

Nur vom Volk abhängig?

 unser-recht.ch/fr/nur-vom-volk-abhaengig/

8 juillet 2024



Warum die Regulierung des parlamentarischen Lobbyismus nicht vom Tisch ist

Von Odile Ammann

Das Schweizer Parlament wehrt sich gegen Transparenz in Sachen Nebeneinkünfte. An seinem bisherigen Argumentarium hat sich kaum etwas geändert. Kann das Volk seinem Parlament überhaupt noch vertrauen? Das Parlament sagt: Klar – das Volk habe sowieso kein Interesse an mehr Transparenz. Das Problem: Das Volk hat sich noch nie dazu geäußert.

Es ist nicht das erste Mal, dass es Bestrebungen gibt, die Parlamentsmitglieder zu verpflichten, ihre Nebeneinkünfte oder Einkommensspannen auszuweisen. Eigentlich wären diese ihrer Wählerschaft Rechenschaft schuldig. Auch das Bundesamt für Justiz findet, es spreche nichts gegen die Offenlegung der Entschädigungen für Nebentätigkeiten. Doch das Parlament wehrt sich, und zwar vehement. Zuletzt am vergangenen 28. Mai: Der Ständerat beschloss auf Empfehlung der Mehrheit seiner Staatspolitischen Kommission (SPK-S), eine parlamentarische Initiative zur Angabe von Einkommensspannen abzulehnen. Transparenzvorschriften sollen Aufschluss darüber geben, welche Interessen möglicherweise auf die Gesetzgebung Einfluss nehmen. Aktuell sieht das Parlamentsgesetz lediglich vor, dass die Ratsmitglieder beim Amtsantritt und jeweils auf Jahresbeginn gewisse

Interessenbindungen offenlegen müssen. Diese sind in einem öffentlichen Register einsehbar. Seit Dezember 2019 muss ausserdem angegeben werden, ob ein Mandat entschädigt wird oder ehrenamtlich erfolgt. Zurzeit verlangt das Gesetz jedoch keine Offenlegung von Einkommensspannen, und schon gar nicht von präzisen Beträgen, wie dies in der Vergangenheit schon mehrmals – stets erfolglos – gefordert wurde (siehe etwa [hier](#)). Zu beachten ist, dass Spesenentschädigungen gemäss Parlamentsgesetz nicht als Entgelt betrachtet und somit nicht offengelegt werden müssen. Fazit: Spesen, Einkünfte aus Mandaten: alles inkognito möglich.

Problematisch?

Wie es die [Medienmitteilung](#) zur Ablehnung des Vorstosses durch den Ständerat nüchtern zusammenfasst: «Das Geschäft ist somit vom Tisch.» Was allerdings nicht als erledigt betrachtet werden, sondern ausführlicher diskutiert und kritisch hinterfragt werden sollte, sind die Argumente, mit denen der Ständerat am Status Quo festhält (die Aufzeichnung der ständerätlichen Beratung findet sich [hier](#)).

An den rekurrierenden Leitthemen in der Transparenzdebatte hat sich kaum etwas geändert. Wie auch im Zusammenhang mit anderen verwandten Geschäften – man denke etwa an die Transparenzinitiative, die verlangte, dass Parteien und Komitees ihre Finanzen offenlegen – beharrt der Ständerat auf den Besonderheiten des Milizparlaments sowie auf dem Schutz der Privatsphäre.

Hinzu kommen bei diesem Geschäft auch der angeblich fehlende Zusammenhang zwischen Geld und Abhängigkeit sowie das vermeintlich fehlende Interesse der Wählerschaft an solchen Informationen. All dies sollen stichhaltige Gründe sein, mehr Transparenz in Sachen Nebeneinkünften abzulehnen.

Mit dieser Argumentation entfernt sich das Parlament jedoch immer mehr von den Wählerinteressen – und damit auch von seinem verfassungsrechtlichen Auftrag, wonach es nur vom Volk abhängig sein darf.

Das «Milizparlament» als nützliche Fiktion

Im Ständerat wurde unaufhörlich wiederholt, dass sowohl das Parlament als auch das Volk an das Milizsystem glaubten. Das Milizsystem bringe es mit sich, dass die Parlamentsmitglieder (u.a. auch bezahlte) Nebenbeschäftigungen ausübten. Zudem wurde das Schreckgespenst eines Berufsparlaments heraufbeschworen und auf ausländische Beispiele verwiesen, die belegen sollten, dass das Schweizer Modell diesen anderen Systemen überlegen sei.

Problematisch sind die impliziten Annahmen, auf denen diese Argumentation fusst. Zunächst ist die Terminologie, die in dieser Debatte verwendet wird, missverständlich. Zutreffender ist die Sprache, die im [Bericht der SPK-S](#) vom 9.4.2024 zum genannten Geschäft verwendet

wird: Das Parlament ist kein Miliz-, sondern ein «Halbberufsparlament». Ständerätin Heidi Z'graggen nahm kein Blatt vor den Mund: Das Milizparlament sei eine «Fiktion», bei gewissen Parlamentsmitgliedern müsse sogar von Berufsparlamentariern gesprochen werden. Neuere, auf das Schweizer Parlament bezogene politikwissenschaftliche Studien belegen ausserdem, dass die Ratsmitglieder immer mehr Zeit für ihr politisches Amt aufwenden.

Zweitens vertritt das Parlament das Volk – egal, ob es sich um ein Miliz-, Halbberufs-, oder Berufsparlament handelt. Ob die Parlamentsmitglieder persönlich – aus welchen Gründen auch immer – am «Milizsystem» hängen, ist zweitrangig. Der verfassungsrechtliche Auftrag des Parlaments ist klar: Zu dessen wichtigsten Aufträgen gehört die Gesetzgebung im öffentlichen Interesse, d.h. im Interesse der Wählerschaft.

Interessiert sich das Parlament nicht für seine Wählerschaft?

Gewiss kann man darüber streiten, was im öffentlichen Interesse ist und was nicht. Doch genau das, nämlich die Ermittlung des öffentlichen Interesses, ist die Aufgabe eines demokratisch gewählten Parlaments. Der Gesetzgebungsprozess zielt darauf ab, dass dieses öffentliche Interesse in einem offenen, diskursiven und transparenten Verfahren eruiert und anschliessend in einem Gesetz festgehalten werden kann. Ein Parlament, das von Partikularinteressen vereinnahmt wird und sich damit begnügt, diese im Gesetz festzuhalten, ohne sie zuerst gegen andere legitime Interessen abzuwägen, ist hingegen fragwürdig. Auch in einem Milizsystem vertreten Parlamentsmitglieder ihre Wählerschaft und nicht etwa andere Mandanten, seien dies Unternehmen, Stiftungen, Gewerkschaften oder Nichtregierungsorganisationen.

Was bedeutet dies für die Nebenbeschäftigungen der Parlamentsmitglieder? Diese sind nach geltendem Recht keineswegs verboten. Die Verfassung sieht allerdings vor, dass diese Interessenbindungen transparent gemacht werden müssen. Transparenz ist kein Selbstzweck, sondern muss darauf abzielen, für die Wählerschaft wesentliche Informationen offenzulegen. Dazu gehören potenzielle Abhängigkeiten von Spezialinteressen sowie deren Intensität. Diese Information ist für die Wählerschaft relevant und ermöglicht deren freie Willensbildung – ein Rechtsgut, das verfassungsrechtlichen Schutz genießt.

Die Privatsphäre als vermeintliche Schranke der Transparenz

Die Transparenzgegner berufen sich immer wieder auf den Schutz der Privatsphäre. Doch wie die meisten Grundrechte kann auch dieses unter bestimmten Voraussetzungen eingeschränkt werden: Einschränkungen müssen gesetzlich vorgesehen sein, einem öffentlichen Interesse entsprechen und verhältnismässig sein.

Die im Rat gemachte Anspielung, Forderungen nach mehr Transparenz in Sachen Nebeneinkünften seien voyeuristisch, überzeugt nicht. Sie verkennt, dass die Parlamentsmitglieder ein öffentliches Amt ausüben und die Interessen des Volks vertreten. Ihre Nebeneinkünfte sind nicht reine Privatsache. Da Nebentätigkeiten geeignet sind, Abhängigkeiten zu begründen (siehe dazu sogleich), besteht die Möglichkeit, dass sie die freie Ermittlung des öffentlichen Interesses verhindern. Die Offenlegung von Nebeneinkünften ist somit im öffentlichen Interesse. Umso mehr trifft dies auf Einkommensspannen zu, da nicht der präzise Betrag, sondern lediglich eine Grössenordnung transparent gemacht wird.

Die Parlamentsmitglieder befürchten, dass ihnen die ganze Hand genommen wird, wenn sie den kleinen Finger reichen: Es sei damit zu rechnen, dass als Nächstes die Offenlegung der genauen Beträge gefordert würde. Diese Argumentation verkennt, dass Transparenz kein Selbstzweck, sondern ein Mittel zum Zweck darstellt. Dieser Zweck besteht im Schutz der Wahl- und Abstimmungsfreiheit sowie der Integrität des Gesetzgebungsprozesses. Mit anderen Worten hat Transparenz Grenzen – nämlich dann, wenn sie diesen Zweck nicht mehr erfüllt.

Bei der Offenlegung von Einkommensspannen besteht keine solche Gefahr. Es handelt sich, wie Ständerat und Vertreter der Kommissionsminderheit Mathias Zopfi betont, um eine «liberale Lösung». Auch im Kommissionsbericht betont die Minderheit, der Vorstoss sei «verhältnismässig und ausgewogen».

Im Ständerat wurde teilweise bemängelt, dass bei der Offenlegung von Nebeneinkünften gleichzeitig auch die von Dritten erhaltenen Entschädigungen offengelegt würden, was aus Sicht der Privatsphäre problematisch sei. Auch dieses Argument überzeugt nur bedingt. Erstens erhalten Parlamentsmitglieder nicht zwingend dieselbe Entschädigung wie Dritte. Darüber kann allerdings nur spekuliert werden, da die Höhe dieser Entschädigungen in der Regel unbekannt bleibt. Zweitens haben Parlamentarierinnen und Parlamentarier aufgrund ihres Amtes besondere Pflichten, die eine Offenlegung gebieten. Der Verweis auf Dritte, die keinen solchen Pflichten unterliegen, vermag diese besondere Stellung nicht wegzudiskutieren.

Kein Zusammenhang zwischen Geld und Abhängigkeit?

Wie es die NZZ pointiert ausdrückt: «Wer beisst schon die Hand, die einen mitfüttert?» Ein Stichwort, das in der Diskussion immer wieder fiel, ist jenes der Abhängigkeiten. Thematisiert wurden insbesondere die finanziellen Anreize, die Mandate in gewissen Fällen schaffen können. Dabei wurde teilweise in Frage gestellt, dass eine Entschädigung Abhängigkeiten zu begründen vermöge. Im Rat wurde von den Gegnern des Vorstosses geltend gemacht, dass die Offenlegung von Entschädigungsspannen kein geeignetes Mittel sei, um das Bestehen bzw. die Intensität einer potenziellen Abhängigkeit zu ermitteln. Auch im Kommissionsbericht wird festgehalten, dass es sich bei der Höhe der Entschädigung

nicht um einen verlässlichen Indikator handle, um «über den Abhängigkeitsgrad in einer Mandatsbeziehung und über deren Intensität» zu urteilen. Ständerat Daniel Fässler gab zudem zu bedenken, dass das Engagement der Ratsmitglieder nicht von potenziellen Entschädigungen abhängt.

Klar ist, dass Abhängigkeiten tatsächlich nicht zwingend finanzieller Natur sind. Die Ratsmitglieder sind auf zahlreiche Ressourcen angewiesen, die sich nicht unbedingt in Form von Geld manifestieren. Wie im Kommissionsbericht angemerkt wird, können auch unbezahlte Mandate Abhängigkeiten begründen. Allerdings scheint es schwierig, in Abrede zu stellen, dass Geld eine objektiv quantifizierbare Ressource darstellt, die Auskunft über potenzielle ökonomische Abhängigkeiten geben kann. Ausserdem geht es weniger um tatsächliche Abhängigkeiten als um deren Anschein.

Es mag durchaus zutreffen, dass sich Ratsmitglieder ungeachtet einer Entschädigung für bestimmte Themen besonders engagieren. Die relevante Frage ist allerdings, ob eine Entschädigung so hoch ist, dass sie die Handlungsfreiheit des Ratsmitglieds faktisch einschränkt.

Dies bedeutet keineswegs, dass gegen andere (nicht ökonomische) Formen der Abhängigkeit nichts unternommen werden muss. So können etwa Verwandtschafts- oder sonstige persönliche Verhältnisse zu problematischen Interessenskonflikten führen. Dies ändert allerdings nichts daran, dass Geld ein wichtiger, bezifferbarer Indikator ist, um zu ermitteln, ob ein Parlamentsmitglied tatsächlich frei handelt oder nicht. Dieser könnte problemlos im Register der Interessenbindungen abgebildet werden. Teilweise wurde im Rat argumentiert, ein Mandat bedeute nicht automatisch das Bestehen einer Interessenbindung. Was eine (offenlegungspflichtige) Interessenbindung ist, wird allerdings durch das Parlamentsgesetz definiert. Soll diese Definition in Frage gestellt werden, muss das Parlament das Parlamentsgesetz ändern. Die aktuelle, im Gesetz verankerte Definition mag in bestimmten Fällen zwar schematisch sein, entspricht aber dem Willen des Gesetzgebers.

«Abhängigkeiten gibt es ohnehin, kein Parlamentsmitglied kommt interessenfrei hierher», wurde im Ständerat vorgebracht. Dieses Argument verkennt, dass nicht jede «Abhängigkeit» und nicht jedes «Interesse» per se problematisch ist. Massgebend ist, ob das Ratsmitglied hinreichend frei handeln kann, wenn es darum geht, das öffentliche Interesse zu definieren; ob es in der Lage ist, seine Meinung zu ändern und sich durch das bessere Argument überzeugen zu lassen. Das sozioökonomische Milieu, die geographische Herkunft oder sonstige Eigenschaften eines Ratsmitglieds sind durchaus geeignet, dessen Stellungnahmen zu beeinflussen, was allerdings nichts Anrüchiges hat. Wichtig ist in diesem Zusammenhang vor allem, dass die Zusammensetzung des Parlaments hinreichend divers ist. Bemerkenswert ist übrigens die Feststellung von Ständerätin Z'graggen, dass Frauen und jüngere Ratsmitglieder (und nicht nur Angehörige bestimmter Parteien) eine höhere Bereitschaft zeigten, ihre Nebeneinkünfte freiwillig offenzulegen.

An dieser Stelle ist anzumerken, dass das Ideal des Milizsystems diese Diversität nur beschränkt gewährleistet. U.a. aufgrund der niedrigen Entlohnung der Parlamentsmitglieder haben gewisse Bevölkerungsgruppen kaum Zugang zum parlamentarischen Amt. Politikwissenschaftliche Studien belegen, dass sich dieser Umstand auf die Zusammensetzung des Parlaments auswirkt.

Interessiert sich die Wählerschaft nicht für Transparenz?

Immer wieder wurde in der Debatte auf die vermeintlichen Erwartungen und Wünsche der Wählerschaft gepocht. So wurde im Rat vorgebracht, die Wählerschaft habe kein Interesse an solchen Informationen, unter anderem, weil kraft Gesetzes bereits offengelegt werden müsse, ob ein Mandat entschädigt werde oder nicht. Dass die bestehenden Offenlegungspflichten ausreichen, hatte auch die SPK-N in ihrer Medienmitteilung vom 12.1.2024 dargelegt, mit der Begründung, es sei «nicht zu erwarten, dass seitens der Bevölkerung ein grosses Interesse an dieser Information besteh[e]». Angaben zu den Einkommensspannen seien «von den Bürgerinnen und Bürgern gar nicht erwünscht». Ähnlich meinte Ständerat Daniel Fässler, dass solche Angaben das Wählerverhalten nicht verändern würden.

Worauf sich solche Behauptungen stützen, bleibt unklar. Im Gegenteil gibt es mehrere Anzeichen dafür, dass sich die Wählerschaft mehr Transparenz wünscht. Dies belegt etwa eine Studie von 2022, wonach 80% der befragten Bürgerinnen und Bürger der Ansicht sind, dass der Lobbyingprozess in der Schweiz intransparent ist. Ebenfalls zu erwähnen sind die neueren Entwicklungen auf kantonaler und Bundesebene im Bereich der Politikfinanzierung.

Mangels zuverlässiger Angaben über das, was das Volk will, entsteht die Vermutung, dass der Ständerat seine eigenen (kurzfristigen) Interessen und nicht jene der Wählerinnen und Wähler in den Vordergrund stellt. In diese Richtung geht auch die von einigen Ständeräten geäußerte Befürchtung, die Offenlegung von Einkommensspannen wäre zu bürokratisch und ressourcenintensiv (in diesem Zusammenhang wurde u.a. auf die neuen Transparenzvorschriften im Bereich der Politikfinanzierung verwiesen). Wie sich die neuen Offenlegungspflichten umsetzen lassen und welcher Aufwand damit verbunden ist, hat mit den Interessen der Wählerschaft allerdings wenig zu tun.

Welche Interessen und Wünsche hat das Volk?

In den Vereinigten Staaten wird die gesetzgebende Gewalt definiert als jene, die «nur vom Volk» abhängig sein darf. Dies trifft zweifellos auch auf das Schweizer Parlament zu (dessen institutionelle Ausgestaltung sich im Übrigen stark an jene des US-amerikanischen Kongresses anlehnt). Sowohl der National- als auch der Ständerat vertreten das Volk bzw. die kantonalen Bevölkerungen, und nicht Interessengruppen. Somit hat das Parlament die

Pflicht, sich an den Interessen der Wählerschaft – dem öffentlichen Interesse – zu orientieren und sich nicht durch unzulässige, sachfremde Interessen vereinnahmen zu lassen.

Die aktuelle Diskussion blendet diese Aspekte weitgehend aus. Besonders problematisch ist der Umstand, dass die Interessen der Wählerschaft in den Hintergrund gerückt werden und ohne konkrete Belege behauptet wird, dass die Wählerschaft sich nicht mehr Transparenz wünsche. Selbst ein «Kompromiss» bzw. eine «liberale Lösung», wie sie Ständerat Zopfi nannte, vermochte den Ständerat nicht zu überzeugen. Damit bleibt es vorerst beim Status Quo, d.h. bei der Offenlegung von Interessenbindungen ohne Angaben zu deren Intensität.

Allerdings versprach die Kommissionsmehrheit, dass die Thematik damit nicht abgeschlossen sei: «[I]mmer wieder wird es weitergehende oder weniger weitgehende Vorschläge geben». «Vom Tisch» sind die Transparenzforderungen tatsächlich nicht. Es stellt sich die Frage, ob es nicht an der Zeit ist, den Willen des Volkes endlich auf zuverlässige Art und Weise zu ermitteln.

Wie die Transparenzinitiative gezeigt hat, braucht es zur Regulierung der Politik oft Druck von aussen. Auch im Bereich der Transparenz des Gesetzgebungsprozesses drängt sich eine Volksinitiative auf, damit das Volk seinen Willen äussern kann. Parallel dazu muss über die heutige Bedeutung des Milizgedankens diskutiert werden: Wird dieses Ideal in der Realität gelebt? Welche Interessen werden dadurch befeuert bzw. ausgeklammert? Und sind diese Interessen mit jenen der Wählerinnen und Wähler identisch? Denn letztlich ist dies der entscheidende Punkt: Das Parlament darf und muss nur vom Volk abhängig sein.

Odile Ammann ist Rechtsprofessorin an der Universität Lausanne. Sie publiziert regelmässig zum Thema Lobbying und ist Autorin einer verfassungsrechtlichen Habilitationsschrift (2024) zum parlamentarischen Lobbyismus. Eine umfassendere Version des vorliegenden Textes wurde Anfang Juni 2024 im Verfassungsblog publiziert.