

NZZ

Lobbying in der Bundespolitik

Gesetzesprojekt gegen käufliche Parlamentarier steht vor der Versenkung

Ein Vorstoss zu einem Teilverbot für Lobbyisten im Parlament erschien zunächst mehrheitsfähig. Doch der Wind hat gedreht.

Hansueli Schöchli

20.10.2022



Der Umgang mit den Lobbyisten beschäftigt das Parlament.

Anthony Anex / Keystone

Sind Parlamentarier käuflich? Ein solcher Verdacht ist nie ganz auszurotten. Für Nasenrümpfen sorgt zuweilen etwa folgendes Szenario: Nationalrat X ist neu Mitglied in der Gesundheitskommission. Drei Monate später macht ihn die Krankenkasse Y zum Verwaltungsrat für ein Honorar von 50 000 Franken im Jahr. Oder ein Ständerat ist neu in der Energiekommission – und kurz darauf wird er bezahlter Verwaltungsrat bei einem Stromkonzern.

Ein solches «Parlamentarier-Shopping» von Interessengruppen wollte der Walliser Mitte-Ständerat Beat Rieder mit einer parlamentarischen Initiative von 2019 verbieten. Die Idee kam zunächst gut an. Die zuständigen Staatspolitischen Kommissionen von Nationalrat und Ständerat unterstützten die Initiative

im Grundsatz mit jeweils klarer Mehrheit. Daraufhin arbeitete die federführende Kommission des Ständerats ein konkretes Gesetzesprojekt aus.

Doch dann begannen die Probleme.

Der Wind hat mittlerweile vollständig gedreht. Diese Woche hat die Staatspolitische Kommission (SPK) des Ständerats das vorgeschlagene Gesetzesprojekt einstimmig **abgelehnt**. Sie beantragt dem Rat nun die Beerdigung der Initiative. Haben etwa die bösen Lobbyisten zurückgeschlagen? So bringen es die 13 Mitglieder dieser Kommission auf über 70 bezahlte Mandate – mit einer Bandbreite bei den einzelnen Mitgliedern von null bis zu über zehn Mandaten. Doch man muss angesichts der Einstimmigkeit keine Verschwörungstheorie bemühen, um die Kehrtwende zu erklären. Eher ist das passiert, was oft passiert: Eine wohlklingende Idee erwies sich in den Niederungen der konkreten Umsetzung plötzlich als problematisch und zerschellte deshalb am Ende. Gemäss der SPK gaben praktische und rechtliche Hürden den Ausschlag.

Dolchstoss der Juristen

Laut dem Gesetzesvorschlag dürften Mitglieder der meisten Parlamentskommissionen keine bezahlten Tätigkeiten in Firmen oder sonstigen Organisationen übernehmen, deren Haupttätigkeitsfeld direkt von der Gesetzgebungsarbeit der entsprechenden Kommission betroffen sein könnte. Ausgenommen von diesem Verbot wären Tätigkeiten mit Entschädigungen bis 10 000 Franken pro Jahr sowie die hauptberufliche Arbeit der Kommissionsmitglieder. Die Ausnahme der hauptberuflichen Tätigkeit sollte sicherstellen, dass das Parlament formal weiterhin seinen Milizcharakter behält. Doch in der Praxis ist laut Kommissionsmitgliedern die Unterscheidung zwischen Haupt- und Nebenberufen bei Parlamentariern oft schwierig. Und inhaltlich erscheint die Unterscheidung eher schräg: Politische Käuflichkeit wegen des Hauptberufs wäre somit kein Problem, doch Käuflichkeit wegen eines Nebenberufs ginge nicht.

Der entscheidende Dolchstoss kam aber wohl von den Juristen und dabei besonders von einem Rechtsgutachten des Bundesamts für Justiz von Ende Mai dieses Jahres. Laut dem Gutachten ist das Gesetzesprojekt nicht konform mit der Bundesverfassung. Die Bundesjuristen kritisierten vor allem diverse Ungleichbehandlungen: die Unterscheidung zwischen Haupt- und Nebentätigkeit, die Unterscheidung zwischen Tätigkeiten mit Bezahlung über beziehungsweise unter 10 000 Franken im Jahr sowie die Unterscheidung zwischen Parlamentariern, die schon vor beziehungsweise erst nach Eintritt in eine Parlamentskommission relevante externe Mandate halten.

Die Bundesjuristen orteten keine überzeugenden Rechtfertigungsgründe für diese Ungleichbehandlungen. Ein Kernpunkt des Gutachtens: Interessenkonflikte könnten sich in den weiterhin zugelassenen Konstellationen ebenso ergeben wie in den verbotenen Konstellationen. Als verfassungskonforme mildere Alternative schlugen die Bundesjuristen eine Ausweitung der Transparenzpflicht vor – so dass Parlamentarier nicht nur bezahlte und unbezahlte Mandate veröffentlichen müssten, sondern auch die Höhe der Bezahlung.

Betrag soll vertraulich bleiben

Die Kritik der Bundesjuristen scheint alle SPK-Mitglieder überzeugt zu haben. Dies gilt auch für den Zürcher SP-Ständerat und Rechtsprofessor Daniel Jositsch, wie er am Mittwoch bestätigte. Nicht in der Kommission sitzt allerdings der Initiator Beat Rieder. Er hielt sich am Mittwoch auf Anfrage mit seinem Urteil noch zurück.

Die Kommission hat auch über Vorschläge zur Ausdehnung der Transparenzpflicht diskutiert. Konkret zur Debatte standen die Publikation der Höhe der Bezüge von externen Posten sowie die Offenlegung des Zeitpunkts der Übernahme von solchen Mandaten, wie der grüne Glarner Ständerat und SPK-Präsident Mathias Zopfi sagte. Eine Mehrheit (7 zu 4 Stimmen) kam allerdings zu dem Schluss, dass dies keinen Zusatznutzen brächte. Die Publikation der Bezüge der Mandatsträger «würde nach Ansicht der Kommissionsmehrheit das Problem des Interessenkonflikts nicht lösen, sondern nur die Neugier des Publikums befriedigen», erklärte Zopfi. Anders gesagt: Die Existenz von Interessenkonflikten hängt

in dieser Lesart nicht von der Höhe der bezahlten Beträge ab. Aus Sicht einer Minderheit macht es allerdings einen Unterschied, ob man für ein Amt zum Beispiel 5000 oder 50 000 Franken pro Jahr bekommt.

Auch losgelöst von der Betragdiskussion gibt es bei den Transparenzpflichten zu den externen Posten von Parlamentariern noch Lücken. Offenlegungspflichtig sind nach geltendem Parlamentsgesetz unter anderem berufliche Tätigkeiten als Angestellte, Tätigkeiten in Führungs-, Aufsichts- und Beiratsgremien, Beratungs- und Expertentätigkeiten für Bundesstellen sowie dauernde Leitungs- oder Beratungstätigkeiten für Interessengruppen. Nicht erwähnt sind im massgebenden Gesetzesartikel vorübergehende Beratungs-, Experten- und Lobbyingtätigkeiten zum Beispiel von Anwälten und Beratern ohne Verbindung mit einer Anstellung oder einem Leitungsmandat. «Dieses Thema haben wir andiskutiert, aber es gab keinen Antrag dazu», sagt der SPK-Präsident Zopfi.

Wie viel Miliz ist noch da?

Die Kontroverse rief auch nach der alten Grundfrage: Milizparlament oder Berufsparlament? Der Hauptvorteil des Milizsystems liegt in der grösseren Praxisnähe. Sein potenzieller Hauptnachteil liegt in der grösseren Gefahr einer institutionellen Korruption; alle Parlamentarier sind fast definitionsgemäss Vertreter von Einzelinteressen.

«Die klare Mehrheit ist im Grundsatz für das Milizsystem», sagt der SPK-Präsident Zopfi. Er illustriert die Sache am eigenen Beispiel: «Es ergibt durchaus Sinn, wenn ich als Verwaltungsrat einer Busgesellschaft in der Verkehrskommission (des Ständerats) sitze und dabei mein Fachwissen einbringen kann. Wäre man in Kommissionen, deren Geschäft man weniger versteht, wäre die Abhängigkeit von Lobbys grösser.» Gefordert seien allerdings von den Parlamentariern Offenlegung sowie eine Zurückhaltung in gewissen Fragen.

Der Milizcharakter des Parlaments ist zu relativieren. Gemäss einer Erhebung von 2017 beträgt der Zeitaufwand der Parlamentarier für die Politik gemessen an einer 42-Stunden-Woche im Mittel 80 bis 85 Prozent. Gemessen an einer eher realistischen 60- bis 70-Stunden-Woche beansprucht das Parlamentsmandat im Mittel 50 bis 60 Prozent. Laut einer von der Universität Lausanne durchgeführten Analyse des 2019 gewählten Parlaments sind etwa 30 Prozent Politikprofis. Knapp ein Viertel sind Angestellte; manche sind Lehrer, sonstige öffentliche Angestellte oder Verbandsvertreter. Die grösste Gruppe stellen mit 45 Prozent die «Unabhängigen»: Unternehmer sowie Vertreter freier Berufe wie Anwälte und Berater. Manche in dieser Gruppe beschränken sich auf gewisse Mandate und mögen nahe an das Modell von Politikprofis herankommen.