

OBS-Arbeitsheft 70



Andreas Kolbe, Herbert Hönigsberger, Sven Osterberg

Marktordnung für Lobbyisten

Wie Politik den Lobbyeinfluss regulieren kann

**Ein Vorschlag der Otto Brenner Stiftung
Frankfurt/Main 2011**

OBS-Arbeitsheft 70
ISSN 1863-6934 (Print)

Herausgeber:

Otto Brenner Stiftung
Jupp Legrand/Wolf Jürgen Röder
Wilhelm-Leuschner-Straße 79
D-60329 Frankfurt/Main
Tel.: 069-6693-2810
Fax: 069-6693-2786
E-Mail: info@otto-brenner-stiftung.de
www.otto-brenner-stiftung.de

Autoren:

Andreas Kolbe
E-Mail: andreas.kolbe@nautilus-politikberatung.de
Telefon: 0160-2745927

Herbert Hönigsberger

E-Mail:
herbert.hoenigsberger@nautilus-politikberatung.de
Telefon: 0176-53102787

Sven Osterberg

E-Mail: sven.osterberg@nautilus-politikberatung.de
Telefon: 0160-98286708

Redaktion:

Jupp Legrand (OBS)

Lektorat:

Elke Habicht, www.textfeile.de
Hofheim am Taunus

Satz und Gestaltung:

complot-mainz.de

Titelfoto:

Collage: complot-mainz.de
Fotos: © fotodesign-jegg.de – Fotolia.com
und istockphoto

Druck:

mww.druck und so... GmbH, Mainz-Kastel

Redaktionsschluss:

3. November 2011

Hinweis zu den Nutzungsbedingungen:

Dieses Arbeitsheft darf nur für nichtkommerzielle Zwecke im Bereich der wissenschaftlichen Forschung und Beratung und ausschließlich in der von der Otto Brenner Stiftung veröffentlichten Fassung – vollständig und unverändert – von Dritten weitergegeben sowie öffentlich zugänglich gemacht werden.

In den Arbeitsheften werden die Ergebnisse der Forschungsförderung der Otto Brenner Stiftung dokumentiert und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Für die Inhalte sind die Autorinnen und Autoren verantwortlich.

Bestellungen:

Über die Internetseite der Otto Brenner Stiftung können weitere Exemplare dieses OBS-Arbeitsheftes kostenlos bezogen werden – solange der Vorrat reicht. Dort besteht auch die Möglichkeit, das vorliegende und weitere OBS-Arbeitshefte als PDF-Datei kostenlos herunterzuladen.

Vorwort

Seit einigen Jahren haben die Begriffe „Lobby“, „Lobbyismus“ und „Lobbyisten“ im öffentlichen Sprachgebrauch Hochkonjunktur. Auch ein Blick in die Parlamentsprotokolle des Deutschen Bundestages belegt den quantitativen Anstieg und die wachsende politische Brisanz der „Lobbydiskussion“. „Willkommen in der Lobbyrepublik!“, ist dort zu lesen oder dass die Koalition den „Tag des Lobbyisten“ begehe. Die „Lobbydebatte“ scheint – zumindest auf den ersten Blick – auch im Bundestag angekommen zu sein.

„Lobby“ ist also allgegenwärtig: im Parlament, in der Öffentlichkeit, in den Medien, auf dem Buchmarkt, an den Stammtischen. Lobbyismus ist ein Synonym geworden für Filz und Klüngel, Kapitalismuskritik, Klientelinteressen und Einflussnahme auf die Gesetzgebung. Er ist ein „Kampfbegriff“ im politischen Diskurs wie Deutungsmuster im gesellschaftlichen Streit. Dank der Recherchen investigativer Journalisten werden regelmäßig Fälle von illegitimer Einflussnahme aufgedeckt, die zu gesellschaftlichen Debatten, manchmal auch zu politischen Skandalen führen. Doch weder journalistische Berichterstattung noch gesellschaftliche Diskussionen scheinen beim Gesetzgeber nachhaltig Gehör zu finden. Schon lange gibt es verschiedene Forderungen, Lobbyismus gesetzlich zu regulieren. Einige Vorschläge orientieren sich dabei an bereits erfolgreich wirksamen Gesetzen in anderen Ländern. In Deutschland ist der „Lobbymarkt“ bisher unreguliert. Ignoriert der Gesetzgeber das Thema weiter, dann droht dies nicht nur seinem Ansehen, sondern der Demokratie insgesamt zu schaden: Das war unsere Einschätzung, als wir die Lobbystudie der OBS auf den Weg brachten.

Die Untersuchung der Otto Brenner Stiftung hebt sich in mehrfacher Hinsicht von anderen Publikationen ab, die es rund um das Thema Lobbyismus gibt. Einerseits ist die Fülle des Materials zu betonen, auf der die Untersuchung aufbaut. Unter www.lobby-studie.de machen wir es öffentlich zugänglich und überprüfbar. Es reicht von einer umfangreichen Auswertung von Presseartikeln der letzten zehn Jahre über eine fundierte Analyse der diversen Regulierungsforderungen bis hin zu einer erstmaligen Auswertung der einschlägigen Parlamentsdebatten. Die Untersuchung basiert zudem auf mehr als 40 qualitativen Experteninterviews. Eine weitere Stärke der Studie liegt in ihrem systematischen Vorgehen. Die Autoren erliegen nicht der Versuchung, den Einzelfall zu skandalisieren, sondern werfen einen kritischen Blick auf das grundlegende Verhältnis von Politik und Ökonomie, die diese „Einzelfälle“ überhaupt erst ermöglichen.

Mit dem Arbeitsheft „Marktordnung für Lobbyisten“, das die Otto Brenner Stiftung als verdichtetes Ergebnis der Untersuchung vorlegt, wollen wir zu einer

öffentlichen Debatte nicht nur über die Notwendigkeit, sondern auch über die Chancen und Grenzen einer Regulierung des „Lobbysektors“ einladen. Unser Vorschlag ist im Kern ein Appell an das Parlament, endlich – im wohl verstandenen Eigeninteresse – als Gesetzgeber gegen den Wildwuchs des Lobbyismus vorzugehen. Der „Vorschlag“ unterstreicht den Primat der Politik gegenüber intransparentem und die Demokratie gefährdendem Lobbyismus. Die „Marktordnung“ verstehen wir aber auch zugleich als „Angebot“ und Chance für die zahlreichen Lobbyisten, im Wettbewerb des Ringens um politischen Einfluss und Interessenvertretung neue Wege zu gehen. Transparente Wege, die aus dem Dunkel der Hinterzimmer ins Licht der Öffentlichkeit führen und Formen legitimer Interessenvertretung stärken. Nicht zuletzt laden wir mit unserem Vorschlag die Akteure der Zivilgesellschaft ein, sich noch stärker für eine nachhaltige und realistische Regulierung lobbyistischer Aktivitäten einzusetzen.

Das Zurückdrängen intransparenter Einflüsse von Lobbygruppen und Lobbyisten wird nach unserer Überzeugung über eine Revitalisierung parlamentarischer Prozesse zu einer Stärkung der gelebten Demokratie insgesamt beitragen. Dazu wollen wir mit der „Marktordnung für Lobbyisten“ einen kleinen Beitrag liefern. Wir hoffen, dass mit der Diskussion des „Vorschlags“ eine neue Phase der gesellschaftlichen Debatte über Lobbyismus beginnt, die auch zu ersten konkreten Schritten der politischen Umsetzung führen wird.

Frankfurt/Main, im November 2011

Die Geschäftsführer der Otto Brenner Stiftung


Jupp Legrand


Wolf Jürgen Röder

Inhalt

Vorbemerkung der Autoren	5
Einführung	7
Eine pragmatische Version des Lobbybegriffs	9
1. Lobby: Ein schillerndes Phänomen	9
2. Lobbyismus und Interessenvertretung	9
3. Der Bürger als Lobbyist	11
4. Der Lobbyist als Politikberater	12
5. Die Lobby als Markt und dessen Ordnung	12
6. Macht, Einfluss und die Lobby	15
Marktordnung für Lobbyisten	
I. Die Ausgangslage	17
1. Lobby in der Demokratie: Legitim und funktional	17
2. Lobby in der Demokratie: Problematisch	18
2.1. Konkurrenz	18
2.2. Asymmetrie	19
2.3. Intransparenz	21
2.4. Die Nebengeschäfte der Abgeordneten	24
2.5. Der Drehtür-Effekt	27
2.6. Plattformen für Lobbyverdacht	30
2.7. Die öffentliche Wahrnehmung	36
2.8. Die Folgen für die Demokratie	38
3. Prämissen der Marktordnung für Lobbyisten	41
3.1. Ein Konsensprojekt	41
3.2. Ziele	43
3.3. Die normative Orientierung	43
3.4. Das Parlament im Mittelpunkt	44
3.5. Die Reichweite der Marktordnung	45
II. Die Eckpunkte	47
III. Begründung und Erläuterungen	52
1. Erläuterungen allgemeiner Grundzüge	52
1.1. Gegenstand	52
1.2. Ziel	52
1.3. Nutzen	52

1.4.	Leitbilder	52
1.5.	Ein demonstrativer Akt gegen Legitimationsdefizite	53
1.6.	Gleiches Recht für alle Interessen	53
1.7.	Transparenz	54
1.8.	Chancengleichheit	54
1.9.	Eine Bresche für die Interessenvertretung	55
1.10.	Sanktionen bei Verstößen	56
1.11.	Bürokratie und Technik	56
1.12.	Normativ konsistent und pragmatisch	57
1.13.	Grenzen der Marktordnung	57
2.	Begründung einzelner Elemente der Marktordnung	57
2.1.	Akkreditierte Lobbyisten	57
2.2.	Lobby- bzw. Transparenzregister	60
2.3.	Verhaltenskodex für Lobbyisten	62
2.4.	Transparenz der Einflussnahme auf die Gesetzgebung	63
2.5.	Begrenzung der Nebentätigkeiten von Abgeordneten	66
2.6.	Karenzzeiten für Amts- und Mandatsinhaber	71
2.7.	Verbot von Leihbeamten	78
2.8.	„Kanzleigesetze“ einschränken	83
2.9.	Einstellung des Regierungssponsorings	83
2.10.	UN-Konvention gegen Korruption	88
	Marktordnung für Lobbyisten: Zehn Thesen	89
	Anhang	
	Literaturverzeichnis	93
	Verzeichnis der Schaubilder, Tabellen und Übersichten	97
	Hinweise zu den Autoren	98

Vorbemerkung der Autoren

Amtierende und ehemalige Politiker beklagen immer häufiger den Einfluss von Lobbyisten auf die Gesetzgebung. Bundestagspräsident Norbert Lammert sieht einen „beträchtlichen Einfluss“ von Lobbyisten auf die Erarbeitung von Gesetzen und fordert, „dass die Lobbyisten dem Gesetzgeber nicht die Feder führen dürfen“.¹ Minister Norbert Röttgen beschreibt die Laufzeitverlängerung der Atomkraftwerke im Jahr 2010 als massiven, finanzstarken Lobbyismus.² Günter Grass fordert eine Bannmeile um das Parlament, um Lobbyisten fernzuhalten, und eine Karenzzeit von fünf Jahren für ausscheidende Politiker, bevor sie in die Wirtschaft wechseln.³ Das sind nur wenige Schlagzeilen aus der jüngsten öffentlichen Lobbydiskussion. Der Lobbyismus bedarf zeitgemäßer Regeln. Er bedarf der Ordnung. Die Öffentlichkeit verlangt es zunehmend lauter. Und es ist Ergebnis unserer Zusammenschau.

Wir danken unseren Interviewpartnern für die Kooperationsbereitschaft, das Hintergrundmaterial und vor allem für ihre Offenheit. Sie haben maßgeblich dazu beigetragen, ein

umfassendes Bild der vielfältigen Meinungen und Ansichten zum Lobbyismus zu erzeugen.

Besonders danken wir Professor Dr. Thomas Leif, der uns zu diesem Projekt inspirierte und der es kritisch begleitet hat.

Wir danken Dennis Räther, der mitgeholfen hat, das Material aufzubereiten.

Wir danken der Otto Brenner Stiftung. Sie hat es uns ermöglicht, diesem wichtigen politischen Thema auf den Grund zu gehen.

Die Studie gliedert sich in drei Teile. In Teil A stellen wir die Grundlagen vor, auf die wir bei der Entwicklung von Regeln für den Lobbyismus zurückgreifen: Presseschau, Parlamentsdebatten, Volkes Stimme, wissenschaftlicher Diskurs, Populärliteratur, Interviews. In einem Resümee schlagen wir einen pragmatischen Begriff der Lobby und des Lobbyismus vor und begründen die Rede von einer „Marktordnung“. In Teil B stellen wir Pro und Contra zu Vorschlägen für einzelne Regulierungsfelder vor. Dabei orientieren wir uns an den Überlegungen zivilgesellschaftlicher Organisationen, den einschlägigen Debatten, die im Deut-

¹ Interview mit Norbert Lammert in der Rheinpfalz am Sonntag, 15.08.2001, S. 2.

² Interview mit Norbert Röttgen in der NDR-Reportage „So teuer wie möglich – der Kampf der Atomindustrie“, gesendet am Mittwoch, 20.07.2011, 23:30 Uhr, Das Erste.

³ Rede in Hamburg auf der Jahrestagung der Journalistenvereinigung „Netzwerk Recherche“ zu deren zehnjährigem Bestehen, Süddeutsche Zeitung 151, 04.07.2011.

schen Bundestag geführt wurden, und unseren Interviewergebnissen. In der Printfassung fassen wir diese Grundlagen zu einer Lageanalyse zusammen, stellen die eigentlichen Eckpunkte der „Marktordnung für Lobbyisten“ vor und begründen sie. In diesem Arbeitsheft werden, nach der Einführung und der Klärung der Begriffe, insbesondere der Kern und das Ergebnis dokumentiert: die Marktordnung und ihre Be-

gründungen. Die ersten beiden Teile (A und B), die Grundlagen, sind, untergliedert in sieben gesonderte Kapitel, als eigenständige Texte in der Internetdokumentation zur Studie unter www.lobby-studie.de zu finden.

Berlin, im Oktober 2011

Andreas Kolbe, Herbert Hönigsberger,
Sven Osterberg

Inhaltsverzeichnis der Online-Teile A und B

A: Ein Überblick aus verschiedenen Perspektiven

1. Lobbyismus im medialen Diskurs – Ein Streifzug durch die vergangenen zehn Jahre
2. Lobby – Ein schillerndes Phänomen, ein schillernder Begriff
3. Lobbyismus in Literatur und wissenschaftlicher Debatte
4. Interviews und Ergebnisse

B: Die Diskussion der Regulierungsfelder

1. Regulierungsvorschläge aus der Zivilgesellschaft
2. Die parlamentarische Debatte
3. Auf einen Blick: Pro und Contra Regulierung in den Interviews

Die Teile A und B sind nur online zugänglich und nicht Teil des vorliegenden Arbeitsheftes. Auf der Website finden Sie außerdem **zusätzliches Material** zur Studie und zum Thema, **Reaktionen** zur Studie sowie Hinweise auf **Veranstaltungen**. Im **Forum** können Sie über die Studie und das Thema diskutieren, auch mit den Autoren. Die „Lobby-Studie“ im Netz :

www.lobby-studie.de

Einführung

Die Studie verfolgt eine praktische Absicht. Sie schlägt Regeln für den Lobbyismus in der Demokratie vor und liefert deren Begründungen. Sie argumentiert in hohem Maße normativ und beschreibt oder analysiert nicht nur. Sie sagt, was mit dem Lobbyismus in der Demokratie geschehen soll und was nicht. Damit unterscheidet sie sich von vornherein wesentlich von anderen Studien zum Thema. Die praktische Absicht prägt die Methodik. Die Studie legt nicht selbst wissenschaftliche Grundlagen, sondern greift auf verfügbare Grundlagen zurück. Dabei operiert sie allerdings mit einem weiten Blickwinkel. Sie wertet die Berichterstattung in den Printmedien der letzten zehn Jahre zum Thema Lobbyismus aus. Sie vergleicht den parlamentarischen Diskurs mit der politischen Alltagskommunikation über den Lobbyismus. Sie vergewissert sich der populären Lobbyliteratur und zieht wissenschaftliche Literatur zurate. Die wesentlichen Vorschläge zivilgesellschaftlicher Organisationen zur Bändigung des Lobbyismus werden gesichtet. Und diesen Überlegungen werden die Kernpunkte der Debatten gegenübergestellt, in denen die Abgeordneten des Deutschen Bundestages versucht haben, ihr Verhältnis zum Lobbyismus zu klären. Schließlich greift die Studie auf die Ergebnisse von über 40 Interviews mit Lobbyisten, Politikern und Wissenschaftlern zurück, die wir mit der Perspektive einer „Marktordnung für Lobbyisten“ geführt haben. Die Marktordnung und die Begründungen, die in diesem Arbeitsheft vorgestellt werden, stützen sich also auf be-

trächtliche Vorarbeiten.⁴ Wir unterstützen alle Forderungen nach mehr Transparenz. Und doch schlägt die „Marktordnung für Lobbyisten“ einen anderen Regulierungspfad ein. Sie regt an, bestimmte Praktiken – Nebentätigkeiten, Leihbeamte, Sponsoring – massiv zu regulieren, einzuschränken oder gänzlich abzustellen. Denn bereits auf dem gegenwärtigen Transparenzniveau wird eins immer deutlicher, was auch durch noch mehr Transparenz nicht mehr deutlicher werden könnte: Es sind diese Praktiken selbst, die Anstoß erregen und die die ganze Palette von Vermutungen und Verdächtigung über Lobbyeinflüsse auf die Politik nachgerade zwangsläufig befördern. Der fahrlässige Umgang der Politik mit dem Problem Lobbyismus und die mangelhafte Ordnung lobbyistischer Praxis werden zum Makel der Demokratie. Die Bundesrepublik ist keine Lobbyrepublik. Aber sie bietet das Bild einer tollpatschigen Republik, die den Eindruck erweckt, sie könnte in der Hand von Lobbyisten sein. Der Staat ist auch nicht gekauft. Aber die Politik ist so töricht zu suggerieren, er könnte käuflich sein. Die Bürger, der Souverän, benötigen nicht mehr Transparenz bei fragwürdigen Praktiken, sondern die Gewissheit, dass fragwürdige Praktiken abgestellt werden. In den Begründungen der Marktordnung zeigen wir, dass diese Praktiken sowohl fragwürdig als auch überflüssig sind und dass die Regulierung, Einschränkung oder Einstellung dieser Praktiken für die Demokratie nicht nur kein Verlust, sondern ein Gewinn sind.

⁴ Vgl. www.lobby-studie.de; Inhaltsüberblick siehe oben Seite 6.

Im Zentrum der „Marktordnung“ steht das Verhältnis der Profession der Lobbyisten zum Parlament. Wichtige Aspekte des Lobbyismus, der auf die Regierung zielt, werden auch thematisiert, aber längst nicht umfassend. Weitgehend ausgeblendet bleibt der ganze Bereich der Public Relations und Public Affairs, obwohl auch er – verdeckte, anonyme Kampagnen, undurchsichtig finanzierte Studien, veranlasste Medienberichte etc. – regelungsbedürftig ist. Ebenso wird das gewiss problematische Feld der Parteienfinanzierung durch Lobbyverbände und Unternehmen mit lobbyistischen Interessen nicht erörtert. Warum wir das Regelsystem schließlich „Marktordnung für Lobbyisten“ nennen, wird in einem eigenen Kapitel begründet, in dem wir als Resümee der Vorarbeiten einen pragmatischen Begriff des Lobbyismus entwerfen.

Ein tragfähiges Regelsystem, das tatsächlich ordnet, was es ordnen will, muss von allen Beteiligten – der Politik und den Lobbyisten aller Art, die im operativen Geschäft tätig sind – gewollt oder wenigstens akzeptiert werden. Um es zu entwickeln, setzen wir auf einen diskursiven Prozess. Mit Fröschen und Störchen kann man nicht über die Trockenlegung des Sumpfes verhandeln, heißt es. Das stimmt. Aber das ist das falsche Bild. Weil alle Akteure die gleiche Sprache sprechen, kann man den Komplex diskursiv zerlegen und aufarbeiten, wie unsere Interviews bestätigen. Und die Regulierung des Lobbyismus kann im Gegensatz zur Situation im Sumpf eine Win-win-Konstellation erzeugen. Parlament und Interessenvertretung können in die politische Kommunika-

tion und die Entscheidungsfindung noch mehr Rationalität einziehen. Durch mehr Transparenz, mehr Chancen für benachteiligte Interessen und einen klaren, unanfechtbaren Kommentar können beide auch Legitimität zurückgewinnen.

Bei der Beschäftigung mit dem Phänomen des Lobbyismus wird man allenthalben an Grundfragen erinnert, Grundfragen von Macht, Herrschaft, Einfluss und danach, wie es einflussreiche Kreise mit der Demokratie halten, nach dem Verhältnis von Politik und Ökonomie in Gesellschaften, die auf kapitalistische Weise ihren Reichtum produzieren und verteilen, und danach, wieweit die Demokratie den Primat der Politik gegenüber einer global operierenden kapitalistischen Ökonomie überhaupt noch etablieren und behaupten kann. Im Detail stößt man auf vielfältige problematische Aspekte der repräsentativen Demokratie der Bundesrepublik – von der Alimentierung der Abgeordneten und der Parteienfinanzierung bis hin zur Transparenz des parlamentarischen Prozesses und des Regierungshandelns. Diese Fragen sind nicht Gegenstand der Studie, aber sie schwingen immer mit.

Wir begreifen die Studie als Beitrag zu einer diskursiven Entwicklung detaillierter Regeln. Die Ergebnisse stellen wir unseren Gesprächspartnern und der Öffentlichkeit zur Verfügung. Der Politik möchten wir Anregungen zur parlamentarischen Beschlussfassung liefern.

Ordnen, was zu ordnen ist

Eine pragmatische Version des Lobbybegriffs

1. Lobby: Ein schillerndes Phänomen

Wer oder was ist die Lobby? Wer ist Lobbyist?
Was ist Lobbyismus?

Lobby – das ist ein schillerndes Phänomen und ein schillernder Begriff. Und „Lobby“ hätte es jedenfalls weitaus mehr verdient, Wort des Jahres zu werden, als dieses merkwürdige Kunstwort „Wutbürger“. Denn der Begriff ist wirklich in aller Munde, bei Parlamentariern ebenso wie bei Wutbürgern und in den Medien sowieso. Doch es ist ein Kreuz mit dem Begriff. Denn er ist mehrdeutig, bezeichnet vieles und dient vielen Zwecken. Die Lobby ist ein Ort ebenso wie Diskursfeld, Deutungsmuster, Kampfbegriff, Schimpfwort und Berufsfeld. Obwohl alle Welt über Lobbyismus redet und damit suggeriert, man wisse jeweils genau, was Lobbyismus ist, und meine dasselbe, ist die Lobby auch nach dem Versuch einer Zusammenschau eher ein schillerndes Phänomen geblieben. „Ihr Lobbyismusbegriff ist unscharf“, hat ein Mitglied des Bundestages seinen Kontrahenten in einer einschlägigen Parlamentsdebatte entgegengedonnert.⁵ Im alltäglichen Sprachgebrauch ist gleichermaßen, oft im selben Satz und in einem Atemzug, von „Lobby sein“ und „Lobby haben“ die Rede. Die Atomindustrie oder die Pharmabranche *sind* eine starke Lobby. Sie – und weitere Branchen und Verbände – haben Macht und Einfluss, viel oder vielleicht auch zu viel. Die Atomindustrie, die Pharmabranche und andere

haben aber auch eine Lobby. Ihnen stehen innerhalb und außerhalb von Parlament und Regierung Personen zur Verfügung, die sich ihre Interessen zu eigen machen: professionelle Lobbyisten im Umfeld, Abgeordnete und Ministerialbeamte im Inneren der politischen Institutionen – die „innere Lobby“. Weil der Begriff unscharf ist, kann es auch zur Verwirrung kommen: Jedermann kann als Lobbyist in eigener Sache gelten, hat aber keine Lobby.

Die Studie operiert deshalb mit einem pragmatischen Lobbybegriff. Dieser pragmatische Lobbybegriff ist insbesondere auch von der Notwendigkeit inspiriert, den Gegenstand einzugrenzen, um ihn für Regulierungsbemühungen überhaupt fassbar zu machen. Im Kern dieses pragmatischen Zugriffs werden Interessen und Interessenvertretung von Lobby und Lobbyismus unterschieden.

2. Lobbyismus und Interessenvertretung

Interessenvertretung bewegt sich auf zwei Ebenen, konzentriert sich auf zwei Handlungsfelder. Interessenvertreter versuchen einerseits, mittels diverser Kommunikationsstrategien Medien und Öffentlichkeit für die eigenen Interessen einzunehmen und ein Meinungsklima zu erzeugen, das den eigenen Anliegen gewogen ist. Interessenvertreter versuchen andererseits, auf verschiedenen Wegen direkt und unmittelbar auf Entscheidungsträger in Regierung, Parlament und Verwaltung Einfluss aus-

⁵ Dr. Stefan Ruppert, 17. Wahlperiode, 102. Sitzung, Berlin, Donnerstag, 07.04.2011.

zuüben. Das Spektrum der Methoden ist breit: Streiks, Demonstrationen und Protestaktionen; Kampagnen, deren argumentativer und organisatorischer Unterbau durch Forschungsinstitute, Thinktanks und PR-Agenturen bereitgestellt wird; Platzierung von Politikern aus den eigenen Reihen in Ämtern und Mandaten auf nationaler und europäischer Ebene; die Einschleusung von Vertrauensleuten in die Verwaltungen; strategische Allianzen auf allen Ebenen; Bündnisse örtlicher Amts- und Mandatsträger, Unternehmer, Betriebsräte und Gewerkschaftsfunktionäre, die die Arbeitnehmerschaft und Bevölkerung für lokale Interessen mobilisieren, etc.

Lobbyismus im engeren Sinn ist der Prozess, in dem Akteure die Interessen der eigenen Organisation oder gegen Geld die Interessen Dritter mit speziellen Mitteln vertreten. Lobbykontakte sind primär alle direkten Kontakte – persönlich, telefonisch, schriftlich per E-Mail, SMS, Fax oder postalisch – mit Mandatsträgern und Mandatsträgerinnen, Ministerialbeamten sowie Abgeordneten-, Fraktionsmitgliedern und -mitarbeiterinnen, die zum Ziel haben, Einfluss auf die Politik zu nehmen oder politische Informationen zu sammeln. Lobbyismus zielt direkt auf die Politik und Politiker, er agiert bilateral und meist unbehelligt, nichtöffentlich und in kleinen informellen Kreisen. Ein wenig hat sich mittlerweile die Tür allerdings geöffnet. Manche Akteure drängen an die Öffentlichkeit und sind öffentliche Personen geworden. Große Teile des operativen Geschäfts aber sind nichtöffentlich geblieben.

Spezialdisziplin der Interessenvertretung

Diese analytische Trennung fasst Interessenvertretung als den allgemeinen Oberbegriff, der die grundlegende strategische Dimension umgreift. Interessenvertretung funktioniert nicht ohne Lobbyismus. Lobbyismus ist Teil der Interessenvertretung, aber Interessenvertretung ist mehr als Lobbyismus. Lobbyismus ist ein apartes, spezifisches Element der Interessenvertretung, eine Spezialdisziplin, das taktische Vorgehen auf einem bestimmten Operationsfeld, eben unmittelbar gegenüber der Politik. Der ehemalige Präsident des GPRA, des Wirtschaftsverbands führender Public-Relations-Beratungsunternehmen Deutschlands, Dieter Schulze van Loon, definiert Lobbying aus der Sicht seiner Praxis so: „Lobbying wirkt auf die Entscheidungsprozesse von Politik und öffentlicher Verwaltung durch Information und Dialog ein. Der Lobbyist baut ein Netzwerk an Kontakten im Umfeld entscheidungstragender Kreise auf und nutzt es für einen ständigen Dialog mit Entscheidungsträgern und -vorbereitern. Entscheidungen auf politischer Ebene sollen beeinflusst, herbeigeführt oder verhindert, beschleunigt oder verzögert werden“ (Schulze van Loon 2005).

Der Unterscheidung von Interessenvertretung und Lobbyismus entspricht auch eine Differenzierung auf der Akteursebene. Die Vorstände großer Unternehmen treten als Lobbyisten der eigenen Sache auf, aber nicht ständig und überwiegend; sie sind keine Lobbyisten. Aber sie beschäftigen ein Heer bezahlter Lobbyisten, d. h. Spezialisten, die ihrer Sache dienen. Sinn ergibt es, die geballten Interessen einer Branche und ihre Artikulation durch Bran-

chenverbände als „Lobby“ zu bezeichnen. Aber wenn die Spitzen von BDA und BDI oder auch des DGB oder der IG Metall mit der Kanzlerin reden, bedarf es keiner Vermittlung durch Lobbyisten mehr, wird die Dolmetscherleistung der Lobbyisten, die man dafür bezahlt, nicht mehr gebraucht. Dann treten die Repräsentanten, die Personifikationen wesentlicher ökonomischer und sozialer Interessen als Lobbyisten in eigener Sache der mehr oder weniger authentischen Personifikation des mehr oder minder fiktiven Gemeinwohls unmittelbar gegenüber.

Die Unterscheidung zwischen Interessenvertretung und Lobbyismus, die begriffliche Hierarchisierung und die Fassung des Lobbyismus als Teil des Ganzen Interessenvertretung, betont die Besonderheiten lobbyistischer Aktivitäten. Die analytische Differenzierung stellt auch die Legitimitätsfrage in Rechnung. Interessenvertretung ist vom Grundgesetz ausdrücklich gewollt. Die Blüten, die der Lobbyismus im operativen Geschäft treibt, jedoch gewiss nicht. Aber die Unterscheidung von Interessenvertretung und Lobby wertet „Lobby“, „Lobbyismus“ und „Lobbyist“ nicht und benutzt sie auch nicht als Kampfbegriffe. Und sie ist auch sinnvoll, wenn das besondere Interesse der Ordnung, der Regulierung des Lobbyismus gilt. Mit dem Lobbyismus, der direkt auf die Politik zielt, ist das Regulierungsfeld umrissen. Nimmt man das Problem der „Leihbeamten“ als Regulierungsfeld in den Blick, dann verharmlost der Begriff des Lobbyismus allerdings sogar, sollten tatsächlich abhängig beschäftigte Mitarbeiter aus großen Unternehmen und Lobbyverbänden in größerer Zahl und

über längere Zeit an Behördenschreibtischen Platz nehmen. Wer braucht noch die Lobbyhalle, wenn man ins Innere der Ministerien vorstoßen kann, die die Gesetze erarbeiten?

3. Der Bürger als Lobbyist

Dass jeder Bürger Lobbyist in eigener Sache sein soll, gehört zu den semantischen Manövern, mit denen die Branche ihr Tun verharmlost. Ein Bürger, der mit seinem Abgeordneten spricht, ist so wenig Lobbyist wie einer, der für oder gegen etwas demonstriert. Bürger, die ihre Alltagsnöte ihren Wahlkreisabgeordneten vortragen, betreiben ebenso wenig Lobbyismus wie andere, die ihr Demonstrationsrecht wahrnehmen. Sie tun dies als Bürger, gelegentlich und nicht von Berufs wegen. Sie stehen auf niemandes Payroll. Ihr wesentliches Instrument, um direkt an die Politik heranzutreten, ist das Petitionsrecht. Lobbyisten dagegen sind Akteure, die professionell im Interesse eines Unternehmens, eines Verbandes, einer Organisation etc. als Angestellte oder im Auftrag gegen Honorar mit dem Ziel der konkreten Beeinflussung von Politik oder öffentlicher Meinung im politischen und medialen *Umfeld* agieren: also Verbände, Gewerkschaften, Unternehmen, Public-Affairs-Agenturen und auch Nichtregierungsorganisationen. Denn gewiss betreibt auch LobbyControl Lobbyismus, nämlich für mehr Transparenz und schärfere rechtliche Regelungen.

4. Der Lobbyist als Politikberater

Nicht wenige Lobbyisten okkupieren den Begriff Politikberatung für ihre Aktivitäten, weil er positiver besetzt zu sein scheint. Und nicht wenige Politiker messen lobbyistischen Informationen Beratungsqualität zu. Dadurch ist eine Grauzone zwischen Politikberatung und Lobbyismus entstanden. Infolgedessen ist eine scharfe analytische Differenzierung und politische Unterscheidung von Lobbyismus und Politikberatung vorzunehmen.

Politikberatung dient dem umfassenden und stets wachsenden Wissens- und Informationsbedarf der Politik, um diskursiv konsensuale Lösungen identifizierter Probleme zu erzeugen. Lobbyismus ist die interessierte Intervention von Personen, gesellschaftlichen Gruppen, Unternehmen und ökonomischen Clustern etc. in diesen Prozess, um ihre Interessen durchzusetzen. Politikberatung dient der Selbstbehauptung des politischen Systems in der „Systemkonkurrenz“ mit Ökonomie, Medien und Wissenschaft um die Etablierung hegemonialer Muster von Weltdeutung und gesellschaftlicher Sinnstiftung. Politikberatung unterstützt die Politik in der Konkurrenz um die Durchsetzung des Politischen als dominierender Steuerungslogik. Sie dient der Aufrechterhaltung des Primats der Politik und der Stärkung der Demokratie. Lobbying, Lobbyarbeit, Lobbyismus dienen der Durchsetzung spezifi-

scher, mehr oder weniger dem Allgemeinwohl dienlicher besonderer Interessen. Wenn trotzdem der Vermengung von Politikberatung und Lobbyismus Rechnung getragen werden muss, dann mit der Formel: Politikberater sind „Lobbyisten der Demokratie“.⁶ Zu den Aufgaben der Politikberatung gehört, die Politik auf verdeckte Einflussnahme aufmerksam zu machen und ihre Resistenz gegen illegitime Einflüsse zu erhöhen.

5. Die Lobby als Markt und dessen Ordnung

Das Geschäft der Lobbyisten, auf seinen rationalen und funktionalen Kern reduziert, ist Information: Zum einen Information der politischen Entscheidungsträger über die eigenen Interessen – einschließlich aller Informationen darüber, was passiert und was man zu tun gedenkt, wenn den eigenen Interessen nicht entsprochen wird. Zum anderen die Sammlung von Informationen über politische Vorgänge, die für die eigene Organisation und ihre Interessen wichtig werden könnten. Das ist nicht nur legitim, sondern in einer pluralen Gesellschaft mit repräsentativer Demokratie auch nützlich, gewünscht, funktional. Selbst Drohungen liefern der Politik nützliche Informationen. Doch weil dem, was Lobbyisten tun, dem Lobbying, in der öffentlichen Wahrnehmung etwas Anrüchiges, Unappetitliches, Unanständiges und

6 Zur Entwicklung der Grauzone zwischen Politikberatung und Lobbyismus sowie zur Problematik der begrifflichen und sachlichen Abgrenzung und Verwischung von Differenzen vgl. Heinze 2009; vgl. auch das Nautilus-Papier „Was ist gute Politikberatung?“ (Hasenritter u. a. 2007).

letztlich auch Undemokratisches anhaftet, verschwindet dahinter die funktionale Informationsleistung. Dass Interessenvertretung und ihre informationelle Dimension zu Recht in den Geruch illegitimer Vorteilsnahme und Übervorteilung, verdeckter Einflussnahme und Privilegierung von Einzelinteressen bis hin zum Verdacht von Korruption, Bestechung, Erpressung geraten ist, scheint der ein oder andere Skandal zu bestätigen – was die Interessenvertretung *in toto* delegitimiert. Dies wiederum nützt weder der Gesellschaft noch der Demokratie.

Die Vorstellung vom Markt für Informationen ist für den funktionalen Kern lobbyistischer Aktivitäten angemessen. Die Marktanalogie operiert mit Kategorien, die für Akteure gelten, die auf Märkten handeln.⁷ Der Kern der lobbyistischen Praxis ist das interessen geleitete Angebot von Informationen durch konkurrierende Interessenvertreter zur Beeinflussung politischer Entscheidungen sowie die Nachfragekonkurrenz um die beste Zugangsmöglichkeit zu Informationen über den politischen Prozess. Die angebotenen Informationen konkurrieren auf einem Markt von Informationen mit anderen Informationen um die Aufmerksamkeit der Abnehmer Öffentlichkeit und Politik. Die politischen Entscheidungsträger als Nachfrager nach Informationen sind daran interessiert, einen möglichst breit entfalteten und transparenten Informationsmarkt vorzufinden, der die ge-

sellschaftlichen Interessenlagen abbildet und alle entscheidungsrelevanten Informationen bereithält. Insbesondere müssen politische Entscheidungsträger, die auf die Steigerung des Sozialprodukts angewiesen sind, weil sie es zu Teilen umverteilen, an allen Informationen interessiert sein, die über Trends, Tendenzen, Ambitionen und Stimmungen des ökonomischen Systems Auskunft geben, welches das Sozialprodukt generiert. Umgekehrt werden die Parteienkonkurrenz und die Konkurrenz zwischen Regierung und Opposition auf dem Markt für Informationsaustausch durch die Konkurrenz um die optimale Streuung der eigenen Informationsangebote fortgesetzt. Politische Parteien und ihre Fraktionen im Parlament sind daran interessiert, ihre „Botschaften“ über gewogene Medien, geneigte Journalisten und Vertreter der verschiedensten Interessengruppen möglichst schnell, breit und zielgenau zu platzieren. Lobbyisten wiederum versuchen, sich nicht nur spezielle Informationen über das jeweilige Interessengebiet zu verschaffen, sondern dies auch früher, präziser und detailgenauer als die Konkurrenten zu tun (*siehe Abbildung 1, nächste Seite*).

Konkurrenz der Informationen

⁷ Für die Jünger Luhmanns: Der Meister spricht vom Beratungssystem als einem besonderen, sich ausdifferenzierenden System, dessen funktionale Leistung die „strukturelle Koppelung“ zwischen Systemen, z. B. Politik und Wissenschaft, ist (Luhmann 2000: 393 ff.). Die Formel ist auf das Lobbysystem übertragbar. Der Lobbyismus kann als ein *System struktureller Koppelung* gedeutet werden, als gesellschaftliches Subsystem, dessen funktionale Leistung darin besteht, die Kommunikation zwischen geschlossenen Systemen mit eigenen Programmen und Codes zu ermöglichen, vor allem auch die Kommunikation zwischen Wirtschaft und Politik.

► Abbildung 1:

Der Markt für politischen Informationsaustausch

	Lobbyisten	Parlament
Anbieter von Information	<ul style="list-style-type: none"> ■ Informieren das Parlament über ihre konkurrierenden Interessenlagen und ihre Positionen zu verschiedenen Sachfragen. ■ Liefern Detailinformationen für einzelne Gesetzesvorhaben. ■ Üben Druck aus oder machen Versprechungen. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Informiert Interessenvertreter durch sein allgemeines Informationsangebot. ■ Fraktionen und einzelne Parlamentarier lancieren gezielt Informationen. ■ Übt Druck aus oder macht Versprechungen.
Nachfrager von Information	<ul style="list-style-type: none"> ■ Wollen wissen, was die Politik vorhat. ■ Wollen an Informationen herankommen, die andere nicht haben. ■ Wollen sich einen Informationsvorsprung gegenüber Konkurrenten verschaffen. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Will die Probleme der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen kennenlernen. ■ Will über die neuesten gesellschaftlichen Entwicklungen informiert werden. ■ Seine Fraktionen wollen sich einen Informationsvorsprung gegenüber der Konkurrenz, seine Abgeordnete gegenüber Kollegen verschaffen. ■ Seine Fraktionen suchen nach Bündnispartnern unter den Interessenvertretern für eigene Vorhaben.

Quelle: eigene Darstellung

6. Macht, Einfluss und die Lobby

Die populäre bis populistische Lobbykritik vor allem in der politischen Alltagskommunikation verkürzt häufig die Problematik der – systemnotwendigen – strukturellen Verflechtung von Politik und Ökonomie in Gesellschaften, die auf kapitalistische Weise und für den Weltmarkt produzieren. Obwohl die Lobbykritik mit dramatischer Geste vorgetragen wird, entdramatisiert und banalisiert sie oft sogar die komplexen realen Machtkonfigurationen und das Verhältnis zwischen Politik und Ökonomie. Die realen Machtkonfigurationen und lobbyistischen Einflussnahmen auf politische Entscheidungen, wer Lobby ist und wer eine Lobby hat, sind zu unterscheiden. Oligopolistische Marktstrukturen, Zentralisation und Konzentration von Kapital in immer größeren Einheiten, die allein ob ihrer Größe – sei es im Industrie- oder Finanzsektor – systemische Relevanz gewonnen haben, die Aneignung immer größerer Anteile an den natürlichen Ressourcen und die Verfügung über sie, schließlich die Fesselung von Millionen Menschen in der Lohnabhängigkeit: Das sind die Quellen von Vetomacht und damit die eigentlichen Quellen von Lobbymacht. Die einfache Gegenüberstellung von Lobby und Politik suggeriert, ökonomische Interessen müssten sich von außen einen „neutralen“ Staat ständig erst gefügig machen, und verkürzt damit die konkreten Abhängigkeiten zwischen Ökonomie und Politik. Wirkungsmächtiger Lobbyismus hat reale wirtschaftliche Macht und gesellschaftlichen Einfluss zur Voraussetzung. Einfluss entsteht nicht durch Lobbyismus, Ein-

fluss wird durch Lobbyismus transportiert, kanalisiert und auf die wesentlichen Adressaten fokussiert. Die Ökonomie hat in Gesellschaften, die auf kapitalistische Weise produzieren, fundamentalen Einfluss, ohne Einfluss nehmen zu müssen. Sie beeinflusst politische Entscheidungen, ohne Politiker beeinflussen zu müssen. Denn die Politik ist grundsätzlich im Interesse aller gut beraten, die Interessen der Ökonomie wegen deren Systemrelevanz und Sanktionsmöglichkeiten mit Blick auf Güterversorgung, Arbeitsplätze und Steuereinnahmen jederzeit zu antizipieren und im Großen und Ganzen zu berücksichtigen. Die lobbyistische Einflussnahme folgt tatsächlicher ökonomischer und gesellschaftlicher Macht. Umgekehrt sind Lobbyisten letztlich nur so stark wie die Interessen, die sie vertreten. Lobbyisten sind spezialisierte Kommunikatoren mehr oder weniger mächtiger Interessen, aber sie repräsentieren deren Macht nur. Ihr Einfluss reicht lediglich so weit wie das Sanktionspotenzial der Interessen, die hinter ihnen stehen. Lobbyisten sind das Sprachrohr, die Flüstertüten und Einflüsterer diverser konkurrierender Netzwerke, Cluster und politisch-industrieller Komplexe, in denen ökonomische und politische Interessen – teils seit Jahrzehnten – verflochten oder gar verschmolzen sind. Populäre Begriffe wie „Filz“ und „Klüngel“ umschreiben die hohe Verdichtung und die massiven Verflechtungen zwischen Wirtschaft und Politik oft besser als manche grobschlächtige und oberflächliche Kritik lobbyistischer Einflussnahme von außen. Der Einfluss von Lobbyisten hängt andererseits letztlich und auf Dauer weder an ausgetüftelten

Kampagnen und am eingesetzten Geld noch an den Medien. Trotz allen raffinierten kommunikativen Aufwands können Lobbyisten die Politik nur begrenzt und zeitweilig mit vereinseitigenden Informationen überschütten, die die diskursiv von Politik, Verbänden, Medien und Wissenschaft ermittelbaren Problemlagen verzeichnen und verzerren. Die realen Dimensionen und die historisch-gesellschaftliche Bedeutung der Problemlagen hingegen, denen das lobbyistische Interesse gilt, konstituieren auf Dauer Macht und Einfluss.

Nach wie vor sind die politischen Parteien ein zentraler Raum, in dem sich die Basiseinheiten der gebündelten Interessen zu größeren Einflusskonglomeraten formieren. Die Türen bestimmter Parteien stehen bestimmten Interessen qua Ideologie und Programm von vornherein offen. Die Union war von Anfang an *die*

Atompartei. Und die Grünen sind *die* Partei der Ökologie und der regenerativen Energien. Die SPD ist die Partei aller sozialen Belange und die FDP die Partei der wirtschaftlichen Freiheit. Die jeweiligen Lobbyisten müssen ihre Aufmerksamkeit nicht auf die Parteien mit kongruenten Interessen konzentrieren. Sie stehen allenfalls für Ratschläge im Detail zur Verfügung und sind die erste Adresse für die neuesten Informationen aus dem politischen Raum. Sie werden auf Entwicklungen vorbereitet und vorgewarnt. Die Lobbyisten müssen sich vor allem immer den Parteien, Fraktionen und Abgeordneten widmen, die ihren Anliegen und Vorhaben nicht von vornherein programmatisch und ideologisch offen gegenüberstehen, sondern deren Überzeugungen ins Wanken gebracht, ja zersetzt werden müssen.

Marktordnung für Lobbyisten

I. Die Ausgangslage

1. Lobby in der Demokratie: Legitim und funktional

Lobbyismus ist legitim – ob sich Einzelne oder viele, Unternehmen, Nichtregierungsorganisationen (NGOs), Verbände oder Gewerkschaften zu Wort melden. Die Vertretung noch so spezifischer, besonderer und einseitiger Interessen im Rahmen der Werteordnung des Grundgesetzes ist nicht nur zulässig, sie steht unter dem Schutz der Verfassung. Die ungehinderte Interessenvertretung kann beträchtliche Teile des Grundrechtskatalogs für sich ins Feld führen: Artikel 2 (Persönlichkeitsentfaltung), Artikel 3 (Gleichheit vor dem Gesetz), Artikel 5 (Meinungsfreiheit), Artikel 6 (Versammlungsfreiheit), Artikel 9 (Koalitionsfreiheit) und Artikel 12 (Berufsfreiheit). Das hat Gewicht und verleiht auch dem Lobbyismus als geheimnisumwitterter Spezialdisziplin der Interessenvertretung Dignität. Interessenvertretung und Lobbyismus sind Bestandteil einer pluralen Gesellschaft und der Demokratie.

Lobbyismus ist funktional. Lobbyisten stellen der Politik Informationen – einseitige zwar, aber notwendige – zur Verfügung. Findet ein offener Austausch interessen geleiteter Positionen statt, ist auch einseitige Information informativ. Kontroverse Positionen ergeben das ganze Bild. Lobbying kann den Grad der Informiertheit der Politik heben. Die Politik hat aber ein Interesse daran, dass Interessen gebündelt werden. Bündelung von Interessen durch Zusammenschlüsse macht die Interessenvertretung übersichtlicher und führt der Politik die gesellschaftliche Relevanz von Interessen vor

Augen. Informatives Lobbying kann die Interessenvertretung schnell und zielgenau adressieren. Das erleichtert und verkürzt den Interessenausgleich und die politische Entscheidungsfindung. Der Lobbyismus kann die Kosten der Entscheidungsfindung und der Entscheidungsimplementation reduzieren. Kostspielige Kampagnen und aufwendige Massenproteste können durch kluges Lobbying *ex ante* ebenso vermieden werden wie handwerkliche Fehler der Gesetzgebung und langwierige Evaluierungen unzulänglicher Gesetze. Sachgerechter Lobbyismus ist Teil einer Politik, die Probleme antizipiert, Konflikte frühzeitig erkennt und bereinigt. Parlament und Regierung können sich und dem Steuerzahler zumindest zum Teil teure und zeitraubende Bemühungen zur Beschaffung politisch relevanter Informationen ersparen, da für viele Kosten der Informationsbereitstellung die Lobbyisten aufkommen. Das ist im allgemeinen Interesse.

Im Zentrum der politischen Suche nach Konsens und Kompromiss steht in der Demokratie der Versuch, Einzelinteressen, kollektive Interessen und allgemeines Wohl zur Deckung zu bringen. Politik ist Interessenausgleich. Im Widerstreit der Interessen erweisen sich Funktionalität und Legitimität des Lobbyismus. Allerdings unterscheiden sich die jeweiligen inhaltlichen Ziele sowohl quantitativ als auch qualitativ. Während Umweltverbände und NGOs ihre Legitimation auf den Anspruch gründen, das Gemeinwohl zu verwirklichen, beziehen ökonomische Interessen ihre Legitimität aus der grundsätzlichen Legitimität von Interessenvertretung. In der politischen Debatte ist

es ein Unterschied, ob eigene ökonomische Interessen respektive die von Aktionären vertreten oder Gelder für Kampagnen akquiriert werden, die die Umweltproblematik und damit Gattungsinteressen in das Bewusstsein rücken. Auch das unternehmerische Interesse mit dem Gemeinwohl zu verknüpfen gehört zum semantischen Arsenal großer Verbände, die auf die volkswirtschaftliche und gesellschaftliche Relevanz von Schlüsselindustrien, wichtigen Branchen und großen Unternehmen verweisen können. Das zeitgenössische Schlag- und Schlüsselwort ist *Systemrelevanz*. Die vordergründige Verknüpfung gesellschaftlicher Prosperität mit dem Wohlergehen eines Unternehmens oder einer Branche verschleiert aber nicht selten eigensüchtige ökonomische Motive einer Minorität von Eigentümern und Aktionären. Gewerkschaften und Sozialverbände, große Mitgliederorganisationen mit einem allgemeinen Interessenvertretungsauftrag, oder Umweltorganisationen mit dem Allgemeinwohlthema *par excellence* (Gattungsrettung, Umweltschutz, Ressourcenschonung etc.) können die Allgemeinwohlorientierung oft mit höherem Recht und in weitaus mehr Fällen reklamieren als einzelne Unternehmen. Aber auch sie müssen sich dem Vorhalt, nur besondere Interessen zu vertreten, stellen.

2. Lobby in der Demokratie: Problematisch

2.1. Konkurrenz

Verbände-, Branchen- und Unternehmenslobbyismus in Deutschland ist ein Instrument, mit dem Wettbewerber auf Märkten für Produktionsfaktoren und Produkte ihre Interessen im politischen Raum verfolgen. Sie machen ihre allgemeinen und oft gemeinsamen Vorstellungen von den Grundprinzipien der Marktregulierung ebenso geltend wie besondere Ansprüche an diese Regulierung, die aus ihren jeweiligen besonderen Interessen folgen. Wie in jeder Konkurrenz ist jedes Mittel zur Vorteilsnahme und Übervorteilung recht, solange es nicht verboten ist und man nicht erwischt wird. Der Lobbyismus ist die Verlängerung der Konkurrenz aus den Märkten in den politischen Raum. Er folgt denselben Triebkräften. Eine Gesellschaft, die Markt und Konkurrenz akzeptiert, muss den Lobbyismus als Teil von Konkurrenz und Wettbewerb akzeptieren. Der Kern des Problems ist aber nicht die Konkurrenz der Lobbyisten, sondern die Konkurrenz der ökonomischen Einheiten, der politisch-ökonomischen Machtzusammenballungen, der strategischen Allianzen, die sie hervortreibt.

Konkurrenz ist eine ambivalente Triebkraft. Sie ist Stimulans und Zwang zugleich. Marktwirtschaft als Ordnungskonzept gibt es, weil wildwüchsige und ungeordnete Konkurrenz das volkswirtschaftliche Optimum, das einer Gesellschaft möglich wäre, nicht zu erzeugen vermag. Konkurrenz erzwingt nicht nur die permanente Modernisierung und Kostensenkung,

die ihr zugeschrieben wird. Wer im unternehmerischen Existenzkampf überleben will, greift im Zweifelsfall zu jeder Art von unlauteren, illegitimen, illegalen und kriminellen Mitteln, die Erfolg versprechen. Ebenso tun das alle, die an die Spitze kommen wollen. Vorteilsnahme und Übervorteilung sind allgegenwärtiges Grundprinzip. Das ist beim Lobbyismus nicht anders. Der Lobbyismus kann sich seinerseits ein anderes Konkurrenzphänomen zunutze machen: die Konkurrenz von Regierung und Opposition, die Parteienkonkurrenz ebenso wie die Konkurrenz einzelner Politiker, deren persönliche Ambitionen, das Lechzen nach Aufmerksamkeit und Ansehen, das Bedürfnis, wahrgenommen zu werden, aber auch das banale Interesse an persönlicher Bereicherung.

Die Marktwirtschaft als Ordnungskonzept, die im Interesse aller Marktteilnehmer ungezügelter Konkurrenz zu fairem Wettbewerb ordnet, scheidet immerhin, was alle Konkurrenten dürfen und was niemandem gestattet ist. Das ist geordnete Konkurrenz, eben Wettbewerb. Durch den geordneten Wettbewerb rücken die Verheißungen allgemeiner Wohlfahrt durch den Markt immerhin näher.

Der Lobbyismus, der sich in der Berliner Republik breitmacht, ist jüngerer Datums. Er ist weniger geordnet als der Wettbewerb auf älteren Märkten für Produkte und Produktionsfaktoren mit einer langen Ordnungstradition. Neuere Entwicklungen, die von der Konkurrenz in der europäisierten und globalisierten Ökonomie stimuliert wurden, haben die geltenden

Übereinkünfte ausgehöhlt. Zwar erbringt das Lobbysystem funktionale Leistungen. Aber die einzelnen Lobbyisten sind auf Vorteile im Wettbewerb um die Durchsetzung ihrer Interessen aus. Manifeste Hinweise auf Fehlentwicklungen und Wildwuchs liegen vor. Dieser Wildwuchs entsteht aus der Konkurrenz. Er ist systemisch bedingt, keine Rand- oder Begleiterscheinung, sondern ein dauerhaftes, inhärentes, immer wieder einzuhegendes Phänomen. Deshalb beschäftigt die Öffentlichkeit, die Interessenvertretung selbstredend akzeptiert, kontinuierlich die Frage, was im direkten Kontakt zwischen Lobbyisten und Politikern zulässig ist.

2.2. Asymmetrie

Die aktuellen Koordinaten, innerhalb deren sich das Lobbysystem in Deutschland aufspannt, verweisen auf ein Problem: den massiven Überhang der Vertretung ökonomischer Interessen. Es existieren etwa 13.900 Verbände, von denen rund 8500 hauptamtlich geführt werden (Löschke 2007: 126). Über die Hälfte davon vertreten ökonomische Interessen, etwa 1000 haben ihren Sitz in der Hauptstadt. Mehr als 5000 Interessenverbände verfolgen politische Interessen (Pöttsch 2009). Interessenverbände mit bundespolitischen Anliegen sind in der „öffentlichen Liste über die Registrierung von Verbänden und deren Vertretern“, dem „Lobbyregister“ des Deutschen Bundestages, aufgeführt, das ständig aktualisiert wird. Derzeit sind darin 2110 Verbände registriert,⁸ wobei

⁸ Stand 28.04.2011.

Unternehmensrepräsentanzen, Agenturen und Anwaltskanzleien nicht enthalten sind. Die Zahl der Repräsentanzen großer Unternehmen und der Dienstleister, die ihnen zur Verfügung stehen, ist seit 1998 in Berlin immens gewachsen. Die Gewerkschaften verfügen in Berlin demgegenüber über die acht Verbindungsstellen der Einzelgewerkschaften und die Verbindungsstelle des DGB. Deren Mitarbeiterzahl ist allein im Vergleich zu den Mitarbeiterzahlen der Repräsentanzen der großen Unternehmen und Unternehmensverbände verschwindend gering.⁹ 173 Abgeordnete im Bundestag sind Mitglieder einer Einzelgewerkschaft, 24 davon waren bzw. sind hauptamtlich tätig. Gewerkschaftsvorsitzende sitzen seit zwei Legislaturperioden nicht mehr im Bundestag (Hönigsberger 2008).

Die Struktur der Verbände und der Lobbyorganisationen, vor allem der Personaleinsatz und die verfügbaren Mittel für lobbyistische Aktivitäten spiegeln strukturelle gesellschaftliche Ungleichheiten wider: zwischen Kapital und Arbeit, zwischen Beschäftigten und Sozialleistungsempfängern, zwischen Ökonomie und Ökologie. Zunehmend problematisch für Praxis und Bild des Lobbyismus werden ungleich verteilte finanzielle Ressourcen für die lobbyistische Intervention, die schlichte Überzahl der wirtschaftsnahen Berliner Büros und ihres Personals, die Abkopplung lobbyistischer Einmischung seitens ökonomisch potenter Akteure von der offenen diskursiven demokratischen Entscheidungsfindung in den eigenen Verbän-

den wie im Parlament. Umso eigentümlicher mutet an, wenn gut organisierte und finanziell potente Interessengruppen die öffentliche Resonanz auf die Lobbyarbeit zivilgesellschaftlicher Gruppen beklagen und eine ausgewogene Interessenvertretung und Einflussnahme aller Schichten auf den politischen Prozess einfordern. Diese formal defensive Argumentation aus einer strukturellen Vorteilsposition heraus ist selbst lobbyistische Intervention gegenüber der Öffentlichkeit. Sie spiegelt aber auch die Tatsache wider, dass Geld und Personal allein keine Erfolgsgaranten sind.

Die Gewerkschaften – immer noch große Mitgliederorganisationen – beispielsweise vertreten allgemeine Arbeitnehmerinteressen und nicht nur Mitgliederinteressen. Einzelne Unternehmen oder Unternehmensgruppen und ihre Lobbyisten vertreten in aller Regel Eigentümerinteressen, im Fall großer Aktiengesellschaften in Streubesitz auch diejenigen eines größeren Eigentümerkreises, aber nur jeweils bedingt und im Einzelfall zugleich die Interessen ihrer Beschäftigten. Der faire und allgegenwärtige Ausgleich dieser konträren Interessen gerät durch die wachsende Dominanz der Kapitaleseite zunehmend in Gefahr. Verbände und Organisationen, die – wie die Gewerkschaften – ortsgebundene Interessen vertreten, sehen sich nicht nur aufgrund der Globalisierung gegenüber dem flexibleren und beweglicheren Kapital, das weltweit zu operieren vermag, in die Defensive gedrängt. Aufgrund der wachsenden ökonomischen Potenz

Fairer Interessenausgleich unter Druck

⁹ Eine ältere Schätzung (Politik & Kommunikation, Mai 2003, S. 40 f.) kommt auf insgesamt ca. 50 Mitarbeiter.

einzelner Unternehmen und der ökonomischen Ressourcen, die sie für Interessenvertretung mobilisieren können, geraten sie auch machtpolitisch ins Hintertreffen.

Diese und weitere strukturell asymmetrische Grundkonfigurationen werden auf dem Markt der Informationen reproduziert und verstärkt. Machtungleichgewichte und entsprechend asymmetrisch verteilte lobbyistische Start- und Erfolgsbedingungen sind aber auch zwischen Unternehmen einer Branche sowohl im engeren (VW, Opel) als auch im weiteren Sinn (Atomindustrie, Windenergieproduzenten), zwischen Branchen (Bergbau, Werften, Automobil) oder innerhalb eines so komplexen Handlungsfeldes wie dem Gesundheitswesen (Kassen, Krankenhäuser, Ärzte, Pharmaindustrie, Patienten) zu registrieren. Diese Ungleichgewichte und Asymmetrien schränken die funktionale Leistung des Lobbysystems als Anbieter von Informationen ein. Sie benachteiligen – wie auf jedem Markt – die schwächeren Akteure und die Nachfrageseite, gefährden damit aber die gesamte Funktionsweise dieses Marktsegments. Die Politik wird möglicherweise von entscheidungsrelevanten kontroversen Informationen abgeschnitten, von anderen überwältigt, so oder so desinformiert und muss entsprechend den eigenen Aufwand der Informationsbeschaffung und -bewertung erhöhen. Dies erhöht die Kosten und den Zeitaufwand der Entscheidungsfindung, verzögert den Prozess des Interessenausgleichs und die Reaktionen auf Problemlagen.

2.3. Intransparenz

Neben der ungleichgewichtigen und asymmetrischen Interessenvertretung ist ein zweites Hauptproblem die Intransparenz, die undurchsichtige, klandestine, verdeckte Interessenvertretung. Intransparenz ist in den verschiedenen strategischen Kalkülen und Szenarien des operativen Lobbyistengeschäftes ein wichtiger Faktor. Er wird bewusst eingeplant. Aber nicht nur Lobbyisten, auch Parlament und Regierung sind aus unterschiedlichen Gründen an Intransparenz interessiert. Insofern handelt es sich um ein allgemeines, ein gemeinsames Interesse, gibt es eine Interessenskongruenz zwischen Politik und Lobbyisten. Intransparenz ist für jede Interessenvertretung, die sich aufs Parlament und die Regierung fokussiert, ein probates Mittel einseitiger Vorteilsnahme. Zwar ist Intransparenz keine notwendige Bedingung des Lobbyismus, aber eine allseits geschätzte. Sie ist praktisch. Sie vor allem verspricht den kleinen Vorteil in der Interessenkonkurrenz.

So manche lobbyistische Einflussnahme steht und fällt mit der vertraulichen, aber glaubwürdigen Versicherung oder gar Drohung, über die Mittel, die Vetomacht und die Sanktionsmöglichkeiten zu verfügen, die es im Zweifelsfall auch erlauben, die eigenen Interessen durchzusetzen. Oder es wird mit dem glaubwürdig scheinenden Versprechen gesellschaftlichen und politischen Nutzens, der Hebung des allgemeinen Wohls und der Förderung des Wohls des Gesprächspartners hantiert. Beides ermöglicht die Vorteilsnahme im Vorfeld durch Ausübung kommunikativen

Drucks oder durch Überredungskunst. Dem Lobbyismus steht die ganze Strategiepalette zur Verfügung: Drohkulissen aufbauen, Schreckensszenarien an die Wand malen, große Problemlösungen in Aussicht stellen. Er oszilliert zwischen Abschreckung und Verheißung. Zu den Kunstfertigkeiten des Gewerbes gehört es, mehr Vetomacht und Sanktionsmöglichkeiten zu suggerieren, als tatsächlich zur Verfügung stehen, die Darstellung möglicher Gefahren auf die Spitze zu treiben oder Prognosen und Verheißungen, die Gewinne für das Allgemeinwohl in Aussicht stellen, bis an die Grenzen des noch eben Glaubwürdigen auszureizen. Umgekehrt wird auch reale gesellschaftliche Macht unter der Hand kommunikativ ausgespielt und nicht hart und demonstrativ vor aller Augen, was den Widerstand der Öffentlichkeit erst hervorrufen könnte. Im einen Fall wird mit Drohungen operiert, die nicht durch tatsächliche Macht unterlegt sind, werden Worst-Case-Szenarien entworfen, die nur mit den Ängsten der Adressaten spielen. Im anderen Fall wird Wert darauf gelegt, dass die tatsächlichen Machtpotenziale nicht ans Licht kommen. Im einen Fall werden Sachinformationen mit Bluff, Wichtigtuerei und psychologischen Tricks garniert, im anderen Fall wird durch Sachinformation, kombiniert mit Understatement, realer Druck verschleiert. In jedem Fall handelt es sich um Manipulationsversuche, geht es darum, ein X für ein U vorzumachen. Nicht jede lobbyistische Intervention legt es darauf an. Aber im Zweifelsfall greift der Lobbyist zu diesem Hilfsmittel, wird diese Technik eingesetzt. Dafür ist intransparente Interessenvertretung durch verdecktes

Lobbying der beste Rahmen. Ein X für ein U vorzumachen gelingt leichter bilateral, im kleinen Kreis als unter den kritischen Blicken einer großen Öffentlichkeit. Dieser Wille zur Täuschung ist der Konkurrenz und ihrer Spezialdisziplin Lobbyismus inhärent. Intransparente Prozeduren halten die Möglichkeit dazu bereit. Das entwertet den informativen Gehalt lobbyistischer Intervention.

Ob und wie weit die Regierung, das Parlament und seine einzelnen Fraktionen durch intransparentes Lobbying über wahre Absichten, Kräfteverhältnisse und Perspektiven getäuscht oder mit Drohungen und Schreckensszenarien unter Druck gesetzt werden können und sich täuschen und unter Druck setzen lassen, steht dahin. In jedem Fall darf es nie danach aussehen. Weder können Parlament und Regierung wünschen, als leicht täuschbar zu erscheinen. Noch kann ihnen daran gelegen sein, in den Verdacht zu geraten, mächtigen Interessen nachzugeben, nur weil sie mächtig sind, einen parteipolitischen Vorteil versprechen oder weil man ihnen verpflichtet ist. Kein Interesse an einer vorschnellen Aufdeckung von Interessenskongruenzen hat die Regierung gerade auch dann, wenn sich Entscheidungen unbeeinflusst von lobbyistischen Einflüsterungen aus der Logik der Dinge, des Interessenausgleichs und der Sachzwänge anbahnen, aber bestimmten Interessengruppen zum Vorteil gereichen. Und überhaupt kein Bedarf an Transparenz besteht, wenn durch günstige Konstellationen in Regierung und Mehrheitsfraktion jene Interessencenter aus Wirtschaft und Parteien zum Zuge kommen, die in den Tiefenschichten der Gesell-

*Ein X für ein U
vormachen*

schaft seit Jahrzehnten wirken und deren vorgeschobene Außenposten die Lobbyisten sind. Aus derartigen Befürchtungen über die negativen Auswirkungen von Transparenz und aus der Neigung heraus, Intransparenz immer noch für ein Insignium von Herrschaft zu halten und einen Vorsprung an Herrschaftswissen zu behaupten, entsteht auch in Institutionen der Demokratie ein diffuser Bedarf an Intransparenz. Für politische Entscheidungsträger können aber auch Informationen wichtig werden, die einen legitimen Anspruch auf vertrauliche Behandlung haben, des Persönlichkeitsschutzes wegen beispielsweise oder aber weil sie anders als in vertraulichen Gesprächen nicht zu erhalten sind. Und es entspricht der lebens- und arbeitsweltlichen Erfahrung, dass sich in vielen Praxisfeldern exklusive – weil produktive und bewährte – Kooperationszusammenhänge und Informationsstränge ausbilden, die funktionale Leistungen erbringen.

Große Mitgliederverbände koppeln in aller Regel öffentliche Kampagnen mit Lobbyarbeit. Als Urheber öffentlicher Kampagnen – von Demonstrationen über Protestaktionen bis hin zu Werbekampagnen in den Medien oder Serienbriefe an Mitglieder des Bundestages – sind sie auch als Auftraggeber lobbyistischer Intervention in aller Regel identifizierbar. Die Glaubwürdigkeit der Interessenvertretung durch die großen Verbände lebt vor allem von der öffentlichen Kampagnenfähigkeit, also von

Transparenz. In ihren Programmen, Beschlüssen und Publikationen für Mitglieder steht, was sie wollen. Ihr Spielraum, in den *closed shops* der Einflussnahme noch wesentlich anderes zu vertreten als öffentlich, ist vergleichsweise gering. Wie stark sie sind, ist bekannt. Ihre Interessenvertretung bezieht Glaubwürdigkeit wesentlich aus der weitgehenden Deckungsgleichheit öffentlicher, insbesondere gegenüber den Mitgliedern vertretbarer Information mit vertraulich weitergegebenen Informationen, also aus einer weitgehend kohärenten Diskursführung.¹⁰ Andererseits können Andeutungen über die Stimmung in der Mitgliedschaft und dezente Hinweise auf Kampfkraft, Mobilisierungsfähigkeit und Druckpotenziale Handlungsspielraum in nichtöffentlichen Verhandlungen verschaffen. Bei manchen Branchen und bei den neuen Interessenvertretungseinheiten aus Großunternehmen und Agenturen entsteht oft ein gegenteiliger Eindruck. Sie starten öffentliche Kampagnen, die Interessen suggerieren, Ziele behaupten und Informationen vorhalten, die die Vermutung nahelegen, von den klandestin und bilateral transportierten erheblich abzuweichen. Dies nährt den Verdacht der illegitimen und manipulativen Einflussnahme. Der Bedarf an Intransparenz ist zwar allgemein, aber nicht gleichmäßig ausgeprägt. Verbandslobbyisten sind auf Intransparenz weniger angewiesen als Unternehmenslobbyisten.

Bedarf an Intransparenz

¹⁰ Der diskurstheoretische Begriff der *kohärenten Diskursführung* als Bedingung gelingender Politik und Interessenvertretung wird hier ebenso wie in anderen Nautilus-Texten im Sinne von Schmidt (2005) verwandt.

*Wichtigstuerische
Geheimnis-
krämerei*

In den Kreisen der Lobbyisten, Public-Affairs-Agenturen etc. gilt die Fähigkeit zur verdeckten Einflussnahme als besonderer Kompetenzausweis. In der Konkurrenz der Lobbyisten ist der Nachweis der Fähigkeit dazu ein Ausweis von Professionalität. Nicht wenige pflegen – vor allem im aufgeblähten Sektor der Agenturen – eine Aura des Undurchsichtig-Geheimnisvollen, des Wohlinformierten, der Stillschweigen bewahrt, und was der branchenüblichen Insignien hoher Professionalität mehr sind. Die Geschäftsidee hinter wichtigstuerischer Geheimniskrämerie ist andererseits, begrenzte Wirksamkeit durch die Suggestion bedeutender Erfolge zu überspielen. Doch sind Lobbyisten keineswegs grundsätzlich gegen Öffentlichkeit. Aber sie wollen die Souveränität über den Umgang mit der Öffentlichkeit behaupten. Sie behalten sich vor, wann sie Veröffentlichung, Indiskretion oder Nichtinformation als taktisches Mittel nutzen wollen. Gelegentlich kann es sich als sinnvoll erweisen, mit Gesprächspartnern zu renommieren, gelegentlich ist Vertraulichkeit zweckdienlich und Beleg für Kompetenz.

Intransparenz ist die wesentliche Quelle des Negativ-Images des Lobbyismus. Die Befürchtung, dass sich Politiker hinter verschlossenen Türen und in undurchsichtigen Prozessen mit auf Heimlichkeit bedachten Lobbyisten verständigen, ist aber auch eine wesentliche Quelle des Ansehensverlustes des Parlaments. Wer auf Intransparenz beharrt, macht sich in der Öffentlichkeit sofort der einseitigen Vorteilsnahme oder Vorteilsgewährung verdächtig. Mutmaßliche Profiteure der Verdunkelung ge-

nießen weder Sympathie noch Respekt. Es wird eine Differenz unterstellt zwischen dem, was öffentlich deklariert, und dem, was hinter verschlossenen Türen verhandelt und abgesprochen wird. Öffentlich nicht vorgetragene Positionen werden als Ursache politischer Entscheidungen vermutet, deren Legitimität bezweifelt wird, weil sie auf intransparenter Einflussnahme beruhen. Die „wahren“ Interessen würden öffentlich nicht artikuliert, das ist der tief sitzende Generalverdacht. Und weil die öffentlich nicht artikulierten Interessen eben nicht bekannt sind, wird die Interessenvertretung überhaupt in Zweifel gezogen. Vermutet werden unlautere Zwecke, die zu verbergen sind, Angst vor der Aufdeckung erschlichener Vorurteile, Desinformation, aber auch, dass Lobbyisten dem eigenen unlauteren Argument nicht trauen und fürchten, es könnte öffentlich werden. Wegen des undurchsichtigen und taktischen Informationsgebarens – Verschweigen, Verschleiern, gezielt Veröffentlichen nach Opportunität und Okkasion – entsteht jener Eindruck eines heimlich-unheimlichen Macht- und Interessengeflechts von Kapitalinteressen und Politik, das die Öffentlichkeit zunehmend beunruhigt.

2.4. Die Nebengeschäfte der Abgeordneten

Die Nebentätigkeiten der Abgeordneten, die teilweise gut dotiert sind, gelten als ein zentrales Einfallstor, durch das Lobbyisten Einfluss geltend machen. Der Deutsche Bundestag erscheint als Ansammlung von Multitalenten, die in so vielfältiger Weise eigene Interessen im

Auge haben und sich für die besonderen Interessen Dritter verwenden, dass der Auftrag des Grundgesetzes, Abgeordneter des Volkes zu sein, aus dem Blick gerät. Die Mitglieder des Bundestages – so die Unterstellung – arbeiten entweder auf eigene Rechnung oder für andere, nur nicht für das deutsche Volk. Abgeordnete benutzen ihren Status für besondere Interessen und nicht für die Entwicklung des Allgemeinwohls. Dieser Komplex berührt in hohem Maße Selbstverständnis und Glaubwürdigkeit der einzelnen Abgeordneten und des Parlaments als Institution. Die Glaubwürdigkeit wird durch den Vorhalt des Egoismus und durch den Vorhalt, Diener fremder Herren zu sein, erschüttert. Beide Vorhalte machen den Kern des allgemeinen Vorhalts an die Politik aus, nur mehr Spielball der Lobbyisten zu sein. Sie bilden den materiellen Hintergrund für diverse Verdächtigungen, Unterstellungen und auch haltlose Vermutungen.

Informationen über die Nebentätigkeiten der Mitglieder des Bundestages in verschiedenen Wahlperioden liefern kein einheitliches, aber doch ein eindeutiges Bild. In der 12. Wahlperiode, der ersten des gesamtdeutschen Bundestages, übten etwas über 39 Prozent aller Abgeordneten ehrenamtlich oder hauptberuflich Funktionen in einem Verband aus (als Geschäftsführer[in], Vorstandsmitglied oder Vorsitzende[r] auf Kreis- oder Bezirksebene). In der 14. Wahlperiode, den ersten vier Regierungsjahren von Rot-Grün, waren es maximal 27 Prozent, also gut 12 Prozentpunkte weniger als in der 12. Wahlperiode (Schwarz 1999: 144). Neben der Präsenz von Verbandsfunktionären

im Bundestag erregen besonders die Aufsichtsratsmandate von Abgeordneten oder Nebentätigkeiten als Vorstände in Unternehmen Verdacht. In der 11. bis 15. Wahlperiode – also zwischen 1987 und 2005 – war der Anteil von Abgeordneten, die neben ihrem politischen Mandat auch Aufgaben in Vorständen und Aufsichtsräten von Unternehmen wahrnehmen, mit rund 25 Prozent relativ konstant (Gaugler 2009: 321).

In der 16. Wahlperiode gingen 88 Prozent der Abgeordneten nach eigenen Angaben einem anzeigepflichtigen Nebenjob nach (Mause 2009). Das durchschnittliche Mitglied des Bundestags hatte (einschließlich derjenigen, die nichts angaben) vier Nebentätigkeiten, die Mehrheit nicht mehr als drei, einige wenige dafür erheblich mehr. Knapp drei Viertel der Parlamentarier erzielten mit diesen Nebentätigkeiten allerdings keine anzeigepflichtigen Nebeneinkommen, die 1000 Euro im Monat oder 10.000 Euro im Jahr überschreiten (Mause 2009), nach einer anderen Untersuchung knapp zwei Drittel (Katzemich/Müller 2009). Etwa 10 Prozent der Mitglieder des Bundestages gingen Nebentätigkeiten in Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts nach, sind z. B. Mitglied in Kreistagen oder im Beirat der Bundesnetzagentur. Etwas über 45 Prozent waren nebenher in Verbänden, Vereinen, Stiftungen etc. engagiert (Katzemich/Müller 2009).

Diener fremder Herren

*Aufsichtsräte im
Parlament*

In der 17. Wahlperiode¹¹ üben 27 Prozent der Mitglieder des Bundestages eine veröffentlichungspflichtige bezahlte Nebentätigkeit aus, fast zwei Drittel gehen Nebentätigkeiten nach, für die sie keine Einkünfte erzielen. Knapp 30 Prozent üben Funktionen in Unternehmen aus, knapp 50 Prozent in Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts. Etwas über 100 Mitglieder des Bundestages (16 Prozent) nehmen in ca. 125 Unternehmen zwischen 130 und 140 Aufsichtsratsmandate wahr. In ca. 20 Unternehmen waren MdB Aufsichtsratsvorsitzende. 35 Mitglieder des Bundestages haben in ihren biografischen Angaben auch frühere Aufsichtsratsmandate angeführt; sie hatten insgesamt 53 Mandate in 47 Unternehmen inne.¹² Nebenamtlich aktive Vorstandsmitglieder von Unternehmen sind nicht im Bundestag. Lediglich in acht Fällen wurden Aufsichtsratsmandate, die laut den biografischen Angaben bereits vor dem Einzug ins Parlament wahrgenommen wurden, in den Bundestag mitgenommen, also von nur 22 Prozent der Mitglieder des Bundestages, die schon vor ihrer Wahl ein Aufsichtsratsmandat hatten. Und bei nicht einmal 10 Prozent der MdB, die in der 17. Legis-

laturperiode nebenbei ein Aufsichtsratsmandat wahrnehmen, handelt es sich um ein „Altmandat“.¹³ Dass Aufsichtsräte in den Bundestag gehen, ist offenbar selten, aber Bundestagsmandate generieren Aufsichtsratsmandate. Für diese Nebentätigkeiten in diversen Aufsichtsräten wird – jedenfalls für die 12. bis 15. Wahlperiode – konstatiert, dass Funktionen, die politische Arbeit und die Einflussmöglichkeiten der Parlamentarier nicht im Vordergrund gestanden hätten. Ein engmaschiges Netz zwischen Politik und Wirtschaft oder gar unkontrollierter Filz sei nicht entstanden. Den Nebentätigkeiten der Parlamentarier hätten vielmehr vor allem individuelle und persönliche Motive zugrunde gelegen. Prestigedenken auf Seiten der Unternehmen und der Abgeordneten sowie erhoffte Karrierechancen werden als Hauptgründe für die Nebentätigkeiten von Abgeordneten in Vorständen und Aufsichtsräten genannt (Gaugler 2009: 321).

Eine Mehrheit der Bundestagsabgeordneten (65 Prozent) hat in der 17. Wahlperiode Funktionen in etwas über 1000 verschiedenen Vereinen, Verbänden und Stiftungen inne. Etwa 130 dieser Vereine, Verbände und Stiftungen,

¹¹ Für die 17. Wahlperiode liegen keine Studien vor. Wir haben uns deshalb anhand der veröffentlichten Angaben auf der Website des Deutschen Bundestages selbst einen kursorischen Überblick verschafft. Die Zahlen beanspruchen nicht, absolut exakt zu sein. Sie geben aber die Größenordnungen und Relationen wieder, die für unseren Kontext wichtig sind. Die Fehlerquote nach oben und unten liegt nach unserer Schätzung bei 1 bis 2 Prozent. Für die exakten Zahlen warten wir auf die Wissenschaft.

¹² In der Rubrik „Berufliche Tätigkeit vor der Mitgliedschaft im Deutschen Bundestag“ finden sich keine Angaben zu Aufsichtsratsmandaten. Dagegen führen Mitglieder des Bundestages in ihren biografischen Angaben Aufsichtsratsmandate auf. Das ist eine der Unschärfen der geltenden Veröffentlichungspflichten.

¹³ Haupt- oder nebenamtliche Gewerkschafter, die Aufsichtsräte in mitbestimmten Betrieben sind, haben diese Mandate im Falle der Wahl in den Bundestag niederzulegen – innerhalb angemessener Übergabefristen, in denen Nachfolger gesucht werden können. Deswegen ist laut Auskunft der Hans-Böckler-Stiftung unter den DGB-Mitgliedern der rund 1500 Gewerkschafter (einschließlich der Mitglieder von Spartengewerkschaften etc.), die 2010 als Arbeitnehmervertreter in den Aufsichtsräten der 681 gesetzlich mitbestimmten Betriebe saßen, kein Bundestagsabgeordneter bekannt.

für die Abgeordnete nebenamtlich tätig sind, finden sich auch auf der öffentlichen Verbändeliste, der aktuellen „Lobbyliste“ des Parlaments. Das sind knapp 13 Prozent der Vereine, Verbände etc., für die Bundestagsabgeordnete nebenamtlich tätig sind. Und damit haben etwas über 6 Prozent der Organisationen, die auf der geltenden „Lobbyliste des Bundestages“ stehen, auch „Vertreter“ im Bundestag. Je nach unterschiedlichen Kriterien sind 35 bis 40 Prozent dieser rund 130 Organisationen respektive die für sie tätigen Mitglieder des Bundestages privatwirtschaftlichen Zwecken und Interessen verpflichtet.

Nebentätigkeiten sind keine Nebensache, sondern der Regelfall. Die Nebeneinkünfte dagegen sind es nicht. Teilweise sind sie von erheblicher Höhe. Der Anteil der Abgeordneten ohne Nebeneinkünfte ist über die Legislaturperioden annähernd gleich hoch. Um die zwei Drittel der Abgeordneten kassieren nach eigenen Angaben nichts nebenher. Aber viele Mitglieder des Bundestages gehen mehreren Nebentätigkeiten nach. Die einzelnen Bundestagsabgeordneten unterscheiden sich allerdings erheblich nach Umfang und Art der Nebentätigkeiten sowie der Höhe der daraus resultierenden Nebeneinkünfte. Tätigkeiten für Vereine, Verbände und Stiftungen sowie Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts überwiegen gegenüber den Tätigkeiten für Unternehmen. Der Anteil der Mitglieder des Bundestages mit Aufsichtsratsmandaten ist in

der 17. Legislaturperiode niedriger als in vorhergehenden Wahlperioden. Der Anteil der Abgeordneten, die Ämter in Körperschaften des öffentlichen Rechts wahrnehmen, ebenso der Anteil der Abgeordneten, die in Vereinen, Verbänden und Stiftungen engagiert sind, scheint dagegen höher zu liegen.¹⁴

Populäre Vorurteile über Korruptierbarkeit oder Geldgier „der Politiker“ oder „der politischen Klasse“ sind auf dieser Datenbasis nicht haltbar. Aber die Demokratie gestattet einer Minorität von Mitgliedern des Bundestages teils beträchtliche Nebeneinkünfte. Und sie gewährt einer Minorität der Verbände, die in der Verbändeliste aufgeführt und als Lobbys tätig sind, das Privileg, sich durch Abgeordnete, die gleichzeitig ihre Funktionsträger sind, im Bundestag vertreten zu lassen. Damit werden sowohl die Majorität der Mitglieder des Bundestages, die sich keine bezahlten Nebenjobs verschaffen können oder wollen, als auch die große Majorität der registrierten Verbände, die keine Abgeordneten platzieren können, benachteiligt. Ebenso sind Unternehmen, die Abgeordneten Aufsichtsratsmandate anbieten können, privilegiert. Tausende andere Unternehmen können sich keine parlamentarische Präsenz verschaffen.

2.5. Der Drehtür-Effekt

Eine spezielle Problematik entsteht durch die Rotation von Personal aus Unternehmen und Verbänden in die Exekutive und Legislative re-

¹⁴ Ein substanzieller Vergleich der Daten der 12. bis 17. Legislaturperiode ist aufgrund der unterschiedlichen Datenlage und unterschiedlicher Verfahren der Datenauswahl nicht möglich.

spektive – meist am Ende von Karrieren – umgekehrt aus der Politik in die Wirtschaft. Der Drehtür-Effekt gilt als Einfallstor privilegierter Interessenvertretung. Dieser Zusammenhang liefert sogar den Anlass für den Verdacht, politische Entscheidungen seien bereits von vornherein auf die künftige private Verwertung hin angelegt gewesen. Und es entsteht unwiderruflich der Eindruck, dass es Politikern überhaupt nur um die Zeit danach geht und Politik nur Mittel zum Zweck der Förderung der eigenen Karriere ist. Je mehr Karenzzeiten für ausgestiegene Politiker mit fragwürdigen Argumenten abgewehrt werden, desto mehr wird der Eindruck bestärkt, es gehe bei der Abwehr von Karenzzeiten mindestens so sehr um persönliche Interessen der ehemaligen Politiker wie um die Aufrechterhaltung oder Etablierung von Einflussthränen.

Das rot-grüne Kabinett bestand in seiner zweiten Amtsperiode von 2002 bis 2005 nach Zählung von LobbyControl (Klein/Höntzsch 2007) aus 63 Amtsträgern (Bundeskanzler sowie Staatsminister, Ministerinnen und Minister sowie Staatssekretärinnen und -sekretäre). 19 blieben auch nach dem Regierungswechsel 2005 als Minister oder Staatssekretäre im Amt. 44 gaben ihre Posten nach der Neuwahl auf. Von diesen 44 waren 22 weiterhin in politischen Institutionen oder der öffentlichen Verwaltung tätig. Von denen, die ihre politische Laufbahn beendet haben, sind nach der Zuordnung von LobbyControl zwölf „klar“ in Lobbytätigkeiten oder Tätigkeiten „mit starkem Lobbybezug“ gewechselt. Drei weitere wechselten in Tätigkeiten, die nach Beurteilung von Lobby-

Control „Lobbyaspekte beinhalten, auch wenn es keine primären Lobbytätigkeiten sind“. Die restlichen sieben gingen anderen Tätigkeiten nach oder zogen sich als Pensionäre zurück. Dabei ist unerheblich, ob die Mitglieder der Bundesregierung zahlenmäßig exakt und die Wechsler jeweils angemessen klassifiziert wurden. Bei Schröder und Fischer kann immerhin die Mitwirkung an der Aufgabe, die nationale Energieversorgung sicherzustellen, ins Feld geführt werden. Es dürfte sich aber in jedem Fall um nicht mehr als 20 ehemalige hochrangige Amtsträger gehandelt haben, die durch die Drehtür gewechselt sind. Eine Reihe von ihnen hat Positionen in mehreren, insbesondere auch großen, finanzkräftigen Unternehmen angenommen. Insgesamt dürften nicht mehr als 30 bis 40 Unternehmen die Netzwerke der ehemaligen Würdenträger von Rot-Grün in Anspruch genommen haben und hatten es sich leisten können, sie auf ihre Gehaltsliste zu setzen. Man kann – solange die Forschung nicht weiterhilft – derartige Zahlen und damit die quantitative Dimension der Problematik Legislaturperiode für Legislaturperiode unterstellen. Schwung in die Drehtür bringt jeder Regierungswechsel.

Von diesen maximal 20 „Republikflüchtigen“ der zweiten rot-grünen Ära können fünf bis sechs als wirklich prominent gelten: Bundeskanzler Gerhard Schröder und seine Minister Otto Schily und Wolfgang Clement, Walter Riester sowie Joschka Fischer, der sich aber vor seinem Übertritt in die Wirtschaft noch selbst eine Karenzzeit verordnet hatte. Einen gewissen Grad an Prominenz der zweiten Reihe ha-

ben auch die Grünen Rezzo Schlauch, Matthias Berninger und Margareta Wolf erreicht. Deren Prominenz hat allerdings auch erst nach dem Schritt durch die Drehtür signifikant zugenommen. Bereits die Staatssekretäre, die die Studie von LobbyControl als Wechsler auflistet, waren und sind nur einem politischen Insiderkreis bekannt. Die Studie konnte überhaupt nur einen einzigen wirklich problematischen Fall eines Beamten – den des Bruno Thomauske vom Bundesamt für Strahlenschutz (BfS), der zum Energieoligopolisten Vattenfall wechselte – identifizieren, in dem möglicherweise Entscheidungen des Beamten mit der späteren Beschäftigung honoriert worden sind. Nachdem Thomauske aus dem BfS ausgeschieden war, wurde er Technischer Geschäftsführer und Strahlenschutz-Verantwortlicher der Vattenfall Europe Nuclear Energy (VENE). Dieses Unternehmen koordiniert die Atomaktivitäten des multinationalen Energiekonzerns. Damit war Thomauske nach seinem Seitenwechsel für die Zwischenlager Vattenfalls verantwortlich, die er zuvor als Verantwortlicher des BfS genehmigt hatte. Brisanterweise war nicht klar, ob Thomauske vor seinem offiziellen Wechsel zu Vattenfall im September 2003 bereits bei dem Unternehmen unter Vertrag stand. Selbst dem BfS war der Wechsel nicht geheuer. Nachdem die Wechselabsicht Thomauskes im Juli 2003 bekannt geworden war, wurde er mit anderen Aufgaben betraut. Behördenintern wurden außerdem die Genehmigungen überprüft, die er erteilt hatte. Allerdings wurden keine Anhaltspunkte für eine unzulässige Einflussnahme zugunsten des Energiekonzerns entdeckt (Klein/

Höntzsch 2007: 10 f.). Und auch LobbyControl resümiert, dass selbst in diesem Fall das Netzwerk des Beamten der maßgebliche Beschäftigungsgrund gewesen sei.

Das Problem von Bild und Praxis der Demokratie entsteht nicht infolge der großen Zahl oder des „großen Umfangs“ – da irrt LobbyControl –, in dem sich Ex-Politiker bei der Wirtschaft verdingen. Die Fallzahl ist verhältnismäßig gering. Das Problem für die Demokratie entsteht aufgrund der Prominenz der Personen, denen die öffentliche Aufmerksamkeit gilt. Die Lebensplanungen der prominenten Minister Schily, Clement, Riester und Fischer, aber insbesondere des Ex-Bundeskanzlers Schröder und des ehemaligen hessischen Ministerpräsidenten Koch haben – berechtigt oder nicht – völlig ausgereicht, um ein der Demokratie abträgliches Bild zu bestärken. Obwohl es meistens nicht nachweisbar ist, entsteht der unausrottbare Verdacht, politische Entscheidungen würden mit Blick auf spätere Jobs getroffen, obwohl das nationale, vor allem aber internationale Netzwerk eines Kanzlers, Außen- oder Wirtschaftsministers auch völlig unabhängig von begünstigenden Entscheidungen von Interesse ist. Die Politiker holt dann das Grundproblem ein, dass sie wirtschaftspolitische Entscheidungen treffen müssen, um der Volkswirtschaft günstige Rahmenbedingungen zu schaffen, und dass dabei auch die ein oder andere Branche besonders begünstigt wird. Die Praxis verstößt zudem gegen die Chancengleichheit in einem fairen Wettbewerb. Nur wenige finanzstarke Unternehmen können sich das Insiderwissen, die Netzwerke, die Verbin-

Risse im Bild der Demokratie

dungen zur Ministerialbürokratie, das ganze Rundum-Know-how wichtiger Ex-Politiker leisten. Andererseits sind nicht allzu viele Ex-Politiker auf dem Markt, die dem Anforderungsprofil jener Unternehmen, die es sich leisten können, entsprechen. Die überwiegende Mehrheit der politischen Klasse und der Beamtenschaft wird nie auf diesem Markt nachgefragt. Es handelt sich um ein überschaubares Marktsegment, einen speziellen Arbeitsmarkt mit geringer Fallzahl.

Trotzdem beharren zahlreiche Politiker auf einem schnellen Wechsel in diverse Unternehmen nach Beendigung von Amt und Mandat. In aller Regel wird dies mit dem Austausch zwischen Politik und Wirtschaft begründet. Genau diese Beharrlichkeit eröffnet allen Spekulationen Tür und Tor. Wo behauptet wird, es gehe ums Ganze, es aber erkennbar nicht ums Ganze geht, liegt die Verdacht nahe, dass hinter den Wechselambitionen nichts anderes als banale persönliche Bereicherungsinteressen stecken oder aber gezielte Einflussnahme von und für Einzelinteressen. Zugutehalten kann man manchem Wechsler aus der Politik in die Wirtschaft, dass er von Macht und Einfluss nicht loslassen kann, die Machtillusion zu verlängern und sich und anderen Einflussmöglichkeiten zu suggerieren sucht, die längst verschwunden sind. Für dieses Suchtproblem ihrer ausscheidenden Repräsentanten muss sich die Demokratie allerdings verantwortlich zeigen. Dabei den Wechsel eines emeritierten Mitglied des Bundestages oder Staatssekretärs in die „freie Wirtschaft“ mit

dem Wechsel eines ehemaligen Akteurs aus Politik und Wirtschaft in eine Non-Profit-Organisation gleichzusetzen ist abwegig.

2.6. Plattformen für Lobbyverdacht

Neben den Nebentätigkeiten von Abgeordneten und dem Seitenwechsel von Ex-Politikern stehen drei weitere wesensverwandte Komplexe unter Lobbyverdacht: die zeitweilige Beschäftigung Externer in Ministerien, die von ihren Arbeitgebern fortlaufend bezahlt werden und auch nach vollbrachter Dienstleistung in den Ministerien in aller Regel wieder an ihre alten Arbeitsplätze zurückkehren („Leihbeamte“); die sogenannten „Kanzleigesetze“, also die Erstellung von Gesetzen zu großen Teilen oder insgesamt durch beauftragte Anwaltskanzleien; schließlich das Sponsoring der Regierung respektive von Regierungsaktivitäten durch Geld- oder Sachleistung seitens Dritter, insbesondere finanzkräftiger Wirtschaftsunternehmen. Ob externes Know-how unmittelbar in das Handeln von Ministerien einfließt, indem zeitweilig externes Personal übernommen wird, das von Dritten bezahlt wird, ob externes Know-how ausgerechnet im Kerngeschäft der Regierung angekauft wird oder ob sich die Regierung bei bestimmten Aktivitäten von Dritten finanziell oder durch Sachleistungen unter die Arme greifen lässt, in allen drei Fällen wird immer ein und derselbe Verdacht stimuliert: Es wird einem kleinen Kreis von Unternehmen und Verbänden, jedenfalls von Interessierten, die es sich leisten können, ein exklusiver Zugang zur Politik eröffnet, eine Tür für privilegierte

Einflussnahme aufgeschlossen. Beim Sponsoring wird sogar der Verdacht geschürt, es würden Sponsorengelder mit politischer Gegenleistung verrechnet.¹⁵

Europäisierung und Globalisierung verkomplizieren vielfältige Sach- und Rechtsfragen in rasendem Tempo. Der globale soziale Wandel vollzieht sich gewiss schneller, als die Personalpolitik der Exekutive mit Qualifizierungsmaßnahmen und festen Neueinstellungen darauf reagieren kann. Alle personellen Anpassungsstrategien stehen zudem unter dem Druck der Haushaltskonsolidierung. Externalisierung und Outsourcing insbesondere von hoch komplexen Spezialaufgaben sind deshalb ebenso angemessene Problembewältigungsversuche der Verwaltungen wie die Adaption und Inkorporation von externem Sachverstand. Dies gilt im Besonderen für wissenschaftlichen Sachverstand, dem grundsätzlich – quasi als Vertrauensvorschuss – Unabhängigkeit zu attestieren ist. Ganz anders verhält es sich aber mit dem unzweifelhaft auch in Unternehmen oder Verbänden vorhandenen Sachverstand: Ihm ist von vornherein gerade nicht Unabhängigkeit, sondern die Einbindung in Interessen zu unterstellen.

Für die Demokratie, ihr Selbstbild und ihr Ansehen, ist es schon bedenklich, wenn sie auch nur einen einzigen Fall zulässt, der den Verdacht nährt, dass hoheitliche Aufgabenwahrnehmung und insbesondere die Formulierung von Gesetzen unter einen unkontrollierbaren und nichttransparenten Einfluss beson-

derer Interessen geraten könnte, die verwaltungsintern durch Personen geltend gemacht werden, die von außen kooptiert wurden. Problematisch ist auch schon ein einziger Fall, der den Verdacht nährt, dass Personen ihren vorhergehenden Auftrag- oder Arbeitgebern verpflichtet bleiben, für längere Zeiträume in der Verwaltung tätig sind und damit Gelegenheit erhalten, ihr Wissen zur Durchsetzung von deren Interessen zu nutzen, anstatt sich die Logik der hoheitlichen Aufgabenwahrnehmung zu eigen zu machen. Bekannt wurde der Fall einer Juristin des Bundesverbandes Investment und Asset Management e. V., die im Bundesministerium der Finanzen während der Amtszeit von Hans Eichel daran mitgearbeitet hat, die Hedgefonds in Deutschland zuzulassen. Weniger bekannt ist, dass in der ersten Jahreshälfte 2008, für die der erste Bericht über den Einsatz externer Personen in der Bundesverwaltung des Bundesministeriums des Inneren vorliegt, insgesamt 58 externe Personen in 11 (von insgesamt 22) obersten Bundesbehörden und 2 (von über 400) Geschäftsbereichsbehörden beschäftigt waren. In der zweiten Jahreshälfte 2010, über die der bislang letzte, der 6. Bericht Auskunft gibt, waren es 56 externe Personen in 6 obersten Bundesbehörden (allesamt Ministerien) und einer Geschäftsbereichsbehörde. 46 Externe wurden von bundesnahen Einrichtungen entsandt. In 39 Fällen handelte es sich um Einrichtungen der Wissenschaft, in 34 Fällen um gemeinnützige Einrichtungen, in 2 Fällen um einen Wirtschaftsverband (BDI).

*Lobbyisten in
der Exekutive*

¹⁵ Vgl. die suggestive Berichterstattung von „Bild“ zum 4. Sponsoringbericht der Bundesregierung, <http://www.bild.de/politik/inland//sponsoring/so-laesst-sich-der-staat-von-der-wirtschaft-sponsorn>, 22.07.2011.

Ein BDI-Mitarbeiter, der früher Referent für Öffentlichkeitsarbeit war, wird im Referat 402 des Auswärtigen Amtes (Instrumente der Außenwirtschaftsförderung, Verbände, Kammern, Bundesgesellschaft Germany Trade & Invest – GTAI, Auslandsmesseprogramm des Bundes) eingesetzt. Seine Tätigkeit erstreckt sich auf Investitions Garantien, Organisation von Projekten der Außenwirtschaftsförderung und der strukturellen Verbesserung der Zusammenarbeit mit Wirtschaftsverbänden sowie Aufgaben im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit. Begründet wird der Einsatz folgendermaßen:

„Der substanzielle Einstieg in die komplexe Materie der Investitions Garantien erfordert einen deutlich längeren Einsatz als 6 Monate, damit der betroffene Externe sowohl das fachliche Verständnis der komplexen Zusammenhänge beim Verfahren für die Genehmigung von Investitions Garantien erfassen als auch in die Arbeitsabläufe der Ministerialbürokratie eingearbeitet werden kann. Nur bei längerer Zeitdauer kann damit auch das Ziel des Austausches, das Verständnis für regierungsamtliches Handeln und daraus erwachsende Positionen einerseits und die auf Vertretung branchenspezifischer Interessen ausgerichtete Tätigkeit eines Industrieverbandes andererseits erreicht werden. Ein Zeitraum von 2 Jahren erscheint hierbei als richtiger Zeitraum.“¹⁶

Der zweite Externe aus dem BDI war Referent für internationale Klimapolitik und ist im Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit (BMZ) im Referat 414 (OECD/DAC; G 7/G 8/G 20; Zusammenarbeit mit anderen Gebern; ODA-Statistik) tätig. Sein Einsatzgebiet ist der Arbeitsbereich G 7/G 8/G 20 und die Zusammenarbeit mit anderen Gebern. Er unterstützt die zuständigen Referenten bei der Erarbeitung und Koordinierung von BMZ-Positionen. Für diese Betätigung werden folgende Gründe genannt:

„Die jeweiligen Austauschpartner sollen einen vertieften Einblick in die jeweilige Arbeit und die Arbeitsweise der anderen Institution bekommen. Neben der Einarbeitung in komplexe fachliche Fragestellungen ist bei dem Mitarbeiter des BDI eine Einarbeitung in die Arbeitsabläufe einer Ministerialverwaltung erforderlich. Einblick in und ein Verständnis für Arbeitsweisen einer Obersten Bundesbehörde können nur erworben werden, wenn der Austausch einen über 6 Monate hinausgehenden Zeitraum umfasst; 24 Monate erscheinen hier zweckmäßig und angemessen.“¹⁷

Wie bei den Nebentätigkeiten von Mitgliedern des Bundestages für Lobbyverbände und dem Seitenwechsel einiger Politiker ist auch hier nicht die Quantität – sieht man von Dunkelziffern ab –, sondern die qualitative, die struktu-

¹⁶ 6. Bericht über den Einsatz von externen Personen in der Bundesverwaltung, S. 20.

¹⁷ Ebd., S. 21.

relle Dimension problematisch. „Verständnis für regierungsamtliches Handeln“ und für die „Arbeitsweise einer Obersten Bundesbehörde“ zu erwerben sowie sich in die „Arbeitsabläufe einer Ministerialverwaltung“ einzuarbeiten wird als Privileg für zwei Mitarbeiter eines einzigen prominenten Lobbyverbandes gewährt. Die frühere Tätigkeit der genannten Personen lässt keine besondere Qualifikation für die Aufgaben im Ministerium erkennen, die unbedingt angekauft werden musste. Im Gegenteil! Im einen Fall wird die Dauer des Einsatzes mit den Erfordernissen eines „substanziellen Einstieges“ in eine komplexe Materie „begründet“, die einem ehemaligen Öffentlichkeitsarbeiter durchaus fremd sein dürfte, also mit Qualifizierungsgründen. Im anderen Fall handelt es sich bei der Tätigkeit des „Externen“ um Unterstützung eines Referenten. Beides deutet nicht auf die unbedingte Notwendigkeit und Unverzichtbarkeit der Mitwirkung der beiden BDI-Mitarbeiter im Ministerium hin, weil eine personelle Lücke nicht anders hätte geschlossen werden können. Geboten werden aber Einblicke in die allgemeine Arbeitsweise des Ministeriums, eine geradezu klassische kognitive Voraussetzung für Lobbyaktivitäten. Geboten werden diese Einblicke exklusiv.

Des Weiteren konzentriert sich mittlerweile der Verdacht der verdeckten Einflussnahme durch Lobbyorganisationen auf Personen, die in der Bundesverwaltung befristet beschäftigt werden, von ihren Arbeitgebern beurlaubt sind und Rückkehrgarantien an ihren alten Wirkungsstätten haben. Faktisch sind auch diese Personen „Leihbeamte“, rechtlich aber nicht.

Denn sie werden von der Bundesverwaltung bezahlt und nicht von externen Arbeitgebern, weshalb sie auch nicht unter die einschlägige Verwaltungsvorschrift fallen. Die Bundesregierung verweigert über Beurlaubungen und Rückkehrgarantien ihrer befristet Beschäftigten die Auskunft oder hat tatsächlich keine Daten. Da die Zahl der befristet Beschäftigten in die Tausende geht, liegt der Verdacht nahe, dass die Dunkelziffer der in Frage kommenden Quasi-Externen sogar höher sein könnte als die der offiziellen Leihbeamten. Ebenso erregen in diesem Zusammenhang Werkverträge Verdacht. Mittels Werkverträgen kann die Verwaltungsvorschrift für Externe in der Bundesverwaltung ebenfalls umgangen werden. Mitarbeitern von Lobbyorganisationen oder anderweitig vertraglich an diese gebundenen Personen können via werkvertraglich organisierter Expertise Einflussmöglichkeiten auf die Entscheidungsvorbereitung von Ministerien eingeräumt werden.

Eine Problematik analog zu derjenigen der Leihbeamten liegt vor, wenn Externe mit einem Kerngeschäft der Regierung, nämlich Gesetze zu formulieren, beauftragt werden und ihnen ermöglicht wird, aus einer Position des überlegenen Expertisevorsprungs schwer dechiffrierbare interessenhaltige Formulierungen zu lancieren. Gemeint sind die sogenannten „Kanzleigesetze“. Ins Gerede kam der seinerzeitige Wirtschaftsminister zu Guttenberg. Inmitten der Wirtschafts- und Finanzkrise hatte er den Entwurf für ein „Gesetz zur Ergänzung des Kreditwesengesetzes“, das die staatliche Zwangsverwaltung von gescheiterten Instituten unterhalb der Schwelle der Enteignungsregelungen

*Gesetze durch
Externe*

des Finanzmarktstabilisierungsergänzungsgesetzes ermöglichen sollte, von der international operierenden britischen Kanzlei Linklaters, die auch in Berlin sitzt, erstellen lassen. Linklaters wiederum wurde unterstellt, eigene Interessen an bestimmten Varianten der Bankenrettung zu verfolgen bzw. für Klienten mit derartigen Interessen zu arbeiten.

Die Bundesregierung sah sich genötigt, den Vorgang ausgiebig zu dementieren.¹⁸ Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) habe sich durch die Kanzlei Linklaters „in Rechtsfragen beraten lassen, die im Zusammenhang mit der Erstellung eines Gesetzentwurfs standen“. Das Ministerium, das die hohe Dringlichkeit des Gesetzes betonte, habe sich aber zur eigenständigen Erarbeitung nicht imstande gesehen,

„weil aufgrund der zum damaligen Zeitpunkt im Einzelnen nicht absehbaren Entwicklung der Finanzkrise aus Sicht des BMWi dringender Handlungsbedarf bestand und für die komplexen, vielfältigen rechtlichen Fragestellungen innerhalb des BMWi [...] kurzfristig keine ausreichenden personellen Ressourcen mit praktischen Kenntnissen und Erfahrungen bei der Sanierung von Banken zur Verfügung standen“.

Für den Auftrag an Linklaters habe es Vorgaben gegeben, die Aufgabenstellung im Einzelnen sowie die Spezifikation der zu erbringenden

Leistungen seien zwischen dem BMWi und Linklaters in zahlreichen Gesprächen erörtert, die Zuarbeiten der Kanzlei mehrfach fachlich geprüft und den inhaltlichen Vorstellungen des Ministeriums angepasst worden. Die Auftragsvergabe sei nach den Bestimmungen der Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen (VOF) für die Vergabe eines Rechtsberatungsauftrags erfolgt. Auch habe das BMWi vor Erteilung des Auftrages nachgeprüft, dass Interessenkonflikte nicht erkennbar seien. Nutzungsrechte und Geheimhaltungspflichten seien vertraglich geregelt worden, und im Übrigen habe sich Linklaters strikt den Vorgaben des BMWi unterworfen. Eine Einflussnahme im Interesse von Mandanten sei also „auch theoretisch“ ausgeschlossen. Doch trotz des Dementis der Bundesregierung wird gerade dieser Fall wiederholt als Beleg für die Problematik der Auftragsvergabe nach außen in einem so sensiblen Bereich wie der Gesetzesvorbereitung und -erarbeitung herangezogen – im Gegensatz zum Fall der Justizministerin Zypries, der im selben Kontext zitiert wird. Sie hatte Vorarbeiten zu einem Gesetzentwurf an einen Rechtsprofessor delegiert.

Beim Regierungssponsoring verhält es sich auf den ersten Blick anders. Gut dokumentiert fließt Geld von Privaten zur Regierung, und das freiwillig. Dieser Vorgang ist so eigentümlich, dass er schon von vornherein Verdacht wecken muss. Lautet doch ansonsten der Standardvorbehalt aus den nämlichen Kreisen der Sponso-

¹⁸ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Alexander Bonde, Kerstin Andreae, Christine Scheel, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen – Drucksache 16/13899 – Zusammenarbeit des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie mit der Großkanzlei Linklaters, Deutscher Bundestag Drucksache 16/13983.

ren an die Regierung, sie entziehe Privaten Geld. Da es sich bei den Sponsoren zum Teil um finanzkräftige Unternehmen und Verbände handelt, die nicht mittels Altruismus geworden sind, was sie sind, werden mit dem Sponsoring verbundene Zwecke und Interessen vermutet, die zwar im Detail im Dunkeln bleiben, aber mit den allgemeinen Unternehmens- und Verbandszwecken allemal kompatibel sind. So wie das Sponsoring reguliert ist¹⁹ und dokumentiert wird,²⁰ ist allerdings kaum mit der Absicht der Sponsoren zu rechnen, gezielt Einfluss auf die Politik nehmen zu wollen, oder gar mit Versuchen, bestimmte konkrete Gegenleistungen zu erhalten.

Die Sponsoringaktivitäten sind nicht wegen direkter lobbyistischer Einflussnahme oder gar wegen des Korruptionsverdachts problematisch. Auf diese Art und Weise sind Politiker kaum käuflich. Problematisch sind sie, weil Bundesregierung und Bundesverwaltung sich selbst als Plattform für lobbyistische Tätigkeiten anbieten. Und in diesem Angebot einer Plattform für diffuse Interessenvertretung liegt auf den zweiten Blick auch die Schnittmenge mit den problematischen „Leihbeamten“ und „Kanzleigesetzten“. Die Unternehmen erkaufen sich durch ihr Sponsoring Präsenz im Umfeld der Regierung. Sie kaufen nicht unmittelbar sie interessierende politische Leistungen im Detail, aber sie kaufen die Regierung als Werbeplattform für ihre Selbstpräsentation vor einem

Massenpublikum. Sie bezahlen die Regierung für einen Imagegewinn. Sie versuchen das jeweilige Publikum für sich zu vereinnahmen, indem sie Regierungsnähe dokumentieren, also Bedeutung und Einfluss. Wenn sie sich diesen oder andere positive Effekte nicht versprechen würden, würden sie nicht als Sponsoren auftreten. Und sie suggerieren, dass sie generös etwas finanzieren, das sich die Bundesregierung und die Bundesverwaltung sonst nicht leisten könnten. Dabei ist nicht entscheidend, ob die Sponsoren mehr oder weniger lautere Motive haben oder nicht. Wahrscheinlich glaubt eine ganze Reihe von Unternehmen und insbesondere Unternehmern, sie könnten und sollten mit dem Sponsoring verdeutlichen, dass sie gewillt sind, für das Gemeinwesen, das unbestreitbar für sie etwas getan hat und tut, ihrerseits etwas zu tun – eine Art „Vergelt’s Gott“. Es ist für die Kritik am Regierungssponsoring aber nicht die etwaige Motivationslage der Sponsoren maßgeblich, sondern die tatsächliche oder potenzielle Wirkung, die tatsächliche und potenzielle Wahrnehmung in der Öffentlichkeit. Es entsteht der Eindruck nicht von der käuflichen Demokratie – aber von der ausgehaltenen Demokratie, von der Hungerleiderdemokratie, die sich nicht einmal notwendige und sinnvolle Informationskampagnen, Konferenzen und Kulturveranstaltungen leisten kann, es sei denn, die Wirtschaft greift ihr generös unter die Arme.

*Die ausgehaltene
Demokratie*

¹⁹ Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Förderung von Tätigkeiten des Bundes durch Leistungen Privater (Sponsoring, Spenden und sonstige Schenkungen) vom 11.07.2003.

²⁰ Berichte des Bundesministeriums des Inneren über die Sponsoringleistungen an die Bundesverwaltung. Mittlerweile sind es deren vier.

Das Regierungssponsoring bietet nicht nur das kümmerliche Bild einer ärmlichen Demokratie, in manchen Fällen ist es auch stillos, um nicht zu sagen geschmacklos. Alle Geschmacklosigkeiten werden beim Sommerfest des Bundespräsidenten überboten. Offenbar kann die Demokratie dem Staatsoberhaupt nicht einmal sein Fest für die Bürger finanzieren. Nun könnte man das Sponsoring in diesem Fall auch anders deuten: Die deutsche Wirtschaft schenkt dem Präsidenten ein Fest. Und sie tut dies gewiss nicht, um sich das Staatsoberhaupt gewogen zu machen, denn es ist ob seiner faktischen Machtlosigkeit lobbyresistent. Dann aber wäre es eleganter, anonym in einen Fonds zu spenden und das Resultat als Geschenk „der Wirtschaft“ zu deklarieren, statt das Fest des Präsidenten zu einer Leistungsschau jenes Teils der deutschen Spirituosen- und Nahrungsmittelindustrie sowie Gastronomie zu machen, der es sich leisten kann und will. Dazu ist die Grüne Woche da. Noch schicklicher wäre allerdings ein offener Fonds für alle Bürger, Unternehmer etc., die durch ihre Spenden dem Präsidenten ein Fest für alle Bürger und damit sich selbst schenken, auf dem dann unsere Spitzengastronomen gemeinsam ein Buffet herstellen und für die passende Getränkeauswahl sorgen. Und dies unentgeltlich, wenn sie Lust haben – oder eben auch gegen reale Bezahlung. So wie es ist, wird die Präsenz im Park von Schloss Bellevue gekauft, eine Präsentationsmöglichkeit vor Tausenden von Menschen, und der gastgebende Bundespräsident als Stargast gleich mit.

Was vom Regierungssponsoring, den Leihbeamten und den Kanzleigesetzen bleibt, ist:

Die Regierung stellt einzelnen Wettbewerbern auf dem Markt für lobbyistische Information Plattformen für intransparente Interessenvertretung exklusiv und als Privileg zur Verfügung oder erweckt zumindest den Verdacht, dies zu tun. Die Demokratie lässt Grauzonen für diffuse Interessenvertretung zu. Sie rückt sich damit selber ins Zwielicht.

2.7. Die öffentliche Wahrnehmung

Wie weit und mit welchen Folgen der Lobbyismus in Gesellschaft und Politik tatsächlich hineinwirkt und damit die Demokratie verändert oder gar aushöhlt, ist umstritten. Unstreitig aber ist: Auch wenn ihre Ergebnisse oder Erfolge im Einzelnen schwer nachzuzeichnen sind – lobbyistische Aktivitäten haben zugenommen. Sie nehmen zu, weil die Konkurrenzkonstellation nicht zulässt, auf sie zu verzichten. Insofern handelt es sich um einen *Circulus vitiosus*, eine sich selbst verstärkende, eine positive Rückkopplung – allerdings mit negativem Effekt. Denn das Bild ist schlecht, und es verdunkelt sich weiter. Lobbyistische Aktivitäten sind außerhalb der Politik und der Berufsgruppe der Lobbyisten überwiegend negativ konnotiert.

Obwohl vom Lobbyismus wenig sichtbar ist, wird er überall gesichtet. Weil er nicht sichtbar ist, kann sein heimlich-unheimliches Wirken umso leichter aufgebauscht und überdimensioniert werden. Dass es ihn gibt, wird anhand von Fällen und der Darstellung von Taktiken, Techniken und einzelner Elemente von Prozessen der Einflussnahme rekonstruiert. Kausale Zusammenhänge zwischen lobbyistischer Ein-

flussnahme und konkreten Politikergebnissen sind nicht allzu viele nachweisbar. Oft ist die lobbyistische Intervention selbst nicht zu beobachten. Und selbst wenn sie zu beobachten ist, ist damit oft keineswegs klar, was sie tatsächlich bewirkt hat. Oft wird eine Lobbyabsicht vermutet, wo zunächst nur persönlicher Ehrgeiz, Profilierungssucht und Karriereinteressen am Werk zu sein scheinen. Diese Politikern zugeschriebenen Eigenschaften allerdings nähren den Verdacht, dass diese sich auch geldkräftigen Interessen andienen könnten.

Mittlerweile sind „Lobby“ und „Lobbyismus“ in beträchtlichen Teilen der Öffentlichkeit Schimpfworte und Kampfbegriffe geworden, die übermächtigen, ungenierten und illegitimen Einfluss auf die Politik aufs Korn nehmen. Es gibt derzeit keinen populäreren und polemischeren Sammelbegriff für die vermutete Ursache einseitiger politischer Parteinahme zugunsten ohnehin privilegierter Sonderinteressen, für alles Fragwürdige und Verdächtige an der Wirtschaft. Nicht mehr System, Kapital, Bourgeoisie, Eliten und Establishment richten es sich, sondern „die Lobby“ richtet es ihnen. Lobby, das haben die Reichen mit Geld, Macht und Einfluss, Großunternehmen, Multis und Oligopolisten, eine Minorität, die sich mit Hilfe ihrer Lobbyisten gegen die ohnmächtige Mehrheit durchsetzt. Die Gesellschaft ist gespalten in diejenigen, die über eine Lobby verfügen, und diejenigen, die keine haben.

Der Hauptbeleg für das Wirken der Lobbyisten ist der materielle Output der Politik und die Kongruenz mit mächtigen Interessen. Wo immer der Output nicht befriedigt, waren Lob-

byisten am Werk. Die Intensivierung der Lobbydiskussion ist ein Indiz für die Unzufriedenheit mit der Politik. Die Lobbyisten sind der Sack, der für vielerlei Esel geprügelt wird. „Lobby“ und „Lobbyismus“ sind die Generalschlüssel für ein schlichtes zeitgenössisches Verständnis von Macht, Einfluss und Privilegien. Sie liefern den vordergründigen Erklärungsansatz für alle gesellschaftlichen Asymmetrien. Dieses Deutungsmuster ist ein Versuch der Reduktion von Komplexität, der sich tief ins Alltagsbewusstsein eingefressen hat. Es personalisiert asymmetrische Machtverhältnisse und Kräftekonstellationen. Der Glaube an die Demokratie scheint andererseits immer noch so stark zu sein, dass – wären die Lobbyisten nicht am Werk und störten nicht die Demokratie – andere Ergebnisse zu erwarten wären.

Die Aktivitäten von Lobbyisten und der Umgang der Politik mit lobbyistischen Aktivitäten, beides – so die anschwellende öffentliche Meinung – ist aus dem Ruder gelaufen. Mehr und mehr verdichtet sich ein Verdacht: Legitime Interessenvertretung mit dem Ziel, so etwas wie ein allgemeines Wohl zu erzeugen und einen gesellschaftlichen Konsens herzustellen, der den Zusammenhalt der Gesellschaft im Auge hat, wird vielfach in Versuche pervertiert, einseitige Vorteile für spezielle Interessen zu erzielen, und das mit unsauberen bis kriminellen Mitteln. Auf der anderen Seite gelten Parlamente und Regierungen als nicht mehr hinlänglich resistent gegenüber lobbyistischer Einflussnahme, nicht mehr souverän in ihrem Handeln. Sie sind nicht mehr an einer Annäherung an ein allgemeines Wohl interessiert, son-

Lobbyismus ist aus dem Ruder gelaufen

den vielmehr abhängig von mächtigen Einzelinteressen – willfährige Vollstrecker fremder Vorgaben.

Wie hoch der Wahrheitsgehalt der Vorbehalte auch sein mag, ob sie *in toto*, nur zum Teil oder so, wie sie vorgetragen werden, überhaupt nicht zutreffen, steht dahin. Aber auch das Gerücht und das Vorurteil sind mächtige Faktoren, die das politische Klima beeinflussen. Wenn sie überhandnehmen, rüttelt das ebenso an Grundüberzeugungen, die die demokratisch verfasste Gesellschaft zusammenhalten, gefährden auch sie die Demokratie genauso wie schlechte Politik. Die Hoffnung ist trügerisch, man bräuchte diesen Deutungsmustern nur diskursiv und mit dem hinlänglich oft wiederholten Verweis auf die Formalia der repräsentativen Demokratie zu begegnen, dann könnte das verlorene Vertrauen in die Demokratie wiedergewonnen werden. Dazu sind sie längst zu verfestigt.

2.8. Die Folgen für die Demokratie

Es mehren sich die Indizien, dass der Lobbyismus die Demokratie und deren Institutionen zu beschädigen droht. Die Webseiten von Transparency International²¹ und LobbyControl²² stellen Beispiele für lobbyistisches Fehlverhalten bereit. Die Intransparenz lobbyistischer Interventionen legt die Vermutung nahe, dass die Dunkelziffer hoch ist. Investigativen Journalisten bleibt ein weites Feld. Andererseits gibt es Anzeichen dafür, dass ihre eigene Konkurrenz

und die öffentliche Stigmatisierung die Lobbyisten zur Revision einiger Praktiken bewegen. Zumindest werden einige Rechtfertigungen revidiert und modifiziert. Wie in vielen Konkurrenzsituationen ist aber vor allem mit der Steigerung der Raffinesse lobbyistischer Aktivitäten zu rechnen. Wie weit der Schaden für die Demokratie schon fortgeschritten, ob er irreversibel und der *point of no return* bereits überschritten ist, lässt sich nur praktisch ermitteln: im Versuch, durch eine Ordnung des Lobbyismus Fehlentwicklungen zu korrigieren, Widerstände auszuloten und Konsens herzustellen. Der Widerstand gegen die Ordnung des Lobbyismus ist Indiz dafür, wie weit die Demokratie bereits ausgehöhlt worden ist. Die Fähigkeit zu seiner Ordnung ist ein Beleg dafür, wie weit sich die Demokratie noch zu behaupten vermag.

Die Kritik am Lobbyismus ist notwendig und rational. Sie liefert aber auch einen zentralen Ansatzpunkt für antipolitische Ressentiments und Populismus. Deutschland hat eine kapitalistische Ökonomie mit all ihren Vorzügen und all den Problemen, die sie der Demokratie macht. Deutschland wird aber weder von der Lobby regiert, noch ist Korruption ein wesentliches Bindeglied von Politik und Ökonomie oder gar der Schmierstoff ihres Zusammenwirkens. Die Politik ist – Lobbyismus hin, Lobbyismus her und so oder so – den ökonomischen Zwängen der Globalisierung ausgesetzt. Aber im Lobbyismus schlummert der Skandal, lauern

21 www.transparency.de

22 www.lobbycontrol.de/blog/

die Asymmetrie der Interventionschancen, Vorteilsgewährung und Vorteilsnahme, die Bevorzugung von Sonderinteressen, das Privileg einiger weniger. Bei Lichte besehen ist der Skandal allerdings nicht, dass Interessenten für dieses und jenes sich in eine günstige Position manövrieren und einen Vorsprung verschaffen wollen. Skandal ist immer dann, wenn die Politik einseitig und exklusiv Zugang gewährt und Sonderinteressen bevorzugt oder auch nur den Eindruck erweckt, dies zu tun, anstatt – so etwas wie das allgemeine Wohl vor Augen – tragfähige Konsense und Kompromisse zu schmieden. In der populären Politikerschelte gerät mitunter aus dem Blick, dass es sehr wohl im Interesse aller sein kann, wenn die besonderen Interessen einer Branche berücksichtigt werden. Ja sogar die Rettung eines einzelnen Unternehmens mag dem allgemeinen Wohl dienen. Aber das Profane, das Normale in der Politik geht unter, weil der Generalverdacht grassiert.

Das Recht auf Interessenvertretung gehört zum Kern der Demokratie. Doch gelingt der Transfer der allgemeinen Legitimität der Interessenvertretung nicht mehr – weder auf Machtkonglomerate, die die gesellschaftliche Entwicklung dominieren, noch auf die zwielichtige Teildisziplin Lobbyismus. Vielmehr beschädigt das schlechte Ansehen des Lobbyismus nicht nur die Interessen, denen er von Nutzen sein soll, sondern Interessenvertretung insgesamt und in der Folge die Demokratie überhaupt. Gefährdet werden Transparenz und Chancengleichheit, also grundlegende Bedingungen des demokratischen Diskurses. Asymmetrie

der Ressourcen beeinträchtigt die Arbeitnehmerorganisationen, die Sozialverbände, aber auch die zivilgesellschaftliche Interessenwahrnehmung im Feld der Ökologie. Die gleichberechtigte und chancengleiche Konkurrenz aller Interessenvertreter erweist sich zunehmend als illusionär. Die Asymmetrie auf dem Markt für lobbyistische Information benachteiligt die schwächeren Marktteilnehmer und schränkt ihre Grundrechte ein. Die Demokratie wird dort gefährdet, wo Akteure, die aufgrund ökonomischer Potenz eine dominierende Stellung auf dem Informationsmarkt einnehmen können, ihren Vorsprung für intransparente Informationspraktiken nutzen. Das Gefährdungspotenzial für die Demokratie wird umso größer, je größer das Pressionspotenzial der Akteure ist (Kapitalabfluss, Produktionsstättenverlagerung, Drohung mit Arbeitsplatzabbau etc.) und von Lobbyisten transportiert werden kann.

Verdeckter und intransparenter Lobbyismus hebt den Kern der Demokratie aus, den offenen Meinungsstreit mittels des besseren Arguments. Er bedroht den Primat öffentlich kommunizierter demokratischer Entscheidung. Er unterläuft die normierten demokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten, insbesondere unterläuft er den Kern der demokratischen Verständigung, wie sie in Parlamenten gepflegt wird, aber auch in Verhandlungsgremien der Tarifpartner und in den zahllosen Verhandlungskonstellationen, die den demokratischen Basisinstitutionen nachgebildet sind. Dieser Kern sind offene, diskursive Prozesse, die gleiche Chancen für die Entfaltung der Rationalität von Argumenten bieten und deswegen das Fun-

*Intransparenter
Lobbyismus
hebelt die
Demokratie aus*

*Herausforderung
für die
Demokratie*

dament demokratischer Konsenserzeugung bilden.

Intransparente Einflussnahme auf die Exekutive, insbesondere auf Minister, beschneidet die Mitwirkungsrechte der Parlamente und damit des Souveräns. Intransparente Einflussnahme auf Angehörige der Ministerialverwaltung kann die politische Führung schwächen und delegitimieren. Intransparente Einflussnahme auf Abgeordnete gefährdet die Substanz des parlamentarischen Prozesses, die öffentliche Verhandlung kontroverser Gegenstände.

Ungeordnetes Lobbying respektive die Ordnung des Lobbyismus sind zwei Herausforderungen der Demokratie. Der Souverän hat den berechtigten Anspruch, zu wissen oder wenigstens jederzeit und umfassend wissen zu können, was seine Repräsentanten und seine Regierung tun, aus welchen Gründen sie entscheiden und welche Mitbürger mit welchen Anliegen auf die Politik Einfluss zu nehmen suchen. Wenn Mitbürger oder Gruppen bevorzugt erscheinen, hat er ebenso Anspruch auf die Nennung der Gründe wie Bürger und Bürgergruppen, die sich benachteiligt fühlen. Der Souverän, Parlament und Regierung, die Demokratie insgesamt leben davon, Machtstrukturen und Kräfteverhältnisse zu erkennen und zu verstehen, um mit ihnen kritisch umgehen und entscheiden zu können, ob sie sie akzeptieren, sich ihnen anpassen oder widersetzen müssen.

Die Demokratie in Deutschland aber hat ihr Verhältnis zu den großen Lobbys und ihren kleinen Lobbyisten weder grundlegend noch im Großen und Ganzen geordnet. Es gibt keine Lobbyregister, es gibt keinen gültigen Kommentar für

Lobbyisten. Es gibt keinen demokratischen Konsens über klare Regeln für den politischen Umgang zwischen Politik und Lobbyisten. Weil es diesen Grundkonsens bislang nicht gibt, belastet sich die Demokratie im Kontext Lobbyismus zusätzlich mit Phänomenen von quantitativ verhältnismäßig geringem oder sogar abnehmendem Gewicht, aber mit immenser delegitimierender Wirkung: Mitgliedern des Bundestages, die fragwürdigen bezahlten Nebentätigkeiten nachgehen, Mitgliedern des Bundestages mit Aufsichtsratsmandaten, Funktionären von Lobbyvereinigungen mit Bundestagsmandat, Ex-Politikern, die hastig in die Wirtschaft wechseln, externen Mitarbeitern in Ministerien, mit Kanzleigesetzen, mit Regierungssponsoring. Jedes dieser Phänomene für sich bringt die Demokratie schon in Verruf, kumuliert schaden sie der Demokratie. Der unspektakuläre Tatbestand, dass die quantitative Relevanz dieser Phänomene gering ist, wird durch spektakuläre Einzelfälle überspielt. Die Demokratie gewährt einer Minderheit von Abgeordneten und einer verschwindenden Minderheit hochrangiger Ex-Politiker einerseits, einer kleinen Minderheit von geldkräftigen Unternehmen und Verbänden andererseits, die sich Ex-Politiker leisten, Beschäftigte in Ministerien entsenden und Regierungssponsoring bezahlen können – Privilegien, die nicht zur Demokratie passen. Diese Privilegien sind weder funktional noch – wie es neuerdings heißt – systemisch relevant. Sie sind – schlicht gesagt – zu nichts nütze. Sie dienen nur der persönlichen Bereicherung, der Befriedigung des persönlichen Ehrgeizes einer Minderheit der politischen Klasse und der Vor-

teilsnahme seitens minoritärer ökonomischer Interessen. Diese Phänomene gelten als Türöffner für intransparente Einflussnahme, als Symbole für Versuche von interessierter Seite, sich die Politik mehr und mehr gefügig zu machen. Dabei ist nicht entscheidend, wieweit die Türöffnerpraktiken tatsächlich zur privilegierten Durchsetzung von Interessen geführt haben, die über das hinausgehen, was diese aufgrund ihrer gesellschaftlichen Bedeutung und ihrer Machtpotenziale ohnehin zu erreichen imstande wären. Entscheidend ist, dass sie das Bild der Demokratie zerstören, weil der Privilegiencharakter der Türöffnerpraktiken den Verdacht nachgerade fördern muss, sie dienten einseitiger Vorteilsnahme.

Weder funktional noch systemisch relevant, quantitativ von geringer Relevanz, aber in hohem Maße schädlich für das Bild der Demokratie, weil sie gegen intuitive demokratische Grundüberzeugungen verstoßen: Das sind Gründe genug, Nebentätigkeiten der Mitglieder des Bundestages, den abrupten Seitenwechsel ehemaliger Politiker, die Tätigkeit Ex-terner in Ministerien, Kanzleigesetze und Regierungssponsoring erheblich einzuschränken oder überhaupt abzuschaffen. Die Einschränkung unnützer, aber schädlicher Privilegien ist ein Gewinn für alle.

Wenn die Politik den Status quo ihrer Praxis und der politischen Strukturen nicht mehr hinlänglich begründen und verteidigen kann, ist sie herausgefordert. Dann steht Selbstbesinnung auf der Tagesordnung. Der tatsächliche Zustand der demokratischen Institutionen ist zu überprüfen, aber ebenso das Bild, das sie der Öffentlich-

keit liefern, und die Ursprünge dieses Bildes. Wenn nötig, ist durch geeignete Interventionen auf beides einzuwirken, um eine legitime politische Praxis mit einem von Respekt getragenen Bild der Politik in Einklang und zur Deckung zu bringen. Die Demokratie der Bundesrepublik befindet sich in einer Phase, wo eine solche doppelte Prüfung und entsprechende Korrekturen dringender werden. Denn die Anstöße aus der Gesellschaft sind da und sie sind evident. Es sind vor allem zwei miteinander verbundene Impulse. Das Verlangen nach einer plebiszitären Aufwertung der repräsentativen Demokratie wird lauter, weil die Lobbykritik lauter geworden ist. Das verbindende Leitmotiv ist demokratische Machtkontrolle. Die Lobbykritik zielt gleichermaßen auf die Vorstöße praktizierender Lobbyisten wie auf die Politik, die Adressatin der Vorstöße ist. Es ist an der Zeit, die Interessenvertretung und die Praxis des Lobbyismus in der zeitgenössischen Demokratie der Bundesrepublik einer gründlichen Prüfung zu unterziehen, legitime und nützliche Praktiken von illegitimen und nicht sachdienlichen zu scheiden und den Markt für lobbyistische Informationen zu ordnen.

3. Prämissen der Marktordnung für Lobbyisten

3.1. Ein Konsensprojekt

Die Antwort auf die Problembeschreibung ist eine „Marktordnung für Lobbyisten“. Sie macht sich demokratische Impulse und zentrale Forderungen aus dem gesellschaftlichen Raum zu eigen und knüpft an parlamentarische Initiativen an. Sie wägt Begründungen und Einwände,

wie wir sie in unseren Gesprächen gehört haben, gegeneinander ab. In den folgenden Eckpunkten werden deshalb auch einzelne Forderungen verworfen, die von zivilgesellschaftlichen Organisationen, aber auch von Fraktionen des Bundestages zur Ordnung des Lobbyismus vorgetragen werden.

Die Kriterien, die an die einzelnen Forderungen angelegt werden, bewegen sich auf drei Ebenen. Die Regelungen sollen auf die skizzierten Probleme antworten, diese Antworten sollen normativ konsistent sein, und sie sollen Aussicht auf Durchsetzbarkeit haben. Das setzt zumindest einen partiellen politischen Konsens und mehrheitliche Akzeptanz bei den Akteuren voraus. Beides ist Bedingung für die Wirksamkeit der Regelungen sowie ihre Effizienz und Effektivität. Dass diese Bedingung erfüllt wird, setzt insbesondere einen Konsens über die Ziele und normativen Grundannahmen einer Ordnung des Lobbyismus voraus.

Letztlich spitzen sich die demokratischen Impulse, die in die Marktordnung münden, auf die Forderungen nach Transparenz und Chancengleichheit zu. Beide Grundwerte sind normativ, aus der Perspektive einer entwickelten, einer funktionsfähigen Demokratie und ihrer selbstbewussten Bürger wohl begründet. Sie dienen einer legitimen Interessenvertretung und einem Lobbysystem, das informative Leistungen erbringt und zwischen den Logiken diverser gesellschaftlicher Subsysteme, z. B. der Wirtschaft, und der Logik der Politik vermittelt. Für eine starke Regierung, für ein starkes Parlament, dem es um das allgemeine Wohl geht, sind Öffentlichkeit und ein sich selbst kontrol-

lierendes System pluraler Interessen probate Mittel, sowohl Machtansprüche als auch Täuschungsmanöver abzuwehren. Die politischen und administrativen Akteure, den Staat als Sachwalter allgemeiner Interessen kann der Vorhalt einseitiger Vorteilsgewährung nicht kaltlassen. Und privatwirtschaftlichen Unternehmen kann nicht daran gelegen sein, sich dem Verdacht auszusetzen, sie brächten sich für fragwürdige Vorteilsnahme in eine günstige Position, und erst recht nicht daran, dass Konkurrenten eine fragwürdige Vorteilsnahme gelingt.

Transparenz und Chancengleichheit liegen im Eigeninteresse von Lobbyisten und Politik. Zumindest auf einer abstrakt-allgemeinen Ebene erfährt deshalb das Verlangen nach mehr Chancengleichheit und mehr Transparenz in der Interessenvertretung bei allen Beteiligten nicht nur keinen Widerspruch, es wird auch von allen Seiten mehr oder minder plakativ unterstützt oder geteilt. Hier zeichnet sich die Schnittmenge ab, die eine Win-win-Situation generieren kann. Die Regelungen sind von der Überzeugung geprägt, dass durch eine strikte Orientierung an den normativen Vorgaben Chancengleichheit und Transparenz sowohl die Interessenvertretung im Allgemeinen, die Lobbyisten im Besonderen und ebenso das Parlament an Legitimität wie an Effektivität und Effizienz gewinnen. Wenn die Postulate der Chancengleichheit und Transparenz von allen Beteiligten für einen Austausch im gegenseitigen Interesse akzeptiert werden, stellt sich zwangsläufig die Frage nach der Probe aufs Exempel. Der Maßnahmenkatalog der Marktord-

Die Marktordnung ist ein Gewinn für alle

nung kann von Politik und Wirtschaft aufgegriffen und umgesetzt werden, sofern ein echtes Interesse an demokratischer Transparenz und fairem Wettbewerb besteht. Er kann in Gesetzen und Verordnungen ebenso einfließen wie in Selbstverpflichtungen von Lobbyisten.

3.2. Ziele

Ziel der Marktordnung ist die Stärkung der Interessenvertretung, die Stärkung der Politik und die Stärkung der Demokratie, vor allem des Parlaments. Die demokratische Ordnung lobbyistischer Interventionen stärkt die Demokratie. Legitime Interessenvertretung durch einen geordneten Lobbyismus stärkt auch die Demokratie. Ziel ist die Rückgewinnung von Legitimation für parlamentarische Prozesse und Entscheidungen, die Erneuerung des öffentlichen Bildes der repräsentativen Demokratie, ein Ansehenszuwachs der Repräsentanten und damit eine Erhöhung ihrer Handlungsfähigkeit. Das Ansehen des Parlaments ist ein Rechtsgut, mahnt das Verfassungsgericht. Ihm dient die demonstrative Neuordnung der Beziehungen zwischen Parlament und Interessenvertretung. Umgekehrt stärkt die Marktordnung für Lobbyisten auch den Lobbyismus als spezielle Variante legitimer Interessenvertretung von Akteuren der pluralen Gesellschaft gegenüber den demokratischen Institutionen.

3.3. Die normative Orientierung

Die Vorschläge lassen sich von der Wertordnung des Grundgesetzes und den Kriterien eines fairen Marktes leiten. Sie gehen von der verfassungsmäßigen Garantie des Rechts auf

individuelle wie kollektive Interessenvertretung aus, vom Recht auf Freiheit der Organisation, sich zwecks Interessenvertretung zusammenzuschließen, die eigenen Belange frei vorzutragen und den Institutionen der Demokratie, die Entscheidungen zu fällen haben, zu Gehör bringen zu können. Die konkrete Ausgestaltung des Regelsystems für lobbyistische Aktivitäten folgt demokratisch-republikanischen Grundsätzen. Der normative Rahmen dafür ist eine selbstbewusste Demokratie, die Selbstbehauptung der Politik, die ihren Primat gegenüber allen gesellschaftlichen Machtkonfigurationen etabliert und festigt. Der detaillierte Maßnahmenkatalog der Marktordnung für Lobbyisten ist in das Bild einer emanzipierten repräsentativen Demokratie eingebettet, deren Souverän emanzipierte Citoyens sind. Sie soll die Freiheit derjenigen Interessen wahren, die eine Einschränkung von Freiheit fürchten müssen. Sie soll dazu beitragen, für die Interessen Freiheit herzustellen, deren Freiheit eingeschränkt ist. Sie soll diejenigen Interessen in die Schranken weisen, die bei der Wahrnehmung von Freiheitsrechten die Freiheit anderer beschränken. Sie soll helfen, gleiche Freiheit für alle Interessen herzustellen. Aus der grundsätzlichen Gleichheit der Citoyens folgt die grundsätzliche Gleichberechtigung ihrer Interessen.

Der Begriff „Marktordnung“ ist in diesem normativen Kontext bewusst gewählt. Die Etablierung von Regularien für Lobbyisten ist demokratische Ordnungspolitik. Sie ist Teil der ordnungspolitischen Renaissance, zu der die westlichen Demokratien durch die Krise ihrer öko-

nomischen Basis aufgefordert sind. Die Marktordnung für Lobbyisten ist eine der ordnungspolitischen Interventionen, an denen sich eine starke Demokratie ausweist. Der Begriff signalisiert, dass sich das Vorhaben nicht von Aversionen gegen die Wirtschaft im Allgemeinen und einzelne Unternehmen im Besonderen leiten lässt, sondern vom Bild eines geordneten Marktes. Diese Marktordnung soll allerdings illegitime Einflussnahme und Privilegierung besonderer Interessen zulasten des Allgemeinwohls ebenso verhindern wie die Privilegierung der besonderen Interessen von Marktteilnehmern zulasten ihrer Mitbewerber. Sie folgt damit dem Grundmuster, nach dem die Politik gegenüber ausufernden und außer Kontrolle geratenen Konkurrenzkonstellationen durch ordnungspolitische Interventionen fairen Wettbewerb gewährleistet.

3.4. Das Parlament im Mittelpunkt

Grundsätzlich stehen zwei Wege respektive zwei große Felder zur Verfügung, um den Markt für lobbyistische Intervention und Information zu ordnen. Es kann normiert werden, was Lobbyisten tun und lassen dürfen. Und es kann normiert werden, wie das Parlament auf lobbyistische Interventionen reagiert, was es zulässt, was es mit sich machen lässt und was nicht. Im einen Fall sind die Adressaten von Maßnahmen unmittelbar die Lobbyisten. Im anderen Fall konfiguriert und präsentiert sich das Parlament selbst. Die Ordnung setzt entweder auf der Anbieter- oder auf der Nachfragerseite an. Der Vorschlag für eine Marktordnung operiert auf beiden Feldern. Allerdings legt er immer

wieder besonderen Wert darauf, dass das Parlament durch einen Rahmen für die eigene Tätigkeit und den Handlungsspielraum der Mitglieder des Bundestages den Lobbyisten signalisiert, dass deren Spielraum für ihre Interventionen zwar groß, aber auch begrenzt ist und wo die Grenzen für den Lobbyismus in der Demokratie verlaufen.

Die Ordnung des Lobbyismus ist Demokratieform. Es steht dem Parlament, das von vielen Seiten in der Kritik steht, gut zu Gesicht, sich dieser Kritik zu stellen, selbstbewusst zu reagieren und sich als ein zentraler Ort des politischen Prozesses in der Demokratie zu behaupten. Die Auseinandersetzung mit dem Lobbyismus ist eine grundsätzliche Aufgabe des ganzen Parlaments. Es ist der geeignete Ort, den Umgang der Politik mit Lobbyisten und lobbyistischen Aktivitäten nach demokratischen und republikanischen Grundsätzen zu ordnen. Das Parlament repräsentiert den Souverän. Es allein hat die Kompetenz, über das rechte Maß an Transparenz und Chancengleichheit zu entscheiden. Es kann neben oder über dem Parlament keine weiteren Kontrollinstanzen geben außer dem Verfassungsgericht und der Öffentlichkeit. Wie gut dem Parlament die Auseinandersetzung mit dem Phänomen Lobbyismus gelingt, wieweit es sich als problembewusst, als „lobbybewusst“ erweist, entscheidet mit über das Ansehen der Demokratie.

Die plurale Gesellschaft besteht aus zahllosen Gruppen und Interessen. Der diskursive Wettbewerb dieser Gruppen ist konstitutiv für die Gesellschaft der Bundesrepublik. Doch impliziert es dieses Gesellschaftsmodell, tatsäch-

lich Wettbewerb zu ermöglichen, schädliche Folgen der Konkurrenz einzudämmen, eine ungeordnete Konkurrenz von Interessen zu beruhigen und in einen geordneten Wettbewerb zu überführen. Der Adressat Parlament ist nicht nur in gewisser Weise Spiegelbild der pluralen Gesellschaft. Er ist vor allem der Ort des Abgleichs und des Ausgleichs divergierender Interessen. Es führt die konträren Interessen im kollektiven Willen der Nation unter der Prämisse zusammen, etwas wie ein allgemeines Wohl oder zumindest nicht überbordende Gewinne und überfordernde Verluste für die eine oder andere Seite erzeugen zu wollen, die den gesellschaftlichen Zusammenhalt gefährden. Dabei hat es das Parlament mit verschiedenartigen Interessen von unterschiedlichem Gewicht für das Ganze zu tun, die mit ganz unterschiedlicher Macht und Durchsetzungsfähigkeit ausgestattet sind. Es gehört zu seinen Ab- und Ausgleichsaufgaben, überschießender Macht Grenzen zu setzen, aber auch für Schwache, Unterprivilegierte, Benachteiligte da zu sein. Die Marktordnung für Lobbyisten trägt dazu bei, diese Balance zu halten.

Dem Parlament kommt bei der Befassung und im Umgang mit dem Lobbyismus eine Vorreiter- und Vorbildfunktion zu. Üblicherweise erlässt das Parlament Rahmenvorschriften dafür, wie die Gesellschaft zu handeln hat. In der Marktordnung wird dies partiell verkehrt. Denn das Parlament legt auch einen Handlungsrahmen für sich selbst fest, es normiert seinen Umgang mit den vielfältigen gesellschaftlichen Interessen und damit deren Interventionsmöglichkeiten. Es erkennt die Berech-

tigung der vielfältigen Interessen nicht nur an. Es billigt ihnen auch einen weiten Rahmen für phantasievolle und findige Intervention zu, eben für Wettbewerb. Aber durch die Transparenz und Strukturierung der Einflusskanäle signalisiert das Parlament auch, dass es vor allem auf die diskursive Dimension lobbyistischer Intervention Wert legt, auf die Optimierung der eigenen Informationsbasis für Entscheidungen durch den organisierten Zustrom von Information.

3.5. Die Reichweite der Marktordnung

Der Begriff der Marktordnung liefert gleichzeitig auch den Hinweis auf ordnungspolitische Grenzen. Die Konkurrenz als dauerhafte Triebkraft für den Lobbyismus und insbesondere seine Schattenseiten – die verdeckten Interventionen aller Art zulasten der Allgemeinheit und der Mitbewerber – werden auch durch eine Marktordnung für Lobbyismus nicht aufgehoben. Diese ist nur eines der Segmente einer allgemeinen Ordnungspolitik, die versucht, die negativen Folgen der Konkurrenz in Schach zu halten und sie in einen geordneten, transparenten, fairen Wettbewerb zu transformieren. Damit sind auch die allgemeinen Grenzen einer solchen Marktordnung wie jeder Ordnungspolitik angedeutet. Sie bearbeitet lediglich Folgen gesellschaftlicher Strukturen.

Transparenz und Chancengleichheit verändern nicht die strukturellen Machtverhältnisse, sie verändern nur die Qualität des Informationsflusses. Sie verändern nicht die generelle Kräftekonstellation, aber immerhin können sie die Kräfteverhältnisse zwischen Branchen und

einzelnen Unternehmen, zwischen ökonomischen und zivilgesellschaftlichen Interessen verändern. Die Marktordnung reguliert nicht Interessen und Interessenvertretung im Großen und Ganzen. Sie reguliert lediglich bestimmte Pfade der Einflussnahme auf die Politik. Sie kann Details korrigieren, sofern diese auf Desinformation – falschen Daten, falschen Prognosen, Angstkampagnen – beruhen. Herrschen auf dem lobbyistischen Informationsmarkt weitgehend Transparenz und gleiche Chancen, an die Politik heranzutreten, werden alle von der Politik gleich behandelt, bleiben mächtige Konzerne doch mächtige Konzerne und kleine NGOs kleine NGOs. Die Politik wird die strukturellen Gegebenheiten und die Kräfteverhältnisse, die unterschiedliche Relevanz von Branchen und Unternehmen, ihre unterschiedliche Bedeutung für die Entwicklung statistischer Daten, für Bruttoinlandsprodukt, Arbeitslosenquote, Wachstum und Beschäftigung, Klima und Immissionsdaten immer in Rechnung stellen müssen – welcher Grad an Transparenz auch herrschen mag.

Die Lobbyisten unterschiedlicher Interessengruppen können bei der Politik andererseits nicht substanziell mehr erreichen, als die Politik im Interesse einer gesamtgesellschaft-

lichen Konfiguration, die ihr jeweils Stimmenmaximierung erlaubt, zulassen kann. Würde umgekehrt – ein Gedankenexperiment – ein generelles Lobbyverbot erlassen, müssten sich Regierung und Parlament entscheidungsrelevante Informationen über Medien und Wissenschaft beschaffen und sich auf diese verlassen. Und sie müssten eine Heerschar von Mitarbeitern aussenden, um Informationen einzuholen, und sich selbst Repräsentanten von Verbänden, Unternehmen und zivilgesellschaftlichen Organisationen einladen, um deren Bedarf kennenzulernen. Die politischen und gesellschaftlichen Abhängigkeiten jedoch blieben strukturell und im Wesentlichen dieselben.

Ebenso kann die Marktordnung das grundsätzliche Problem strukturell benachteiligter und bevorzugter Interessen nur bedingt angehen und nur bedingt lösen. Ziel und Aufgabe der Marktordnung ist es nicht, organisationspolitische Unterschiede und unterschiedliche finanzielle Ressourcen auszugleichen. Der Zugewinn an Stärke durch Organisation, durch mehr Mitglieder und entsprechend höhere Finanzmittel ist vielmehr das Ergebnis gesellschaftspolitischer Prozesse, in die die Politik an anderer Stelle intervenieren kann.

II. Die Eckpunkte

1. Akkreditierte Lobbyisten

Es wird der Status des „akkreditierten Lobbyisten beim Deutschen Bundestag“ eingeführt. Er wird natürlichen und juristischen Personen gewährt und ist zu beantragen.

Die Voraussetzungen für die Akkreditierung sind

- die Aufnahme in das Lobby- bzw. Transparenzregister des Deutschen Bundestages,
- die Vorlage und/oder Unterzeichnung eines vom Deutschen Bundestag akzeptierten Verhaltenskodex für Lobbyisten.

Mit dem Status des akkreditierten Lobbyisten sind besondere Interventionsmöglichkeiten gegenüber dem parlamentarischen Prozess verbunden.

- Zugang zum Deutschen Bundestag via Hausausweis erhalten nur akkreditierte Lobbyisten.
- Werden Interessenvertreter zu parlamentarischen Anhörungen geladen, ist der Kreis der Personen, an den Einladungen ergehen, auf akkreditierte Lobbyisten respektive von ihnen benannte Vertreter, Beauftragte, Sachverständige etc. zu beschränken.
- Akkreditierte Lobbyisten haben Anspruch auf eine Aufnahme ihrer in Schriftform (auch elektronisch) und fristgerecht eingereichten Stellungnahmen, Positionspapiere, Vorschläge etc. zu Gesetzesvorhaben oder einzelnen Aspekten der Gesetzesmaterie in die Online-Dokumentation des jeweiligen

Gesetzgebungsverfahrens, soweit sie sich auf das von ihnen vertretene Interessengebiet beziehen.

- Akkreditierte Lobbyisten haben Anspruch auf die Prüfung ihrer eingereichten Dokumente und auf eine Stellungnahme des Fachausschusses.
- Werden ihre Anliegen abgelehnt, haben akkreditierte Lobbyisten ein Recht auf dokumentierte Begründungen seitens der zuständigen Ausschüsse.
- Akkreditierte Lobbyisten sind zum Zwecke des wechselseitigen Informationstransfers zu allen Formen der Kontaktaufnahme (schriftlich, telefonisch, persönlich) gegenüber Fraktionen, Abgeordneten und deren Mitarbeitern berechtigt.
- Insbesondere sind sie berechtigt, parlamentarische Abende, gemeinsame Frühstücke, Wochenendseminare und vergleichbare Veranstaltungen für Abgeordnetengruppen ihrer Wahl und auf ihre Rechnung zu veranstalten, die die wechselseitige Information zur Aufgabe haben.
- Akkreditierte Lobbyisten sind berechtigt, Einladungen zu Anlässen, die die politische Kommunikation fördern, auch an einzelne Mitglieder des Bundestages und deren Stäbe auszusprechen – wenn derartige Einzelinvitations in der Öffentlichkeit stattfinden und die Kosten strikt zwischen einladenden Lobbyisten und Abgeordneten respektive deren Mitarbeitern geteilt werden.

2. Transparenzregister akkreditierter Lobbyisten

Die Verbändeliste beim Deutschen Bundestag wird durch ein umfassendes Transparenzregister ersetzt, das die akkreditierten Lobbyisten auflistet. Es erfasst alle Akteure, juristische und natürliche Personen, die für sich selbst oder für Dritte, unabhängig oder im Auftrag, gegen Entgelt oder unentgeltlich Interessenvertretung gegenüber der Politik und den demokratischen Institutionen betreiben: Verbände, Gewerkschaften, Unternehmen, Nichtregierungsorganisationen, zivilgesellschaftliche Organisationen, Bürgerinitiativen, PA- und PR-Agenturen, Thinktanks, Anwaltskanzleien und Rechtsanwälte sowie lobbyistisch tätige Einzelpersonen.

Aus dem Register gehen hervor:

- Name, Hauptsitz, Anschrift;
- Name, Anschrift von Vertretungen am Sitz von Bundestag und Bundesregierung;
- Telefon, E-Mail, Fax, Website;
- vertretungsberechtigte Repräsentanten, beauftragte Personen (mit Foto);
- Zusammensetzung von Vorständen, Geschäftsführung;
- Mitgliederzahl, Zahl der Beschäftigten;
- Ziele nach Gesellschaftsverträgen, Satzungen etc.;
- Interessenbereiche, Tätigkeitsfelder;
- gegenwärtige und frühere Auftraggeber;
- beauftragte externe Dienstleister;
- Umsätze, versteuerte Einkommen, Gewinne, Einnahmen aus Mitgliedsbeiträgen etc.,

soweit sich deren öffentliche Angaben aus der jeweiligen Rechtsform ergeben und sie an anderer Stelle publiziert werden müssen.

Die Aufnahme in das Register verleiht den Status des „akkreditierten Lobbyisten“. Es besteht ein Anrecht auf Aufnahme in das Register, wenn der Antragsteller Ziele verfolgt, die mit dem Grundgesetz der Bundesrepublik vereinbar sind und nachweislich die Interessen identifizierbarer Personengruppen oder Organisationen mit gesellschaftlicher Relevanz vertritt. Die gesellschaftliche Relevanz wird durch objektivierbare Kriterien nachgewiesen: bei Organisationen durch Zahlen für Mitglieder oder Mitgliederorganisationen, bei Unternehmen durch Beschäftigtenzahlen, Umsatz, Steuerleistung etc., bei Einzelpersonen und sonstigen Vertretungsorganisationen durch die entsprechenden Zahlen ihrer Klienten.

Die Angaben sind für jedes Kalenderjahr zu einem Stichtag des Folgejahres zu aktualisieren. Ist die Frist verstrichen, verlieren die akkreditierten Lobbyisten ihre Zugangsmöglichkeiten zur Politik, bis die aktualisierten Daten vorliegen.

Im Falle falscher oder unvollständiger Angaben werden die betreffenden Personen respektive deren Arbeitgeber für zwei Jahre nach dem Zeitpunkt, an dem die Verstöße bekannt geworden sind, aus der Transparenzliste gestrichen. Nach Ablauf der Sperrfrist können sich die betreffende Person respektive die betreffende Organisation erneut eintragen. Im Falle von Verstößen gegen die Regularien der Interessenvertretung, die akkreditierte Lobby-

isten anerkennen, werden die betreffenden Personen respektive Auftraggeber für zwei Jahren nach Feststellung des Verstoßes aus der Transparenzliste gestrichen. In schweren Fällen können sie auch dauerhaft ausgeschlossen werden.

Das Register wird vom Bundestagspräsidenten geführt. Es ist online verfügbar und ermöglicht eine variable, kriterienbezogene Informationssuche.

3. Verhaltenskodex für Lobbyisten

Akkreditierter Lobbyist kann nur werden, wer einen Verhaltenskodex für die Interaktion zwischen Volks- und Interessenvertretern vorlegt und/oder unterzeichnet. Die Erarbeitung entsprechender Verhaltenskodizes ist grundsätzlich Aufgabe der Lobbyisten respektive ihrer Standesorganisationen selbst.

Der Deutsche Bundestag entscheidet über die Eignung und Zulassung von Kodizes als Basis des Akkreditierungsverfahrens. Er legt hierzu Mindestanforderungen für ein Lobbyregister fest.

Der Deutsche Bundestag macht die zugelassenen Kodizes öffentlich zugänglich.

4. Transparenz der Einflussnahme auf die Gesetzgebung

Alle Stellungnahmen, Gutachten und Expertisen, die im Laufe eines Gesetzgebungsverfahrens von akkreditierten Lobbyisten gegenüber dem Parlament, der Regierung und den Ministerien schriftlich oder in Anhörungen einge-

bracht wurden, werden an geeigneter Stelle auf der Website des Deutschen Bundestages respektive den Seiten des federführenden Ausschusses vollständig veröffentlicht.

Alle weiteren Stellungnahmen etc. zu Gesetzen von nicht als Lobbyisten akkreditierten Personen (insbesondere aus dem Wissenschaftsbereich), die die Fraktionen zu Anhörungen laden oder die sie im Gesetzgebungsverfahren anhören, werden ebenfalls durch den Bundestag transparent gemacht.

Werden dem Parlament Stellungnahmen und Dokumente vorenthalten, die anderen Stellen – insbesondere der Exekutive oder nur einzelnen Mitgliedern des Bundestages – zugänglich gemacht wurden, so kann dies zur zeitweiligen oder dauerhaften Streichung aus dem Transparenzregister führen.

Politisch verantwortlich ist der Bundestagspräsident, der auch das Transparenzregister führt.

5. Begrenzung der Nebentätigkeiten von Abgeordneten

Bezahlte und ehrenamtliche Tätigkeiten für Körperschaften, die in der Transparenzliste aufgeführt sind, und das Bundestagsmandat sind unvereinbar. Entsprechende Tätigkeiten sind bei Antritt des Mandats nach einer angemessenen Frist zu beenden, neue können nicht aufgenommen werden. Einfache Mitgliedschaften bleiben davon unberührt.

Der Bundestag gibt sich entsprechend neue Verhaltensregeln, die die Pflicht zur Anzeige von Nebentätigkeiten, die detaillierte Auskunft

über die erzielten Einkünfte sowie die Befugnisse und Pflichten des Bundestagspräsidenten bei Verstößen und einen Sanktionskatalog enthalten. Der Präsident erstattet der Öffentlichkeit im Amtlichen Handbuch und auf der Internetplattform des Bundestages Bericht über die angezeigten Nebentätigkeiten.

6. Karenzzeiten für Amts- und Mandatsinhaber

Für ehemalige Mitglieder der Exekutive, die nach ihrem Ausscheiden aus dem Amt und aus dem Deutschen Bundestag einer neuen beruflichen Tätigkeit, die nicht mit der Berufstätigkeit vor Amtsantritt in Verbindung steht, nachgehen wollen, gilt eine Karenzzeit von zwei Jahren. Wenn die Aufnahme einer neuen beruflichen Tätigkeit in Zusammenhang mit dem ausgeübten Amt steht, ist eine Karenzzeit von mindestens einer Legislaturperiode einzuhalten.

Für Parlamentarier mit besonderen Funktionen – Fraktionsvorsitzende und Stellvertreter, Ausschussvorsitzende und Stellvertreter, Fraktionsgeschäftsführer und Stellvertreter – gelten analoge Regelungen. Wenn die Aufnahme einer beruflichen Tätigkeit im nationalen Interesse ist, dem öffentlichen Interesse oder dem allgemeinen Wohl dient, sind Ausnahmen möglich. Über Ausnahmen im Einzelfall entscheidet in einem transparenten Verfahren die Bundesregierung (Kanzler und Minister) oder der Deutsche Bundestag (Abgeordnete).

Grundsätzlich ohne Karenzzeit möglich ist die Aufnahme von publizistischen Tätigkeiten (Autorenschaft, Vorträge), Tätigkeiten im Bil-

dungswesen (Schulen, Hochschulen, Ausbildungseinrichtungen), insbesondere auch solchen, die der politischen Bildung dienen, und Tätigkeiten im Medienwesen (Herausgeber, Aufsichtsrat, Publizist). Grundsätzlich ohne Karenzzeit möglich sind Tätigkeiten für Anstalten und Körperschaften des öffentlichen Rechts und gemeinnützige Körperschaften sowie ehrenamtliche Tätigkeiten, ausgenommen Körperschaften, die in der Transparenzliste aufgeführt sind.

Eine Rückkehr in den alten Beruf kann ohne Karenzzeit erfolgen, wenn die Tätigkeit nicht mit vorhergehenden politischen Tätigkeiten, Zuständigkeiten und Entscheidungen im Zusammenhang steht.

7. Verbot der „Leihbeamten“ (externe Personen in der Bundesverwaltung)

Die Beschäftigung von „außerhalb des öffentlichen Dienstes Beschäftigten (externen Personen) in der Bundesverwaltung“ – der sogenannten „Leihbeamten“ – ist auf Personen aus bundesnahen Behörden, Landesbehörden, Anstalten und Körperschaften des öffentlichen Rechts und gemeinnützigen Körperschaften zu beschränken. Ansonsten wird sie eingestellt.

8. „Kanzleigesetze“ einschränken

Grundsätzlich werden alle Gesetzesvorlagen seitens der Exekutive in den zuständigen Ministerien erarbeitet. In begründeten Einzelfällen – Dringlichkeit, Komplexität, neuartige Materie, für die innerhalb der Ministerien noch

kein Personal verfügbar ist, etc. – kann die Formulierung von Gesetzen auch extern und bei Dritten in Auftrag gegeben werden. Voraussetzung ist ein transparentes Vergabeverfahren, insbesondere auf der Basis öffentlicher Ausschreibungen, nach eidesstattlicher Erklärung von Seiten des Auftragnehmers, dass durch die Tätigkeit für den Gesetzgeber kein Interessenkonflikt mit Kunden und Mandanten besteht, sowie nach einer entsprechenden Prüfung durch den Auftraggeber. In besonders dringlichen Fällen können entsprechende Aufträge auch ohne Ausschreibung in transparenten „freihändigen“ Vergabeverfahren erfolgen. Die Beauftragung von Dritten bei der Erstellung von Gesetzen seitens der Exekutive ist dem Gesetzgeber bei Einbringung in den Bundestag anzuzeigen. Die entsprechenden Zuarbeiten werden nach Punkt 2 kenntlich gemacht.

9. Einstellung des Regierungssponsorings

Die Praxis des Sponsorings spezieller Aktivitäten von Regierung, Parlament, Fraktionen und Parteien durch Dritte (für die Regierung vgl. Sponsoringberichte des Bundesinnenministeriums; Veranstaltungen des Bundestages, Mitarbeiterfeste etc.) wird beendet.

Gegebenenfalls können die Zuwendungen an Parteien aus Steuermitteln erhöht werden. Für die Zwecke der Ministerien erhöht der Deutsche Bundestag die entsprechenden Etats.

10. UN-Konvention gegen Korruption ratifizieren

Der Bundestag beschließt die Ratifizierung der UN-Konvention gegen Korruption (UNCAC), die bereits von knapp 150 Ländern weltweit unterzeichnet wurde.

III. Begründung und Erläuterungen

1. Erläuterungen allgemeiner Grundzüge

1.1. Gegenstand

Aus der Symbiose zwischen Ökonomie und Politik in Gesellschaften, die kapitalistisch produzieren, folgen wechselseitige informationelle Abhängigkeiten. Ein geordneter Lobbyismus trägt dieser Symbiose Rechnung. Lobbyarbeit und Lobbyismus sind funktional und demokratisch legitimiert. Sie haben sich aufgrund spezifischer Kommunikationsanforderungen zwischen Wirtschaft und Politik ausdifferenziert und sind Teil der Kommunikation zwischen Gesellschaft, Wirtschaft und Politik. Im Zentrum des Ordnungsinteresses stehen alle Versuche der unmittelbaren Einflussnahme von Interessenvertretern auf die Politik. Die Regeln werden für die direkten, bilateralen Kontakte von Politik und Lobbyisten formuliert. Sie konzentrieren sich auf die Lobbykontakte zum Parlament und nehmen das vielfältige Lobbying, das auf die Regierung zielt, nur so weit in den Blick, wie dies auch in der allgemeinen Lobbydebatte geschieht.

1.2. Ziel

Es wird ein einfaches und knappes System von klaren, effektiven und effizienten Regeln entwickelt. Sie umreißen, was legitime und außer Verdacht und Zweifel stehende Interessenvertretung gegenüber den repräsentativen Institutionen ist und in welchen legitimen, außer Verdacht und Zweifel stehenden Verfahren sie vorgetragen werden kann. Umgekehrt wird ein Kodex für Abgeordnete und das ganze Parlament für den Umgang mit Lobbyisten umrissen, der

der Stellung des einzelnen Abgeordneten, dem freien Mandat und der Handlungsfähigkeit des Parlaments gerecht wird. Der Lobbyismus und die Lobbyisten werden an ihre normativen Bindungen erinnert und die Praxis der Politik im Umgang mit Lobbyisten an einem Bild von Demokratie orientiert. Der Lobbyismus wird geordnet, damit weder die legitime Interessenvertretung noch das Ansehen des Parlaments weiter Schaden nehmen.

1.3. Nutzen

Für die Gesellschaft und die Demokratie ist es von Nutzen, wenn die politischen Entscheidungsträger umfassend und im Detail darüber informiert sind, welche Probleme gesellschaftliche Akteure haben und was sie von der Politik wollen. Der Lobbyismus wird auf seine wesentlich informative und diskursive Funktion fokussiert, auf die transparente, öffentlich zugängliche Bereitstellung von vielfältigen, insbesondere auch konträren Informationen für politische Entscheidungen durch Interessenvertreter. Deshalb wird der Informationsfluss, den lobbyistische Interventionen gewährleisten können, gestärkt.

1.4. Leitbilder

Die Marktordnung rückt die einzelnen Abgeordneten und den Deutschen Bundestag als maßgebliche Akteure in den Mittelpunkt. Die leitende Idee ist die Figur des freien, des souveränen, dem Wohl des deutschen Volkes verpflichteten Abgeordneten, der seine ganze Kraft und alle seine Fähigkeiten voll und ganz der Annäherung an das Gemeinwohl widmet.

Abgeordneter ist eine Profession, die die ganze Person verlangt. Die andere leitende Idee ist die Figur des spezifischen Interessen verpflichteten Lobbyisten. Er ist sich bei der Vertretung der eigenen, besonderen Interessen seiner Verantwortung gegenüber der Demokratie bewusst und weiß darum, dass alle Informationen, die er an die Politik heranträgt, in einen öffentlichen demokratischen Prozess eingespeist werden, der der Suche nach dem allgemeinen Wohl dient.

Die Marktordnung verknüpft diese Leitbilder mit der Perspektive des kollektiven Souveräns und des einzelnen Citoyens. Zugrunde liegt ein zeitgemäßes Bild des Verhältnisses zwischen den Citoyens, ihren Zusammenschlüssen zwecks Interessenvertretung und dem Souverän einerseits, den Abgeordneten des deutschen Volkes und dem Parlament als der zentralen Institution der repräsentativen Demokratie andererseits. Die Marktordnung folgt insbesondere Überlegungen, was der Souverän in der demokratischen Republik von seinen Repräsentanten erwarten und was er ihnen zumuten kann.

Das Stichwort „Lobbykontrolle“, wie es von einem Teil der zivilgesellschaftlichen Kritiker des Lobbyismus benutzt wird, greift die Marktordnung nicht auf. Es verzeichnet deren Intentionen. So berechtigt und notwendig Lobbykontrolle durch investigative Journalisten und zivilgesellschaftliche Beobachter ist: Die Marktordnung setzt grundsätzlich Vertrauen in die Akteure. Sie geht weder von einem generellen Misstrauen gegenüber politischen Entscheidungsträgern aus, noch sattelt sie auf einer

Misstrauenskultur auf, wie sie Kritikern lobbyistischer Praktiken oft vorgehalten wird.

1.5. Ein demonstrativer Akt gegen Legitimationsdefizite

Die Eckpunkte reagieren auf zahlreiche Negativ-Klischees, die längst im Umlauf und Gemeingut sind: auf den Vorhalt der „Bürgerferne“, der gegenüber dem Parlament immer erhoben wird, auf das geballte Misstrauen, die Ablehnung und Verachtung, die der Politik und der Interessenvertretung seit Jahren entgegenschlagen. Allerdings liegt ihnen die Überzeugung zugrunde, dass bloße Appelle, Beharren auf den Formalia der repräsentativen Demokratie und „Aufklärung“ über ihr Wesen, nicht mehr ausreichen, um das angeschlagene Verhältnis zwischen Souverän und Repräsentanten nachhaltig zu korrigieren. Mittlerweile sind demonstrative Akte, die durchgreifende Wirkung erzielen und einen hohen Symbolwert haben, vonnöten.

1.6. Gleiches Recht für alle Interessen

Die durch das Grundgesetz garantierten Rechte auf Organisation, Interessenvertretung und Meinungsfreiheit können aber nur in Verfahrensregeln umgesetzt werden, die für alle gleichermaßen gelten. Eine Bewertung konkurrierender Interessen, wie sie in der politischen Debatte nicht nur gang und gäbe, sondern auch notwendig ist, kann sich die Marktordnung nicht zu eigen machen. Die übergeordnete Leitidee ist, die Demokratie zu stärken, indem plurale Interessenvertretung und plurale Diskurse grundsätzlich gleichwertiger und gleichberechtigter Interessen gestärkt werden.

1.7. Transparenz

Transparenz ist die wesentliche Anforderung an Interessenvertretung, lobbyistische Praxis und an den Umgang der Politik mit lobbyistischen Interventionen. Die Öffentlichkeit in der Demokratie, der Souverän haben ein umfassendes Anrecht darauf, Richtung, Wege und Ziele lobbyistischer Interventionen nachzeichnen zu können. Die Pfade sind offenzulegen, auf denen vermutete, so übermächtige wie verdeckt vorgetragene Interessen die Politik zu beeinflussen suchen, und sie sind für schwach organisierte Interessen mehr freizuräumen als bisher. Die Einflussnahme soll identifiziert und konkreten Akteuren zugerechnet werden, Verantwortlichkeiten sollen offengelegt werden und damit nachgezeichnet werden können. Die Marktordnung begrenzt illegitimen und verdeckten Einfluss von Lobbyisten auf exekutive und legislative Akteure ebenso wie illegitime Vorteils-gewährung durch politische Entscheidungsträger. Sie macht Absichten, Ziele, Nutzen, die Lauterkeit und die Wirksamkeit von interessierter Einflussnahme auf die Politik transparenter. Sie bringt Transparenz in das Geschäft mit Informationen. Sowohl das Verschleiern tatsächlicher Macht als auch Vorteilserschleichung durch Machtsuggestion, Negativprognosen oder blendende Zukunftsvisionen werden durch die Marktordnung erschwert. Sie ist andererseits auch die Antwort auf eine Situation, in der sich die Gesellschaft auf eine Gegenkultur der Enthüllung à la Wiki-leaks angewiesen sieht. Transparenz verhindert Pseudoskandale, die den Institutionen Schaden zufügen.

Die Marktordnung kommt dem Transparenzbedarf durch das Transparenzregister und durch die Vorschläge für eine nachvollziehbare Gesetzesproduktion nach.

1.8. Chancengleichheit

Große Verbände und ökonomisch potente Einheiten sind bei der Vertretung ihrer Interessen und der Bündelung von Ressourcen – insbesondere von Finanzmitteln – für lobbyistische Intervention überlegen. Andererseits sind schwer organisierbare Interessen, Interessen von Minderheiten oder Interessen, die durch neue Problemlagen generiert werden und erst am Anfang eines organisatorischen Verdichtungsprozesses stehen, benachteiligt. Daraus folgt das Verlangen nach *Chancengleichheit* für lobbyistische Interventionen. Chancengleichheit bedeutet vor allem bessere Chancen für die Vertretung strukturell benachteiligter Interessen. Die Marktordnung erhöht die Chancen insbesondere schwächerer gesellschaftlicher Gruppen, Verbände, Unternehmen etc., ihre legitimen Interessen gegenüber staatlichen Instanzen und starken Kräften geltend zu machen.

Mehr Transparenz ist die erste Bedingung auch für Chancengleichheit auf dem Feld des Lobbyismus. Sie macht konkurrierenden Interessenvertretern zugänglich, wer die Konkurrenz ist und wie sie im parlamentarischen Umkreis operiert. Die Marktordnung wird gleichermaßen sowohl dem Interesse an der Transparenz traditioneller, etablierter und mächtiger Interessen, ihrer Organisationen und Dienstleister als auch dem Interesse an der

Aufwertung und Stärkung weniger artikulationsfähiger Interessen gerecht. Sie betont deshalb die grundsätzliche Gleichwertigkeit und Gleichbehandlung von Interessen durch die Schaffung eines Rechts, sich als Lobbyist akkreditieren zu lassen. Chancengleichheit wird dadurch erzielt, dass allen Akteuren im Rahmen formalisierter Verfahren prinzipiell die gleichen Zugangsmöglichkeiten zur parlamentarischen Entscheidungsvorbereitung eröffnet werden. Zentrale Instrumente sind die Einführung der Institution des „akkreditierten Lobbyisten“ und das „Transparenzregister“, in dem der konventionelle Ansatz eines Kontrollinstruments, wie in der Lobbydebatte erörtert, um den Ansatz erweitert wird, auch kleinen und neuen Interessengruppen einen legitimierten und verfahrensmäßig gesicherten Zugang zum Parlament zu verschaffen. Es wird damit neben dem Petitionsrecht, das allen Bürgern und auch Bürgergruppen offensteht, der Pfad der Interessenvertretung gegenüber den politischen Institutionen verbreitert.

1.9. Eine Bresche für die Interessenvertretung

Die Marktordnung soll es ermöglichen, gezielt Interessen wahrzunehmen, ohne die demokratische Entscheidungsfindung zu unterwandern oder zu unterminieren, ja sie soll die demokratische Entscheidungsfindung durch geordnete Interessenvertretung sogar stärken. Die vorgeschlagenen Regeln sind ein praktisches und demonstratives Angebot an Kräfte, die sich politisch ausgeschlossen fühlen und deshalb Distanz zu den repräsentativen Struk-

turen halten. Allerdings wird dieses Angebot im Interesse der Handlungsfähigkeit des Parlaments auf „gesellschaftlich relevante“ Interessen begrenzt, die sich als solche ausweisen müssen. „Gesellschaftliche Relevanz“ liegt längst vor, bevor „Systemrelevanz“ zu konstatieren ist, die von und für bestimmte Banken während der Finanzkrise reklamiert wurde. Sie ist bereits auf regionaler Ebene gegeben. Vereine, Bürgerinitiativen etc. sind gesellschaftlich relevant, ohne systemrelevant sein zu müssen. Gesellschaftliche Relevanz kann anhand weniger, ohnehin öffentlich zugänglicher Kennziffern nachgewiesen werden durch die Mitgliederzahl von Vereinen, Bürgerinitiativen etc.; bei Dachverbänden von Mitgliedsunternehmen oder weiteren Verbänden, bei Unternehmen, die lobbyistisch intervenieren wollen, durch Beschäftigtenzahlen, Umsätze, Steuerleistung etc., bei Einzelakteuren dadurch, dass sie die Vertretung ebensolcher Interessen nachweisen können (Auftragsnennung). Von den Akteuren, die lobbyistisch gegenüber dem Parlament auftreten wollen, ist andererseits zu erwarten, dass sie Einzelinteressen bereits im Vorfeld bündeln und aggregieren. Dies liegt im Interesse transparenter, kollektiver Interessenvertretung, eines überschaubaren parlamentarischen Prozesses und eines handlungsfähigen Parlaments. Es ist damit zu rechnen und ganz im Sinne der Marktordnung, dass die angestrebte Öffnung des Status des Lobbyisten zur Formierung und Aggregation von Interessen führt. Die kollektive Interessenvertretung soll gefördert werden. Diese Mischung aus Öffnung und Anforderungen ist der Fünfprozent-

hürde nachgebildet, die zur Bündelung politischer Forderungen, zu neuen Parteiprogrammen und zur Bildung neuer Parteien geführt hat. Auf eine analoge Wirkung wird gesetzt. Die Marktordnung leistet damit einen Beitrag zum Arena-Setting. Sofern einzelne Bürger ihre ureigenen Interessen vertreten und als „Lobbyisten“ in eigener Sache an das Parlament herantreten wollen, steht ihnen das Petitionsrecht offen, das die gesellschaftliche Relevanz individueller Interessenvertretung anerkennt.

1.10. Sanktionen bei Verstößen

Die Marktordnung für Lobbyisten erlaubt es, Verstöße eindeutiger als bislang zu deklarieren und zumindest durch öffentliche Kritik zu sanktionieren. Illegale Vorteilsnahme und Vorteilsgewährung, Korruption also, ist kriminell und eine Sache des Strafrechts. Die Marktordnung widmet sich nicht vorrangig der Frage, welche Formen der lobbyistischen Intervention als kriminell zu bewerten und strafrechtlich zu sanktionieren sind. Sie arbeitet heraus, was legitime lobbyistische Aktivitäten sind. Vorteile aus illegitimen lobbyistischen Aktivitäten dürfen nicht honoriert, sie müssen vielmehr sanktioniert werden. Die Marktordnung beschränkt sich auf den zeitweiligen oder dauerhaften Entzug der Akkreditierung als Lobbyist und damit den Ausschluss aus dem Kreis der anerkannten Lobbyisten, deren Beteiligung explizit erwünscht ist. Sie beschränkt sich damit auf scheinbar weiche Sanktionen. Diese können aber beträchtliche Auswirkungen auf gesellschaftliches Ansehen, Interventionsmöglichkeiten und auch wirtschaftliche Lage der

Sanktionierten haben, gravierender mitunter als die Ahndung von Ordnungswidrigkeiten.

1.11. Bürokratie und Technik

Um Effektivität und Effizienz der Marktordnung zu gewährleisten, soll der bürokratische Aufwand zur Wirksamkeit in einer rationalen Relation stehen. Einzelne Regelungen ziehen einen höheren bürokratischen, vor allem auch technischen Aufwand nach sich. Technische Lösungen sind insbesondere für die Transparenzliste und die Dokumentation der Stellungnahmen zum Gesetzgebungsprozess erforderlich. Dabei handelt es sich zwar um durchaus umfangreiche, aber einfache Dokumentationssysteme. Beim gegenwärtigen Stand der einschlägigen Technik sind sie unproblematisch. Der Bundestag hat insbesondere mit der umfangreichen Dokumentation von Petitionen einschlägige Erfahrungen. Der Aufwand für Lobbyisten, um sich zu akkreditieren, wird gegenüber den aktuellen Dokumentationspflichten geringfügig erhöht. Verlangt werden jedoch nur einfache Informationen oder solche, zu denen Verbände, Vereine, Unternehmen und Freiberufler ohnehin gesetzlich verpflichtet sind. Sie sind in jedem Fall zumutbar. Zur Überprüfung der Richtigkeit der Informationen genügen Stichproben. Da die Transparenzliste öffentlich und dem Parlament zugänglich ist, wird jede Falschinformation entweder durch journalistische, zivilgesellschaftliche oder parlamentarische Recherchen über kurz oder lang aufgedeckt. Eine eigene Kontrollbürokratie ist nicht erforderlich, allenfalls eine Personalaufstockung in der Bundestagsverwaltung.

Diesem neuen technischen und bürokratischen Aufwand stehen Gewinne durch Bürokratie- und Kontrollabbau gegenüber. Die Regelungen für die Nebentätigkeiten werden vereinfacht. Die Kontrolle und Berichterstattung über die Tätigkeiten Externer in der Bundesverwaltung und des Regierungssponsorings sowie der entsprechende Recherche- und Berichtsaufwand des Bundesrechnungshofes werden durch die strikteren Regelungen erheblich reduziert. Die notwendige Mitwirkung Externer wird auf eine etablierte Praxis beschränkt, nämlich auf Aufträge, die nach Ausschreibung vergeben werden. Quantitativ saldieren lassen sich höherer und reduzierter Aufwand hier nicht. Die Wiedergewinnung von Legitimität sollte sich das Parlament aber einiges kosten lassen.

1.12. Normativ konsistent und pragmatisch

Einigen Forderungen, die in der öffentlichen Diskussion erhoben wurden, wird eine Absage erteilt, insbesondere dem „Lobbybeauftragten“ und dem „legislativen Fußabdruck“. Der „Lobbybeauftragte“ oder andere Varianten der Delegation von Kontrollaufgaben jeder Art entsprechen nicht der Vorstellung von der Gesamtverantwortung des Parlaments für einen angemessenen Umgang mit Lobbyisten und Lobbyismus. Entsprechende Forderungen scheinen eher dazu angetan, die Probleme des Lobbyismus aus der Aufmerksamkeit des gesamten Parlaments zu verdrängen, als sie ins Zentrum zu rücken. Der legislative Fußabdruck erscheint als zu aufwendig und detailversessen. Der Regulierungsabsicht, die hinter dieser For-

derung steht, kann durch einfachere Maßnahmen zur Dokumentation des Gesetzgebungsprozesses in einem Maße nachgekommen werden, die der Transparenzforderung hinlänglich genügt.

1.13. Grenzen der Marktordnung

Weder kann alles im Detail geregelt werden, noch soll es das. Und Umgehung ist immer möglich. Das sagt die Lebenserfahrung. Schicksal vieler Gesetze ist, dass der Ordnungsrahmen, den sie vorgeben, von Interessengruppen und Interessenvertretern bis an die äußersten Grenzen ausgelotet wird, wenn diese sich durch die Umstände der Konkurrenz zu massiver Intervention gezwungen sehen, über ausreichende Ressourcen und genügend Energie zur Vorteilsgewinnung verfügen – oder sogar über hinlänglich kriminelle Energie zur Grenzüberschreitung. Verschiedentlich werden Regeln, wie sie hier vorgeschlagen werden, und vergleichbaren Überlegungen diverse Ausweichmöglichkeiten und Umgehungsstrategien entgegengehalten. Dies ist in der Konkurrenz ein allgegenwärtiges Problem. Dass Regeln umgangen werden können, ist ein Anstoß, sie zu optimieren, aber nicht, sie zu unterlassen.

2. Begründung einzelner Elemente der Marktordnung

2.1. Akkreditierte Lobbyisten

Ziel der Einführung des „akkreditierten Lobbyisten“ ist, die Tätigkeit des einschlägigen Personenkreises zu entmystifizieren und aus seiner tatsächlichen oder vermuteten Existenz in

Bilaterale Kontakte unter Verdacht

einer Dunkelzone herauszuholen. Die lobbyistischen Tätigkeiten sollen vom Verdacht befreit werden, verdeckt zu erfolgen oder etwas zu verbergen. Lobbyist ist ein Beruf. Durch die Akkreditierung wird er vom Parlament zum seriösen Beruf erklärt. Der Tätigkeit wird dadurch der Ruch des Illegitimen, Unseriösen und Unsoliden genommen.

Der Bundestag verleiht den formellen Status des akkreditierten Lobbyisten. Er signalisiert damit einerseits, dass er lobbyistische Intervention wünscht. Er signalisiert andererseits aber auch, dass er sich die Entscheidungshoheit darüber vorbehält, wen er als Lobbyisten akzeptiert. Mit einer klaren Definition der Rechte akkreditierter Lobbyisten demonstriert das Parlament Problembewusstsein.

Die Aufnahme ins Transparenzregister und die Zeichnung eines Kodex der Interessenvertretung genügen für die Akkreditierung. Beides ist ohne großen Aufwand insbesondere auch kleinen und neuen Organisationen der Interessenvertretung möglich.

Die Liste der Rechte und Pflichten der Lobbyisten kann erweitert werden. Je vielfältiger diese Anreize, desto attraktiver wird die Akkreditierung durch Eintragung in das Register. Status und Berechtigungen des akkreditierten Lobbyisten erklären diverse gängige Praktiken für offiziell und legitim, die in der Öffentlichkeit vielfach negativ bewertet werden. Wesentlich ist die Konzentration auf den informativen Aspekt der lobbyistischen Aktivitäten.

Der Vorschlag beschränkt die Einladung von Interessenvertretern zu Ausschussanhörungen auf die akkreditierten Lobbyisten.

Darüber hinaus steht es den Fraktionen natürlich frei, zu den Anhörungen Experten aller Art zu laden.

Von Bedeutung in der Praxis und für die Selbstpräsentation des Bundestages ist die Unterscheidung von Veranstaltungen akkreditierter Lobbyisten für Abgeordnetengruppen – tunlichst, wenn es der Gegenstand nahelegt, für Abgeordnete aller Fraktionen – und Einladungen für einzelne Mitglieder des Bundestages. Veranstaltungen für alle MdB wie die parlamentarischen Abende von Verbänden sind allein schon deshalb unverdächtiger, weil sich die konkurrierenden MdB selbst kontrollieren können. Und da die Veranstalter vom Parlament etwas wollen, können sie auch die Kosten tragen, ohne dass – da die Veranstaltung ja für alle ist – der Verdacht einseitiger Vorteilsnahme oder Vorteilsgewährung naheliegt.

Anders verhält es sich bei Einladungen an einzelne Abgeordnete. Gerade diese Einzelgespräche stehen besonders unter Verdacht. Bilaterale Kontakte und bilaterale Kommunikation an geeigneten Orten und zu geeigneten Zeitpunkten sind wesentliche Elemente der menschlichen Verständigung. Es entspricht der politischen Lebenserfahrung, dass solche Kontakte besonders fruchtbar und ertragreich sein können. Deshalb ist auch diese vielfach kritisierte Praxis des Lobbyismus grundsätzlich legitim, zulässig und nicht zu beanstanden – eben wenn akkreditierte Lobbyisten solche Einladungen aussprechen. Die Akkreditierung macht den Unterschied. Zum Ertrag eines Gesprächs kann durchaus auch beitragen, wenn Lebenspartner teilnehmen und dies zur Locke-

rung der Atmosphäre beiträgt. Deshalb ist die Verpflichtung auf strikte Kostenteilung von mehr als nur symbolischer Bedeutung. Lobbyisten müssen wissen, dass bereits das Angebot, die Kosten der Einladung zu übernehmen, beim Gesprächspartner Verdacht erregen und zurückgewiesen werden muss. Umgekehrt ist es für die vom Souverän alimentierten Repräsentanten eine Selbstverständlichkeit, die Kosten ihrer Amtsgeschäfte, zu denen derartige Gespräche zählen, selbst zu tragen und natürlich auch diejenigen etwaiger Begleitpersonen.

Einladungen nur an öffentliche Orten zu akzeptieren, wenn der Kontakt möglicherweise Risiken birgt, gehört zu den vertrauten Usancen der politischen Praxis. Eine explizite Festlegung, Einzelgespräche auf Einladung akkreditierter Lobbyisten nur an öffentlichen Orten zu führen, signalisiert der Öffentlichkeit Problembewusstsein. Von der Reglementierung von Gesprächen im Büro (zu denen das Mitglied des Bundestages einlädt) und während der Dienstzeit – beispielsweise der exakten Dokumentation von Gesprächspartner, Dauer und gegebenenfalls sogar Inhalt – wird abgesehen, wiewohl sie mitunter verlangt wird. Zwar ist das Verlangen nach Offenlegung von Terminkalendern keineswegs überspannt oder Zeichen überbordender Kontrollwut. Verglichen mit der Offenlegung der Steuererklärung, einem Basiselement des „gläsernen Abgeordneten“, ist die Transparenz des Terminkalenders weitaus niederschwelliger. Aber die Manipulation des Terminkalenders ist eine der einfachsten Praktiken, die zudem, wird ein nicht angegebener Kontakt ruchbar, einfach zu entschuldigen ist.

Das bietet Anreize zur Umgehung. Eine solche Konstellation zu erzeugen ist wenig sinnvoll. Grundsätzlich haben die Abgeordneten bei erkennbar lobbyistisch motivierten Kontaktwünschen von nicht akkreditierten Personen und Organisationen, die nicht im Transparenzregister stehen, ein einfaches Kriterium, um das innere Alarmsystem in Gang zu setzen. Kontakte zwischen Parlamentariern und nicht akkreditierten Personen mit lobbyistischen Anliegen erwecken grundsätzlich einen Anfangsverdacht.

Im Übrigen steht es Abgeordneten frei, sich mit wem auch immer an jedem beliebigen Ort zu treffen. Es ist Teil der freien Mandatsausübung, dass nur ihrem Gewissen verantwortliche Abgeordnete bestimmte Interessen für förderungswürdig halten und andere nicht, dass sie entscheiden, welche Interessen sie für wichtig halten und welche nicht, wen sie anhören wollen und wen nicht. Dies gilt einerseits für alle Personen und Organisationen aus dem Wahlkreis, für Medienvertreter, Experten aus dem Wissenschaftssystem und Akteure des Kultursektors. Aber nur akkreditierten Lobbyisten stehen bestimmte formalisierte Mitwirkungsmöglichkeiten im Vorfeld parlamentarischer Entscheidungen offen. Die Akkreditierung durch Eintragung in das Transparenzregister definiert legitime und offizielle Kontakte zu professionellen Lobbyisten. Dies zieht auch Grenzen für die Lobbykritik. Sie kann sich immer noch an dem Inhalt lobbyistischer Interventionen abarbeiten, aber nicht an der Tatsache, dass interveniert worden ist, wenn legitim interveniert wurde. Der Sektor der illegitimen

*Hinweise für
das innere
Alarmsystem*

Intervention wird enger gezogen und genauer definiert. Aber er wird nicht zum Verschwinden gebracht. Lobbykritik erhält ein schärfer umrissenes und ihrerseits legitimes Betätigungsfeld.

2.2. Lobby- bzw. Transparenzregister

In der öffentlichen Debatte um ein Lobbyregister wird unter den Stichworten „freiwillig“ oder „verpflichtend“ insbesondere die Frage der Verbindlichkeit des Registers diskutiert. Verpflichtende Register haben grundsätzlich das Problem, dass vorab von irgendeiner Instanz geklärt werden muss, was und wer ein Lobbyist ist. Außerdem ergeben Pflichtregister nur sanktionsbewehrt Sinn. Verschiedentlich wird vorgeschlagen, Verstöße gegen die Registrierungspflicht als Ordnungswidrigkeiten zu deklarieren, was allerdings insbesondere mächtige und finanzkräftige Lobbyorganisationen nur mäßig trifft. Sie bleiben mächtig, auch wenn sie Ordnungsstrafen zahlen müssen. Um komplizierte und strittige Definitionsprobleme und die Sanktionsproblematik zu umgehen, wählt die Marktordnung einen anderen Weg. Sie wendet die Registrierungspflicht in ein Registrierungsrecht, in das Recht auf Aufnahme in die Liste akkreditierter und damit legitimierter Lobbyisten. Das Register ist verbindlich, um den Status des akkreditierten Lobbyisten zu erlangen. Dazu ist niemand verpflichtet. Aber alle Organisation und Personen, die lobbyistisch tätig sein wollen, werden damit angeregt und tun gut daran, sich in das Register aufnehmen zu lassen. Denn wer nicht im Register steht, ist kein Lobbyist, erhält keine Akkredi-

tionierung, verliert damit einen offiziellen Statusnachweis und wird von bestimmten legitimen lobbyistischen Interventionsmöglichkeiten abgeschnitten. Ein Transparenzregister, das die Lobbyisten gegenüber dem Parlament (und auch der Regierung) lizenziert, stellt es den Akteuren frei, sich selbst als Lobbyist zu definieren und einen Antrag auf Akkreditierung zu stellen – oder auch nicht. Lobbyist ist, wer im Register eingetragen wird. Nur akkreditierten Lobbyisten stehen aber bestimmte Wege der Interessenvertretung gegenüber dem Parlament legitimerweise offen. Das Parlament deklariert, welche Aktivitäten dieses Personenkreises es billigt und welche nicht. Es wird dabei auf ein System von Anreizen gesetzt, sich in dieses Register einzutragen, das von Haus ausweisen über das Recht auf Dokumentation, Einladungen auszusprechen, bis zum grundsätzlichen Anhörungsrecht bei Bundestagsanhörungen und ein Recht auf Stellungnahme durch die zuständigen Ausschüsse reicht.

Das Register ermöglicht den Parlamentariern zu entscheiden, wen sie für wichtig halten, und zu identifizieren, woher er kommt. Nichtregistrierten Verbänden und Personen wird der Zugang zum Parlament und zu Abgeordneten erschwert. Die Legitimation für die Abweisung von Kontaktwünschen wird erhöht. Wer nicht im Register steht und damit nicht akkreditiert ist, muss sich hinten anstellen.

Eine zeitweilige Aufnahme in das Lobbyregister für die Interessenvertretung bestimmter Projekte ist möglich. Regionale Cluster, Netzwerke und strategische Allianzen aus Betriebsräten und regionalen Gewerkschaftsakteuren,

die sich – unterstützt von ihren Vorständen – mit ihren Unternehmen und deren Vertretern zusammenfinden, um Betriebs- und Brancheninteressen mit Hilfe von Wahlkreisabgeordneten auf Bundes- und Landesebene vorzutragen, können, aber müssen sich nicht ins Lobbyregister eintragen. In der Regel sind sie ohnehin durch Dachorganisationen vertreten. Obwohl sie in aller Regel von vornherein öffentlich operieren, kann die Aufnahme ins Register die öffentliche Aufmerksamkeit erhöhen.

Die Angaben im Transparenzregister orientieren sich an Punkt 2 der Anlage 2 der Geschäftsordnung des Bundestages „Registrierung von Verbänden und deren Vertretern“ und erweitern sie um Punkte, die für Unternehmenslobbyisten, Kanzleien, Einzellobbyisten, PA- und PR-Agenturen, aber auch für Bürgerinitiativen diskutiert werden. Die Regelungen sind so gehalten, dass auch neu gegründete Verbände, kleinere Interessengruppen, Bürgerinitiativen, Vereine etc. sich als Lobbyisten und damit vom Parlament legitimierte Interessenvertreter akkreditieren lassen können. Die Regelung, Auftraggeber zu nennen, schließt auch die Offenlegung von Mandanten im Rahmen von Mandaten ein, die Rechtsberatung im Kontext von Interessenvertretung zum Gegenstand haben. Werden die entsprechenden Angaben gemacht und ein Kodex (vergleiche Punkt 3) vorgelegt, besteht ein Recht auf Aufnahme in das Transparenzregister.

Dem Verlangen, das Finanzgebaren von Verbänden, aber insbesondere Kanzleien offenzulegen, wird nur bedingt nachgekommen. Finanztransparenz nach den Regeln des Gesell-

schaftsrechts ist ausreichend. Akkreditierte Lobbyisten sind aber verpflichtet, alle Angaben zu ihrer finanziellen Situation, zu denen sie nach Gesellschafts-, Vereinsrecht etc. verpflichtet sind, auch im Transparenzregister zu publizieren. Auf eine darüber hinausgehende Publikationspflicht wird verzichtet. Die Beschränkung auf die Angaben, die durch gesetzliche Regelungen zur Pflicht gemacht werden, hat zwei Vorteile: Die Angaben sind bereits verbindlich, und ihr Wahrheitsgehalt ist schon heute juristisch nachprüfbar. Im Übrigen sind Mitglieder- und Beschäftigtenzahlen, Umsätze und Gewinne weitaus bessere Indikatoren, um Macht und Einfluss zu identifizieren, als Ausgaben für lobbyistische Interventionen. Starke Interessen können aufgrund ihrer Stärke auf hohe Aufwendungen verzichten, selbst wenn sie es sich leisten könnten. Schwache Interessen können genötigt sein, überproportional viele Mittel einzusetzen.

Das Register wird wie das bisherige Verbänderegister vom Bundestagspräsidenten geführt. Der Bundestagspräsident ist damit für die Akkreditierung der Lobbyisten zuständig. Er verleiht der Ordnung des Lobbyismus Gesicht und Gewicht. Er ist der „Lobbybeauftragte“ und die Symbolfigur des geordneten parlamentarischen Umgangs mit dem Lobbyismus. Die Akkreditierung und das Transparenzregister setzen voraus, dass der Aufgabenbereich innerhalb der Bundestagsverwaltung personell entsprechend aufgewertet und in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages respektive des Bundestagspräsidiums verankert wird.

*Regeln nützen
Bürgerinitiativen*

2.3. Verhaltenskodex für Lobbyisten

Angeregt durch die Lobbydebatte der letzten Jahre sind verschiedene Verbände, aber auch Großunternehmen darangegangen, eigene Verhaltenskodizes für Interessenvertretung und lobbyistische Interventionen zu entwerfen. Ob diese Kodizes real die Interventionen steuern und den eigenen Vorstößen auch Grenzen setzen oder im Wettbewerb lediglich einen Imagevorsprung verschaffen sollen, kann dahingestellt bleiben. Dieser Prozess der Orientierung und Selbstbefassung mit den Fragen und Problemen, die der Lobbyismus aufwirft, soll jedenfalls nicht abgebrochen, sondern sogar beflügelt werden. Es wird deshalb zur Bedingung der Akkreditierung erklärt, einen eigenen Kodex vorzulegen. Dies dient der Selbstverständigung der Akteure und kann die Einigung auf einige wenige Kodizes befördern. Allerdings kann der Bundestag nicht jede beliebige Version akzeptieren. Vielmehr soll er Kriterien für derartige Kodizes vorgeben. Sie schließen vor allem die Punkte ein, die ein Kodex mindestens enthalten muss. Solche Minimalanforderungen sind insbesondere:

- Aufgabenbestimmung des Lobbyismus in der parlamentarischen Demokratie, Verhältnis zu den repräsentativen Institutionen;
- Verpflichtung zur Transparenz;

- Verzicht auf Einflussnahme mittels finanzieller und anderer materieller Anreize;
- Verpflichtung auf fairen Wettbewerb und Fairness gegenüber Konkurrenten;
- Verpflichtung, keine Interessen zu vertreten, die auf Diskriminierung Dritter zielen, und auf entsprechende Methoden der Interessenvertretung zu verzichten;
- Verzicht, zwecks Einflussnahme Ämter, Mandate etc. zu übernehmen;
- Maßnahmen zur Sicherstellung der Einhaltung des Kodex, Nennung der Bedingungen, nach denen Verstöße sanktioniert werden, und Benennung der Sanktionen.

Als Orientierungshilfen können die Verhaltenskodizes der Society of European Affairs Professionals (SEAP), der Association of Professional Political Consultants (APPC), der Deutschen Gesellschaft für Politikberatung (degepol), die Grundsätze der Deutschen Public Relations Gesellschaft (DPRG) oder der „Verhaltenskatalog für eine verantwortungsbewusste Interessenvertretung“ von Transparency International dienen.²³

Der Bundestag behält sich vor, Kodizes nicht zu akzeptieren, wenn die Kriterien unzulänglich erfüllt werden.

Die Überlegung, einen allgemeinen Verhaltenskodex durch den Bundestag zu erarbeiten und den Lobbyisten, die sich akkreditieren wol-

²³ http://seap.be/linkdocs/code_conduct.pdf;
http://www.appc.org.uk/index.cfm/pcms/site.membership_code_etc.Code_of_Conduct/;
<http://www.degepol.de/grundlagendokumente/verhaltenskodex/>;
<http://www.dprg.de/Datei.aspx?ID=43&G=622326&a=b>;
http://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/Politik/Verhaltenskatalog_09-04-27.pdf

len, zur Zustimmung vorzulegen, wird verworfen. Den diskursiven Vorzügen selbst erarbeiteter Kodizes wird Vorrang eingeräumt. Erst im Falle einer weitgehenden Angleichung der Kodizes oder aber wenn die seitens der Lobbys entworfenen Kodizes sich überwiegend an der Untergrenze der parlamentarischen Vorgaben bewegen, kann ein allgemeiner Verhaltenskodex respektive die Anhebung der Minimalkriterien ins Auge gefasst werden.

Nachweisliche Verstöße gegen den Kodex ziehen Sanktionen nach sich, insbesondere die zeitweilige oder dauerhafte Streichung aus dem Transparenzregister.

2.4. Transparenz der Einflussnahme auf die Gesetzgebung

Die Transparenz insbesondere von Interventionen rund um die Gesetzgebung ist durch die Dokumentationssysteme der Ausschüsse bereits zu einem beträchtlichen Teil hergestellt. Insbesondere werden die öffentlichen Anhörungen – Tagesordnung, Sachverständige, Stellungnahmen – ausführlich dokumentiert, außerdem Beschlussempfehlungen, Delegationsreisen, Gäste, Pressemitteilungen etc.

Die anvisierte Marktordnung geht darüber hinaus. Angeregt wird eine Sammlung und komplette Dokumentation aller auf Gesetzgebungsverfahren beim Parlament und den Ministerien bezogenen relevanten Materialien an einer Stelle des Bundestages. Der geeignete Ort für die Dokumentation sind die Plattformen der für das jeweilige Gesetz zuständigen Ausschüsse und das Dokumentations- und Informationssystem des Bundestages (DIP).

Die Sammlung liefert den Fraktionen und der Öffentlichkeit umfangreiches Material zum Gesetzgebungsverfahren. Es erhöht die Transparenz des Gesetzgebungsprozesses beträchtlich, wenn die einschlägigen Dokumente an einer Stelle zugänglich gemacht werden und mühseliges Googeln der Materialien entfällt. Damit wird die Möglichkeit eingeräumt, durch Vergleich des Gesetzestextes in verschiedenen Phasen (vom eingebrachten bis zum beschlossenen Gesetz) mit den dokumentierten und datierten Stellungnahmen nachzuzeichnen, ob und wann der Gesetzgeber Positionen von Interessenvertretern aufgegriffen hat oder nicht. Lobbyisten sind dazu verpflichtet, alle an die Regierung gerichteten Unterlagen auch dem Bundestag selbst zugänglich zu machen (Dokumentationspflicht der akkreditierten Lobbyisten). Wird entdeckt, dass Dokumente nur der Exekutive, nicht aber der Legislative zugänglich gemacht wurden, ist dies ein Grund, die Streichung aus der Transparenzliste zu erwägen.

Akkreditierte Lobbyisten haben nicht nur ein Recht auf Dokumentation ihrer Stellungnahmen, selbst wenn sie im Gesetzgebungsprozess keine Berücksichtigung fanden, sondern auch ein Recht auf die Dokumentation von Ablehnungsbegründungen durch den zuständigen Ausschuss, beispielsweise im Rahmen einer Sammelstellungnahme. Hierzu kann der Ausschussdienst Vorlagen erarbeiten. Über die Stellungnahmen und ihre Berücksichtigung wird im Bundestag Bericht erstattet.

Auf den sogenannten legislativen Fußabdruck – also die Nennung der Urheber respektive der Quellen im Falle der Übernahme von For-

*Höherer
Informations-
stand für
Parlament und
Öffentlichkeit*

mulierungen Dritter in Gesetzestexten an geeigneter Stelle – wird verzichtet. Zwar erscheinen korrektes Zitieren respektive Urhebernennung in der Post-Gutenberg-Ära auch für Gesetzesvorhaben durchaus bedenkenswert, geht deren gesellschaftliche Bedeutung doch über die der Verleihung von Doktorgraden an Einzelne hinaus. Das Verlangen erledigt sich aber, wenn die skizzierte Dokumentation möglichst vollständig erfolgt. Außerdem ist eine Schwäche des legislativen Fußabdrucks, dass nur erfolgreiche Interventionen dokumentiert werden, die sich auch als Werbemaßnahmen für erfolgreiche Lobbyisten lesen lassen. Eine Stärke des vorgeschlagenen Dokumentationswesens ist dagegen Vollständigkeit. Einleitend zur Dokumentation der Stellungnahmen zu einem Gesetzgebungsprozess kann aufgelistet werden, wie viele Stellungnahmen von wem eingegangen sind sowie welchen Anliegen entsprochen wurde und welchen nicht. Der Ausschussdienst kann hierzu zur dritten Lesung respektive nach Abschluss eines Verfahrens beispielsweise ein Verzeichnis erstellen.

Da sowohl Stellungnahmen dokumentiert werden, deren Tenor oder Details im Gesetzgebungsverfahren berücksichtigt wurden, als auch solche, die unberücksichtigt blieben, nebst Ablehnungsbegründungen, wird der Eindruck vermieden, jeder Verband, jeder Lobbyist rede gleichermaßen mit. Dieser Eindruck könnte entstehen, wenn nur der Input, nicht aber der parlamentarische Umgang und das Ergebnis dokumentiert würden. Transparent werden so die Grundlagen der Einflussnahme. Damit wird die Dokumentation des parlamentari-

schen Diskurses über die bisherigen Parlaments- und Ausschussunterlagen hinaus erweitert. Um das Verfahren nicht zu überfrachten, werden nur schriftlich und fristgerecht eingereichte Stellungnahmen dokumentiert. Verschiedentlich wird gefordert, auch Zeitbudgets, Häufigkeit und Intensitäten des Einflusses abzubilden. Da diese Details schwer zu operationalisieren sind, wird darauf verzichtet. Dokumentiert werden Standpunkte, Input und Produkte respektive Ergebnisse. Zwar sagt der dokumentierte Input nichts über die Einflussnahme durch bilaterale Kommunikation aus. Er lässt aber den Vergleich mit dem Output zu. Der Prozess der Interessenabwägung wird durch die Protokolle der Parlamentsdebatten hinlänglich abgebildet. Summa summarum werden Öffentlichkeit und Parlament auf einen höheren Informationsstand gebracht. Den Abgeordneten liefert die Dokumentation Stoff, den sie in Parlamentsdebatten verarbeiten können. Es wird gleichzeitig deutlicher, auf welche Argumentationen und Interessen sie sich beziehen. Zusammen mit den Informationen aus der Transparenzliste wird sichtbar, wie vorhandener Einfluss und vorhandene Machtpositionen in Argumentation umgemünzt werden. Damit wird eine Überprüfung des Zusammenhangs von Macht, Einfluss und Qualität von Argumenten möglich.

Das Verfahren verkompliziert Gesetzgebungsverfahren nicht, erhöht allerdings den Arbeitsaufwand der Ausschüsse und Ausschusssekretariate. Wird dieser Aufwand mit den legitimatorischen Defiziten der parlamentarischen Prozesse und den legitimatorischen

Erträgen abgewogen, ist er aber allemal gerechtfertigt.

Die angeregte Dokumentation liefert den Anstoß für eine weitere parlamentarische Innovation. Es wird von den Ausschüssen ein öffentliches Forum für eine Diskussion der Gesetzesvorhaben, der diversen parlamentarischen Dokumente und der Stellungnahmen akkreditierter Lobbyisten eingerichtet. In diesen Foren kann die Vielfalt unterschiedlicher Sichtweisen, Bewertungen und Erfahrungen ausbreitet werden. Die Foren sollen allen Teilnehmern – Bürgerinnen und Bürgern, Abgeordneten des Deutschen Bundestages, akkreditierten Lobbyisten – eine Möglichkeit bieten, Sachverhalte und Anregungen zur Gesetzgebung aus unterschiedlichen Sichtweisen kennenzulernen und sich in die Meinungsbildung einzubringen. Die Ausschüsse erreichen dadurch, dass ein möglichst breites Themenspektrum auf ihren Internetseiten angeboten und die Anliegen der verschiedenen Lobbyisten kommentiert werden können. Foren werden entsprechend folgenden Regularien moderiert. Stellungnahmen in den Foren werden nicht veröffentlicht, wenn sie

- offensichtlich unsachlich sind oder der Verfasser offensichtlich von falschen Voraussetzungen ausgeht;
 - zu Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten auffordern oder Maßnahmen verlangen, die gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder gegen das Sittengesetz verstoßen;
 - geschützte Informationen enthalten, in Persönlichkeitsrechte von Personen (z. B. durch Namensnennung) eingreifen, kommerzielle Produkte oder Verfahren bewerben oder anderweitige Werbung enthalten;
 - sich einer der Würde des Parlaments nicht angemessenen Sprache bedienen;
 - geeignet erscheinen, den sozialen Frieden, die internationalen Beziehungen oder den interkulturellen Dialog zu belasten.
- Vor Einstellung ins Internet prüft der Ausschussdienst, ob die Voraussetzungen für eine öffentliche Darstellung erfüllt sind. Es wird ein strenger Bewertungsmaßstab angelegt. Beiträge, die diese Anforderungen nicht erfüllen oder in keinem sachlichen Zusammenhang zum Gesetzgebungsvorhaben stehen, werden von der Webseite entfernt und als „wegen Regelverstößes gelöscht“ kenntlich gemacht. Der maximale Umfang von Diskussionsbeiträgen wird technisch vorgegeben. Ebenfalls von der Webseite entfernt werden Beiträge, deren Zuordnung zum angegebenen Verfasser bezweifelt werden kann. Das Diskussionsforum kann vorzeitig geschlossen werden, wenn eine sachliche Diskussion nicht mehr gewährleistet ist oder Löschungen von Beiträgen wegen Regelverstößes in beachtlichem Umfange notwendig werden.
- nicht persönlich mit Klarnamen gezeichnet sind;
 - persönliche Bitten oder Beschwerden zum Inhalt haben;
 - nicht in deutscher Sprache abgefasst sind;
 - gegen die Menschenwürde verstoßen;
 - offensichtlich falsche, entstellende oder beleidigende Meinungsäußerungen enthalten;

2.5. Begrenzung der Nebentätigkeiten von Abgeordneten

Paragraf 44a des Abgeordnetengesetzes (AbgG) lässt Nebentätigkeiten grundsätzlich zu.²⁴ 2005 hat der Bundestag neue Regeln für die Nebentätigkeiten von Abgeordneten beschlossen. Sie traten allerdings erst 2007 nach einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts in Kraft. Das Gericht hatte die Klage von neun Mitgliedern des Bundestages gegen das Gesetz abschlägig beschieden. Seither sind die Regelungen Bestandteil des Abgeordnetengesetzes bzw. der Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages (Anlage 1 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages), in denen die Anzeige- und Veröffentlichungspflicht konkret ausgestaltet wurde.²⁵ Im Mittelpunkt der Tätigkeit eines Abgeordneten steht die Wahrnehmung seines Mandats, Tätigkeiten beruflicher oder anderer Art bleiben daneben aber zulässig (Mittelpunktsregelung). Nebentätigkeiten müssen dem Bundestagspräsidium angezeigt werden. Übersteigen die Einkünfte, die aus diesen Nebentätigkeiten erzielt werden, 1000 Euro monatlich oder 10.000 Euro jährlich, müssen sie angegeben und veröffent-

licht werden, allerdings nicht in realen Beträgen, sondern pauschal in drei Stufen.²⁶ Bei Verstößen kann das Bundestagspräsidium Ermahnungen aussprechen, öffentliche Rügen erteilen und Ordnungsgelder verhängen. Abgeordnete dürfen außer Spenden keine Zuweisungen ohne entsprechende Gegenleistungen entgegennehmen.

Seit die Publizitätspflicht für Bundestagsabgeordnete seit Mitte 2007 zur Parlamentspraxis wurde, sind erheblich mehr Informationen über die Nebentätigkeiten der Abgeordneten zugänglich als in den Jahren zuvor. Für die Wähler haben sich durchaus die Möglichkeiten verbessert, selbst ein Bild zu gewinnen, ob und in welchem Umfang die gewählten Volksvertreter neben ihrem Mandat auch noch für Wirtschaftsunternehmen, Interessenverbände oder als selbstständige Rechtsanwälte oder Unternehmer arbeiten. Die Daten zu den Nebentätigkeiten hätten ohne die Publizitätspflicht nicht produziert werden können. Aber würden die Regelungen öffentlich für angemessen gehalten, wäre das Ansehen der Parlamentarier weitaus höher.

Tatsächlich sind die Angaben zu Nebentätigkeiten und Nebeneinkünften in Teilen nach

²⁴ Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages (Abgeordnetengesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Februar 1996 (BGBl. I S. 326), zuletzt geändert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 3. April 2009 (BGBl. I S. 700). Paragraf 44a Abs. 1 lautet: „Die Ausübung des Mandats steht im Mittelpunkt der Tätigkeit eines Mitglieds des Bundestages. Unbeschadet dieser Verpflichtung bleiben Tätigkeiten beruflicher oder anderer Art neben dem Mandat grundsätzlich zulässig.“

²⁵ Paragraf 44 AbgG lautet: „Tätigkeiten vor Übernahme des Mandats sowie Tätigkeiten und Einkünfte neben dem Mandat, die auf für die Ausübung des Mandats bedeutsame Interessenverknüpfungen hinweisen können, sind nach Maßgabe der Verhaltensregeln (§ 44b) anzuzeigen und zu veröffentlichen. Werden anzeigepflichtige Tätigkeiten oder Einkünfte nicht angezeigt, kann das Präsidium ein Ordnungsgeld bis zur Höhe der Hälfte der jährlichen Abgeordnetenentschädigung festsetzen. Der Präsident macht das Ordnungsgeld durch Verwaltungsakt geltend. § 31 bleibt unberührt. Das Nähere bestimmen die Verhaltensregeln nach § 44b.“

²⁶ Stufe 1 = 1000 bis 3500 Euro; Stufe 2 = 3501 bis 7000 Euro; Stufe 3 > 7000 Euro.

wie vor zu unklar und unscharf, um Vorurteile und Verdächtigungen aus dem Weg zu räumen.²⁷ Sie wecken vielmehr Zweifel an ihrer Vollständigkeit und infolge von Lücken Verdacht. Vermutet wird insbesondere, dass die Angaben zu Positionen in Unternehmen und Präsidien, Kuratorien und Beiräten von Lobbyorganisationen bruchstückhaft sind. Die offiziellen Angaben zu den Zusatzeinkommen haben aufgrund des Einkommensuntergrenzensystems und der gestuften Angaben nur begrenzte Aussagekraft, die tatsächlichen Geldflüsse offenbaren sie nur näherungsweise. Die Stufen zur Angabe der Nebeneinkünfte sind zu grob. Den veröffentlichten Informationen über Nebentätigkeiten und Nebeneinkünfte ist auch nicht zu entnehmen, dass mit den Nebentätigkeiten mehr verdient werden kann als durch das Mandat. Tatsächlich sollen bei mehreren Abgeordneten die gesammelten Nebenverdienste höher ausfallen als die Diäten. Besonders Rechtsanwälte zeigen nur geringe Offenlegungsbereitschaft. Anwälte und Unternehmensberater können in Interessenkonflikte geraten, wenn sie für Unternehmen oder eine Branche arbeiten, die von der Gesetzesmaterie betroffen sind, über die sie als Abgeordnete entscheiden. Hinzu kommt, dass größere Kanzleien heute zunehmend auch Lobbytätigkeiten übernehmen. Anwälte und Anwältinnen sowie Unternehmensberater und -beraterinnen müssen aber Angaben zu Mandanten und Auftraggebern auch dann nicht machen, wenn es sich

um Beratungstätigkeiten handelt, auf die sich die anwaltliche Verschwiegenheitspflicht nicht erstreckt, nicht einmal Angaben zur Branche, aus der ihre Mandantinnen und Mandanten kommen. Die geltenden Verhaltensregeln sehen das zwar vor, es wird in der Praxis aber nicht eingefordert. Wer als Gesellschafter oder Partner in einer Sozietät tätig ist, muss selbst die gängigen Angaben – Einkommensstufen pro anonymisiertem Mandat – nicht machen. Eine substantielle Kontrolle der Angaben ist nicht erkennbar. Es fehlen Informationen über Zahl und Gründe der bisher vom Bundestagspräsidenten verhängten nichtöffentlichen Ermahnungen und die Summe der verhängten Ordnungsregeln.

Mitte April 2011 hat die Rechtstellungskommission des Ältestenrates des Bundestages auf die lauter werdende Kritik in der Öffentlichkeit mit einem Beschluss zur Neuregelung von Nebentätigkeiten und Nebeneinkünften von Abgeordneten reagiert. Die Abgeordneten sollen danach Einkünfte aus entgeltlichen Tätigkeiten neben dem Mandat zwischen 10.000 und 150.000 Euro in sieben Stufen angeben; die Pflicht zur Offenlegung wird aber unverständlicherweise bei 150.000 Euro gedeckelt. Gleichzeitig soll für die Anzeige und Veröffentlichung der Einkünfte eine neue einheitliche Jahresuntergrenze von 10.000 Euro gelten. Zwei Monate später äußerten vier NGOs (Transparency International Deutschland, Mehr Demokratie, Compact, LobbyControl) in einem offenen Brief²⁸ an

*Mangelhafte
Informationen zu
Nebentätigkeiten*

²⁷ Zu den folgenden Kritikpunkten vgl. Katzemich/Müller (2009) sowie Mause (2008).

²⁸ http://www.lobbycontrol.de/blog/wp-content/uploads/110615-offener-brief-nebeneinkunfte_publ.pdf

Die Nebentätigkeiten sind das Problem

die Kommission und den Bundestagspräsidenten die Befürchtung, dass infolge dieses Vorschlags große Nebeneinkünfte – z. B. aus einer bestimmten Branche – durch Stückelung verdeckt werden könnten. Außerdem forderte das Quartett auch die Offenlegung von Nebeneinkünften oberhalb von 150.000 Euro. Die bisherige Bagatellgrenze von 1000 Euro pro Einkommensquelle solle beibehalten werden. Nebentätigkeiten, die Lobbyarbeit enthalten oder Abgeordnete auf andere Weise in Interessenkonflikte bringen können, müssten verboten werden. Außerdem sei eine Deckelung der Nebeneinkünfte zu diskutieren. Zu ihren Vorschlägen haben die NGOs detaillierte Formulierungen vorgelegt.

Eine eigentümliche Beobachtung

Die vorgeschlagene Regelung geht den Weg, immer detailliertere Transparenzgebote für Nebentätigkeiten zu erheben, nicht weiter. Denn etwas Eigentümliches ist zu beobachten. Je mehr der Bundestag den Transparenzforderungen nachgibt, desto weniger profitiert er davon. Zwar haben die Regelungen von 2007 mehr Transparenz gebracht. Durch das Instrument der Veröffentlichung der außerparlamentarischen Aktivitäten der einzelnen Abgeordneten werden „schwarze Schafe“ besser sichtbar. Aber diese Fälle werden in der Öffentlichkeit unvermeidlich verallgemeinert, was das ohnehin nicht besonders hohe Ansehen der Volksvertreter insgesamt schmälert. Skandalöse Einzelfälle beschädigen nicht nur die Sünder, sie beschädigen die „Branchenreputation“ aller Abgeordneten. Die Hoffnungen, dass die Aufdeckung von Einzelfällen diese Koppelung von schwarzen Schafen und schlechtem Ansehen

aller Abgeordneten auflöst, haben sich nicht bestätigt. Und allein der Anschein, dass die Ältestenratskommission mit ihrem Vorschlag erneut unverständliche, gar undurchsichtige Pläne verfolge und erst auf öffentlichen Druck hin eine Revision zugesagt haben könnte, hat eher neue Zweifel geschürt als alte ausgeräumt. Außerdem ist eine Entwicklung absehbar: Immer mehr Transparenz bringt nur mehr und mehr eines an den Tag – die Nebentätigkeiten selbst sind das Hauptproblem. Der Legitimationsverlust des Parlaments ist nicht länger die Folge eines Transparenzdefizits, denn Transparenz ist schon genug da. Der Legitimationsverlust rührt aus der Sache selbst, sogar wenn sie transparenter wird. Deshalb ist mehr Transparenz auch eine untaugliche Stellschraube, wenn Legitimationsgewinn das Ziel sein soll. Die Nebentätigkeiten sind unmittelbar in den Blick zu nehmen.

Nebentätigkeiten sind zwar von vornherein und im Allgemeinen weder mit Lobbyismus noch mit Bestechlichkeit gleichzusetzen. Aber sie sind ein Einfallstor für Verdacht, der materielle Hintergrund für diffuse Unterstellungen und spekulative Vermutungen. Es ist zu spät, den diversen Verdächtigungen hartnäckig, aber zunehmend defensiv zu widersprechen, zumal immer wieder obskure Fälle ans Licht kommen. Im Gegenteil, der hinhaltende Widerstand gegen eine schärfere Regulierung der Nebentätigkeiten fördert sogar noch den Verdacht, irgendetwas müsse faul sein. Der Bundestag steht vor dem Problem, diesem Verdacht praktisch und symbolisch entgegenzutreten. Dies geschieht am besten durch eine deutliche

und wahrnehmbare Veränderung der Praxis, die diese Verdächtigungen fast zwangsläufig und unvermeidlich auf sich zieht.

Weil die Regulierung des Lobbyismus durch den Bundestag erfolgt, steht die Selbstpräsentation der Abgeordneten im Zentrum. Die Regulierung der Nebentätigkeiten hat dabei eine Schlüsselstellung. Der Vorschlag, Nebentätigkeiten für Körperschaften, die als Lobbyorganisationen in der Transparenzliste geführt werden, bei Mandatsantritt nach einer Frist zu beenden und die Aufnahme entsprechender Tätigkeiten während des Mandats zu unterbinden, ist konsequent, logisch, aber nur ein Einstieg. Er zerschneidet demonstrativ und eindeutig die Verbindung von Mandat und bezahlter oder ehrenamtlicher Tätigkeit für Lobbyorganisationen. Dies ist ein Riegel gegen die offenkundigen Netze des inneren und des äußeren Lobbyismus. Der Verbleib auf leitenden Positionen in Unternehmen (Geschäftsführer, Aufsichtsratsvorsitz, Aufsichtsrat, Vorstand), Verbänden und Vereinen (Vorsitz, Vorstand, Geschäftsführer etc.) der Transparenzliste ist für Mitglieder des Bundestages auch nebenamtlich ebenso ausgeschlossen wie die Annahme neuer derartiger Positionen. Mandat und bezahlter oder ehrenamtlicher Lobbyismus im Bundestag sind unvereinbar. Die Lobbyisten privilegierter Verbände und Unternehmen aus dem Parlament fernzuhalten und damit Chancengleichheit der Interessenvertretung herzustellen gehört zu den Kernbereichen der Marktordnung. Das Transparenzregister erhält ein höheres Gewicht als Ordnungsinstrument. Soziale Bindungen werden aber nicht gekappt, da einfache

Mitgliedschaften von der *Nebentätigkeitsregelung* nicht berührt werden.

In der Folge müssen beispielsweise Rechtsanwälte, die beratend und gegen Honorar für Lobbyorganisationen tätig sind, weder ihren Beruf aufgeben noch Nebentätigkeiten einstellen. Sie müssen aber Mandanten abgeben. Ausgeschlossen wird, dass hauptamtliche Gewerkschafter im Bundestag – in der 17. Legislaturperiode waren es gerade mal 24, vor allem Bezirksleiter und Gewerkschaftssekretäre – ihrer ursprünglichen Tätigkeit weiter in Teilzeit nachgehen. Hauptamtliche Gewerkschafter stehen auf den Gehaltslisten von Institutionen mit spezifischen eigenen, wiewohl dem allgemeinen Wohl verpflichteten Interessen. Sind sie Abgeordnete, treten sie als Interessenvertreter gewissermaßen sich selbst als Volksvertreter gegenüber. Die Inszenierung absehbarer intrapersonaler Widersprüche und Rollenkonflikte ist nicht im Interesse des Souveräns. In seinem Interesse ist dagegen, wenn ehemalige hauptamtliche Gewerkschafter ihre Erfahrungen voll und ganz in das Mandat und – gestützt auf die Erfahrungen mit Kompromissbildung in Tarifrunden – die neue Aufgabe des Abwägens und Ausgleichens von Interessengegensätzen einbringen. Sie können im parlamentarischen Prozess die Perspektive der Arbeitnehmer einnehmen, aber nicht einfach als Interessenvertreter ihrer Klientel, sondern als Volksvertreter, die sich in Kenntnis der sozialen Realität an den schwierigen Versuchen beteiligen, so etwas wie ein Allgemeinwohl zu formulieren. Von den Gewerkschaften ist zu erwarten, dass sie für die 25 bis 30 Hauptamtlichen – um mehr

*Mehr
Souveränität
wagen*

*Doppel-
alimentierung
wird unterbunden*

geht es in den beiden vergangenen Legislaturperioden nicht – auf die Person und die Funktion zugeschnittene Rückkehr- und Umsetzungsregeln entwickeln, die es den Betroffenen erlauben, nach Ende des Mandats den alten Beruf wieder aufzunehmen, sei es an gleicher oder anderer Stelle. Die entsprechenden arbeitsrechtlichen Instrumente stehen zur Verfügung. Die Gewerkschaften können hier mit stilbildenden Regelungen vorangehen, die Vorbild für andere Organisationen sein können. Denn der vorgeschlagene Ausschluss einer Nebentätigkeit für Körperschaften, die auf der Transparenzliste stehen, gilt auch für Unternehmerverbände. Hauptamtliche Repräsentanten von Unternehmerverbänden können als Mitglieder des Bundestages ebenfalls ihre ursprüngliche Tätigkeit nicht mehr als Nebentätigkeit und in Teilzeit fortsetzen. Die Waffengleichheit der Tarifparteien ist gewahrt. Im Übrigen können sich die Tarifparteien im Interesse der Reputation des Parlaments auf einen gemeinsamen Kommentar für die Unvereinbarkeit von Bundestagsmandat und Verbandstätigkeit verständigen. Verbände und insbesondere die Tarifparteien regt der Vorschlag zu den Nebentätigkeiten an, angemessene Rückkehrregelungen zu entwickeln. Die einfache Gewerkschaftsmitgliedschaft bleibt unberührt. Es ist wünschenswert, dass sogar mehr Gewerkschaftsmitglieder als derzeit – ihre aktuelle Präsenz nähert sich dem historischen Tiefststand der 1950er Jahre – ihre Berufs- und Lebenserfahrung sowie ihre Kenntnisse über die Realität der Arbeitswelt ins Parlament einbringen. Ebenso können Unternehmer, die ein Bundestagsman-

dat errungen haben, einfaches Mitglied in ihrer Unternehmerorganisation bleiben. Dagegen wird die Doppelalimentierung durch den Souverän und Körperschaften mit lobbyistischen Interessen unterbunden.

Der mögliche Einwurf, beim Ausschluss bestimmter Nebentätigkeiten handle es sich um ein „Berufsverbot“, ist abwegig und eine Verharmlosung des historischen Berufsverbots. Es wird nicht – wie beim historischen Berufsverbot – die Ausübung eines bestimmten Berufs, des Lehrers beispielsweise, unbefristet und wie in vielen Fällen unwiderruflich ausgeschlossen, sondern es werden lediglich bestimmte, einzelne Tätigkeiten eines Berufes oder berufliche Tätigkeiten mit erkennbarem Lobbybezug während des Mandats befristet untersagt. Nicht die Berufstätigkeit wird verboten, sondern nur die Möglichkeit beschnitten, ein Mandat auszuüben, wenn betroffene Kandidaten nicht bereit sind, auf bestimmte Nebentätigkeiten – eben diejenigen für Körperschaften, die in die Transparenzliste des Bundestages eingetragen sind – während des Mandats zu verzichten. Die Berufstätigkeit kann weiter ausgeübt werden, wenn auf die Kandidatur verzichtet wird. Sie kann nach dem Mandat fortgesetzt werden. Niemand ist gezwungen, Bundestagsabgeordneter zu werden. Im Übrigen ist die Mandatszeit eine Qualifizierungsmaßnahme besonderer Art, die die allermeisten Politiker mit höheren Qualifikationen abschließen – fachlich und kommunikativ –, als sie eingebracht haben. Derartige Qualifizierungsprozesse wurden den vom historischen Berufsverbot Betroffenen nicht angeboten. Die Regelung

ist mit Artikel 12 Grundgesetz (GG) (Berufsfreiheit) vereinbar.

Die Regelung steht auch nicht in Widerspruch zu Artikel 48 Abs. 2 GG (Kandidatur, Mandatsschutz, Entschädigung), nach dem niemand an der Kandidatur gehindert werden darf. Die vorgeschlagene Regelung baut keine unüberwindbaren Hürden für eine Kandidatur auf. Sie hindert weder ganze Berufsgruppen noch einzelne Angehörige von Berufsgruppen an einer Kandidatur. Sie verlangt von einigen Kandidaten lediglich, zeitweilig auf gänzliche Ausübung ihres Berufs (z. B. Vertreter der Tarifparteien) oder auf die Ausübung von Teilen ihres Berufs in Form von Nebentätigkeiten (Anwälte) zu verzichten. Diese Entscheidung müssen viele Mitglieder des Bundestages ohnehin treffen. Dass eine Entscheidung zwischen Mandat und Berufstätigkeit auch dazu führen kann, nicht zu kandidieren und von einer Tätigkeit als Abgeordneter Abstand zu nehmen, ist ein alltäglicher Abwägungsvorgang zwischen Vor- und Nachteilen, dem aber keine Tatbestände zugrunde liegen, die eine Kandidatur grundsätzlich behindern. Die Regelung ist im Interesse hochrangiger Rechtsgüter, im Interesse des Souveräns, von dem die Staatsgewalt ausgeht, an angemessener Repräsentation (Artikel 20.2 Grundgesetz) und im Interesse des Ansehens des Parlaments geboten. Aus der vorgeschlagenen Regelung folgt zudem die Verpflichtung für Arbeitgeber, entsprechende Rückkehrmöglichkeiten zu eröffnen.

Eine Regelungslücke besteht nach wie vor für Anwälte, Unternehmensberater etc., die lobbyistisch für Organisationen und Unterneh-

men tätig sind, die nicht in der Transparenzliste stehen. Allerdings wird die Zahl der Lobbyisten mit Bundestagsmandat durch den Vorschlag entscheidend reduziert und auf diesen Personenkreis beschränkt. Er wird mit den geltenden und den geplanten Transparenzregeln zumindest erfasst. Und seine Tätigkeit wird durch die vorgeschlagene Regelung, die die Kopplung von Mandat und lobbyistischer Tätigkeit ausschließt, erheblich delegitimiert. Der Deutsche Bundestag ist aufgerufen, dieses Detail und weitere legitimatorische Probleme, die allen Abgeordneten und dem Parlament als Institution weiterhin infolge der Nebentätigkeiten entstehen, durch eine umfassende Regelung anzugehen. Diese kann nach Lage der Dinge nur auf eine weitere Einschränkung der Nebentätigkeiten hinauslaufen. Unter Umständen ist dazu auch die verfassungsmäßige Stellung des Parlaments und der Abgeordneten zu präzisieren.

2.6. Karenzzeiten für Amts- und Mandatsinhaber

Der Seitenwechsel, die Beschäftigung prominenter Ex-Politiker und hoher Beamter durch finanzkräftige Unternehmen, gilt als besonders augenfälliges Symbol eines überbordenden Lobbyismus. Die ungunstigen Assoziationen und Verdächtigungen in weiten Teilen der Öffentlichkeit, die dieser „Drehtür-Effekt“ nach sich gezogen hat, sind – ob berechtigt oder nicht – dem Image der Politik und ihres Personals insgesamt nicht gut bekommen. Durch das Verhalten einiger ist der Demokratie insgesamt Schaden entstanden. Der etwaige private Nut-

*Unterschiedliche
Karenzzeiten*

zen der Kooptation prominenter Ex-Politiker für ökonomische Einzelinteressen steht in keinerlei vernünftigem Verhältnis zu diesem öffentlichen Schaden. Dies ist Anlass, die materiellen Bedingungen selbst zu verändern, die diese Assoziationen freisetzen und diese Verdächtigungen nahelegen. Die Marktordnung reagiert auf den Vorhalt, dass politische Entscheidungen nach dem Ausscheiden aus Amt und Mandat in private Zugewinne und Erträge umgemünzt werden können, aber auch auf den Vorhalt, dass Erfahrungen, Kenntnisse und Informationen, die in öffentlichem Auftrag erworben und öffentlich alimentiert wurden, ex post für private Zwecke und Einzelinteressen zweckentfremdet werden. Für Minister zieht das Bundesministergesetz (BMinG) in Paragraph 6 dafür einen weiten Rahmen. Das Abgeordnetengesetz (AbgG) erinnert ausgeschiedene Mitglie-

der des Bundestages in Paragraph 44d an die gesetzliche Verschwiegenheitspflicht.²⁹

Für unterschiedliche Fallgruppen von Politikern und unterschiedliche Konstellationen werden unterschiedliche Karenzzeiten definiert. Für Minister weiten die Regelungen die Vorschriften von Paragraph 5 BMinG partiell und befristet auf die Zeit nach der Niederlegung des Amtes aus. Er untersagt Ministern anderweitige Tätigkeiten neben ihrem Amt.³⁰ Eine analoge Regelung für gewählte Politiker, wie sie für beamtete Staatssekretäre³¹ gilt, die nach ihrem Ausscheiden die Aufnahme neuer Tätigkeiten ihrer obersten Dienststelle melden müssen, ist nicht angebracht. Gewählte Politiker haben keine oberste Dienststelle. Sie sind nur dem Souverän verpflichtet und rechenschaftspflichtig. Einzelfallentscheidungen werden deshalb an Regierung und Parlament delegiert, also an

²⁹ Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Bundesregierung (Bundesministergesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Juli 1971 (BGBl. I S. 1166), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23. Oktober 2008 (BGBl. I S. 2018). Paragraph 6 Abs. 1 lautet: „Die Mitglieder der Bundesregierung sind, auch nach Beendigung ihres Amtsverhältnisses, verpflichtet, über die ihnen amtlich bekannt gewordenen Angelegenheiten Verschwiegenheit zu bewahren. Dies gilt nicht für Mitteilungen im dienstlichen Verkehr oder über Tatsachen, die offenkundig sind oder ihrer Bedeutung nach keiner Geheimhaltung bedürfen.“ Paragraph 44d AbgG lautet: „Die Abgeordneten des Deutschen Bundestages dürfen, auch nach Beendigung ihres Mandats, ohne Genehmigung weder vor Gericht noch außergerichtlich Aussagen oder Erklärungen abgeben über Angelegenheiten, die auf Grund eines Gesetzes oder nach den Bestimmungen der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages der Verschwiegenheit unterliegen.“

³⁰ „Die Mitglieder der Bundesregierung dürfen neben ihrem Amt kein anderes besoldetes Amt, kein Gewerbe und keinen Beruf ausüben. Sie dürfen während ihrer Amtszeit auch nicht dem Vorstand, Aufsichtsrat oder Verwaltungsrat eines auf Erwerb gerichteten Unternehmens angehören oder gegen Entgelt als Schiedsrichter tätig sein oder außergerichtliche Gutachten abgeben. Der Bundestag kann Ausnahmen von dem Verbot der Zugehörigkeit zu einem Aufsichtsrat oder Verwaltungsrat zulassen.“

³¹ Beamte müssen bis fünf Jahre nach Ende der beamteten Tätigkeit ihrer obersten Dienststelle mitteilen, wenn sie eine neue Tätigkeit aufnehmen wollen. Für Beamte im Altersruhestand gilt eine Frist von drei Jahren. Die Dienststelle hat nach Paragraph 42a Beamtenrechtsrahmengesetz und Paragraph 69a Bundesbeamtengesetz die Möglichkeit, die neue Tätigkeit zu untersagen, wenn dadurch „dienstliche Interessen“ gefährdet sind. Allerdings können die Beamten diese Regelung umgehen, wenn sie bei lukrativen Angeboten auf ihre Versorgungsbezüge einfach verzichten. Denn die Regelung gilt nur, solange sie Versorgungsbezüge erhalten. Die Regelung setzt damit problematische Anreize. Denn die Androhung, die Bezüge zu streichen, wenn der Beamte sich über ein Verbot seiner ehemaligen Dienststelle hinwegsetzt, eine bestimmte Tätigkeit aufzunehmen, treibt lediglich den Preis für die Unternehmen hoch, die an der Qualifikation des Ex-Beamten interessiert sind.

berufene Verfassungsorgane. Von der Delegation von Entscheidungen über Karenzzeiten an andere oder neu zu schaffende Gremien, wie verschiedentlich vorgeschlagen, wird abgesehen. Zur Kontrolle der Entscheidungen der Bundesregierung sind nur das Parlament und das Verfassungsgericht befugt. Das Parlament hat außer dem Verfassungsgericht keine Kontrollinstanz. Die Öffentlichkeit kontrolliert durch die Medien. Die Entscheidung über Karenzzeiten obliegt bei Ministern der ganzen Bundesregierung, damit nicht die Amtsnachfolger allein entscheiden. Im Zweifelsfall hat das Parlament das letzte Wort, insbesondere wenn es sich um ehemalige Abgeordnete handelt. Bei klaren Regelungen der Karenzzeiten ist dieser Zweifelsfall allerdings verhältnismäßig selten, da sie zur Ausbildung eines demokratischen Stils und demokratischer Gepflogenheiten beitragen. Ansonsten straft die Demokratie ihre ehemaligen gewählten Amts- und Mandatsträger für Fehlverhalten nicht durch den Entzug von Finanzmitteln, die sie für ihre Dienste erhalten, sondern mit Entzug des Respekts und mit schlechtem Angedenken.

Als wesentlicher Grund für den Seitenwechsel wird der Austausch zwischen Politik und Wirtschaft angeführt. In komplexen modernen Gesellschaften ist ständiger und effizienter Austausch von Wissen zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Subsystemen und Apparaten über Entwicklungen in den jeweils anderen Sektoren, über technologische Innovationen und ihre Folgen, über ökonomische Prozesse und betriebliche Abläufe, das Handwerk des Gesetzgebungsverfahrens und die Funk-

tionsweise von Bürokratien und Verwaltungen eine entscheidende Funktionsbedingung. Systeme und Apparate, die nach ihrer eigenen Logik funktionieren, müssen sich mit der Logik anderer Systeme vertraut machen, um die eigene systemische Funktionalität optimieren zu können. Das ist ein Informationsproblem, ein Problem des Transfers und der Adaption von Wissen und Information. Die Gegenstände des Informationsaustausches sind praktisch unbegrenzt. Durchlässigkeit zwischen Apparaten ist funktional. Kommunikation zwischen Systemen hat Sinn. Der personale Austausch zwischen unterschiedlichen Aktionsfeldern kann diesem Informationsbedarf Rechnung tragen. Politik, Zivilgesellschaft und Unternehmen profitieren von mobilem Expertenwissen. Berufliche Mobilität über Systemgrenzen kann zur Weitergabe von Wissen und Kompetenzen, vor allem aber auch zur wechselseitigen Horizonterweiterung beitragen. Starre Strukturen und die Verengung der Weltsicht von Berufspolitikern und Konzernlenkern sind nicht im Interesse der Demokratie. Diese grundsätzlichen Überlegungen legen es auf den ersten Blick nahe, Fachleute aus der Wirtschaft und den Hochschulen bei einem Regierungswechsel auf leitenden Positionen in Ministerien zu übernehmen. Ebenso funktional erscheint es, wenn Ministerien externen Sachverstand und fachlich versierte Personen aus Wirtschaft und Verbänden für kürzere Zeit, an geeigneter Stelle und aufgabenbezogen in die Verwaltung inkorporieren. Aus funktionalen Überlegungen erscheint es umgekehrt auch plausibel, ehemaligen Amts- und Mandatsträgern oder Beamten die

Rückkehr in die Arbeitswelt und insbesondere den Weg in die Wirtschaft nicht nur nicht zu verbauen, sondern schnell zu ermöglichen.

Tatsächlich lässt sich dieser personale Austausch zwar funktional begründen. Aber er leistet wegen der geringen Fallzahlen keinen substanziellen Beitrag zur Lösung des Austauschproblems. Und er ist dazu schlicht nicht erforderlich. Über Medien und Wissenschaft und auch lobbyistische Kontakte sind vielfältige Informationen verfügbar. Was Ökonomie tut, was Politik will, ist im Großen und Ganzen kein Geheimnis. Die unterschiedlichen Systemlogiken sind entschlüsselt. Eine gemeinsame Sprache wird ständig gefunden. Die Systeme kooperieren. System- und sektorübergreifende Netzwerke vermitteln. Die alltäglichen Kontakte zwischen Politik und Ökonomie sind so zahlreich, es findet so ungeheuer viel unmittelbare Kommunikation statt, dass dem verschwindend geringen Austausch über die Drehtür keinerlei systemische Relevanz zukommt. Zwar bleiben Missverständnisse, systemisch bedingtes Unverständnis zwischen Akteuren, die auf die Logik ihrer jeweiligen gesellschaftlichen Subsysteme geeicht sind, trotz aller kommunikativen Offenheit ein dauerhaftes Strukturproblem. Die verschwindend geringe personale Mobilität zwischen Politik und Wirtschaft löst dieses Problem aber nicht. Sie ist systemisch irrelevant. Der Seitenwechsel von Ex-Politikern und -Beamten ist nur eines der Instrumente in der Unternehmens- und Lobbykonkurrenz. Und er ist im persönlichen, materiellen wie emotional-psychischen Interesse einer kleinen Schicht von Spitzenpolitikern. Aber sie generieren

nachhaltige Probleme auf der politisch-legitimatorischen Ebene. Dieses Interessenkonglomerat wird durch die vorgeschlagenen Regelungen entzerrt.

Der Souverän hat die Amts- und Mandatsträger gewählt und alimentiert. Sie verdanken ihren Image- und Kenntniszuwachs als Amts- und Mandatsträger den Wahlen und den Wählern. Deshalb ist der Anspruch des Souveräns grundsätzlich berechtigt, dass die Gewählten auch nach dem Ausscheiden aus Amt und Mandat ihr erworbenes Image und ihre erworbenen Kenntnisse ganz oder zumindest teilweise in den Dienst des öffentlichen Interesses und der Suche nach dem Allgemeinwohl stellen. Wenn aber Akteure der politischen Arena nach Ausübung ihres Mandats oder Beamte nach ihrem Ausscheiden aus dem Dienst ihr qua Amt erworbenes sensibles Wissen sowie persönliche Kontakte einem der Gewinnmaximierung verpflichteten Unternehmen als exklusiven Dienst anbieten, wird die vorangegangene gesellschaftliche Investition in den persönlichen Kompetenzerwerb „privatisiert“, besonderen unternehmerischen Interessen dienstbar gemacht oder einfach nur persönlich ökonomisiert. Eine solche private Verwertung von Kenntnissen und Kompetenzen, die im öffentlichen Auftrag erworben und alimentiert wurden, beurteilt die Öffentlichkeit skeptisch. Allerdings verändert der praktizierte Seitenwechsel die substanziellen Machtkonstellationen und Kräfteverhältnisse nicht. Er verschafft allenfalls einen kleinen Vorteil und Prestige.

Zweifelsohne könnte der Souverän mit seinen Repräsentanten auch vereinbaren, dass

die Amts- und Mandatsausübung nur symbolisch honoriert wird und ansonsten die Öffentlichkeit für eine spartanische Lebensführung ihrer Repräsentanten während der Amts- und Mandatsausübung aufkommt. Dafür billigt er allen, die dem öffentlichen Wohl gedient haben, nach dem Ausscheiden aus Ämtern und Mandaten zu, sich mittels der erworbenen Kenntnisse privat zu bereichern. Die entgegengesetzte Variante ist, Amts- und Mandatsinhaber so gut zu dotieren und in einem Maße für ihre Versorgung im Alter zu sorgen, dass jede private Verwertung der Erfahrungen aus Ämtern und Mandaten nicht nur in hohem Maße illegitim, ja unanständig erschiene, sondern auch mit Fug und Recht untersagt werden könnte. Die aktuelle Praxis bewegt sich irgendwie zwischen diesen beiden Polen konsequenter Lösungen. Sie erscheint eher Resultat eines fortlaufenden Ad-hoc-Abgleichs verschiedener politischer und privater Interessen je nach Kräfteverhältnissen und Aktualität zu sein als Resultat einer gründlichen und nachhaltigen Verständigung auf Grundprinzipien der Demokratie und ein ihr angemessenes Selbstbild.

Die Abgrenzung zwischen Dienst an der Öffentlichkeit und Orientierung am Gemeinwohl einerseits, persönlicher Bereicherung und Indienststellung der eigenen Kompetenzen für private Zwecke Dritter andererseits erscheint allerdings nur auf den ersten Blick und nur unter einem populistischen Blickwinkel klar und einfach. Sehr wohl ist beispielsweise sachdienlich, dass Ex-Minister nach Ende ihrer Amtszeit in die Aufsichtsräte oder diverse Beratungsgremien von Vorständen großer Unter-

nehmen eintreten, um dort Aspekte des Gemeinwohls und des öffentlichen Interesses zu akzentuieren. Dies kann insbesondere auch für Unternehmen gelten, die – im Bereich der Energieversorgung, des Finanz- und Transportwesens beispielsweise – gesamtgesellschaftlich relevante, „systemische“ Leistungen erbringen. Wesentlich erscheint hier die Unterscheidung zwischen Aufsichts- und Beratungsgremien sowie dem operativen Geschäft (Vorstände). Doch können öffentliche und gesellschaftliche Belange natürlich auch auf Vorstandsebene lanciert werden, wenn Vorstandsaufgaben entsprechend zugeschnitten werden.

Für ehemalige Amts- und Mandatsträger gibt es zahlreiche berufliche und ehrenamtliche Betätigungsfelder in verschiedenen gesellschaftlichen Sektoren, die den Satz aus der Eidesformel „zum Wohle des deutschen Volkes“ über die Amts- und Mandatszeit hinaus und in die neuen Tätigkeiten danach verlängern. Sie reichen von der Wissenschaft und dem Bildungssystem über die Medien, die Rechtsprechung bis hin zu internationalen Institutionen im nationalen Interesse, aber auch in Verbände und Nichtregierungsorganisationen und selbst in die private Wirtschaft. Wo die Grenzen der Schicklichkeit verlaufen, kann nur im Einzelfall entschieden werden.

Im Falle hochrangiger Repräsentanten wie ehemaliger Bundespräsidenten und Bundeskanzler wäre es für die Demokratie nachgerade blamabel und ein Zeichen ebenso von Respektlosigkeit gegenüber den eigenen Institutionen wie Undankbarkeit gegenüber den ehemaligen Repräsentanten, wenn sie je in eine

Situation geraten könnten, aus existenziellen Gründen hoch dotierten Tätigkeiten nachgehen zu müssen, die nur die Wirtschaft anbieten kann. Der Souverän kann demgegenüber den Anspruch geltend machen, dass insbesondere ehemalige Bundeskanzler ihre Erfahrungen und Kompetenzen weiterhin im öffentlichen Interesse und für die Suche nach dem allgemeinen Wohl einsetzen.

Diesen Überlegungen tragen die vorgeschlagenen Regelungen Rechnung. Sie halten grundsätzliche Karenzzeiten und Ausnahmen zugunsten des öffentlichen Interesses und der Suche nach dem allgemeinen Wohl in der Balance. Regierung und Parlament behalten im Rahmen öffentlicher, transparenter Verfahren die Entscheidungskompetenz in jedem Einzelfall. Dies ist nicht zuletzt deshalb sinnvoll, weil gerade sie in diesem Feld der Klärung der strittigen Fälle legitimer und illegitimer beruflicher Ambitionen ehemaliger Amts- und Mandatsträger für die Grenzen der Schicklichkeit und die Folgen für das eigene Image selbst verantwortlich sind und verantwortlich gemacht werden sollten – unter tätiger Mitwirkung der Öffentlichkeit.

Generell zielen die Regelungen darauf ab, die Figur des „Elder Statesman“ stärker zu akzentuieren, ohne sie zu institutionalisieren. Doch sollten diese „Elder Statesmen“ sich nicht nur in der höheren Sphäre bewegen, die Helmut Schmidt erreicht hat, sondern durchaus auch in den niederen Sphären, in denen sich Joschka Fischer oder gar Gerhard Schröder tummeln. Sie können der ganzen Gesellschaft von Nutzen sein, wenn sie in einem ihrer Seg-

mente von Nutzen sind. Ein Grund für die Regelungen ist zudem, dass sich hoch dotierte Ex-Minister oder Ex-Kanzler nur wenige Großunternehmen leisten können, nicht jedoch der schwäbische Mittelständler in Öhringen. Genau aus dieser Konstellation entspringen auch die Mutmaßungen über einseitige Vorteilsnahme durch Teile der Wirtschaft, wenn sie sich Ex-Politiker einkaufen. Die genaue parlamentarische Prüfung jedes Einzelfalles dient auch der Chancengleichheit der Interessenvertretung. Dagegen wäre es eine absichtsvolle Fehldeutung der Regelungen, dass sie einem generellen Misstrauen gegenüber wirtschaftlicher Tätigkeit oder der Interessenvertretung auch mit lobbyistischen Mitteln entsprängen. Das Gegenteil ist der Fall: Es geht gerade um Chancengleichheit der Interessenvertretung.

Die Rückkehr in den alten Beruf – auf freigehaltene Stellen oder in die alte Selbstständigkeit – ist ohne Karenzzeiten möglich. Ehemalige Bundeskanzler können Sozialanwalt werden. Sollte es bei der Wiederaufnahme des alten Berufs aufgrund neuer Einsichten und Informationen aus der politischen Tätigkeit zu einem einseitigen Vorteil der Rückkehrer kommen können, entscheidet die Bundesregierung.

Der Standardbehauptung, derartige Regelungen würden in das Recht auf freie Berufswahl und damit in die Grundrechte ehemaliger Amts- und Mandatsträger eingreifen, wird als unerheblich erachtet. Ebenso ist das Argument überdehnt, dass Abgeordnete mit der Kandidatur ein Risiko eingehen und deshalb nach dem Ausscheiden nicht auch noch zusätzlich

dadurch bestraft werden dürften, ihren ehemaligen Geschäften nicht nachzugehen zu dürfen. Das Risiko vor der Entscheidung für eine Kandidatur ist auch unter den Bedingungen der neuen Regelungen vergleichsweise überschaubar. Vor allem aber ist das Berufsrisiko im Verhältnis zu den Risiken, die Millionen von Bürger zu tragen haben, vergleichsweise gering. Denn im Vergleich zu vielen alltäglichen Risikokonstellationen eröffnen Amt und Mandat neue Perspektiven. Niemand ist gezwungen, MdB, Minister oder Kanzler zu werden. Die Regelungen sind künftig bei der Planung von Kandidaturen bekannt. Sie sind Bestandteil des „Vertrages“ zwischen Souverän und Repräsentanten. Sie können akzeptiert werden oder nicht. Den Amts- und Mandatsträgern werden aus guten Gründen zahlreiche Sonderrechte eingeräumt, und sie werden materiell respektabel ausgestattet. Nach dem Ausscheiden stehen ihnen zudem zahlreiche Möglichkeiten der beruflichen Tätigkeit offen, die sie vor ihrer Wahl nicht hatten. Auch hier kann also von einem Berufsverbot in Analogie zum historischen Berufsverbot nicht die Rede sein. Die Ausübung bestimmter Berufe im Anschluss an eine herausragende Position wird zudem nur zeitlich befristet ausgesetzt, je nach Fall unterschiedlich lang. Die Mehrzahl der Ex-Abgeordneten kann nach der vorgeschlagenen Regelung ihren alten Beruf sofort wieder ausüben. Und wenige werden Minister, für die der Übergang in die Zeit danach anders geregelt wird. Die Regelung betrifft vor allem Mitglieder der Exekutive und hochrangige Parlamentarier, denen aber gleichzeitig im besonderen Maße zahlreiche neue berufliche

Alternativen offenstehen. Die Regelungen sind nicht sittenwidrig, sondern normieren einen gesitteten Umgang mit der Demokratie.

Wie im Fall der Nebentätigkeiten hat der Wähler auch grundsätzlich die Möglichkeit zu entscheiden, ob ein sensiblerer Umgang der zu wählenden Repräsentanten mit ihrer Lebensplanung nach der Amts- und Mandatszeit nicht zu einem wichtigen Kriterium der Wahlentscheidung gemacht werden sollte. Doch sollte auch hier die Entscheidung der Wähler durch klare Regelungen erleichtert und auf die wesentlichen Sachfragen konzentriert werden. Sollten Kandidaten wegen der anvisierten Regelungen ernsthaft in Erwägung ziehen, deshalb Abstand davon zu nehmen, sich der Suche nach dem allgemeinen Wohl des deutschen Volkes zu verschreiben, sind weniger die Regelungen als die ethische und moralische Eignung der Kandidaten in Zweifel zu ziehen. Der Demokratie steht gut zu Gesicht, ihre Repräsentanten angemessen zu dotieren. So wie sie ihre Repräsentanten behandelt – und das gilt auch für die finanzielle Alimentierung –, behandelt und schätzt sie sich selbst. Aber weder die finanziellen Regelungen im Allgemeinen noch Regelungen, die dem Selbstbild einer ambitionierten Demokratie entsprechen, jedoch finanzielle Auswirkungen haben, sollten das primäre Kriterium für die Entscheidung zu einer Kandidatur sein.

Zu prüfen ist, ob der Bundestag zur materiellen Unterfütterung der strikteren Regelungen im Bundeshaushalt Mittel für höhere Diäten, Übergangs- und Überbrückungsgelder sowie die Altersversorgung bereitstellen sollte. Et-

waige Belastungen des Steuerzahlers sind zu tragen. Sie sind der Preis einer selbstbewussten Demokratie, die für klare Verhältnisse, das heißt transparente Strukturen sorgt. Sie können durch den demonstrativen Verzicht von Politikern auf zeitweilige Tätigkeit in bestimmten Berufen nach der Amtszeit begründet werden. Im Übrigen wissen wir aus der Bezahlung von Fußballprofis, dass sich an der Höhe der Alimentierung niemand stört, wenn die „Performance“ stimmt.

Ein Abschreckungseffekt auf Seitenwechsler kann – ähnlich wie bei den Nebentätigkeiten – allenfalls extrapoliert werden, ist aber empirisch nicht belegt. Auswirkungen der Regelungen auf die Bewerbersituation sind nicht auszuschließen. Ein allgemeiner Kompetenzverlust des Parlaments ist aber nicht zu erwarten. Das Parlament wird auch weiterhin Elitenparlament mit einem hohen Akademikeranteil, einem hohen Juristen-, Freiberufler- und Beamtenanteil bleiben. Ein Rückgang der hohen formalen und fachlichen Qualifikation des Parlaments steht nicht zu befürchten. Möglich, aber keineswegs sicher sind eine Verschiebung der sozialen Bindungen des Parlaments und eine Erhöhung des Anteils altruistisch und sozial gesonnener Eliten. Dies wäre ein nicht intendierter, aber keineswegs unerwünschter Effekt der Marktordnung.

Ein besonderes Problem sind jene – allerdings verschwindend wenigen – Politiker, die mitten während des Mandats und inmitten der Legislatur ausscheiden und auf hoch dotierte Positionen in der Wirtschaft wechseln. Diese individuelle Entscheidung soll, so wird erwar-

tet, als solche vom Wähler respektiert werden, wiewohl sie selbst ungeheuer respektlos gegenüber den Wählern ist. Verschiedentlich kommen die vorzeitig ausscheidenden Politiker damit absehbaren Niederlagen zuvor. Den Wählern wird zudem das Recht genommen, dieses Verhalten bei der nächsten Wahl durch Verweigerung der Wiederwahl zu sanktionieren. Die Regelungen zur Karenzzeit gelten sinngemäß und verhindern eine solche Missachtung des Wählerwillens. Entsprechende Positionen werden unter den neuen Bedingungen nicht mehr angeboten. Ein Ausscheiden aus dem Mandat während der Amts- und Mandatszeit ist zu denselben Konditionen wie nach Ablauf der Amts- und Mandatszeit möglich. Insbesondere die Berufung auf Positionen im nationalen Interesse ist möglich.

2.7. Verbot von Leihbeamten

Der Bereich der sogenannten „Leihbeamten“, die als mögliche Einflussagenten lobbyistischer Interessen gelten, ist gerade auch mit Blick auf Lobbyinterventionen bereits reguliert worden. Der Bericht des Bundesrechnungshofs an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach Paragraph 88 Abs. 2 Bundeshaushaltsordnung über die „Mitarbeit von Beschäftigten aus Verbänden und Unternehmen in obersten Bundesbehörden“ vom 25. März 2008 (Haushaltsausschuss, Ausschussdrucksache 16/4211) zeugt von mehr als hinlänglichem Problembewusstsein. Aus der politischen Befassung dieses Berichtes durch Parlament (Haushaltsausschuss) und die Regierung ging die „Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Ein-

satz von außerhalb des öffentlichen Dienstes Beschäftigten (externen Personen) in der Bundesverwaltung“ vom 17. Juli 2008 hervor. Sie greift Anregungen des Bundesrechnungshofes auf.

Die „Leihbeamten“,³² also die „externen Personen“, sollen nach dieser Vorschrift dem Austausch zwischen der Bundesverwaltung und der Privatwirtschaft sowie Einrichtungen aus Wissenschaft, Kultur und Zivilgesellschaft dienen, wenn die Verwaltung nicht über Fachwissen verfügt, das für die Erfüllung spezifischer Aufgaben notwendig ist. Die Auswahl externer Personen ist wettbewerbsneutral zu gestalten. Die Dauer des Einsatzes von externen Personen ist im Einzelfall festzulegen und soll im Regelfall sechs Monate nicht überschreiten. Der Einsatz externer Personen aus Unternehmen und Institutionen, zu denen die Institution der Bundesverwaltung in den letzten zwei Jahren Geschäftsbeziehungen unterhalten hat, ist nicht zulässig, soweit der Einsatz nicht im Rahmen des Personalaustausches erfolgt.

Der Einsatz externer Personen ist in folgenden Funktionen grundsätzlich nicht zulässig:

- bei der Formulierung von Gesetzesentwürfen und anderen Rechtsetzungsakten;
- in leitenden Funktionen;
- in Funktionen im Leitungsbereich und in zentralen Kontrollbereichen;
- in Funktionen mit abschließender Entscheidungsbefugnis;

- in Funktionen, deren Ausübung die konkreten Geschäftsinteressen der entsendenden Stelle unmittelbar berührt; das ist insbesondere der Fall, wenn die Organisationseinheit der Bundesverwaltung, bei der die externe Person tätig werden soll, die Aufsicht über die entsendende Stelle wahrnimmt; dies gilt auch für Stellen außerhalb des öffentlichen Dienstes, bei denen die externe Person im zeitlichen Zusammenhang mit Ablauf der Beschäftigungszeit in der Bundesverwaltung voraussichtlich eine Tätigkeit aufnehmen wird;
- in Funktionen im Zusammenhang mit der Vergabe öffentlicher Aufträge.

Im Rahmen von Abschätzungen der Risiken möglicher Interessenkollisionen oder der Erzielung von Wettbewerbsvorteilen ist zu klären, ob ein Einsatz externer Personen vertretbar ist. Hierbei sind die Ansprechperson für Korruptionsprävention³³ oder die für (Personal-)Sponsoring zuständigen Arbeitseinheiten zu beteiligen.

Die Vorgesetzten externer Personen sollen jederzeit in der Lage sein, die Tätigkeit der externen Personen zu steuern, zu überwachen und zu bewerten. Sofern dem keine anderen Regelungen entgegenstehen und die Ziele des Personalaustausches oder des Wissenstransfers im Vordergrund stehen, kann das Gehalt der externen Personen bis zu sechs Monate, im Falle des Personalaustauschs für die Dauer des

³² Die Darstellung folgt dem Text der Richtlinie.

³³ Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung vom 30.07.2004 (BAnz. S. 17745), vgl. Nr. 53.

Berichte sind zu bezweifeln

Austauschs, von der entsendenden Stelle getragen werden. Im Übrigen ist der entsendenden Stelle das Gehalt zu erstatten.

Das Bundesministerium des Innern berichtet dem Haushalts- und dem Innenausschuss jeweils zum 30. September und auf Wunsch eines der Ausschüsse zusätzlich zum 31. März jeden Jahres über den Einsatz der externen Personen in der Bundesverwaltung (Anzahl der externen Personen, entsendende Stelle, Dauer des Einsatzes, Form der Entlohnung, gegebenenfalls Personaltitel, Einsatzbereich und Tätigkeit in der Bundesverwaltung, vorherige Tätigkeit bei der entsendenden Stelle). Allerdings werden die Berichte nur den Mitgliedern der beiden genannten Ausschüsse und nicht dem gesamten Parlament, geschweige denn der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt.

Laut dem 6. „Bericht über den Einsatz von externen Personen in der Bundesverwaltung“ über den Zeitraum 1. Juli bis 31. Dezember 2010³⁴ waren 56 externe Personen in sechs (von insgesamt 22) obersten Bundesbehörden³⁵ und einer (von über 400) Geschäftsbereichsbehörden beschäftigt. 15 Personen wurden für den Berichtszeitraum erstmalig als neue Fälle gemeldet. 46 Externe wurden von bundesnahen Einrichtungen entsandt. In 39 Fällen handelte es sich um Einrichtungen der Wissenschaft, in 34 Fällen um gemeinnützige Einrichtungen, in zwei Fällen um einen Wirtschaftsverband (BDI). Der Einsatz externer Personen in der Bundes-

verwaltung ist im Vergleich zum Vorbericht über den Zeitraum vom 1. Januar bis 30. Juni 2010 von 53 auf 56 Personen leicht gestiegen. Das besonders unter Beobachtung stehende Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie hat nur einen Altfall gemeldet.

Die Vollständigkeit der Berichte ist zu bezweifeln. Dass nur sechs von vierzehn Ministerien für diesen Zeitraum den Einsatz Externer gemeldet haben, darunter neu das Umweltministerium, ist Anlass für Misstrauen. Es kann vermutet werden, dass die Ministerien, die nicht gemeldet haben, entsprechende Aufgaben durch Werkverträge, im Rahmen von Projekten auf der Basis von Ausschreibungen oder von befristet Beschäftigten bearbeiten lassen. Auch ist zu bezweifeln, ob in den wenigen Einzelfällen der Beschäftigung Externer alle Vorschriften der Verordnung eingehalten werden. Die Berichte selbst deuten auf Unregelmäßigkeiten hin. Die Mehrheit der Externen ist länger als sechs Monate in den Ministerien beschäftigt, obwohl eine Begrenzung der Tätigkeiten auf sechs Monate vorgeschrieben ist. Nicht aufgeklärt sind die Gründe und Kriterien im Einzelnen, warum jeweils bestimmte Personen – sie werden in den Berichten nicht namentlich genannt – für die Tätigkeiten ausgewählt wurden, die die Berichte auflisten. Diese enthalten auch Merkwürdigkeiten jenseits des Lobbyverdachts. In einem Bericht hat die entsendende bundesnahe Einrichtung für einen

³⁴ Deutscher Bundestag, Innenausschuss, Ausschussdrucksache 17(4)225.

³⁵ Auswärtiges Amt; die Bundesministerien für Bildung und Forschung; Gesundheit; Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit; Wirtschaft und Technologie; wirtschaftliche Zusammenarbeit.

„Mitarbeiter“ unter der Rubrik „Vorherige Tätigkeit“ notiert: „Keine“. Und ein Bundesministerium hat für die Verwendung des Externen eine „Teilzeittätigkeit in der Bibliothek, um die nach Auslagerung verbliebenen Bestandteile zu betreuen“, angegeben.

Aufgrund der geringen Fallzahl ist davon auszugehen, dass die lobbyistische Unterwanderung der Exekutive zumindest auf diesem Wege entweder blockiert wurde oder aber nicht zu den bevorzugten Strategien von Unternehmen und Verbänden zählt. Gleichwohl ist die Vorteilsgewinnung in einigen – wenngleich begrenzten – Regulierungsbereichen für die wenigen Unternehmen und Verbände, die Externe stellen, nicht völlig von der Hand zu weisen, sind also mögliche Verstöße gegen das Gebot der Chancengleichheit respektive Wettbewerbsneutralität zu konstatieren.

Auch zur Begründung der „Externen“ in Ministerien wird die Austauschmetapher bemüht. Faktisch gibt es aber kein systematisches Austauschprogramm in großem Stil. Die Ambition jedenfalls, den Austausch zwischen der Exekutive und diversen gesellschaftlichen Sektoren, von der Ökonomie bis zur Zivilgesellschaft, voranzutreiben, ist in dem Bereich, den die Verwaltungsvorschrift reguliert, mangels Masse völlig unerheblich. Das „Systemproblem“, die Überwindung kommunikativer Schranken zwischen Politik, Ökonomie und anderen gesellschaftlichen Subsystemen, wird durch die Inkorporation Externer in die Bundesverwaltung so wenig gelöst wie durch Seitenwechsler. In einigen Fällen handelt es sich wohl eher um „Schnupperpraktika“ von Personen, die zeit-

weilig in ihren Dienststellen entbehrlich und weder so teuer noch so kompetent sind, dass sie unbedingt gehalten werden müssten. Bei einigen anderen der in Rede stehenden Personen können als Grund für die zeitweilige Führung als Externe spezielle parteipolitische und persönliche Beziehungen ins Ministerium angenommen werden. Es handelt sich dann um Gefälligkeiten, nicht um Lobbyismus. Je höher allerdings Position, Kompetenz und Gehalt im entsendenden Betrieb sind, desto eher liegt die Vermutung nahe, dass es sich nicht um eine Abstellung handelt, die nur im Interesse des Ministeriums liegt. Dies wird vereinzelt tatsächlich mit der Abkürzung von Interessenkonflikten im Ministerium begründet. Doch handelt es sich insbesondere dann um eine nicht vertretbare Privilegierung von Einzelinteressen, die jedes funktionale Argument pro Lobbyismus ad absurdum führt.

Dass der „Austausch“ auf niedrigem Niveau stagniert, hat Gründe. Tatsächlich würde eine substanzielle Erhöhung des Personalaustausches oder gar eine permanente Personalzirkulation sogar die Funktionsfähigkeit der Subsysteme gefährden, anstatt sie zu stärken. Sie leben von einem stabilen Bestand an kommunikationsfähigem Personal und nicht von nomadisierenden, vagabundierenden und rotierenden Wanderern zwischen den Welten. Wirtschaft bleibt Wirtschaft und Politik bleibt Politik. Das Austauschproblem ist ein Kommunikationsproblem, kein Mobilitätsproblem. Es wird tagtäglich durch intersystemische Kommunikation gelöst und nicht durch Mobilität zwischen den Systemen. Personale Diffusionsprozesse

*Fragwürdiges
„Argument“
Austausch*

dagegen lösen die Probleme von Systemen mit unterschiedlichen Logiken und Kommunikationsmodalitäten nicht. Das „Argument“ jedenfalls, Externe seien des Austausches wegen – um in verschiedenen gesellschaftlichen Subsystemen ein besseres Verständnis für die Logik des politischen Systems zu erzeugen – in der Bundesverwaltung vonnöten, kann nicht ernsthaft aufrechterhalten werden. Sieht man die einzelnen Einsatzbereiche der Externen durch, dann ist in vielen Fällen unvorstellbar, dass deren Sachverstand nicht auch in der Verwaltung existiert.

Unter diesen Umständen mutet eine eigene Verordnung und eine halbjährliche Berichterstattung durch das Innenministerium an den Haushalts- und den Innenausschuss über einen Kreis von 50 bis 100 Personen fast komisch an. Es handelt sich um einen typischen Fall von Überregulierung aus guter Absicht, um Verwaltungsinteressen und politische Kontrollinteressen zur Deckung zu bringen.

Wägt man den möglichen Nutzen, den die Externen für die Verwaltung stiften können, gegen den politischen Flurschaden ab, den bereits die Meldungen über Einzelfälle anrichten, dann ist ihr Einsatz ausgesprochen skeptisch zu beurteilen. Die Marktordnung trägt dieser Skepsis Rechnung. Sie lässt den Einsatz von Beschäftigten bundesnaher Verwaltungen – Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt (DLR), Projektträger zahlreicher Ministerien, Goethe-Institut, Max-Planck-Gesellschaft etc. – sowie gemeinnütziger Einrichtungen – Deutscher Fußballbund, Deutsches Rotes Kreuz, Deutsches Institut für Normung etc. – weiterhin zu und damit

ohnehin die Mehrzahl der Fälle. Der Einsatz von Wirtschafts- und Verbandsvertretern aller Art wird dagegen für überflüssig erklärt. Damit wird jeder Verdacht der direkten Einflussnahme oder einer Vorbereitung derselben durch „Gegnerbeobachtung“ ausgeräumt. Die Kontrolle des Wahrheitsgehalts von Berichten, die ihrerseits bereits zur Kontrolle gedacht sind, entfällt.

Aufgaben, die ein Ministerium nicht selbst wahrnehmen kann – der Nachweis ist von einer ausgebauten Verwaltung, die ihre eigene Leistungsfähigkeit betont, stets zu erbringen –, können im Übrigen im Rahmen von Werkverträgen, Projektverträgen etc. bewerkstelligt werden. Diese Verträge werden nach den üblichen Vergaberichtlinien geschlossen und sind vom Haushaltsausschuss kontrollierbar. Da es sich nur um eine geringe Anzahl von Fällen handelt, in denen zusätzliche Ausschreibungen erforderlich werden, ist der notwendige bürokratische Aufwand tragbar. Ein Transparenzgewinn ist bei Ausschreibungen in jedem Fall möglich.

Mit der Einstellung der Praxis, Externe – abgesehen von den formulierten Ausnahmen – in der Bundesverwaltung zu beschäftigen, entfällt auch die entsprechende Berichterstattung. Unbeschadet davon sind einstweilen die Berichte allen Parlamentariern zugänglich zu machen, damit das Parlament als Ganzes und jeder Abgeordnete seine Kontrollfunktion ausüben kann. Aber auch Bürger und Journalisten sollen die Möglichkeit haben, nachzuvollziehen und zu hinterfragen, wer die Personen sind, die in den obersten Bundesbehörden mitarbeiten dürfen, woher die Externen kommen, womit sie beauftragt sind, ob ihre Tätigkeit der

*Politischer
Flurschaden*

Demokratie nützt und welche produktiven Resultate diese Praxis legitimieren. Die Berichte zum Einsatz Externer in der Bundesverwaltung sollen deshalb auf der Homepage des Deutschen Bundestages veröffentlicht werden. Auch über befristete Beschäftigungsverhältnisse und Werkverträge soll die Bundesregierung analog zu den Externen in der Bundesverwaltung berichten und ihre Erkenntnisse dem gesamten Parlament und der Öffentlichkeit zugänglich machen. Insbesondere sind Auskünfte zu erteilen, die mögliche Interessenkonflikte und Einflusstänge sichtbar machen.

2.8. „Kanzleigesetze“ einschränken

Externe Zuarbeit zur oder die teilweise oder komplette externe Formulierung von Gesetzen wird wegen der legitimatorischen Problematik zum Ausnahmefall erklärt, aber unter bestimmten Umständen nicht ausgeschlossen. Die erste Bedingung ist, dass für die Dringlichkeit der Mitwirkung Externer eine nachvollziehbare und glaubwürdige Begründung gegeben und der Nachweis erbracht wird, dass die jeweilige Gesetzesmaterie aufgrund qualifikatorischer Lücken hausintern nicht hinlänglich bearbeitet werden kann. Die zweite Bedingung ist die Transparenz der Auftragsvergabe. Bereits im Vorfeld ist der Verdacht, der Auftragnehmer habe ein eigenes Interesse an einer bestimmten Problemlösung, durch geeignete Regularien – insbesondere durch ein Verfahren, in dem mögliche Interessenkollisionen geprüft werden – auszuschließen. Die dritte Bedingung ist

die lückenlose Dokumentation des Ergebnisses gegenüber Bundestag und Öffentlichkeit. Die wesentliche Grundvoraussetzung ist, dass die politisch Verantwortlichen jederzeit die volle Kontrolle über den Prozess der externen Erarbeitung und verwaltungsinternen Adaption des Ergebnisses haben. Teile der Materie können in einer Ergänzung der Verdingungsordnung für freiberufliche Leistungen (VOF) geregelt werden, andere im Zusammenhang von Vorschriften zur transparenten Gesetzesdokumentation. Ebenso wie bei der Beschäftigung Externer wird auf die Alternative „Ausschreibung“ verwiesen. Es wird damit eine etablierte Praxis favorisiert. Sie ist zwar ebenfalls anfällig für Umgehungsversuche. Doch sind die Praxis wie die Umgehungsversuche hinlänglich bekannt. Die Prüfung der Praxis von Ausschreibungen und Auftragsvergabe ist ein klassischer Gegenstand des Bundesrechnungshofes und des Rechnungsprüfungsausschusses.

2.9. Einstellung des Regierungssponsorings

Ähnlich wie die „Leihbeamten“ ist auch das Sponsoring von Tätigkeiten des Bundes geregelt. Es gilt die „Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Förderung von Tätigkeiten des Bundes durch Leistungen Privater (Sponsoring, Spenden und sonstige Schenkungen)“ vom 11. Juli 2003.

Öffentliche Aufgaben³⁶ sind – so heißt es in der Verordnung ganz zu Recht – grundsätzlich durch Haushaltsmittel zu finanzieren. Sponso-

³⁶ Die Darstellung folgt dem Text der Verordnung.

ring kommt daher nur ergänzend in Betracht. Es soll in geeigneten Fällen unterstützend dazu beitragen, Verwaltungsziele zu erreichen. Ein Schlüsselsatz lautet: „Gleichwohl muss die öffentliche Verwaltung schon jeden Anschein fremder Einflussnahme vermeiden, um die Integrität und die Neutralität des Staates zu wahren“; dass Sponsoring nur zulässig ist, „wenn eine Beeinflussung der Verwaltung bei ihrer Aufgabenwahrnehmung auszuschließen ist und auch kein Anschein einer solchen Beeinflussung entsteht“, lautet ein anderer.

Die ganze Anlage der Vorschrift zeugt von beträchtlichem Problembewusstsein dafür, welchen Eindruck Sponsoring von Tätigkeiten des Bundes in der Öffentlichkeit erzeugen kann. Trotzdem fällt gerade unter diesem Aspekt die ein oder andere Merkwürdigkeit auf, beispielsweise dass Auftragnehmer einer Dienststelle – allerdings nach Prüfung der Wettbewerbslage – überhaupt als Sponsoren auftreten dürfen und dies nicht generell ausgeschlossen ist.

Über die Einwerbung und Annahme von Sponsoringleistungen soll aber grundsätzlich restriktiv entschieden werden. In der Eingriffsverwaltung ist Sponsoring grundsätzlich nicht zulässig. Außerhalb der Eingriffsverwaltung darf Sponsoring ausnahmsweise genehmigt werden: z. B. in den Bereichen Kultur, Sport, Gesundheit, Umweltschutz, Bildung und Wissenschaft, der Außenwirtschaftsförderung sowie bei der politischen Öffentlichkeitsarbeit im In- und Ausland und bei repräsentativen Veranstaltungen der Bundesregierung.

Sponsoring ist gegenüber der Öffentlichkeit offenzulegen. Der Umfang und die Art von

Sponsoring sowie die Sponsoren sind zur Vermeidung jeden Anscheins von Parteilichkeit der öffentlichen Verwaltung für jede Sponsoringmaßnahme transparent zu machen. Zur Transparenz gehören die Buchung der Geldleistungen aus Sponsoring bei den entsprechenden Einnahmetiteln, Offenlegung der Geld-, Sach- und Dienstleistungen aus Sponsoring in einem zweijährlichen Bericht des Bundesministeriums des Inneren. In dem Bericht können einzelne Sponsoringleistungen im Gegenwert von je bis zu 5000 Euro zusammenfassend dargestellt werden. Jeder Einzelfall ist anhand nachvollziehbarer Kriterien zu entscheiden. Die Wettbewerbs- und Chancengleichheit potenzieller Sponsoren muss gewahrt werden. Die Entscheidung für einen Sponsor muss objektiv und neutral getroffen werden und auf sachgerechten und nachvollziehbaren Erwägungen beruhen. Maßstab für die Entscheidung können die individuelle Zuverlässigkeit, die finanzielle Leistungsfähigkeit, die Geschäftspraktiken und -grundsätze sowie die Kunden- und Medienprofile der Sponsoren sein.

Alle Sponsoringvereinbarungen sind aktenkundig zu machen. Dabei soll schriftlich festgehalten werden, welche Tätigkeit gefördert wird, welche spezifischen Leistungen der Sponsor erbringt und welche Verpflichtungen die Dienststelle übernimmt.

Als Verpflichtung der gesponserten Dienststelle darf ausschließlich die Darstellung des Sponsors zugelassen werden, insbesondere die mündliche oder schriftliche Nennung des Namens, der Firma und der Marke des Sponsors sowie die Präsentation seines Logos und sonsti-

ger Kennzeichen im Rahmen der Veranstaltung. Ausgeschlossen sind auch Vereinbarungen zur indirekten Koppelung von Leistung und Gegenleistung. Bei der Annahme von Sponsoring dürfen über den Inhalt der Absprachen hinaus keine weiteren Verpflichtungen begründet oder Erwartungen geweckt werden. Über die genannte Verpflichtung hinaus darf die Dienststelle den Sponsor und seine Erzeugnisse nicht öffentlich anpreisen. Ausgenommen sind Tätigkeiten der Außenwirtschaftsförderung.

Werden Auftragnehmer der Dienststelle als Sponsoren in Betracht gezogen, ist sicherzustellen, dass Wettbewerber in das Verfahren mit gleichen Chancen einbezogen werden. Infolge der Annahme einer Sponsoringleistung dürfen keine Bindungen entstehen, durch die ein öffentlicher Wettbewerb eingeschränkt oder ausgeschlossen wird.

Der 4. Bericht des Bundesministeriums des Inneren „über die Sponsoringleistungen an die Bundesverwaltung vom 7. Juni 2011“ über den Zeitraum vom 1. Januar 2009 bis 31. Dezember 2010 weist Sponsoringleistungen von ca. 93,4 Millionen Euro aus (3. Bericht rund 78,2 Millionen, 2. Bericht rund 80,3 Millionen). Der größte Teil entfiel erneut mit rund 61,1 Millionen (3. Bericht ca. 39 Millionen, 2. Bericht ca. 41 Millionen) auf Leistungen für Kampagnen zur Gesundheitsprävention im Bereich des Bundesministeriums für Gesundheit.

Großempfänger von Sponsorengeldern sind der Bundespräsident, der 3 Millionen vor allem für sein Sommerfest erhielt, das Bundesministerium für Gesundheit für Maßnahmen zur Gesundheitsprävention (61,2 Millionen), der Be-

auftragte der Bundesregierung für Kultur und Medien (BKM) für zahlreiche kulturelle Veranstaltungen (13,2 Millionen), das Auswärtige Amt vor allem für Veranstaltungen der Auslandsvertretungen (3,1 Millionen), das Bundesministerium des Inneren (2 Millionen) insbesondere für die Unterstützung des THW-Einsatzes in Haiti und die Ergänzung der Ausstattung des THW und das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung zur Durchführung von Ausstellungen und Veranstaltungen (ca. 1,8 Millionen). Von der Gesamtsumme der Sponsoringleistungen in Höhe von rund 93,4 Millionen Euro entfallen rund 86,8 Millionen Euro auf 700 Leistungen, deren Wert im Einzelfall 5000 Euro übersteigt. Schwerpunkt der Sponsoringleistungen waren die Sach- und Geldleistungen. Die Dienstleistungen spielten erneut nur eine untergeordnete Rolle.

Der absolute Großsponsor ist der Verband der privaten Krankenversicherungen e. V. Er hat 2009 und 2010 die Alkoholprävention mit insgesamt 20 Millionen und die Aidsprävention mit 6,8 Millionen Euro gefördert, in beiden Fällen als Geldleistung. Der zweite Top-Großsponsor ist der Fachverband Außenwerbung. Er hat umgekehrt die Aidsprävention mit Dienstleistungen und die Bereitstellung von Plakatflächen mit 20 Millionen sowie die Alkoholprävention mit insgesamt 3,2 Millionen Euro gefördert. Fast die Hälfte der Sponsorengelder entfällt auf diese beiden „Big Spender“. RTL hat im Berichtszeitraum Gesundheitskampagnen mit etwas über 4 Millionen Euro gesponsert. Zwei private Großsponsoren haben den Kulturbefragten mit 6,5 Millionen Euro beglückt.

Großsponsoren und Empfänger

Und auch der Commerzbank war die Kultur eine Million wert. Kurios mutet eine Geldleistung von 1.550.861,72 Euro der staatlichen Toto-Lotto GmbH Baden-Württemberg zur Prävention von Glücksspielsucht an. Diese sieben Großsponsoren haben 54 Prozent der Sponsorenmittel aufgebracht. Die restlichen knapp 700 Sponsoren haben durchschnittlich je knapp 60.000 Euro beigesteuert.

Die projektbezogenen Geberleistungen unterscheidet der Bericht nach (in Millionen Euro):

- Informationskampagnen der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung zur Gesundheitsvorsorge 61,2
- Fachbezogene Veranstaltungen (u. a. Konferenzen, Tagungen, Messen, Ausstellungen, Workshops, Fortbildungen und Forschungsprojekte) 2,5
- Kulturbereich des BKM 13,2
- Veranstaltungen zum Tag der deutschen Einheit 1,7
- Sonstige Veranstaltungen (u. a. Jubiläumsfeiern, Sommerfeste) 6,1
- Sachzuwendungen (u. a. Literatur für Bibliotheken; Bereitstellung eines künstlerischen Objekts, von gebrauchten Geräten, für IT- und Raumausstattungsbedarf sowie für Baumaßnahmen in Liegenschaften) 3,4
- Sonstige Leistungen 5,3

Auf den ersten Blick liest sich der Sponsorenbericht wie ein „Who is Who“ der deutschen Wirtschaft. Viele große und bekannte Namen sind darunter. Auf den zweiten Blick ist bei Weitem nicht die ganze Wirtschaft dabei, sondern nur ein Teil, jener Teil, der es sich leisten kann, und insbesondere zahlreiche Firmen mit einem Massenpublikum als Kundenkreis. In Wirtschaftskreisen scheint es zum guten Ton zu gehören, dem Bund bei Veranstaltungen und Festen unter die Arme zu greifen. Die Unternehmen demonstrieren in bestimmten Themenbereichen öffentlichkeitswirksam „Verantwortung“, stellen sich als verantwortungsbewusste Unternehmen dar, die sich für mehr interessieren als nur für ihre eigenen ökonomischen Unternehmenszwecke. Sie präsentieren sich – etwa bei Veranstaltungen im Ausland – als Repräsentanten Deutschlands. Insbesondere bei Großveranstaltungen – Fest des Bundespräsidenten, Fest zur Deutschen Einheit, Tagen der offenen Tür – präsentieren sie sich in Berlin einem Segment ihrer Massenkundschaft mit Multiplikatorenqualität. Das wollen nicht alle, aber vor allem: Das können nicht alle. Das Gebot der Chancengleichheit wird – wiewohl im Anforderungskatalog für den Wettbewerb um die Präsentation als Sponsor innerhalb eines Branchensegments enthalten – ad absurdum geführt, denn es gilt nicht für den Wettbewerb zwischen Branchen. Strukturell bevorzugt sind Unternehmen mit Massenkundschaft und – nimmt man den speziellen Sektor der Berliner Feierkultur unter die Lupe – die Bier- und Spirituosenindustrie. Und finanzstarke Unternehmen sind von vornherein privilegiert.

Die maßgebliche Merkwürdigkeit der Sponsoringpraxis macht aber der Bericht des Innenministers selbst deutlich. „Gemessen an den Gesamteinnahmen des Bundes sind die Sponsoringleistungen an den Bund insgesamt weiterhin von sehr untergeordneter Bedeutung.“ Im dritten Bericht hatte es noch geheißen, dass die Sponsorengelder „mit einem Anteil von 0,00014 Prozent an den Einnahmen des Bundes nur von marginaler Bedeutung“ gewesen seien. Von „sehr untergeordneter“, nur von „marginaler“ Bedeutung! „0,00014 Prozent der Einnahmen des Bundes!“ Offenbar war die Nennung dieser Prozentzahl im dritten Bericht den Verantwortlichen im BMI selbst nicht geheuer, weil mutmaßlich falsch, weswegen im vierten eine Vergleichszahl überhaupt entfiel. Wiederholt wurde jedoch, dass die im Bericht aufgelisteten Geld- und Dienstleistungen überwiegend Projekten zugute kamen, „die ohne die Leistungen Dritter nicht oder nur in geringerem Umfang hätten verwirklicht werden können“. Das heißt: Die Demokratie ist nicht imstande, bei einem Budget von über 300 Milliarden Euro 0,03 Prozent für sinnvolle und notwendige Maßnahmen bereitzustellen. Die Vorstellung, notwendige Präventionsmaßnahmen ebenso wie Veranstaltungen zum Tag der Deutschen Einheit könnten ohne Sponsoren nicht stattfinden, beunruhigt. Und der Tatbestand ist im Zeitalter der milliardenschweren Rettungsschirme ein Hohn. Eine Erhöhung der Körperschaftsteuer um zwei oder der Mehrwertsteuer um

0,12 Prozent würde der Demokratie die Mittel einbringen, um notwendige Maßnahmen selbst zu bezahlen.³⁷ Die Steuermittel würden dann in Form von Zahlungen des Bundes an Unternehmen für Dienstleistungen in den Wirtschaftskreislauf zurückfließen. Ob der Steuerzahler durch das Sponsoring entlastet wird, steht dahin. Denn für die Bürger läuft es auf dasselbe hinaus, ob sie für unverzichtbare staatliche Leistungen mit Steuern aufkommen oder das private Sponsoring über höhere Preise bezahlen. Für die Demokratie nicht.

Zwar entspricht es dem Demokratieverständnis in Deutschland nicht, dass der Staat alles macht und alles bezahlt. Aber für Gesundheitsprävention hat er aufzukommen. Und auch seine Feste und kulturellen Veranstaltungen sollte er selbst bezahlen, dabei sparsam mit Steuergeldern umgehen, sich nicht als Werbeplattform kaufen lassen oder aber auf entsprechende Events verzichten. Ob der Steuerzahler für etwas aufkommen soll, das die Wirtschaft ihrerseits bereit ist zu bezahlen, hängt ganz von der Art der Aufgabe und des Ereignisses ab. Tatsächlich kann die Demokratie das Sponsoring vieler kultureller Events der Wirtschaft überlassen. Sie tritt dann nicht in Erscheinung. Will sie in Erscheinung treten, dann sollte sie es auch selbst tun und bezahlen. Denn die Demokratie ist nicht die Litfaßsäule privater Interessen. Ihre eigene unverzichtbare Feier- und Begegnungskultur sollte sie sich selbst etwas kosten lassen. Dass aus unternehmeri-

*Eine Zumutung
für die
Demokratie*

³⁷ Berechnung auf der Basis der Soll-Werte für 2011 der Steuereinnahmen des Bundes nach Entwurf zum Bundeshaushaltsplan 2011, Einzelplan 60, Allgemeine Finanzverwaltung, Anlage zur Drucksache 17/2500.

scher Sicht diverse Sommerfeste eine wichtige Kommunikationsplattform sind, sollte auf Seiten des Bundes die Überlegung beflügeln, Eintritt zu verlangen und bei Auslandspräsentationen eine Kostenbeteiligung.

Das Sponsoring der Bundesregierung ist einzustellen. Die Demokratie kommt für alle notwendigen öffentlichen Maßnahmen selbst auf.

2.10. UN-Konvention gegen Korruption

Die Bundesrepublik Deutschland hat die am 14. Dezember 2005 in Kraft getretene UN-Konvention gegen Korruption zwar unterzeichnet, bisher aber noch nicht ratifiziert. Offenbar gelingt dem Deutschen Bundestag nicht, was knapp 150 Länder bisher geschafft haben: Abgeordnetenbestechung zum Straftatbestand zu erklären. Zwar ist Stimmenkauf ein Straftatbestand, aber alles Weitere ist in Deutschland weicher oder gar nicht geregelt, anders als im internationalen Maßstab. Bei den Ministerialbeamten konnte kein Regulierungsbedarf ent-

deckt werden – die Regelungen in den Paragraphen 331 bis 335 Strafgesetzbuch gehen sogar über die internationalen Standards hinaus. Den Abgeordneten gelingt es nicht, sich auf Kriterien für den Straftatbestand der eigenen Bestechlichkeit zu einigen. Kurioserweise sind Spenden an Abgeordnete und Parteien verboten, wenn sie erkennbar gewährt werden, um einen bestimmten Vorteil zu erreichen. Aber das Verbot ist nicht sanktionsbewehrt. Bezahlte Vorteilsgewährung ist verboten, aber nicht strafbar. Die legitimatorische Funktion des Verbots wird sofort wieder durch die Weigerung zurückgenommen, den Staatsanwalt auf den Plan zu rufen, wenn gegen das Verbot verstoßen wird. Und die betroffene Personengruppe – Parteipolitiker, Abgeordnete – nutzten das einzigartige Privileg, sich selbst von der Strafbarkeit eines wohlfeilen Verbots auszunehmen. Die Situation ist im internationalen Vergleich geradezu peinlich.

Marktordnung für Lobbyisten: Zehn Thesen

1. Der Einfluss mächtiger Lobbygruppen auf die Politik gefährdet die Demokratie.

Verdeckter und intransparenter Lobbyismus hebt den offenen Streit der Meinungen aus, in dem sich das bessere Argument durchsetzt. Er untergräbt diskursive Prozesse, die allen rationalen Argumenten gleiche Chancen bieten, von der Politik gehört zu werden. Und er bedroht den Primat der Politik, die öffentlich kommuniziert, was sie im demokratischen Diskurs erarbeitet und entschieden hat. Intransparente Einflussnahme auf die Regierung beschneidet die Rechte des Parlaments und damit des Souveräns. Intransparente Einflussnahme auf die Ministerialverwaltung schwächt die politische Führung. Intransparente Einflussnahme auf Abgeordnete gefährdet die Substanz des parlamentarischen Prozesses, die öffentliche Verhandlung kontroverser Gegenstände.

2. „Lobby“ und „Lobbyismus“ sind zu Inbegriffen für übermächtige, ungenierte und illegitime Einflussnahme auf die Politik geworden.

Es gibt keine populäreren Formeln für die vermutete Ursache einseitiger politischer Parteinahme zugunsten ohnehin privilegierter Sonderinteressen, für alles Fragwürdige und Verdächtige an der Wirtschaft. Lobby, das haben die Reichen mit Geld, Macht und Einfluss, Großunternehmen, Multis und Oligopolisten, eine Minorität, die sich mit Hilfe ihrer Lobbyisten gegen die ohnmächtige Mehrheit durchsetzt.

Die Gesellschaft ist gespalten in die, die über eine Lobby verfügen, und die, die keine haben. Parlament und Regierung gelten als nicht mehr resistent gegenüber lobbyistischer Einflussnahme, nicht mehr souverän in ihrem Handeln. Sie sind nicht mehr am allgemeinen Wohl interessiert, sondern abhängig von mächtigen Einzelinteressen – willfährige Vollstrecker fremder Vorgaben. Es ist ein Versäumnis der Politik, nicht schon längst auf diese anschwellende öffentliche Meinung demonstrativ reagiert zu haben.

3. Die Politik eröffnet einem kleinen Kreis von Unternehmen und Verbänden einen exklusiven Zugang zur Entscheidungsfindung.

Sie stellt einzelnen, starken Wettbewerbern Plattformen für intransparente Interessenvertretung exklusiv und als Privileg zur Verfügung. Sie gestattet einer Minorität von Mitgliedern des Bundestages beträchtliche Nebeneinkünfte für Lobbytätigkeiten. Sie gewährt einer Minorität der Verbände, die als Lobbys tätig sind, das Privileg, sich durch Abgeordnete, die gleichzeitig ihre Funktionsträger sind, im Bundestag vertreten zu lassen. Einer kleinen Minderheit von geldkräftigen Unternehmen und Verbänden gesteht sie das Privileg zu, sich hochkarätige Ex-Politiker zu leisten, eigene Beschäftigte in Ministerien zu entsenden und Aktivitäten der Regierung demonstrativ zu sponsern. Diese Privilegien passen nicht zur Demokratie. Sie sind weder funktional noch

systemisch relevant. Sie dienen nur der persönlichen Bereicherung, der Befriedigung des persönlichen Ehrgeizes einer Minderheit der politischen Klasse und der Vorteilsnahme seitens minoritärer ökonomischer Interessen. Diese Privilegien sind die Türöffner für intransparente Einflussnahme, Symbole für Versuche von interessierter Seite, sich die Politik mehr und mehr gefügig zu machen. Sie zerstören das Vertrauen in die Politik und das Ansehen der Demokratie.

4. Die Demokratie in Deutschland hat ihr Verhältnis zu den großen Lobbys und ihren kleinen Lobbyisten weder geklärt noch geordnet. Durch eigene Fahrlässigkeit gerät die Demokratie ins Zwielficht.

Zaghafte Versuche, den Lobbyismus im parlamentarischen Prozess einzuhegen, sind gescheitert. Es gibt kein Lobbyregister, es gibt keinen gültigen Kommentar für Lobbyisten. Es gibt keinen demokratischen Konsens über klare Regeln für den politischen Umgang zwischen Politik und Lobbyisten. Der fahrlässige Umgang der Politik mit dem Problem Lobbyismus und die mangelhafte Ordnung lobbyistischer Praxis wird zum Makel der Demokratie. Die Bundesrepublik ist keine Lobbyrepublik. Aber sie bietet das Bild einer tollpatschigen Republik, die den Eindruck erweckt, sie könnte in der Hand von Lobbys sein. Der Staat ist auch nicht gekauft. Aber die Politik ist so töricht zu suggerieren, er könne käuflich sein.

5. Interessenvertretung ist vom Grundgesetz ausdrücklich gewollt, intransparenter Lobbyismus nicht.

Selbst die Vertretung noch so besonderer und einseitiger Interessen ist nicht nur zulässig, sondern steht unter dem Schutz der Verfassung. Aber die Blüten, die der Lobbyismus im operativen Geschäft treibt, genießen diesen Schutz nicht. Manifeste Hinweise auf Fehlentwicklungen und Wildwuchs liegen vor. Dieser Wildwuchs entsteht aus der Konkurrenz. Die einzelnen Lobbyisten sind auf Vorteile im Wettbewerb um die Durchsetzung ihrer Interessen aus. Der Wildwuchs ist systemisch bedingt, keine Rand- oder Begleiterscheinung, sondern ein dauerhaftes Phänomen der ökonomischen Konkurrenz, das immer wieder einzuhegen ist. Eine geordnete Interessenvertretung und ein geordneter Lobbyismus aber sind Bestandteil einer pluralen Gesellschaft und der Demokratie. Lobbyismus nach Regeln ist legitim und funktional.

6. Die Ordnung des Lobbyismus ist eine Herausforderung der Demokratie.

Der Lobbyismus bedarf zeitgemäßer Regeln. Eine Marktordnung für Lobbyisten kann Fehlentwicklungen im demokratischen Prozess reparieren. Die Ordnung des Lobbyismus steht auf der Tagesordnung. Die Einschränkung unnützer, aber schädlicher Privilegien ist ein Gewinn für alle. Wenn sich die Politik jedoch in absehbarer Zeit nicht zu Maßnahmen durchrin-

gen kann, die zur Ordnung des Lobbyismus führen, wird das unvermeidlich als endgültiger Kotau vor den Lobbyisten gedeutet werden. Die Etablierung von Regularien für Lobbyisten ist demokratische Ordnungspolitik. Die Ordnung des Lobbyismus ist Demokratiereform.

7. Die „Marktordnung für Lobbyisten“ sagt, was mit dem Lobbyismus in der Demokratie sein soll und was nicht.

Sie ändert nichts an gesellschaftlichen Kräfteverhältnissen. Mächtige Lobbygruppen bleiben mächtige Lobbygruppen. Aber sie ändert etwas daran, wie die Lobbygruppen ihre Interessen geltend machen. Sie legt fest, was die Politik mit sich machen lässt und was nicht. Wer von der Politik etwas will, soll es sagen und die Gründe nennen. Wer der Politik etwas sagen will, soll es offen und öffentlich tun. Das sind die einfachen Grundregeln des politischen Diskurses in der Demokratie. Auch die mächtigsten Interessen müssen sich an die Regeln des offenen demokratischen Diskurses halten. Das gewährleistet die Marktordnung. Der Lobbyismus wird auf seine wesentliche informative und diskursive Funktion fokussiert, auf die transparente, öffentlich zugängliche Bereitstellung von vielfältigen, auch konträren Informationen durch Interessenvertreter für politische Entscheidungen.

8. Die Marktordnung schlägt wirkungsvolle Maßnahmen mit hohem Symbolwert vor, um das angeschlagene Verhältnis zwischen Souverän und Repräsentanten nachhaltig zu korrigieren.

Im Mittelpunkt der Marktordnung stehen deshalb die Institutionalisierung akkreditierter Lobbyisten mit legitimierten Zugängen zum parlamentarischen Prozess und die Etablierung eines transparenten, informativen Lobbyregisters (Transparenzliste). Die „Marktordnung für Lobbyisten“ regt andererseits an, bestimmte Praktiken, die den Lobbyverdacht hervorkitzeln – bezahlte Nebentätigkeiten der Mitglieder des Bundestages für Lobbyorganisationen, „Leihbeamte“, Sponsoring von Regierungsaktivitäten, der abrupte Wechsel ehemaliger Politiker in die Wirtschaft, „Kanzleigesetze“ –, massiv zu regulieren, einzuschränken oder gänzlich abzustellen.

9. Die Marktordnung setzt sich von bloßen Forderungen nach noch mehr Transparenz ab und verlangt, fragwürdige Praktiken abzustellen.

Denn eins wird immer deutlicher, was auch durch noch mehr Transparenz nicht mehr deutlicher werden könnte: Es sind die Türöffnerpraktiken und die Privilegiengewährung selbst, die Anstoß erregen und die Vermutungen und Verdächtigungen über Lobbyeinflüsse auf die Politik zwangsläufig befördern. Die Bürger, der Souverän, benötigten nicht mehr

Transparenz über fragwürdige Praktiken, sondern die Gewissheit, dass fragwürdige Praktiken abgestellt werden. Das ist das beste Mittel, um verloren gegangenes Vertrauen in die Demokratie wiederzugewinnen.

10. Die „Marktordnung für Lobbyisten“ nimmt Partei für die Demokratie und die demokratische Republik, den Souverän, das Parlament, den Primat der Politik, die legitime Interessenvertretung.

Sie reagiert auf die Negativklischees, die im Umlauf und Gemeingut sind: auf das geballte Misstrauen, die Ablehnung, ja Verachtung, die

der Politik und der Interessenvertretung seit Jahren entgegenschlagen. Im Zentrum der Marktordnung steht das Verhältnis der Profession der Lobbyisten zum Parlament. Ziel ist die Stärkung der Interessenvertretung, die Stärkung der Politik und die Stärkung der Demokratie durch eine Revitalisierung des Parlaments, damit die gewählten Abgeordneten ihre Funktion als Abgeordnete des ganzen Volkes wahrnehmen können. Es geht um die Rückgewinnung von Legitimation für den parlamentarischen Prozess und politische Entscheidungen, um die Erneuerung des Bildes der repräsentativen Demokratie, einen Ansehenszuwachs der Repräsentanten und damit eine Erhöhung ihrer Handlungsfähigkeit.

Anhang

Literaturverzeichnis

Das Literaturverzeichnis umfasst alle Titel, die sowohl in der Printversion als auch in den Online-Teilen der Studie zitiert werden.

Adamek, Sascha/Otto, Kim (2008): *Der gekaufte Staat: Wie Konzernvertreter in deutschen Ministerien sich ihre Gesetze selbst schreiben*, Köln.

Ahrens, Katharina (2007): *Nutzen und Grenzen der Regulierung von Lobbying*, in: Ralf Kleinfeld,/Annette Zimmer/Ulrich Willems (2007): *Lobbying – Strukturen, Akteure, Strategien*, Wiesbaden.

Alemann, Ulrich von (1987): *Organisierte Interessen in der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen.

Alemann, Ulrich von/Eckert, Florian (2006): *Lobbyismus als Schattenpolitik*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 15-16, S. 3-10.

Alter-EU (2010): *Bursting the Brussels Bubble – The Battle to Expose Corporate Lobbying at the Heart of the EU*. Online unter: <http://www.alter-eu.org/book/bursting-the-brussels-bubble>.

Althaus, Marco/Geffken, Michael/Rawe, Sven (Hg.) (2005): *Handlexikon Public Affairs*, Münster.

APuZ (19/2010): *Lobbying und Politikberatung*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn.

Bender, Gunnar/Reulecke, Lutz (2004): *Handbuch des deutschen Lobbyisten: Wie ein modernes und transparentes Politikmanagement funktioniert*, Frankfurt/Main.

Gammel, Cerstin/Hamann, Götz (2006): *Die Strippenzieher. Manager, Minister, Medien – Wie Deutschland regiert wird*, 5. Aufl., Berlin.

Gaugler, Markus (2009): *Sinnvoll oder skandalös? Personelle Verflechtungen von Parlament und Wirtschaft durch die Nebentätigkeiten der Abgeordneten*, in: Volker Schneider, Frank Janning, Philip Leifeld und Thomas Malang: *Politiknetzwerke*, Wiesbaden, S. 307-323.

Hasenritter, Thorsten/Hönigsberger, Herbert/Kolbe, Andreas/Osterberg, Sven/Treulieb, Jürgen (2007): *Was ist gute Politikberatung?* Online im Internet: www.nautilus-politikberatung.de/main/page.php?157 (25.07.2011).

Heinze, Rolf G. (2009): *Staat und Lobbyismus: Vom Wandel der Politikberatung in Deutschland*, in: *Zeitschrift für Politikberatung*, Heft 2, S. 5-25.

Hönigsberger, Herbert (2008): *Der parlamentarische Arm. Gewerkschafter im Bundestag zwischen politischer Logik und Interessenvertretung*, Berlin.

Hönigsberger, Herbert/Kolbe, Andreas/Osterberg, Sven (2010): *Der parlamentarische Arm II. Gewerkschafter im Bundestag – Die schriftliche Befragung*. Arbeitspapier 193 der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf.

Hoppe, Tilmann/Thomas, Arne (2008): *Lobbyisten-Register im internationalen Vergleich*, Berlin: Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Aktueller Begriff Nr. 68/08 vom 10. November 2008. Online im Internet: www.bundestag.de/wissen/analysen/2008/lobbyisten-register.pdf (27.05.2010).

Katzemich, Nina/Müller, Ulrich (2009): *Nebentätigkeiten der Bundestagsabgeordneten: Transparenz ungenügend*. Online unter: <http://www.lobbycontrol.de/download/nebentaetigkeiten-studie2009.pdf>

- Klein, Heidi/Höntzsch, Tillmann (2007): Fliegende Wechsel – die Drehtür kreist. Zwei Jahre danach – Was macht die Ex-Regierung Schröder II heute?, Köln (LobbyControl).
- Kleinfeld, Ralf/Zimmer, Annette/Willems, Ulrich (2007): Lobbying – Strukturen, Akteure, Strategien, Wiesbaden.
- König, Johann-Günther (2007): Die Lobbyisten. Wer regiert wirklich?, Düsseldorf.
- Köppl, Peter (2003): Power Lobbying, Wien.
- Lianos, Manuel/Hetzel, Rudolf (2003): Die Quadratur der Kreise. So arbeitet die Firmen-Lobby in Berlin, in: politik & kommunikation, Februar 2003, S. 14-17.
- Leif, Thomas/Speth, Rudolf (2006): Die fünfte Gewalt. Lobbyismus in Deutschland, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn.
- Leif, Thomas (2010): Von der Symbiose zur Systemkrise, in: APuZ (19/2010): Lobbying und Politikberatung, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, S. 3-7.
- LobbyControl (2008): Mehr Transparenz und Schranken für den Lobbyismus. Positionen von LobbyControl, Köln.
- LobbyControl (2008): Lobby-Planet Berlin: Der Reiseführer durch den Lobbydschungel, Köln.
- Lösche, Peter (2007): Verbände und Lobbyismus in Deutschland, Stuttgart.
- Luhmann, Niklas (2000): Die Politik der Gesellschaft, hg. von André Kieserling, Frankfurt/Main.
- Maras, Konstadinos (2009): Lobbyismus in Deutschland, in: APuZ 3-4, S. 33-38.
- Mause, Karsten (2009): Die Nebentätigkeiten der Bundestagsabgeordneten: Was offenbaren die veröffentlichten Daten?, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Bd. 10, Ausg. 2, S. 146-174.
- Michalowitz, Irina (2004): EU Lobbying. Principals, Agents and Targets. Strategic Interest Intermediation in EU Policy-Making, Münster.
- OECD (2008): Lobbyists, Governments and Public Trust: Building a Legislative Framework for Enhancing Transparency and Accountability in Lobbying. Online unter: <http://www.oecd.org/dataoecd/5/41/41074615.pdf> (27.05.2010).
- Papier, Hans Jürgen (2006): Vortrag anlässlich der Vorstellung des Buches „Die fünfte Gewalt. Lobbyismus in Deutschland“ am 24. Februar 2006 im Berliner Reichstag.
- Papier, Hans Jürgen (2007): Lobbyismus und parlamentarische Demokratie, in: Liberal: Vierteljahresshefte der Friedrich-Naumann-Stiftung für Politik und Kultur 49, 1, S. 16-21.
- Preusse, Joachim/Zielmann, Sarah (2010): Verbands-PR und Lobbying im Vergleich, in: Olaf Hoffjann, Roland Stahl (Hg.): Handbuch Verbandskommunikation, Wiesbaden, S. 333-352.
- Priddat, Birger P./Kabalak, Alihan (2009): Kategorienwechsel in Politik und Politiktheorie: Von Macht zu Einfluss. Eine Theorieextension, in: Birger P. Priddat: Politik unter Einfluss. Netzwerke, Öffentlichkeiten, Beratungen, Lobby, Wiesbaden, S. 11-26.

- Pöttsch, Horst (2009): Die Deutsche Demokratie, 5. überarbeitete und aktualisierte Auflage, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 48-52.
- Rieksmeier, Jörg (Hg.) (2007): Praxisbuch: Politische Interessenvermittlung. Instrumente, Kampagnen, Lobbying, Wiesbaden.
- Schendelen, Rinus van (2005): Machiavelli in Brussels. The Art of Lobbying in the EU, 2. Aufl., Amsterdam.
- Schmidt, Vivien A. (2007): Die Bedeutung des öffentlichen Diskurses für sozialdemokratische Reformvorhaben in Europa, in: F. Becker, K. Duffek, T. Mörschel (2007): Sozialdemokratische Reformpolitik und Öffentlichkeit, Wiesbaden, S. 11.
- Schulze van Loon, Dieter (2005): Lobbying im Spannungsfeld zwischen Kommunikation und Politik. [http://alt.pr-guide.de/index.php?id=194&tx_ttnews\[tt_news\]=706&tx_ttnews\[author_id\]=86&tx_ttnews\[backPid\]=218&cHash=fca3fb8934](http://alt.pr-guide.de/index.php?id=194&tx_ttnews[tt_news]=706&tx_ttnews[author_id]=86&tx_ttnews[backPid]=218&cHash=fca3fb8934) (25.07.2011).
- Schwarz, Friedhelm (1999): Das gekaufte Parlament: Die Lobby und ihr Bundestag, München: Piper.
- Sebaldt, Martin (1997): Organisierter Pluralismus. Kräftefeld, Selbstverständnis und politische Arbeit deutscher Interessengruppen, Opladen.
- Sebaldt, Martin (2007): Strukturen des Lobbying: Deutschland und die USA im Vergleich, in: Ralf Kleinfeld, Annette Zimmer, Ulrich Willems (2007): Lobbying – Strukturen, Akteure, Strategien, Wiesbaden, S. 92-123.
- Sebaldt, Martin/Straßner, Alexander (2004): Verbände in der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden.
- Speth, Rudolf (2010): Das Bezugssystem Politik – Lobby – Öffentlichkeit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte: Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament 60, 19 vom 10.05.2010, S. 9-15.
- Steiner, Adrain/Jarren, Otfried (2009): Intermediäre Organisationen unter Medieneinfluss? Zum Wandel der politischen Kommunikation von Parteien, Verbänden und Bewegungen, in: Frank Marcinowski, Barbara Pfetsch (Hg.): Politik in der Mediengesellschaft, PVS-Sonderheft 42, Wiesbaden, S. 251-269.
- Schmidt, Vivien A. (2005): The Role of Public Discourse for Social Democratic Reform Projects in Europe, in: Vivien Schmidt u. a.: Public Discourse and Welfare State Reform. The Social Democratic Experience (Forum Scholars for European Social Democracy), Amsterdam, S. 13-49.
- Strauch, Manfred (1993): Lobbying. Wirtschaft und Politik im Wechselspiel, Wiesbaden.
- Streeck, Wolfgang (2005): Nach dem Korporatismus: Neue Eliten, neue Konflikte, MPIfG Working Paper 05/4, Köln.
- Transparency International Deutschland (2009): Verhaltenskatalog für verantwortliche Interessenvertretung. Online unter: http://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/Politik/Verhaltenskatalog_09-04-27.pdf
- Wehlau, Diana (2009): Lobbyismus und Rentenreform. Der Einfluss der Finanzdienstleistungsbranche auf die Teil-Privatisierung der Alterssicherung, Wiesbaden.
- Wehrmann, Iris (2007): Lobbying in Deutschland: Begriff und Trends, in: Ralf Kleinfeld, Annette Zimmer, Ulrich Willems (2007): Lobbying – Strukturen, Akteure, Strategien, Wiesbaden, S. 36-64.

Willems, Ulrich/Winter, Thomas von (2007): Interessenverbände als intermediäre Organisationen. Zum Wandel ihrer Strukturen, Funktionen, Strategien und Effekte in einer veränderten Umwelt, in: dies. (Hg.) (2007): Interessenverbände in Deutschland, Wiesbaden, S. 13-50.

Winter, Thomas von (2007): Asymmetrien der verbandlichen Interessenvermittlung, in: Ralf Kleinfeld, Annette Zimmer, Ulrich Willems (2007): Lobbying. Strukturen. Akteure. Strategien, Wiesbaden, S. 217-239.

Winter, Thomas von (2008): Lobbying als politischer Tauschprozess, in: Thomas von Winter, Volker Mittendorf (Hg.) (2008): Perspektiven der politischen Soziologie im Wandel von Gesellschaft und Staatlichkeit: Festschrift für Theo Schiller, Wiesbaden, S. 49-67.

Zimmer, Annette/Speth, Rudolf (2009): Verbändeforschung, in: Viktoria Kaina, Andrea Römmele (Hg.) (2009): Politische Soziologie. Ein Studienbuch, Wiesbaden, S. 267-308.

Verzeichnis der Schaubilder, Tabellen und Übersichten

Arbeitsheft 70

Schaubild 1: Der Markt für politischen Informationsaustausch

Online-Teile A und B

Teil A 2:

Tabelle 1: Lobbys, die das Parlament bedrängen

Tabelle 2: Lobby-Komposita – Wortschöpfungen im Deutschen Bundestag

Teil A 3:

Übersicht 1: Grundkonfigurationen des Lobbyismus

Übersicht 2: Interviews – Themenbereiche

Übersicht 3: Gesprächspartner

Teil B 1-3:

Übersicht 4: Regulierungsfelder

Teil B 3:

Tabelle 3: Diskussion der Regulierungsfelder

Hinweise zu den Autoren

Andreas Kolbe, geboren 1978, arbeitet als Sozialwissenschaftler und Publizist in Berlin. Studium der Sozialwissenschaften an der Humboldt-Universität zu Berlin. Gründungsmitglied und seit 2002 Mitglied der Geschäftsführung des Netzwerks Nautilus Politikberatung. Hauptsächlich auf den Gebieten Diskurs- und Semantikanalyse, Strategieentwicklung sowie Politik und Sprache tätig. Mehr unter www.nautilus-politikberatung.de

Herbert Hönigsberger M.A., geboren 1948, Sozialwissenschaftler, Publizist, Politikberater. 1983/84 wissenschaftlicher Mitarbeiter beim ersten Fraktionsvorstand der Grünen im Bundestag. Seitdem Berater verschiedener Bundespolitiker. Mitinhaber der IST-GmbH, Gesellschaft für angewandte Sozialwissenschaft und Statistik Berlin/Heidelberg/Ebertsheim. Sprecher des Gesellschafterausschusses Nautilus Politikberatung. Autor zahlreicher Artikel zu Politik und Politikberatung, Durchführung zahlreicher Forschungs-, Entwicklungs- und Modellvorhaben für diverse öffentliche Auftraggeber. Mehr unter www.nautilus-politikberatung.de

Sven Osterberg, geboren 1971, arbeitet als Sozialwissenschaftler und Publizist in Berlin. Ausbildung zum Industrieelektroniker. Anschließend Studium der Soziologie, Politischen Wissenschaften und Sozialwissenschaften an der FU Berlin und der Humboldt-Universität zu Berlin. Gründungsmitglied und seit 2006 Mitglied der Geschäftsführung des Netzwerks Nautilus Politikberatung. Tätig vor allem auf dem Gebiet der quantitativen und qualitativen Diskursanalyse. Mehr unter www.nautilus-politikberatung.de