



Dr. Rudolf Speth, Politikwissenschaftler,
Privatdozent an der FU Berlin

Lobbyismus in Deutschland - Gefahr für die Demokratie?

Sonntagovorlesung im Rathaus Pankow am 24.10.2004

Nachschrift von Hans Schuster

Lobbyismus habe „explosionsartig“ zugenommen, konstatierte unlängst der Geschäftsführer der SPD-Fraktion im Bundestag. Verbände und Unternehmen investieren deutlich mehr Geld, um Politik zu beeinflussen. Beispiel Gesundheitsreform: Pharma- und Ärztelobby bewirkten, dass es keine Positivliste bewährter und preiswerter Medikamente gibt und die Einsparungen nur den Patienten aufgelastet werden. Bei der Schlussrunde hatte sich die CDU von der Lobby zuarbeiten lassen. Das Positionspapier von der Kassenärztlichen Vereinigung war nicht einmal auf CDU-Kopfbögen umkopiert.

Medien, Wissenschaft und Gesellschaft nehmen zur gleichen Zeit immer weniger davon Kenntnis. Es gibt einen Spannungsverlust in dem Verhältnis Demokratie und Lobbyismus. (Dem widerspricht nicht, dass es zur Jahreswende 2004/2005 einiges Medientheater gab, weil Bundestags- und Landtagsabgeordnete direkt von Unternehmen gesponsert werden. Der eigentliche Lobbyismus wird dahinter eher versteckt - H.S.)

Politik sucht immer wieder einmal nach Regeln, in welchem Maße und in welchen Formen Abgeordnete Geld und Leistungen annehmen dürfen, ohne käuflich auszusehen. Das Problem wird aus der Öffentlichkeit verschwinden und bei Gelegenheit wieder auftauchen, um dann auch nicht gelöst zu werden.

Zum Verhältnis von Demokratie und Lobbyismus

Nach Peter Lösching aus Göttingen ist Interessenvertretung Anliegen und Wesen der Demokratie. Lösching ist ein grundständiger Sozialdemokrat und die These sehr alt. Die amerikanischen Gründungsväter gingen davon aus, dass Interessenvertretung sowohl notwendig als auch gefährlich ist; je weniger Interessen vertreten werden, desto gefährlicher. Also sei eine große Vielfalt der Interessengemeinschaften wünschenswert. Das Gegenmodell stammt von Rousseau. Die Interessenvertretung hat durch die ins Parlament gewählten Interessenvertreter zu erfolgen. Dabei stellen auch die Parteien eine Gefährdung dar. Alle sollten diskutieren, bis ein gemeinsamer Nenner gefunden sei; wer sich vom gemeinsamen Konsens abspaltet, gehört hinausgeworfen. Frankreich ließ lange Zeit keine Vereine und Stiftungen zu, die sich mit politischer Interessenvertretung beschäftigten. Das war nicht durchzuhalten. Abgeordnete (und Beamte) brauchen bei zunehmender Komplexität der Probleme selbst bei hoher Eigenkompetenz und Prinzipienfestigkeit wissenschaftliche Beratung.

Im deutsch-österreichischen Raum gibt es den politischen Begriff des Korporatismus. Die großen sozialen Verbände sollen gemeinsam mit dem Staat die gegenseitige Interessenlage in eine gewisse Übereinstimmung bringen, ein Gesamtinteresse formulieren. Ein durchaus zivilisierter Ansatz gegenüber nackter Interessenvertretung nach dem Prinzip der stärksten Muskeln. Das funktionierte in verschiedenen „konzertierten Aktionen“, aber nicht mehr letztens beim „Bündnis für Arbeit“. Die Interessengruppen haben sich teils differenziert, teils ihre Klientel verloren. Die Gewerkschaften sprechen nicht mehr für die gesamte Arbeitnehmerschaft einschließlich der Arbeitslosen, der BDI nicht mehr für die gesamte Industriespanne von Global Players bis Mittelstand. Die Kräfteverhältnisse haben sich verändert. Auch setzt der Korporatismus den Staat als Schiedsrichter voraus. Dieser ist aber partei beherrscht, also letztlich selbst Partei und unterliegt der Entwicklung (dem Verfall?) der Parteien.

Übrigens ist Interessenvertretung nicht gleich Interessenvertretung. Sie kann durchsetzungsstark oder -schwach sein. Es besteht noch lange keine Waffengleichheit zwi-

schen wirtschaftlicher und gesellschaftlicher (sozialer) Interessenvertretung.

Der demokratische Grundgedanke: Man wählt und bestimmt durch seine gewählten Vertreter die Politik. Dazu organisiert man sich und stellt Öffentlichkeit her, auch Medienöffentlichkeit - Politik braucht öffentliche Argumentation. Dafür gibt es eine Verfahrensordnung, einschließlich der Festlegung, wann erneut gewählt wird und die Karten neu gemischt werden.

Das alles fehlt beim Lobbyismus. **Lobbyismus ist Interessenvertretung mit dem Ziel, politische Entscheidungen zu beeinflussen; er ist Mitwirkung ohne gesetzliche Regelung, insbesondere ohne Öffentlichkeitspflicht.** Aber er ist auch nicht zu verbieten. Die Interessen sind da und suchen sich die Kanäle zu ihrer Vertretung.

Den stärksten Lobbyismus betreibt die Wirtschaft. Sie hat Geld und Beziehungen. Der Staat ist auf die Wirtschaft angewiesen. Er muss sie fördern, weil Arbeit und Steueraufkommen von ihr abhängen. Der hessische Ministerpräsident Koch hat sich im Zusammenhang mit der Gesundheitsreform weit aus dem Fenster gehängt, denn in Südhessen liegt viel Pharmaindustrie. Für sein Ansehen war das Florieren der Region wichtiger als die Bezahlbarkeit des Gesundheitssystems und eine gerechte Lastenverteilung insgesamt. Dazu müsste er keineswegs selbst irgendwelche geldwerten Vorteile aus Verbindungen zur Pharmaindustrie haben.

Natürlich werden Familien und Patienten von der Gesundheitsreform mehr belastet als vorher. Aber sie haben keine nennenswerte Lobby - höchstens noch das Bundesverfassungsgericht. Über den Konsum könnte einiger Einfluss genommen werden, allerdings nicht gerade bei lebensnotwendigen Medikamenten. Da braucht man Verbraucherorganisationen, die aufklären und das lenken. Einzelne Personen z.B. können in den wenigsten Fällen Krankenhäuser, Ärzte oder Produkte bewerten. Da müssen Informationen zusammengetragen, gebündelt und öffentlich gemacht werden.

Wenn eine Lobby übermächtig wird, müsste die Gegenlobby gestärkt werden. Die BRD unterstützt z.B. Verbraucher- und Naturschutzorganisationen. Aber organisieren müssen die Bürger sich und ihre Lobby selbst. Wir haben nie einen Weg gefunden, die Interessengemeinschaften auszubalanzieren.

Adressaten des Lobbyismus

Adressaten des Lobbyismus sind nicht nur die Parlamentarier und Fraktionen (Lobby = Wandelhalle vor dem Parlamentssaal). Es gibt beim Deutschen Bundestag 1 800 Verbände, die bei Anhörungen der Ausschüsse eingeladen werden. Immer wichtiger wird die Einwirkung auf die Ministerialbürokratie, weil immer mehr Entscheidungen in Kommissionen und Konsensrunden vorbereitet und dann im Parlament nur noch abgenickt werden. Nur wenige Parlamentarier haben in ihren Politikbereichen Kompetenz.

Lobbyisten wissen in der Regel, wann etwas neu geregelt werden soll, bevor es in die Öffentlichkeit gelangt (oder haben die Änderung selbst angeregt). Die Ministerialbürokratie ist froh, den externen Sachverstand nutzen und eventuellen Konflikten mit durchsetzungsstarken Kräften vorbeugen zu können. Die Lobbyisten sitzen in Beiräten und Kommissionen und kennen die Gesetzentwürfe, bevor irgendein Abgeordneter sie zu Gesicht bekommt. Der Zugang der Lobby zu den Ministerien ist in der Geschäftsordnung der Ministerien geregelt.

Rund 80 Prozent unserer Gesetze und Verordnungen werden in Brüsseler Amtsstuben formuliert. Die Lobby ist vor Ort. Das European Public Affairs Directory verzeichnete bereits 1995 rund 6 500 Interessenvertretungsorganisationen. Die Europäische Kommission informiert sie über Tagesordnungen, Vorlagen usw. Sie unterstützt auch die Bildung von Dachverbänden für eine gewisse Interessenbündelung. Die Lobby ist in die Entscheidung so offen eingebunden wie bisher nirgends, die Bürokratie ist verpflichtet, sie einzubeziehen. Das ist durch einen Verhaltenskodex für die Bürokratie geregelt, der zugleich Korruption und Patronage ausschließen soll, aber es gibt keine öffentliche Kontrolle darüber. Die Lobby sitzt in den rund 500 Verwaltungsausschüssen, die die Kommission und ihre Bürokratie beraten, die aber auch mitentscheiden. Das Europa-Parlament hat einen code of contact erlassen, aber es spielt selbst eine geringe Rolle.

Die meiste europäische Gesetzgebung findet ohne Parlament statt.

Adressat des Lobbyismus sind ebenfalls - obwohl selbst Lobby - die großen NGO, besonders wenn sie von der Graswurzel- zur Top-Down-Struktur übergegangen sind. Vor allem aber ist die Öffentlichkeit und damit die Medien wesentlicher Adressat, vor allem, wenn partikuläre Interessen als Gemeininteresse (Gemeinwohl) dargestellt werden sollen.

Lobbyismus und Öffentlichkeit

Die Medien berichten nicht viel über Lobbyismus. Sie vernachlässigen ihre Pflicht und geraten außer Funktion. Das hat Gründe. Recherchen sind aufwendig und zeitraubend. Hat der Journalist den notwendigen Mut und den Freiraum? Er muss Masse liefern, Geld verdienen - und im Geschäft bleiben, also auch zuverlässig und verschwiegen sein. Haben die Medien den notwendigen Mut und den Freiraum? „Der Tagesspiegel“ hat seinerzeit den Berliner Bankenskandal angerissen. Die Zeitung wurde mit Klagen bedroht, der Verlag sah Kosten auf sich zukommen, die Zeitung verfolgte das Thema nicht mehr mit eigenen Vorstößen.

In den Medien herrscht Rationalisierungsdruck. Die Medien nutzen mehr journalistische Dienstleistungen, das ist billiger als eigene journalistische Produktion. Aber die Dienstleister haben überwiegend nicht den Leser als Auftraggeber. Sie liefern gerichtete Information, die von anderen Auftraggebern angeregt und gefördert werden. Public Relations - das ist journalistische Dienstleistung für Unternehmen und nicht für den Leser, was eigentlich Berufsethos sein sollte. Aber der Leser soll das tunlichst nicht erkennen. Man erkennt nicht mehr, wo eine Information herkommt. Berlin hat annähernd 5000 Journalisten ohne Anstellung oder festen Vertrag mit Redaktionen oder Agenturen. Es bleibt vielen nichts, als Public Relations für Unternehmen zu machen statt Publizistik.

Hinzu kommt die Boulevardisierung der Medien, selbst bei den öffentlich-rechtlichen. Alles muss unterhalten, alles muss vereinfacht werden, damit es gern und schnell aufgenommen wird. Und man muss auf die Selbstinszenierung der Politik und der Politiker eingehen. Wer nicht nett ist, wird von der ersten Nachricht ausgeschlossen. Aber nur die erste Nachricht ist verkäufliche Nachricht.

Wie funktioniert Lobbyismus?

Lobbyismus umfasst eine weite Spanne, die legitime Interessenvertretung reicht bis an die Dunkelzonen von Patronage und Korruption heran. (Es ist zum Beispiel legitim, wenn ranghohe Politiker oder Ministerialbeamte mit ihren Insiderkenntnissen und Kontakten in die Wirtschaft wechseln und dort höhere Einkünfte beziehen - aber eine ganz andere Frage, was dahintersteckt.) Dienstleistungen der Lobbyisten sind die Politikberatung, die PR-Beratung, die Imageberatung und die Interessenvertretung. Das Kapital der Akteure besteht vor allem in ihren Kontaktnetzen.

Lobbyismus wird betrieben von Kirchen, Vereinen, Nichtstaatlichen Organisationen (NGO), Kommunen und natürlich von Wirtschaftsverbänden, Wirtschaftsgruppen und Großunternehmen - die Beibehaltung oder Abänderung von staatlichen Regeln und Normen, Regulierungen und Subventionen sind oft lukrativer als ein neues Produkt.

Es haben sich professionelle Agenturen und Netzwerke für Lobbying heraus gebildet, immer öfter spezialisieren sich Rechtsanwaltkanzleien darauf - vorteilhaft wegen ihres Rechtes auf Zeugnisverweigerung. Ihre Dienstleistungen sind die Herbeiführung von Kontakten, Bereitstellung von Expertisen und Gutachten, das Schreiben von Reden oder der Zugang zu Gesprächskreisen und Klubs, oft mit kleinen Annehmlichkeiten verbunden. Der entscheidende Rohstoff ist die Information sowie ihre analytische Verdichtung zum rechten Zeitpunkt. Diese Dienste verschieben das Machtungleichgewicht bei der Interessenvertretung weiter.

In Berlin gibt es etwa 30 derartige Agenturen und rund 500 Einzelberater. Die Agenturen betreiben „Außenpolitik für Unternehmen“. Sie betrachten sich als Architekten für umfassende Kommunikationsstrategien und günstige Positionierung an den Schnittstellen von Politik und Gesellschaft. Ein Beispiel ist die WMP in Berlin, in deren Konsortium ein Ex-Außenminister, ein Ex-Bildzeitungschefredakteur und ein Vertreter der Bertelsmann-

Stiftung mit ihrem starken Einfluss im Wissenschafts- und Medienbereich sitzen. WMP fungierte u.a. als Türöffner für den schwedischen Energie-Konzern Vattenfall, als dieser auf den deutschen Markt drängte, aber auch als Manager der türkischen Werbung für die Vorbereitung einer Aufnahme in die EU.

Die Gesellschaft für Politikberatung hat sich Regeln für die Lobbyarbeit gegeben. Ein Lobbyist sollte danach nicht lügen, seine Themen beherrschen, selber Flagge zeigen und verlässlich sein. Das ist eigener Anspruch, aber nicht Gesetz.

Regelungsbedarf

In der Forschung ging die demokratietheoretische Problematik weitgehend verloren. Es wäre allerdings sehr wichtig zu durchdenken (und in der Politik Regelungen zu treffen), wie Lobbyismus transparent wird. Schon eine stärkere öffentliche Aufmerksamkeit wäre nützlich. Sehr hilfreich könnte ein Informationsgesetz sein, das Ministerien und Ämter hindert, Vorhaben und Vorgänge zu deckeln. Es sollte eine Karenzzeit für den Wechsel hoher Beamter in die Wirtschaft geben, und es wäre mehr Öffentlichkeit angebracht über die Verbindungen von Abgeordneten zu Unternehmen sowie über die Einkünfte, die sie daraus ziehen. Der Bundestagspräsident soll zwar darüber informiert werden, aber er unterliegt dabei der Schweigepflicht.

*Der folgende Text ist eine Pressemeldung vom 29.10.2004 (Neues Deutschland).
Der darin behandelte Offene Brief wurde überreicht anlässlich der Verabschiedung
des Entwurfs der europäischen Verfassung durch die EU-Regierungschefs*

Gegen den Einfluss der Konzerne

Offener Brief von Nichtregierungsorganisationen an die EU-Kommission

Von Peter Nowak
50 europäische Nichtregierungsorganisationen haben sich in einem Offenen Brief gegen die neoliberale Ausrichtung der EU-Kommission gewandt.

Organisationen wie Attac Frankreich und Spanien, der Bund für Umwelt- und Naturschutz Deutschland, die Friends of the Earth England und Corporate Europe Observatory fordern vom designierten Kommissionschef Barroso, den „exzessiven Einfluss industrieller Lobbygruppen auf die EU-Politik ein-

zuzuschränken“. Alle Wirtschaftsbeziehungen der an den Gesetzgebungsverfahren der EU beteiligten Personen müssten offen gelegt werden. Für EU-Kommissare, die in die Industrie wechseln wollen, solle eine Sperrfrist gelten. Lobbyorganisationen und Beraterfirmen müssten verpflichtet werden, regelmäßig Berichte über ihre Tätigkeit, ihr Budget und ihre Klienten zugänglich zu machen. Allein in Brüssel arbeiten 15 000 Lobbyisten.

Eine weitere Forderung der Unterzeichner ist das Verbot eines privilegierten Zugangs-

von Lobbyorganisationen wie European Roundtable, European Services Forum oder Trans-Atlantic Business Dialogue zur EU-Kommission. European Roundtable of Industrialist (ERT) z.B. wurde 1983 gegründet und hat 45 Mitglieder, alles „Kapitäne der Industrie“, großer europäischer Konzerne Bayer, British Petroleum, DaimlerChrysler, Ericson, Fiat, Nestlé, Nokia, Petrofina, Philips, Renault, Shell, Siemens Solvay, Total oder Unilever. (...)



WZFG e.V.
Berlin-Buch

Forschung für zukunftstaugliches Verhalten
Förderung regenerativer Energien
zukunftorientierte Kulturarbeit
Öffentlichkeitsarbeit

WERKSTATT FÜR ZUKUNFTS-FORSCHUNG UND -GESTALTUNG (WZFG e.V.) auf dem Biomedizinischen Forschungscampus Berlin-Buch
Geschäftsstelle, PF, 13092 Berlin, od. Robert-Rössle-S. 10, 13125 Berlin, T=030/94063845, F=/9494161 d.; T=030/4241718, F=42085416 p.
www.zukunfts-werkstatt.org / kontakt@zukunfts-werkstatt.org

Vorstand: Dr. Hans-Volker Pürschel (Vorsitzender - Physiker/Zukunftsforscher/Kulturarbeiter), Uwe Frömberg (Vorstandsmitglied - Informatikingenieuer), Ulla Walter (Vorstandsmitglied - Malerin). **Bankverbindung:** Kto. 397 2629 005, Berliner Volksbank, BLZ 100 900 00. **Gemeinnützigkeit:** Für Wissenschaft, Kultur, Bildung wurde dem Verein am 19.10.00 die Gemeinnützigkeit und die Berechtigung, Spendenquittungen auszustellen, durch das Finanzamt Für Körperschaften I, Gerichtstr. 27, 13347 Berlin, vorläufig zuerkannt und am 3.6.02 bestätigt.