

Unbequem oder nützlich? Die Rolle der NGOs im Schweizer Gesetzgebungsverfahren

Felix Wirz | *Nichtregierungsorganisationen und Verbände arbeiten zum Teil eng mit Parlamentariern und Parlamentarierinnen sowie der Verwaltung zusammen und spielen eine nicht unwichtige Rolle im Schweizer Gesetzgebungsverfahren. Wie sieht diese Zusammenarbeit konkret aus? Und welchen Einfluss können Nichtregierungsorganisationen auf den Gesetzgebungsprozess ausüben?*

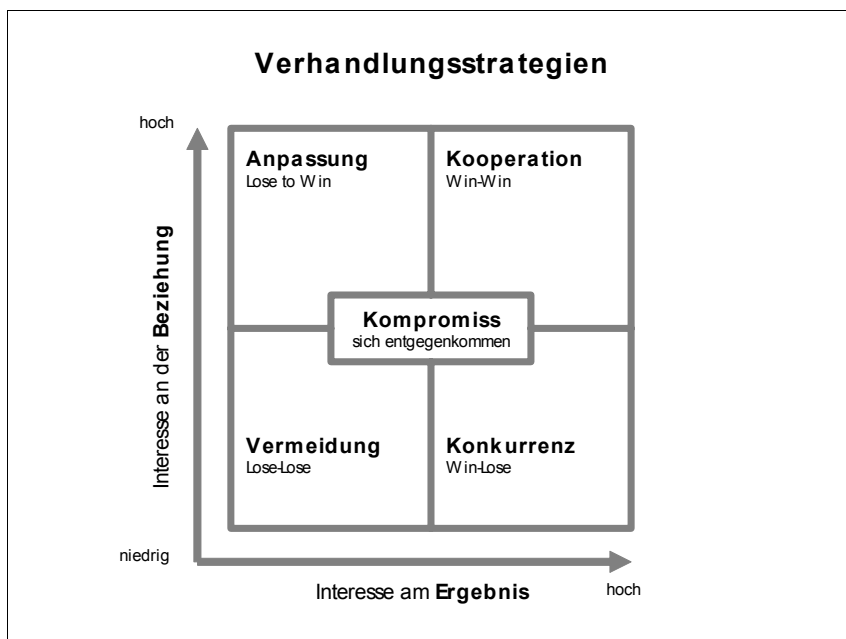
1 Ausgangslage

Was haben Nichtregierungsorganisationen (Non-governmental Organizations, NGOs) überhaupt im Gesetzgebungsverfahren zu suchen? Ein Blick in die Geschäftsdatenbank des Schweizer Parlaments zeigt auf, dass diese Frage immer wieder aufgeworfen wird. So wird beispielsweise die Zusammenarbeit zwischen dem Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) und Umweltorganisationen kritisiert: «Wie ist zu begründen, dass die Abteilung Beziehungen zu Nichtregierungsorganisationen (NGO) unterhält und koordiniert?»¹ Arbeiten Staat und einige NGOs gegeneinander, wie im Fall des später gescheiterten Transitabkommens für abgewiesene Asylsuchende mit Senegal, führt dies ebenfalls zu kritischen Fragen: «Um welche schweizerischen NGOs handelt es sich? Werden diese Organisationen vom Bund finanziell unterstützt? Wenn ja, in welchem Umfang?»² Die Ausserpolitische Kommission hat nun zur Rolle der NGOs im Asyl- und Flüchtlingsbereich einen Bericht verlangt.³ In einer kürzlich eingereichten Motion verlangt die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei, «NGOs und Nonprofit-Organisationen, die Beiträge der öffentlichen Hand oder seitens von ihr dominierten Unternehmungen erhalten, zu verpflichten, ihre Erfolgsrechnungen detailliert zu veröffentlichen und einen Rechenschaftsbericht über die Verwendung dieser Beiträge vorzulegen».⁴ Geht es jedoch um die Berechnung des Anteils öffentlicher Entwicklungshilfe am Bruttosozialprodukt (BSP), sollen Spenden an private Hilfswerke am liebsten gleich mitgezählt werden.⁵

Ob NGOs im Gesetzgebungsprozess unbequem oder nützlich sind, ist weitgehend eine Frage der spezifischen Situation und des politischen Standpunkts. Es lohnt sich, die Fragestellung etwas detaillierter anzuschauen. Ich möchte deshalb die einzelnen Phasen des Schweizer Gesetzgebungsprozesses erörtern: Auslösungsphase, Ausarbeitungsphase, Überprüfungsphase

und Nachentscheidphase. Die letzte Phase, das Inkrafttreten, lasse ich in diesem Fall ausser Acht. NGOs, vor allem solche mit internationaler Erfahrung und Vernetzung, werden oft bei der Erarbeitung der Schweizer Position für internationale Verhandlungen konsultiert oder nehmen als Teil der Schweizer Delegation sogar an den Verhandlungen teil. Im folgenden Text beschränke ich mich jedoch auf den inländischen Gesetzgebungsprozess.

Ich versuche, die beobachteten Formen der Zusammenarbeit einzelnen Formen der Verhandlungsstrategie zuzuordnen (siehe Grafik von Lewicki/Hiam/Olander 1998, 61ff.). Diese hängen von der Gewichtung zweier Grundinteressen ab: der Beziehung zum Verhandlungspartner und dem Verhandlungsergebnis selbst. Als Ergebnis der Strategiewahl ergibt sich die Vermeidung, die Anpassung, die Kooperation, die Konkurrenz – oder der Kompromiss. Die Vermeidung, die ja den Rückzug aus der Verhandlung bedeutet, interessiert in diesem Zusammenhang weniger. Die Anpassung kann vorkommen, wenn andere Interessen stärker gewichtet werden – es ist aber nicht zu belegen, welche Gründe für einen Entscheid massgebend sind. Im Zentrum der Überlegungen stehen somit die Kooperation, die Konkurrenz und der Kompromiss.



2 Auslösungsphase

NGOs sind interessiert, ihre Anliegen auch in die institutionelle Politik einzubringen. Dementsprechend ergibt sich oft eine enge Kooperation mit interessierten Parlamentsmitgliedern. Die Anregung zu parlamentarischen Vorstössen kann nicht nur durch Interessenvertreter der Wirtschaft, sondern auch durch Vertreterinnen und Vertreter von NGOs erfolgen. Dass in einer pluralistischen Gesellschaft ein breites Spektrum an Themen und inhaltlichen Positionen vertreten wird, versteht sich von selbst.

NGOs tragen aber auch unfreiwillig zur Themensetzung im Parlament bei. Kaum haben sie der Öffentlichkeit eine neue Idee präsentiert, wird diese gleich in einem Vorstoss aufgegriffen. Der Konkurrenzkampf unter den Parlamentsmitgliedern ist gross, und alle möchten gern neue Themen «besetzen».

Wird eine Volksinitiative ergriffen, so war der parlamentarische Weg mit Sicherheit nicht erfolgreich. Das Initiativkomitee tritt in Konkurrenz zur institutionellen Politik. Ein Kompromiss ist aber nicht ausgeschlossen, beispielsweise dann, wenn nach Vorliegen eines Gegenvorschlages die Initiative zurückgezogen wird.

3 Ausarbeitungsphase

NGOs sind auf vielfältige Weise in die Ausarbeitung von Gesetzen involviert: Sie arbeiten in Expertengruppen mit, partizipieren am Vernehmlassungsverfahren, machen eigenständige Eingaben oder stellen öffentlichen Druck her.

Vor Erarbeitung eines Vorentwurfs sondiert die Verwaltung gerne die Stimmungslage bei Verbänden und NGOs. Einerseits bieten diese willkommenes Fachwissen, andererseits ist es für die Verwaltung notwendig, für die Abstimmungsvermeidung die Positionen der Verbänden und NGOs zu kennen. So wurde kürzlich ein breit angelegter Prozess zur Neugestaltung der Schweizer Waldpolitik durchgeführt. Nach dem Scheitern des Elektrizitätsmarktgesetzes in der Volksabstimmung wurden zu Beginn der Arbeiten an einer neuen Elektrizitätswirtschaftsordnung intensive Konsultationen mit den einzelnen Zweigen der Strombranche, mit den Gewerkschaften sowie mit den NGOs aus dem Energie- und Umweltbereich durchgeführt. Anschliessend hat eine Expertengruppe aus dem gleichen Kreis Eckwerte und Grundlagen für den Gesetzesentwurf festgelegt.

Die Mitarbeit in solchen Prozessen ist für NGOs nicht ohne Risiko: Wird als Gegenleistung für den Einbezug nachher Wohlwollen erwartet? Wird stillschweigend von einer kooperativen Haltung ausgegangen (Interesse an

der Beziehung) oder das Einwilligen in einen Kompromiss vorausgesetzt? Kann sich eine NGO dem wiederum entziehen und am Ende eine konkurrierende Lösung vertreten (Interesse am Ergebnis)? Eine NGO wird diese Fragen vor dem Entscheid über eine Teilnahme sorgfältig prüfen.

Gemäss Bundesrat ist der Austausch mit NGOs wichtig: «Um die in der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV)⁶ enthaltenen Grundsätze wie das frühzeitige Erkennen neuen Handlungsbedarfs, das Ableiten von Zielen sowie Bürgernähe und Wirksamkeit erfüllen zu können, sind alle Departemente auf einen permanenten Kontakt zu ihren Anspruchsgruppen angewiesen. Solche Anspruchsgruppen sind unter anderem Fachverbände und Interessenvertretungen, die auch NGO genannt werden.»⁷ Aber auch Verwaltungen machen nüchterne Nützlichkeitsberechnungen. Als sich in einem Fall die NGOs nicht für die Unterstützung «seiner» Abstimmungsvorlage erwärmen konnten, signalisierte ein Amtsdirektor deutlich, dass sie damit aus seinem Kalkül fielen.

Auch bei der (externen) Vernehmlassung, die auf die verwaltungsinterne Ämterkonsultation und das Mitberichtsverfahren folgen, ist Abstimmungsvermeidung eines der Ziele. Die NGOs, die von ihrer Stärke her oft referendumsfähig sind, werden erneut einbezogen. Unter thematisch ähnlich ausgerichteten NGOs ist es üblich, dass eine Organisation die Federführung übernimmt und die anderen Organisationen die ausgearbeitete Stellungnahme anpassen oder unverändert übernehmen. Je nach Situation werden NGOs mit dem Referendum drohen, ihre Zustimmung signalisieren oder weitergehende Forderungen einbringen.

4 Überprüfungsphase

Für ein Milizparlament ist die Bearbeitung komplexer Vorlagen eine grosse Herausforderung. In wichtigen Geschäften muss eine Botschaft mit anspruchsvollem Inhalt, einem Umfang von bis zu mehreren hundert Seiten und unzähligen Gesetzesartikeln durchgearbeitet werden. Wer nicht in der zuständigen vorbereitenden Kommission mitarbeitet, wird häufig nicht mehr als die Zusammenfassung der Botschaft lesen.

NGOs können eine wichtige Rolle spielen in der Aufarbeitung von Inhalten und der Ausformulierung von Vorschlägen. Die Verwaltung begleitet zwar die Kommissionsarbeit mit fachlicher Information. Die politische Orientierung in komplexen Dossiers wird dagegen oft im Zusammenspiel mit NGOs erarbeitet. Wie in der Initiativphase kann sich eine fruchtbare Kooperation zwischen NGOs und Parlamentariergruppen entwickeln.

Die Schwierigkeit besteht darin, trotz enger Zusammenarbeit die unterschiedlichen Rollen zu beachten. Auf der Seite der NGO sind Parlamentarier und Parlamentarierinnen nicht einfach als Schachfiguren anzusehen, die nach Belieben eingesetzt und auch wieder fallen gelassen werden können. Auf Seite des Parlaments gilt es zu beachten, dass die NGOs eigenständige Organisationen sind – und nicht etwa der verlängerte Arm des Fraktionssekretariates oder gar ein persönlicher Mitarbeiterstab. Werden die unterschiedlichen Rollen verstanden, ist die Voraussetzung für den Erfolg gegeben.

5 Nachentscheidphase

Die Nachentscheidphase ist in der Schweiz besonders ausgestaltet. Mit der obligatorischen Volksabstimmung über Verfassungsänderungen und dem fakultativen Referendum bei Gesetzesvorlagen entscheidet in vielen Sachfragen das Volk. Kommt ein fakultatives Referendum mit 50'000 gültigen Unterschriften zustande, bedeutet dies, dass die dahinter stehenden Gruppierungen nicht in einen Kompromiss eingebunden werden konnten und in der Konkurrenz eine Entscheidung gesucht wird.

Abstimmungskämpfe sind enorm zeit- und geldintensiv. Welche Rolle spielen die NGOs darin? Nach aussen sichtbar ist, dass sie, den Parteien gleich, Parolen fassen. Die Meinung des Bauernverbandes, der Umweltverbände, der Konsumentenorganisationen, aber auch der Wirtschaftsverbände zu Fragen der Gentechnologie interessiert mindestens so sehr wie die Haltung der Parteien.

Nicht zu unterschätzen ist die Bedeutung der zahlreichen Mitgliederpublikationen der NGOs. Die Interessengemeinschaft «Mitgliederpresse» hat Anfang 2004 in einer repräsentativen Meinungsumfrage nach der Bedeutung der Mitgliederpresse von Nonprofit-Organisationen gefragt. 45 Prozent der Befragten gaben an, solche Produkte zu erhalten. 76 Prozent von diesen stimmten eher oder sehr der Aussage zu, die Mitgliederpresse biete eine wichtige Orientierung vor Abstimmungen und Wahlen. Aus der Befragung geht ebenfalls hervor, dass Anhängerinnen und Anhänger aller Parteien diese Aussage stützen – und dass es sich um treue Personen handelt, die regelmässig an die Urne gehen.⁸

Wie sieht es nun im eigentlichen Abstimmungskampf aus? Fernsehsendungen und Podiumsveranstaltungen sind primär mit Politikerinnen und Politikern besetzt, Forumsbeiträge ebenfalls meist von Parlamentarierinnen und Parlamentariern unterzeichnet. Und aus den Testimonial-Inseraten lächeln uns dieselben Personen entgegen. Wird der Abstimmungskampf

also vorwiegend von Politikern und Politikerinnen bestritten? Wenn ein Parteipräsident oder eine Parteipräsidentin angesichts schlechter Umfragewerte rund zwei Wochen vor der Abstimmung (das heisst bei laufender schriftlicher Abstimmung) einen intensiven Schlusspurt verspricht, verstärkt er oder sie den Eindruck, entscheidender Akteur oder Akteurin zu sein. Auch am Abstimmungssonntag sind es meist Politikerinnen und Politiker, die «ihren» Abstimmungssieg oder eine Niederlage kommentieren.

Der persönliche Einsatz von Politikerinnen und Politikern ist oft beeindruckend, und ihre Präsenz ist in einer Abstimmungskampagne wichtig. Trotzdem sollte die wichtige Rolle von Verbänden und NGOs nicht vergessen werden. Sie leisten wichtige Hintergrundarbeit und engagieren sich personell und finanziell. Gilt es die Interessen der Wirtschaft zu vertreten, so sind in der Schweiz der Dachverband der Wirtschaft (economiesuisse) oder der Schweizerische Gewerbeverband mit den notwendigen Millionen zur Hand. Geht es um gesellschaftliche Interessen, so sind oft NGOs massgebend, die über den Einsatz ihrer Geschäftsstellen, ihrer freiwilligen Mitarbeitenden und in verschiedenen Fällen auch über Geldmittel verfügen. Je nach Thema stehen sie in harter Konkurrenz zu politischen Institutionen (Bundesrat, Parlament) oder helfen ihnen kooperativ, eine Abstimmung zu gewinnen.

6 Schlussüberlegungen

NGOs nehmen im Gesetzgebungsprozess eine wichtige Rolle ein. Sie sind legitimiert durch ihre hohe Mitgliederzahl und durch ihre hohe Glaubwürdigkeit. Natürlich stösst ihre Aktivität nicht immer auf Gegenliebe. Die eingangs erwähnten kritischen Vorstösse im Parlament sind Zeugen dieser skeptischen Einstellung – und zugleich Bestätigung der Bedeutung der NGOs.

Wie gross ist der Einfluss von NGOs? Teilweise bringen sie Vorschläge ein, die einhellig aufgenommen werden, wie jüngst beim Fachhochschulgesetz (Verankerung der Nachhaltigkeit). Manchmal sind ihre Vorschläge chancenlos. Es gibt auch Fälle, in denen zäh um Lösungsmodelle gerungen wird, wie beispielsweise im Gentechnikrecht. Die Grenzen des Einflusses zeigen sich vor allem dort, wo die Anliegen von NGOs mit wirtschaftlichen Interessen kollidieren.

Am Schluss komme ich auf die Verhandlungsstrategien zurück. Sie zeigen, dass man das Interesse an der Beziehung und/oder das Interesse am Ergebnis betonen kann. Bei NGOs beobachte ich oft eine starke Fixierung auf das Ergebnis. Schliesslich hat man im Zentralvorstand ein Positions-

papier verabschiedet, das es jetzt vollumfänglich umzusetzen gilt... Die Position einer NGO ist das eine, der politische Kompromiss zur Realisierung eines Teilerfolgs das andere. Es braucht meistens Teilschritte um ein grosses Ziel zu erreichen.

Auf der Beziehungsebene empfehle ich politischen Akteuren, NGOs ernst zu nehmen und immer wieder zu konsultieren. Sie werden so oder so, gewünscht oder ungewünscht, mit ihnen später in Kontakt kommen. NGOs sind als eigenständige Partner wahrzunehmen, die weder ignoriert noch instrumentalisiert werden sollten. NGOs ihrerseits sollten beachten, dass Beziehungen eine hohe Bedeutung haben und mittel- oder langfristig ebenfalls zur Stärkung der inhaltlichen Position beitragen.

NGOs sind also zugleich unbequem und nützlich. Unbequem, weil sie eine eigenständige Position innehaben und ihren Einfluss geltend machen. Nützlich, weil sie Interessen bündeln und artikulieren, eine hohe Fachkompetenz einbringen und sich für sonst vernachlässigte Anliegen einsetzen. Die einen wissen das sinnvoll zu nutzen – und die anderen werden sie auch mit noch so kritischen Einwänden nicht zum Verschwinden bringen.

Anmerkungen

- 1 Interpellation Brunner Toni: NGO. Informationsstellen des Bundes. (03.3353)
- 2 Interpellation Heim Alex: NGO für das Scheitern des Transitabkommens mit Senegal mitverantwortlich? (03.3115)
- 3 Postulat der Aussenpolitischen Kommission des Ständerats: Rolle der NGO im Asyl- und Flüchtlingsbereich. (03.3191)
- 4 Motion der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei: Beiträge an NGO. Offenlegungspflicht. (04.3236)
- 5 Interpellation der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei: Berechnung Anteil öffentlicher Entwicklungshilfe am BSP. (03.3334)
- 6 www.admin.ch/ch/d/sr/c172_010_1.html
- 7 Antwort des Bundesrates vom 3.9.03 auf die Interpellation Brunner: NGO. Informationsstellen des Bundes. (03.3353)
- 8 Die Resultate basieren auf einer bei 714 Personen aus der ganzen Schweiz im Februar 2004 durchgeführten Umfrage des Instituts «gfs-zürich».

Literatur

Lewicki, Roy J./Hiam, Alexander/Olander, Karen Wise, 1998, Verhandeln mit Strategien. Das grosse Buch der Verhandlungstechniken, Mi-das Management Verlag, St.Gallen/Zürich.

Résumé

En Suisse, les ONG entrent dans les procédures législatives de manières les plus diverses: dans la phase de l'initiative, elles lancent des initiatives populaires et fournissent des idées pour des interventions parlementaires. Dans la phase de l'élaboration, elles sont souvent associées à préparation d'un avant-projet ou incluses à la procédure de consultation. Au stade de l'examen des projets, elles apportent leur expertise dans les auditions ou adressent des conseils aux membres des parlements. Dans la phase de la ratification, elles jouent un rôle non négligeable en mettant leurs compétences d'organisation à disposition dans la récolte de signatures pour un référendum ou dans l'orchestration d'une campagne de votation. Selon la situation, les ONG se trouvent en compétition avec les institutions politiques (Conseil fédéral, Parlement) ou elles y coopèrent de manière constructive. Parfois elles font leur part dans la mise au point d'un compromis.

La présence des ONG ne déclenche pas toujours la sympathie. L'indépendance de leur position et l'influence qu'elles sont en mesure d'exercer les rendent inconfortables. Néanmoins, elles ont leur utilité parce qu'elles concentrent des intérêts et ont la faculté de les articuler, elles sont très compétentes et s'engagent pour des causes qui sinon seraient laissées pour compte.

Si les politiques et les ONG ont une idée claire de leurs rôles respectifs, la base d'une collaboration réussie est donnée. Les ONG ne devraient pas seulement poursuivre leurs buts spécifiques, mais soigner de manière permanente leurs relations avec les milieux politiques. Les politiques de leur côté devraient respecter l'indépendance des ONG et les inclure systématiquement dans les procédures en tant qu'acteurs de la société civile.