ist damit endgültig verloren, das hat erstmals 1970 in grosser Klarheit Leonhard Neidhart in „Plebiszit und pluralitäre Demokratie“ beschrieben. Bedeutender und zahlreicher als ausgeübte Referenden sind die angedrohten Referenden, welche im vorparlamentarischen und parlamentarischen Prozess zu Richtungsänderungen führten<sup>2</sup>. In Vorwegnahme der Reibungsflächen durch Referenden wird daher der vorparlamentarische Entscheidungsprozess erweitert, den Interessen geöffnet und ritualisiert. Man vergleiche die kürzliche Mediengesetzgebung der Regierung Berlusconi in Italien, die mit Parlamentsmehrheit und der Drohung von Vertrauensabstimmung und Parlamentsauflösung nur noch auf das oberste Gericht und den Staatspräsidenten auflaufen kann, mit der laufenden Revision des Radio- und Fernsehgesetzes in der Schweiz. Hier wurden im Vorfeld monate- und jahrelang schon Einflüsse ausgeübt, sie setzen sich in der parlamentarischen Beratung fort und werden allenfalls durch Referenden akzentuiert. Der ganze Prozess läuft überdies unter den vielfachen Checks and Balances der helvetischen Sister Republic ab. Unter den Interessen-Akteuren erkennt man die SRG, die Privatsender, einen Verlags-CEO im Nationalrat, die Werbewirtschaft, die Zeitungsverleger, Regionalvertreter, Journalistenverbände.

### **3. Gefährlichkeit und Nützlichkeit**

Das politische Spiel dient also der Interessenabgleichung, nicht dem abstrakt gefassten Allgemeinwohl. Die Nützlichkeit der Lobbyisten ist es, dieses Spiel nach aussen zur „zivilen Gesellschaft“ hin zu öffnen. Gefährlich sind sie dabei für die hohepriesterliche Auffassung von Politik, für jene Politiker, welche „holistisch“-ideologische Entwürfe der Gesellschaft verfolgen, deren Depositäre sie allein zu sein glauben. Das zwanzigste Jahrhundert hat diese schauerliche Staatsauffassung ganz links und ganz rechts in Europa gründlich vorexerziert und ad absurdum geführt. Die Gefährlichkeit der Lobbyisten ist sehr nützlich zugunsten nüchterner Staatsprozesse.

---

<sup>2</sup> natürlich muss die Referendumsfähigkeit einer Interessengruppe gelegentlich durch ein tatsächlich ergriffenes und gewonnenes Referendum belegt werden.

Die Gefährlichkeit der Lobbyisten ergibt sich durch ihren allenfalls zu grossen Erfolg. Dieser tritt ein, wenn die Öffentlichkeit über die Medien keine Einsicht in ihr Wirken gewinnt. Die Lobbyisten öffnen das politische Spiel nach aussen, die Medien ihrerseits öffnen dieses Spiel wiederum nach aussen. Der Wähler kann das Spiel dereinst in ungefährer Kenntnis ajustieren.

Gefährlich wird das Interessenspiel auch dann, wenn in einer Demokratie die an sich jeweils minderheitlichen Interessengruppen sich koalieren und den Staat auf diese Weise wechselseitig – und unmerklich fürs Ganze im Einzelfall - vorspannen und anzapfen („logrolling“ – gibst du mir die Wurst, so lösche ich dir den Durst). Das Ergebnis über die Dauer ist ein vielfach belasteter Transferstaat mit einem Glaubwürdigkeitsproblem, ohne Mittel und möglicherweise ohne „Roll-back“-Möglichkeit (Theorie Mancur Olsons in „Aufstieg und Niedergang von Nationen“, von ihm schön vorgeführt an schweizerischen Einzelbeispielen, und seither bestätigt in Argentinien oder Kohl-Schröders Deutschland). Diese zu grosse Nützlichkeit der Lobbyisten pro domo ist ihre Gefährlichkeit.

© copyright Beat Kappeler, März 2004