

**Der „Apotheker-Alarm“ ist ein grosses Ablenkungs-Manöver. Lobbyismus als Schatten-Management der Politik widerspricht demokratischen Grund-Prinzipien. Die unsichtbare Hand der `Stillen Macht` zehrt die Legitimation des parlamentarischen Betriebs auf.**

„Politik-Spionage“ sei wohl eine neue Form des Lobbyismus, so ahnungslos kommentiert eine Spitzen-NGO-Vertreterin, (die selbst Lobbyisten ausbildet), die Weitergabe von illegal beschafften, internen Daten an die Apotheker-Lobby. Die Medien sind plötzlich alarmiert und berichten so prominent wie nie zuvor auf allen Kanälen . Die Geschichte ist einfach, klar und löst ein verborgenes Ressentiment gegen den übermächtigen Lobbyismus in einer simplen Droh-Botschaft auf. Dabei brauchen professionelle Lobbyisten keine Spionage-Helfer; sie sitzen ohnehin am Tisch der Macht. Politik und Lobby leben in einer Symbiose, sind eng verzahnt und tauschen ihr Personal aus. Nur – diese Praxis wird weder von den betroffenen Akteuren, noch von der sogenannten Zivilgesellschaft oder den aufgebrachten Medien angemessen thematisiert.

Das lautlose Mitregieren, die stille Beteiligung an wichtigen politischen Entscheidungen und die beachtliche Gestaltungs- und Verhinderungsmacht der „Fünften Gewalt“ zehrt die Legitimation des politischen Betriebs auf. Die Vertrauens- und Handlungskrise von Parlament und Regierung ist eng verbunden mit den nicht legitimierten Einflusszonen des wachsenden Lobby-Marktes. (1)

Um was geht es Lobbyisten?

Lobbyismus –ist die zielgerechte Beeinflussung von Entscheidungsträgern und die organisierte Interessenvertretung gegenüber Regierung, Parlament, politischen Akteuren und Medien. Ziel des Lobbyismus ist die möglichst lautlose Durchsetzung wirtschaftlicher und politischer Interessen vorwiegend jenseits der öffentlichen Beobachtung in informellen Verhandlungen mit Politikern in Regierung, Ministerialbürokratie und Parlament. Im Kern geht es um die Beeinflussung von Gesetzen und Regeln oder die Verhinderung beziehungsweise Abschwächung von

politischen Vorhaben. Das Spektrum der eingesetzten Mittel und Instrumente zur Durchsetzung dieser Ziele –von legitimen Anhörungen bis zu negative campaigning oder direkten Absprachen in Grauzonen und Platzierung von Strohmannern im Regierungs-Apparat- ist schier unbegrenzt. (2)

## Die Infrastruktur des Berliner Lobbyismus

Die 2110 (Stand: 28.4.2011) in Berlin beim Bundestag eingetragenen Lobbyorganisationen mit mehr als 4.500 Ausweisen, die ihnen den freien Zugang im Bundestag ermöglichen, haben sich in den vergangenen Jahren weiter professionalisiert. Im Zuge der Banken- und Finanzkrise ist zudem eine radikalisierte Arbeitsweise und Forderungsdichte öffentlich erkennbarer. Hintergrundgespräche mit zentralen Akteuren und die Auswertung interner Strategiepapiere – dies ist fast die einzige belastbare Informationsquelle- bestätigten die These, dass die Berliner Top-Lobbyisten in der Regel über eine bessere Ressourcen-Ausstattung als etwa Parlamentarier, Fraktionen und Ministerbüros verfügen. Ein besonderes Kennzeichen der Branche ist die hochkarätige Repräsentanz aller parlamentarischer Farben –von Schwarz, Rot, Gelb bis zu Grün- die den Mitarbeitern der potenten Lobby-Büros in Berlin und Brüssel den direkten Zugang zu ihren Adressaten ermöglicht. Perfekt vernetzte Lobbyisten benötigen keinen illegalen Datenzugang; sie werden frühzeitig mit allen Informationen und Gesetzestexten von Politikern versorgt. Erfahrene Lobbyisten aus dem einflussreichen Kreis des Collegiums, in dem sich 39 Vertreter vor allem der DAX-Unternehmen jenseits öffentlicher Beobachtung koordinieren, sehen folgenden Trend: „Es gibt einen Generationswechsel. Jüngere Lobbyisten verfolgen mit einem punktgenauen, eher technokratischen Stil ihren jeweiligen `business case`.“

Business case –so die heutige Praxis-Definition von Lobbyisten ist die gezielte Einflussnahme auf Parteien, Parlament und Regierung mit dem Ziel die eigene Gestaltungs- und Verhinderungsmacht im Gesetzgebungsprozess mit allen Mitteln auszuspielen. Zentrales Anliegen der Lobbyisten ist es, alle Faktoren, Rahmenbedingungen und Akteurskonstellationen eines

Entscheidungsfindungsprozesses frühzeitig zu identifizieren und entsprechend zu steuern. Bilanziert man die Einschätzungen führender Lobbyisten, so kann man festhalten, dass die Beschaffung von Exklusiv-Informationen, der Aufbau von Kontakten zu Spitzenakteuren und Meinungsführern in der Politik mit dem Ziel der Verhinderung oder Mitgestaltung von Initiativen und Gesetzen die Arbeit bestimmt. Lobbyisten verstehen sich als Vetospieler mit beachtlicher „Feuerkraft“, die zudem die Klaviatur der Medienkooperation und Beeinflussung beherrschen.

Die traditionell eingespielte Kooperation und selbstverständliche Dienstleistungserwartung vieler Politiker sowie der meist überhöhte Respekt von Ministerialbürokratie, Regierungsvertretern und Abgeordneten, haben in den vergangenen Jahren den Blockade- und (Gestaltungs)-spielraum der Lobbyisten weit ausgedehnt. Diese reibungslose, oft symbiotische Zusammenarbeit wurde auch durch eine schleichende Veränderung des „Geschäftsmodells Politik“ unter der Rot-Grünen Bundesregierung forciert. (3) Wer in den Fraktionen Top-Kontakte zu Lobbyisten pflegt und über einen Direkt-Zugang verfügt, steigt in der Fraktionshierarchie auf. Zielkonflikte sollten nicht gegen die Industrie, sondern von Anfang an mit ihr möglichst im Konsens geregelt werden.

Die zunehmende Komplexität von Politikfeldern, die oft verwirrende Rechtslage, die wachsende Expertokratie und die internationale Verflechtung förderte zudem die selbstverständliche Akzeptanz von Lobbyvertretern. Deren Votum wurde und wird von Entscheidungsträgern auch als „Kläranlage der Vielstimmigkeit“ und als „Frühwarnsystem“ wahrgenommen, um vorab das zu erwartende Protest- und Klagepotential der betroffenen Wirtschaftssektoren auszuloten.

### Sieben typische Handlungs- und Argumentations-Muster prägen die Einfluss-Praxis des Lobbyismus

Lobbyisten arbeiten stets mit einem ähnlichen Instrumentarium und einem überschaubaren Set an grundsätzlichen Argumenten. Dazu gehören:

\* frühzeitige Beschaffung aller vertraulichen und „geheimen“

Informationen und Referenten-Entwürfe zum jeweiligen Fachgebiet sowie Präsentation direkter Reaktionen von Einzelkorrekturen b i s zur Neufassung von Gesetzen und Initiativen; Auslotung juristischer Gegenwehr für die jeweilige Argumentation nach dem Prinzip „Zuckerbrot und Peitsche“.

Instrumentalisierung von vertrauten Kontaktpersonen auf allen politischen Ebenen. Im Gesundheits- und Umweltministerium sind politische Spitzenfunktionen mit (ehemaligen) Lobbyisten besetzt.

\* Aufbau eines dichten Kontaktsystems zum Umfeld der handelnden Spitzenakteure, der Verbände, der Fachleute in Wissenschaft und Medien.

\* engste Tuchfühlung und intensive Kontaktdichte mit allen politischen Akteuren, um jederzeit interventions- und kontaktfähig zu sein; Aufbau und Pflege von Interventions-Personen in Parteien, Fraktionen und Regierung, die in akuten Konfliktsituationen unbürokratisch und „zeitnah“ den Zugang zum jeweiligen politisch verantwortlichen Spitzenpersonal herstellen können.

\* Betonung des TINA-Prinzips („there is no alternative“) – als Grundachse der gesamten Kommunikation in Konfliktfragen um vermeintliche oder tatsächliche Belastungen für die jeweilige Branche oder den Wirtschaftsstandort Deutschland.

\* der Drohung mit Arbeitsplatzverlusten oder Verlagerung von Jobs ins Ausland - begründet mit der Gefährdung der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit. Abgeordnete aus den Wahlkreisen großer Industriefirmen sind hier die erste Adresse.

\* der Drohung, Forschung und Entwicklung zu reduzieren und ins Ausland zu verlagern.

\* der Drohung mit öffentlichen Kampagnen, besonders vor wichtigen (Wahl-)Terminen die Regierung anzugreifen sowie mit rigiden Medienangriffen oder den schonungslosen Mitteln des negative campaignings -also der gezielten Reputationsschädigung etwa über

flächendeckende Anzeigenschaltungen - zu reagieren.

\* der Fähigkeit und Bereitschaft –Konflikt-Diskurse in der Öffentlichkeit über den besonderen Zugang und die so genannte „orchestrierter Kommunikation“ zu initiieren. Lobbyismus ist ohne die intensive Kooperation mit den Medien undenkbar. (4)

Lobbyismus in der Demokratie – zu den Legitimationsquellen und verfassungsrechtlichen Grundierung des Lobbyismus

Demokratie – verstanden als „Herrschaft des Volkes“ ist in Deutschland wesentlich durch die Bestimmungen des Grundgesetzes geprägt. In Artikel 20 heißt es einfach und klar: „Die Bundesrepublik ist ein demokratischer und sozialer Rechtsstaat.“ (Art. 20)

Volkssouveränität,

Repräsentativsystem, Mehrheitsprinzip und natürlich das Pluralismusprinzip sind hier verankert. Artikel 9 des Grundgesetzes sagt: „Alle Deutschen haben das Recht, Vereine und Gesellschaften zu bilden.“ Aus diesem Artikel können Interessenverbände und Lobbygruppen ihre Beteiligungsrechte ableiten, sofern ihre „Zwecke und Tätigkeiten“ nicht den Strafgesetzen zuwiderlaufen. Die Geschäftsordnungen des Bundestages und der Bundesregierung sehen die Mitwirkung von Interessenverbänden ebenfalls vor.

Mit Stellungnahmen, in Anhörungen oder Enquete-Kommissionen können sie ihre Positionen formal einbringen. Die sehr unterentwickelten demokratietheoretischen Debatten rund um die Anatomie und Wirkkraft des Lobbyismus sind meist vom jeweiligen normativen Standort geprägt.

Folgende Merkposten –sozusagen die Summe hinter der Klammer der Praxiserfahrungen- illustrieren die wesentlichen Konfliktdimensionen:

- Die Mehrheitsmeinung vor allem in der Parlamentarismus-Forschung betrachtet Lobbyismus –unausgesprochen und frei von gesicherter Empirie- als notwendiges Gegengewicht zur ausufernden Macht des Parteienstaates. Über die Aktivitäten der Lobby würden die sonst unterrepräsentierten Argumente vor allem der Wirtschaft als Kontrollfilter im politischen Entscheidungsprozeß wirken. Diese

normativen Aussagen stehen im direkten Kontrast zum zunehmend kritischeren Meinungsbild der interessierten Bürgerschaft. (5)

- Die Tatsache, dass Interessengruppen in der Praxis keineswegs gleichgewichtig vertreten sind, findet bei den Lobbyismus-Befürwortern kaum Beachtung.

Jene Gruppen, die sich nicht oder nur marginal organisieren lassen, etwa von Initiativen, Vertretern der Zivilgesellschaft und sozialen Bewegungen, sind gegenüber finanz- und ressourcenstarken Lobby-Organisationen strukturell benachteiligt. Das Grundproblem der Asymmetrie der Organisations-Ressourcen und Zugänge zu den „Entscheidern“ blenden die Befürworter eines unbegrenzten Lobbyismus meist aus.

Diese Asymmetrie verstärkt jedoch die ohnehin gravierenden Ungleichgewichte: starke Interessen werden in diesem Prozess stärker, schwächere Interessen dadurch noch schwächer.

- Die theoretische Annahme, die miteinander konkurrierenden Interessen glichen sich –sozusagen in naturwüchsiger Balance- aus und das Gemeinwohl werde nicht beeinträchtigt, sondern ausbalanciert, gibt es keine empirisch belastbaren Belege; die Durchsetzung oder Beachtung von (meist wirtschaftlichen) Partikular-Interessen –wie im Fall der seit mehr als drei Jahren verhinderten Bankenregulierung- dient zudem nicht automatisch dem Gemeinwohl. (6)

- Die innere Ordnung der Lobby-Organisationen müsste ebf. demokratischen Ansprüchen und Standards –etwa bezogen auf Transparenz und internes Controlling etc.- genügen, um sich überhaupt auf das Pluralismus-Prinzip stützen zu können. Von Parteien und ihren Mandatsträgern werden –quasi als Voraussetzung zur Mitwirkung an demokratischen Prozessen- Finanzberichte, Nebentätigkeitserklärungen und öffentliche Parteitage sowie umfassende Öffentlichkeit- als selbstverständlich vorausgesetzt.

- Die häufig vorgetragene Hypothese – der Einfluss der Lobby entziehe sich auf Grund der systemimmanenten Notwendigkeit von

Diskretion und Vertraulichkeit der öffentlichen Kontrolle- ist fragwürdig. Denn Pluralismus funktioniert nur auf der Grundlage von Kontrolle, Transparenz, Öffentlichkeit und Beteiligung. Diese zentralen Leitbilder werden jedoch von mächtigen Lobby-Gruppen explizit –quasi als identitätsstiftendes Merkmal- ausgeblendet. Organisierte Interessen verlangen also demokratisches Gehör und prägenden Einfluss auf die Gesetzgebung, obgleich sie die demokratische Mindeststandards –nämlich Transparenz, Öffentlichkeit und Beteiligung- für sich selbst explizit ausschließen. Aus diesem Spannungsverhältnis wächst ein massives Legitimationsdefizit der Gestaltungsansprüche des Lobbyismus.

## Rahmenbedingungen und Grundbedingungen von Pluralismus

Sehen wir uns die pluralistische Landkarte im Idealzustand an: Pluralismus als zentrales Leitbild moderner Demokratien kennzeichnet demnach ein System, in dem die Zentrierung politischer und staatlicher Macht durch die Schaffung eines Gestaltungsraums für Gegenmacht eingehegt und „gezähmt“ werden soll. Im Idealfall ist staatliches Handeln ein Resultat des öffentlich ausgetragenen Meinungskampfes, des politischen Ideen-Wettbewerbs und der transparenten Beteiligung von Lobbygruppen an Entscheidungen von Parlament und Regierungen. Eine offene, argumentative Auseinandersetzung zwischen den Interessengruppen ist zudem wesentlicher Teil der politischen Willensbildung, die vom Pluralismus der Interessen getragen wird. Soweit die Theorie. In dieser Grundierung des Lobbyismus wird jedoch ein wesentlicher Kritikpunkt vernachlässigt: Wie ist der selbstgesteckte Anspruch des gelungenen, für die Bürger nachvollziehbaren Interessenausgleichs zu bewerten, wenn Lobbygruppen diese Grundannahmen nicht erfüllen? Wenn sie im Stillen wirken, anonym agieren, beträchtliche geheim gehaltene Ressourcen zur (medialen) Flankierung ihrer Einflusszonen nutzen und sogar Lobbyinteressen verpflichtete Vertreter in Regierung und Parlament platzieren? Wenn sie jede Rückfrage mit Hinweis auf die Vertraulichkeit ihrer Geschäftspolitik abwehren? Was viele Abgeordnete gelegentlich hinter vorgehaltener Hand zugeben, verschweigt die zunehmend mächtigere und selbstbewusster auftretende Lobby. „Unsere Arbeit ist prinzipiell nicht

öffentlichkeitsfähig“, bekennt ein führender Lobbyist des Chemie-Riesen Altana.

Ein anderer Lobbyismus-Profi, Peter Köppl sagt frank und frei: „Lobbying ist vom Grundgedanken her `non-public´.“ (Köppl, 2003 : 107)

Weil Lobbyisten grundsätzlich nicht und nur in sehr seltenen Ausnahmen über ihre Arbeit sprechen (8) und auch Politiker einen realistischen Einblick in den parlamentarischen Maschinenraum verweigern, entsteht in den Öffentlichkeit eine merkwürdige Melange aus gleichzeitig festzustellender Übertreibung und Untertreibung des Lobby-Einflusses.

Zentraler Vorwurf: Öffentlichkeit ist für die Demokratie schlichtweg konstituierend. Es gehört aber zur DNA des Lobbyismus quasi klandestin und in wichtigen Fragen de facto konspirativ zu arbeiten – also wie ein Geheimdienst. Offiziell wird das mit der gebotenen Vertraulichkeit begründet, tatsächlich geht es um die Wahrung des Grundsatzes: Macht ist die Schaffung von Ungewissheitszonen. Die Nicht-Öffentlichkeit sichert die Handlungsspielräume und Entscheidungsoptionen aller Beteiligten.

Indem sich der Lobbyisten als „Vetospieler“ im parlamentarischen Prozess von der Öffentlichkeit und damit von der öffentlichen Kontrolle absetzen, verstoßen sie gegen ein grundlegendes demokratisches Prinzip. Mit diesem Arbeitsprinzip verwirken sie dann aber das Recht, sich auf pluralistische Beteiligungsrechte zu beziehen, deren Grundprinzipien sie ja explizit ablehnen. Denn Pluralismus kann nur funktionieren, wenn deren Akteure öffentlich agieren und die Bürger im Zweifelsfall nachvollziehen können, wer, was und wie politisch durchsetzt. Hier hätte die Politik die Verantwortung den Einfluss des ungezügelter Lobbyismus zu thematisieren und mit eindeutigen, wirksamen Regeln einzugrenzen und zu kontrollieren.

Lobbyisten verstoßen gegen die Grundprinzipien des Pluralismus

Zur Beantwortung der zentralen Spannungsfrage zwischen legitimer Mitwirkung im Meinung- und Entscheidungsmarkt und illegitimer Einflussnahme, sind folgende Argumente zu berücksichtigen: Die

„etablierte“ Pluralismus – Literatur geht von einer naiv-folkloristischen Betrachtung aus, ohne den konkreten Lobby-Einfluss in den einzelnen Politikfeldern auszuloten. . Tatsächlich hat sich Ausmaß, Intensität, Ressourcen-Ausstattung und Professionalität des Lobbyismus in den vergangenen Jahren so stark verändert, dass die im Rahmen der pluralistischen Aushandlungsdemokratie unterstellten Vorteile für das politische System sich längst zu einem demokratischen Malus entwickelt haben.

Die indirekten Effekte eines einflussreichen, unregulierten Lobbyismus, nämlich die gezielte Schwächung und Imageverletzung von (geschwächten) Parteien, (ausgezehrten) Parlament und (überforderter) Regierung, wird im Zuge der Banken- und Finanzkrise intensiver öffentlich wahrgenommen. Die eingeführten Argumentationsmuster der Lobby gegenüber Politik und Parlament verlieren zunehmend ihre „Feuerkraft.“ Auf die wiederholten Klischees: „Die unfähigen, überforderten Politiker, die langwierigen Entscheidungen, die überbordende Bürokratie, die hohen Diäten ...“ folgen immer häufiger gezielte Rückfragen zu den Ursachen und Wirkungen dieser Tendenzen.

Die genauen Gründe für die programmatische und personelles Auszehrung der politischen Klasse, den weitgehenden Verlust der Artikulationsfunktion des Parlaments, die reduzierte Integrationsfunktion und die freiwillige Abhängigkeit von den Vorgaben der Regierung und der Administration werden in der öffentlichen Debatte nicht mehr ausgeblendet. (9)

Selbst die Summe aller vorliegenden Untersuchungen zur Demokratie-Zufriedenheit (10), führen bis heute zwar noch nicht zu einem nennenswerten Analyse- und Reflexionsdruck der Politiker. Auch die Medienkritik verschärft sich. Zur Unterdrückung der Wahrheit in der Öffentlichkeit –eine Analyse von Prof. Paul Kirchhof- kommt ein weiteres Phänomen: Politik und Gesellschaft leiden nicht nur an einem Wahrnehmungs-Defizit sondern auch an Analyse-Abstinenz und Reflexions-Schwäche. Demokratische Systeme lernen langsam; aber –so scheint ist- wächst die Skepsis bezogen auf die eingefahrenen demokratischen Rituale und die skizzierten Fehlentwicklungen. Wirksame Beteiligungsrechte der Bürger, bessere Kontrollen der parlamentarischen Prozesse und des Regierungshandelns sind nicht mehr für politische Akademien

reservierte Themen. (11)

## Lobbyismus wirkt als Schattenmanagement der Politik

Lobbyismus ist kein neues Phänomen. Industrie, Unternehmen und Verbände erkannten schon früh die strategischen Vorteile der geschickten Platzierung ihres Personals in

Spitzenfunktionen der Ministerien. Was heute unter dem Begriff „Lobbyismus“ verhandelt wird, wurde seit den fünfziger Jahren im Feld der „Verbändeforschung“ diskutiert.

Der praktische Lobbyismus kann am Fallbeispiel der Deutschen Bahn- anschaulich illustriert werden. Gut ein Dutzend ehemalige Spitzenpolitiker von CDU und SPD haben über Jahre die Lobbyarbeit für die Bahn betrieben.

Ihr Profil: Sie waren führende, meist Wirtschafts- und Verkehrspolitiker auf Bundes- und Landesebene und sie setzten anschließend ihr know-how als Spitzen-Lobbyisten bei der Deutschen Bahn ein. Ihre zentrale Aufgabe: die lange Zeit politisch favorisierte Privatisierung der Bahn als Leitidee in die Parteien, den Verkehrsausschuss und die Regierung zu tragen. Mit dieser Privatisierungs-Politik beschäftigte sich –im Sinne dieser Strategie- zudem der zuständige Verkehrsausschuss über Jahre. Dieses „Projekt“ des Bahn-Managements wurde unter der Regie einer Unternehmensberatung professionell orchestriert. Ein Lehrstück des Lobbyismus und am Ende ein Fallbeispiel für eine umgekehrte Rotation: Noch am Tag seiner „Entlassung“ heuerte der frühere DB Vorstandschef Hartmut Mehdorn bei der Unternehmensberatung Roland Berger an.

Ex-Verfassungsrichter Papier: „Lobbyismus ist eine latente Gefahr für den Rechtsstaat.“

Das über Jahrzehnte zementierte Bild des mit dem Parlament quasi naturwüchsig verwobenen Lobbyismus bekommt nun zunehmend Risse. Der Grund: die Macht der Lobbyisten wird immer mehr Bürgern, aber auch Politikern und Verfassungsrichtern im Schatten der Finanz- und Wirtschaftskrise unheimlich. Der Einfluss

der Lobbyisten über zahlreiche Kanäle und auf vielen parlamentarischen Spielflächen wirft für interessierte Bürgerinnen und Bürger die Frage auf, in welchem Maße die etablierte Politik freiwillig ihre Autonomie aufgibt und damit klassische parlamentarische Aufgaben, nicht nur der Gesetzgebung, ohne Not schwächt oder gar aushebelt?

Diese Entwicklung wird schon seit längerem auch vom Bundesverfassungsgericht registriert.

„Verfassungsrichter Papier warnt vor Lobbyismus“ titelte ausgerechnet die Börsenzeitung Anfang März 2010. Diese brisante politische Bilanz des Ex-Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts (BVG) mit der Kernthese „Lobbyismus ist eine latente Gefahr für den Rechtsstaat“ hätte die politische Klasse in Berlin eigentlich alarmieren müssen. Aber das Interview des konservativen, mit hoher Reputation ausgestatteten Verfassungsrichters schaffte es nicht einmal in die Agenturen oder die Pressespiegel der Parteien. Die Politik könne sich natürlich den Lobbyisten zu „Informationszwecken“ bedienen, räumt Papier ein. „Übertreibungen sollte man allerdings Einhalt gebieten und insbesondere die inhaltliche Formulierung der Gesetze in der Hand der Politik und vor allem des Parlaments und der Regierung belassen. Bürger wählen ja ein Parlament, damit dieses Gemeinwohlinteressen und nicht Partikularinteressen vertritt.“ Papiers Kollegin, die frühere Verfassungsrichterin Christine Hohmann-Dennhardt spricht in diesem Zusammenhang von einer „schleichenden Unterwanderung der demokratischen Entscheidungsfindung.“ Sie richtet den Focus ganz besonders auf die zahlreichen externen Kommissionen der Regierung, die jüngst -nach einer Phase der Eindämmung- nach Einschätzung politischer Beobachter wieder florieren.

Wenn man berücksichtigt, dass Verfassungsrichter in der Regel vorsichtig argumentieren, zumal öffentlich, gewinnen diese Einschätzungen an Relevanz.

Der Methoden-Mix der Lobbyisten zur Ausdehnung ihrer Einflussphären

Der Eindruck der Dominanz von lobbyistisch geprägten Partikularinteressen hat sich nicht nur unter Verfassungsrichtern

verdichtet. Sechs grundlegende, sich wechselseitig verstärkende Tendenzen, haben in den vergangenen Jahren das weitgehend unkontrollierte Macht- und Gefahrenpotential des Lobbyismus öffentlich sichtbar gemacht und eine spürbare, irritierende Nervosität in Teilen der politischen Klasse ausgelöst. Die dokumentierte Tätigkeit von EU-Abgeordneten als Lobbyisten und die intensive Lobbytätigkeit im Umfeld der Banken- und Finanzkrise hat die Sensibilität der Öffentlichkeit noch einmal erhöht. (12)

Zwar ist derzeit noch keine politische Leitfigur erkennbar, die die gebündelte Kritik öffentlich wirksam artikuliert. Aber im Zuge der selbst von selbstkritischen Lobbyisten aus dem Bankensektor diagnostizierte „Über-Lobbyierung“, wird es nur noch eine Frage der Zeit sein, bis dieser Themenkomplex von der Latenzphase in die Sichtbarkeitsphase übergeht. Dabei werden folgende Aspekte bedenklicher Lobby-Aktivitäten eine wesentliche Rolle spielen:

Erstens. Die Formulierung von Gesetzen, von Verordnungen oder Textbausteinen für Gesetze durch externe Anwaltskanzleien, stellen die Gesetzgebungskompetenz des Parlaments in Frage. Teilweise wurden Kanzleien beauftragt, die gleichzeitig von diesen Gesetzen direkt betroffene Mandanten –etwa aus dem Banken- oder Energiesektor– vertreten. In der vergangenen Legislaturperiode waren Großkanzleien an mindestens 17 Gesetzes- und Verordnungsentwürfen beteiligt. Ein Rettungsschirm zur Wahrung der Interessen der Finanzindustrie. Das Gesetz zum Geschäftsmodell von Hedge-Fonds wurde von Vertretern des Bankenverbandes im Finanzministerium selbst formuliert.

Zweitens. Die Platzierung von so genannten „Leihbeamten“ in den Ministerien. Dieser vom früheren Personalvorstand der Deutschen Bank und dem damaligen Innenminister Otto Schily eingefädelt „Seitenwechsel“ wurde im April 2008 in einem Bericht des Bundesrechnungshofs akribisch dokumentiert und das entsprechende „Risikopotential“ für die Unabhängigkeit der staatlichen Verwaltung taxiert. Über den Haushaltsausschuss wurden die Ministerien n a c h einer langwierigen öffentlichen Diskussion gezwungen, diese zweifelhafte Lobby-Referenten aus der Industrie wieder auszumustern. Scheinbar ging danach alles seinen

parlamentarischen Gang: das zuständige Innenministerium muss dem Haushaltsausschuss regelmäßig berichten, welche Lobbyisten noch in den Ministerien arbeiten. Doch selbst diese „amtlichen“ Berichte sind lückenhaft und unvollständig.

Offenbar hatte der hessische Rechnungshof-Präsident Manfred Eibelshäuser Recht, als er später das Leitbild seiner unverzichtbaren Behörde definierte: „Der Rechnungshof ist in seiner Unabhängigkeit ein Kamel: Er kann immer da das Gras wegfressen, wo es Interessengruppen gerne wachsen lassen würden.“ (FAS 26.12.2010)

Drittens. Der direkte Wechsel von mehreren Spitzen-Lobbyisten aus der Atomindustrie, der Privaten Krankenversicherungen und der Finanzwirtschaft in Leitungsebenen verschiedener Ministerien der christlich-liberalen Koalition wurde zum Normalfall erklärt. Die bruchlose Platzierung von Top-Lobbyisten in Top-Positionen etwa als Abteilungsleiter an der Spitze von Ministerien nährte den Verdacht der offenen Klientelpolitik und der Verlagerung von Lobbymacht in die politische Administration. Ein dichter empirischer Beleg für die Verschmelzungs-These zwischen Politik und Lobbyismus.

Viertens. Fragwürdige Praktiken der Politikfinanzierung über Sponsoring, Spenden, bezahlte Reden – verbunden mit tatsächlichen oder unterstellten direkten Gegenleistungen – führte zum weit verbreiteten Eindruck, dass Lobbyisten sich den Zugang zur Politik über eine „gezielte Landschaftspflege“ kaufen können. Die Ausdehnung dieser Grauzone in Verbindung mit der Praxis der Politikfinanzierung katalysiert die auf anderen Feldern wahrgenommene Ausdehnung des Lobby-Einfluss. Entsprechende Angebote seien „zweifellos unmoralisch.“ Der Fall „Mövenpick“ und die gleichzeitige Verkürzung der Hotelsteuer bleibt sozusagen – exemplarisch- exemplarisch in Erinnerung.

Fünftens. Der direkte Wechsel von Ministerpräsidenten, Ministern, Staatssekretären und Spitzenpolitikern als Lobbyisten und Berater – ohne Abkühlungsphase- in Lobby-Positionen der Industrie hat in den vergangenen Jahren massiv zugenommen.

In Einzelfällen – wie etwa bei Volker Hoff, dem hessischen Ex-Minister für den Bundesrat und Europa – wollte der Politiker als

Cheflobbyist zu Opel wechseln und trotzdem sein Landtagsmandat behalten.

Die hohe Zahl – von Lobbyisten aus den früheren rot-grünen Regierungen irritierte nicht nur die `Altvorderen`, für die sich dieser Wechsel nicht mit der parlamentarischen Ehre verträgt. Durch diesen Verschmelzungsprozess – immerhin von etwa einem Drittel der einstigen Spitzenpolitiker- wird zumindest der Eindruck erweckt, dass sich die unterschiedlichen Rollen zwischen Parlamentariern bzw. Regierungsvertretern und Lobbyisten zunehmend auflösen. (13)

Sechstens. Die offensiv von den Banken geforderten und von der Politik in einem atemberaubenden Tempo realisierten hunderte milliardenschweren „Rettungs-Aktivitäten“ im Zuge der Finanzkrise oder die verstärkte Finanzierung des „notleidenden Gesundheitssystems“ aus Steuermitteln u.v.m. haben tiefe Zweifel hinterlassen. Die Ergebnisse dieser Politik vermitteln zunehmend den Eindruck, dass die „Lobby als Fünfte Gewalt“ Spitzenpolitiker und Parlamentarier in der Wirtschaftskrise massiv unter Druck gesetzt, attackiert und so zu günstigen Entscheidungen für einzelne Interessengruppen bewegt hat.

Vom Sinn des Seitenwechsels

Warum wechseln so viele Politiker in das `andere Lager der Lobby`? Dies hat im wesentlichen fünf Gründe, die die Praxis des Lobbyismus und den Nutzen für ehemalige Parlamentarier und Regierungsvertreter (14) anschaulich erklären:

- a) Das wichtigste Kapital für Lobbyisten sind ihre beachtlichen Ressourcen, Netzwerke, Kontakte in die Administration und die Spitzenpolitik. Darüber verfügen nicht nur Staatssekretäre und Fachsprecher der Fraktionen. (Zugang)
- b) Besonders wichtig ist zudem die Kenntnis des realen politischen Prozesses. Wie funktioniert Politik tatsächlich, wie laufen Entscheidungsverfahren jenseits der Sozialkunde-Prosa, wie sortiert sich eine Koalition? Das wissen langjährige Politiker aus erster Hand. (Entscheidungswege / Strategien)

- c) Die zentrale Tugend wirksamer Politiker ist die „Beharrlichkeit“. Parlamentarisch erworbene Belastungsfähigkeit in endlosen Nachtsitzungen bildet diese Qualität aus.  
Beharrlichkeit ist eine Primärtugend und ein zentrales Profilerkmal von Lobbyisten. (Arbeitsstil)
- d) In dem seriöse Politiker „eingekauft“ werden, mildern die Auftraggeber die latent spürbare Skepsis oder gar Aggression gegen einen überbordenden Lobbyismus. In ihren Parteien zivilisieren die Seitenwechsler dieses Distanz-Klima und verbreiten Normalität. Sie wirken als Konflikt-Dämpfer, weil sie mit alten Freunden und Kollegen bereits viele Konfliktsituationen „bestanden“ und bewältigt haben.  
(Zugang)
- e) Zudem symbolisieren die Seitenwechsler für andere „Parlamentskollegen“ potentielle Exit-Strategien (nach dem Motto: „Der hat es geschafft.“) aus dem nicht selten trostlosen Parlamentsgeschäft, das selbst für ambitionierte Kandidaten nur wenige Karrierechancen bereithält. (Aufstiegschancen)

Nutzen für die Parlamentarier: Bequemlichkeits-Prämie im Verschmelzungsprozess

Aber nicht nur die Bequemlichkeit der Parlamentarier stützt den Lobbyeinfluss. Nicht wenige Politiker, Minister und Spitzenbeamte fühlen sich durch die Aufmerksamkeit der Lobbyisten in ihrer Rolle aufgewertet. Ihre oft persönlich empfundene Einflusslosigkeit im streng hierarchischen parlamentarischen Betrieb wird durch den engen Austausch mit Lobbyisten etwas gedämpft. Lobbyisten werden heute von den Parlamentariern oft als Partner und zuverlässige Dienstleister wahrgenommen und regieren in Berlin meist lautlos, aber effizient mit. Nicht selten sind es frühere Fraktionskollegen, die jetzt den Kontakt zu ihren Ex-Kollegen in ihrer „neuen“ Rolle suchen. Das hier gepflegte Klima der Kooperation hat sich bis heute weiter stabilisiert. Im Gegensatz zur häufig vorgetragenen These des `Gegensatzes von Lobbyisten und Politikern` ist die Praxis eher von einem „konstruktiven Einvernehmen von Lobbyisten und Politikern“

geprägt. Dies ist der Befund nach ausführlichen (informellen) Gesprächen mit zahlreichen Lobbyvertretern, Ministern und Staatssekretären aus der ersten Reihe.

Lobbyisten, Berater, Abgeordnete, Ministerialbürokratie, Minister und zahlreiche Medienvertreter sehen sich in einem geschlossenen Informations- und Beratungskreislauf integriert. Sie bilden eine community. Neu ist, dass Politiker pro aktiv und routiniert die engen Kooperationsbeziehungen zur Politik intensiv pflegen und die jeweilige juristische und politische „Expertise“ offensiv nutzen. In einmaliger Offenheit hat Staatsminister Peter Friedrich, Ex-Bundestagsabgeordneter und Ex-SPD-Generalsekretär aus Baden-Württemberg, diesen Verschmelzungs-Prozess analysiert: „Der Lobbyist wird zum scheinbaren Helfer des Abgeordneten oder Beamten, er unterstützt ihn mit Argumenten, Formulierungshilfen, Studien. Alles hilfreiche Dinge, um selbst im politischen Wettbewerb zu bestehen. Die eigenen Interessen und Ziele verschmelzen mit denen der Lobby.“

Solche nüchternen Selbstreflexionen gestandener Parlamentarier veranlassen nicht nur Richter des Bundesverfassungsgerichts zu eindeutigen Mahnungen. Auch im Parlament sind diese Signale angekommen. Mehrere Initiativen, etwa die Einführung eines verbindlichen Lobby-Registers, die auf die Stärkung der parlamentarischen Autonomie und die Abwehr bzw. Kontrolle nicht legitimierter Einflussfaktoren abzielten, blieben bislang jedoch auf der ganzen Linie erfolglos.

Sowohl Bundestagspräsident Norbert Lammert (CDU) kritisierte im Zuge der Verhandlungen zu den EU-Rettungsschirmen massiv die Aushebelung der üblichen parlamentarischen Entscheidungswege und mahnte mehr Beratungs- und Diskussionszeit an. Intern verweist er übrigens regelmäßig auf den Lobbyeinfluss gegenüber der Regierung. Umweltminister Norbert Röttgen (CDU) sieht durch diese Entwicklungen sogar die „Legitimation der Politik“ gefährdet. Auf europäischer Ebene hat sich sogar ein fraktionsübergreifendes Bündnis organisiert, das den Einfluss der Finanzlobby begrenzen will.

Die skizzierte Praxis kann mittlerweile nicht mehr einen Ausnahmestatus oder Einzelfallcharakter für sich reklamieren. Weitere Fallbeispiele haben Öffentlichkeit und Medien in den

vergangenen Jahren für die Gefahren eines weitgehend unkontrollierten Lobbyismus sensibilisiert. Auffallend ist jedoch, dass die parlamentarische Auseinandersetzung mit den skizzierten Tendenzen noch sehr schwach ausgeprägt ist. In den öffentlichen Debatten zum wachsenden Einfluss von Lobbygruppen treten führende Politiker „in eigener Sache“ eher defensiv auf, verweisen auf den permanenten Einzelfall-Charakter der dokumentierten Fälle und setzen – wie der Parlamentarische Geschäftsführer der CDU-Fraktion, Peter Altmaier Ende 2011- weiter auf den Nutzen des Lobbyismus zur Optimierung der parlamentarischen Arbeit. Für die FDP bleiben Lobbyisten Verbündete und Partner. Die SPD changiert zwischen Einzel-Initiativen versprengter Abgeordneter aus der zweiten Reihe und gelegentlicher, rhetorisch aufgeladener Kritik. Die Grünen haben zwar eine Anhörung zum Lobbyeinfluss durchgeführt, aber das Thema rangiert eher am Ende der Bedeutungs-Skala politischer Themen. Die Fraktion der Linken stellt zwar regelmäßig Kleine Anfragen, springt aber ebenfalls von Einzelfall zu Einzelfall, ohne das Thema in den parlamentarischen Kontext zu stellen. Ein besonderer Tatendrang zur Stärkung des Parlaments gegenüber Lobbygruppen aus den Fraktionen im deutschen Bundestag ist also nicht festzustellen.

Gleichwohl bleiben diese zaghafte Versuche der öffentlichen Thematisierung nicht ohne Wirkung. Die Verlagerung der Gesetzesarbeit in externe Anwaltskanzleien hatte bislang zwar kein nachhaltiges Nachspiel im Parlament. Mehrere Parlamentarische Geschäftsführer unterschiedlicher Fraktionen gehen aber davon aus, dass dieses höchst umstrittene Instrument „künftig nicht mehr – oder nur in sehr geringem Maße genutzt werden wird.“ Anders als im Fall der Leihbeamten wird in diesem Konfliktfeld offenbar die „informelle Lösung“ bevorzugt.

„Parlamentsfolklore“: Harte Rhetorik – duldsame Politik in der Praxis

Zwar gibt es immer wieder rhetorisch scharf formulierte Warnzeichen, wie von Ex-SPD-Chef Kurt Beck auf dem Arbeitgebtag 2008 in Berlin. „Wir werden vor dem Lobbyismus in Deutschland nicht einknicken“, formulierte er in ungewöhnlicher Klarheit. Doch spürbare Konsequenzen nach der entlastenden Empörung gegenüber

dem Druck der Lobbyisten in der Grauzone der Macht, sind kaum erkennbar. Auch die scharfe Abgrenzung gegenüber den offensiv vorgetragenen Lobbyinteressen der Banken von Becks' Nachfolger im SPD-Vorsitz, Siegmund Gabriel, klingen ungewöhnlich: „Wir müssen das Kasino schließen und aufhören, Klientelpolitik zu machen und den Lobbyinteressen nachzugeben.“ In solchen und vergleichbaren Formulierungen zeigt sich wohl eine Entlastungs-Rhetorik: Konkrete Aktivitäten, die der höchst erfolgreichen Lobbypolitik etwa der Banken, eindämmen könnten, sind in der parlamentarischen Praxis jedoch nicht zu registrieren. Immer wieder sind kleine Strohfeuer der Erregung festzustellen, wenn Extremfälle – wie der geplante Wechsel des CDU-Politikers und früheren parlamentarischen Geschäftsführers Norbert Röttgen in die Geschäftsführung des Bundesverbandes der deutschen Industrie (BDI) – bekannt wurden.

Der parlamentarische Geschäftsführer der SPD-Fraktion, Thomas Oppermann, verglich im Juli 2009 in einer Talkshow den Einfluss der Medizinlobby sogar mit dem der italienischen Mafia. Eine empörte Reaktion seiner Mitdiskutanten war nicht zu vernehmen.

Diese Mischung aus resignativen Trotz, politischer Kapitulation und eingespielter Routine prägt die immer noch passive Haltung gegenüber übermächtigen und offensiv auftretenden Lobbyisten. Überforderung und die Gewöhnung aus Angst vor medialer Gegenwehr – wie mit der Kampagne nach dem plötzlichen Ausstieg der Bundesregierung aus der Atomenergie- ist an die Stelle der Empörung getreten.

Fehlgeschlagene parlamentarische Initiativen zur Eindämmung des Lobbyismus – „augenzwinkernde Kumpanei.“

Der Drehtür-Effekt von der Politik zur Wirtschaft schadet dem Ansehen der Politik, weil so sichtbar belegt wird, dass persönliche Interessen offenbar verbindliche Grundwerte überlagern. Auch diese Haltung fördert das Misstrauen in die Integrität und Unabhängigkeit der Politik. Ohne eine gesetzlich geregelte „Abkühlungsphase“ nach dem Ausscheiden aus der Politik wird man solche Wechsel nicht reduzieren können. Entsprechende Initiativen versandeten bislang. Eine Initiative des Parlamentarischen Geschäftsführers der SPD-

Fraktion, Christian Lange, mit dem Ziel einen „Verhaltenskodex für ehemalige Mitglieder der Bundesregierung“ einzuführen, blieb erfolglos. Zwar lud der Innenausschuss am 15.6.2009 zu einer Sachverständigenanhörung. Ein entsprechender Antrag zur Formulierung eines Verhaltenskodex wurde am 2.7.2009 –mit den Stimmen der SPD-Fraktion abgelehnt. Einen Brief des SPD-Politikers an die Bundeskanzlerin beantwortete der Parlamentarische Staatssekretär im Innenministerium Dr. Christoph Bergner im Januar 2010. Der „Beauftragte für Aussiedlerfragen und nationale Minderheiten“ gibt in seiner Antwort zu erkennen, dass die Bundesregierung auch mit Blick auf die im Grundgesetz geschützte Freiheit der Berufsausübung (Art. 12 GG) einem „Verhaltenskodex“ keine Chance gibt. „Ein Verhaltenskodex wäre zudem rechtlich unverbindlich und könnte in praktisch wichtigen Fällen keine hinreichenden Sanktionsmöglichkeiten bieten.“ Diese Antwort der Bundesregierung illustriert einen Grundkonflikt. Regelungen, die den Lobbyeinfluss begrenzen oder einhegen könnten, werden strikt abgelehnt, ihre praktische Umsetzung bezweifelt.

## Wirksame Instrumente für eine Revitalisierung des Parlaments

Die vorgetragenen Fallbeispiele zum weitgehend unbedenklich wahrgenommenen Einfluss von Lobbyisten haben gezeigt, dass in Deutschland erhebliche Transparenz- und Informationsdefizite in diesem Feld festzustellen sind. Auch scheint die Sensibilität der politischen Klasse bezogen auf den Einfluss nicht legitimierter Interessengruppen auf den Gesetzgebungs-Prozess insgesamt noch unterentwickelt zu sein. Die unter anderem von Verfassungsrichtern diagnostizierten Gefahren für die Demokratie durch einen ungezügelten Lobbyismus werden von vielen politischen Akteuren nicht wahrgenommen. Deshalb wären folgende praktische Vorschläge möglicherweise geeignet, um die „Privatisierung der Demokratie“ und das weitere Aufweichen des Primats der Politik zu verhindern. Adressaten für notwendige Regelungen sind nicht nur Parlament und

Regierung, sondern auch die führenden Lobby-Akteure selbst und nicht zuletzt die Bürger. Fünf Vorschläge könnten die parlamentarische Autonomie und damit die Legitimation der politischen Akteure stärken:

Erstens: Der Bundestag sollte einen „Lobby-Beauftragten“ bestellen, der –analog zu den Rechten des Wehrbeauftragten- alle hier skizzierten für den parlamentarischen Prozess gefährlichen Tendenzen beobachtet, sichtet, analysiert und in einem Jahresbericht bewertet. Diese Funktion könnte beispielsweise ein erfahrener Parlamentarier übernehmen, der zudem wirksame Transparenzregeln vorantreibt und als Ombudsmann seiner Kollegen hohe Reputation genießt. Die Etablierung eines mit genauen und umfangreichen Daten gespeisten „Lobby-Registers“ mit detaillierten Selbstauskünften wäre ein zentrales Aufgabenfeld für diese unabhängige „Kläranlage des Parlaments.“ Transparenz ist kein Selbstzweck; nur ein anspruchsvolle Informationsprofil lobbyistischer Arbeit verspricht präventive Wirkung. Hier wäre eine praktische Umsetzung denkbar: 15 von 30 befragten DAX-Konzernen unterstützen –laut einer Welt-Umfrage vom 24.6.2010 ein Lobbyregister und sind demnach bereit, Details zu Budgets und Themen der Lobby-Arbeit – offen zu legen.

Den Auftakt für diesen Reformprozess könnte eine „Enquete-Kommission – Legitime und nicht legitime Einflussnahme von Lobby-Organisationen auf Parlament und Regierung“ bilden. Hilfsweise –sozusagen als kleine Lösung- wäre ein „Tag des Parlaments“ sinnvoll, an dem sich alle Parlamentarier in Rede und Gegenrede mit den Herausforderungen des Lobbyismus beschäftigen sollten und den Bürgern nachvollziehbare Reformideen zur Selbstbehauptung des Parlaments präsentieren könnten.

Zweitens: Gesetze aus der Mitte der Bundestagsfraktionen müssten künftig ausschließlich von den Parlamentariern geschrieben und verantwortet werden. Das gleiche gilt für die Bundesregierung und deren Referenten. Gesammelter „Sachverstand von außen“ und „Expertise“ der Fachkreise müssen Abgeordnete und Mitglieder der Bundesregierung selbst fachlich prüfen und gewichten. Die Ressourcen dafür stehen ihnen über die Fachausschüsse und den

wissenschaftlichen Dienst zur Verfügung. Ergänzend sollten die Mittel für ein grundlegend verbessertes parlamentarisches Wissensmanagement-System bereit gestellt werden, damit zumindest Fachpolitiker ihre ureigensten Aufgaben sachgerechter erfüllen können.

Regelungen –analog der gültigen Verordnungen zur Eindämmung externer Lobby-Mitarbeiter in den Ministerien- könnten die pragmatische Richtschnur sein.

Allen Gesetzen sollte ein Deckblatt beigelegt werden, das die „legislativen Fußspuren“ dokumentiert, die Lobbyisten mit ihren Gesetzes-Formulierungen hinterlassen haben. Dieser wirksame Selbstschutz wird selbst von führenden Lobby-Organisationen wie dem Verband der forschenden Arzneimittelhersteller unterstützt.

Die Regelung des so genannten „Drehtür-Mechanismus“ – dem bruchlosen Wechsel von Regierungsfunktionen in den Lobbyismus – kann ebenfalls nicht unreguliert bleiben,

da sonst das Vertrauen in die Integrität des Regierungshandelns schwindet. Nicht umsonst wurde für Mitglieder in Parlament und Regierung das System der so genannten „Übergangsgelder“ sowie auskömmliche Pensionsregelungen beschlossen.

Schließlich muss auch der Umgang der Ministerialbürokratie mit Lobbyisten normiert werden. Da einige Ministerien – wie etwa das Verteidigungsministerium- hier bereits sinnvolle Regelungen vorgenommen haben, ist kein Grund ersichtlich, warum diese wichtige Klärung von anderen Ministerien weiter ignoriert werden kann.

Drittens. Die Lobbyisten müssten ihre geheime Hinterzimmerpolitik und ihre tradierte Kultur der Intransparenz aufgeben. Sie müssen selbst die Grenzen ihrer Arbeit in einem eigenen Kodex oder einer Charta –quasi einer Handwerksordnung- definieren. Sie sollten darin verbindlich auf illegale Einflussnahme, auf politischen Druck gegen Abgeordnete und politische Akteure, auf frisierte Studien oder gar die Gewährung von Privilegien und Spenden an potentielle Partner in der Politik verzichten. Über ihre Arbeit und ihre Spuren im Politik-Beeinflussungs-Prozess sollten sie öffentlich berichten, damit die Macht der „Fünften Gewalt“ wenigstens in Ansätzen überprüfbar und

transparenter wird. Die Entwicklung selbst weicher Regelungen ist intern in den Berliner Lobbykreisen – von einschlägigen Vereinigungen wie dem „Collegium“ über den „Adler-Kreis“ bis zur „Jungen Lobby“ – höchst umstritten. Die Tendenz bezogen auf wirksame Selbstregulierung –so eine Umfrage- ist derzeit noch überwiegend negativ. Denn die gesamte Branche lebt bislang von gezielter Intransparenz. Selbst für Handwerker gelten die Regeln der Handwerksrolle; Ärzte schwören einen Eid; Journalisten müssen Sanktionen des Deutschen Presserates hinnehmen. Selbst die Werbung hat sich einen Ethik-Kodex verordnet; die PR Industrie folgt formal dem „Code of Lissabon.“ Die Reichweite solcher Kodices ist sicher begrenzt; aber die Debatten um solche Regelungen im Vorfeld fördern die Schärfung des Selbstverständnisses und dienen als Kontroll-Instrument in Krisenzeiten und Warnschilder vor Grenzüberschreitungen. (15)

Viertens. Bürger und Bürgerinnen müssten auf allen denkbaren Diskurs-Foren den Einflussverlust des Parlaments bei gleichzeitigem Machtzuwachs der Lobby gegenüber „ihren“ Abgeordneten konkret ansprechen, etwa im Wahlkreis oder auf öffentlichen Veranstaltungen. Parteien könnten gezwungen werden, sich etwa in einem großen Leitantrag auf Parteitag mit dem Lobby-Thema zu beschäftigen. Allen Verantwortlichen muss klar werden: Der Beruf des Abgeordneten ist eine Ehre in der Demokratie und keine Plattform zur Durchsetzung wirtschaftlicher Interessen. Die Demokratie lebt vom Mitmachen und Einmischen. Die von Demoskopern und Wahlforschern hinreichend dokumentierte Politikdistanz und Politikverachtung und Kritik am eingespielten Politikprozess muss die Abgeordnetenbüros und Parteizentralen erreichen und zu wirksamen Gegenmaßnahmen und Beteiligungsformen führen.(16)

Fünftens: Um die Asymmetrie zwischen den Möglichkeiten der „Wirtschaft“ und der „Zivilgesellschaft“ auszugleichen, müssen Fonds zur Verfügung stehen, die die Finanzierung von externen Sachverständigen garantieren. Die Bedeutung der unabhängigen Gegenexpertise und des wissenschaftlichen Faktenchecks wird künftig immer wichtiger, um Verhandlungsprozesse und den Austausch von Argumenten rational zu unterlegen. Im Zusammenhang mit den

Anhörung zu „Stuttgart 21“ wurde dieses Modell in bescheidenen Ansätzen bereits praktiziert.

Dies sind nur fünf pragmatische, gleichwohl aber praktisch schwer durchsetzbare Schritte. Sinnvolle Korrekturen sind möglich, wie die Kontroll-Aktivitäten des Bundesrechnungshofs im Fall der so genannten Leihbeamten in Ministerien bewiesen haben. Reformen würden

Vertrauensbildend wirken, den Parlamentarismus vitalisieren, das Primat der Politik wieder zu einer Renaissance führen und so die Demokratie mit Sauerstoff versorgen.

Ein Fazit in zehn Thesen:

- 1) Die fehlende Transparenz als identitätsstiftendes Merkmal des Lobbyismus widerspricht demokratischen Grundprinzipien. Damit steht die Demokratiefähigkeit in Frage. Die von Lobbyisten reklamierten Beteiligungsrechte im Rahmen der pluralistischen Aushandlungs-Demokratie stehen im Widerspruch zu ihrer prinzipiellen Abschottung gegenüber der Öffentlichkeit. Öffentlichkeit –und die damit verbundene Kontrollmöglichkeit ist im demokratischen Prozess schlichtweg konstituierend und unverzichtbar als Zugangsberechtigung zur Beteiligung u.a. am Gesetzgebungsprozess.
- 2) Das größte Problem ist die Macht-Asymmetrie zwischen Lobbyismus und Politik. Finanzielle und personelle Ressourcen, professionelle Organisationsmacht, Erfahrungswissen, Strategie-Kompetenz und exklusive Zugangsmöglichkeiten zu Entscheidungsträgern etc. verschärfen die ohnehin vorhandenen Machtasymmetrien.
- 3) Lobbyisten und Politiker sind de facto Partner in einer symbiotischen Beziehung. Zwar grenzen sich selbst Spitzenpolitiker scharf von der lobbyistischen Übermacht ab; jenseits dieser Entlastungs-Rhetorik schauen sie aber zu Lobbyisten auf und pflegen im parlamentarischen und

administrativen Alltag eine zunehmende Verschmelzung.

- 4) Die Bedeutung der Medien für die Entfaltung des Lobbyismus wächst. Lobbyisten gelingt es zunehmend über „gekaufte Kommunikation“ ein geschicktes Aufmerksamkeits-Management und ein wirksames agenda-setting und agenda-cutting zu betreiben. Die größte Korruptionsgefahr im Journalismus erfolgt durch effektive Informanten. Lobbyisten gehören zu diesem Kreis.
- 5) A l l e Initiativen zur Kontrolle, Begrenzung oder Einhegung des Lobbyismus wurden bislang von Politik und Parlament torpediert. Wirksame Transparenz-Regeln, interne Verhaltens-Kodices und die Wahrung des „Primats der Politik“ sind allein durch mit parlamentarischen Initiativen nicht durchsetzbar.
- 6) Die Sozialwissenschaften und die Medien haben den Wirkungs-Wandel des Lobbyismus weder begleitet noch analysiert. Es fehlen offenbar die Instrumente und eine Kultur der nachhaltigen Informationsbeschaffung. Sie vermittelt immer noch überwiegend „Parlamentsfolklore“. Die Langzeitwirkung kritischer, wissenschaftlicher Diskurse begrenzt notwendige Debatten und konstruktive Lösungen.
- 7) Lobbyismus ist ein attraktives Auffangbecken und Arbeitsfeld für Politiker. Weil alle Parteien von diesem lukrativen Arbeitsmarkt profitieren und sich Informations-Vorteile von diesen „Leiharbeitern“ versprechen, funktioniert dieses System bislang ohne Abkühlungszeit.
- 8) Lobbyismus lebt von Mythen – gestützt auf erhebliche Wissenslücken. Das konstruierte Image von Lobbyisten als vermeintlich „interessenfreie“ Informanten, als rationale Experten und intelligente Politikvermittler ist auch eine Reaktion auf die wahrgenommene Schwäche von Regierungspolitikern und Parlamentariern. Es gibt eine weit verbreitete, (unreflektierte) Haltung zum tatsächlichen Einfluss und Wirkungskreis der Lobby. Dieser

„blinde Fleck“ führt langfristig zu Funktionsstörungen des „politischen Herz-Kreislaufsystems.“

- 9) Es besteht zunehmend die Tendenz der „Über-Lobbyierung“ und damit die Gefahr, dass der Primat der durch Wahlen legitimierte Politik noch weiter in den Hintergrund tritt. Die so forcierte Krise des Politischen ist gleichzeitig eine Krise der gesellschaftlichen Politikfähigkeit, weil die Frage der Legitimation von politischen Akteuren immer massiver in Frage gestellt wird.

10) Das heißt: Lobbyismus in der Realität – nicht im Lehrbuch der Lobbyisten- bedeutet eine zunehmende Gefährdung demokratischer Prozesse. Auch wenn die Fakten, Belege und Tendenzen für diesen Befund derzeit nur von ehemaligen Verfassungsrichtern und Ex-Politikern analysiert werden. Aber auch für sie gilt: Politik zu betreiben ist das Bohren dicker Bretter. Der einzige Unterschied: beim Lobbyismus hat man es nicht mit Holz, sondern mit Stahlbeton zu tun.

## Anmerkungen

1) vgl. Andreas Kolbe, Herbert Hönigsberger, Sven Osterberg, Marktordnung für Lobbyisten –Wie Politik den Lobbyeinfluss regulieren kann, Frankfurt /M. 2011. Instruktive Informationen liefern die zusätzlichen Materialbände, die online ([www.lobbystudie.de](http://www.lobbystudie.de)) abzurufen sind.

2) vgl. Fallstudien in: Thomas Leif/Rudolf Speth (Hrsg.), Die stille Macht. Lobbyismus in Deutschland, Wiesbaden 2003; und der Folgeband: Die fünfte Gewalt. Lobbyismus in Deutschland, Wiesbaden, 2006. Besonders im Politikfeld „Landwirtschaft und Verbraucher“ wird selbst in den zuständigen Parlaments-Ausschüssen eine besonders hohe Lobbydichte festgestellt.

Patrick Ahlers, FDP und Lobbyist der Lebensmittelbranche steht für eine besondere Synergie:

Er nahm selbst an nicht-öffentlichen Sitzungen des Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucher teil. Offenbar kein Einzelfall.

Auch der Vorgang, dass ein Lobbyist der Futtermittelindustrie, ausgerechnet in der Hochphase der Futtermittelskandale zum Staatssekretär im zuständigen Fachministerium avancierte, illustriert den Lobby-Einfluss. Das gleiche gilt für den zuständigen Fachausschuss im Deutschen Bundestag in dem eine große Zahl von Akteuren mitwirkt, die nachweislich auch nebenberuflich Lobbyinteressen vertreten.

3) Zum Lobby-Einfluss der zahlreichen Expertenkommissionen bietet Nicole Kaspari, Gerhard Schröder – Political Leadership im Spannungsfeld zwischen Machtprozessen und politischer Verantwortung, Frankfurt/M. einen sehr guten Einblick. Instrukтив auch: Sven T. Siefken, Expertenkommissionen im politischen Prozess: Eine Bilanz zur rot-grünen Bundesregierung 1998-2005, Wiesbaden 2007

4) Thomas Leif, Bestellte Wahrheiten, in: NG/FH 7/8-2010; die PRGS-Studie zu Strategien der medialen Durchsetzung der Atomenergie in Deutschland ist über [www.greenpeace.de](http://www.greenpeace.de) abrufbar. Sehr aufschlussreich sind die fünf internen Strategieberichte von Deekeling Arndt Advisors in Communications GmbH zur „Kampagne „Energieverantwortung für Deutschland“ (12.12.2008). Kleine Ausschnitte der Gesamtkampagne wurden Ende 2011 in der Tageszeitung veröffentlicht.

5) Bereits im August 2002 antworteten bei einer Umfrage von infratest dimap „Wie groß ist der Einfluß der Lobby auf Entscheidungen der Politik?“ zwei Drittel der Bürger mit „sehr groß“ (31 %) und groß (41%); nur 18% sahen den Einfluss als gering an, 4% sahen keinen Einfluss. Vergleichbare Umfragen hatten auch in den folgenden Jahren eine ähnliche Tendenz.

6) Vertreter des Bundesverbandes deutscher Banken räumen intern ein, dass sie im Zuge der Finanzmarktkrise und den blockierten Regulierungen „überlobbiert“ haben und dies langfristig zu ungünstigen Ergebnissen für die Banken führen wird. Eine breit angelegte „Entschuldigungs-Kampagne“ der Banken wurde im Zuge dieser „Erfolge“ in letzter Minute wieder gestoppt.

7) Unter [www.abgeordnetenwatch.de](http://www.abgeordnetenwatch.de) sind entsprechende Hinweise zu finden. Auch durch die Anwendung der Informationsfreiheitsgesetze in Bund und Ländern wird zunehmend Transparenz bezogen auf administrative Vorgänge hergestellt, etwa jüngst zu den

„Wasserverträgen“ in Berlin.

8) vgl. Anm. 2

9) vgl. Peter Knobloch, Angriff auf die Demokratie, Freitag, 19.12.2011; hier werden die Ergebnisse des ersten Demokratie-Kongresses vorgestellt, der von einem Dutzend deutscher Intellektueller Ende 2011 –mit geringer öffentlicher Resonanz- veranstaltet wurde.

10) Gut ein Drittel der Bevölkerung fühlt sich von demokratischer Beteiligung abgekoppelt und hat kein Vertrauen in die Demokratie. Drei Viertel haben nur ein (sehr) niedriges Vertrauen in die Problemlösungsfähigkeit der Parteien. vgl. die FES-Studie: Serge Embacher, Demokratie! Nein Danke? Demokratieverdross in Deutschland, Bonn 2009 ); Im November 2010 sahen 79% der Bürger ihre Interessen durch die Politik nicht ausreichend berücksichtigt. Ähnliche –zum Teil noch gravierendere Ergebnisse- finden sich auch in den monatlichen Analysen der etablierten Institute.

11) vgl. Thomas Leif, angepasst und ausgebrannt, Politik in der Nachwuchsfalle, München 2009 und dazu die Bilanzen des Vereins „Mehr Demokratie wagen“. ([www.mehr-demokratie.de](http://www.mehr-demokratie.de))

12) vgl. dazu die Beiträge in [www.wdr/tv/monitor.de](http://www.wdr/tv/monitor.de) und [www.finance-watch.org](http://www.finance-watch.org)

vgl. auch: „Die Finanzindustrie hat die Politik in die Detailfalle gelockt.“ Thierry Philipponnat, Chef der Gegenlobby-Organisation Finance Watch erläutert die Motive der Brüsseler Initiative, in: Mitbestimmung 12/2011 : 11 ff.

13) vgl. dazu aktuelle Seitenwechsel: Georg Brunnhuber, früher Sprecher der CDU-Landesgruppen im Bundestag wechselte als Cheflobbyist zur Deutschen Bahn, der finanzpolitischer Sprecher der CDU-Fraktion, Leo Dautzenberg ging als Lobbyist zu evonik; Ex-Regierungssprecher Thomas Steg zu VW, der langjährige Staatssekretär Bernd Pfaffenbach zu JP Morgan, Werner Schappauf zur Investmentbank Bank of America.

14) Laut einer Studie der Organisation „Lobby Control“ arbeiten 15 von 63 Ministern und Staatssekretären aus der früheren rot-grünen Koalition heute in Positionen mit „starkem Lobbybezug.“ ([www.lobbycontrol.de](http://www.lobbycontrol.de)) Hier werden zusätzlich die aktuellen Fälle von Seitenwechslern dokumentiert.

Es gibt zudem noch weitere Grauzonen. Öffentlich kaum beachtet

wurde bislang, dass auch zahlreiche Diplomaten dem Weg in die Lobby-Politik folgen. So wechselte der Deutsche Botschafter in London, Wolfgang Ischinger, als Lobbyist zum Versicherungskonzern Allianz. Jürgen Chrobog, zuletzt Staatssekretär im Auswärtigen Amt, leitet heute die Quandt-Stiftung. Der frühere deutsche Botschafter in Neu Delhi, Heimo Richter, arbeitet für die Bosch-Stiftung. Zuvor heuerte schon Ex-Außenminister Klaus Kinkel als Präsident der Telekom-Stiftung an.

15) Michael Wedell propagiert als Lobbyist für den Metro-Konzern das Konzept des „responsible lobbying“, das vor allem die Prinzipien der Offenheit gegenüber den Partnern in der Politik und der Nachhaltigkeit postuliert. (working paper 2010)

16) Im Dezember 2011 beschloss die SPD auf ihrem Berliner Parteitag einen Katalog mit mehr Mitwirkungsrechten der Parteibasis und von Nichtmitgliedern. Der vorangegangene Diskussionsprozess zeigte jedoch, dass substantielle innerparteilich