

netzwerk recherche Fachkonferenz

**„In der Lobby brennt noch Licht“**  
**Lobbyismus als Schatten-Management**  
**in Politik und Medien**



**19. - 20. September 2008**  
**Friedrich-Ebert-Stiftung**  
**Hiroshimastr. 17, 10785 Berlin**

**Tagungsreader**

## **Lobbyismus als Schatten-Management – Mehr Licht ist nötig**

Dass es in einer pluralistischen Demokratie legitim und notwendig ist, dass Interessenvertreter Kontakt zu den politischen Entscheidungsträgern in Parlamenten und insbesondere der Verwaltung suchen, um ihre Interessen durchzusetzen und sie mit Fachwissen zu versorgen, kann als gesichertes Grundwissen gelten. Aber mit einem Hinweis auf die Pluralität von Interessen und Notwendigkeit von Expertise durch Verbände darf die Debatte um das Thema Lobbyismus nicht beendet werden. Es kommt darauf an, auf welche Art und Weise Interessen vertreten werden und wie sie Eingang in politische Entscheidungen finden. Dennoch, die Schattenseiten des Lobbyismus wurden von Medien, Wissenschaft und Politik in der Vergangenheit kaum wahrgenommen und thematisiert. Doch es kommt Bewegung in die Debatte. Unlängst sorgte ein Bericht des Bundesrechnungshofes für Aufsehen, der den Einsatz sogenannter „Leihbeamter“ kritisiert und klare Regeln für diese Praxis fordert. Prompt rückt das Thema auch im Parlament mit einem Fachgespräch zu den Chancen und Grenzen eines Lobbyregisters der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen auf die Agenda.

Auf der bisher größten deutschen Fachkonferenz zum Thema Lobbyismus soll das politisch höchstwichtige Thema umfassend ausgeleuchtet werden. Nicht nur bietet die zunehmende Bedeutung der Europäischen Union neue und weitere Möglichkeiten der Einflussnahme, insbesondere das Verhältnis von Lobbyisten und Journalisten wird zu selten thematisiert. Aber in der Berliner Republik wird die nach wie vor existierende Kontaktpflege, die meist abseits der Öffentlichkeit stattfindet, durch strategische PR flankiert. Dabei geht es oft weder sachlich zu noch haben alle Akteure die gleiche Möglichkeit das Meinungsklima mit groß angelegten Kampagnen zu beeinflussen. Die bisher fehlende und einhellig von Politikern, NGOs und Lobbyisten selbst geforderte Transparenz alleine ist also nur ein Aspekt. Um zu demokratischen Entscheidungen zu kommen, bedarf es auch der Ressourcen sich umfassend und unabhängig zu informieren. Eine Aufgabe, die für verantwortungsvolle Journalisten ebenso wie für Politiker zunehmend schwieriger wird.

Auf der Konferenz haben wir Verantwortliche aus Wissenschaft, Politik, Wirtschaft und Medien zusammengebracht, die sowohl die Praxis als auch Ursachen des gegenwärtigen Lobbyismus analysieren. Genauso werden die Möglichkeiten einer transparenteren Interessenvertretung diskutiert. Es soll aber auch ein Bewusstsein für die zahlreichen Facetten des Lobbyismus geschaffen werden, sodass auch nach der Einführung neuer Regelungen für den Einsatz externer Mitarbeiter in Ministerien und unterhalb der Skandalisierungsschwelle die Aktivitäten von Lobbyisten nicht unbemerkt und im Schatten vonstatten gehen, sondern im Licht der Öffentlichkeit kritisch beobachtet werden.

Viel Vergnügen und Erkenntnisgewinn bei der Lektüre des Readers wünschen

*Thomas Leif (netzwerk recherche e.V.), Tobias Quednau (Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen)*

## **„Wir informieren doch nur...“ Eine analytische Lobbyrevue**

**Freitag, 19. September 15:45 Uhr – 18:00 Uhr**

### ***Dr. Tessen von Heydebreck (Deutsche Bank Stiftung): „Seitenwechsel“ – Ein Personalaustauschprogramm mit ganz eigenen Zielen***

Privatwirtschaft und Öffentliche Verwaltung führen in Deutschland ein weitgehend voneinander unabhängiges Leben. Das spiegelt sich auch in den Berufsbiografien der im jeweiligen Sektor tätigen Menschen wider. Nach anfänglich oft eher zufälliger Entscheidung für den Berufseinstieg in den einen oder anderen Bereich verläuft das weitere Berufsleben weitgehend kaminartig. Sektorüberschreitende Wechsel sind eher Einzelfälle, nicht selten auf hohem Level und mit entsprechender Publizität versehen. Die geringe Zahl solcher Wechsel wird oft mit den doch so unterschiedlichen Arbeitsbedingungen begründet. Dabei spielen aber auch noch allgegenwärtige Vorurteile eine nicht unmaßgebliche Rolle.

Bei näherem Hinsehen stellt man fest: eine stärkere Vernetzung beider Bereiche, ein größerer Einblick und ein besseres Verständnis füreinander würden im beiderseitigen Interesse ein intensiveres und effektiveres gemeinsames Handeln ermöglichen. Dies waren die Ausgangsüberlegungen für ein Personalaustauschprogramm, das mit ganz eigenen und anderen Zielen aufgelegt wurde und nichts mit Lobby-Arbeit zu tun hat. Es soll helfen, Brücken zwischen den zwei großen Bereichen in Deutschland zu bauen. Die Idee des Projektes: potenzialstarken jüngeren Mitarbeitern die Gelegenheit geben, im Rahmen eines zeitlich befristeten Einsatzes auf Wirtschafts- bzw. Verwaltungsseite praktische Erfahrungen in Unternehmen und Behörden, also im jeweiligen anderen Sektor zu sammeln, um so voneinander zu lernen. Ein solcher Seitenwechsel eröffnet neue Sichtweisen und leistet so einen wesentlichen Beitrag zum gegenseitigen Verständnis.

Seit dem Start des Austauschprogramms 2004 auf Initiative der Deutschen Bank und des Bundesinnenministeriums haben rund 3 Dutzend Mitarbeiter auf Zeit in der jeweils anderen Welt gearbeitet. Die dabei von den Austausch Kandidaten, den aufnehmenden und abgebenden Stellen in Wirtschaft und öffentlicher Verwaltung gemachten Erfahrungen sind durchweg positiv. Das hat auch eine Evaluierung des Programms durch die Hertie-School-of-Governance in 2006 ergeben. Neben einem intensiven Wissens- und Erfahrungsaustausch führe – so die Hertie-School – der Seitenwechsel auf Zeit zu deutlich mehr Offenheit und zum Abbau von Vorurteilen zwischen den Bereichen. Für die Austausch Kandidaten selbst ist er eine interessante und effiziente Personalentwicklungsmaßnahme, die ihnen oftmals mehr bietet als teure kommerzielle Schulungen und Seminare.

Die bislang eher geringe Zahl von Austausch ist nicht Ausdruck von Desinteresse. Sie liegt zum einen daran, dass in beiden Bereichen Führungskräfte mit knappen Ressourcen zu kämpfen haben und sich daher schwer tun, temporär auf gute Mitarbeiter zu verzichten. Zum anderen hat auch die von den Medien in die Öffentlichkeit getragene Lobbyismus-Diskussion

Zurückhaltung gefördert, bei Unternehmen und Ministerien gleichermaßen. Der Bericht des Bundesrechnungshofes vom April d. J. dürfte zumindest in letzterer Frage nunmehr Bremsen lösen: Er sieht „keine Notwendigkeit, den personellen Austausch zwischen Verwaltung und Unternehmen grundsätzlich infrage zu stellen.“ Sachverhalte, die einen konkreten Verdacht des vorsätzlichen Missbrauchs des Einsatzes externer Beschäftigter in den Bundesministerien begründen würde, habe er nicht gefunden. Zur Vermeidung entsprechender Risiken empfiehlt er die Schaffung einer einheitlichen Praxis durch eine verbindliche Richtlinie für den Einsatz Externer in der Verwaltung. Das Bundeskabinett hat am 18. Juni 2008 eine solche Verwaltungsvorschrift verabschiedet. Damit sind nicht nur die Voraussetzungen für einen Neustart des Austauschprogramms gegeben; auch darüber hinaus finden sich Ansätze für weitergehende Überlegungen.

***Dr. Reinhard Timmer (Bundesministeriums des Innern, Leiter der Abteilung „Verwaltungsmodernisierung, Verwaltungsorganisation“): Das Personalaustauschprogramm Seitenwechsel aus Sicht von Verwaltung und Wirtschaft / Die Folgen des Bundesrechnungshofberichts***

1. Das Bundesministerium des Innern hat im Jahre 2004 ein ressortübergreifendes Personalaustauschprogramm „Seitenwechsel“ mit der Wirtschaft (vertreten durch die Deutsche Bank AG) vereinbart, um einen allgemeinen Erfahrungsaustausch zu ermöglichen, Einblicke in die Entscheidungsabläufe der jeweils anderen Seite zu gewinnen und insbesondere Impulse für die Modernisierung der Bundesverwaltung zu erhalten.  
Seit 2004 waren im Rahmen des Programms 15 Beschäftigte aus der Wirtschaft für jeweils einige Wochen bzw. Monate in der Ministerialverwaltung und umgekehrt fünf Beschäftigte der Ministerien für bis zu drei Monate in der Wirtschaft (z. B. Deutsche Bank, SAP) tätig.  
Während des Austausches bleiben die jeweiligen Mitarbeiterinnen/Mitarbeiter Beschäftigte der jeweils entsendenden Stelle und werden demgemäß von dort auch weiter bezahlt.
2. Ferner waren und sind Beschäftigte von Wirtschaftsunternehmen und –verbänden sowie von Einrichtungen aus Wissenschaft, Kultur und Zivilgesellschaft als externe Personen zeitweise in den Bundesministerien tätig, um der Verwaltung für die Erfüllung spezifischer Aufgaben benötigtes Fachwissen zur Verfügung zu stellen. Insgesamt (einschließlich Personalaustausch) waren gemäß Bericht des Bundesrechnungshofes in den Jahren 2004 bis 2006 jeweils zwischen 88 und 106 externe Personen in der Bundesverwaltung tätig, die zu 75 % von bundeseigenen bzw. bundesnahen Unternehmen, Sozialversicherungsträgern und ihren Verbänden sowie von institutionell

geförderten Zuwendungsempfängern des Bundes entsandt waren, und zu 25 % von privaten Wirtschaftsunternehmen und ihren Verbänden.

Die Dauer der Beschäftigung lag zu zwei Dritteln bei über sechs Monaten und reichte bis zu fünf Jahre.

3. Der Bundesrechnungshof ist bei seiner Untersuchung zwar nicht auf Sachverhalte gestoßen, die einen konkreten Verdacht auf vorsätzlichen Missbrauch des Einsatzes externer Personen in den Bundesministerien oder einen spürbaren Schaden für den Bund und das Gemeinwohl begründen würden.  
Aber die Beschäftigung von externen Personen in den Bundesministerien wirft mit Blick auf das verfassungsmäßige Gebot einer unbefangenen und neutralen sowie allein dem Gemeinwohl verpflichteten öffentlichen Aufgabenerfüllung Fragen auf und ist mit erhöhten Risiken von Interessenkonflikten und unzulässiger Einflussnahme verbunden.
4. Um schon den Anschein fehlender Neutralität und unzulässiger Einflussnahme zu vermeiden, hat die Bundesregierung daher die allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Einsatz von außerhalb des öffentlichen Dienstes Beschäftigten (externen Personen) in der Bundesverwaltung vom 17. Juli 2008 beschlossen (In-Kraft-Treten am 26. Juli 2008). Sie ist dabei den Empfehlungen des Bundesrechnungshofs gefolgt und in einigen Punkten darüber hinausgegangen.
5. Danach bleibt der Personalaustausch zwischen Verwaltung und Unternehmen legitim und ist grundsätzlich nicht in Frage zu stellen, wenn er den Regelungen der Verwaltungsvorschrift entspricht. Gleiches gilt für den vorübergehenden Einsatz externer Personen zur Nutzung spezifischen Fachwissens, über das die Verwaltung nicht verfügt.

Es sind insbesondere folgende Regelungen zu beachten:

- Der Einsatz externer Personen ist zum Zwecke des Personalaustausches zwischen der Verwaltung und der Privatwirtschaft sowie Einrichtungen aus Wissenschaft, Kultur und Zivilgesellschaft, aber auch zwecks Nutzung spezifischen Fachwissens vorübergehend zulässig.
- Dauerhafter Bedarf an Fachwissen ist nicht durch externe Personen, sondern durch eigenes Personal der Verwaltung zu decken.
- Personalmangel kann einen Einsatz externer Personen nicht rechtfertigen.
- Die Dauer des Einsatzes externer Personen soll im Regelfall sechs Monate nicht überschreiten.
- Der Einsatz externer Personen aus Unternehmen und Institutionen, zu denen die jeweilige Bundesverwaltung in den letzten zwei Jahren Geschäftsbeziehungen unterhalten hat, ist nicht zulässig, es sei denn der Einsatz erfolgt im Rahmen des Personalaustausches.

- Externe Personen dürfen grundsätzlich nicht in bestimmten Funktionen eingesetzt werden (z. B. Formulierung von Gesetzesentwürfen und anderen Rechtssetzungsakten, leitende Funktionen, Funktionen im Leitungsbereich und in zentralen Kontrollbereichen, Funktionen mit abschließender Entscheidungsbefugnis, Funktionen, deren Ausübung die konkreten Geschäftsinteressen der entsendenden Stelle unmittelbar berührt, Vergabe öffentliche Aufträge).
- Der Einsatz muss transparent gestaltet sein und bei allen dienstlichen Innen- und Außenkontakten deutlich gemacht werden.
- Die Verantwortlichen in der Verwaltung sollen jederzeit in der Lage sein, die Tätigkeiten der externen Person zu steuern, zu überwachen und zu bewerten.
- Das Gehalt der externen Person kann bis zu sechs Monate, im Fall des Personalaustausches für die Dauer des Austausches, von der entsendenden Stelle getragen werden. Im Übrigen ist der entsendenden Stelle das Gehalt zu erstatten.
- Das Bundesministerium des Innern berichtet dem Haushaltsausschuss und dem Innenausschuss des Deutschen Bundestages jeweils zum 30. September und auf Wunsch eines der Ausschüsse zusätzlich zum 31. März jeden Jahres über den Einsatz der externen Person in der Bundesverwaltung (Anzahl der externen Personen, entsendende Stelle, Dauer des Einsatzes, Form der Entlohnung, Einsatzbereich und Tätigkeit in der Bundesverwaltung, vorherige Tätigkeit bei der entsendenden Stelle).

Mit diesen Vorschriften sind ausreichende rechtliche Vorkehrungen zur Wahrung der Unabhängigkeit und Neutralität der Bundesverwaltung geschaffen. Es kommt jetzt darauf an, dass diese Vorschriften exakt eingehalten werden und volle Transparenz über die Handhabung in der Praxis hergestellt wird. Dies ist durch die Berichtspflicht weitestgehend gewährleistet.

**Prof. Dr. Kim Otto und Sascha Adamek (Autoren des Buches „Der gekaufte Staat“):  
Von Berlin nach Brüssel – Lobbyisten als Profiteure des schlanken Staats**

Abstract: Lobbyismus war gestern. Die deutsche und europäische Politik ist längst unterwandert. Mehr 300 Vertreter deutscher Großkonzerne haben in Landes- und Bundesministerien sowie in der europäischen Kommission eigene Schreibtische bezogen. Bezahlt werden sie von den Unternehmen. Sie vertreten die Bundesrepublik nach Außen, sind an öffentlichen Ausschreibungen beteiligt und schreiben teilweise sogar an Gesetzen mit. Damit sind sie politisch immer am Ball.

### **1. Trennung von Staat und Wirtschaft**

Gut zwei Jahrzehnte sind verstrichen, seit junge, bärtige Lehrer uns beibrachten, wie die Bundesrepublik Deutschland funktioniert.<sup>1</sup> Es war die Zeit der Nachrüstungsdebatte und Anti-Atombewegung, und eine Zeit lang durfte sich der Staat getrost zu unseren Gegnern zählen. Die Lehrer gehörten zur Spezi des der so genannten Alt-68er, die längst ihren Frieden mit dem Staat gemacht hatten. Sie weihten uns in das Erfolgsgeheimnis unserer Demokratie ein, und irgendwie klang das überzeugend: Die staatliche Gewalt der Bundesrepublik ist demokratisch, weil sie durch drei geteilt wird: in die gesetzgebende Gewalt, die Legislative, also das Parlament als unmittelbarer Spiegel des Volkswillens; die Exekutive, also die Regierung, die – gewählt vom Parlament – dafür sorgt, dass bestehende Gesetze eingehalten werden und neue gemeinwohlorientiert formuliert werden. Und schließlich die unabhängige Justiz, die allen Bürgern im Land die Möglichkeit gibt, sich gegen Rechtswidrigkeiten aller Art auf dem Klageweg zu wehren – gegen staatliche Eingriffe eben so wie gegen das Handeln von Privatpersonen oder über mächtigen Privatkonzernen. Kurzum, eine funktionierende Gewaltenteilung braucht es, um die Waffen der Demokratie scharf zu halten. Denn die Demokratie ist immer bedroht. In den fünfziger und sechziger Jahren ging die Gefährdung vor allem von autoritären Politikern aus, die – trotz aller demokratischen Regularien – den Staat mehr oder weniger als ihre Manövriermasse betrachteten. Und natürlich begannen auch schon damals die aus dem Trümmerhaufen des Nationalsozialismus auferstandenen deutschen Großkonzerne damit, massiven Einfluss auf den – jetzt demokratisch verfassten Staat zu nehmen. Schon sehr früh war die Bonner Republik auch ein Staat der Verbände, in dem auf der einen Seite Gewerkschaften, auf der an deren Seite Großkonzerne ihre Interessen bündelten und auf vielfältige Art und Weise in den Hinterzimmern der Macht geltend machten. Das moderne Wort »Lobbying« existierte noch nicht, wohl aber das Lobbying selbst. Schon damals versuchten Verbände nicht nur, ihre Interessen in der Ministerialbürokratie durchzusetzen, sondern im besten Fall auch ein

---

<sup>1</sup> Vgl. zum folgenden: Otto, Kim/ Adamek, Sascha 2007: Der gekaufte Staat. Wie Konzernvertreter in deutschen Ministerien sich ihre Gesetze selbst schreiben. Köln: Kiepenheuer&Wietsch.

Wort mitzureden, wer sich den einen oder an deren wichtigen Posten angelt. Bis Ende der neunziger Jahre herrschte also noch eine relativ gediegene Ordnung im Land der deutschen Lobbyisten. Wer die Seiten wechselte – von der Wirtschaft in ein Bundesministerium –, der wurde auch vom Ministerium bezahlt. Und vor allem: Der Wechsel fand in aller Öffentlichkeit statt. Die reagierte dann auch allergisch, wenn beim Wechsel in umgekehrter Richtung nicht alles mit rechten Dingen zuring. Manchem ist vielleicht noch der Fall des FDP-Politikers Martin Bangemann in Erinnerung, der zu nächst als deutscher EU-Kommissar zuständig für die Deregulierung der Telekommunikationsbranche war und direkt nach seinem Ausscheiden einen hoch dotierten Posten bei einem der weltgrößten Telekommunikationskonzerne, nämlich der spanischen Telefónica, ergatterte. Damals flogen dem rundlichen Wirtschaftspolitiker die Negativschlagzeilen um die Ohren – die Fallhöhe solcher Skandale, so scheint es, war höher als heute. Die institutionelle Trennung von Wirtschaft und Staat galt als – wenn auch etwas scheinheiliger – Konsens. Versuche etwa des legendären sozialdemokratischen Wirtschaftsministers Karl Schiller mit seiner »konzertierten Aktion«, Wirtschaft, Gewerkschaften und Politik zu einem gemeinsamen Programm zu verpflichten, passte damals insbesondere den Vertretern der Großindustrie nicht in den Kram. Man wollte sich nicht vereinnahmen lassen von der Politik. Der damalige Hauptgeschäftsführer des BDI, Siegfried Mann, sagte: »Nichts widerspricht dem Rollenverständnis des von unternehmerischem Selbstbewusstsein geprägten Industriespitzenverbands mehr als Autonomieverlust und Verwischung von Verantwortung. Das gilt vor allem im Verhältnis zum Staat«.

## **2. Von der Wirtschaft bezahlte Leihbeamte in Bundesministerien**

Die große Zäsur markiert der Amtsantritt der rot-grünen Bundesregierung im Jahre 1998. Ausgerechnet die in die Jahre gekommenen Alt-68er der Schröder-Fischer-Regierung öffneten einer neuen Form des Lobbyismus Tür und Tor. Nun kam es zu Autonomieverlust und Verwischung von Verantwortung – aber anders, als dies der ehemalige BDI-Hierarch befürchtet hatte: Der Staat gab nun Autonomie zugunsten von Großkonzernen ab, indem er Verantwortlichkeiten verwischte. Bundesinnenminister Otto Schily von der SPD wartete mit einer spektakulären Idee auf: einem »Personalaustauschprogramm« zwischen Bundesregierung und Wirtschaft. Es trug den Titel »Seitenwechsel« und wurde als Element des Regierungsprogramms »Moderner Staat – moderne Verwaltung« verkauft. Vertreter von Konzernen sollten Schreibtische in Bundesministerien beziehen, umgekehrt sollten Bundesbeamte mal die frische Luft der freien Wirtschaft schnuppern. Diese Idee hatte Schily zuvor mit dem Personalvorstand der Deutschen Bank, Tessen von Heydebreck, ausgeheckt. Auf staatlicher Seite machten fast alle Bundesministerien mit, und auch die Hessische Staatskanzlei. Auf Wirtschaftsseite gehörten zu den Initiatoren die Deutsche Bank, BASF, Siemens, SAP, Lufthansa, ABB, Daimler-Chrysler und Volkswagen – also die Crème de la crème der deutschen Wirtschaft. Diese Konzerne machten zu meist fleißig Gebrauch von der

Möglichkeit, einen eigenen Schreibtisch in einem Bundesministerium zu ergattern. Die Idee begeisterte zunächst viele Mitglieder des rot-grünen Kabinetts, passte sie doch zu ihrer Vorstellung eines schlanken, modernen Staates in einer globalisierten Welt, der zu gleich eng vernetzt wird mit den Brainpools aus Wirtschaft und Wissenschaft. Natürlich haben die Apologeten dieses neuen Regierungsstils dem Ganzen auch einen hübschen Namen verpasst: »Crossing over«. Der Begriff stammt aus den USA – und hat seine Tücken. »Crossing over« bedeutet in der Genetik laut Meyers Lexikon: »Genaustausch, Faktorenaustausch zwischen homologen Chromatidenpartnern bei der Chromosomenpaarung«. Auf das politische Gefüge übertragen würde dies bedeuten: Die Wirtschaft überträgt ihr interessengeleitetes Wissen dem Staat, der seinerseits seine Informationen in die Wirtschaft ein speist – eben zum Zwecke der »Chromosomenpaarung«, also der Entstehung eines gemeinsamen Ganzen. Die klassische Teilung von Profitinteressen und Gemeinwohlinteressen wird, folgt man dieser Idee, über den Haufen geworfen. Konsequenterweise auf allen politischen Ebenen durchgeführt, entstünde ein ziemlich monströses Gesellschaftswesen, in dem ein Chromosom garantiert überflüssig wäre: die Demokratie.

Allein zwischen 2004 und 2006 waren pro Jahr im Schnitt 100 Leihbeamte in den Ministerien - insgesamt rund 300. Das sind dreimal soviel, wie bislang von der Bundesregierung zugegeben.<sup>2</sup> Ihre Arbeitgeber: die Creme de la Creme deutscher Großkonzerne. Audi, Bayer, BASF, Siemens, SAP, DaimlerChrysler, die Lufthansa oder die Deutsche Bank, fast alle Großen sind dabei und haben ihre Mitarbeiter in so gut wie allen Bundesministerien sitzen. Dass der Staat für die Erledigung von Gesetzes- und Kontrollaufgaben hundertfach auf externe Mitarbeiter zurückgreift, die von Privatunternehmen weiterbezahlt werden, hält der Bundesrechnungshof in einem Bericht für mehr als bedenklich. "Diese Abhängigkeit lässt befürchten, dass Interessenkonflikte oder zumindest in der Außenwahrnehmung der 'böse Schein' fehlender Neutralität entstehen. Der Einfluss dieser Lobbyisten ist größer als bislang angenommen. Wieder ein Blick in den Bericht des Bundesrechnungshofes: Über 60 Prozent der externen Mitarbeiter vertraten die Bundesregierung sogar bei Veranstaltungen und Verhandlungen. Über 60 Prozent erstellten Leitungsvorlagen für Topbeamte. Über 25 Prozent waren an Vergabeverfahren öffentlicher Aufträge beteiligt. Und über 20 Prozent der Leihbeamten haben sogar an Gesetzen und Verordnungen formuliert.<sup>3</sup>»Früher waren wir über Anhörungen in die Entscheidungsvorbereitung eingebunden. Das war oft zu spät. Heute sind wir sehr viel früher beteiligt an der Entwicklung von Maßnahmen. Das ist für uns ein wesentlich effizienterer Ansatz«, so drückt es Heiko Stiepelmann, der Geschäftsführer des

---

<sup>2</sup> Vgl. Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO über die Mitarbeit von Beschäftigten aus Verbänden und Unternehmen in obersten Bundesbehörden, 25.03.2008

<sup>3</sup> Vgl. Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO über die Mitarbeit von Beschäftigten aus Verbänden und Unternehmen in obersten Bundesbehörden, 25.03.2008

Hauptverbandes der Deutschen Bauindustrie, unverblümt aus.<sup>4</sup> Seine Lobbyistin arbeitet vier Tage in der Woche für ihn und den fünften Tag im Bundesverkehrsministerium, einer Schnittstelle für milliardenschwere Bauaufträge. Eine Beispiel wie es läuft: Im August 2003 verabschiedete der Bundestag das „Gesetz zur Modernisierung des Investmentwesens“.<sup>5</sup> Dass dieses Gesetz eine von der Finanzlobby (Bundesverband Investment und Asset Management e.V.) bezahlte Juristin mit eigenem Büro im Bundesfinanzministerium maßgeblich mitformuliert hatte, ahnten die Bundestagsabgeordneten damals nicht. Die Dame hatte – just während der heißen Phase der Gesetzesformulierung, also von Januar bis August 2003, einen eigenen Schreibtisch im Ministerium, und zwar in der Abteilung ‚Nationale und Internationale Finanzmarkt- und Währungspolitik‘. Die ‚Leihbeamtin‘ wurde weiterhin vom BVI bezahlt. Das Finanzministerium übernahm nur Kosten, die ihr Einsatz zusätzlich mit sich brachte: etwa 2.000 Euro insgesamt. Dass dieser Einsatz erfolgreich war, bestätigt uns der Hauptgeschäftsführer des BVI, Stefan Seip, ganz offen: „Wir haben ein hohes Interesse an leistungsfähigen Rahmenbedingungen, an Gesetzen, mit denen die Praxis arbeiten kann. Das ist ja unsere originäre Aufgabe, an der Weiterentwicklung dieser Rahmenbedingungen mitzuwirken, und insofern ist es uns nicht schwer gefallen, hier entsprechend Personalkapazitäten zur Verfügung zu stellen.“<sup>6</sup>

Ein weiteres Beispiel: Der Chemiekonzern BASF hatte Anfang 2000 ein Problem. Die EU plante eine neue Chemieverordnung - genannt REACH. Sie sollte die Industrie zwingen, chemische Stoffe zu untersuchen, die bislang nie auf ihre Gefährlichkeit getestet worden waren. Die Chemieindustrie setzte dagegen ihre Lobby in Bewegung. Im Bundeswirtschaftsministerium hatte BASF sogar einen eigenen Mitarbeiter, von 2004 bis 2005, befasst mit den Arbeiten an REACH. Das Interesse der Chemieindustrie: Weniger Testverfahren, zum Beispiel bei Kinderspielzeug oder Kleidung, um Kosten zu sparen. Damit setzte sich die Lobby gegen die Verbraucherinteressen durch.

Ein letztes Beispiel. Der Software-Riese SAP. Eine so genannte "Praktikantin" blieb 18 Monate im Auswärtigen Amt. Zitat aus dem Bericht des Bundesrechnungshofes: „Zu ihren Aufgaben gehörten u. a. die Vorbereitung eines Auslandsbesuchs des Ministers und die Planung anderer Veranstaltungen, außerdem verfasste sie Redebeiträge für den Minister ...“ Die Leihbeamtin schrieb danach sogar Konzepte mit klarem Bezug auf SAP. Sie durfte offen für ihre Firma werben und diese erhielt daraufhin neue Aufträge. Ob bei der Vergabe des Auftrags für das milliardenschwere Lkw-Mautsystem, bei der Abfassung des Fluglärmgesetzes oder der Legalisierung der gefährlichen Hedgefonds, immer standen und stehen Vertreter von Großkonzernen Pate, besser: Sie sitzen an

---

<sup>4</sup> Vgl. Otto, Kim/ Adamek, Sascha 2007: Der gekaufte Staat. Wie Konzernvertreter in deutschen Ministerien sich ihre Gesetze selbst schreiben. Köln: Kiepenheuer&Wietsch.

<sup>5</sup> Bankenlobby im Hause Eichel: Wie im Finanzministerium Banker an Gesetzen mitschreiben, ARD, Report Mainz vom 06.10.2003.

<sup>6</sup> Vgl. Otto, Kim/ Adamek, Sascha 2007: Der gekaufte Staat. Wie Konzernvertreter in deutschen Ministerien sich ihre Gesetze selbst schreiben. Köln: Kiepenheuer&Wietsch.

Ministeriumsschreibtischen.<sup>7</sup> Diese und weitere Beispiele wurden von Sascha Adamek und Kim Otto recherchiert.<sup>8</sup> Das offizielle Austauschprogramm der Bundesregierung gibt es seit dem 16. Juni 2004, doch einige Konzerne waren bereits vorgeprescht. So saß ein Mitarbeiter des Flughafenkonzerns Fraport bereits drei Jahre zu vor im Bundesverkehrsministerium, um nur ein Beispiel zu nennen. Dass die bezahlten Konzernvertreter über Jahre in Ministerien sitzen, ist zumindest offiziell auch nicht vorgesehen. Laut Austauschprogramm soll ein Aufenthalt zwei bis zwölf Monate dauern. Allerdings kommt auch hier der Bericht des Bundesrechnungshof zu einem erstaunlichen Ergebnis: Einzelnen Leihbeamte waren über 5 Jahre in den Bundesministerien und immerhin 68 Prozent der Leihbeamten blieben längere als 6 Monate in den Ministerien. An dieser Stelle soll noch einmal betont werden, dass die »Leihbeamten« in den Ministerien ihr Monatssalär weiterhin von den Konzernen bekommen. Aber vielleicht überlassen die Unternehmen die Besten ihrer Besten quasi als karitative Leihgabe kostenlos dem Staat? Eine allzu naive Vorstellung. Mit ihren bezahlten U-Booten erwerben die Unternehmensvorstände enormen Einfluss auf Regierungshandeln und jede Menge Insider wissen. Und schließlich sind die Konzernvorstände ja auch nicht dem Allgemeinwohl, sondern ihren Aktionären verpflichtet. Die Konzerne kaufen sich auf diese Weise ganz legal in staatliches Handeln ein. Der Staatsrechtler Hans Herbert von Arnim findet für die bezahlten Vertreter der Privatwirtschaft an Ministeriumsschreibtischen ein schlichtes, aber zu treffendes Wort: »Korruption«.<sup>9</sup> Bemerkenswert ist die Tatsache, dass dieser überaus brisante Vorgang nur einmal wissenschaftlich untersucht wurde.<sup>10</sup> Und zwar von den Akteuren selbst. Für den »Evaluationsbericht zum Personalaustauschprogramm« vom 10. Mai 2006 zeichnen als Herausgeber Deutsche Bank, Bundesministerium des Innern und Hertie School of Governance verantwortlich. Das heißt, evaluiert hat nicht etwa eine wirtschaftlich unabhängige Institution wie eine Universität oder ein politikwissenschaftliches Institut, sondern eine eben falls von der Privatwirtschaft finanzierte Einrichtung – die als gemeinnützig eingestufte Hertie-Stiftung. Wie eng die Hertie School of Governance mit den Wirtschaftseliten verflochten ist, wird auch an Kleinigkeiten deutlich: So schreibt die Hertie School 2007 die Stelle für einen »KPMG-Professor of Public and Financial Management« aus; mitfinanziert wird die Professur von der Wirtschaftsberatungsfirma KPMG. Die berät zahlreiche Konzerne dabei, Steuern zu sparen, und dies nur am Rande: KPMG wie der um hat eine Mitarbeiterin in die EU-Kommission entsandt. Ihre Mission: den Beamten bei der Steuergesetzgebung unter die Arme zu greifen. Und wer einen Blick in die Grundsätze der Hertie School wirft, darf dort einen erstaunlichen Satz über die Zukunft dieses schönen,

---

<sup>7</sup> Vgl. Otto, Kim/ Adamek, Sascha 2007: Der gekaufte Staat. Wie Konzernvertreter in deutschen Ministerien sich ihre Gesetze selbst schreiben. Köln: Kiepenheuer&Wietsch.

<sup>8</sup> Vgl. Otto, Kim/ Adamek, Sascha 2007: Der gekaufte Staat. Wie Konzernvertreter in deutschen Ministerien sich ihre Gesetze selbst schreiben. Köln: Kiepenheuer&Wietsch.

<sup>9</sup> Vgl. Otto, Kim/ Adamek, Sascha 2007: Der gekaufte Staat. Wie Konzernvertreter in deutschen Ministerien sich ihre Gesetze selbst schreiben. Köln: Kiepenheuer&Wietsch.

<sup>10</sup> Vgl. zum folgenden: Hertie School of Governance 2006: Personalaustauschprogramm Öffentliche Verwaltung und private Wirtschaft. Evaluationsbericht.

neuen Staates lesen: »Neue, erfolgreiche Governance-Strukturen werden nicht allein von Konzernen bestimmt sein, sondern werden sich im Zusammenspiel zwischen Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft entwickeln«. Wie gnädig: Nicht allein die Konzerne werden also regieren, vielleicht auch noch der mickrige Rest aufrechter Beamter und, wenn deren Protest sich partout nicht mehr überhören lässt, auch ein paar Bürger. Es gibt harmlos klingende Sätze, die beunruhigen. Und so erstaunt es auch nicht, dass den Teilnehmern des Austauschprogramms in der Evaluationsstudie der Hertie School zwar viele Fragen nach ihren Erfahrungen und Befindlichkeiten gestellt werden, die mit Abstand interessanteste Frage aber mit keinem Wort erwähnt wird: Wie groß ist die Gefahr von Interessenkollisionen, die Gefahr, dass wichtiges Insiderwissen staatlichen Handelns in die falschen Hände fällt? Immerhin weisen – wenn man kritisch liest – einige Zahlen aus dem Bericht in diese Richtung. So gaben die Teilnehmer aus der Privatwirtschaft bei der Frage nach der »Erwartungserfüllung« im Bereich »nützliche Kontakte« immerhin einen Wert von 6 an, wo bei die Skala von 1, also »unwichtig«, bis 7, also »wichtig«, reichte. Die Erwartungen der Konzernvertreter, was den Aufbau nützlicher Kontakte angeht, wurde also fast vollkommen erfüllt. Einigermaßen offen stellt der Bericht fest, das Programm habe zum Ziel, »den Beschäftigten Einblicke in Prozesse und Strukturen der Gegenseite zu ermöglichen«. Letztlich bleibt der Evaluationsbericht der Hertie School of Governance ein Rechtfertigungswerk mit der klaren Empfehlung, diesen Weg fort zu setzen, auch in anderen öffentlichen Behörden, etwa auf kommunaler Ebene. Eine absurde Vorstellung: Der örtliche Baulöwe könnte dann auch mal seinen Prokuristen eine Zeit lang im Bauamt hospitieren lassen. Die ohnehin schon verbreitete Kungelei wäre dann auch noch offiziell. Von einem »Austauschprogramm« kann übrigens kaum die Rede sein. Denn während mehr als 300 Konzernvertreter teilweise jahrelang an Schreibtischen in Bundesministerien sitzen, haben gerade mal zwölf Beamte einen kurzen Bildungsausflug in die freie Wirtschaft absolviert. Erstaunlicherweise wurden drei von diesen Beamten für den Zweck sogar beurlaubt. In einem Fall führte das Ganze so gar zu einer lukrativen Anschlussbeschäftigung des Beamten bei der Daimler AG.<sup>11</sup>

### **3. Von der Wirtschaft bezahlte Leihbeamte in Landesministerien.**

Von der Wirtschaft bezahlte Leihbeamte sitzen nicht nur in den Bundesministerien, sondern auch in Landesministerien. Am Frankfurter Flughafen gibt es eine Nachtflugbeschränkungen.<sup>12</sup> Wer in der Kernzeit der Nacht dennoch landen will, braucht Ausnahmegenehmigungen. Darüber entscheiden üblicherweise Beamte der Luftaufsicht. Es ist eine heikle Aufgabe, denn die Beamten müssen abwägen zwischen dem Recht der Bürger auf ungestörten Nachtschlaf und den Wirtschaftsinteressen der

---

<sup>11</sup> Vgl. Otto, Kim/ Adamek, Sascha 2007: Der gekaufte Staat. Wie Konzernvertreter in deutschen Ministerien sich ihre Gesetze selbst schreiben. Köln: Kiepenheuer&Wietsch.

<sup>12</sup> Vgl. zum folgenden: Otto, Kim/ Adamek, Sascha 2007: Der gekaufte Staat. Wie Konzernvertreter in deutschen Ministerien sich ihre Gesetze selbst schreiben. Köln: Kiepenheuer&Wietsch.

Luftverkehrsgesellschaften bzw. dem Betreiber des Frankfurter Flughafen der Fraport AG. So heikel die Aufgabe, so unabhängig muss sie ausgeführt werden. So steht es auch im Verwaltungsverfahrensgesetz der Bundesrepublik. Auch in Hessen ist die Luftaufsicht einem Ministerium unterstellt, dem Wiesbadener Ministerium für Wirtschaft und Verkehr. Doch an den Computern entscheiden statt unabhängiger Beamter ausgerechnet Mitarbeiter der Fraport AG selbst, ob eine Maschine noch tief in der Nacht auf dem Frankfurter Airport landen darf oder nicht. Da bei gibt es, wie für fast alles in Deutschland, auch für so einen absurden Fall von verkappter Selbstkontrolle ein Gesetz. So verbietet § 20 Verwaltungsverfahrensgesetz unter der Überschrift »Ausgeschlossene Personen« die klassische Vetternwirtschaft. Es ist schon ziemlich beeindruckend, wie genau die Erfinder dieses Gesetzes auf alle Lebenslagen vorbereitet sein wollten, um Kungeleien auszuschließen. Ausgeschlossen von Verwaltungsverfahren sind da nach »Verlobte, Ehegatten, Verwandte und Verschwägerter gerader Linie, Geschwister, Kinder der Geschwister, Ehegatten der Geschwister und Geschwister der Ehegatten« und so weiter. Die Verfasser dieses Gesetzes wollten glasklar unterbinden, dass unabhängige Beamte in Interessenkonflikte geraten, wenn ihre Entscheidungen ihre Verwandten betreffen. Doch nicht nur Familienbande sind verboten. In Abschnitt 5 des § 20 wird auch ausgeschlossen, »wer bei einem Beteiligten gegen Entgelt beschäftigt« ist. Doch genau das trifft auf die von Fraport bezahlten Mitarbeiter in der Luftsicherheit zu. Das Verfahren ist für Experten wie den Berliner Wirtschaftsrechtler Professor Jürgen Keßler daher klar rechtswidrig. Und es dürfte vermutlich auch schwer fallen nach zu weisen, dass die zehn Fraport-Mitarbeiter, die für die hessische Luftaufsicht über Ausnahmen vom Nachtflugverbot entscheiden, da mit schlicht der Allgemeinheit dienen und nicht den Gewinninteressen des Flughafenkonzerns. Wer zahlt, bestimmt die Musik. Eine gute alte Kneipenregel. Ihren Lohn erhalten die »Leihbeamten« in der hessischen Luftaufsicht von der Fraport AG. Die Angestellten sind zwar im Rahmen eines Beleihungsverfahrens dem hessischen Verkehrsministerium unterstellt, so sehen es die Verträge vor. Gleichzeitig sorgt die Fraport AG bei je dem Einzelnen von ihnen dafür, dass das Bankkonto gefüllt bleibt. Und spätestens beim Blick auf den Gehaltszettel dürfte doch klar sein, wem die eigene Loyalität gehört, das ist menschlich verständlich und im Grunde der tiefere Sinn eines auf Geld basierenden Tauschhandels: deine Arbeitskraft und Loyalität gegen mein Geld! Der Konzern Fraport erkaufte sich auf diese Weise eine Loyalität, die unmöglich einzufordern wäre, säßen in der Luftaufsicht unabhängige Beamte. Bekämen »echte« Beamte Geld von der Fraport AG zugesteckt, wäre der Tatbestand der Korruption erfüllt. Diese Konstruktion hingegen verstößt gegen kein Strafgesetz. Nur gegen das Verwaltungsverfahrensgesetz – das klingt schon so langweilig! Das Ergebnis: Ein Konzern kontrolliert sich selbst. Unabhängige Kontrolle durch unabhängige Beamte war bislang ein Garant für das Funktionieren einer gemeinwohlorientierten demokratischen Verwaltung. Da mit ist es, zumindest bei der Luftaufsicht in Hessen, vorbei. Dass solche Interessenkonflikte nicht nur virtueller Natur sind, sondern praktische Auswirkungen haben,

belegt eine Untersuchung der Bezirksregierung Darmstadt. Geprüft wurden Nachtfluggenehmigungen am Frankfurter Flughafen im Jahre 2006. Allein 20 dieser Genehmigungen wurden als rechtswidrig eingestuft. Die Bezirksregierung leitete so gar ein Ordnungswidrigkeitsverfahren gegen die hessische Luftaufsicht ein. Immerhin, jede gegen Recht und Gesetz genehmigte Landung durch die »Leihbeamten« der Fraport AG bescherte dem Konzern einen Umsatz von 5 000 Euro. Ein Vorgang, den Experten wie Hans Herbert von Arnim nie für möglich gehalten hätten. Professor von Arnim lehrt seit Jahrzehnten an der kleinen, aber feinen Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer, wie der Staat funktioniert – oder auch nicht. Er hat Bücher geschrieben über die zahlreichen Versuche von Konzernen, Parteien auf dem Wege der Parteispenden zu kaufen, über den zunehmenden Einfluss von Lobbyisten auf Parlament und Regierung. Er tut dies in einer klaren Sprache, deshalb wird er auch gern von Fernsehjournalisten als Kronzeuge des schleichenden Sittenverfalls genommen. Ein Prinzip staatlichen Handelns hielt er dennoch bislang für ehern und unantastbar: dass es in Gemeinden, Landkreisverwaltungen, Landes- und Bundesministerien eine besondere berufliche Spezies gibt, die vielleicht behäbig, aber immer hin uns allen verpflichtet ihrem Tagwerk nachgeht – nämlich die Beamten. Unabhängige Beamte. Natürlich ist auch Hans Herbert von Arnim klar, dass so ein Beamter eine Meinung hat, dass ihm zum Beispiel als Fachbeamten für Verkehrsangelegenheiten der ungehemmte Verkehrsfluss auf Autobahnen vielleicht eher am Herzen liegt als seinem Kollegen aus dem Umweltministerium, der auf ein allgemeines Tempolimit hinarbeitet. Dennoch, die Beamten – großzügig alimentiert mit Beihilferegelungen im Krankheitsfall und guten Pensionen – waren bislang dem Staat verpflichtet, auf den sie auch ihren Eid leisten. Dass nun aber von ihren Konzernen alimentierte »Leihbeamte« hoheitliche Aufgaben übertragen bekommen, die über dies die wirtschaftlichen Interessen ihrer Hauptarbeitgeber unmittelbar betreffen, hält von Arnim schlichtweg für rechtswidrig: »Man muss sich einmal in die Situation dieser Leute hinein versetzen. Ihre Loyalität gehört natürlich der Firma, von der ihre Zukunft und ihre Karriere abhängen. Ihr gegenüber fühlen sie sich verantwortlich. So wird unabhängige Kontrolle ausgehebelt zugunsten einer privaten Firma. Das ist keine unabhängige Kontrolle mehr, die das Verwaltungsrecht verlangt.«<sup>13</sup> Auch eine andere für sie wichtige Institution steht der Fraport mehr als nahe: der Lärmschutzbeauftragte des Landes. Er ist eigentlich dazu da, Sorgen und Beschwerden von Bürgern zu bearbeiten, und er ist auch gefordert bei lärm relevanten Großprojekten wie zum Beispiel dem geplanten Bau einer neuen Landebahn in Frankfurt. Kurzum, der Lärmschutzbeauftragte sollte ein Anwalt der Bürger sein. Interessanterweise ist dieser in Hessen dem Verkehrs- und Wirtschaftsministerium unterstellt, nicht dem Umweltministerium. Nicht nur das: Der Mann, der diesen Posten innehat, ist – Sie ahnen es – ein hauptamtlicher

---

<sup>13</sup> Vgl. Otto, Kim/ Adamek, Sascha 2007: Der gekaufte Staat. Wie Konzernvertreter in deutschen Ministerien sich ihre Gesetze selbst schreiben. Köln: Kiepenheuer&Wietsch.

Mitarbeiter der Fraport AG. Staatliche Kontrolle in Sachen Luftfahrt ist in Hessen längst ausgehebelt. Der Fraport-Konzern kontrolliert sich hier selbst.

#### **4. Von der Wirtschaft bezahlte Leihbeamte in der Europäischen Union.**

Gesetze, die in Deutschland gelten, müssen zum überwiegenden Teil auch von der EU-Bürokratie abgenickt werden.<sup>14</sup> Das ist auch der Lobby längst klar geworden. Richtlinien und Verordnungen bestimmen viele Politikbereiche in den EU-Mitgliedsstaaten. Denn sogar rund 70 Prozent der wirtschaftsrelevanten deutschen Gesetze haben ihren Ursprung in Richtlinien und Verordnungen der EU-Kommission in Brüssel. Deshalb ist Brüssel mit der EU-Kommission, dem Ministerrat und dem Europäischen Parlament zum Mekka der Lobbyisten geworden. Die Lobbywelt in Brüssel ist ziemlich undurchsichtig. Mit der Wichtigkeit der Entscheidungen auf europäischer Ebene wuchs auch die Anzahl der Lobbyisten. Wie viele es tatsächlich sind, weiß niemand genau. Die EU-Kommission hat vor fünf Jahren eine Schätzung angestellt und kam auf rund 10 000 Interessenvertreter in der belgischen Hauptstadt. Mittlerweile sollen es rund 15 000 sein. Zum Vergleich: Im EU-Parlament sitzen 785 Abgeordnete. Auf jeden EU-Parlamentarier kommen also fast zwanzig Lobbyisten. Die EU-Kommission ist, entgegen dem öffentlichen Vorurteil, mit rund 20 000 Kommissionsbeamten personell keineswegs gut besetzt und verfügt folglich auch nicht über die Kapazitäten, um Gesetzentwürfe kompetent auszuarbeiten. Sie ist auf Informationen von außen angewiesen. So ticken auch in Brüssel die Uhren in zwischen anders. Viele Jahrzehnte lang war das Geschäft des Lobbyisten in Brüssel dem seines Kollegen in Bonn ähnlich. Der Lobby ist alten Schlages pflegte einfach gute Kontakte zu Fachbeamten und politischen Akteuren, und schon war er im Bilde. Doch die Macht der EU wächst rasant – immer mehr Lebensbereiche der europäischen Bürger werden durch eine EU-Verordnung erfasst, das fängt bei der Babynahrung an und hört irgendwann bei gefährlichen Genüssen im Erwachsenenalter wie dem Rauchen auf. Zugleich werden die Verordnungen immer komplexer, technisch wie juristisch. Da blickt selbst der gepflegte Generalist alter Schule nicht mehr richtig durch. Sich die Sache mit den Verordnungen und Richtlinien nur von außen an zu sehen, reicht nicht mehr. Deshalb scheuen Lobbyisten neuen Typs im Einzelfall nicht vor unkonventionellen Methoden zurück. Sie nehmen selbst die Schreibtische der Beamten in der Kommission ein, und da für müssen sie nicht einmal nachts ein brechen. Denn die personell mager ausgestattete EU-Kommission ist auch noch dankbar für jeden halbwegs gescheiterten Kopf, der ihr auf die Sprünge hilft. Um sich hinter die Glasfassade der EU-Bürokratie zu beamen, hat der Lobby ist zwei Möglichkeiten: entweder in der Funktion des »abgeordneten nationalen Sachverständigen« (ANS) oder als so genannter »temporary administrator«, eine Art Beamter auf Zeit. Diese arbeiten sogar an hoheitlichen Aufgaben wie

---

<sup>14</sup> Vgl. Otto, Kim/ Adamek, Sascha 2007: Der gekaufte Staat. Wie Konzernvertreter in deutschen Ministerien sich ihre Gesetze selbst schreiben. Köln: Kiepenheuer&Wietsch.

etwa Fragen der Luftüberwachung mit. Und mögen diese Experten auch noch so gescheit sein – die Unabhängigkeit wichtiger Entscheidungen ist stets in Gefahr, wenn Partikularinteressen irgendeines Konzerns im Spiel sind. Hinter Bezeichnungen wie »nationaler Sachverständiger« und »zeitweiliger Beamter«, die nach Kompetenz und sogar nicht nach Amtsschimmel klingen, verbergen sich knallharte Lobbyaktionen.

Hier sei noch einmal verweisen auf die bereits erwähnte Chemikalienverordnung REACH (Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals – Registrierung, Bewertung und Zulassung von Chemikalien). Ein Lobbyist der BASF arbeitete zunächst als »zeitweiliger Beamter« für die EU-Kommission an REACH, um dann im Bundeswirtschaftsministerium weiterzumachen, dort bezahlt von der BASF. Der Aufwand war verständlich: Schließlich hätte REACH in seiner Vorfassung bedeutet, dass die Chemieindustrie ab einer bestimmten Jahresproduktion die sichere Verwendung von ca. 100 000 chemischen Stoffen hätte nachweisen müssen, das unter mengenabhängig Chemikalien in allen Produkten von der Kleidung über Möbel bis zum Spielzeug. Doch der Lobby gelang es, den betroffenen Stoffkreis über die Jahre mächtig zu reduzieren und die Anforderungen an die verbliebenen Stoffe mit wenigen Ausnahmen herunterzuschrauben. So müssen bestimmte Mindestdaten nur noch für 12 000 bis 16 000 Stoffe beigebracht werden. Der gesunde Menschenverstand kapitulierte vor dem Gewinninteresse der Chemiebranche, das allzu gerne mit dem Gemeinwohl verwechselt wird.

Ein weiteres Beispiel: die einflussreichen Unternehmensberatungsfirma KPMG hatte eine Managerin in europäische Kommission entsandt, bezahlt wurde sie weiter von der KPMG. Dort hat gearbeitet sie ausgerechnet an einer neuen Richtlinie zur Unternehmensbesteuerung. Eine Lobbyistin eines Beratungskonzerns, dessen Geschäft es ist, die Steuern an derer Konzerne klein zu rechnen. Eine ziemlich praktische Angelegenheit. Die Steuersenkungslobby hätte kaum eine Bessere als die Tax-Managerin, so ihre offizielle Bezeichnung bei KPMG, nach Brüssel schicken können, um dort Einfluss zu nehmen. Das konnte sie, ganz komfortabel von einem eigenen Schreibtisch in der Kommission aus. Die KPMG-Lobbyistin ist daran beteiligt, die Steuersätze festzulegen; die KPMG berät dann die Konzerne, wie sie nach diesem Modell weitere Steuern sparen können. Ein weiteres Beispiel: ein Mitarbeiter der Ruhrkohle AG (RAG). Der schrieb ausgerechnet an einem Strategiepapier über die künftige Kohlenutzung. Als ob der Klimawandel um Brüssel einen Bogen macht, bekennt sich die Kommission in dem Papier zum Beitrag der Kohle zu einer sicheren Energieversorgung. Auch erklärt sich die Kommission bereit, die Erforschung und Einführung neuer Technologien für die Reduzierung der CO<sub>2</sub>-Emissionen bei der Kohleverstromung finanziell zu fördern. Da von dürfte die Ruhrkohle AG, massiv profitieren. Denn die RAG ist mit an deren Versorgern just an der Forschung auf diesem Gebiet beteiligt. Ein weiterer „Leihbeamte“ bekommt sein Gehalt von der Deutschen Flugsicherung GmbH. Seinen Schreibtisch hat er aber ebenfalls bei der EU-Kommission, in der Generaldirektion Energie

und Verkehr, Referat 2, Luftverkehr. Seit Januar 2006 arbeitet er dort an einer Richtlinie zur Vereinheitlichung des europäischen Luftraums mit, also einem Regelwerk, nach dem seine eigene Stammfirma nach 2010 arbeiten soll. Weitere Beispiele wurden von Sascha Adamek und Kim Otto recherchiert.<sup>15</sup> Mit diesen Fakten haben die beiden Autoren den EU-Verwaltungskommissar Siim Kallas aufgesucht, der auch für die Betrugsbekämpfung zuständig ist. Er ließ sich überzeugen, dass es so nicht geht. »Das Beste wäre, überhaupt keine Leute aus der Privatwirtschaft zu holen. Meine Vorstellung wäre, das total zu stoppen«, sagt Kallas. Interessanterweise verweist der ehemalige estnische Ministerpräsident und heutige EU-Kommissar darauf, die Mitarbeit der Privatkonzerne sei »eine deutsche Idee«. Kallas will nun die Regeln für „nationale Experten“ verschärfen und dazu bis Ende des Jahres 2008 einen Vorschlag vorlegen, der Vertreter der Privatwirtschaft ausschließt.

## 5. Schlussbetrachtung

Vielen Politikern ist die schicke Idee des »Crossingover« von Wirtschaft und Politik mittlerweile im Halse stecken geblieben. Rainer Baake, ehemaliger Umweltstaatssekretär, bereut seine damalige Zustimmung zum »Austauschprogramm«: »Es kann nicht sein, dass wir im öffentlichen Dienst sparen und dann sagen, nun brauchen wir aber für die Erstellung von Gesetzesentwürfen die Privatwirtschaft, und dann schreibt sich die Privatwirtschaft die Gesetzesentwürfe selbst. Das wäre eine Bankrotterklärung der Politik.«<sup>16</sup> Sabine Leutheusser-Schnarrenberger ehemalige Bundesjustizministerin kommentiert den Sachverhalt wie folgt: "Für mich als ehemalige Ministerin ist selbstverständlich, dass Gesetzentwürfe von öffentlichen Bediensteten in den Ministerien, die Fachleute sind, entworfen werden. Dann der Meinungs austausch mit den Verbänden erfolgt, dann im Ministerium, im Kabinett entschieden wird. Aber nicht, indem verdeckt mitgearbeitet wird von den interessierten Kreisen. Das erinnert mich wirklich an einen schlechten Krimi."<sup>17</sup> Auch der Bundesrechnungshof kritisierte die dargestellte Praxis scharf: „Das Risiko von Interessenkonflikten besteht nach Auffassung des Bundesrechnungshofes in erster Linie bei Beschäftigten von Einzelunternehmen und Verbänden, die naturgemäß eigene, häufig gewinnorientierte Interessen verfolgen.“<sup>18</sup> Dadurch entstehe eine Abhängigkeit des Staates von Unternehmen und Verbänden: „Diese Abhängigkeit lässt befürchten, dass Interessenkonflikte oder zumindest in der Außenwahrnehmung der ‚böse Schein‘ fehlender

---

<sup>15</sup> Vgl. Otto, Kim/ Adamek, Sascha 2007: Der gekaufte Staat. Wie Konzernvertreter in deutschen Ministerien sich ihre Gesetze selbst schreiben. Köln: Kiepenheuer&Wietsch.

<sup>16</sup> Vgl. Otto, Kim/ Adamek, Sascha 2007: Der gekaufte Staat. Wie Konzernvertreter in deutschen Ministerien sich ihre Gesetze selbst schreiben. Köln: Kiepenheuer&Wietsch.

<sup>17</sup> Heimliche Interessensvertreter: Lobbyisten in Bundesministerien, Monitor Bericht vom 03.04.2008

<sup>18</sup> Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO über die Mitarbeit von Beschäftigten aus Verbänden und Unternehmen in obersten Bundesbehörden, 25.03.2008

Neutralität entstehen.“<sup>19</sup> Deshalb forderte der Bundesrechnungshof von der Bundesregierung schärfere Regelungen für „Leihbeamte“. So sollen „Leihbeamte“, die konkrete Arbeitsaufgaben erfüllen, dürfen nicht von der Wirtschaft weiterbezahlt werden. Sie sollen keine Führungsfunktionen wahrnehmen. „Leihbeamte“ dürfen nicht aufgrund von Personalmangel eingestellt werden und sie dürfen nicht über einen längeren Zeitraum in den Bundesministerien sitzen. Außerdem seien allgemeine Kriterien für alle Bundesministerien zu entwickeln, um Interessenkollisionen auszuschließen. Schlussendlich fordert der Bundesrechnungshof noch, dass die „Leihbeamten“ nach innen und außen kenntlich gemacht werden, wer für welche Institution sie in Bundesministerien sitzen. Die Bundesregierung kam, aufgrund des öffentlichen Drucks, den Forderungen des Bundesrechnungshofs weitgehend nach.<sup>20</sup> Im Juni 2008 beschloss sie schärfere Regeln für den Einsatz von „Leihbeamten“. Sie legt in einer Verwaltungsvorschrift fest, dass „Leihbeamte nicht länger an der Formulierung von Gesetzentwürfen mitwirken dürfen. Auch sollen Sie keine Leitungs- und Kontrollfunktionen in den Ministerien ausüben dürfen. Daneben darf ihre Arbeit nicht die Geschäftsinteressen des entsendenden Unternehmens betreffen. Außerdem dürfen die Leihbeamten nicht an der Vergabe von öffentlichen Aufträgen beteiligt sein. Jährlich soll das Innenministerium im Haushaltsausschuss des Bundestages darüber berichten, wer aus Verbänden, Unternehmen in welchem Ministerium sitzt. Damit sind zwar schärfere Regelungen geschaffen, aber warum die Bundesregierung den Lobbyisten weiterhin die Tür offen hält, ist nur schwer zu verstehen. Denn Zugang zu vertraulichen Informationen haben sie weiterhin, wenn auch nur für kurze Zeit. Die EU-Kommission verzichtet aus diesem Grund ganz auf.

---

<sup>19</sup> Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO über die Mitarbeit von Beschäftigten aus Verbänden und Unternehmen in obersten Bundesbehörden, 25.03.2008

<sup>20</sup> Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO über die Mitarbeit von Beschäftigten aus Verbänden und Unternehmen in obersten Bundesbehörden, 25.03.2008

## **Lothar Binding (MdB, SPD): Rauchverbot und Tabaklobby. Erfahrungsbericht eines Abgeordneten**

Lobbyismus – das Wort hat allgemein einen negativen Klang. Aber ohne die unermüdliche Öffentlichkeitsarbeit des Deutschen Krebsforschungszentrums in meinem Wahlkreis, ohne den Einsatz von Frau Dr. Pötschke-Langer, der Leiterin der Abteilung Krebsprävention und des WHO-Kollaborationszentrums für Tabakkontrolle, ohne die Einladungen, Vorträge, Broschüren, die als Lobbyarbeit für den Schutz vor Passivrauchen gelten können, wäre ich nie auf dieses Thema aufmerksam geworden, hätte kein entsprechendes Gesetz initiiert, würde heute nicht diesen Artikel schreiben.

Politik kümmert sich um das Gemeinwesen. Was gesellschaftlich notwendig ist, der Einzelne aber nicht leisten kann, wird zur Aufgabe der Politik. Wir wollen ins Theater gehen, uns sicher im öffentlichen Raum bewegen können, auf einer Strasse fahren und wir wollen, dass uns die Gemeinschaft in sozialer Not, bei Krankheit und im Alter hilft. Dafür tragen wir alle gemäß unserer Leistungsfähigkeit zu gerechten Teilen bei. An dieser großen Aufgabe wirken alle in unserer Gesellschaft mit, in dem sich jeder an der repräsentativen Demokratie beteiligt durch die Teilnahme an Wahlen oder im Dialog mit der Politik, mit den Politikerinnen und Politikern.

Im Idealfall wirken alle gesellschaftlichen Kräfte so zusammen, dass sich alle mit der jeweiligen Gesetzgebung gerecht behandelt fühlen. Mir scheint es allerdings oft umgekehrt zu sein: wenn alle gesellschaftlichen Gruppen gleich unzufrieden sind, ist die Gesetzgebung gelungen. Das hängt damit zusammen, dass fast jede einzelne Gruppe, die ihrerseits häufig von geschäftsmäßig organisierten Interessenvertretern unterstützt wird, versucht, für ihre Mitglieder einen besonderen Vorteil zu erwirken. Sei es, dass der gesellschaftliche Beitrag minimiert werden soll, sei es, dass der gesellschaftliche Nutzen für diese Gruppe maximiert werden soll.

Unsere Verhaltensmuster gleichen sich: Möglichst wenig Steuern bezahlen, aber ein möglichst gutes Straßennetz erwarten, möglichst geringe Krankenversicherungsbeiträge einzahlen, aber möglichst optimale Leistungen im Gesundheitsschutz erhalten. Im Ergebnis werden Gesetze so wahrgenommen, dass man stets zu viel beiträgt, aber zu wenig erhält. Dies ist eines der Phänomene, das sich Lobbyisten zu Nutze machen.

Komplizierter wird es, wenn einzelne Gruppen innerhalb der Gesellschaft ihren Vorteil auf Kosten anderer Gruppen suchen, in dem sie auf die Gesetzgebung, also die gesellschaftliche Organisation bestimmter Systeme unter dem Deckmantel der Selbstlosigkeit und des Gemeinwohls Einfluss nehmen oder nehmen wollen. Da die für

unsere komplexe Gesellschaft notwendigen Systeme ebenfalls sehr komplex sind, müssen bei jeder Gesetzgebung hunderte verschiedener Aspekte berücksichtigt werden.

Deshalb wird jedes Gesetz schon im Entstehungsprozess gesellschaftlich begleitet.

Systematisiert geschieht das im Gesetzgebungsverfahren durch Anhörungen, formale Befragungen von Experten, Wissenschaftlern, Verbandsvertretern und Betroffenen, informell geschieht dies durch Gespräche zwischen Politikern und Bürgerinnen und Bürgern, sowie Repräsentanten der diversen Interessengruppen. Die unterschiedlichsten Dialoge begleiten das Gesetzgebungsverfahren von der Idee bis zur dritten, also abschließenden Lesung im Bundestag.

Auf diese Weise hat jeder Bürger die Sicherheit, dass seine besondere Interessenlage in der Gesetzgebung berücksichtigt wird oder wenigstens bekannt war, denn im Idealfall versucht jeder Politiker, in der Gesetzgebung den gerechten Ausgleich aller Interessen zu finden. Hier setzen die organisierten Interessenvertreter, die Lobbyisten an. Das muss nicht a priori negativ sein. Durch die genauen Darstellungen der unterschiedlichen Interessenlagen werden in der Politik viele Spezialaspekte bekannt, die bei einer allgemeinen Betrachtung verloren gehen könnten. Diese Dialoge mit Interessenvertretern sind so hilfreich für die Politik wie sie gefährlich sind.

Hilfreich sind sie, weil gerade die Konkurrenz der Interessenvertreter unendlich viele Argumente und Überlegungen transparent macht, die sich die Politik auf anderem Wege nur sehr mühsam erarbeiten könnte. Auch noch im Gesetzgebungsverfahren selbst melden sich Lobbyisten zu Wort, wenn sie auf Formulierungen stoßen, die ihr Anliegen nicht hinreichend zu berücksichtigen scheinen. Glücklicherweise gilt dies aber für alle anderen Lobbyisten auch, sodass im günstigsten Fall ein ausgewogenes Kräfteverhältnis entsteht und die Einzelinteressen sich wechselseitig aufheben.

Im besten Fall werden so Probleme und deren Lösungen von allen Seiten beleuchtet, ein Lernprozess entsteht, der vor Einseitigkeiten schützt. Gelegentlich werden Lobbyisten oder externe Mitarbeiter von Unternehmen und Verbänden sogar in der Ministerialverwaltung beschäftigt. Als Experten wirken sie am Entwurf neuer Gesetze oder der Überarbeitung bestehender Regelungen mit. Auch wenn dies im Einzelfall sinnvoll sein kann, muss Transparenz in jeglicher Hinsicht oberstes Gebot sein. Die Beteiligten müssen sich darüber klar sein, dass hier nicht mit Neutralität gerechnet werden kann.

Gefährlich sind die Dialoge, weil die Lobbyisten immer subtilere Verfahren entwickeln, die Politik zu beeinflussen. Das ist zwar jedem Politiker bekannt, aber wer wollte sicherstellen, dass er nicht doch in einem feinen Abwägungsprozess an entscheidender Stelle zugunsten einer Seite tendieren könnte – zumal es nicht immer leicht ist, aufgrund der veröffentlichten Meinung die gesellschaftliche Mehrheitsmeinung zu erkennen. Angenommen, bestimmte Medien wären auf bestimmte Werbeaufträge einer Branche, eines Unternehmens oder eines

Verbandes angewiesen – unabhängig von der tatsächlichen Berichterstattung – Zweifel an der objektiven Berichterstattung wären kaum auszuräumen.

Lobbyisten arbeiten in erster Linie für sich und damit gegen andere. Aber wie arbeiten Lobbyisten? Wie versuchen sie, Menschen für ihre Positionen einzunehmen?

Im Regelfall erhält der Abgeordnete oder die Abgeordnete einen Brief. Eine Information. Mal als Massenpost, das ist schlecht, weil es mehr Massenpost gibt, als in einem kleinen Abgeordnetenbüro bearbeitet werden kann. Mal als individuell gestalteten Brief. Eine Kontaktperson wird vorgestellt, eine Beratung oder ein Gespräch angeboten, eine Einladung angekündigt, mit der Bitte um Terminvormerkung oder es wird um einen Besuchstermin gebeten. Völlig unverbindlich natürlich. Kontakte mit Lobbyisten von Verbänden und Unternehmen, aus der Wissenschaft, von Behörden, Vereinen oder mit ehrenamtlich tätigen und gemeinwohlorientierten Bürgerinitiativen nehmen breiten Raum im Arbeitsalltag eines Abgeordneten ein, aber sie sind ein wichtiger und legitimer Teil des politischen Alltags in unserer pluralistischen Gesellschaft.

Das wichtigste Instrument bei der Überzeugungsarbeit von Lobbyisten ist nämlich ihr Vorsprung an Zeit, den sie gegenüber einem Abgeordneten haben. Diesen Vorsprung nutzen sie, um ihren Interessen etwa über Sachinformationen und Stellungnahmen Nachdruck zu verleihen. Man lädt zu einer Präsentation und anschließendem Gedankenaustausch beim Politikfrühstück ein, zum ausführlichen Hintergrundgespräch, zu geschmackvoll organisierten Parlamentarischen Abenden, zu interessanten Informations- und Diskussionsveranstaltungen, zum Streit- oder Freundschaftsgespräch, zum Lunch oder Brunch, zu Vorträgen und Kongressen, zum Pro und Contra oder einfach nur mal so zum Plausch in entspannter Atmosphäre.

Angesichts der etwa 3.000 Verbindungsbüros in Berlin kann man eine ungefähre Vorstellung von der hohen Kontaktdichte und der medialen Aufmerksamkeit gewinnen, die die Lobbyisten erzeugen. Lobbyisten besuchen Vertreter der Facharbeitsgruppen ebenso wie sie oft jedes einzelne Mitglied des Parlaments, sofern fachpolitisch viel versprechend, in seinem Büro aufsuchen. Das Parlament wird mit Beharrlichkeit, Ausdauer und Engagement „beackert“.

Lobbyisten bieten nicht nur Zeit für Gespräche, sie offerieren auch Fakten; sie versuchen auch, uns Arbeit abzunehmen, indem sie für uns Gesetzentwürfe der Bundesministerien lesen, Gerichtsurteile auswerten, Stellungnahmen und Broschüren verfassen, wissenschaftliche Gutachten beauftragen und kommentieren, Pressespiegel und Statistiken erstellen, politische Initiativen auf europäischer und internationaler Ebene beobachten. Sie erarbeiten Synopsen und Kommentare sowie Kommentare über Kommentare, es werden Positionspapiere und Gegenpositionspapiere geschrieben, formell z.B. im Rahmen einer Anhörung verteilt oder inoffiziell »reingereicht«, erklärt und begründet.

Ein weiteres wichtiges Instrument der Lobbyarbeit ist die Kooperation. Selbst Lobbyisten, die konkurrierende Interessen auf einem Arbeitsfeld oder einer Branche vertreten, nutzen diese Konkurrenz, um bestimmte gemeinsame Ziele in den Mittelpunkt zu schieben. Durch diese Konkurrenz auf einem Felde scheint die jeweilige Argumentation für ein gemeinsames Ziel glaubwürdig. Dieses Phänomen tritt häufig nach Gesprächen mit großen Verbänden auf, wenn unmittelbar im Anschluss an ein solches Gespräch wichtige Einzelmitglieder Kontakt zum Abgeordneten aufnehmen mit dem Hinweis, im Gespräch mit dem Verband werde Verbandspolitik vertreten, aber auch die Einzelunternehmen bzw. Konzerne hätten Interessen, die besonders zu berücksichtigen seien.

Ein Kaltstart ist immer schlecht. Auch Lobbyismus, oder besser: der Lobbyist, die Lobbyistin, bricht nicht plötzlich über uns herein und will eine gesetzliche Formulierung befördern oder ein Gesetz verhindern. Bestimmte Gefühlslagen, geschäftliche Interessen, gesellschaftliche Entwicklungen, selbst Sprache und Denken werden in vielfältiger Weise vorbereitet. Nicht nur durch Briefe oder das, was die Interessengruppen Informationsmaterial nennen, nein auch durch öffentliche Agitation, Werbung, Verbreitung wahrer und falscher Aussagen und Bilder werden wir an Wahrnehmungen, Meinungen, Erkenntnisse gewöhnt. Manchmal über Jahre oder Jahrzehnte.

Diese Vorbereitungen, ihre Einbettung als Normalität in unseren politischen beruflichen Alltag ist selbst Bestandteil des Lobbyismus. Im Entwicklungsprozess eines Gesetzes oder einer politischen Entscheidung kommt dann der Lobbyist auch nicht plump mit dem Vorschlag: „Schreiben Sie das Gesetz mal so oder so für mich.“ Nein, er gibt den Anstoß für eine schon lange vorbereitete Erkenntnis zu einem Zeitpunkt, von dem er glaubt, es gäbe praktisch kaum noch Möglichkeiten alle Aspekte kritisch zu hinterfragen. Er triggert lange eingeübte Denk- und Sprachmuster. So seine Hoffnung. Er vergisst dabei oft seine natürlichen Feinde: die Lobbyisten. Es gibt fast zu jedem Lobbyisten einen Gegenlobbyisten, der gegenteilige ideologische oder ökonomische Interessen vertritt.

Hauptelemente dieses Lobbyismus sind die Übertreibung, die übertriebene Zuschreibung von Verantwortung und die Drohung. Oft muss als letztes Argument die Bedeutung der Arbeitsplätze erhalten – selbst dort, wo mühelos Arbeitsplätze vernichtet werden, wenn es dem Aktienwert oder der Dividende eines Konzerns hilft oder in Branchen, in denen vergleichsweise wenige Arbeitsplätze hohe Gewinne erzeugen, die in die Taschen Weniger fließen.

Am Beispiel des Rauchens lassen sich diese Mechanismen schön zeigen: Der Einsatz für den Nichtrauchererschutz schien viele Jahre am Widerstand der Tabaklobby sowie ihrer Verbündeten im Verband des Hotel- und Gaststättengewerbes (DEHOGA) zu scheitern. Zu stark schien der Einfluss des Verbands der Zigarettenindustrie vdc auf die Politik. So war das oft zu lesen.

In Wahrheit ist der unmittelbare Einfluss der Zigarettenlobby auf die Politik gering. Ein Parlamentarischer Abend mit Gratiszigaretten, ein paar Kanapees und etwas zu Trinken – das konnte den Einfluss wohl kaum begründen. Auch andere Interessenverbände haben versucht, Gesetze in ihrem Sinne zu beeinflussen, aber das oben beschriebene Gleichgewicht der Beeinflussungsversuche hat doch meist zu mehr oder weniger ausgewogenen Gesetzen geführt.

Warum war die Tabaklobby hier bisher weniger erfolglos? Seit 1987 gab es mehrere Anläufe, den Schutz vor Passivrauchen zu verbessern, diese wurden jedoch immer vereitelt. Die gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse schienen festgefahren. Obwohl mehr als 70 % der Bevölkerung den Schutz vor Tabakrauch befürworteten, blieben die Warnungen von Ärzten, Gesundheitspolitikern und Nichtraucherorganisationen vor den Gefahren des Tabakkonsums weitgehend wirkungslos. Obwohl mehr als 70% der Bevölkerung eine Position einnahmen, die unbestritten richtig ist – Sucht und Gift und also Tabak sind gefährlich – fand sich dafür viele Jahre keine Mehrheit im Parlament.

Ich identifiziere als Ursache dafür die mit ungeheurem Werbeaufwand seit Jahrzehnten betriebene Aufladung des Produktes Zigarette mit frei erfundenen oder falschen Attributen: Aus dem suchtbedingten Zwang, Rauchen zu müssen, wurde die Freiheit des Rauchers. Aus der verräucherten, krebsgeschwängerten Luft in einer Kneipe wurde Gemütlichkeit. Aus dem vom Rauch Gezeichneten – gelbe Finger und Zähne, alternde und fleckige Haut, gelegentliches Abhusten – wurde in der Werbung der schöne Erfolgreiche. Letztere „Attributisierung“ halte ich für besonders fatal, denn oft genug sind es gerade sozial Schwächere, die viel rauchen und somit einen relativ großen Anteil ihres Einkommens für diese Sucht ausgeben.

Ist es nicht ein merkwürdiger Widerspruch, wie in unserem Kopf Rauchen mit Weite der Prärie, mondäner Lebensweise und Freiheit verknüpft wird, obwohl wir täglich die mit eingesogenen Wangen eilig Rauchenden auf den Bahnhöfen oder an der Straßenecke sehen und wissen, dass ein Raucher mit einer höheren Wahrscheinlichkeit einer sozial schwächeren Schicht mit geringerer Bildung angehört?

In dieser taktischen Verwirrung von rationaler Erkenntnis und öffentlicher Wahrnehmung hat es die Tabaklobby nicht schwer, gute Entscheidungen lächerlich zu machen. Welcher Politiker wollte seinen Wählern Freiheit, Gemütlichkeit und Erfolg verwehren? Viele dieser Strategien wurden während der Schadensersatzprozesse gegen international tätige Tabakkonzerne vor amerikanischen Gerichten bekannt. Die Konzerne wurden gezwungen, etwa 40.000 Dokumente offen zu legen. Die Veröffentlichung dieser bis dahin streng geheimen Daten – Sitzungsprotokolle, interne Korrespondenz, Akten – enthüllte ein weiteres Lobbyinstrument der Tabakkonzerne.

Erst nachdem die Werbeindustrie der Tabakkonzerne ihre Strategie öffentlich machen mussten, wissen wir, dass „den Gegner lächerlich zu machen“ eine bewusste geplante Strategie ist, genannt *Ridikülisierung*. So erklären sich z. B. die vielen stereotypen Dialoge, die mit Übertreibung die Bitte um Rauchverzicht ins Lächerliche ziehen. Wie oft hören wir auf die Bitte hier nicht zu rauchen, die Antwort, dann könne man ja auch gleich das Bierchen am Abend, das Atmen überhaupt oder das freie Fahren auf Deutschlands Straßen verbieten. Sehr schnell fällt auch der Begriff der *Prohibition*. Prohibition bedeutet aber Totalverbot. Der Schutz vor dem Passivrauchen hat aber mit Totalverbot nichts zu tun. Diese Übersteigerung soll an die negativen Erfahrungen mit der Prohibition von Alkohol in den USA erinnern, die in den Schwarzmarkt, Beschaffungskriminalität und zur Stärkung mafiöser Strukturen geführt hat.

Der Nichtraucher wird in dieser Verzerrung und Verfälschung der Argumente und Positionen zum intoleranten Nörgler und Moralapostel, der dem Raucher seinen Genuss nicht gönnt und sein freies Recht zu Rauchen beschneiden will. Er muss sich rechtfertigen, warum ihn der Tabakrauch beim Abendessen stört, er verrauchte Gaststätten und Kneipen nicht mehr besucht oder die Gegenwart von Rauchern meidet. Wer also dafür plädiert, in Gaststätten und öffentlichen Räumen nicht zu rauchen, gerät wie von selbst in die Ecke derjenigen, die eine kleinliche Verbotsgesellschaft anstreben. Sich gegen solche Vorwürfe zu wehren, ist fast unmöglich, denn die Botschaft eines Satzes wie „ich bin nicht für eine Verbotsgesellschaft“ ist ja ihr Gegenteil, weil die wichtige bzw. mächtige Assoziation „ich“ und „Verbotsgesellschaft“ die Aussage in ihr Gegenteil verkehrt.

Ein Wort zum Geld: Welche Rolle in der Lobbyarbeit der Tabakindustrie das Geld spielt, habe ich Wolfgang Hainer, den Hauptgeschäftsführer des ehemaligen vdc, gefragt. Er hat mir erklärt, dass finanzielle Zuwendungen Teil der Öffentlichkeitsarbeit sind. Die Tabakunternehmen unterstützen etwa Parteiveranstaltungen, Sommerfeste und Konferenzen oder Einrichtungen und Projekte aus dem gemeinnützigen Bereich finanziell – aber nur, wenn man sie zur Mitarbeit einlädt. Herr Hainer hat mir versichert, dass an dieser Art der Unterstützung nichts Illegales oder Anrühiges ist. Spenden an Parteien oder einzelne Abgeordnete gebe es hingegen seitens des Verbandes nicht.

Die Frage nach der finanziellen Unabhängigkeit von Parteien, Fraktionen und Abgeordneten gegenüber der Tabakindustrie ist mir wichtig, denn mir sind aus dem Bundestag auch andere Fälle bekannt, in denen die Vermischung von Mandat und angeblich nebenberuflich ausgeübter Tätigkeit in der freien Wirtschaft oder für eine Lobbygruppe zu ernststen Interessenkonflikten führte. Ich denke etwa an den Fall des früheren Kollegen, der neben seinem Mandat gleichzeitig auch Geschäftsführer des Bundesverbands der Deutschen Industrie wurde und erst nach Kritik an der Vereinbarkeit von seriöser Abgeordnetentätigkeit und Berufstätigkeit aus dem Bundestag ausgeschieden ist.

Zurück zur Strategie: Zur Strategie der Tabaklobby gehört es also nicht nur, von der Gefährlichkeit ihrer Produkte abzulenken, sondern auch, die Diskriminierung ihrer Kritiker wird gleich mitzuliefern.

Und sind wir Politiker nun so naiv? Merken wir nicht was mit uns geschieht? Nein. Es ist der gesellschaftliche Diskurs, der von der Macht der Werbung und falschen Botschaften dominiert wird und der es so schwer macht, vernünftige Entscheidungen gegen die veröffentlichte und öffentliche Meinung zu treffen.

Die Mehrheitsmeinung in der Bevölkerung dringt nicht bis zum Parlament durch. Ein seltener Fall. Aber die Medien waren Jahrzehnte lang raffiniert von der Minderheitsmeinung besetzt und ohne systematische Analyse waren die Mehrheitsverhältnisse nicht erkennbar.

Seit einigen Jahren hat sich viel verändert. Die wissenschaftlichen Arbeiten des Deutschen Krebsforschungszentrums (DKFZ), die Erfahrungen mit der Schüleraufklärung der Thoraxklinik in Heidelberg, die Passivraucherschutzgesetze in vielen Europäischen Ländern aber auch die von Gesundheitspolitikerinnen und Politikern angestoßene Diskussion waren Voraussetzungen für die Veränderungen. Hier verdanken wir auch aufmerksamen Journalisten und Medienmachern in den vergangenen Jahren sehr viel. Durch ihre zunehmende Sensibilität gegenüber den Gefahren von Sucht und Giften in Tabakprodukten wurde eine neue politische Debatte ermöglicht – eine Debatte, die der Tabaklobby überhaupt nicht gefällt, weil ihre Methoden damit entlarvt werden. Ich möchte nicht ausschließen, dass eine Voraussetzung für diese Entwicklung auch die zurückgehenden Werbeeinnahmen aus Anzeigen waren.

Jahrelang war die Gegenmacht zur Tabaklobby schwach. Idealistisch, ohne ökonomische Interessen und ohne finanzielle Ressourcen arbeiteten die Nichtraucherinitiativen häufig vereinzelt und nicht koordiniert. Gesellschaftliche Vielfalt und geringer Organisationsgrad der Initiativen zum Schutz vor dem Passivrauchen schränkten ihren Einfluss bisher deutlich ein. Erst in jüngster Zeit gehen die Nichtraucherorganisationen stärker koordiniert vor. Einer wichtiger Fortschritt in der Lobbyarbeit für den Gesundheitsschutz.

Die bundesweit organisierte Tabaklobby und das politische Management des Zigarettenverbandes im Sinne der gerade einmal sieben angeschlossenen Unternehmen funktionierte hingegen viele Jahre reibungslos - ihr ökonomisches Interesse, hohe Verkaufszahlen, hohe Gewinne, haben die unterschiedlichsten Aktivitäten wie von selbst gleichgeschaltet.

Auch während der parlamentarischen Beratungen in den beteiligten Ausschüssen, Arbeitsgruppen und Fraktionsrunden tragen Lobbyisten ihre Argumente vor und werben für ihre Positionen. Ihre bevorzugten Ansprechpartner sind dabei Abgeordnete mit fachlicher Zuständigkeit innerhalb des Ausschusses oder der fraktionsinternen Arbeitsgruppen und/oder regionalem Bezug.

Der Arm der Tabaklobby reicht dabei weit ins Parlament hinein – dies wurde mir deutlich, als es an die Einsetzung einer Koalitionsarbeitsgruppe geht, die einen Kompromiss finden und einen Auftrag für einen Gesetzentwurf zum Nichtraucherschutz entwickeln sollte. Denn in dieser achtköpfigen Runde sollten auch die beiden tourismuspolitischen Sprecher der Fraktionen mitarbeiten, obwohl es doch eigentlich keinen inhaltlichen Zusammenhang zwischen Gesundheits- bzw. Arbeitsschutz und Tourismus gibt.

Die Verbindung und die Aufgabe der Abgeordneten wurden mir allerdings schon viel klarer, als ich an den engen Schulterschluss zwischen dem Verband der Zigarettenindustrie und dem Deutschen Hotel- und Gaststättenverband DEHOGA zur Abwehr einer gesetzlichen Regelung zum Schutz vor Passivrauchen dachte. Daher wunderte es mich auch nicht sonderlich, dass bei dieser ersten Sitzung schon ein Arbeitspapier auslag, dem ich die Argumentation des vdc schnell ansah. Der Briefkopf war allerdings beim Kopieren „verloren“ gegangen. Erstaunlicherweise konnte mir niemand erklären, wie es dieses Papier als Tischvorlage in Runde geschafft hatte, noch wer für diesen – glücklicherweise erfolglosen – Manipulationsversuch des Arbeitsklimas und der politischen Ausrichtung der Arbeitsgruppe verantwortlich war.

Wie gut das politische Management der Tabaklobby in der Vergangenheit funktioniert hat, lässt sich an einem Beispiel gut zeigen. Jeder weiß, dass Gesundheitsschutz, wie übrigens auch Arbeitsschutz, Angelegenheit des Bundesgesetzgebers ist. Deshalb wäre es leicht möglich, einfache und einheitliche gesetzliche Regelungen zum Schutz vor Passivrauchen zu erlassen. Eine recht sichere Methode, einheitliche und logisch verständliche Regelungen zu verhindern, ist die Verlagerung der Gesetzgebung auf die Länder. Es ist sehr verständlich, dass in 16 verschiedenen Ländern viele verschiedene Regelungen erlassen werden und an den jeweiligen Ländergrenzen absurde Verhältnisse auftreten. In zwei benachbarten Gaststätten gelten völlig unterschiedliche Regelungen – nur, weil sie auf verschiedenen Seiten einer Landesgrenze liegen. Solche Regelungen sind nicht einzusehen, und ihre Akzeptanz ist gering. Das ist berechenbar.

Wer wollte nun an einen Zufall glauben, dass ausgerechnet ein Jurist, der schon für die Tabakindustrie vor Gericht gefochten hat, vom Bundesinnenminister beauftragt wurde, ein Gutachten darüber zu erstellen, ob der Bund oder die Länder für die Gesetzgebung zum Schutz vor Passivrauchen zuständig seien? Man darf genau einmal raten, zu welchem Ergebnis dieser Gutachter kommt.

Und die Rechnung ist aufgegangen: Die Länder haben sehr unterschiedliche Gesetze erlassen. Wir finden viele unterschiedliche Ausnahmen – die Verfassungswidrigkeit dieses gesetzlichen Flickenteppichs war vorprogrammiert. Wen wundert es nun, dass die Lobbyverbände einzelne Wirte bei ihren Klagen gegen die Ländergesetze unterstützen und die Verfassungswidrigkeit vom Bundesverfassungsgericht festgestellt wurde.

Einer der klagenden Wirte wird wiederum von einem Anwalt vertreten, Rupert Scholz, einem früheren CDU Verteidigungsminister, der als Parlamentarier zeitweise Einfluss hatte auf die Ernennung der Verfassungsrichter und gleichzeitig Mitglied im Beirat der Stiftung Verum ist, der Nachfolgeorganisation der „wissenschaftlichen“ Einrichtung Forschungsrat Rauchen und Gesundheit, einer Stiftung des Verbandes der Cigarettenindustrie.

Solche Beispiele zeigen, wie weit die Tabaklobby ihr Netz über die Politik geworfen hat.

Die Tabaklobby geht seit Jahren vehement gegen gesetzliche Regelungen zum Nichtraucherschutz vor. Denn ohne Gesetze keine Rauchverbote, und ohne Verbote kein Unrechtsbewusstsein. Jeder darf überall rauchen und andere damit unbewusst und ungewollt schädigen.

Wie wichtig für die Tabakindustrie dieses Fehlen von Gesetzen war und ist, zeigte nun, da wir erstmals Gesetze zum Schutz vor Passivrauchen haben. Diese sind zwar uneinheitlich und noch lückenhaft mit den weiter oben beschriebenen negativen Konsequenzen, aber erstmals bildet das Rauchen in Gaststätten die Ausnahme, nicht die Regel. Und erstmals erkennen alle die Gaststättenbesucher, die verrauchte Kleidung bisher als unvermeidbare Nebenwirkung eines schönen Treffens mit Freunden in einem Restaurant angesehen haben, dass es auch anders geht und wie viel besser es ihnen dabei geht. Die Stimmung ist umgeschwungen, ein Zurückdrehen auf die alten Verhältnisse würde Widerstand auf breiter Front hervorrufen.

Nachdem sich gezeigt hatte, dass die bisher bewährte Beeinflussung immer schlechter funktionierte und eine Gesetzgebung nicht mehr abzuwenden war, löste sich der alte vdc auf. Zuvor gab es noch einen Austritt aus dem Verband. Ein zahlungskräftiges Mitglied kehrte dem Verband den Rücken – weil man sich uneins darüber war, wer die bessere Strategie für Gesundheits- und Jugendschutz habe. Mit diesem Streit konnte nun wirklich niemand mehr glauben, die Tabakbranche kümmere sich um etwas anderes als um unsere Gesundheit. Hinterhältig, wer in einem solchen Moment an die giftigen Beimischungen in einer Zigarette erinnert.

Die Auflösung des Verbandes sollte wohl einen Schlusspunkt setzen. Den Abschluss einer in der Vergangenheit funktionierenden Strategie. Es war deutlich geworden, dass bestimmte Werbestrategien nicht mehr funktionierten, zu viele Menschen konnten in Gaststätten erleben, dass Gemütlichkeit in sauberer Luft möglich ist, dass die Kleider tatsächlich nicht mehr nach Rauch stinken, wenn in einem Raum nicht geraucht wird, dass die Feinarbeit der Köche ohne karzinogene Beimischung erst wirklich zur Geltung kommt und dass es cool sein kann, sich mit jemandem zu unterhalten, der einem keinen Rauch ins Gesicht bläst.

Man durfte gespannt sein, wie die Tabakindustrie mit dieser neuen Situation umgehen würde. Erwartungsgemäß gründete sich aber schon wenige Tage nach der Auflösung ein neuer Verband. Ganz im Sinne der alten Vernetzungsstrategie fungiert als neue Geschäftsführerin

ausgerechnet eine ehemalige Bundestagsabgeordnete, die spätere Mitarbeiterin beim Fraktionsvorstand bei Bündnis 90/ Die Grünen. Sie verfügt über beste Kontakte zum Parlament und zur Regierung. Und wer könnte die Gefahren des Tabakkonsums besser relativieren als ein ehemaliges Mitglied der grünen Bundestagsfraktion, die Gesundheitsschutz und Naturschutz wie keine andere Fraktion für sich reklamiert. Ich wage es mir nicht vorzustellen, wie Frau Tritz ihre bisher zur Schau gestellte Sensibilität für die Länder des Südens mit ihrer heutigen Position in Übereinstimmung bringt.

Seit Frau Tritz als neue Geschäftsführerin des neuen Zigarettenverbandes als grünes Feigenblatt die Gefahren des Rauchens relativieren soll, gibt es auch schon einen interessanten neuen Begriff im Umfeld des Rauchens: Der DVZ lädt nicht mehr zur blauen Stunde ein, nicht mehr zum Parlamentarischen Abend – Frau Tritz beteiligt sich an der Einladung von FischerAppelt zum „Seitensprung“. Die Anlage hinterhältiger Assoziationen wie Sucht und Lust, Verbotenem und Harmlosen, Toleranz und Spießertum. Der Seitensprung kann tödlich sein für die Ehe. Muss aber nicht. Es prickelt... Offiziell geht es dabei um „Seitensprünge - Einblicke ins Herz der politischen Kommunikation“. Das Netzwerk wird dichter geknüpft.

Das schon beschriebene Wechselspiel scheinbar unterschiedliche Ziele verfolgender Verbände lässt sich auch hier beobachten. Nicht der Verband der Zigarettenindustrie kämpft derzeit am stärksten gegen das Rauchverbot in Gaststätten, sondern die DEHOGA. Offensichtlich wird ein Bier mehr getrunken, wenn geraucht wird. Aber dass sich ein Verband der Hotel und Gaststätten als Handlanger der Zigarettenbranche andient, verwundert doch sehr. Schließlich kann jeder Euro, der in Tabak investiert wird, nicht in der Gastronomie ausgegeben werden. Auch die Tatsache, dass es Menschen gibt, die in nicht kontaminierter Luft essen möchten oder auch trinken, wird vom DEHOGA verdrängt. Statt den Gast in den Mittelpunkt der Gastronomie zu stellen, wird die vermeintliche Freiheit des Rauchers unter völliger Ignoranz der Freiheit des Nichtraucher gegen die Gesundheit der Gäste gerichtet. Statt gute Speisen, saubere Luft, guten Service, nettes Ambiente in den Vordergrund zu rücken, macht sich der DEHOGA zum Vorkämpfer der Interessen der Tabaklobby. Damit hatten der inzwischen aufgelöste vdc und der neu gegründete Deutsche Zigarettenverband (DZV) starken Flankenschutz.

Johannes Spatz, einer der Hauptakteure für den Nichtraucherenschutz in Deutschland, hat ein „Lobbybuch“ zur stärkeren öffentlichen Kontrolle der Lobbygruppen und ihrer Beziehungen zur Politik vorgeschlagen. Darin sollen alle Kontakte zwischen Abgeordneten und Interessenvertretern mit Ort, Datum und Gesprächsthema protokolliert werden – ein interessanter Vorschlag, der dabei helfen könnte, die Transparenz und Selbstkontrolle zu verbessern.

Wir dürfen gespannt sein, wie sich die Lobby künftig organisiert. Jedenfalls ist höchste Wachsamkeit geboten, sich vor den Manipulationen der Lobbyisten zu schützen.

### ***Dr. Thilo Sarrazin (Finanzsenator Berlin): Lobbystrategien zur Durchsetzung der Bahnprivatisierung***

Außerhalb von Expertenkreisen reicht das öffentliche historische Gedächtnis meist leider maximal drei Jahre weit. Diese durchweg kurze Halbwertszeit der kollektiven Erinnerung macht es nötig, für noch so offenkundige Wahrheiten und Grunderkenntnisse stets erneut zu werben, und dieses schnelle Verblässen gibt dem langfristig angelegten Lobbyismus einen idealen Nährboden: Werden dieselben Dinge nur massiv genug öffentlich wiederholt und mit einer halbwegs schlüssigen Story versehen, so kann der Anschein fast stets die Wahrheit und der Interessenstandpunkt fast stets die Vernunft besiegen.

Andererseits gibt es keine klare Grenzziehung zwischen politischer Werbung, öffentlicher Aufklärung und sachlicher Information einerseits sowie Lobbyismus und Vertretung einseitiger Interessenstandpunkte andererseits.

Die Grundgedanken der Bahnreform waren in den achtziger Jahren erwachsen: Das teure öffentlich finanzierte Schienennetz sollte gegen angemessene Nutzungsgebühren von möglichst vielen Verkehrsunternehmen wettbewerblich nutzbar sein. So sollte die öffentliche Infrastruktur besser genutzt und gleichzeitig der Marktanteil der Schiene vergrößert werden: Die Bahnreform von 1994 teilte deshalb Bundesbahn und Reichsbahn in die Infrastruktur einerseits und die Verkehrsunternehmen andererseits auf. Erstere sollte als staatliches Unternehmen, finanziert durch staatliche Infrastrukturbeiträge und Trassenpreise, fortgeführt, Letztere sollten privatisiert werden. Das zunächst noch vorhandene gemeinsame Dach sollte mit der Zeit absterben und aufgelöst werden.

Bereits bei Verabschiedung der Bahnreform wurde klar, dass SPD und Transnet diesem Weg reserviert gegenüberstanden, beide wollten die große Bahn mit Infrastruktur als unternehmerische Einheit erhalten. Sie fanden schnell Verbündete im Spitzenmanagement. Auch der damalige Bahnchef Heinz Dürr fand es attraktiver, einem großen integrierten Konzern vorzustehen, als dessen Zerlegung zu beaufsichtigen. Aber immerhin wurde der von der Bahnreform vorgegebene Weg der allmählichen Überleitung aller wesentlichen Funktionen auf die Töchter wenn auch zögerlich beschritten.

Das änderte sich, als Hartmut Mehdorn Ende 1999 Bahnchef wurde. Mehdorn wollte eine voll integrierte DB AG an die Börse bringen und leitete im Unternehmen eine Rezentralisierung aller Funktionen ein, soweit sie nur rechtlich möglich war. Gegner seines Zentralisierungskurses verfolgte er von Anfang an mit erbitterter Konsequenz. Im September 2000 musste der Aufsichtsratsvorsitzende Hans Arndt Vogel gehen, weil er ein Anhänger der

Trennung von Netz und Betrieb war. Im Februar 2001 demonstrierte er bei Bundeskanzler Schröder den Verkehrsminister Bodewig, weil dieser sich in einer öffentlichen Rede für die Trennung von Netz und Betrieb ausgesprochen hatte. Dieser führte noch bis Oktober 2002 eine Schattenexistenz und wurde dann ruhmlos abgelöst.

Die Story für den Börsengang einer teilintegrierten Bahn hatte vier Elemente:

- Eine Trennung in Netz und Betrieb würde die technologische Einheit des Rad-Schiene-Systems gefährden und damit Produktivität verschenken.
- Deutschland braucht einen für den internationalen Netzbewerb einen starken nationalen Logistik-Champion, das ist die um Schenker ergänzte integrierte Bahn.
- Die integrierte Bahn hat unter Mehdorns Führung Marktanteile gewonnen und Rentabilität hergestellt, jetzt muss sie an die Börse, weil dem Staat das Geld für die weitere Expansion fehlt.

Alle drei Punkte waren natürlich barer Unfug. Aber sie ergaben gemeinsam eine gute Story, und sie wurden in einer regelrechten Kommunikationsdampfwalze jahrelang ununterbrochen wiederholt. Die Bahn entzog Zeitschriften und Zeitungen Anzeigen, wenn sie kritisch berichteten. Zahlreiche ehemalige Verkehrsminister und andere Würdenträger erhielten wohldotierte Beraterverträge und die wesentliche Aufgabe, die Story vom Börsengang der integrierten Bahn ununterbrochen bei allen potentiellen Entscheidungsträgern zu wiederholen. Im Bahnbeirat wurden nur solche Wissenschaftler versammelt, die ins gleiche Horn bliesen.

Diese Propagandaschlacht tat ihre Wirkung. Die ursprüngliche Logik und Zielsetzung der Bahnreform gerieten in Vergessenheit. Auch das verheerende Echo für die Bahnpläne bei den beiden Expertenanhörungen im Jahre 2006 im Bundestag hatte letztlich keine nachhaltige Wirkung.

Obwohl das von der Bundesregierung in Auftrag gegebene Primon-Gutachten eher dem Trennungsmodell die Aussicht auf eine Verbesserung der Marktposition der Schiene zusprach, ging alles mit Volldampf Richtung Börsengang mit Netz. Abweichende Meinungen wurden in den zuständigen Ministerien von außen nicht zur Kenntnis genommen und intern unterdrückt.

Es war Mehdorn und seinen Öffentlichkeitsarbeitern gelungen, 90 % der veröffentlichten Meinung und die Mehrheit der Politik auf ihre Seite zu bringen. Wichtig war dabei die Rolle der Gewerkschaft Transnet: Aus organisationspolitischen Gründen war sie stets für einen integrierten Bahnkonzern eingetreten und vertrat nun den Börsengang mit Netz mit Verve. Transnet wiederum sicherte eine entsprechende Mehrheit in SPD-Führung und SPD-Bundestagsfraktion ab.

Immerhin gelang es der Gegenkampagne seit Ende 2005, in der auch ich mich engagierte, sich zunächst öffentlich bemerkbar zu machen und dann allmählich etwas Boden zu

gewinnen. Zunächst geschah dies mit dem Versuch rationaler Argumentation, die deshalb am Beginn relativ leicht erschien, weil die Historie, die ökonomische Logik, die finanzielle Logik und 80 % des in Deutschland vorhandenen Sachverständes dagegen sprachen, die Infrastruktur in einem integrierten Konzern mit zu privatisieren.

Es zeigte sich aber schnell, dass die relevanten Entscheidungsträger in den Ministerien wie auch in den Parlamentsfraktionen von SPD und CDU eingenordet worden waren – und es bei abweichender Meinung vorzogen, den Mund zu halten.

In den Medien begann die Gegenkampagne erst in dem Maß durchzudringen, in dem es gelang, die Argumente emotional zuzuspitzen. Anfangs hatten wir versucht, mit rationalen kaufmännischen und ökonomischen Argumenten zu überzeugen. Das drang gegen die emotionale Börsenstory vom nationalen Champion und integrierten Logistikkonzern nicht durch. Gut kamen die Gegenargumente dagegen immer dann, wenn sie emotional eingefärbt wurden, etwa nach dem Motto: ein steuerfinanziertes Volksvermögen von 200 Mrd. € geben wir jetzt als kostenfreie Beigabe an den Kapitalmarkt zur Bedienung privater Gewinninteressen.

Das Volksaktienmodell brachte schließlich die Formel, mit der auch jene, die einer Netzprivatisierung zwar skeptisch gegenüberstanden, der eigenen Führung aber nicht schaden wollten, gefahrlos das Modell der Bundesregierung ablehnen konnten. So geschah es dann auch auf dem Hamburger SPD-Parteitag im November 2007 mit großer Mehrheit. Da aber die Befürworter des Börsengangs eine stimmrechtslose Vorzugsaktie (nichts anderes war die Volksaktie) nicht wollten, war mit dieser Entscheidung des Hamburger Parteitags der Börsengang inklusive Netz vom Tisch.

Nur wenige Wochen später legte der Konzern die Alternative vor: Teilprivatisierung einer neu zu gründenden Tochter, die nur die Betriebsgesellschaften enthält.

Der Kampf war gewonnen. Was können wir daraus lernen:

1. Argumente reichen nie.
2. Wer überzeugen will, braucht eine emotional ansprechende Story.
3. Entsprechend massiv eingesetzter Propagandalärm führt leicht zur Meinungsführerschaft der Falschen.
4. Der quantitativen und finanziellen Überlegenheit der Lobbyisten muss man ein einfaches und emotional ansprechendes Gegenprogramm gegenüberstellen.
5. Wer gewinnen will, darf weder vornehm noch zurückhaltend sein.

**Matthias Corbach (Politikwissenschaftler): „Die deutsche Stromwirtschaft und der Emissionshandel“**

In der Studie wurden die Einflussmöglichkeiten der Stromwirtschaft auf den politischen Entscheidungsprozess analysiert. Dieser erstreckte sich von Ende 2000 bis Mitte 2004. Nach der Erstellung einer EU-Richtlinie begann ab 2003 deren Umsetzung in den einzelnen Mitgliedsstaaten. In Deutschland agierten zwei Akteursnetzwerke: eine so genannte Ökonomische- und Ökologische Koalition. Die Stromwirtschaft war zusammen mit der energieintensiven Industrie und weiten Teilen der Gewerkschaften der so genannten Ökonomischen Koalition zuzurechnen – die vor allem aus dem Bundeskanzleramt und Bundeswirtschaftministerium viel Unterstützung erfuhr. Diese Akteursgruppe lehnte den Emissionshandel als zusätzliche wirtschaftliche Belastung ab.

Auf der anderen Seite stand eine Ökologische Koalition, die diesen aus klimapolitischen Erwägungen befürwortete. Zu ihr waren Umwelt-NGOs sowie das Bundesumweltministerium und wenige Bundestagsabgeordnete zu zählen.

Als Quellen fanden unter anderem die internen Sitzungsprotokolle der Arbeitsgruppe Emissionshandel (AGE) sowie ihrer Unterarbeitsgruppen von 2001 bis 2004 Verwendung, außerdem interne Protokolle der so genannten Staatsekretärsrunde vom Herbst 2003 bis Frühjahr 2004. Hinzu kamen Mitschriften der relevanten Bundestagsdebatten sowie interne Sitzungsprotokolle von Umwelt- und Wirtschaftsausschuss. Ergänzt wurden diese Quellen durch 10 qualitative Interviews mit beteiligten Akteuren.

*An welche Adressaten richtet sich Lobbyismus?*

Während des politischen Entscheidungsprozesses zur Einführung des Emissionshandels in Deutschland gab es in verschiedenen Phasen unterschiedliche Lobbyismus-Schwerpunkte der Akteure – und damit auch unterschiedliche Adressaten.

Von Ende 2000 bis Mitte 2003 erfolgten die Aushandlungen über eine EU-Richtlinie zum Emissionshandel. Die Stromwirtschaft versuchte vor allem die deutsche Außenpolitik gegenüber den anderen EU-Mitgliedsstaaten in ihrem Sinne zu beeinflussen. Von Bedeutung war dabei die Arbeitsgruppe Emissionshandel (AGE), die zum Jahreswechsel 2000/ 2001 als Diskussionsforum beim Bundesumweltministerium eingerichtet wurde. Zu ihr hatten viele Akteure Zugang: von der Energiewirtschaft und Industrie über Gewerkschaften bis zu NGOs, wobei Wirtschaftsvertreter klar in der Mehrheit waren. Für sie war vor allem von Interesse, inwieweit über die AGE Einfluss auf den politischen Prozess genommen werden konnte. Entgegen ihres Mandats als Diskussionsforum war sie insbesondere von 2001 bis 2003 ein Medium zur Beeinflussung der deutschen Außenpolitik gegenüber der EU-Kommission und anderer EU-Mitgliedsstaaten. Der Stromwirtschaft gelang es, das Kanzleramt sowie das Bundeswirtschaftsministerium als Verbündete zu gewinnen, mit denen

sie den Emissionshandel zu verhindern versuchte. Weitere bedeutende Partner der Energiekonzerne waren die energieintensive Industrie und die Gewerkschaften.

Ab Mitte 2003 verlagerte sich der Aushandlungsprozess um die Einführung des Emissionshandels in Deutschland in immer kleinere Gremien. Die entscheidenden Gespräche erfolgten in der von der Bundesregierung ins Leben gerufenen Staatssekretärsrunde, in der zwei Staatssekretäre aus dem Wirtschafts- und Umweltministerium sowie 13 Wirtschaftsvertreter Mitglied waren. Gewerkschaften und NGOs waren nicht mehr vertreten. Die Gespräche sollten vollkommen intern bleiben. Selbst die AGE und der Umweltausschuss des Bundestages wurden nur sehr rudimentär über deren Fortgang informiert. Dieses interne Gremium stellte von Herbst 2003 bis Frühjahr 2004 den Hauptadressaten für Lobbytätigkeiten der Stromwirtschaft dar.

Neben den beiden erwähnten zentralen Gremien, AGE und Staatssekretärsrunde, gab es eine Vielzahl weiterer Adressaten von Lobbyaktivitäten. Zu nennen sind hier vor allem die relevanten Ministerien für Umwelt, Wirtschaft sowie das Kanzleramt. Auch für Energiepolitik zuständige Parlamentarier wurden wiederholt angesprochen. Ferner wurde durch Teile der Ökonomischen Koalition Druck auf SPD-Strukturen in Nordrhein-Westfalen ausgeübt, die diesen an ihre Bundestagsfraktion weitergaben. Hinzu kamen die bundesdeutsche Öffentlichkeit und damit die Medien.

*Lobbyismus-Akteure: Wie entwickeln sich die Anteile zwischen direktem Lobbyismus interessierter Akteure und indirektem über Verbände, Public Affairs Agenturen, Anwaltskanzleien etc.?*

Vor allem in der Endphase der Verhandlungen zur konkreten Ausgestaltung des Emissionshandels in Deutschland traten die Verbände der Stromwirtschaft immer mehr in den Hintergrund. Diese engagierten sich weiterhin allgemein gegen das Klimaschutzinstrument Emissionshandel. Konkrete Änderungsvorschläge blieben in der Regel aber aus. Weil ihre Mitgliedsunternehmen in dieser Phase entsprechend ihres jeweiligen Kraftwerkparks zumindest intern sehr unterschiedliche Interessen vertraten, hätten sich Verbände wie der damalige VDEW auf die Seite einzelner Mitglieder stellen müssen, was sie unterließen.

*Welche Lobbyismus-Instrumente kommen zum Einsatz? Welche unterschiedlichen Einflussmöglichkeiten resultierten aus ihnen?*

Warum sich die beiden Interessenkoalitionen pro und contra Emissionshandel aber auch dann nicht neutralisierten, wenn sie, wie in der AGE, beide vertreten waren, sondern es eher der Ökonomischen Koalition (Emissionshandelsgegner) gelang, Einfluss auf die

Bundesregierung zu nehmen, wird im Folgenden erläutert: die Vielfalt des zur Verfügung stehenden Instrumentariums und der daraus resultierenden Konfliktfähigkeit.

Für die Durchsetzungsfähigkeit der Ökonomischen Koalition gegenüber der Bundesregierung war entscheidend, dass es ihr gelang, verschiedene Akteure als Verbündete zu gewinnen. Sie hatten dadurch ein wesentlich breiter gefächertes Repertoire an politischen Instrumenten zur Verfügung als die Ökologische Koalition (Emissionshandelsbefürworter). Gängiges Druckmittel seitens der Wirtschaft war die Drohung mit Arbeitsplatzverlusten und Investitionszurückhaltung. Die energieintensiven Branchen kündigten Arbeitsplatzverlagerungen ins Ausland an. Teile der Stromwirtschaft drohten mit dem Ausbleiben von Kraftwerksinvestitionen. Auch wenn die Umsetzung dieser Drohungen teilweise als unrealistisch einzustufen war, verfehlten die Ankündigungen von RWE, Investitionen von der Ausgestaltung des so genannten Nationalen Allokationsplans (NAP)<sup>1</sup> abhängig zu machen, nicht ihre Wirkung.

Darüber hinaus gab der BDI 2003 eine Studie zum Emissionshandel in Auftrag, deren Ergebnisse von ihm vorgegeben waren: dass Deutschland auch ohne strenge Allokationsregeln seine Kioto-Verpflichtungen erfüllen könne. Mit diesen Ergebnissen argumentierte in der Folgezeit die Ökonomische Koalition.

Daneben legte RWE einen eigenen NAP-Entwurf vor.

Und einige Bundestagsabgeordnete, die beispielsweise in Aufsichtsräten der Energiewirtschaft saßen, verwendeten sich in Bundestagsreden für deren Interessen.

Hinzu kamen die Aktivitäten der Verbündeten der Wirtschaft. Vor allem die Gewerkschaft IG BCE und ihr Vorsitzender Hubertus Schmoldt taten sich hier hervor. So wurden von dieser Gewerkschaft emissionshandelskritische Studien in Auftrag gegeben, Protestveranstaltungen organisiert und vor allem massiver Druck auf die SPD in NRW ausgeübt, sich in Berlin für die Interessen der dort ansässigen Konzerne, unter anderem RWE, E.ON und Steag, zu verwenden. Ferner folgten diverse öffentliche Auftritte von Funktionären der IG BCE, aber auch von ver.di und der IG Metall, bei denen der Emissionshandel sehr skeptisch beurteilt wurde.

Anschließend wurde von der Parteibasis und einzelnen Landesverbänden der SPD, der von den Gewerkschaften auf sie ausgeübte Druck an ihre Parteispitze und die Bundestagsabgeordneten weitergegeben. Diese sollten sich für die Positionen der Stromwirtschaft und der energieintensiven Branchen einsetzen.

In diesem Zusammenhang ist ebenfalls das Engagement einiger sozialdemokratischer Spitzenpolitiker, wie das vom damaligen Bundeskanzler Schröder und den beiden Wirtschaftsministern Müller und Clement als Verbündete der Ökonomischen Koalition, zu betonen. Vor allem Letztgenannter übte in der Schlussphase der Verhandlungen zum NAP I

---

<sup>1</sup> Zuteilungsplan für CO<sub>2</sub>-Zertifikate.

massiven Druck auf die übrige Bundesregierung aus, auf die Interessen der Wirtschaft, vor allem der energieintensiven Betriebe und der Kohle verstromenden EVU aus NRW, einzugehen. Hierfür führte er sogar das schärfste Druckmittel gegenüber einer Regierung ins Feld: seinen Rücktritt, der wahrscheinlich das Ende der Rot-Grünen Bundesregierung zur Folge gehabt hätte. Hiermit drohte er zwar nach Außen nicht offen, dementierte aber auch entsprechende Gerüchte nicht.

Diesem vielfältigen und umfassenden Repertoire an Instrumenten hatte die Ökologische Koalition kaum etwas entgegen zu setzen. Neben ihrem weitestgehenden Ausschluss von relevanten politischen Entscheidungsgremien in der Aushandlungsphase zum NAP I auf nationaler Ebene fehlten ihr relevante Druckmittel gegenüber dem Staat bzw. der Gesellschaft. Besonders wirksame Maßnahmen wie die Androhung des Arbeitsplatzabbaus und des Ausbleibens von Investitionen standen ihr nicht zur Verfügung. Des Weiteren verfügten sie nicht über eine derartig breite und vor allem aktive Basis wie die Gewerkschaften, um wie diese über Betriebsräte oder vergleichbare Funktionsträger Druck auf Landes- und Kommunalpolitiker auszuüben, die diesen dann an ihre jeweilige Parteispitze in Berlin weiterleiten. Auch breiterer gesellschaftlicher Protest entzündete sich an dem Thema Klimaschutz nicht.

*Was für eine Bedeutung haben ehemalige Politiker, Ministerialbeamte etc. als Lobbyisten?*

Dieser Aspekt ist unter zwei Gesichtspunkten zu beleuchten: dem konkreten Nutzen dieser Leute für das Lobbying der Energiekonzerne und als Anreiz für aktuelle Politiker bei Wohlverhalten später mit Posten und Arbeitsplätzen belohnt zu werden.

Was den zuerst genannten Punkt betrifft, kennt beispielsweise ein früherer Mitarbeiter eines Ministeriums die internen Arbeitsweisen und Zuständigkeiten in dem jeweiligen Haus und weiß genau, an wen er sich mit welchem Anliegen wenden muss. Allerdings darf seine Tätigkeit dafür auch nicht zu weit zurückliegen, weil entsprechende Strukturen einem permanenten Wandel unterliegen. Mehrere Energieunternehmen verfügten im Untersuchungszeitraum über entsprechendes Personal.

Außerdem ist zu beobachten, dass Politiker, die sich während ihrer Amtszeit für die Interessen der Energiewirtschaft im Allgemeinen oder die eines bestimmten Unternehmens verwenden, nach ihrer politischen Laufbahn z.B. mit einem Sitz im Aufsichtsrat belohnt werden. Im Hinblick auf die Einführung des Emissionshandels stellt Wolfgang Clement, damaliger Bundeswirtschaftsminister, ein besonders prägnantes Beispiel dar. In dieser Funktion setzte er sich sehr vehement für eine bedarfsgerechte Vergabe von CO<sub>2</sub>-Zertifikaten ein, was den Emissionshandel letztlich ad absurdum führte, da so kein Handel zustande kommen konnte. 2006 wurde er Aufsichtsratsmitglied von RWE.

*In welchen Phasen des politischen Prozesses wird gegenüber welchen Akteuren am stärksten interveniert?*

Zu Beginn des politischen Prozesses erfolgten die Einflussnahmen gegenüber der Bundesregierung (Ministerien), teilweise direkt teilweise über die AGE. Außerdem ist die EU-Kommission zu nennen. Als sich der politische Prozess auf die nationale Ebene verlagerte wurde das Lobbying auf mehr Adressaten ausgedehnt: Neben den relevanten Ministerien (Kanzleramt, Wirtschafts- und Umweltministerium) waren es relevante Arbeitsgruppen der verschiedenen Bundestagsfraktionen sowie Abgeordnete aus den zuständigen Ausschüssen. Hinzu kamen Parteistrukturen der SPD in Nordrhein-Westfalen. Einzelne Bundestagsabgeordnete wurden auch angesprochen, relevant waren aber in erster Linie die erwähnten Arbeitsgruppen- und Ausschussmitglieder.

*Gibt es Schwerpunkte der Lobbyaktivitäten zwischen EU- und nationaler Ebene? Wie sind die aktuellen Entwicklungen?*

Beide Ebenen wurden intensiv bearbeitet. Hinsichtlich der Intensität gab es Unterschiede entsprechend der verschiedenen Phasen im politischen Prozess: zu Beginn, während der Entwicklung der EU-Richtlinie, mit Schwerpunkten in Brüssel und gegenüber der Bundesregierung; bei der Ausgestaltung des ersten Nationalen Allokationsplanes (NAP I) in Deutschland mit deutlichem Schwerpunkt in Bezug auf die Bundesregierung.

*Kommt es im parlamentarischen Verfahren zu Vorabsprachen mit demokratisch nicht legitimierten Akteuren?*

Es kam zu Vorabsprachen innerhalb der AGE, deren Positionen sich die Bundesregierung oftmals zu Eigen machte. Später wurden den Staatssekretärsrunden wichtige Grundzüge der Ausgestaltung des Emissionshandels besprochen. Bilateral gab es weitere Vereinbarungen. Am 31. März 2004 wurde der in vier Jahren ausgehandelte NAP-Entwurf an die EU-Kommission zum Zweck einer Überprüfung versandt. Das eigentliche parlamentarische Verfahren sollte parallel erfolgen. Die Möglichkeit von Bundestag und Bundesrat noch grundlegende Änderungen vorzunehmen war jedoch nur von theoretischer Natur.

Die Unterarbeitsgruppe III (UAG III) der AGE, zuständig für rechtliche Fragen, bemerkte in ihrer Sitzung vom 26.01.2004 bei dem Verfahren zur NAP-Aufstellung folgende Probleme: Der „*Entscheidungsspielraum des Parlaments tendiert gegen Null oder die Prüfung der EU-Kommission würde völlig entwertet, wenn sie nachträglich vom nationalen Gesetzgeber geändert würde*“. Vorgeschlagen wurde von der UAG III folgende Lösung: Die „*Regelung ins TEHG [Treibhausgasemissionshandelsgesetz] aufnehmen, dass das Parlament mit dem NAP befasst werden soll, bevor der NAP nach Brüssel gemeldet wird. Andernfalls würden*

*die Rechte des Parlaments unzulässigerweise verkürzt*.<sup>2</sup> Aber auch dieser Vorschlag der UAG III wurde nie ernsthaft diskutiert, geschweige denn in Erwägung gezogen. Damit wurde das parlamentarische Verfahren weitestgehend zur Farce. Es kam zwar noch zu kleineren Änderungen, die grundlegende Struktur des NAP hätte der Bundestag jedoch nicht mehr abändern können. In einem solchen Fall hätten sämtliche Verhandlungen neu begonnen werden müssen, Deutschland hätte aus zeitlichen Gründen nicht fristgemäß mit dem Emissionshandel beginnen und daher die EU-Richtlinie nicht erfüllen können – letztendlich ein vollkommen unrealistisches Szenario.

*Welche Wirtschaftsbranchen sind besonders einflussreich?*

Die einflussreichsten Akteure waren die Stromwirtschaft und die energieintensive Industrie. Zusammen mit vielen weiteren Akteuren waren sie in der Lage ein breites Repertoire an Instrumenten zu Einsatz zu bringen, mit denen sie die politischen Entscheidungsträger effektiv beeinflussen oder unter Druck setzen konnten.

Ihre Gegenspieler, die Ökologische Koalition, konnten ihnen im Hinblick auf ihre Konfliktfähigkeit nichts Gleichwertiges entgegensetzen.

Literatur:

Corbach, Matthias (2007): Die deutsche Stromwirtschaft und der Emissionshandel, Stuttgart.

---

<sup>2</sup> AGE 2004: Bewertung des TEHG-Entwurfs vom 17. Dez. 2003. Ergebnisse der UAG III-Sitzung vom 26. Jan. 2004, Berlin (im Archiv des Verfassers).

# Medien und Lobbyismus – Blick hinter die Kulissen

Samstag 20. September 10:00 Uhr – 12:30 Uhr

## Leitfragen

### **Mirjam Stegherr (fischerAppelt):**

*Wie entwickelt sich der ökonomische Druck auf Medien und Journalisten? Wie beeinflusst dieser deren Bereitschaft auf PR-Nachrichten zurückzugreifen bzw. PR zu praktizieren?*

Finanzinvestoren definieren Renditeziele, Großverlage suchen Synergieeffekte, bündeln Redaktionen, dünnen sie aus. Erfahrene Journalisten und auswärtige Korrespondenten werden eingespart. Die Informationsmacht liegt in den Händen Weniger, die Tonalität gleicht sich an, PR-Texte wandern ungefiltert ins Blatt – oder werden selbst verfasst, wenn es darum geht, Dienstleistungen und Produkte des hauseigenen Verlags vorzuführen. Viele Medien sind in der Warenwelt angekommen. Die Medienqualität kann leiden – muss sie aber nicht. Noch immer gibt es Medien, die Qualität als ihren Marktwert definieren und in die Sicherung unabhängiger Berichterstattung investieren. Professionelle PR kann davon nur profitieren: Sie gewinnt durch die Glaubwürdigkeit, die das Medium verspricht. Die sture Adaption von Themen und Positionen ohne Einfluss der Redaktion schadet den Zielen der PR ebenso wie ein Beißreflex von Journalisten.

### *Welche Formen von PR werden praktiziert?*

Die Formen der praktizierten PR variieren wie die des Journalismus. Die Rügen des Presserats und jüngste Skandale zeigen, dass nicht alle die Grenzziehung respektieren – womit sie ihre Existenz in Frage stellen. fischerAppelt hat gezielt in eine Redaktion investiert, die es als ihre Aufgabe versteht, Medien zu informieren – statt sie zu manipulieren.

### *In welchem Umfang werden Partnerschaften zwischen Medien und PR-Kampagnen (Beispiel: INSM) eingegangen und welche Rolle spielen diese?*

Es ist ein Ziel von PR-Kampagnen, Beachtung in den Medien zu finden – wenn sinnvoll und möglich, auch über eine Medienkooperation. In diesem Fall gilt: Jede Zusammenarbeit muss auch als solche erkennbar sein.

### *Welche Bedeutung nimmt strategische Öffentlichkeitsarbeit gegenüber direktem Lobbyismus ein?*

Lobbyismus ist ein Weg, Interessen im politischen Raum zu vertreten. Um sich nachhaltig als Informationspartner gegenüber Politik und Gesetzgeber zu platzieren, reicht der direkte

Austausch nicht aus. Public Affairs ist umfassender, positioniert eigene Ansätze und beweist Glaubwürdigkeit und Kompetenz. Auf strategische Öffentlichkeitsarbeit kann professionelle Public Affairs nicht verzichten.

*Erfolgt PR als reines langfristiges strategisches Instrument oder wird sie an bestimmten Stellen des politischen Prozesses gezielt intensiviert?*

Eine PR-Kampagne ist per definitionem zeitlich begrenzt: ein „Feldzug“ für ein bestimmtes Ziel zu einer bestimmten Zeit. Wer politische Kampagnen startet, wird versuchen, sie strategisch sinnvoll zu platzieren, um das definierte Ziel zu erreichen. Es gehört zu einer guten Leistung von Public Affairs, den politischen Prozess zu kennen – und sich darüber hinaus langfristig und strategisch zu positionieren.

*Wie entwickelt sich Negative Campaigning als PR-Instrument (im Vergleich zu den USA)?*

Die Kultur des Negative Campaigning ist in Deutschland noch lange nicht so stark ausgeprägt wie in den USA. Das liegt ausschlaggebend am System: In Deutschland dreht sich alles um die Partei, in den USA um die Person. Wo sich bei uns SPD, CDU & Co. duellieren, sind es in den Vereinigten Staaten Barack Obama und John McCain. Die Personalisierung ist das Einfallstor für Negative Campaigning, die Demontage einer öffentlichen Person. Davon ist Deutschland weit entfernt.

**Albrecht Ude (netzwerk recherche e.V.)**

*Wie entwickelt sich der ökonomische Druck auf Medien und Journalisten? Wie beeinflusst dieser deren Bereitschaft auf PR-Nachrichten zurückzugreifen bzw. PR zu praktizieren?*

Die fortschreitende Auszehrung der Medien (auch der öffentlich-rechtlichen), der wirtschaftliche Druck gerade auf freie Journalisten steigt weiter an. Private Medien werden zunehmend unter Renditegesichtspunkten geführt. Öffentlich rechtliche Sender schießen auf „Quoten“, obwohl die für sie irrelevant sind. Recherche ist, trotz den Anstrengungen des netzwerk recherche, vor allem ein Modebegriff. Recherche wird selten gelehrt, bezahlt, praktiziert. Recherchefähigkeiten im Internet sind auf journalistischer Seite gering ausgeprägt, was auch daran liegt, dass dies seitens der Verlage und Sender als Privatsache der Journalisten und Redakteure angesehen wird. Kein deutscher Verlag, kein deutscher Sender hat ein schlüssiges Konzept für den Umgang mit dem Internet. Inkompetenz und Verweigerungshaltung von Managements und Chefredaktionen sind weit verbreitet. Aus dem Scheitern der (wirtschaftlich gut aufgestellten) Musikindustrie im Internet werden keine Lehren gezogen, das Problem nicht einmal als strukturell eigene identifiziert. All dies öffnet der PR Tore in die Medien: Der zunehmende wirtschaftliche Druck ebenso wie die

zunehmende Panik derer, die sich weigern, dazuzulernen. Teilweise ist es bereits so weit, dass ganze Redaktionen durch „Pressebüros“, faktisch PR-Agenturen ersetzt werden (z.B. Delmenhorster Kreisblatt). Zudem weiss jeder versierte Journalist, dass es in einigen Sparten seines Faches vor allem darum geht, ein „angenehmes Werbeumfeld“ zu schaffen.

*Welche Formen von PR werden praktiziert?*

Allen Spielarten der PR ist gemein, dass versucht wird, Meinungen und Entscheidungen im Sinne des Auftraggebers zu beeinflussen. Unterschiedlich ist - neben verschiedenen Methoden - vor allem der Grad, wie verdeckt dies geschieht. Das Internet ermöglicht in höherem Maße als andere Kommunikationsplattformen Anonymität und Pseudonymität. Diese wird bereits jetzt von der PR genutzt, dieses wird zunehmen. Man sollte die Fähigkeiten der PR dabei nicht unterschätzen, aber auch nicht überschätzen: Technische Untiefen faktischer Verschleierung und die hohe Sensibilität versierter Internet-Nutzer wird für verdeckte PR via Netz noch lange ein Problem sein.

*In welchem Umfang werden Partnerschaften zwischen Medien und PR-Kampagnen (Beispiel: INSM) eingegangen und welche Rolle spielen diese?*

Medien werden zunehmend bereit sein, sich auf jeden einzulassen, der „Geld in die Hand nimmt“. Dies auch zum langfristig eigenen Schaden. Als „gelingen“ im Sinne der PR-Auftraggeber ist dabei weniger das (bekannte) Vorgehen der INSM für den Arbeitgeberverband Gesamtmetall anzusehen, eher ist hier das Wirken des CHE zu vermerken, das von der Öffentlichkeit viel unbemerkter blieb und wesentlich häufiger in die redaktionellen Teile der Medien aufgenommen wurde.

*Welche Bedeutung nimmt strategische Öffentlichkeitsarbeit gegenüber direktem Lobbyismus ein?*

Der Hauptzweck strategischer PR liegt darin, ein „Meinungsklima“ zu bereiten. Dies läuft bei wirtschaftlich potenten, privaten Auftraggebern vor allem auf fortschreitende Entsolidarisierung und fortschreitenden Abbau von Bürgerrechten hinaus. Solche „Klimaänderungen“ sind hilfreich im direkten Kontakt zu Entscheidungsträgern (Lobbyismus), ersetzen diesen beim jeweiligen konkreten Anlass jedoch nicht.

*Erfolgt PR als reines langfristiges strategisches Instrument oder wird sie an bestimmten Stellen des politischen Prozesses gezielt intensiviert?*

PR als langfristig angelegtes, strategisches Instrument bleibt wenigen, wirtschaftlich potenten Akteuren vorbehalten (und ist damit per se demokratiefeindlich). Dies ist bemerkenswert, als mittlerweile auch die Exekutive zu den Auftraggebern (auch verdeckter)

PR zählt. Öffentlichkeitsarbeit ist ein Instrument, das die Arbeit demokratischer Institutionen gefährdet und marginalisiert.

*Wie entwickelt sich Negative Campaigning als PR-Instrument (im Vergleich zu den USA)?*

Negative Campaigning birgt im Falle der Entdeckung in Europa ein wesentlich höheres „Rückschlagrisiko“ als in den USA. Man denke an den Barschel-Fall, der mit Verzögerung auch Engholm das Amt kostete und seine politische Karriere in der ersten Reihe beendete. Bemerkenswert und positiv scheint mir vor allem die hohe Sensibilität der deutschen Blogosphäre gegenüber PR-Kampagnen, was gerade im Falle des Versuchs der verdeckten PR zu nachhaltiger Rufschädigung für Auftraggeber und PR-Agenturen führte.

***Heiko Kretschmer (Geschäftsführender Gesellschafter Johanssen + Kretschmer Strategische Kommunikation GmbH): Die Grenzen von Interessenvertretung, Medien und Politik in zehn Thesen.***

Die Diskussion über die Interessenvertretung im öffentlichen und politischen Raum wird durch das Fehlverhalten von Lobby-Vertretern, Journalisten und Politikern entfacht. Einige Beispiele :

- + **Getarnte Lobbyarbeit:** die Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, tritt in der Öffentlichkeit als neutrale Initiative auf und verdeckt dabei die dahinter steckenden Auftraggeber und ihre Interessen;
- + **Doppelte Rollenfunktion:** Journalisten, die zugleich als PR-Berater auftreten und Artikel zu auftragsrelevanten Fragen publizieren;
- + **Beeinflussung der Politik:** Bundestagsabgeordnete, die Aufträge in Beratungsunternehmen annehmen, deren Ziel die Beeinflussung der Bundespolitik ist;
- + **Abhängigkeit von Interessengruppen:** Patientenorganisationen, die am Tropf von Pharmaunternehmen hängen;
- + **Irreführung der Öffentlichkeit:** Online-Kampagnen, die in PR-Abteilungen Bürgerbriefe entstehen lassen usw.

Diese Debatte kann Interessenvertretung im politischen Prozess in Frage stellen.

1. Interessenvertretung ist legitim.

Lobbyismus ist Interessenvertretung. Interessenvertretung betreiben Unternehmen, Verbände, Gewerkschaften, NGOs, Kirchen usw. Keine dieser Organisationen ist demokratisch legitimiert, jede von ihnen vertritt Partikularinteressen. Sie erhalten ihr

politisches Gewicht durch die faktische Bedeutung der Akteure – sei es durch die wirtschaftliche Bedeutung, die moralische Reputation, die organisierten Mitglieder oder die Klientelbedeutung für bestimmte Parteien. In der pluralistischen Demokratie entsteht die Legitimität der Einzelinteressen aus ihrer Konkurrenz.

2. Interessenvertretung gehört zur Demokratie.

Interessenvertretung ist in jeder Demokratie ein konstituierender Bestandteil des politischen Systems. Eines der konstituierenden Elemente des politischen Systems in der Demokratie ist der Ausgleich zwischen verschiedenen Interessen, die Abwägung unterschiedlicher Interessen und deren Bewertung. Die Kriterien nach denen dies stattfindet sind wesentlich für die Unterscheidung zwischen verschiedenen politischen Formationen. So kann der Interessenausgleich nach dem Grundsatz sozialer Gerechtigkeit, der Umverteilung von oben nach unten, des nachhaltigen Ausgleichs zwischen den Generationen, des freiheitlichen Wettbewerbs oder auch der Entfaltung ökonomischer Potentiale stattfinden.

So hat Interessenvertretung auch die Funktion des Korrektivs zur Entscheidungslogik politischer Akteure, die organisationseigenen strategischen und machtpolitischen Gesichtspunkten folgen und inhaltliche Fragestellungen immer innerhalb dieser Logik zuordnen.

3. Die Leugnung von Interessen schadet dem politischen System.

In einem solchen System von Interessen und Entscheidungslogiken gibt es daher zwei mögliche Fehlentwicklungen: die Negation des Interessenbegriffs und die Verschleierung des Absenders eines Interesses. Das erste ist ein Fehlverhalten politischer Akteure, die vorhandene Interessen leugnen und ihre Entscheidungen als alleiniges Ergebnis einer vermeintlichen Sachzwanglogik darstellen. Wenn der politische Entscheidungsprozess dieser Logik untergeordnet wird, findet der Prozess des Abwägens und Aushandelns der Einzelinteressen nicht mehr statt.

4. Die Verschleierung des Absenders entzieht der Interessenvertretung ihre Legitimation.

Die zweite mögliche Fehlentwicklung beruht in der Regel auf einem Fehlverhalten von Interessenvertretern. Denn wer die eigene Rolle als Interessenvertreter negiert oder (was noch häufiger der Fall ist) die eigenen Interessen als Interessen eines Dritten darzustellen versucht, der untergräbt fundamental die eigene Legitimation. Darum muss die Absenderkennung, der transparente Umgang mit den eigenen Interessen eherer Grundsatz einer jeden Lobbyaktivität gleich welchen Akteurs sein. Wer glaubt, seine Interessen nicht mit offenem Visier vertreten zu können, muss sich der Frage stellen, ob es überhaupt eine Legitimation seiner Interessen im gesellschaftlichen Kontext gibt.

5. Die vierte Gewalt durchbricht die Logik der Politik.

In diesem politischen System haben die Medien eine wichtige Funktion: Sie sind Aufsichts- und Empörungsinstanz über das, was in der Politik und in der Interessenvertretung geschieht. Sie durchbrechen damit die Logiken von Politik und Interessenvertretung. Sie bieten moralische Kategorien und Bewertungsrahmen für politische Diskussionen und Entscheidungen. Genau diese Rolle wird immer wieder als vierte Gewalt im Staate bezeichnet.

6. Medien beschreiben politische Prozesse nach ihrem Nachrichtenwert.

Medien treten in dieses Spiel von politischen Entscheidungslogiken und artikulierten Interessen als Beobachter des politischen Prozesses ein. Sie transportieren, filtern und kanalisieren die Fakten, deren Bewertungen und die darauf basierenden Meinungen. Richtgröße ist dabei der Wert einer Nachricht.

7. Die Grenzen zwischen Politik, Lobby und Mediensystem verwischen.

In den letzten Jahren, nach Etablierung der so genannten Berliner Republik konnten wir zunehmend erleben, dass Medien ihre Rolle verlassen haben und selbst zum Interessenvertreter geworden sind. Politische und insbesondere personalpolitische Vorstellungen werden offensiv verfochten und eigennützige Positionen sehr pointiert vertreten. Das gefährliche hieran ist, dass damit Grenzen verwischt werden. Die zuvor beschriebenen Rollen in dem Dreieck zwischen Politik, Interessenvertretung und Medien beziehungsweise Öffentlichkeit werden ausgehebelt.

8. Wir brauchen klare Grundsätze.

Damit die für das politische System konstituierenden Rollen nicht gänzlich verschwimmen, müssen in diesem System für alle Akteure zwei klare Grundsätze gelten:

A) Transparenz:

Jeder Akteur hat in diesem System jederzeit deutlich zu machen, ob er Interessenvertreter ist, wessen Interessen er vertritt und in welchem Auftrag er agiert.

B) Vermeidung von Interessenkonflikten:

Das Überschreiten der Rollengrenzen führt immer zu institutionellen Interessenkonflikten und muss daher ein absolutes Tabu sein. In ihrer Summe unterminieren diese das gesamte System. Wer Politiker ist, darf kein Lobbyvertreter sein.

9. Das Internet beschleunigt diesen Prozess.

Im Internet spiegelt sich die klassische Kommunikation wider:

+ Unternehmenskommunikation auf Homepage mit Absenderkennung

- + Medienberichterstattung auf redaktionellen Internetseiten, auf denen allein eine Redaktion für die Inhalte verantwortlich zeichnet
- + Content-Angebote auf Plattformen, die unternehmenseigene Inhalte ungefiltert an ausgewählte Zielgruppen bringen
- + User generated content, bei dem verschiedene Nutzer im Internet die Inhalte frei gestalten können

Die Problematik besteht darin, dass Anbieter wie Nutzer im Internet diese Grenzen verschwimmen lassen (Redaktionelle Seiten, die auch bezahlten Content anbieten – Seiten mit user generated content, auf denen anonyme Einträge möglich sind – usw.). Damit lässt sich das Internet besonders einfach für Verstöße gegen die beschriebenen Grundsätze verwenden.

#### 10. Intelligente Verknüpfungen von Interessen und Kommunikation

Die Frage nach dem Zusammenhang von Lobbyismus und Öffentlichkeitsarbeit ist letztlich die Frage nach der unternehmensinternen Verbindung von Interessenvertretung und Reputationsmanagement. Es wäre wünschenswert, wenn Unternehmen stärker als bisher ihre Reputation und ihre Interessen in einem integrierten Prozess strategisch entwickeln und austarieren würden. Leider ist genau das oft nicht der Fall – mit dem Ergebnis, dass sie sich am Ende des Tages dem Vorwurf des Greenwashing ausgesetzt sehen.

#### **Dr. Volker Leienbach (Direktor des Verbandes der privaten Krankenversicherung e.V.)**

*Wie arbeiten Lobbyisten in Brüssel und Berlin, wo liegen die Unterschiede?*

Sowohl in Berlin als auch in Brüssel ist es Aufgabe von Interessenvertretern, bei der Begleitung von Gesetzgebungsverfahren mit Sachverstand zur Verfügung zu stehen. Sie können aus ihrer Erfahrung heraus und mit ihrer Expertise die Auswirkungen von Gesetzen oder Gesetzesvorhaben aufzeigen. In Brüssel stehen oftmals die nationalen Interessen eines Landes stärker im Vordergrund als Parteiinteressen.

*Wie wirksam und einflussreich ist die Arbeit der Lobbyisten heute?*

Interessenvertreter müssen in oftmals sehr komplexen Gesetzgebungsverfahren auf Folgen und Auswirkungen für die Branche oder die Bürger, die sie vertreten, hinweisen.

Überzeugende Sachargumente und Glaubwürdigkeit sind dafür Voraussetzung. Wer nicht glaubwürdig ist, wird in der Politik kein Gehör finden.

*Hat sich an der Vorgehensweise der Lobbyisten gegenüber früheren Zeiten etwas verändert – wenn ja, was?*

An der grundsätzlichen Arbeit hat sich nichts geändert: Interessenvertreter bemühen sich, mit ihrem Sachverstand zu sinnvollen Lösungen beizutragen. Die Gesetzgebungsverfahren sind im Laufe der Jahre allerdings komplexer, die Abstände, in denen Gesetze geändert oder nachgebessert werden müssen, kürzer geworden.

*Wie gehen Journalisten mit Lobbyisten um? Wird ihre Expertise für die mediale Berichterstattung genutzt? Werden sie als gewöhnliche Informationsquelle wahrgenommen oder wird eine kritische Distanz gehalten?*

Die fachliche Expertise von Interessenvertretern wird von den Journalisten genutzt. Dies passiert aber nicht einseitig. Die Journalisten wahren in aller Regel eine kritische Distanz und recherchieren bei vielen unterschiedlichen Quellen.

*Wie gehen Lobbyisten mit Journalisten um? Gelingt es den Lobbyisten, die öffentliche Meinung über die Medien zu beeinflussen – falls ja, wie?*

Das Informationsbedürfnis der Journalisten wird von uns soweit wie möglich bedient. Es ist wichtig, dass in einer Debatte möglichst alle Argumente zum Tragen kommen. Einzelne Lobbygruppen werden es kaum schaffen, eine öffentliche Diskussion einseitig zu beeinflussen. Für jeden einzelnen ist es aber das Bestreben, die Öffentlichkeit für die Angelegenheiten der Branche oder der Bürger, die er vertritt, zu sensibilisieren. Ob man damit erfolgreich ist, hängt davon ab, inwieweit es gelingt, die Öffentlichkeit für die eigenen Anliegen zu interessieren, da es einen starken Konkurrenzkampf um öffentliche Aufmerksamkeit gibt.

*Bieten die Medien den Lobbyisten ein zu großes Forum, um ihre Partikularinteressen zu artikulieren?*

Die meiste Aufmerksamkeit in der medialen Berichterstattung erhalten Bundesregierung und Politik insgesamt. Sie sind es, die die Themen setzen. Die Argumente der Interessenvertreter interessieren in der Regel erst dann, wenn ein Thema bereits politisch gesetzt und damit öffentlich ist.

*Haben Journalisten ein naives Verhältnis zur Arbeit der Lobbyisten? Schätzen sie die Lobbyarbeit falsch ein?*

Nach unseren Erfahrungen nicht. Sie wahren in aller Regel eine kritische Distanz.

*„Lobbyismus ist prinzipiell nicht öffentlichkeitsfähig.“ Stimmt diese Einschätzung aus den Reihen der Lobbyisten? Gehen Lobbyisten ihren Geschäften gezielt abseits der Öffentlichkeit nach?*

Grundsätzlich gibt es beides: Gespräche, die nicht für die Öffentlichkeit bestimmt sind, und Themen, die öffentlich gemacht werden müssen. In der heutigen Medienwelt finden nicht öffentlich eingebrachte und diskutierte Argumente und Themen quasi nicht statt. Gleichwohl ist Diskretion zuweilen unerlässlich, da man den politischen Gesprächspartner nicht in jeder Situation dem Druck der öffentlichen Wahrnehmung aussetzen will.

*Üben die Medien ihre Kontrollfunktion gegenüber den Lobbyisten in ausreichendem Maße aus? Oder sehen Sie Defizite?*

Wir haben die Erfahrung gemacht, dass unsere Arbeit von den Medien meist aufmerksam und immer kritisch begleitet wird.

*Wer ist einflussreicher im politischen Gestaltungsprozess: die Medien oder die Lobbys?*

Der Einfluss der Medien ist unbestritten groß. Gerade deshalb tragen sie eine hohe Verantwortung, sich nicht instrumentalisieren zu lassen.

### **Dietmar Jazbinsek (Mediensoziologe und freier Autor)**

*Wie arbeiten Lobbyisten in Brüssel und Berlin, wo liegen die Unterschiede?*

Die interessantere Frage wäre: Wie arbeiten Lobbyisten in Brüssel und Berlin zusammen? Beispiel Tabakindustrie: Wir wissen recht genau, wie Philip Morris und andere Konzerne ihre guten Kontakte zur Berliner Politik nutzen, um ihnen nicht genehme Gesetzesvorhaben in Brüssel zu sabotieren. Doch wie läuft das umgekehrt? Anfang 1998 freute man sich im europäischen Dachverband der Tabakindustrie darüber, Hans-Dietrich Genscher für ein Jahreshonorar von 500.000 DM als politischen Berater gewonnen zu haben. Hat das einen Einfluss auf die Politik in Deutschland gehabt? Über solche Zusammenhänge wissen wir viel zu wenig.

*Wie wirksam und einflussreich ist die Arbeit der Lobbyisten heute?*

Kennzeichen des traditionellen Politikstils in der Bundesrepublik war der Korporatismus, also das vom Staat moderierte Aushandeln bindender Entscheidungen zwischen Wirtschaftsverbänden, Gewerkschaften und anderen Interessengruppen. Doch das alte Modell Deutschland ist durch die Globalisierung ausgehöhlt geworden. Heute setzen sich die Industrievertreter mehr denn je direkt mit den Volksvertretern ins Benehmen. Diese Macht ohne Mandat ist eine Gefahr für die demokratische Grundordnung. Nicht mehr und nicht weniger.

*Hat sich an der Vorgehensweise der Lobbyisten gegenüber früheren Zeiten etwas verändert – wenn ja, was?*

Früher war Diskretion das oberste Gebot, heute sind manche Lobbyisten dreister, was ihre Selbstinszenierung betrifft. Der ehemalige Verbandsfunktionär Hans-Olaf Henkel zum Beispiel wettet als BILD-Kommentator und Talkshow-Provokateur gegen Lohnerhöhungen und „Umwelt-Hysterie“.

*Wie gehen Journalisten mit Lobbyisten um? Wird ihre Expertise für die mediale Berichterstattung genutzt? Werden sie als gewöhnliche Informationsquelle wahrgenommen oder wird eine kritische Distanz gehalten?*

Die Lobbyisten kommen nicht mit leeren Händen in die Abgeordnetenbüros. Wichtiger als die Parteispenden sind die Gutachten, die sie auf den Tisch legen. Meist sind das Studien, die sie selber in Auftrag gegeben haben. Für eine Karriere in der Forschung wird die Akquisition von Drittmitteln immer wichtiger. Darum wächst der Einfluss der Energiewirtschaft und anderer Branchen auf die Produktion wissenschaftlicher Erkenntnisse. Die jüngere Geschichte der Klimaforschung ist hierfür ein gutes Beispiel. Es gibt nicht viele Journalisten, die über genug Expertise verfügen, um ein Gefälligkeitsgutachten als solches zu erkennen.

*Wie gehen Lobbyisten mit Journalisten um? Gelingt es den Lobbyisten, die öffentliche Meinung über die Medien zu beeinflussen – falls ja, wie?*

Prominente Presseleute werden als Moderatoren von Verbandskonferenzen, Autoren von Firmenschriften oder als Medientrainer für Manager geködert. Eine andere Masche besteht darin, Kritiker der Konzernpolitik als idealistische „Gutmenschen“ hinzustellen. Das löst bei Journalisten sofort Aversionen aus.

*Bieten die Medien den Lobbyisten ein zu großes Forum, um ihre Partikularinteressen zu artikulieren?*

„Wir wollen doch nur unsere Sicht der Dinge darlegen. Ist das nicht legitim? Tun das nicht alle?“ – so oder so ähnlich steht es in jedem Lehrbuch des Lobbyismus. Das Problem dabei ist, dass nicht alle Partikularinteressen dieselben Chancen haben, sich in den Medien Gehör zu verschaffen. Problematisch ist – mit anderen Worten – die Vertretung schwacher Interessen. Gemessen am Werbeetat eines Weltkonzerns ist jeder Akteur der Zivilgesellschaft ein Schwächling.

*Haben Journalisten ein naives Verhältnis zur Arbeit der Lobbyisten? Schätzen sie die Lobbyarbeit falsch ein?*

Nachrichtenwert haben vor allem Korruptionfälle wie die Bezahlung von Sexreisen für Betriebsräte. Das Gros der Lobbyarbeit liegt jedoch unterhalb der journalistischen Skandalisierungsschwelle. Industrieunternehmen und Wirtschaftsverbände treten gerne als Wohltäter auf. Sie spenden Gelder für Forschung, Kultur und „Brot für die Welt“. Wie Don Corleone, der Mafiaboss in Mario Puzos Roman „Der Pate“, bauen sie um sich herum ein Netzwerk moralischer Schuldner auf. Das ist subtiler und auf die Dauer auch effizienter als die platte Bestechung.

*„Lobbyismus ist prinzipiell nicht öffentlichkeitsfähig.“ Stimmt diese Einschätzung aus den Reihen der Lobbyisten? Gehen Lobbyisten ihren Geschäften gezielt abseits der Öffentlichkeit nach?*

Wer als Lobbyist Erfolg haben will, braucht einen guten Draht zur Ministerialbürokratie. Wenn man Beamte mit hausgemachten Fakten versorgt, lässt man die Öffentlichkeit am besten außen vor. Anders sieht es bei den Abgeordneten aus: die wollen wiedergewählt werden. Darum ist es äußerst nützlich, wenn man Politikern den Eindruck vermitteln kann, die Positionen der Industrie stießen in der Bevölkerung auf breiten Rückhalt. Hierfür genügt oft schon eine trickreich formulierte Meinungsumfrage. Oder man betätigt sich als Bauchredner und legt anderen die eigene Meinung in den Mund: Pharmafirmen fördern Selbsthilfegruppen, damit die sich für neue Medikamente einsetzen; Aluminiumwerke gründen Bürgerinitiativen, die lautstark gegen Windkraftwerke protestieren. Public Affairs-Agenturen sprechen in solchen Fällen von politischem „Kunstrasen“.

*Üben die Medien ihre Kontrollfunktion gegenüber den Lobbyisten in ausreichendem Maße aus? Oder sehen Sie Defizite?*

Schon in ihrer 1991 erschienenen Studie über journalistische Informationsquellen kommt Barbara Baerns zu dem Ergebnis, dass die Themen und das Timing der Medien weitgehend von der Öffentlichkeitsarbeit kontrolliert werden. Das Problem dürfte sich in den letzten 15 Jahren noch erheblich verschärft haben, weil viele Redaktionen personell ausgedünnt wurden und etliche Redakteure in den PR-Bereich abgewandert sind.

*Wer ist einflussreicher im politischen Gestaltungsprozess: die Medien oder die Lobbys?*  
Die Lobbys.

## **Wilhelm Klümper (stellvertretender Chefredakteur WAZ)**

*Wie arbeiten Lobbyisten in Brüssel und Berlin, wo liegen die Unterschiede?*

Lobbyisten von Firmen, Verbänden und Organisationen verfolgen in Brüssel und in Berlin vorrangig drei Ziele: 1. Sie sensibilisieren politische Entscheidungsträger für ihre Anliegen durch stetige Kontaktpflege. 2. Sie liefern Expertisen bis hin zu kompletten Gesetzesentwürfen. 3. Sie schaffen Öffentlichkeit, indem sie sich gegenüber den Medien als Informationsquelle profilieren. Berlin ist für sie als Handlungsfeld berechenbarer, da die Akteure in Ministerien und Parlament ebenso vertraut sind wie die Machtstrukturen (Verhältnis Regierung–Opposition/innerparteiliche Kräfteverhältnisse), zudem gibt es einen gewissen nationalen Meinungsmainstream (Was ist gut für den Standort Deutschland? Was ist im Gefüge von Parteien/Wirtschaft/Gewerkschaften mehrheitsfähig?). Brüssel ist mit Regierungen, Abgeordneten und Beamten aus 27 Mitgliedsstaaten weit unübersichtlicher. Im Zusammenspiel von EU-Kommission, Rat und Europaparlament ist das Meinungsklima schwerer einzuschätzen, gleichzeitig bieten sich hier auch viele Ansatzpunkte für gezielte Lobbyarbeit mit europaweiter Wirkung.

*Wie wirksam und einflussreich ist die Arbeit der Lobbyisten heute?*

Da Komplexität und mediale Umschlaggeschwindigkeit politischer Themen rasant zugenommen haben, ist auch der Einfluss der hochspezialisierten Lobbyisten gewachsen. Sie stehen für ein Expertentum, das Abgeordnetenbüros und Redaktionen nicht immer leisten können.

*Hat sich an der Vorgehensweise der Lobbyisten gegenüber früheren Zeiten etwas verändert – wenn ja, was?*

Das einstige Geschäft der Kontaktpflege im politischen Raum hat sich fast zu einem parallelen Gesetzgebungsbetrieb entwickelt. Reformen werden inhaltlich und öffentlichkeitswirksam wahlweise forciert oder blockiert.

*Wie gehen Journalisten mit Lobbyisten um? Wird ihre Expertise für die mediale Berichterstattung genutzt? Werden sie als gewöhnliche Informationsquelle wahrgenommen oder wird eine kritische Distanz gehalten?*

Es ist durchaus hilfreich, die gewöhnlich gut informierten Lobbyisten in seine Recherchearbeit einzubeziehen. Allerdings müssen die Expertisen der unterschiedlichen Interessengruppen gegeneinander abgewogen sein. So kann es etwa die journalistische Arbeit befruchten, die Meinung von Porsche UND von Greenpeace zu kennen.

*Wie gehen Lobbyisten mit Journalisten um? Gelingt es den Lobbyisten, die öffentliche Meinung über die Medien zu beeinflussen – falls ja, wie?*

Das Verhältnis ist von hoher Professionalität gekennzeichnet. Lobbyisten wissen in der Regel, welche Themenfelder der jeweilige Journalist bearbeitet und wie sich Botschaften platzieren lassen. Die Jagd vieler (zum Teil personell ausgedünnter) Redaktionen nach einem Informationsvorsprung macht sie für interessengeleitete „Enthüllungen“ anfällig.

*Bieten die Medien den Lobbyisten ein zu großes Forum, um ihre Partikularinteressen zu artikulieren?*

Nein, solange möglichst viele Partikularinteressen zu einem schlüssigen Gesamtbild journalistisch herausgearbeitet werden.

*Haben Journalisten ein naives Verhältnis zur Arbeit der Lobbyisten? Schätzen sie die Lobbyarbeit falsch ein?*

Hier lässt sich kein pauschales Urteil fällen. Es gibt gewiss unterschiedliche Anfälligkeiten für Einflüsterungen.

*„Lobbyismus ist prinzipiell nicht öffentlichkeitsfähig.“ Stimmt diese Einschätzung aus den Reihen der Lobbyisten? Gehen Lobbyisten ihren Geschäften gezielt abseits der Öffentlichkeit nach?*

Nein, Lobbyisten suchen völlig zu Recht bei ihrer Arbeit auch Kanäle in die Öffentlichkeit. Allerdings ist es an den Journalisten, zwischen Lobbyarbeit und Gemeinwohl bzw. zwischen Interessenpolitik und ergebnisoffener Recherche zu unterscheiden.

*Üben die Medien ihre Kontrollfunktion gegenüber den Lobbyisten in ausreichendem Maße aus? Oder sehen Sie Defizite?*

Es gibt in der Politik- und Wirtschaftsberichterstattung eine Tendenz zu reflexhafter Berichterstattung und Lagerdenken, die von Lobbyisten leicht bedient werden kann.

*Wer ist einflussreicher im politischen Gestaltungsprozess: die Medien oder die Lobbys?*

Wenn es den Medien gelingt, Interessenszusammenhänge mit eigenem Rechercheaufwand transparent zu machen, relativiert sich der Einfluss des Lobbyismus von selbst.

**Dr. Johann-Günther König (Autor „Die Lobbyisten – Wer regiert uns wirklich?“)**

*Wie arbeiten Lobbyisten in Brüssel und Berlin, wo liegen die Unterschiede?*

Bezüglich der Arbeitsweise gibt es prinzipiell keine Unterschiede. Da in Brüssel – anders als in Berlin – nicht das Parlament oder die Regierung (bzw. der EU-Rat) Gesetzesentwürfe einbringen, sondern die Europäische Kommission, erweisen sich die Entscheidungsstrukturen im demokratischen Sinne als mehr oder weniger undurchschaubar; sie sind für nachhaltigen Lobbyismus gleichsam perfekt.

In Brüssel, dem Sitz der Europäischen Kommission, wird die Zahl der Lobbyisten auf mehr als 15 000 geschätzt, die für rund 7000 Organisationen tätig sind. Hinzu kommen am Sitz der Kommission rund 40 000 Fachleute von Unternehmen und NGOs, die neben weiteren 40 000 zusätzlich eingebundenen Vertretern von Behörden der Mitgliedsstaaten in rund zweitausend Expertenausschüssen (Komitologie) und anderen Gremien der EU mitwirken.

*Wie wirksam und einflussreich ist die Arbeit der Lobbyisten heute?*

Insbesondere die der Privatwirtschaft verbundenen Verbände, Beratungsunternehmen, Anwaltskanzleien, Denkfabriken, „In-house-Vertreter“ genannten Unternehmenslobbyisten nutzen sämtliche Teamarbeits- und Gestaltungsmöglichkeiten, um das Regierungshandeln erstens in ihrem jeweils spezifischen einzelkapitalistischen Sinne (was natürlich nicht friktionslos abläuft und Kompromisse erfordert) und zweitens generell auf dem marktfundamentalistischen Kurs zu halten. Wie wirksam sie sind, zeigt sich gegenwärtig an der erfolgreichen Implementierung der neoliberalen Politikziele.

*Hat sich an der Vorgehensweise der Lobbyisten gegenüber früheren Zeiten etwas verändert – wenn ja, was?*

Eine historisch relativ junge Erscheinung in Deutschland ist das professionell gestaltete, eigenständige Lobbying von Großunternehmen und wissenschaftlichen Einrichtungen sowie auf europäischer Ebene das von Kommunen und Bundesländern. In Berlin unterhalten an die 400 Unternehmen – darunter alle in Deutschland tätigen großen Konzerne – politische Repräsentanzen. Neu in der hiesigen Lobby-Arena sind die rund fünfzig freien Public-Affairs-Agenturen und Kommunikationsagenturen, sowie vierzig auf Gesetzgebungsfragen spezialisierte, überwiegend international tätige Anwaltskanzleien (law-firms), die Auftrags-Lobbying betreiben, also nicht dauerhaft mit ihrer Klientel vernetzt sind. Sie arbeiten im Auftrag von Unternehmen, von Verbänden und von organisationsschwächeren Interessengruppen, die sich eine dauerhafte Präsenz in Berlin, Brüssel, Washington und andernorts nicht leisten können oder wollen.

Eine seit Beginn des 21. Jahrhunderts in Deutschland etablierte Variante des Lobbyings sind die im Auftrag von Wirtschaftsverbänden und unternehmensnahen Stiftungen von PR- und

Kommunikationsagenturen professionell gestalteten Propagandakampagnen sogenannter „Reforminitiativen“. Die wohl bekannteste ist die „Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft“, die im Jahr 2000 auf Betreiben des „Arbeitgeberverbandes Gesamtmetall“ gegründet wurde und jährlich mit mehr als acht Millionen Euro finanziert wird. Hinzu kommen Interessengruppen wie „Bürgerkonvent“, „Aufbruch jetzt“, „Konvent für Deutschland“, „Deutschland packt's an“ und andere mehr, die fast sämtlich von Wirtschaftseliten ins Leben gerufen worden sind. Sie geben sich als Bürgerinitiativen aus und werden der Öffentlichkeit von prominenten „Botschaftern“ aus Politik, Verbänden und Medien als überparteiliche und gemeinwohlfördernde Reformkräfte angepriesen. Diese mit erheblichen privaten Finanzmitteln ausgestatteten Initiativen sind insoweit nicht zu unterschätzen, als sie mit geschickt aufbereiteten „wissenschaftlichen“ Befunden, die nachhaltig in Anzeigen, vor allem aber in die neutral wirkenden Berichterstattung der privaten und auch öffentlich-rechtlichen Medien eingeschoben werden, die Bevölkerung auf ein wirtschaftsfreundlich-marktradikales Gesellschaftsmodell einschwören wollen. Sie propagieren „unausweichliche“ soziale Leistungskürzungen, mehr „private Vorsorge“ und die Förderung von Eliten – und insofern tatsächlich eine „neue“ Marktwirtschaft.

*Wie gehen Journalisten mit Lobbyisten um? Wird ihre Expertise für die mediale Berichterstattung genutzt? Werden sie als gewöhnliche Informationsquelle wahrgenommen oder wird eine kritische Distanz gehalten?*

Tendenziell wird das Halten einer kritischen Distanz sicherlich schwieriger. Aber darüber können kritische Journalisten sicher mehr sagen.

*Wie gehen Lobbyisten mit Journalisten um? Gelingt es den Lobbyisten, die öffentliche Meinung über die Medien zu beeinflussen – falls ja, wie?*

Im gegenwärtigen finanzmarktgetriebenen Kapitalismus und des ihn austarierenden technodemokratischen politischen Systems leistet der Lobbyismus die systemisch unverzichtbare, so reibungslose wie regelgeleitete, unauffällige Mitarbeit an sämtlichen sozioökonomischen Steuerungsleistungen. Zum Einsatz kommen umfangreiche Expertisen, wissenschaftliche Gutachten, Forschungsergebnisse, vorformulierte Gesetzes- und Richtlinienentwürfe bzw. Änderungsanträge, linear fortgeschriebene Zukunftsszenarien, öffentlichkeitswirksame Medien- und Internetkampagnen etc. Die Aushandlungen erfolgen in Gesprächskreisen, Arbeitsgruppen, Beiräten, Kommissionen und Ausschüssen, an Runden Tischen, auf Foren und Gipfeltreffen sowie in kleinen Gesprächsrunden mit Vertretern der Administration, der politischen und meinungsmachenden Medienmacht.

„Gewogene“ Journalisten sind immer Ansprechpartner der Lobbyisten; dass sie die öffentliche Meinung beeinflussen steht außer Frage. Dass es nicht immer gelingt, steht auf

einem anderen Blatt.

*Bieten die Medien den Lobbyisten ein zu großes Forum, um ihre Partikularinteressen zu artikulieren?*

Seitdem die Politik den privaten Medien das Feld freigeräumt hat, und die Öffentlich-Rechtlichen zunehmend den „Marktgesetzen“ unterworfen werden – auch durch die Kürzung der Wortbeiträge im Funk – kommen die durch Lobbyisten transportierten Partikularinteressen gewiss nicht zu kurz.

*Haben Journalisten ein naives Verhältnis zur Arbeit der Lobbyisten? Schätzen sie die Lobbyarbeit falsch ein?*

Manche schon. So schlagen die Journalisten Cerstin Gammelin und Götz Hamann vor, jeder solle „sein eigener Lobbyist“ sein:

„Hierzulande müssen sich die Bürger [...] selbst helfen. [...] Die Lobbyisten der Zivilgesellschaft sind noch zu schwach oder einfach zu unprofessionell, im Stil der Wirtschaft vorbeugend ‚schädliche‘ Gesetzesvorhaben zu beeinflussen und zu verhindern. Sie brauchen mehr Geld von denen, die sie vertreten: den Bürgern. Diese werden nur dann ihre Portemonnaies öffnen, wenn bei ihnen ein Bewusstsein dafür entsteht, was mächtige Interessenvertreter bewegen können. Dass jeder auch sein eigener Lobbyist ist. Erst dieser Umstand erklärt das heutige, manchmal übermächtige Gewicht der Wirtschaft in Berlin.“ Jeder ist auch „sein eigener Lobbyist“? – Also sozusagen nebenberuflich oder freiberuflich als professioneller Feierabend- oder 1-Euro-Job: Lobbyist mit Referenten, Ministerialen, EU-Generaldirektoren, Konzernrepräsentanten, Public Affairs- und Verbandslobbyisten im vorparlamentarischen Dauerinformationsaustausch? Kurz, als professioneller Politik-, Strategie- und Kommunikationsberater für kaum noch sachkompetente Berufspolitiker, die sich vor allem um die Vermarktung der eigenen Person und um das Management von Entscheidungsprozessen für Partikularinteressen sorgen müssen? Und das bei so herausfordernden Dauergesetzgebungsthemen wie Gesundheitsreform, Hartz-IV-Reform, Bahnprivatisierung oder REITS (Real Estate Investment Trusts)?

*„Lobbyismus ist prinzipiell nicht öffentlichkeitsfähig.“ Stimmt diese Einschätzung aus den Reihen der Lobbyisten? Gehen Lobbyisten ihren Geschäften gezielt abseits der Öffentlichkeit nach?*

Die Lobbyistin Cornelia Yzer sagt zwar: „Der Lobbyist, der meint, die bessere Politik machen zu können, sollte sich direkt um ein Mandat bemühen und wählen lassen.“ Da sie aber zugleich darauf verweist, dass „externe Expertise“ für einen Abgeordneten „unerlässlich ist“,

und diese Expertise möglichst unauffällig in den Gesetzgebungsprozess eingebracht werden soll, dürfte den Lobbyisten auch zukünftig an demokratischer Öffentlichkeit wenig gelegen sein. Im Übrigen werden sie (gut) dafür bezahlt, ohne das Störfeuer der Öffentlichkeit „am Rädchen zu drehen“.

*Üben die Medien ihre Kontrollfunktion gegenüber den Lobbyisten in ausreichendem Maße aus? Oder sehen Sie Defizite?*

Die Meinungsmacher der privaten Medien sind direkt oder indirekt lohnabhängige Beschäftigte der Wirtschaftsunternehmen bzw. heutzutage selbst Unternehmer (auch wenn sie für die öffentlich-rechtlichen Medien tätig sind). Das gilt für Intellektuelle, die den „Gesetzen des Marktes“ gegenüber aufgeschlossen sind und davon zum Teil erheblich profitieren, ebenso wie für die steigende Zahl der Professoren, die – wenn nicht aus ideologischen – dann aus finanziellen Gründen der freien Wirtschaft zuarbeiten bzw. von ihr in Denkfabriken und privaten Forschungsinstituten beschäftigt werden. Die Kontrollfunktion der Medien ist so gesehen eine relative – der Skandal wird gebracht; die schleichende „Übernahme“ bleibt unkommentiert. Es ist beispielsweise kein Zufall, dass der allsonntägliche Reformdiskurs in der nach Sabine Christiansen benannten und von ihr moderierten ARD-Sendung neben führenden Politikern weit überwiegend von Unternehmern und Vertretern der Wirtschaftslobbys bestritten wurde. Gewerkschaftsvertreter, Sprecher von sozialen Bewegungen und Sozialverbänden waren nur selten dazugeladen.

*Wer ist einflussreicher im politischen Gestaltungsprozess: die Medien oder die Lobbys?*

Der Lobbyismus ist ein Instrument zur Einbringung, Wahrung und Durchsetzung partikularer Interessen, die entweder mächtig und damit je nach den gegebenen historisch-gesellschaftlichen Verhältnissen durchsetzungsstark oder schwach oder gar ohnmächtig sind. Gleiches gilt für die Medien, die heute überwiegend in privater Hand sind. Heute ergänzen sich – von Ausnahmen abgesehen – die Massenmedien und der professionelle Lobbyismus bei der Gestaltung des politischen Prozesses.

# Lobbyismus in Europa

Samstag 20. September, 12:45 Uhr – 15:45 Uhr

## Leitfragen

**Prof. Dr. David Miller (University of Strathclyde)**

*Werden beim Lobbying gegenüber verschiedenen Akteuren (KOM, Ministerrat, Parlament) Schwerpunkte gesetzt?*

Lobbyisten versuchen alles, um Einfluss auf politische Entscheidungen zu gewinnen. Das Parlament ist jedoch weniger Ziel als die Kommission, da es weniger Macht (wenn auch zunehmend mehr) besitzt. Lobbyisten suchen Einfluss und werden überall dort aktiv, wo sie eine Chance auf Einflussnahme erwarten.

*Welche Praktiken kommen am häufigsten zum Einsatz? Welche sind am effektivsten?*

Lobbyisten muss es gelingen, die Öffentlichkeit mit überzeugenden Fakten und Ansichten zu versorgen und das Meinungsklima zu bestimmen. In diesem Bereich und im Erkaufen von Einflussnahme ist die Wirtschaftslobby hoch entwickelt. Das Erkaufen von Einflussnahme dient der Schaffung von Gelegenheiten, in denen das öffentliche Meinungsklima bestimmt werden kann und der Herstellung von Loyalitäten. Selbstverständlich wird die Gegenleistung für diese Loyalität oftmals nicht vor Beendigung der Amtszeit gewährt, aber in der EU herrscht eine Kultur, in der erfahrene Entscheidungsträger, Kommissare und Politiker wissen, welche Gegenleistung sie für ihre Loyalität gegenüber bestimmten Interessen erwarten können.

*In welchem Verhältnis stehen Bemühungen mittels Lobbyismus gegenüber einzelnen EU-Mitgliedsstaaten, um über den Ministerrat Einfluss auf die Brüsseler Politik zu gewinnen, gegenüber direktem Lobbying in Brüssel?*

Da Lobbyisten jede Möglichkeit ausschöpfen, um Einfluss zu gewinnen, kann es durchaus sein, dass sie auf nationale Regierungen setzen können, um neoliberale Reformen voranzutreiben. Es gibt zahlreiche Mitgliedsstaaten, die neoliberale Reformen befürworten und entsprechende Kommissare berufen. Peter Mandelson ist ein klassisches Beispiel.

*Wie sind die Anteile von direktem Lobbying und Lobbying über Verbände gegenüber EU-Einrichtungen einzuschätzen? Sind in der aktuellen Entwicklung Tendenzen auszumachen?*

Tendenziell lässt sich mittels übergreifenden Lobby-Koalitionen der meiste Einfluss ausüben (ERT, TABD, ICC) und diese werden zunehmend durch die mächtigsten transnationalen Unternehmen bestimmt. Dadurch wird der Einfluss der nach Industriezweigen organisierten

Lobbygruppen ausgehöhlt sofern diese nicht die Interessen der transnationalen Unternehmen repräsentieren können – wie z.B. UNICE.

*Welche Rolle nehmen Auftragslobbyisten (Public Affairs, Agenturen etc.) ein? Haben sie eine zu- oder abnehmende Bedeutung?*

Lobby-Agenturen haben an Bedeutung gewonnen. Das belegt das Wachstum dieses Sektors. Sie werden nur dann weniger wichtig werden, wenn eine ernsthafte Regulierung hinsichtlich der Transparenz eingeführt wird.

*Inwieweit nehmen Think Tanks Einfluss auf den politischen Prozess?*

Think Tanks sind größtenteils von großen Unternehmen finanziert und unterscheiden sich nur wenig von Lobby-Agenturen. Einige Think Tanks werden sogar von Lobby-Agenturen betrieben, wie z.B. Stockholm Network.

*Wie beurteilen Sie einen möglichen Ausbau einer unabhängigen wissenschaftlichen Beratungsinstanz für die Abgeordneten des Parlaments als Gegengewicht zum Lobbying der Industrie?*

Unabhängige Beratung ist immer notwendig und sollte gefördert werden. Es stellt sich jedoch die Frage ob innerhalb der EU ausreichend Expertise besteht, die nicht mit dem Makel behaftet ist, durch Gelder der Wirtschaft generiert zu sein. Der steinige Weg zu einer Möglichkeit unabhängiger Expertise führt über mehr Transparenz und die Finanzierung der Natur- und Sozialwissenschaften durch öffentliche Gelder. Nur auf diesem Wege kann die Abhängigkeit der Wissenschaftler von Geldern aus der Wirtschaft verringert werden.

***Jorgo Riss (Greenpeace European Unit)***

*Werden beim Lobbying gegenüber verschiedenen Akteuren (KOM, Ministerrat, Parlament) Schwerpunkt gesetzt?*

Die Kommission wird nach meiner Erfahrung am gründlichsten von Lobbyisten bearbeitet, der Rat je nach Kontakten zur jeweiligen Regierung mehr oder weniger, Parlamentslobby ist am sichtbarsten, aber wohl nicht der Schwerpunkt der meisten Lobbyisten.

*Gibt es weitere Adressaten von Lobbying?*

Die Presse vor allem, auch think tanks und einige NGOs.

*Welche Praktiken kommen am häufigsten zum Einsatz? Welche sind am effektivsten?*

Persönliche Kontakte. Für Parlament: publicity events.

*Welche Rolle spielen Lobbyisten in der KOM bezüglich der Einflussnahme auf den politischen Prozess?*

Sie beeinflussen sowohl generelle Leitlinien der Kommission als auch die technischen Details der Kommissionsvorschläge, durch Kontakt und Druck/Anreize auf politischer und technischer Ebene.

*In welchem Verhältnis stehen Bemühungen mittels Lobbyismus gegenüber einzelnen EU-Mitgliedsstaaten, um über den Ministerrat Einfluss auf die Brüsseler Politik zu gewinnen, gegenüber direktem Lobbying in Brüssel?*

Multinationals und europaweit organisierte Interessenverbände nutzen Mitgliedsstaat Lobbying ausführlich, die Kommission ist bei fast allen Lobbyisten Hauptziel.

*Welche Rolle nehmen Auftragslobbyisten (Public Affairs, Agenturen etc.) ein? Haben sie eine zu- oder abnehmende Bedeutung?*

Zunehmende Bedeutung, vor allem gegenüber Presse, Parlament. Kommissionslobbyismus machen die großen Auftraggeber lieber selbst.

*Inwieweit nehmen Think Tanks Einfluss auf den politischen Prozess?*

Sie befördern oft die Agenda der finanziell starken Interessen durch einen Fokus auf deren Probleme und Lösungsmodelle.

*Wie beurteilen Sie einen möglichen Ausbau einer unabhängigen wissenschaftlichen Beratungsinstanz für die Abgeordneten des Parlaments als Gegengewicht zum Lobbying der Industrie?*

Ich denke, den EP Abgeordneten stehen heute zu wenig unabhängige Mittel zur Verfügung, um objektive Analysen zu erstellen. Der Ausbau einer unabhängigen wissenschaftlichen Beratungsinstanz wäre wichtig, und es wird sicherlich nicht einfach, die Unabhängigkeit wirklich zu garantieren.

**Ulrich Müller (LobbyControl e.V.)**

*Werden beim Lobbying gegenüber verschiedenen Akteuren (KOM, Ministerrat, Parlament) Schwerpunkte gesetzt? Frage nach der jeweiligen Effektivität?*

Die Kommission ist sicherlich ein zentraler Adressat des Lobbying, weil sie das alleinige Initiativrecht hat. Sie ist besonders in der Frühphase zentral – und im Lobbying gilt ja: je früher man Einfluss nehmen kann, desto besser. Das Parlament gewinnt im weiteren Verlauf der Verfahren an Bedeutung (in den meisten Politikbereichen) und ist inzwischen auch ein

sehr wichtiger Lobbying-Adressat. Der Ministerrat ist am undurchsichtigsten – hier läuft auch viel über Lobbyarbeit über nationale Regierungen.

*Gibt es weitere Adressaten von Lobbying?*

Die nationalen Regierungen (siehe oben), einzelne (Zulassungs)Behörden wie die Europäische Arzneimittelagentur, Medien und Öffentlichkeit. Lobbying findet ja nicht nur hinter den Kulissen statt, sondern wird auch medial flankiert. Dafür spielen auch Think Tanks eine wichtige Rolle.

Im weiteren Sinne gehört es natürlich auch zur Lobbyarbeit Allianzen zu schmieden. So dass ein Wirtschaftsverband z.B. einen anderen „lobbyiert“, um ihn als Bündnispartner für eine politische Auseinandersetzung zu gewinnen. Oder die Chemie-Industrie versucht, Tierrechtsgruppen für sich zu gewinnen – gegen Umweltschutzorganisationen. REACH war dafür ein interessantes Beispiel.

*Welche Praktiken kommen am häufigsten zum Einsatz? Welche sind am effektivsten?*

Der Umfang an Lobby-Methoden ist groß – da könnte man ein Buch drüber schreiben. Grundlegend sind persönliche Gespräche und kontinuierliche Kontakt- und Landschaftspflege. Außerdem Fachveranstaltungen, politisches Monitoring. Studien spielen teilweise eine große Rolle. Dann kommen natürlich auch problematischere Methoden: dass man wichtige Entscheidungsträger abwirbt und deren Insiderwissen nutzt, dass man eigenen Leute platziert bis hin zu verdeckten Kampagnen und Vorfeldorganisationen.

*Welche Rolle spielen Lobbyisten in der KOM bezüglich der Einflussnahme auf den politischen Prozess?*

Wie gesagt: Je früher man Einfluss nehmen kann, desto besser. Also versuchen alle Lobbyisten möglichst früh einbezogen zu werden. Wer Leute in der EU-Kommission oder in wichtigen Expertengruppen platzieren kann, ist im Vorteil. Dieser bevorzugte Zugang für meist wirtschaftsnahe Lobbyisten ist ein großes Problem in Brüssel.

*In welchem Verhältnis stehen Bemühungen mittels Lobbyismus gegenüber einzelnen EU-Mitgliedsstaaten, um über den Ministerrat Einfluss auf die Brüsseler Politik zu gewinnen, gegenüber direktem Lobbying in Brüssel?*

Sie ergänzen sich. Lobbying gegenüber einzelnen Mitgliedsstaaten kann je nach politischen Konstellationen sehr wichtig sein und wird intensiv betrieben (z.B. deutsche Autoindustrie gegen Klimaschutz-Vorschläge der EU-Kommission). Wer auf europaweite Netzwerke zurückgreifen kann, ist im Vorteil. Deshalb versuchen auch Lobby-Agenturen in den einzelnen Mitgliedsländern, sich mit Partnern in anderen Ländern zu vernetzen.

*Wie sind die Anteile von direktem Lobbying und Lobbying über Verbände gegenüber EU-Einrichtungen einzuschätzen? Sind in der aktuellen Entwicklung Tendenzen auszumachen?*

Große Unternehmen haben ihre eigenen Vertretungen in Brüssel (wie auch in Berlin), das hat zugenommen und wird vermutlich weiter zunehmen. Aber das ersetzt die Verbände nicht. Sie bleiben generell wichtige Akteure, wobei das Gewicht in verschiedenen Politikfeldern natürlich variieren kann. Das hängt auch von der Branchenstruktur ab, ob es eine hohe Übereinstimmung der Interessen der Unternehmen gibt oder starke (ökonomische) Konflikte innerhalb der Branche. In komplizierten Konflikten wie der Liberalisierung der Postmärkte oder bei hochkonzentrierten Branchen kann es für die klassischen Branchenverbände schwieriger werden. Das muss aber nicht heißen, dass die Unternehmen allein agieren. Neben direktem Lobbying und klassischem Verbändelobbying gibt es noch das Lobbying durch strategische Allianzen, die sich neben den Verbänden bilden.

*Welche Rolle nehmen Auftragslobbyisten (Public Affairs, Agenturen etc.) ein? Haben sie eine zu- oder abnehmende Bedeutung?*

Sie spielen eine wichtige Rolle, die zunimmt. Das gilt auch für Anwaltskanzleien.

*Inwieweit nehmen Think Tanks Einfluss auf den politischen Prozess?*

Über Studien, Veranstaltungen, Kommentare in Medien und andere Öffentlichkeitsarbeit versuchen sie die politische Debatte zu beeinflussen. Problematisch ist, dass ihre Finanzierung meist im Unklaren bleibt. Große Unternehmen fördern oft nahestehende Denkfabriken, um ihre Interessen voranzubringen – so pumpt ExxonMobil Millionbeiträge in Denkfabriken, die den Klimawandel in Frage stellen. Auch Firmen wie Microsoft oder das Pharmaunternehmen Pfizer sind als großzügige Unterstützer bekannt und bei manchen Aktivitäten europäischer Denkfabriken in Bereichen wie Wettbewerbsrecht und geistigem Eigentum oder der Freigabe von Medikamentenwerbung stellt sich Frage, wie stark das Auftragsprojekte sind.

Think Tanks dienen teilweise auch als Plattformen für andere Lobby-Akteure. Beispiel: eine amerikanische Anwaltskanzlei soll eine Pharmafirma in Brüssel unterstützen, dass ihre Impfstoffe als Teil des Katastrophenschutzes eingekauft werden. Sie organisieren eine Veranstaltung mit einer Denkfabrik in Brüssel, bei der ein Vertreter der Pharmafirma mit Entscheidungsträgern gemeinsam auf dem Podium sitzt. Er kann so seine Position anbringen und Kontakte knüpfen – in einem neutraleren Umfeld.

Nicht zuletzt sind Think Tanks oder Elite-Organisationen wie der European Round Table of Industrialists auch wichtig, um innerhalb der Unternehmenslandschaft bestimmte Positionen

oder Fraktionen zu fördern oder Dominanz zu verleihen. Z.B. um Unternehmen auf eine weitreichende Freihandelsagenda einzuschwören.

*Wie beurteilen Sie einen möglichen Ausbau einer unabhängigen wissenschaftlichen Beratungsinstanz für die Abgeordneten des Parlaments als Gegengewicht zum Lobbying der Industrie?*

Im Prinzip sinnvoll. Die Frage ist, wie die Unabhängigkeit gewährleistet werden kann.

## **Axel Singhofen (Fraktionsmitarbeiter Grüne/EFA im Europaparlament): EU-Lobbyismus am Beispiel von REACH - 10 Thesen**

### **A. Einleitung**

REACH - "Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals" - ist die gängige Bezeichnung für das neue EU-Chemikalienrecht, das am 1. Juni 2007 in Kraft getreten ist. Es ist das Ergebnis eines fast zehnjährigen politischen Prozesses, wovon gut drei Jahre auf das eigentliche Gesetzgebungsverfahren entfielen.

REACH sieht vor, dass alle Chemikalien, die in Mengen von einer Tonne oder mehr pro Jahr in der EU hergestellt oder in die EU importiert werden zu registrieren sind. Hierfür haben die Hersteller oder Importeure bestimmte gefährdungsrelevante Daten hinsichtlich Umwelt oder Gesundheit an eine neu eingerichtete Europäische Chemikalienagentur zu übermitteln. Die Datenanforderungen sind zeitlich und inhaltlich gestaffelt nach Produktionsmenge, besonderen gefährlichen Eigenschaften und bestimmten Anwendungen. Nach 11 Jahren soll der Prozess für die bereits auf dem Markt befindlichen Chemikalien abgeschlossen sein. Die bei der Registrierung gewonnenen Daten sollen es europäischen und nationalen Behörden im Zusammenspiel ermöglichen, problematische Stoffe zu identifizieren, zu evaluieren, erforderlichenfalls Maßnahmen zu ergreifen, Beschränkungen aufzuerlegen oder für besonders besorgniserregende Stoffe eine Zulassung einzuführen.

Eine der wichtigsten Neuerungen ist somit, dass zum ersten Mal die Verpflichtung für die Industrie besteht, für Chemikalien, die schon seit vielen Jahrzehnten auf dem Markt sind, bestimmte Mindestdaten zu deren Eigenschaften und Verwendung zu erstellen. Eine längst überfällige Selbstverständlichkeit sollte man meinen. Denn solange der Gesetzgeber nur unzureichend über Chemikalien Bescheid weiß, kann er sie auch nicht richtig kontrollieren. Doch selbstverständlich war dies nicht - wie der Kampf um eines der "kontroversesten Gesetzesvorhaben der EU-Geschichte" (so EU-Industriekommissar Günther Verheugen) zeigte.

## **B. Thesen**

Lobbyismus im Sinne von Interessensvertretung ist nicht nur legitim sondern auch notwendig. Gerade bei einem so komplexen Gesetzgebungsverfahren wie REACH ist der Gesetzgeber - insbesondere das Europäische Parlament - auf den Sachverstand aus der Industrie und den Nichtregierungsorganisationen (NROs) angewiesen. Es bleibt letztlich jedoch immer die Aufgabe der politischen Entscheidungsträger, die gelieferten Informationen sorgfältig zu bewerten und abzuwägen um dann auf solider Faktenlage eine verantwortliche Entscheidung zu treffen. Dies ist allerdings leichter gesagt als getan, vor allem wenn mit falschen Argumenten hausieren gegangen wird.

Die nachfolgenden Thesen sollten nicht als allgemeine Kritik an der Vertretung von Partikularinteressen oder an bestimmten politischen Gruppierungen gesehen werden. Sie leiten sich ab von einigen kritikwürdigen Praktiken und Geschehnissen, die der Autor im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens von REACH im Rahmen seiner beruflichen Tätigkeit machte - Praktiken, die leider keine Einzelfälle darstellen. Sie konzentrieren sich auf die Lobbyarbeit der Industrie. Dies heißt nicht, dass NROs jenseits der Kritik stehen. Aber da im Gegensatz zur Industrie ihre Glaubwürdigkeit ihr höchstes Kapital ist, kommt es bei NROs allenfalls zu Entgleisungen - nicht vergleichbar mit den mitunter systematischen problematischen Verfahrensweisen der Industrie. Die Darstellung ist bewusst an einigen Stellen provokant, um eine offene Diskussion um die Hintergründe der immer wieder geäußerten allgemeinen Kritik am Lobbyismus anzuregen.

### **1. Traue keiner Folgenabschätzungen unbesehen**

Im April 1998 hatte der informelle Umweltrat die Notwendigkeit einer grundlegenden Reform des EU-Chemikalienrechts festgestellt. Von 100.000 Altstoffen waren seit 1993 nur 111 prioritäre Stoffe einer ausführlichen Risikobewertung unterworfen, von der noch keine abgeschlossen war, und dementsprechend auch keine einzige Schutzmassnahme getroffen. Für 86% selbst der in hohen Mengen produzierten Stoffen lagen entweder keine oder unzureichende Grunddaten vor. Das Versagen der geltenden Vorschriften war offensichtlich. Im Februar 2001 legte die Europäische Kommission ein Weißbuch für eine neue Chemikalienpolitik vor. Die Chemieverbände opponierten. Als dann sowohl der Ministerrat als auch das Europäische Parlament im gleichen Jahr das Weißbuch nicht nur begrüßten, sondern unabhängig voneinander noch Verschärfungen forderten, war die Industrie höchst alarmiert - ein wirksamer Gegenangriff musste her.

Der erste "Befreiungsschlag" kam 2002 - zur entscheidenden Zeit, als die Kommissionsdienststellen noch damit beschäftigt war, den Gesetzesentwurf zu erstellen. Der Bundesverband der deutschen Industrie (BDI) hatte die Consulting-Firma Arthur D. Little (ADL) beauftragt, die Auswirkungen verschiedener Optionen der Umsetzung des

Weißbuches zu untersuchen. Diese trugen die für sich sprechenden Titel "clouds", "storm" und "hurricane". Die Folgenabschätzung wurde im August 2003 auf Grundlage des im Mai 2003 vorgestellten vorläufigen Gesetzesentwurfs von ADL präzisiert. Ergebnis: Das Vorhaben käme, um in der Nomenklatur zu bleiben, einem schweren Sturm gleich: ein erheblicher Einbruch der deutschen Wirtschaft und der Verlust von 1,7 Millionen Arbeitsplätze wurden vorausgesagt.

Die Ergebnisse dieser Studien machten Schlagzeilen in ganz Europa. Aus einem allgemein als dringend benötigt angesehenen neuen Gesetz zum angemessenen Schutz von Mensch und Umwelt vor gefährlichen Chemikalien wurde plötzlich eine Bedrohung für die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie. Das die Studie methodisch völlig unzulänglich, überzogen und einseitig war und somit unverwertbar tat ihrer Wirkung keinen Abbruch. Als ihre Unverwertbarkeit "amtlich" war (siehe These 2), hatte sie ihren Effekt schon gehabt. Wie das Wort sagt: effektiv ist, was wirkt - ob es auch richtig ist, ist leider häufig sekundär (siehe auch These 3).

## **2. REACH und die Medien: Einfache Schlagzeilen sind sexy, Richtigstellungen sind es nicht**

Als der BDI die oben genannte Studie im Oktober 2002 vorstellte, rauschte der Blätterwald - europaweit. Der Verlust von bis zu 2,35 Millionen Arbeitsplätzen im Szenario "hurricane" machte eine gute "story". Im Februar 2003 befand ein Fachgespräch mit Wirtschaftsexperten des Umweltbundesamts (UBA) die Hochrechnung von ADL über die gesamtwirtschaftlichen Bruttowertschöpfungs- und Arbeitsplatzverluste als "methodisch nicht tragfähig und damit nicht verwertbar". Der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) gelangte im Juli 2003 zu folgender Stellungnahme: "Die von den Wirtschaftsverbänden in Auftrag gegebenen Studien über die volkswirtschaftlichen Folgen der Reform sind methodisch unzulänglich, sie überschätzen systematisch die Kosten und vernachlässigen die Chancen der Reform".

Eine zeitnahe Berichterstattung in den Medien über die Demontage der vom BDI in Auftrag gegebenen Studie durch UBA und SRU sucht man vergebens. Ein kritikloses Berichten industrieller Panikmache ohne spätere Richtigstellung wirft ernste Fragen über das Funktionieren von Medien auf.

## **3. Ist der Ruf erst ruiniert, lebt's sich gänzlich ungeniert**

Der chemischen Industrie wird allgemein kein guter Ruf nachgesagt. Warum eigentlich? Im Falle von REACH traten die Lobbyverbände der chemischen Industrie selbst für Brüssler Maßstäbe ungemein aggressiv und unkonstruktiv auf. Zum Beispiel wurde immer wieder das

Gespent an die Wand gemalt, dass 20-40% der heute verfügbaren Stoffe aufgrund der Kosten zur Datenermittlung wegfallen könnten. Fundierte Begründungen für diese Schätzungen wurden jedoch nicht geliefert. Die Europäische Kommission im Vergleich rechnete mit einem Wegfall von 1-2% der Stoffe. Eine von der Industrie mitfinanzierte Studie von KPMG aus dem Jahre 2005 bestätigte die Annahmen der Kommission. Nichtsdestotrotz wurde das Argument des angeblichen Stoffwegfalls erfolgreich von der Industrie verwendet, um die Datenanforderungen an die meisten Stoffe, solche die in relativ geringen Mengen hergestellt werden, auf ein Minimum zu reduzieren.

Mit Wolfsgeheul macht man sich keinen guten Ruf. Aber der Erfolg scheint die Mittel zu rechtfertigen - und am Ende dürfte der chemischen Industrie ihr Lobbyerfolg wichtiger sein als ihr Ruf.

#### **4. Wer "A" fordert, sagt deswegen leider noch lange nicht "B"...**

Eine wesentliche Forderung der chemischen Industrie im Gesetzgebungsverfahren war eine maximale Übertragung der Verantwortlichkeiten für REACH an die zukünftige europäische Chemikalienagentur (ECHA). Das unausgesprochene Ziel war dabei die politische Entmachtung der Mitgliedsstaaten. Schwieriger kontrollierbaren nationalen Initiativen sollte ein Riegel vorgeschoben werden. In der Tat hat die Agentur mehr Zuständigkeiten auf Druck der Industrie bekommen, als ursprünglich vorgesehen, z.B. was die Bewertung potentiell problematischer Stoffe betrifft.

Dass bei steigenden Verantwortlichkeiten der Agentur auch deren Finanzbedarf steigt, ist trivial. Und da ein Großteil des Budgets durch Gebühren von der Industrie finanziert werden soll, so müssen logischerweise auch die Gebühren ansteigen. Doch ist die Industrie bis heute gegen eine entsprechende Gestaltung der Gebühren. Der Direktor der Agentur, Geert Dancet, warnte im Juli 2008 im Europäischen Parlament vor Budgetproblemen ab dem Jahre 2011, wenn die Agentur sich wie geplant weitgehend über Gebühren finanzieren soll. Er bezeichnete dabei die Wirtschaftsakteure als sehr kreativ, wenn es darum ginge, Wege zu finden, Gebühren zu vermeiden oder zu reduzieren.

Ob die schizophrene Industrieposition nur kurzsichtige Kostenvermeidung oder bewusstes Kurzhalten der Agentur ist, muss die Zukunft beantworten. Dabei sollte man annehmen, dass der Industrie nicht wirklich am Scheitern von REACH gelegen sein kann. Insbesondere, da die Verordnung nicht nur Belastungen für die Industrie beinhaltet. Ganz im Gegenteil werden neue Chemikalien zum Beispiel erst ab wesentlich höheren Mengen als bislang registrierungspflichtig. Auch Freistellungen für Forschung und Entwicklung wurden deutlich vereinfacht und ausgeweitet. Dennoch mag man bezweifeln, ob die Industrie wirklich an einem effektiven REACH und einer effizienten Agentur interessiert ist. Kompetenzen bei der Agentur bündeln, sie dabei gleichzeitig finanziell an die Leine zu legen - dies kann durchaus

ein probates Mittel sein, das System zu wahren, aber ihm gleichzeitig die Zähne zu ziehen. Eine in der Politik nicht unbekanntere Variante.

### **5. Wenn "Große" ihr Herz für "Kleine" entdecken, dann ist etwas faul**

Eines der dominanten Schlagwörter in der Diskussion um REACH war der "Schutz von KMUs" - von kleinen und mittelständischen Unternehmen<sup>3</sup>. Die chemische Industrie warnte unermüdlich vor den negativen Auswirkungen von REACH auf den Mittelstand und organisierte regelrechte Kampagnen. Dabei wurde REACH vielfach falsch oder übertrieben dargestellt und bereits bestehende Regeln wurden außer acht gelassen. Gleichzeitig waren Kernelemente der Position der chemischen Industrie direkt mittelstandsfeindlich: keine Konsortienbildung zur Datenteilung um Registrierungskosten zu senken, längerer Datenschutz zum Vorteil von Grossunternehmen, keine Teilung der durch die Registrierung anfallenden Kosten proportional zur Herstellungsmenge.

Wie lässt sich das erklären? Innerhalb der chemischen Industrie herrschen knallharte Wettkämpfe. Die Lobbyarbeit wird fast ausschließlich von den Verbänden bestritten - und in denen dominieren klar die Großfirmen. Aber weil "Schutz der KMUs" praktisch jedem am Herzen liegt, so schreibt man sich gern deren vermeintliche Sorgen auf die Fahne. Dass viele der Kernforderungen der Chemieindustrie jedoch ganz und gar nicht im Sinne des Mittelstandes waren - sei es für mittelständische Chemiehersteller oder vor allem für die nachgeschalteten klein- und mittelständischen Weiterverarbeiter - ist ein anderes Beispiel für Machiavellismus im Lobbyismus.

Leider war diese Strategie recht erfolgreich. Die klaren Anforderungen zur Vorlage von grundlegenden Daten wurde für viele Tausend Stoffe herabgesetzt - statt eines einheitlichen Mindestdatensatzes für alle Stoffe unter 10 Tonnen hat die Industrie nun 11 Jahre Zeit, für die meisten dieser Stoffe lediglich die bereits existierenden Daten zu kommunizieren. Der sachliche Nachweis, dass dies im Interesse aller KMUs, insbesondere der Weiterverarbeiter sein sollte, ist nie erbracht worden.

### **6. Vorsicht vorm Wolf im Schafspelz - oder wie positiv besetzte Begriffe missbraucht wurden**

Zwei weitere wesentliche Schlagwörter im Gesetzgebungsverfahren waren "Durchführbarkeit" und "Wettbewerbsfähigkeit". Gegen diese Kriterien ist als solches nichts einzuwenden. Doch allzu oft dienten sie als Deckmantel von Fundamentalopposition. Zunächst beteuerte die chemische Industrie das grundlegende Einverständnis mit den Zielen

---

<sup>3</sup> Kleine Unternehmen sind in der EU definiert als Firmen mit weniger als 50 Mitarbeitern und einem Umsatz unter 10 Millionen Euro, als Mittelstand gilt, wer weniger als 250 Mitarbeiter beschäftigt und einen Umsatz unter 50 Mio Euro hat.

der Reform, nur um dann im gleichen Atemzug praktisch jeden Teil von REACH im Namen der Durchführbarkeit oder der Wettbewerbsfähigkeit abzulehnen.

Paradoxerweise hat das Einlenken auf derart geäußerte Lobbyinteressen die Durchführbarkeit von REACH durch Sonderbestimmungen, Ausnahmen und vagen Kompromissen verringert. Was lediglich beweist, dass es den Advokaten für bessere Durchführbarkeit gar nicht um diese ging.

Relevante Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der boomenden Chemieindustrie durch REACH konnten in keiner unabhängigen Studie nachgewiesen werden. Dies verwundert nicht, wenn man bedenkt, dass die Kosten von REACH nur einen Bruchteil des Forschungs- und Entwicklungsbudgets der Chemieindustrie betragen. Aber als Totschlagargument wird die vermeintliche Wettbewerbsfähigkeit tagtäglich aufs Neue verwendet.

## **7. Lobbyisten sind dort am erfolgreichsten, wo ihnen die meiste Kompetenz zugeschrieben wird**

Bei all der Komplexität von REACH stachen zwei Kernbereiche in der Lobbyarbeit hervor: die Struktur und die Anforderungen der Registrierung von Chemikalien einerseits und der Umfang und Mechanismus der Zulassung besonders besorgniserregender Chemikalien. Die chemische Industrie, insbesondere die deutsche, wollte ein völlig anderes Registrierungssystem - mit dem schönen Namen "ein besseres REACH". Es war der Versuch eines Kuhhandels. Vorhandene Basisdaten (z.B. akute Toxizität) sollten schneller geliefert werden. Im Gegenzug sollten Forderungen nach weitergehenden Daten (z.B. Schädigung der Fortpflanzung, Langzeitwirkungen), Daten die häufig noch nicht vorhanden waren - minimiert werden. Dem schob nach langen internen Kämpfen aber der europäische Dachverband der Chemieindustrie einen Riegel vor, denn die Industrie in anderen Ländern hatte oftmals noch nicht einmal die Basisdaten. Kleinsten gemeinsamen Nenner war es dann zu versuchen, die Datenanforderungen an allen Stellen zu reduzieren. Und im Namen von "Schutz von KMUs" (siehe These 5) ist dies dann auch in vielen Bereichen gelungen. Da konnten sich die Umweltverbände auf den Kopf stellen, da nützten keine Studien und auch keine Warnungen nationaler Umweltministerien, dass diese Daten nicht ausreichen würden für die Zwecke von REACH. Der Industrie wurde schlichtweg die Kompetenz für diese Bereiche zugeschrieben, ob sie sie hatte, oder nicht.

Auf der anderen Seite standen die Umweltverbände, deren höchste Priorität ein wirksamer und möglichst weitgehender Ersatz von Hochrisikostoffen durch sicherere Alternativen im Rahmen der Zulassung war. Wenn es nach der Industrie gegangen wäre, so hätte es die Zulassung gar nicht geben dürfen. Während in den meisten Bereichen REACH im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens abgeschwächt wurde, so gelang es doch den Umweltverbänden,

die Zulassung nicht nur zu erhalten, sondern auch noch ein wenig zu stärken. Hier hatten die Umweltverbände ihre vermeintliche Kernkompetenz, während die Kompetenz der chemischen Industrie in Bezug auf die Substitution von besonders besorgniserregenden Stoffen offenbar nicht sehr hoch eingeschätzt wurde.

### **8. Wenn nichts anderes geht - verzögern geht immer**

Wenn man etwas nicht mehr komplett aufhalten kann, so lässt es sich doch stets herauszögern, sei es um seine Opposition besser vorzubereiten oder um in der Zwischenzeit weitere Bündnispartner zu gewinnen. Nach der Veröffentlichung der ADL-Studien und der deutlichen Abschwächung des Gesetzesentwurfs nach der Internetkonsultation im Sommer 2003 hatte die Industrie mächtig Aufwind bekommen. Die Zeit lief für sie - Schröder, Chirac und Blair warnten im September 2003 vor den Wettbewerbsfolgen durch REACH und forderten im Namen des Bürokratieabbaus und der Wettbewerbsfähigkeit erhebliche Änderungen. Im Oktober 2003 hatten die europäischen Staatschefs keine Einwände, als Silvio Berlusconi mit einem Handstreich den bis dahin zuständigen Umweltrat entmachtete und die Kompetenz für REACH dem Wettbewerbsrat übertrug. Statt der Umweltminister waren nun die Industrieminister zuständig. Schließlich ging es nun primär um den Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit der Chemieindustrie, nicht mehr so sehr um Gesundheits- und Umweltschutz. Also bloß keine Eile mit REACH, jeder Monat brachte eine weitere Erosion mit sich!

Eine besonders unselige Rolle als verlängerter Arm der Chemieindustrie bei diesem Spiel auf Zeit spielte dabei die europäische Volkspartei (EVP-ED). Eine erste Lesung am Ende der Legislaturperiode 1999-2004 wurde durch das Schaffen eines unbegründeten Kompetenzkonflikts zwischen verschiedenen Ausschüssen im Europäischen Parlament erreicht. Nicht nur sollte damit die heikle Frage um die richtige zukünftige Chemiepolitik aus dem Europawahlkampf 2004 gehalten werden, sondern man spekulierte auch auf eine industriefreundlichere Mehrheit im neuen Parlament nach der Erweiterung um zehn zentral-, ost- und südeuropäische Länder, bei denen Umweltschutz vermeintlich nicht so groß geschrieben wurde. Damit war der parlamentarische Prozess über ein Jahr auf Eis gelegt.

Da die Industrie auch Ende 2004 ihre internen Probleme noch nicht gelöst hatte (siehe These 7) erbat sie sich erneut mehr Zeit. Entsprechend versuchten Abgeordnete der europäischen Volkspartei den Beginn der ersten Lesung durch Verschiebung der öffentlichen Anhörung, die inoffiziell als Startschuss galt, hinauszuzögern, und später die Abstimmung im federführenden Ausschuss durch überlange Fristen in zwei wichtigen Stellung nehmenden Ausschüssen zu verschieben - jedes Mal mit Erfolg. Trauriger Höhepunkt war dann im Oktober 2005 - Schwarz-Rot hatte gerade Rot-Grün abgelöst. Die Industrie war mit der anstehenden Einigung im Rat als auch im Parlament trotz aller

erreichten Abschwächungen immer noch nicht zufrieden. Im Ministerrat versuchte Frau Merkel die Vollbremse, und im Parlament forderten führende deutsche Europaabgeordnete eine weitere Verschiebung der jeweiligen Einigungen. Die neue deutsche Regierung brauche mehr Zeit zur Beratung - hieß es. Die englische Ratspräsidentschaft musste neben Konzessionen in der Sache einen Sonderrat aus dem Hut zaubern um den Deutschen einerseits mehr Zeit zu geben, andererseits aber eine Einigung zu retten.

### **9. Der Lobbykampf um REACH ist noch lange nicht vorbei**

REACH wird als eines der komplexesten und kontroversesten Gesetzesvorhaben in der EU-Geschichte angesehen. So verwundert es nicht, dass in klassischer Weise des politischen Kompromisses Problembereiche entweder bewusst vage gehalten sind, oder deren Lösung in die Zukunft verschoben wurden. "Der Teufel liegt im Detail" - und von denen gibt es sehr viele bei REACH. Nach zehnjährigem Ringen um das zukünftige Chemierecht sind wir noch kein bisschen besser gegen gefährliche Chemikalien geschützt - die eigentliche Umsetzung von REACH steht noch bevor. Somit ist die Lobbyarbeit an REACH noch lange nicht vorbei. Der große Unterschied jedoch ist, dass jetzt die öffentliche Aufmerksamkeit fehlt. Inhaltliche Fragen werden nicht mehr auf der politischen Bühne ausgefochten, sondern in technischen Gremien. Und die Umweltverbände haben im Gegensatz zur Industrie nicht die Ressourcen, in diesen Gremien an den vielen Detailfragen, die entscheidend sein können für die zukünftige Wirksamkeit von REACH, ebenso intensiv mitzuarbeiten wie im politischen Prozess. Die zukünftige Umsetzung von REACH ist nicht weniger wichtig als dessen Verabschiedung - aber die Rahmenbedingungen sind zugunsten der Interessen der chemischen Industrie verschoben.

### **10. Kontrollen und Gegengewichte schaffen**

In der Umsetzungsphase von REACH kommt neben der Agentur vor allem der Europäischen Kommission eine Schlüsselrolle zu. Sie ist zuständig für die Auslegung der Vorschriften, sie muss alle wesentlichen Entscheidungen treffen. Innerhalb der Kommission sind zwei Generaldirektionen (GD) zuständig: die GD Unternehmen und Industrie und die GD Umwelt. Doch diese beiden gelten allgemein als untereinander völlig zerstritten, was die Umsetzung nicht gerade erleichtert. Zudem hat die GD Unternehmen und Industrie schon früh die Bedeutung der Umsetzung von REACH erkannt und entsprechende Ressourcen durch die Schaffung einer eigenen 34 Personen starken REACH-Abteilung zusätzlich zur 22 Personen starken Chemieabteilung geschaffen. Hingegen müssen in der GD Umwelt 22 Personen den gesamten Chemiebereich inklusive REACH abdecken. Die Industrieverbände sehen ihre Interessen also mehr als doppelt so stark innerhalb der Verwaltung vertreten als die Umweltverbände. Dies ist bestenfalls ein personalpolitisches Versagen der GD Umwelt,

schlimmerenfalls ein bewusstes Kleinhalten der Umweltinteressen innerhalb der EU-Verwaltung.

Bei einem solchen Ungleichgewicht wäre es von besonderer Wichtigkeit, mehr Transparenz zu schaffen über die Arbeit professioneller Lobbyisten. Doch statt eines verpflichtenden Lobbyregisters mit klaren und vergleichbaren Regeln zur Offenlegung der verwendeten Ressourcen hat sich die Europäische Kommission im Juni 2008 nur zu einem freiwilligen Register mit inkonsistenten Regeln zur finanziellen Offenlegung durchgerungen. Und statt Lobbyisten werden Lobbyorganisationen registriert. 2 Monate nach seiner Verabschiedung sind 274 Verbände registriert - bei einer geschätzten Zahl von 15.000 Lobbyisten in Brüssel. Darunter kein einziger Chemieverband, kein Umweltverband, keine der führenden "consultancies" ...

Bei der Umsetzung von REACH spielt das Parlament nur noch eine Nebenrolle. Abgesehen vom Budgetrecht hat es ein effektives Kontrollrecht lediglich dort, wo das Gesetz verändert oder ergänzt werden soll. Dies ist bei REACH an verschiedenen Stellen vorgesehen und kann durchaus von hoher Bedeutung sein. Also gelte es auch hier, mehr Transparenz in die Lobbyarbeit zu bringen. Neben einem verpflichtenden Register mit den Namen aller Lobbyisten mit klarer und konsistenter Offenlegung der verwendeten Ressourcen würde es zu einer erheblichen Verbesserung der Transparenz führen, wenn sämtliche Forderungen, die von professionellen Lobbyisten an Abgeordnete oder Fraktionsmitarbeiter herangetragen werden in einem öffentlich zugänglichen Register in Echtzeit archiviert würden. Aber dies ist kaum zu erwarten in einem Parlament, in dem nicht nur im Plenum die Konservativen die größte Fraktion stellen, sondern auch in einer zusehends politisierten Verwaltung die entscheidenden Zügel in der Hand haben.

# Gegenstrategien zum Lobbyismus

## Leitfragen

Ulrich Müller (LobbyControl e.V)

Zwei Vorbemerkungen:

a) Ich finde den Begriff „Anti-Lobby-Organisationen“ nicht treffend, ich würde eher von lobbykritischen Organisationen sprechen. Wir wollen dem Lobbyismus Schranken setzen, Missstände bekämpfen und Demokratie im Sinne der breiten Beteiligung der Bevölkerung fördern.

b) Ich teile den negativen Grundton der Leitfragen nicht. In der Lobby-Debatte tut sich einiges. Ich war erstaunt, dass die Leitfragen gar nicht nach bestehenden Gegenstrategien fragen, sondern gleich mit deren angeblichen Scheitern einsetzen.

*Warum haben Anti-Lobby-Organisationen nicht so einen großen Erfolg? Was machen sie falsch?*

Ich erlebe die Arbeit von LobbyControl oder der europaweiten Alliance for Lobby Transparency and Ethics Regulation nicht als erfolglos. Es gibt sicher auch mal Fehleinschätzungen oder Aktionen, die nicht so gut laufen. Aber der Hauptfaktor sind begrenzte Ressourcen – gegenüber starken Beharrungskräften seitens der Lobbyisten und vielfach auch der Politik. Dennoch haben wir mit wenig Mitteln einiges angestoßen. (Ohne dies hier angesichts der kurzen Zeit umfassend leisten zu können: man müsste die Auseinandersetzungen um Lobbyismus in einem breiteren Kontext betrachten. Dazu würde die Veränderung der Politik selbst gehören wie die Verlagerung von Entscheidungen in informelle Gremien, eine stärkere Ökonomisierung der Gesellschaft oder auch die Schnelllebigkeit der Medien.)

*Warum hat das Thema Lobbyismus in Öffentlichkeit, Wissenschaft und Parlament so wenig Resonanz?*

In der Öffentlichkeit hat das Thema Lobbyismus in den letzten Jahren aus meiner Sicht deutlich an Relevanz gewonnen. Ich sehe das Bild nicht so düster. In der Politik bewegt sich nur langsam etwas, das mag in Deutschland teilweise mit der großen Koalition zu tun haben und generell damit, dass manche lobbykritischen Themen auch für die Politiker und Parteien selbst unangenehm sind (z.B. die Debatte über Wechsel aus der Politik in Lobby-Tätigkeiten).

*Warum sind Lobbyisten ihren Kritikern "überlegen"?*

Ich teile die Grundthese nicht – höchstens in dem Sinne, dass Lobbyisten meist mehr Ressourcen haben und häufig (auch infolgedessen) besseren Zugang zur Politik.

*Beschreiben Wissenschaftler den Komplex Lobbyismus ausreichend oder versagen sie analytisch? Wenn ja, warum?*

Die Wissenschaft ist ein weites Feld, in dem es sowohl sehr interessante Beiträge gibt als auch verkürzte Analysen. Hinderlich erscheinen manchmal simple Pluralismus-Annahmen oder Annahmen über Lobbyismus als Tausch von Informationen, die Machtungleichgewichte, die Interessengeleitetheit von Informationen und problematische Lobby-Methoden nicht ausreichend berücksichtigen. Für die Wissenschaft könnte gerade im Bereich Lobbyismus eine stärkere Aneignung investigativer Methoden interessant sein.

*Welche Strategien können den Handlungsspielraum der lobbykritischen Initiativen erweitern?*

- a) hinsichtlich der Analyse*
- b) hinsichtlich der Öffentlichkeit*
- c) in Bezug auf ihre eigenen Konzeptionen*
- d) gegenüber dem Parlament*

Generell ist für uns eine Mischung aus Recherche und Kampagnenarbeit wichtig – aber ausführlicher können wir darüber ja in Berlin diskutieren ;-) )

*Woran scheiterte die Strategieentwicklung bisher?*

Ich sehe kein pauschales Scheitern.

*Fehlt den Anti-Lobby-Organisationen die Kompetenz? Gibt es ähnliche Schwächen wie bei anderen Organisationen, wie z.B. attac?*

Nein, lobbykritischen Organisationen fehlt nicht die Kompetenz. Allerdings kann LobbyControl als kleine Organisation nicht in allen Themenbereichen gleich tief eingearbeitet sein. D.h. wir müssen Schwerpunkte setzen.

**William Dinan (University of Strathclyde)**

*Warum haben Anti-Lobby-Organisationen nicht so einen großen Erfolg? Was machen sie falsch?*

Das hängt davon ab, wie man Erfolg definiert und was man unter Anti-Lobbying versteht. Ich würde diejenigen, die für mehr Transparenz kämpfen, nicht als Anti-Lobbyisten bezeichnen,

da viele selber Vollzeit-Lobbyisten sind. Der entscheidende Unterschied ist, dass einige Lobbyisten offen, transparent und verantwortlich handeln, ein Großteil von Lobbyisten – vornehmlich solche, die Wirtschaftsinteressen vertreten - diese Offenheit jedoch scheuen und lieber im Verborgenen arbeiten.

Das größte Problem für diejenigen, die für mehr Offenheit und Transparenz eintreten, sind mächtige Akteure, die versuchen diese Bestrebungen zu verhindern. Würden die Forderungen der Initiativen für mehr Transparenz erfüllt, wäre dies das Ende des bisherigen Verhältnisses zwischen Offiziellen, Gewählten und Lobbyisten.

*Warum hat das Thema Lobbyismus in Öffentlichkeit, Wissenschaft und Parlament so wenig Resonanz?*

Das Thema erscheint abstrakt und geheimnisvoll. Die Medien berichten generell wenig über Regulierung. Sie sind eher an Skandalen interessiert als an Debatten über die Grundsätze von Interessenvertretung in der gegenwärtigen Demokratie. Es gibt durchaus viel Forschung zum Thema Lobbyismus. Allerdings beschäftigt sich diese oft auf der Mikroebene mit den Details von einzelnen Politikfeldern und ignoriert meist die demokratische Bedeutung von Lobbyismus und die weiterreichenden Fragen.

*Warum sind Lobbyisten ihren Kritikern "überlegen"?*

Es gibt je nach politischer Kultur verschiedene Gründe. In den USA z.B. ist die Verbindung zwischen der Kampagnenfinanzierung und Lobbyismus besonders problematisch. In jedem Fall profitiert die Wirtschaftslobby in den meisten liberalen Demokratien von der wirtschaftsfreundlichen Grundhaltung der politischen Entscheider.

*Beschreiben Wissenschaftler den Komplex Lobbyismus ausreichend oder versagen sie analytisch? Wenn ja, warum?*

Das ist unterschiedlich und man sollte Generalisierungen vermeiden. Ich würde mehr kritische Forschung über Lobbyismus begrüßen, aber sie ist auch schwierig in der Durchführung. Man benötigt für detaillierte empirische Forschung Zugang zu den Lobbyisten und – wie bereits gesagt – die Aktivitäten finden im Verborgenen statt. Analytisch wurden nach meinem Ermessen durch die Sozialwissenschaften ausreichende Konzepte und Instrumente entwickelt, um das Phänomen Lobbyismus zu erfassen. Es gibt lediglich einen Mangel an qualitativen und aktuellen Belegen.

*Welche Strategien können den Handlungsspielraum der lobbykritischen Initiativen erweitern?*

- a) hinsichtlich der Analyse*
- b) hinsichtlich der Öffentlichkeit*
- c) in Bezug auf ihre eigenen Konzeptionen*
- d) gegenüber dem Parlament*

Ich denke, die Fragen sind bereits durch die vorhergehenden Antworten geklärt, außer Frage d). Die Argumente für mehr Transparenz richten sich weniger an das Parlament als an die Regierung und die Verwaltung. Diejenigen, die mehr Transparenz fordern, arbeiten jedoch mit den gewählten Repräsentanten zusammen, um ihren Argumenten Gehör zu verschaffen, auch wenn die Entscheidungen an anderer Stelle fallen. Es gibt nur ein begrenztes Maß an Druck, der auf diesem Weg ausgeübt werden kann.

*Woran scheiterte die Strategieentwicklung bisher?*

Hinsichtlich der Strategieentwicklung hat sich das Umfeld in den letzten zehn Jahren dramatisch verändert. In den 1990er Jahren war das Thema Transparenz im Lobbyismus kaum ein öffentliches Thema. Heute gibt es eine Debatte auf europäischer Ebene, und ebenso Untersuchungsausschüsse und ein anhaltendes Interesse in verschiedenen Ländern der EU. Außerdem versuchen verschiedene Akteure der Zivilgesellschaft mittels Kampagnen Druck aufzubauen, um in den kommenden Jahren neue Regulierungen durchzusetzen. Es sind also durchaus Entwicklungen in diesem Bereich festzustellen. Man muss jedoch abwarten, wie lange es dauert, bis diese Bemühungen in der Politik Niederschlag finden.

*Fehlt den Anti-Lobby-Organisationen die Kompetenz? Gibt es ähnliche Schwächen wie bei anderen Organisationen, wie z.B. attac?*

Nein. Diejenigen, die sich für mehr Transparenz einsetzen gehören zu den engagiertesten, kreativsten und professionellsten Kampagnenführern, die ich bis jetzt kennen gelernt habe. Das Hauptproblem ist, dass viele, die mit professioneller Politik beschäftigt sind, die vorgebrachten Argumente nicht hören wollen und zu viele Schwierigkeiten bei der praktischen Antwort auf die Agenda der Transparenzaktivisten sehen.

***Jorgo Riss (Greenpeace European Unit)***

*Warum haben Anti-Lobby-Organisationen nicht so einen großen Erfolg? Was machen sie falsch?*

Sie haben keine Vollzeit Anti-Lobby Lobbyisten.

*Warum hat das Thema Lobbyismus in Öffentlichkeit, Wissenschaft und Parlament so wenig Resonanz?*

Öffentliches und Medieninteresse nimmt stetig zu, aber immer noch braucht es grosse Skandale, um Aufmerksamkeit für die weniger spektakuläre aber systematische Korruption des EU Politikprozesses zu gewinnen.

*Warum sind Lobbyisten ihren Kritikern "überlegen"?*

Solange es keine öffentliche Debatte gibt, brauchen sie keine Rechenschaft ablegen und können ohne öffentliche Aufmerksamkeit handeln.

*Beschreiben Wissenschaftler den Komplex Lobbyismus ausreichend oder versagen sie analytisch? Wenn ja, warum?*

Wissenschaftler beschreiben in der Regel das generelle Problem ausreichend, haben aber keine objektiven Daten, sondern nur anekdotische Erfahrung aus zweiter Hand, über die Lobbypraxis.

*Fehlt den Anti-Lobby-Organisationen die Kompetenz? Gibt es ähnliche Schwächen wie bei anderen Organisationen, wie z.B. attac?*

In der Regel sind sie kompetent in der Recherche, aber haben zu wenig Personal um ihre Positionen effektive im politischen Prozess vorzubringen.

## **Lobbyregister, Ehrenkodex & Co. – Wege zu mehr Transparenz, Samstag, 20. September 16:15 Uhr – 18:15 Uhr**

### **Cornelia Yzer (Verband forschender Arzneimittelhersteller)**

*Die Zahl der Lobbyisten und Interessenvertreter nimmt in der Berliner Republik beständig zu. Was bedeutet dies für den politischen Betrieb? Wie sehen Sie die Legitimationsbasis von Lobbyisten – etwa bei der Formulierung von Gesetzen?*

Die stetig wachsende Zahl von Interessenvertretungen ist das Spiegelbild einer immer stärker ausdifferenzierten Gesellschaft. Insofern wird die Zahl der Interessenvertretungen in den nächsten Jahren weiter ansteigen. In einer pluralistischen Gesellschaft mit unzähligen, zum Teil widerstrebenden Interessen ist es nicht nur legitim sondern auch notwendig, dass diese Interessen artikuliert werden.

*Brauchen wir ein obligatorisches Lobbyregister? Wenn ja: Welche Informationen sollten darin enthalten sein, die über die bestehende Lobbyliste des Bundestages hinausgehen? Welche Wirkung hat solch ein Register o h n e die Kopplung an einen verbindlichen Verhaltens-Kodex von Lobbyisten?*

Für legitime Interessenvertretung, also Lobbyismus, wie sie beispielsweise durch Verbände wahrgenommen wird, muss es klare Spielregeln und Grenzen geben. Oberstes Gebot ist dabei Transparenz: Wer etwas will, muss sagen, wer er ist und woher er kommt. Das Lobbyregister des Bundestages umfasst zurzeit Interessenvertreter aus NGOs, Sozial-, Industrieverbänden und Gewerkschaften. Daneben gibt es auf dem Feld der Interessenvertretung mindestens ebenso viele Lobbyisten, die für professionelle Beratungsunternehmen (Agenturen, Consultants), Unternehmensrepräsentanzen oder Rechtsanwaltskanzleien tätig sind. Sachgerecht wäre es, wenn auch diese Interessenvertreter sich registrieren ließen. Die Registrierung sollte verpflichtend und nicht freiwillig sein. Auf jeden Fall sollte jeder Interessenvertreter den Tätigkeitszweck und seine Finanziers offen darlegen.

*Wie müsste aus Ihrer Sicht ein wirksamer Verhaltens-Kodex zur Arbeit von Lobbyisten ausschauen?*

Aus meiner Sicht muss es auch für das Auftreten und die Handlungen eines Interessenvertreters im Einzelfall klare Spielregeln geben, also einen Verhaltens-Kodex. Es sollte ein überschaubares Regelwerk sein, Überregulierung haben wir in Deutschland schon im Übermaß! Gut vorstellen kann ich mir eine so genannte „legislative Fußspur“, die auflistet, wer bei der jeweiligen Gesetzgebung mitgewirkt hat.

*Was halten Sie von der Idee einer „Karenzzeit“ zwischen dem Wechsel vom Parlament in die Industrie? Wie müsste diese Karenzzeit geregelt werden?*

Wir brauchen die besten Kräfte aus allen beruflichen Tätigkeitsfeldern im Parlament. Schon heute lässt sich dies immer weniger gewährleisten: Wo finden Sie noch den Arbeitnehmer von der Werkbank oder den gestandenen Manager mit Führungserfahrung im Deutschen Bundestag? Eine Karenzzeit, die dann für alle ausscheidenden Abgeordneten in gleicher Weise gelten müsste – egal, ob Sie aus Verwaltung, Industrieunternehmen, Gewerkschaft oder freiberuflicher Tätigkeit kämen – würde die Durchlässigkeit weiter verringern. Dem deutschen Parlamentarismus würde das nicht gut tun. Und was würde die Karenzzeit bringen?

*Was kann man tun, um die Politik von „Leihbeamten“ und anderen Formen der Zuarbeit durch Lobbyisten unabhängiger zu machen?*

Ich halte auch einen Austausch zwischen Industrie und Verwaltung für nützlich und würde mir wünschen, dass er in beide Richtungen stärker erfolgt. Doch auch hier braucht es Transparenz. Die Ministerien sollten eine klare Richtlinie zu den Kriterien für solche Austauschmaßnahmen haben. Diese Richtlinie sollte Bestandteil aller Vereinbarungen von Ministerien sein, unter denen sie einen solchen Personalaustausch in Gang setzen. Orientiert sein sollte diese Richtlinie an den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes:

1. Transparenz, in dem externe Beschäftigte verpflichtet werden, bei allen dienstlichen Innen- und Außenkontakten auf ihren Status und die entsendende Stelle hinzuweisen.
2. Keine Wahrnehmung von Aufgaben durch die extern Beschäftigten, deren Ausübung konkrete Geschäftsinteressen der entsendenden Stelle berührt, insbesondere keine Aufsicht über die entsendende Stelle, keine Vergabe von öffentlichen Aufträgen oder Fördermitteln.
3. Selbstverständlich Verschwiegenheit: Verbot der Weitergabe vertraulicher Informationen an den Arbeitgeber (Verschwiegenheitserklärung).

*Die Lobbyarbeit wird immer professioneller. Wie können sich Vertreter (finanz)schwacher Interessen – also zum Beispiel viele Akteure der Zivilgesellschaft - unter diesen Bedingungen noch Gehör verschaffen?*

Die Vertreter „finanzschwacher“ Interessen haben schon in der Vergangenheit gezeigt, dass nicht nur ein starker finanzieller Hintergrund wichtig ist, sondern genauso intelligente Ansprache und überzeugende Argumente zum Erfolg führen. Dennoch ist es sicher in einer Zeit, in der wir mit immer mehr medialen Angeboten und Informationen überflutet werden, schwerer geworden sich und seinen Anliegen Gehör zu verschaffen. Mit wenig Geld ist man oft nicht hinreichend kampagnenfähig. Hier liegt eine große Verantwortung beim

einzelnen Abgeordneten die vielfältigen Einzelinteressen in seinen Abwägungs- und Entscheidungsprozess einzubeziehen, unabhängig davon, wie lautstark sie vorgetragen werden. Wer laut brüllt, hat deshalb nicht recht. Dies zu beherzigen ist sicher für Politiker, die unter öffentlichem Druck stehen, nicht immer leicht. Das Bemühen sehe ich aber bei vielen der oft gescholtenen Volksvertreter.

*Wie wird sich der Lobbyismus in Zukunft entwickeln?*

Der Lobbyismus in Deutschland und Europa muss transparenter werden, wenn er nicht nur legitim, sondern auch akzeptiert sein will. Wir brauchen ein verbindliches Lobbyregister und verbindliche Spielregeln. Der „Hinterzimmer-Lobbyismus“ ist doch jetzt schon eher Schauermärchen als politische Realität. Wenn in Zukunft klarer ist, wer was mit welcher Expertise macht (oder nicht), wird Interessenvertretung aus dieser vermeintlichen Grauzone herauskommen und zu einem ganz normalen Vorgang, der die Demokratie stärkt.

## **Norbert Theihs (Verband der Chemischen Industrie e.V.): Thesen und Argumente**

### **1. Thesen und Argumente**

- Politikberatung durch Unternehmen, Wirtschafts-, Verbraucher-, Umweltverbände und sonstige Interessengruppen dient dem legitimen demokratischen Interessenausgleich.
- Seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland ist dieser Interessenausgleich eingeübte politische Praxis.
- Es gibt keine Parlamentarische Demokratie, die ohne Interessenvertretung durch ihre gesellschaftlichen Gruppen auskommt.
- Seit 1972 wird beim Deutschen Bundestag zur Transparenz eine „Öffentliche Liste der registrierten Verbände und ihrer Vertreter“ geführt.
- Exekutive und Legislative sind nicht zuletzt durch die Schnelllebigkeit des Parlamentarismus auf externe Beratung angewiesen.
- Politische Prozesse funktionieren besser und führen zu besseren Ergebnissen, wenn alle gesellschaftlichen Gruppen ihr Wissen und ihre Kompetenzen aus der Praxis einbringen. Diesem Prinzip folgt die Wirtschaft, aber auch Gewerkschaften, Verbraucher- und Umweltschutzverbände.

## 2. Regeln für den Einsatz von Mitarbeitern aus Unternehmen und Verbänden

Für an Bundesbehörden ausgeliehene Mitarbeiter von Verbänden und Unternehmen müssen folgende Grundsätze gelten:

- **Transparenz:** Die Entsendung oder der Austausch von Mitarbeitern in Bundesbehörden muss transparent und öffentlich erkennbar erfolgen.
- **Erfahrungsaustausch:** Der Einsatz externer Mitarbeiter in Bundesbehörden dient dem Erfahrungsaustausch.
- **Verschwiegenheitspflicht:** Für externe Mitarbeiter beim Staat gilt während und nach ihrer Tätigkeit eine strikte Verschwiegenheitspflicht.
- **Einsatz auf Beratungsebene:** Externe Mitarbeiter sollen in beratender Tätigkeit Kompetenz und Spezialwissen einbringen. Sie sollten daher auf der Experten- und Beratungsebene eingesetzt werden, nicht jedoch auf der Entscheidungsebene.

## 3. Fazit

Solange die Entsendung von Mitarbeitern transparent und für jeden erkennbar geschieht und solange es sich um eine Mitarbeit auf Beratungs- und nicht auf Entscheidungsebene handelt, ist die Entsendung von Mitarbeitern von Unternehmen und Verbänden in Bundesbehörden nicht nur legitim, sondern sie verbessert politische Prozesse und Entscheidungen.

### **Jürgen Hogrefe (Generalbevollmächtigter EnBW)**

*Die Zahl der Lobbyisten und Interessenvertreter nimmt in der Berliner Republik beständig zu. Was bedeutet dies für den politischen Betrieb? Wie sehen die Legitimationsbasis von Lobbyisten – etwa bei der Formulierung von Gesetzen?*

Die Unternehmen haben den klaren Auftrag, an der politischen Meinungsbildung mitzuwirken. Darin unterscheiden sie sich nicht von anderen gesellschaftlichen Gruppen. Die Unternehmen vertreten zwar ihre Eigeninteressen, aber nur indem diese klar und transparent – und im Normalfall auch in Konkurrenz zu anderen Anliegen - kommuniziert werden, wird die Politik in die Lage versetzt, eine Abwägung zu treffen. Sie kann entscheiden, was für die Allgemeinheit nützlich ist und was nicht. Die Interessen der

Unternehmen und die der Gesellschaft müssen sich nicht per se unterscheiden. Es hat sich inzwischen herumgesprochen, dass es einem Land nur dann gut geht, wenn auch seine Unternehmen florieren. Die Grenze zu finden, wo der Eigennutz ins Schädliche für Dritte umschlägt, ist Aufgabe der Politik wie auch der gesamten gesellschaftlichen Debatte. Sie kann aber nicht unter Ausschluss der Betroffenen geführt werden.

Gute Gesetze können nur zustande kommen, wenn diejenigen, die in der Praxis stehen und die Gesetze später umsetzen müssen, gehört werden und erläutern können, was die Gesetzesvorhaben später bewirken werden. Ein Gesetzesdiktat ohne Anhörung der Betroffenen muss in einer hochkomplexen Gesellschaft zwangsläufig zu Murks führen. Demokratie heißt Partizipation, heißt Teilnahme an politischen Prozessen. Durch eine möglichst umfassende Partizipation kommt das Für und Wider eines Vorhabens aus vielen Blickwinkeln auf den Tisch, denn beteiligt werden ja nicht nur Unternehmen und Unternehmensverbände, sondern auch sozial-karitative Organisationen, Bürgergruppen, Umweltverbände, Verbraucherorganisationen und so weiter. Dadurch kann eine gründliche Abwägung der möglichen Folgen vorgenommen werden.

Eine wachsende Anzahl von Lobbyisten und Interessenvertreter ist daher gesehen erst einmal positiv. Denn es bedeutet, dass sich mehr Unternehmen und mehr gesellschaftliche Gruppen dieser Aufgabe bewusst werden. Wichtig sind dabei Transparenz und klare Spielregeln.

*Brauchen wir ein obligatorisches Lobbyregister? Wenn ja: Welche Informationen sollten darin enthalten sein, die über die bestehende Lobbyliste des Bundestages hinausgehen? Welche Wirkung hat solch ein Register o h n e die Kopplung an einen verbindlichen Verhaltens-Kodex von Lobbyisten?*

Wir brauchen eine Entmystifizierung der Lobbyarbeit. In der Öffentlichkeit herrscht immer noch das Zerrbild des Lobbyismus als dunkles Geschäft in schmierigen Hinterzimmern mit wechselseitiger Vorteilsnahme der Beteiligten zu Lasten Dritter. Das ist in etwa so als wolle man den Banküberfall zum Normalfall des Kreditwesens erklären.

Deshalb unterstütze ich als Verantwortlicher für die politische Kommunikation der EnBW Maßnahmen, die Transparenz herstellen und für klare Spielregeln sorgen. Dazu gehört ein Code of Conduct: Einen Kodex mit freiwillige Leitlinien für ein gutes und ethisch verantwortungsvolles Lobbying.

In diesen Zusammenhang gehört auch die Einrichtung eines Registers für Interessenvertreter. Die EU-Kommission hat ein solches Register im Juni in Betrieb genommen. Bei der Registrierung müssen die Lobbyisten angeben, wer sie sind, welche Ziele und Aufgaben sie verfolgen und welche Politikbereiche für sie von besonderem Interesse sind. Zudem müssen sie Finanzinformationen offenlegen und bei Lobbyarbeit im Auftrag von Dritten die Namen der

Auftraggeber nennen. Wer sich im Register einträgt, muss zudem einem Verhaltenskodex zustimmen. Auch das EU-Parlament hat die Einrichtung eines solchen Registers bereits beschlossen.

Wichtig ist, dass ein solches Register für alle gilt: Für Unternehmen, Agenturen, Kanzleien ebenso wie für Gewerkschaften, Verbände, Nichtregierungsorganisationen wie zum Beispiel Umweltgruppen, die im Übrigen heute oft das wirkungsvollere und schlagkräftigste Lobbying betreiben.

*Welche Auswirkungen hat(te) aus Ihrer Sicht der Bericht des Bundesrechnungshofs zur Arbeit der Lobbyisten in den Ministerien?*

Grundsätzlich ist es eine gute Idee, den Austausch von Mitarbeitern zwischen Ministerien, Verbänden – auch die der Zivilgesellschaft – und Unternehmen zu fördern. Dies kann das wechselseitige Verständnis nur fördern. Nicht akzeptabel ist es, wenn beispielsweise Mitarbeiter von Unternehmen im Ministerium an Gesetzen und Verordnungen mitwirken, die ihr eigenes Unternehmen betreffen. Wenn dies der Fall gewesen sein sollte, müssten hier wirksame Spielregeln her.

*Wie bewerten Sie die administrative Reaktion des BMI und die (geplanten) Richtlinien der Fraktionen im Deutschen Bundestag?*

Die Verwaltungsvorschrift für externe Mitarbeiter, die das Bundeskabinett am 18. Juni erlassen hat, behebt die vorhandenen Mängel. Sie stellt klar, dass auch Mitarbeiter von bundeseigenen Unternehmen und von Zuwendungsempfängern des Bundes als externe Mitarbeiter zu betrachten sind. Mehr als 60% der sogenannten „Leihbeamten“ kamen aus diesem Bereich. Sie regelt, dass externe Mitarbeiter nicht an Gesetzen und anderen Rechtsakten mitwirken dürfen und dass sie keine Leitungsfunktionen übernehmen dürfen. Unternehmen und Institutionen, zu denen die jeweilige Bundesinstitution in den letzten zwei Jahren Geschäftsbeziehungen hatte, dürfen keine Mitarbeiter entsenden. Die externen Mitarbeiter dürfen sich weder nach innen noch nach außen als Ministeriumsmitarbeiter ausgeben und die Bundesregierung erstattet dem Parlament halbjährlich einen detaillierten Bericht über externe Mitarbeiter.

Zu den zwei wesentlichen Streitpunkten, die noch verblieben sind:

Aus meiner Sicht spricht nichts dagegen, dass der Bericht der Bundesregierung auch im Internet veröffentlicht wird und somit der allgemeinen Öffentlichkeit zugänglich gemacht wird. Das sorgt im Gegenteil für mehr Vertrauen.

Umgekehrt spricht nichts dagegen, dass sich ein Ministerium gezielt einen Mitarbeiter aus einem Unternehmen, einem Verband oder einer wissenschaftlichen Institut per Zeitvertrag „einkauft“, um an einem Gesetz mitzuwirken. Dies unter der Voraussetzung, dass das

Arbeitsverhältnis zum Unternehmen in dieser Zeit ruht und das Ministerium selbst die Lohnkosten bezahlt. Auf diese Weise kann sinnvolle und notwendige Expertise beschafft werden. Dass dies öffentlich und transparent geschehen muss, versteht sich von selbst.

*Wie müsste aus Ihrer Sicht ein wirksamer Verhaltens-Kodex zur Arbeit von Lobbyisten ausschauen?*

Darin festzuschreiben wäre etwa die Integrität der Lobbymaßnahmen: Wahrhaftigkeit, der verantwortungsvolle Umgang mit Daten und Fakten; Konsistenz: Tun, was man sagt, sagen, was man tut; Transparenz: Lobbyziele und politische Positionen offenlegen; Partizipation: Diskussion der Unternehmensziele und –maßnahmen mit den Stakeholdern: also den Anteilseignern, Kunden, Lieferanten, den gesellschaftlichen Gruppen.

Und es wäre auch zu definieren, was unzulässig ist, nämlich alles, was der Integrität zuwiderläuft: Die Gründung und Unterstützung von getarnten Interessenorganisationen zum Beispiel oder die verdeckte Finanzierung von Organisationen, damit sie sich für bestimmte Interessen stark machen, verdeckte Spenden an Politiker oder Parteien und dergleichen mehr.

*Was halten Sie von der Idee einer „Karenzzeit“ zwischen dem Wechsel vom Parlament in die Industrie? Wie müsste diese Karenzzeit geregelt werden?*

Wir wollen Politiker, die über eine gestandene Lebens- und Berufserfahrung verfügen. Durchlässigkeit zwischen den Sphären der Politik, der Wirtschaft und den Non-Profit-Organisationen ist im höchsten Maße wünschenswert. Erfahrung in vielen Berufsfeldern fördert den Sachverstand und die Qualität der Gesetzgebung. Die Alternative wäre ein lebenslanges Berufspolitikertum und ein Beamtenparlament.

Ein Wechsel eines politischen Entscheidungsträgers ist vor allem dann problematisch, wenn er unmittelbar in eine Branche wechselt, für die er zuvor an politisch entscheidender Stelle zuständig war. In solchen Fällen wäre eine „Cooling off“-Phase – eine Karenzzeit – wünschenswert. Über die Länge einer solchen Phase muss man diskutieren.

Und warum nur zur Industrie? Ist es zulässiger, wenn ein ehemaliger Staatssekretär des Umweltministeriums als Geschäftsführer zu einem Umweltverband wechselt und dort seine intensiven Kontakte ins Ministerium für seinen neuen Arbeitgeber nutzt?

*Was kann man tun, um die Politik von „Leihbeamten“ und anderen Formen der Zuarbeit durch Lobbyisten unabhängiger zu machen?*

Parlament und Ministerien müssen so gut ausgestattet sein, dass sie im ausreichenden Maß auf Expertenwissen zugreifen können.

Aber es ist naiv anzunehmen, dass dadurch die Rolle des Lobbyings gemindert würde. In einer hochkomplexen Welt müssen Gesetze unter Teilhabe der Betroffenen entwickelt werden.

Nur so ist für die Politik abschätzbar, welche Auswirkungen eine Maßnahme haben wird. Ein Beispiel: Wenn die Politik eine bessere Integration der Erneuerbaren Energien in die Stromnetze möchte, dann muss sie mit den Netzbetreibern und den Anlagenbetreibern diskutieren, wie sinnvolle Regeln hierfür aussehen könnten und was die Ideen, die in den Ministerien oder von Gutachtern geboren wurden, in der Praxis bewirken. Will die Politik, dass Windkraft zukünftig stärker auf See also Offshore produziert wird, muss sie mit den Herstellern und Betreibern von Windkraftanlagen reden, welche politischen Rahmenbedingungen hierfür nötig sind.

*Die Lobbyarbeit wird immer professioneller. Wie können sich Vertreter (finanz)schwacher Interessen – also zum Beispiel viele Akteure der Zivilgesellschaft - unter diesen Bedingungen noch Gehör verschaffen?*

Die Wirtschaft mag in toto über höhere personelle und finanzielle Ressourcen verfügen. Ihren Zielen, Motiven und Methoden begegnet man jedoch mit großem Misstrauen.

Lobbyorganisationen aus dem gesellschaftlichen Bereich – Umweltverbände, Verbraucherverbände, sozial-karitative Organisationen – genießen demgegenüber über einen hohen Vorsprung an Sympathie und angenommener Glaubwürdigkeit und auch über eine höhere Öffentlichkeitswirkung. Dabei verfügen sie inzwischen auch über große Budgets, einen nennenswerten Stab von Lobbyisten und politischen Analysten und sind sehr gut mit wissenschaftlichen Institutionen vernetzt.

Die politischen Erfolge der Verbände in den letzten Jahren sprechen im Übrigen für sich. Ihr Einfluss wird generell unterschätzt. Ich plädiere sehr dafür, dass sie sich den gleichen Spielregeln unterwerfen müssen, wie die Wirtschaftsunternehmen und -verbände

*Wie wird sich der Lobbyismus in Zukunft entwickeln?*

Die EnBW begreift Lobbying in einem umfassenden Sinne: Nämlich als Dialog mit der Politik, mit Medien, mit Wissenschaftlern und mit Vertretern gesellschaftlicher Gruppen – von den Kirchen über die Umweltverbände bis zu den Gewerkschaften – mit Kunst und Kultur. Wir haben wie viele andere Unternehmen begriffen, dass wir gesellschaftliche Verantwortung tragen. Das drückt sich nicht nur in schönen Worten aus, sondern in der Entwicklung von vielfältigen Regeln: Ganz wesentlich etwa in den Regelwerken der **Corporate Governance** – der guten Unternehmensführung und -überwachung, die für ein börsennotiertes Unternehmen verbindlich sind.

Sehr viele Unternehmen – wir gehören dazu – bekennen sich aktiv zu ihrer **Corporate Social Responsibility**. Hinter diesem Begriff stehen umfangreiche Konzepte, auf freiwilliger Basis soziale Belange und solche der Nachhaltigkeit und des Umweltschutzes in die Arbeit des Unternehmens zu integrieren. Um das zu gewährleisten, werden verantwortliche Mitarbeiter

eingestellt, Strukturen geschaffen und Abläufe definiert, die sehr häufig durch externe Gutachter zertifiziert werden. Eine umfangreiche Berichterstattung etwa über Nachhaltigkeitsberichte gehört dazu. Das Lobbying fügt sich in diese Konzepte und Strukturen ein.

„Dialog“ bedeutet, dass es sich bei all dem um keine argumentative Einbahnstraße handelt. Ein verantwortungsvolles Lobbying sorgt dafür, dass die Sichtweisen der anderen Diskursteilnehmer im Unternehmen ankommen und wahrgenommen werden. Dieser Prozess führt dazu, dass sich das Unternehmen selbst im stetigen Wandel befindet, weil es Schwachstellen erkennt und behebt und Stärken weiter entwickelt.

Ich bin überzeugt davon, dass sich Lobbyismus generell genau in diese Richtung entwickeln muss und wird. Er wird so keine schrumpfende sondern eine wachsende Rolle bei der Meinungsbildung im politischen Raum einnehmen. Er kann und muss sich mit seinem Denken und Handeln einer kritischen Öffentlichkeit stellen und sich allgemein akzeptierten Spielregeln unterwerfen.

**Michael Hartmann (MdB, SPD)**

*Die Zahl der Lobbyisten und Interessenvertreter nimmt in der Berliner Republik beständig zu. Was bedeutet dies für den politischen Betrieb? Wie sehen die Legitimationsbasis von Lobbyisten – etwa bei der Formulierung von Gesetzen?*

In einer komplexen Gesellschaft müssen sich die höchst unterschiedlichen Interessen – ganz gleich welcher Art – artikulieren können. Das muss allerdings transparent geschehen. Die Gesetze macht das Parlament. Deshalb dürfen diesem keine Mogelpackungen, die in Wirklichkeit aus der Feder anderer stammen, untergejubelt werden. Wo auch nur die Gefahr eines Verlusts in die Neutralität staatlichen Handelns entsteht, muss daher jeglicher Einflussnahme unterbunden werden. Ansonsten ist es Aufgabe eines selbstbewussten Parlaments mit Lobbyismus souverän und am Staatswohl orientiert umzugehen.

*Brauchen wir ein obligatorisches Lobbyregister? Wenn ja: Welche Informationen sollten darin enthalten sein, die über die bestehende Lobbyliste des Bundestages hinausgehen? Welche Wirkung hat solch ein Register o h n e die Kopplung an einen verbindlichen Verhaltens-Kodex von Lobbyisten?*

Ich unterstütze die Initiative meiner Kollegen Christian Lange und Peter Friedrich ein Lobbyregister im Deutschen Bundestag einzuführen, das vor allem die Finanzierungsquellen, der bei Anhörungen zugelassenen Institutionen transparent macht. Transparenz beschränkt das Agieren von Lobbyisten. Denn eine drohende öffentliche Debatte schreckt ab.

*Welche Auswirkungen hat(te) aus Ihrer Sicht der Bericht des Bundesrechnungshofs zur Arbeit der Lobbyisten in den Ministerien?*

Sie werden vorsichtiger werden und sie werden sich da und dort zurückziehen. Sie werden aber auch gleichzeitig nach Um- und Auswegen suchen, um ministeriales Handeln weiterhin zu beeinflussen. Die Vorlage des Bundesinnenministeriums wird ihren Einfluss außerdem einschränken, wenn auch nicht zur Genüge.

*Wie bewerten Sie die administrative Reaktion des BMI und die (geplanten) Richtlinien der Fraktionen im Deutschen Bundestag?*

Zu den Fraktionsrichtlinien lässt sich noch nichts Konkretes aussagen. Die Vorlage des BMI weist in die richtige Richtung, ist aber bei weitem noch nicht ausreichend, da nicht vollständige Transparenz geschaffen wird, nur die gewerbliche Wirtschaft erfasst wird und nicht sämtliche Forderungen des Bundesrechnungshofs erfüllt werden.

*Wie müsste aus Ihrer Sicht ein wirksamer Verhaltens-Kodex zur Arbeit von Lobbyisten ausschauen?*

Ich habe in meinem Entwurf für einen Antrage des Innenausschusses sehr konkret weitergehende Punkte benannt. Ich will, dass weiterhin Expertise von Dritten auch in Ministerien eine Rolle spielt. Denn bornierte Verwaltungen brauchen wir nicht. Die gewerbliche Wirtschaft darf aber weder offen noch heimlich Politik dominieren. Übrigens lässt sich nicht alles in Gesetzen und Verordnungen regeln. Manches lebt von der richtigen politischen Kultur.

*Was halten Sie von der Idee einer „Karenzzeit“ zwischen dem Wechsel vom Parlament in die Industrie? Wie müsste diese Karenzzeit geregelt werden?*

Ein Austausch zwischen Wirtschaft und Politik macht Sinn. „Schamfristen“, die internen Informationsabfluss verhindern, machen Sinn.

*Was kann man tun, um die Politik von „Leihbeamten“ und anderen Formen der Zuarbeit durch Lobbyisten unabhängiger zu machen?*

Strengere Regeln, wie oben beschrieben, sind ein Mittel. Entscheidender ist aber die Ausstattung der Ministerien mit genügend qualifiziertem Personal, weshalb wir auch über die Gehaltsstrukturen im öffentlichen Dienst nachdenken müssen.

*Die Lobbyarbeit wird immer professioneller. Wie können sich Vertreter (finanz)schwacher Interessen – also zum Beispiel viele Akteure der Zivilgesellschaft - unter diesen Bedingungen noch Gehör verschaffen?*

Zum Teil sind diese selbst Lobbyisten. Auch sie vertreten oftmals gegenüber der Politik Gruppen- und Einzelinteressen. Über die veröffentlichte Meinung kann und wird ihnen aber auch darüber hinaus Gehör geschenkt.

*Wie wird sich der Lobbyismus in Zukunft entwickeln?*

Er wird subtiler agieren. Zum Beispiel den informellen Zugang zu Entscheidern ausbauen. Und er wird immer seltener direkt auf der nationalen Ebene ansetzen.

**Sascha Adamek (Buchautor „Der gekaufte Staat“)**

*Die Zahl der Lobbyisten und Interessenvertreter nimmt in der Berliner Republik beständig zu. Was bedeutet dies für den politischen Betrieb? Wie sehen die Legitimationsbasis von Lobbyisten – etwa bei der Formulierung von Gesetzen?*

Das ist letztlich eine Frage an die Abgeordneten des Deutschen Bundestages, wie souverän sie mit den Lobbyisten umgehen. Dazu gehört auch, inwieweit die Volksvertreter sich die Mühe machen, die von den Lobbyisten abgegebene Expertise kritisch zu hinterfragen, sprich: die berechtigten Argumente von den unseriösen zu unterscheiden. Letztlich würde ich die Legitimation des Lobbyismus an sich nicht hinterfragen, denn er gehört zum Parlamentarismus. Nur sollte Wert auf Transparenz und eine gewisse Waffengleichheit gelegt werden.

*Brauchen wir ein obligatorisches Lobbyregister? Wenn ja: Welche Informationen sollten darin enthalten sein, die über die bestehende Lobbyliste des Bundestages hinausgehen?*

*Welche Wirkung hat solch ein Register o h n e die Kopplung an einen verbindlichen Verhaltens-Kodex von Lobbyisten?*

Ein Lobbyregister, das der Öffentlichkeit zugänglich gemacht wird, halte ich für zwingend. Das ist eine Mindestforderung. Wenn sich die Lobbyisten nicht auf einen Verhaltens-Kodex einlassen, untergraben sie ihre eigene Glaubwürdigkeit als anerkannte Sprachrohre der Wirtschaftsinteressen. Dann muss man sie zwingen.

*Welche Auswirkungen hat(te) aus Ihrer Sicht der Bericht des Bundesrechnungshofs zur Arbeit der Lobbyisten in den Ministerien?*

Die Entscheidungen im Haushaltsausschuss, etwa diese Lobbyisten von der Formulierung von Gesetzen fern zu halten, reichen nicht aus. Denn die Möglichkeit, im Haus frühzeitig

Insiderinformationen zu erhalten, um dann gezielt die Öffentlichkeit oder auch politische Entscheidungsträger zu beeinflussen, bleibt bestehen. Diese Inside-Lobbyisten sollten aus den Ministerien ausscheiden. Einen anderen Weg sehe ich nicht.

*Wie müsste aus Ihrer Sicht ein wirksamer Verhaltens-Kodex zur Arbeit von Lobbyisten ausschauen?*

Sie sollten sich verpflichten, ihre Aktivitäten, sprich: Gespräche oder Empfänge, die sie mit Abgeordneten oder Beamten veranstalten, zumindest internen Kontrollgremien offen zu legen. Natürlich kann nicht die Vertraulichkeit solcher Unterredungen gebrochen werden. Wenn allerdings klar ist, wer mit wem wann spricht, würden Lobbyprozesse transparenter gemacht. Im Zweifelsfall könnten sie untersucht werden.

*Was halten Sie von der Idee einer „Karenzzeit“ zwischen dem Wechsel vom Parlament in die Industrie? Wie müsste diese Karenzzeit geregelt werden?*

Da bin ich zwiegespalten. Einerseits beklagen wir eine Politikergeneration, deren Beruf der des Politikers geworden ist. Dies führt zu Verkrustungen. Entsprechend ist es eigentlich begrüßenswert, wenn Menschen aus unterschiedlichen Bereichen der Gesellschaft auch mal in die Politik und zurückwechseln. In Fällen offenkundiger „Anschlussfinanzierung“ sollten allerdings neben der Öffentlichkeit auch Staatsanwaltschaften den Mut finden, solche Fälle auf etwaige Vorteilsnahme hin zu untersuchen. Schließlich reichen für solche Tatbestände bereits mündlich zugesagte Verträge etc. als Beweis aus.

*Was kann man tun, um die Politik von „Leihbeamten“ und anderen Formen der Zuarbeit durch Lobbyisten unabhängiger zu machen?*

Entgegen der Ideologie des „Schlanken Staates“ sollte man im Zweifelsfall Ministerien auch mit teurer Expertise ausstatten. Mir ist es lieber, der Staat kauft der Wirtschaft Experten ab, als ich selbst über kostenlose Experten kaufen zu lassen. Das kostet sicherlich mehr Geld. Andererseits werden volkswirtschaftliche Schäden, die der Lobbyismus anrichtet, denken wir an die gescheiterte Positivliste für Medikamente, minimiert.

*Die Lobbyarbeit wird immer professioneller. Wie können sich Vertreter (finanz)schwacher Interessen – also zum Beispiel viele Akteure der Zivilgesellschaft - unter diesen Bedingungen noch Gehör verschaffen?*

Ich denke, dass Vertreter von NGOs bereits durch ihre höhere Glaubwürdigkeit auch Gehör finden. Von Kollegen aus Brüssel erfuhr ich neulich, dass Umweltlobbyisten weit intensiver Einfluss auf die Berichterstattung nehmen als Industrielobbyisten. Den Mangel an Geld

gleichen sie vermutlich durch Geschicklichkeit aus. Ob sie gehört werden, hängt aber letztlich von der inneren Unabhängigkeit des Abgeordneten ab.

*Wie wird sich der Lobbyismus in Zukunft entwickeln?*

Lobbyismus trifft zunehmend und dank kritischen Journalismus auf eine kritische Öffentlichkeit. Die Unternehmen, die sich Lobbyisten leisten, müssen aufpassen, dass diese nicht dem Ansehen des eigenen Hauses schaden, denn Bürger sind auch Konsumenten. Insofern habe ich die Hoffnung, dass hier auch eine Selbstreinigung innerhalb der Lobbyszene einsetzt.

***Dr. Christian Humborg (Geschäftsführer Transparency International Deutschland)***

*Die Zahl der Lobbyisten und Interessenvertreter nimmt in der Berliner Republik beständig zu. Was bedeutet das für den politischen Betrieb? Wie sehen Sie die Legitimationsbasis von Lobbyisten – etwa bei der Formulierung von Gesetzen?*

Lobbyisten sind Vertreter von meist gebündelten Interessen. Ihre Zunahme bedeutet zunächst, dass sich mehr Spezialisten mit Politik und dem politischen Betrieb auseinandersetzen. Dies ist positiv zu bewerten, solange dadurch nicht die demokratische Willensbildung gefährdet wird. Problematisch ist es, wenn bei bestimmten Themen wesentliche Interessen nicht repräsentiert sind, es also keine Lobbyisten einer möglichen Gegenposition gibt, weil so ein verzerrtes Bild der Interessenlage entstehen kann. Da die Möglichkeit, Interessen zu bündeln, auch von finanziellen Ressourcen abhängt, fällt es finanzkräftigen Interessen – also der Wirtschaft - in der Regel leichter, den gebündelten Interessen über Lobbyisten Gewicht zu verleihen. Es ist sehr wesentlich, diesen Sachverhalt transparent und sich immer wieder bewusst zu machen.

Die Legitimationsbasis der Lobbyisten sind die Interessen, die sie vertreten. Es ist vernünftig und richtig, wenn Interessen artikuliert und begründet werden. Eine Verhandlungslegitimation haben Lobbyisten, mit Ausnahme der Sozialpartner, nie. Sie können ihre Informationen vorbringen, begründen und hoffen, dass diese gehört werden. Mehr als Bittsteller sollten sie nicht sein.

*Brauchen wir ein obligatorisches Lobbyistenregister? Wenn ja: Welche Informationen sollten darin enthalten sein, die über die bestehende Lobbyliste des Bundestages hinausgehen? Welche Wirkung hat solch ein Register o h n e die Kopplung an einen verbindlichen Verhaltens-Kodex von Lobbyisten?*

Transparency International Deutschland fordert seit Januar 2006 die Einrichtung eines obligatorischen Lobbyistenregisters in Deutschland. Durch ein Lobbyistenregister wird

transparenter, wer welche Interessen vertritt. Diese Transparenz hilft sowohl Politikern und Beamten, als auch Journalisten, Zivilgesellschaft und der Öffentlichkeit. Potentielle Interessenkonflikte werden sichtbar. Es wird deutlich, welche finanziellen Mittel welche gebündelten Interessen zur Verfügung haben. Ein Lobbyistenregister schafft kein „level playing field“, aber Transparenz über ggfs. ungleiche Ressourcen. Der Bundestag hat keine Lobbyliste, sondern eine Verbändeliste. Zunächst muss ein Lobbyistenregister auch für Unternehmenslobbyisten und Berater, wie Public-Affairs-Agenturen, Kommunikationsberater oder Anwälte, gelten. Diese müssen ihre Aufwendungen, Kosten bzw. Honorare offenlegen. Sofern sie nicht im eigenen Interesse handeln, müssen sie ihre Auftraggeber offenlegen. Zur Durchsetzung eines obligatorischen Lobbyistenregisters können Anreize und Sanktionen dienen. Ein Anreiz ist bereits der Hausausweis. Dieser kann im Moment aber auch durch Unterschriften von Abgeordneten erhalten werden; diese Sonderregelung wäre abzuschaffen. Fehlverhalten muss sanktioniert werden. Dazu ist eine Kopplung an einen Verhaltenskodex sehr empfehlenswert, solange der Verhaltenskodex hinreichend robust ist. Die Verhaltenskodices des Europäischen Parlamentes und der Europäischen Kommission sind dies nicht.

*Welche Auswirkungen hat(te) aus Ihrer Sicht der Bericht des Bundesrechnungshofs zur Arbeit der Lobbyisten in den Ministerien?*

Der Bericht des Bundesrechnungshofes hat deutlich gemacht, dass die herrschende Praxis der sogenannten „Leihbeamten“ geändert werden muss. Durch den Bericht wurde die öffentliche Aufmerksamkeit weiter gesteigert. Obwohl das Problem der sogenannten „Leihbeamten“ bereits 2003 im Bundestag angesprochen wurde, hat es fünf Jahre gedauert, bis politische Veränderungen in Sicht sind. Das ist entschieden zu lang.

Transparency Deutschland fordert absolute Transparenz, also einen im Internet einsehbaren, monatlich aktualisierten Bericht, in welchem alle Mitarbeiter von Unternehmen, Verbänden, Vereinen und Gewerkschaften aufgeführt sind, wie lange sie in den Ministerien oder Behörden gearbeitet haben oder arbeiten und mit welchen Aufgaben sie befasst sind oder waren. Auch im täglichen Umgang muss völlige Transparenz herrschen, also aus Türschild, Emailabsender, Visitenkarte und persönliche Vorstellung muss hervorgehen, dass es sich um „Leihbeamte“ handelt. Die Mitwirkung der „Leihbeamten“ an Gesetzes- oder Verordnungsentwürfen, die die Interessen der entsendenden Stelle berühren könnten, muss verboten sein. Die gilt genauso für Grundsatz- oder Verwaltungsentscheidungen oder Vergabeverfahren.

*Wie bewerten Sie die administrative Reaktion des BMI und die (geplanten) Richtlinien der Fraktionen im Deutschen Bundestag?*

Es ist zu begrüßen, dass die Thematik der „Leihbeamten“ zukünftig geregelt werden soll. Zentraler Bestandteil einer solchen Regelung muss sein, dass der Bericht über die „Leihbeamten“ nicht einem Ausschuss vorgelegt wird, sondern öffentlich (im Internet) und monatlich aktualisiert einsehbar ist. Es gibt zu viele Berichte an Ausschüsse, bei der die Nichtöffentlichkeit, die allein Verhandlungslösungen dienen sollte, auf Informationen, die öffentlich sein sollten, ausgedehnt wird. Bei allen Regelungen wird genau zu prüfen sein, inwieweit umfassende Transparenz und sachgemäße Mitwirkungsverbote konsequent umgesetzt sind.

*Wie müsste aus Ihrer Sicht ein wirksamer Verhaltens-Kodex zur Arbeit von Lobbyisten ausschauen?*

Der Begriff des Lobbyisten ist genau zu definieren und darf keine Schlupflöcher bieten. Die Lobbyisten müssen verpflichtet werden, stets transparent zu machen, wessen Interessen sie vertreten, ggfs. also auch die Auftraggeber ihrer Auftraggeber. Lobbyisten müssen verpflichtet werden, zwischen ihrer beruflichen Tätigkeit einerseits und weiteren politischen Ämtern, Mandaten und Funktionen andererseits zu trennen. Sie müssen verpflichtet werden, mögliche Interessenkonflikte von sich aus offen anzusprechen. Sie müssen weiterhin verpflichtet werden, keine Geschenke, Bewirtungen oder Ausgaben zu tätigen, wenn diese den Ausgang von gesetzgeberischen oder Verwaltungsentscheidungen beeinflussen können, wenn sie nicht angemessen sind und wenn sie nicht im guten Glauben erfolgen. In einer Ausführungsbestimmung sollte dieser Verhaltenskodex konkretisiert werden, bspw. zur Frage der Angemessenheit. Die Einhaltung des Kodex muss überwacht werden und sanktionierbar sein, bspw. mit der öffentlichen Nennung von Namen bei Fehlverhalten.

*Was halten Sie von der Idee einer „Karenzzeit“ zwischen dem Wechsel vom Parlament in die Industrie? Wie müsste diese Karenzzeit geregelt werden?*

Transparency Deutschland fordert Karenzzeiten für Politiker und Beamte nach dem Ausscheiden aus dem Amt, wenn ein Zusammenhang zwischen der bisher ausgeübten Tätigkeit und der nach dem Ausscheiden aus dem Dienst beabsichtigten Tätigkeit besteht und dadurch dienstliche Interessen beeinträchtigt werden können. Die Karenzzeiten sollten gesetzlich geregelt werden, und zwar für Mitglieder der Bundesregierung, Parlamentarische Staatssekretäre, Mitglieder von Landesregierungen, Beamte bei Verzicht auf Versorgungsbezüge und kommunale Wahlbeamte. Die Karenzzeit sollte drei Jahre betragen. Für Abgeordnete wäre eine gesetzliche Regelung aufgrund der grundgesetzlichen Rahmenbedingungen schwierig.

*Was kann man tun, um die Politik von „Leihbeamten“ und anderen Formen der Zusammenarbeit von Lobbyisten unabhängiger zu machen?*

Wesentlich ist die Transparenz des Informationsaustausches zwischen Verbänden, Unternehmen und Interessengruppen auf der einen Seite und Politik, Parlamenten und Verwaltung auf der anderen Seite. Dazu sind alle Gesprächstermine mit Lobbyisten auf Anfrage öffentlich zu machen. Mitgliedschaften in Kommissionen oder informellen Arbeitsgruppen sind stets öffentlich zu machen, sofern Lobbyisten mitarbeiten.

Der Politik sind genug finanzielle Ressourcen zuzugestehen, um sich die notwendigen Informationen und die notwendige Kompetenz einzukaufen. Die Parteien können über ihre Statuten ihren Mandatsträgern Verhaltensweisen untersagen, welche diese von Lobbyisten abhängig machen könnten.

*Die Lobbyarbeit wird immer professioneller. Wie können sich Vertreter (finanz)schwacher Interessen – also zum Beispiel viele Akteure der Zivilgesellschaft – unter diesen Bedingungen noch Gehör verschaffen?*

Es ist Sache der Politik, für ein „level playing field“ der verschiedenen Interessen zu sorgen. Das gilt bspw. für die Besetzung von Mitgliedschaften in Kommission oder Arbeitsgruppen. Bei Gesetzen kann ein „legislative footprint“ für Transparenz sorgen, wer im Verlauf der Erstellung eines Gesetzentwurfes angehört wurde bzw. beraten hat. Es ist die Aufgabe der Medien, trotz umfangreicher PR der finanzstarken Interessen und trotz wachsenden, ökonomischen Drucks auf die Redaktionen, ihre Unabhängigkeit zu wahren und die verschiedenen Akteure zu Wort kommen zu lassen.

*Wie wird sich der Lobbyismus in Zukunft entwickeln?*

Wir werden mehr Lobbyisten sehen. Wir werden viele Lobbyisten sehen, die keine Probleme haben werden, sich Spielregeln verantwortbarer Interessenvertretung zu unterwerfen. Wir werden hoffentlich einen Reputationswettbewerb zwischen den Lobbyisten sehen, bei dem es auch darum geht, wie verantwortlich Interessenvertretung betrieben wird. Wir werden zunehmend erleben, dass Lobbyisten die Öffentlichkeit über die neuen Medien zu gewinnen versuchen, sich in ihrem Sinne an Politik zu wenden. Wir werden weniger finanziell ausreichend ausgestattete Medien sehen, die Unabhängigkeit nicht nur reklamieren. Wir werden zunehmend sehen, dass über Informationen und Argumentationen in den neuen Medien Interessen vertreten werden, direkt in einzelnen „policy networks“ oder indirekt über die Bürger. Wir werden weiterhin Fehlverhalten und Skandale erleben, wenn nicht jetzt gegengesteuert wird. Wir werden dann auch sehen, dass das Vertrauen der Menschen in die Demokratie weiter sinkt.

## Literatur zum Thema Lobbyismus

*Ralf Kleinfeld, Annette Zimmer, Ulrich Willems (Hrsg.): Lobbying. Strukturen. Akteure. Strategien.*

### **Plädoyer für eine nüchterne Lobby-Debatte**

Einen Beitrag leisten „zu einer pragmatischen Position in der Debatte um Interessenvertretung und Lobbying in Deutschland“ – das haben sich Ralf Kleinfeld, Annette Zimmer und Ulrich Willems als Herausgeber ihres Lobbying-Sammelbandes vorgenommen. Und es ist ihnen auch gelungen – so gut, dass der Umgang mit dem Thema mitunter naiv wirkt.

„Interessenvermittlung gehört zur Demokratie wie der Kolben zum Zylinder“, verkünden die Herausgeber in ihrer Einleitung – Lobbying sei eine legitime Form der Interessenvermittlung. Sie diagnostizieren eine „Dramatisierung und Skandalisierung des in der Demokratie ganz normalen Alltagsgeschäfts der Interessenvertretung“ durch den politischen Journalismus – dies berge die Gefahr, dass „die in Deutschland lange Zeit sprichwörtliche ablehnende Haltung gegenüber der legitimen Vertretung gesellschaftlicher Interessen neuen Aufwind erhält“. Die im Einzelfall durchaus richtige Kritik am Lobbyismus führe dazu, dass die Vertretung von Interessen in der Demokratie insgesamt unter Generalverdacht gerate. Recht pauschal schreibt das Forscher-Trio, dass die vom investigativen Journalismus vorgetragene und in der allgemeinen Öffentlichkeit inzwischen weit verbreiteten Befürchtungen von der Politikwissenschaft „nicht geteilt“ würden. Sie verweisen dabei unter anderem auf Ulrich von Alemann: „Der Staat regiert kräftig weiter (...) Der Lobbyismus regiert ein bisschen mit. Und das ist gar nicht übel.“ Die Herausgeber erkennen „ein breites Spektrum unterschiedlicher Muster und Formen staatlich-verbandlicher Zusammenarbeit mit beachtlichen Zugangschancen für neue Akteure der Interessenvertretung“. Auch die vermeintlich „schwachen“ nichterwerbswirtschaftlichen Interessen hätten an Schlagkraft gewonnen. Die Autoren sehen außerdem eine Verschiebung der Gewichte zugunsten der Politik: Die Ausdifferenzierung und Vervielfältigung der Interessen sowie die Komplexität und Interdependenz gesellschaftlicher Handlungsfelder führten dazu, dass sich die Konkurrenz der Akteure, die Einfluss auf politische Entscheidungen nehmen wollten, erheblich erhöhe. Das verhindere tendenziell spektakuläre Erfolge einzelner Interessen und erhöhe für politische Entscheidungsträger das Angebot an Informationsbrokern und Kooperationspartnern. Dies wiederum vermindere die Abhängigkeit von einzelnen Anbietern und damit deren Tauschkapazität erheblich.

Als Problem benennen die Autoren die lückenhafte empirische Bearbeitung des Themas, insbesondere hinsichtlich des realen Gewichts von Interessenvertretung und Lobbying – also

des tatsächlichen Einflusses. Hierzu seien Einzelfall-Recherchen notwendig (von denen man sich auch im Band mehr erhoffen würde). Als Frühwarnsystem gegenüber Missbrauch bis hin zur Korruption gewinne der politische Journalismus besondere Relevanz. Daneben bedürfe es der Diskussion über die Möglichkeiten von Kontrolle und Regulierung. Nach wie vor seien auch „die alte demokratietheoretische Frage nach Rolle, Funktion und Legitimität der Einwirkung von Interessenverbänden auf Politik“ sowie die Frage nach möglichen Asymmetrien der Organisations- und Einflusschancen gesellschaftlicher Interessen von großer Bedeutung.

In ihrem Überblicksartikel betont Iris Wehrmann die Definition des Lobbyismus „als Tauschgeschäft von Informationen und politischer Unterstützung gegen die Berücksichtigung bestimmter Interessen bei der staatlichen Entscheidungsfindung“. Lobbying ist demnach nicht nur Beeinflussung staatlicher oder politischer Entscheidungen. Vielmehr gebe es auch den Wunsch von Politikern, bei der Politikformulierung und -umsetzung von Interessengruppen unterstützt zu werden – schließlich könnten die Auswirkungen von Gesetzen von Praktikern am besten abgeschätzt werden. Wehrmann spricht von einem „Akteursfeld im Wandel“ und erwähnt neben Verbänden, NGOs, Unternehmen und den an Bedeutung gewinnenden Auftragslobbyisten auch den neuen Akteurstypus der „Aktionsbündnisse“ wie die Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft – die damit verbundenen Probleme werden jedoch weder bei Wehrmann noch in den übrigen Beiträgen näher behandelt.

Zum Handwerkszeug des Lobbyisten gehörten die Informationssammlung, -auswertung und -weitergabe, persönliche Kontakte, Gespräche mit Entscheidungsträgern, Netzwerkbildung, Briefe und Petitionen – „solide Arbeit“ also. Es sei unüblich, mit Bestechungen zu arbeiten oder andere unlautere Methoden anzuwenden. Ähnlich wie die Herausgeber des Bandes tritt auch Wehrmann der „überwiegend negativen Konnotation“ des Begriffes Lobbyismus in Deutschland entgegen. Die Presse stelle Lobbyisten in der Regel leicht spöttisch und abwertend als „Einflüsterer“, „Bauchpinsler“, „Händchenhalter“ oder „Machtflüsterer“ dar. „Diese Bilder erwecken gleichzeitig den Anschein, dass es beim Lobbying nicht immer mit rechten Mitteln zugehe“, so Wehrmann (dabei dürfte eigentlich unstrittig sein, dass es beim Lobbying tatsächlich „nicht immer“ mit rechten Mitteln zugeht).

„Moderne Politikberater“ – Wehrmann übernimmt hier die bevorzugte Selbst-Bezeichnung der Lobbyisten – wollten sich von den Bildern des Lobbyismus der Vergangenheit abgrenzen und reklamierten, dass sie ihre Standpunkte glaubwürdig und öffentlich vertreten. Nur eine Fußnote ist der Autorin die gegensätzliche Aussage des TUI-Direktors Wolf-Dieter Zumpfort wert, wonach Lobbyisten am liebsten jenseits der Öffentlichkeit arbeiten. Auch meint Wehrmann, dass der informelle Charakter des direkten Lobbyings nicht per se als verwerflich angesehen werden sollte – „werden politische Entscheidungen doch nur selten unter

Beteiligung der Öffentlichkeit getroffen“. Das übersieht allerdings zwei Tatsachen: Erstens werden Regierungen oder Parlamente zur Politikformulierung demokratisch legitimiert, Lobbyisten jedoch nicht. Zweitens sind die Zugangschancen für allgemeine, nicht-ökonomische Interessen schon allein aufgrund ihrer geringeren Ausstattung schlechter als für wirtschaftsnahe Interessen.

Institutionalisierte Formen des Kontakts zwischen Interessenvertretern und Politik verlören an Bedeutung, während informelle Kontakte immer wichtiger würden. Die Autorin stellt fest, dass in informellen Kontakten die Gefahr illegitimer oder gar illegaler Einflussnahmen liegt – sie sieht jedoch einen Schutz durch formelle wie auch informelle Regeln und Sanktionen. Schwer zu realisieren und eher illusorisch sei die Forderung nach Transparenz und Öffnung informeller Prozesse. Machtungleichgewichte bei der Vertretung von Partikularinteressen und nicht auszuschließende Korrumpierbarkeit der Adressaten seien nur zwei Gründe, sich mit den Möglichkeiten einer wirksamen Regulierung von Lobbying auseinanderzusetzen. Die Wirksamkeit solcher Regeln sei jedoch begrenzt und nur schwer zu ermitteln – sie müssten aber „ein Maximum an Transparenz“ beinhalten.

Eine erfreuliche Ausnahme vom einseitigen Loblied auf den Lobbyismus bildet der Beitrag Thomas von Winters über Asymmetrien der verbandlichen Interessenvermittlung. Die neueren Entwicklungen in der Interessengruppenlandschaft hätten die Position der Pluralismuskritiker erheblich geschwächt. „Jedenfalls spricht die enorme Zunahme der Zahl von Public Interest Groups deutlich gegen die Annahme einer strukturellen Asymmetrie der Repräsentationschancen.“ Zwar seien klassische Machtressourcen wie Geld, Kapital, Sachverstand und Konfliktfähigkeit in einem Maße bei den Wirtschaftsverbänden konzentriert, das zweifellos eine strukturelle Grundlage für die politische Überlegenheit gegenüber anderen, vor allem nichterwerbsbezogenen Interessen bilde. „Die Chancen der Wirtschaftsverbände, ihre Ressourcenüberlegenheit auch politisch auszuspielen, haben sich jedoch zunehmend verschlechtert.“ Von Winter begründet dies unter anderem mit dem Strukturwandel und der Ausdifferenzierung der Wirtschaft, mit der die Fragmentierung der Wirtschaftsinteressen nach Branchen und Unternehmensgrößen beständig größer geworden sei. Mitgliederverluste und schwindende Loyalitäten, verbandsinterne Verteilungskämpfe und zwischenverbandliche Konkurrenz sowie Spaltungen von Verbänden und das Aufbrechen von Verbändekoalitionen hätten die Fähigkeit der etablierten Großverbände zur Mobilisierung von Ressourcen erheblich vermindert. Da sich zugleich die Bedingungen für die Organisation und politische Repräsentation der schwachen Interessen deutlich verbessert und die Zahl und „Artenvielfalt“ der Akteure vergrößert hätten, sei die Verteilung von traditionellen Ressourcen insgesamt egalitärer geworden. Gleichwohl gebe es nach wie vor große Asymmetrien: „Wer über die Möglichkeit verfügt, aufwändige Informations- und Festveranstaltungen auszurichten, ganze Stäbe von Verbandsrepräsentanten zu

beschäftigen, große wissenschaftliche Expertisen zu erstellen und Abgeordnete und Ministerialbeamte mit Spitzengehältern zum Wechsel in den Lobbyismus zu motivieren, dem öffnen sich in der Regel auch die wichtigsten politischen Zugangswege.“ Notwendig sei eine gezielte Förder- und Öffnungspolitik gegenüber schwächeren Interessen, insbesondere ihre Einbeziehung in die Implementationsorgane, um eine faire Verteilung von Chancen auf politische Einflussnahme zu gewährleisten. Eine solche „Inkorporierung“ dürfte allerdings vor allem dem Korporatismus nützen – nicht aber einem Pluralismus mit gleichen Zugangschancen für alle Interessen.

Die weiteren Beiträge des Bandes widmen sich überwiegend Spezialthemen, die für ein breiteres Publikum von geringerem Interesse sein dürften. Deren Stärke liegt in ihrer internationalen Ausrichtung: Rinus van Schendelen untersucht die verstärkte Konkurrenz von Interessengruppen auf EU-Ebene und stellt unter anderem eine Bewegung vom individuellen zum kollektiven Agieren von Unternehmen und Vereinigungen fest, mit der diese effizienteres Lobbying erreichen wollen. In der EU-Verbandeforschung sieht van Schendelen ein Mittel gegen Praktiken unfairen Wettbewerbs. Martin Sebaldt vergleicht Lobbying-Strukturen in den USA und Deutschland und stellt insbesondere Unterschiede hinsichtlich der Einbindung der Interessenverbände in die politischen Entscheidungsfindung fest: Auf der einen Seite die USA mit ihrer pluralistischen Grundstruktur und einem professionalisierten Lobbyismus. Auf der anderen Seite die in Deutschland vorherrschende „korporatistische Formierung im Dachverbandlichen Gefüge“; Regulierungsversuche seien hier wie dort gescheitert. Katharina Ahrens vergleicht die Lobby-Regulierung in Deutschland und der EU. Dabei wird deutlich, dass sich die Regulierung in der Bundesrepublik nur auf Verbände bezieht, während auf EU-Ebene auch Einzelpersonen betroffen sind. Die Entwicklungsperspektiven der Lobbying-Regulierung deuteten in Richtung einer fortschreitenden Pluralisierung. Informelle Regulierung und korporatistische Designs dürften laut Ahrens daher in Zukunft überfordert werden: „Die Verbandsfokussierung der deutschen Regulierung sollte also überdacht werden.“

Mirosław Matyjas untersucht, wie sich die Zunahme der EU-Kompetenzen auf die Interessenverbände auswirkt – nämlich in einem weiter wachsenden Engagement auf dieser Ebene. Irina Michalowitz plädiert in ihrem Beitrag dafür, den Prozess der Interessenvermittlung nicht nur als Tauschprozess (Information gegen Einfluss) zu verstehen. Um der komplexen Wirklichkeit auf europäischer Ebene gerecht zu werden, sei es vielmehr notwendig, die Seite der Interessengruppen nicht als einheitlichen Akteur zu begreifen – sondern unter Zuhilfenahme des Prinzipal-Agent-Ansatzes auch zu beobachten, wie einzelne Akteure die Wahrnehmung ihrer Interessen an Verbände, In-House-Spezialisten in der eigenen Organisation und/oder politische Beratungsunternehmen delegieren. Den Vorteil ihres Ansatzes macht Michalowitz empirisch am Beispiel der umweltpolitischen Reaktionen

auf das Sinken des Öltankers Erika deutlich: Multiple lobbyistische Aktivitäten der Öl-Firma Totalfina-Elf ließen sich erst auf der Basis einer solchen, erweiterten Perspektive als rationale Strategie erklären. Ingo Take thematisiert den Strategiewechsel vieler großer NGOs: Weg von der Protestmobilisierung hin zum Lobbyismus. Er beschreibt auch, welche Gefahren aus dem kooperativeren Umgang mit Staat und Privatwirtschaft resultieren: Es drohe eine Entfremdung von der Basis, der Verlust von Legitimität und politischer Handlungsfähigkeit. Erhebliche Schwierigkeiten bereite es, den Anteil, den NGOs an den Verbesserungen der Umweltsituation haben, zu messen. Dass daher fraglich ist, ob sich die Verringerung des Protestpotenzials zugunsten verstärkter Lobbyarbeit lohnt, bleibt allerdings unerwähnt.

Neun Interessenvertreter aus verschiedenen Bereichen und Branchen berichten am Ende des Buches aus ihrem Alltag. Bei den Porträts und Interviews würde man sich wünschen, dass Probleme wie etwa die oben erwähnten Asymmetrien und Transparenzmängel stärker thematisiert würden. Die gegebenen Einblicke dürften allenfalls für angehende Lobbyisten interessant sein – zum „pragmatischen“ Umgang mit dem Thema passen sie indes recht gut. Probleme löst man damit aber kaum. Fallstudien könnten da weiterhelfen oder Modelle für den künftigen Umgang mit unsauberen Lobby-Methoden. Der Band stellt zwar jene Strukturen ausführlich dar, die für die meisten Lobbyisten zutreffen dürften – und trägt insofern tatsächlich zu einer Versachlichung der Debatte bei. Weil aber problematische Formen der Einflussnahme oft nur gestreift oder sogar ausgespart werden, vermittelt das Buch kein vollständiges Bild des Lobbyismus.

Erschienen im VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2007. Preis: 31 Euro.

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

### **U-Boote im Ministerium**

Journalisten wird oft vorgeworfen, sie würden Lobbying „skandalisieren“ und „dramatisieren“. Das dass gar nicht nötig ist, zeigt das Buch „Der gekaufte Staat“ von Sascha Adamek und Kim Otto – denn für die Skandale sorgen Politiker und Lobbyisten höchstselbst: Die Autoren haben zahlreiche Fälle aufgedeckt, in denen Vertreter von Konzernen und Wirtschaftsverbänden in Ministerien oder bei der EU-Kommission arbeiten, dort tiefe Einblicke in interne Vorgänge erhalten, ihre eigentlichen Arbeitgeber auf dem Laufenden halten und auf Gesetze Einfluss nehmen. Bezahlt werden sie weiter von ihren Firmen. Und das alles ganz offiziell.

Den „Seitenwechsel“ hat sich die rot-grüne Bundesregierung einfallen lassen. Ein „Personalaustauschprogramm“, bei dem Wirtschaftsleute für einige Zeit in Ministerien wechseln und umgekehrt Beamte eine Zeitlang in der freien Wirtschaft arbeiten. Die Ziele

sind zunächst einleuchtend: „Die bestehenden Grenzen zwischen den Sektoren sollen abgebaut und Wissenstransfer ermöglicht werden“, heißt es in einer Darstellung der Bundesregierung. „Beschäftigte sollen Prozesse und Strukturen der Gegenseite kennen lernen. So soll Verständnis für deren Belange und Interessen erhöht werden.“

Doch wie Adamek und Otto erfahren haben, ist der „Austausch“ höchst einseitig: Während nur zwölf Beamte einen Ausflug in die Wirtschaft unternahmen, nutzten Konzerne das Angebot bereitwillig. Während im Buch noch von „mindestens 100 Lobbyisten“ die Rede ist, zählt der Bundesrechnungshof sogar 300 Leihbeamte – zwischen 2004 und 2006 waren es pro Jahr im Schnitt 100, wie die Autoren in einem „Monitor“-Beitrag am 3. April 2008 berichten: „Das sind dreimal soviel, wie bislang von der Bundesregierung zugegeben.“

Die Motivation der Wirtschaft ist klar: „Früher waren wir über Anhörungen in die Entscheidungsfindung eingebunden. Das war oft zu spät. Heute sind wir sehr viel früher beteiligt an der Entwicklung von Maßnahmen. Das ist für uns ein wesentlich effizienterer Ansatz“, wird Heiko Stiepelmann zitiert. Der Geschäftsführer des Hauptverbandes der Deutschen Bauindustrie entsendet einen Tag pro Woche eine Lobbyistin ins Bundesverkehrsministerium.

Adamek und Otto berichten in ihrem Buch, wie dank solcher „Konzern-U-Boote“ interne Dokumente an Verbände gelangen und Gesetzesvorlagen schon in den Ministerien von der Privatwirtschaft mitgeschrieben werden. Einige Leihbeamte traten sogar ganz offiziell als Ministeriumsvertreter auf, ohne sich als Konzernvertreter erkennen zu geben. Dabei wird deutlich, wie intransparent der „Seitenwechsel“ abläuft. Gegenüber Anfragen von Presse und Parlamentarier zeigen sich die Behörden zugeknöpft: „Auf Anfragen reagiert die Bundesregierung mit falschen oder unvollständigen Auskünften.“

Ein besonders krasser Fall ist der eines BASF-Mitarbeiters, der als „zeitweiliger Beamter“ bei der EU-Kommission an der Chemikalienverordnung REACH mitarbeitete. Aufgrund der erwarteten Kosten wollte gerade die deutsche Industrie die Verordnung verhindern. REACH wurde im Sinne der Chemie-Industrie immer stärker verwässert – zu Lasten des Verbraucherschutzes. Später wechselte der Mann zum Bundeswirtschaftsministerium – und wurde dort von der BASF bezahlt. Laut EU-Industriekommissar Günter Verheugen (SPD) war der Mitarbeiter „in keinster Weise an der Vorbereitung des Kommissionsvorschlags zu REACH beteiligt“. Ein anderer Lobbyist behauptet das Gegenteil.

Nach den vorläufigen Recherchen der Autoren haben 14 Mitarbeiter aus deutschen Privatfirmen, Interessenverbänden und Vereinen einen eigenen Schreibtisch in der EU-Kommission. Dort sei das „längst zur Selbstverständlichkeit geworden“, so die Autoren, die aus einer Stellungnahme der Kommission zitieren, wonach sich die so genannten „abgeordneten Sachverständigen“ vor allem in den Bereichen einbrächten, in denen der Kommission Fachkenntnisse und Erfahrungen „nicht in ausreichendem Maß“ zur Verfügung

stehen. Über den Nutzen für die Konzerne schreibt die Kommission, dass die Gesandten Kenntnisse über die Arbeitsmethoden der Kommission erwerben, die für ihren Arbeitgeber bei ihrer Wiedereingliederung nützlich sein könnten. In einem anderen Dokument heißt es, dass die Sachverständigen „im Idealfall den Kontakt zur entsendeten Stelle“ wahren und „über aktuelle Themen aus dem Arbeitsbereich informieren“ sollten. Nicht so selbstverständlich findet EU-Verwaltungskommissar Siim Kallas das Verfahren, das „eine deutsche Idee“ sei: „Das Beste wäre, überhaupt keine Leute aus der Wirtschaft zu holen.“

Das erste Kapitel des Buches widmet sich dem Frankfurter Flughafen. Denn dort brauchte es nicht erst die „Seitenwechsel“-Initiative der Bundesregierung, um für einen fatalen Interessenkonflikt zu sorgen. Mitarbeiter des Flughafensbetreibers Fraport AG übernehmen dort hoheitliche Funktionen: In der Luftaufsicht. Obwohl das nach Ansicht von Experten rechtswidrig ist, sieht das hessische Verkehrsministerium darin offenbar kein Problem. Dabei zählt zu den Aufgaben der Luftaufsicht, Nachtflüge zu genehmigen – an denen die Fraport AG viel Geld verdient. Leidtragende sind die lärmgeplagten Anwohner. Dass ausgerechnet der Lärmschutzbeauftragte des Landes hauptamtlicher Mitarbeiter des Unternehmens ist, macht die Sache nicht besser. Die Flughafen-Lobby hatte außerdem Mitarbeiter ins Bundesverkehrsministerium und in die hessische Staatskanzlei entsandt. Mit Erfolg: Das Ende 2006 beschlossene neue Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm sah zwar niedrigere Grenzwerte vor, um Flughafenanwohner besser zu schützen. Die verbesserten Bestimmungen sollten aber erst ab 2011 gelten – und damit nicht für die Nordwestbahn des Frankfurter Flughafens, deren Fertigstellung bereits früher geplant ist.

Auch der Energiewirtschaft gelang es, sich selbst zu kontrollieren. Mit Hilfe des Wirtschaftsministeriums gelang es den vier Energieriesen E.ON, EnBW, RWE und Vattenfall über Jahre, eine von der EU geforderte Kontrollbehörde zu verhindern. Denn für das Konzerne-Oligopol bestand die Gefahr ernsthafter Konkurrenz und sinkender Preise. Zunächst schuf der damalige Wirtschaftsminister Werner Müller eine „Task Force Netzzugang“, die für einen fairen Wettbewerb sorgen sollte. Zu den Mitgliedern dieser „schnellen Eingreiftruppe“ zählten allerdings Vertreter der Energiewirtschaft selbst, die wie Beamte im Ministerium saßen. In dieser Zeit gelang ein vertraulicher Monitoringbericht über die Wettbewerbssituation in Deutschland direkt an E.ON – noch bevor der Bericht seine eigentlichen Adressaten, die Abgeordneten des Bundestags, erreichte. Das Unternehmen intervenierte und das Wirtschaftsministerium änderte den Bericht zugunsten der Energieriesen. Als ob das nicht genügen würde, machen sich auch Bundestagsabgeordnete selbst zu Handlangern der Lobbyisten: Etwa der SPD-Abgeordnete Reinhard Schultz, der als Berater mit Vattenfall Geschäfte macht. Er schickte einen von der RWE-Grundsatzabteilung formulierten Brandbrief an Kanzler Schröder, der die Industrie vor weiteren Klimaschutzmaßnahmen bewahren sollte – versehen mit Schultzes Unterschrift und seinem

Briefpapier. Der SPD-Abgeordnete Hermann Scheer kritisiert solche Fälle scharf als „legale Korruption“, die nach dem Prinzip „bezahlt wird später“ verlaufe: „Durch Anschließtätigkeit nach Beendigung der öffentlichen Aufgabe. Das kann man ja genau verfolgen. Das sind ehemalige Minister, Staatssekretäre, ehemalige Abteilungsleiter in Wirtschaftsministerien, die für Energiefragen oder sogar die Energieaufsicht tätig waren, wo dann unmittelbar nach Eintreten des Pensionsalters, zum Beispiel am 31. März, dann am 1. April die neue Stelle bei RWE angetreten wurde.“ Die Autoren sprechen von der „Selbstausschaltung des Beamtenapparats“, wenn das Wirtschaftsministerium einräumt, dass es bei den zentralen staatlichen Stellen am technischen Wissen mangelt, und deshalb auf die Energiewirtschaft zurückgegriffen wird.

Es ist eine der Stärken des Buches, dass neben den „Seitenwechsel“-Methoden auch andere Wege des Lobbyismus aufgezeigt werden. Vom Parlamentarischen Abend, über gefällige Gutachten bis hin zur Drohung, nicht mehr zu investieren. Den klassischen Lobbyismus verkörpert im Buch TUI-Lobbyist Wolf-Dieter Zumpfort, der einerseits klar macht, dass Lobbyismus zur pluralistischen Demokratie dazugehört, weil er die Interessen und Forderungen der Wirtschaft vermittelt. Andererseits übt Zumpfort Kritik an jenen, die für ein schlechtes Ansehen seiner Profession sorgen, etwa der frühere Wirtschaftsminister Werner Müller, der während seiner Amtszeit den Börsengang der Ruhrkohle AG unterstützt und eine Ministererlaubnis zur Übernahme der RAG durch E.ON erteilt hatte – und nach seinem Ausscheiden just in die Chefetage der RAG wechselte. Dergleichen Fälle listen die Autoren mehrere auf: Etwa Gerhard Schröders Engagement für Gazprom, E.ON und BASF (als Aufsichtsratsvorsitzender der Betreibergesellschaft der Nordeuropäischen Gasleitung) oder Wolfgang Clements Wechsel in den Aufsichtsrat der RWE Power AG. Die Autoren zeigen aber auch Niederlagen der Energie-Lobby: So gelang es dank unabhängiger Gerichte, E.ON Hanse zu verpflichten, sein Gas-Leitungsnetz an die neue kommunale Gasversorgung der Stadt Ahrensburg zu verkaufen. Die sorgt jetzt für günstigere Preise, weil ihre Gewinnerwartungen niedriger sind als bei den großen Konzernen.

Ein weiteres Beispiel für „Inside-Lobbying“ ist die Legalisierung von Hedgefonds in einer Zeit, als eine Mitarbeiterin des Bundesverbandes Deutscher Investment-Gesellschaften (BVI) im Finanzministerium saß. Die Autoren zeigen, wie sich die rot-grüne Bundesregierung ihre „Heuschrecken“ selbst erzeugte, indem sie ihnen gestattete, in Deutschland zu investieren. Verblüffend offenherzig gibt BVI-Hauptgeschäftsführer Stefan Seip zu, dass auf dem Wege der Entsendung einer Mitarbeiterin Einfluss genommen werden sollte. Dass die Frau am entsprechenden Gesetz mitgeschrieben hat, hält Seip „nicht für unwahrscheinlich“.

Auch im Gesundheitsministerium gibt es U-Boote: Dort arbeitete leihweise unter anderem ein DAK-Mitarbeiter, der seinen Arbeitgeber prompt über einen streng geheimen Referentenentwurf für ein Präventivgesetz informierte. Eine „Rückkopplung“, die für die DAK

zum normalen Geschäft gehörte. Ein Ministeriumssprecher sah das anders: „Die Weitergabe von Papieren ist ... kein Kavaliersdelikt, wie das die Kasse darzustellen versucht.“ Doch die Ursache liegt woanders: Der Sprecher berichtete, dass im Ministerium 15 Menschen arbeiteten, die von den Krankenkassen abgeordnet wurden. Sophia Schlette ist ein weiterer Name, dem sich die Autoren widmen: Bei der Bertelsmann Stiftung ist die Frau für internationale Vergleiche in der Gesundheitspolitik zuständig. Seit Februar 2007 arbeitet sie an der Seite von Gesundheitsministerin Ulla Schmidt im Referat „Politische Grundsatzabteilung“.

Die oben bereits erwähnte Lobbyistin des Hauptverbandes der Deutschen Bauindustrie war in der „PPP-Task-Force“ des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung eingesetzt, jener Gruppe von Beamten und Experten, die „Public Private Partnership“ in Deutschland voranbringen sollte. Ähnliches hatte auch der SPD-Bundestagsabgeordnete Michael Bürsch vor, als er 60 Berater und 40 Vertreter aus Politik und Ministerien einlud, ein PPP-Gesetz zu formulieren. Die Autoren kommentieren das wie folgt: „Man stelle sich dieses Zahlenverhältnis zwischen Staatsbeamten und Wirtschaftslobbyisten auf einem virtuellen Fußballplatz vor: Es wäre keine Frage, welche Seite haushoch punkten würde. Und so kam es auch.“ Viele dieser „Berater“ profitierten später selbst von ihrem Gesetz, indem sie an der Verwirklichung von PPP-Projekten beteiligt waren. Dass dies für den Staat teuer werden kann und zu „verdeckten Schulden“ führt, verdeutlichen die Autoren am Beispiel des Gladbecker Rathauses. Das wurde im Rahmen einer öffentlich-privaten Partnerschaft neu gebaut. Andere, günstigere Varianten waren von der Stadtverwaltung offenbar nicht einmal richtig geprüft worden – man überließ dies der Unternehmensberatung PricewaterhouseCoopers (die selbst an der Formulierung des Gesetzes teilnahm). Ein eigenes Kapitel widmen Adamek und Otto einem anderen PPP-Projekt, der Lkw-Maut. Die wurde in einer Zeit geplant, als im Bundesverkehrsministerium der Leiter Konzernstrategie Verkehr von DaimlerChrysler saß. Der Konzern bewarb sich im Rahmen des Konsortiums Toll Collect für die Erstellung des Mautsystems – und erhielt den Zuschlag. Das Ministerium sei „nicht nur in Sachen Maut überaus anfällig für Konzernlobbyismus“, meinen die Autoren. Adamek und Otto ist ein gutes Beispiel für investigativen Journalismus gelungen. Zwar ist das Phänomen schon einige Jahre bekannt – die Autoren selbst haben ja auch bei „Monitor“ über einzelne Fälle berichtet. In der Geballtheit des Buches wird das Problem aber besonders deutlich – inzwischen zog die Politik auch erste, wenn auch unzureichende Konsequenzen: Das Verfahren soll transparenter werden. An der Ungleichbehandlung von Partikularinteressen zugunsten der ohnehin starken Wirtschaftsinteressen ändert dies freilich nichts. Beim Jura-Professor Hans Meyer (HU Berlin) stößt die Mithilfe bei der Entwicklung politischer Projekte, vor allem von Rechtsvorschriften, „auf allergrößte Bedenken“, wie er im August 2008 bei einem Lobby-Fachgespräch der Grünen-Fraktion betonte. „Hier geht es um

den Kernbereich staatlicher Betätigung, die keinerlei Form von ‚Privatisierung‘ erlaubt.“ Wo immer Bedienstete von Verbänden und Unternehmen in politiknahen Bereichen eingesetzt werden, gewinne das im Beruf verinnerlichte Spezialinteresse an Gewicht.

Reportageartig nehmen die Autoren ihre Leser auf eine gut 200 Seiten lange Recherchetour mit, die reichlich Anlass zum Kopfschütteln gibt. Dabei nennen die Autoren immer wieder neue Namen von Lobbyisten, die in Ministerien oder bei der EU-Kommission einen Schreibtisch bekommen haben. Da aber die meisten Namen ohnehin geändert wurden, hätte gelegentlich eine Aufzählung im Anhang genügt. Dort findet sich eine Liste der Ministerien und Behörden, bei denen Wirtschaftsleute eingezogen sind (auch unter [www.keine-lobbyisten-in-ministerien.de](http://www.keine-lobbyisten-in-ministerien.de)). So aber erhält man mitunter den Eindruck, als ob das Problem durch immer neue Namen gepusht werden soll – ohne genau zu wissen, welcher Einfluss von den Lobbyisten tatsächlich geltend gemacht wurde.

Zurecht schreiben die Autoren, dass das Buch auch „Der verkaufte Staat“ heißen könnten – schließlich sind es Politiker und Regierende selbst, die das Einfallstor für den Inside-Lobbyismus geschaffen haben. Deutlich wird aber auch, dass der „Seitenwechsel“ oftmals gar nicht nötig wäre: Abgeordnete, die Stellungnahme und Antragsvorlagen von Lobbyisten unverändert übernehmen, könnte man ebenso als U-Boote bezeichnen wie die Konzernlobbyisten in den Ministerien.

Nun mag es Gründe geben, die für den Personaltausch sprechen, etwa das Kennenlernen unterschiedlicher Strukturen und Arbeitsweisen. Doch wenn man sich trotz aller Risiken für den Austausch entscheidet, wären klare Regeln und ein Maximum an Transparenz notwendig. Das Buch zeigt jedoch das Gegenteil: einen skandalösen Umgang der Regierenden mit Anfragen von Presseleuten und Parlamentariern, die nur scheinbar über das tatsächliche Ausmaß informiert werden. Und selbst nachdem der Bundesrechnungshof die Praxis kritisiert hatte, wiegelte die Bundesregierung noch ab: Die externen Mitarbeiter hätten keinerlei Entscheidungsbefugnis und würden stets von Vorgesetzten kontrolliert.

Bei Adamek und Otto klingt immer wieder Kritik an den Praktiken der Unternehmen an. Die ist oft berechtigt, geht aber gerade beim Thema Inside-Lobbyismus ins Leere: Es liegt in der Natur der Sache, dass Unternehmen und Wirtschaftsverbände Partikularinteressen vertreten und profitorientiert arbeiten. Dass sie das von Politikern gemachte Angebot zur Mitarbeit auch annehmen, kann man ihnen kaum verübeln.

Erschienen bei Kiepenheuer & Witsch, 2008. Preis: 18,95 Euro.

*Peter Lösche: Verbände und Lobbyismus in Deutschland*

### **Offenlegen, Transparenz, Kontrolle: Die Entmystifizierung des Lobbyismus**

Kein Zweifel: Peter Lösche will in seinem Buch dem schlechten Ruf von Verbänden und

Lobbyismus entgegenzutreten. Dass ihm das auch recht gut gelingt, liegt an einer differenzierten Betrachtung, die Mängel nicht klein redet, sondern benennt und nach Verbesserungen sucht. Abgerundet durch politische Theorie und die Analyse einzelner ausgewählter Interessengruppen wird Lösches Buch zu einem gelungenen Einstieg in das Thema.

Laut Lösche hat sich die „Landschaft der Interessenpolitik“ in den letzten 20 Jahren fundamental verändert. Als Gründe nennt er die „Megatrends“ Globalisierung, Europäisierung, Pluralisierung und Professionalisierung. Sichtbare Zeichen der Veränderung seien die neuen Akteure: transnationale Konzerne, Anwaltskanzleien und Public-Affairs-Agenturen. Der Autor macht klar, dass es beim Lobbying um „Macht, Einfluss, Interessendurchsetzung – und zuweilen auch um sehr viel Geld“ geht. Die Verquickung von Politik und wirtschaftlichen Interessen werde etwa daran sichtbar, dass die 20 wichtigsten Cheflobbyisten von Großkorporationen in Berlin fast ausnahmslos aus der Politik kämen. Dennoch seien Verbände und Lobbyisten nicht die Strippenzieher der Nation, sie bestimmten nicht die Politik. „Das ist ein Gerücht, eine Mystifikation, die in der deutschen politischen Kultur mit ihren obrigkeitstaatlichen Zügen den Ursprung hat. Das Diktum von der Herrschaft der Verbände hat noch nie gestimmt, gilt auch heute nicht – zumal logischerweise dann nicht, wenn im gleichen Atemzug von der Allmacht der Parteien die Rede ist.“

Lösche nennt also die „deutsche Verbandsprüderie“ (Ernst Fraenkel) als einen wesentlichen Grund für die ablehnende Haltung gegenüber Verbänden und Lobbyismus (die es auf EU-Ebene und in den USA so nicht gibt, wie der Autor in eigenen Kapiteln erörtert). Er macht deutlich, dass Verbände wichtige Aufgaben als intermediäre Institutionen zwischen Gesellschaft und politisch-administrativem System übernehmen: Sie aggregieren und artikulieren Interessen, ermöglichen politische Mitwirkung. Gewagt erscheint Lösches Einschätzung, dass auch größere Unternehmen, insbesondere transnationale Konzerne diese Funktionen wahrnehmen: „Sie haben eine große Zahl von Beschäftigten, die über unterschiedliche Bedürfnisse und Interessen verfügen und die häufig gegeneinander konkurrieren, z.B. um die besseren Standortbedingungen.“ Großkorporationen wirkten also an der politischen Willensbildung ähnlich wie ein Verband mit. „Ein Konzern hat häufig mehr Beschäftigte – und damit Betroffene – als ein Wirtschaftsverband. Gerade die transnationalen Konzerne vertreten – nicht zuletzt aus Werbungsgründen – ein breites gesellschaftspolitisches Programm, mit dem Anspruch, das Gemeinwohl zu vertreten oder anzustreben (Stichtwort: ‚corporate citizenship‘). Und: Innerhalb eines Konzerns werden divergierende Interessen aggregiert und nach außen artikuliert.“ Ob Lösche da nicht die Mitwirkungsrechte der Beschäftigten überschätzt?

Für ihn gehören Lobbyismus und Verbände zusammen „wie Kolben und Zylinder“,

wenngleich heute nicht mehr nur Verbände als Lobbyisten auftreten würden. Lobbyismus definiert der Autor als „Beeinflussung von primär staatlichen Repräsentanten, von der Kommune bis zur nationalen und europäischen Ebene, verstanden, um im eigenen partikularen Interesse die Gesetzgebung bzw. die Durchführung, die Implementation der Gesetze mitzugestalten“. Lobbyismus könne als spezifische Form der Politikberatung begriffen werden, als Informationsvermittlung, „die auf großer sachlicher Kompetenz beruht – die aber (und das ist entscheidend) interessengeleitet ist“.

In einem historischen Überblick zeichnet Lösche die Entwicklung der Verbände nach und macht deutlich, dass sich das Verbandswesen nicht zuletzt aufgrund einer Zunahme staatlicher Tätigkeit ausgeweitet hat, insbesondere während des Ersten Weltkrieges und der Weimarer Republik – und wie bereits damals die Grundsteine für die heutige Skepsis und Ablehnung gegenüber Lobbyisten gesetzt wurden, als konservative Kräfte die „Überparteilichkeit“ und Schlichterfunktion des „neutralen Staates“ bedroht sahen – „als sei der Bismarckisch-preußische Beamtenstaat je politisch neutral über den Wassern rauer Klassenkämpfe geschwebt“, so Lösche. Was in dem Kapitel etwas untergeht, sind die tatsächlichen Einflüsse der Verbände in der Vergangenheit – und welche Gefahr von allzu starken Partikularinteressen ausgehen kann. Erwähnenswert wäre etwa der Ruhreisenstreit 1928, als sich kompromisslose Unternehmer dem staatlichen Schiedsspruch in einem Schlichtungsverfahren verweigerten – und damit ihre Ablehnung der Weimarer Demokratie zum Ausdruck brachten. Das Ereignis gilt immerhin als Wendemarke in der Politik der Unternehmer von der Kooperation zur Konfrontation. Deutlich wird in dem Kapitel aber, dass es in Deutschland nach wie vor die traditionellen Großverbände von Kapital und Arbeit sind, die gesellschaftlich, ökonomisch und politisch Gewicht haben, „wohl auch deswegen, weil in ihrem Organisationsbereich über Lebenschancen und über den Alltag der meisten Menschen entschieden wird“.

Lösche erörtert die Schwierigkeiten, die eine Typologisierung von Verbänden mit sich bringt und zeichnet die Professionalisierung und „Verbandlichung“ sozialer Bewegungen nach. Einen gelungenen Ausflug in die Empirie unternimmt der Autor bei der Vorstellung folgender Interessengruppen: Verband deutscher Brieftaubenzüchter, Deutscher Bühnenverein – Bundesverband deutscher Theater, Verkehrsclub Deutschland VCD, Bundesrechtsanwaltskammer, Bund der Steuerzahler. Herausgegriffen sei hier der VCD. Dieser erscheine mit rund 60.000 Mitgliedern gegenüber dem ADAC mit rund 15 Millionen Mitgliedern als Winzling. „Während allerdings der ADAC explizit leugnet, als Vertreter partikulärer Interessen und Lobbyist aufzutreten, bekennt der VCD sich zu ökologischen Prinzipien und dazu, seine Grundsätze auch offensiv politisch zu vertreten.“ Interessant auch Lösches Betrachtung des Bundes der Steuerzahler, der sich nicht als Lobby verstehe. „Der Grund hierfür liegt auf der Hand: Lobbyismus wird als das Eintreten für Gruppeninteressen

verstanden. Steuerzahlerinteressen werden hingegen als allgemeine Interessen deklariert. Genau dies ist aber Teil einer PR-Strategie.“ Der Steuerzahlerbund sei in der Lobbyliste des Bundestages registriert. Auch an der Mitgliederstruktur werde deutlich, dass es um die Vertretung partikularer Interessen gehe: Gewerblicher Mittelstand, Freiberufler und Selbstständige stellten laut Präsidiumsmitgliedern einen Großteil der Mitglieder.

Obwohl es einige der vorgestellten Verbände nicht sein wollen, so sind sie doch: Lobbyisten. Mit ihrem Fachwissen versuchen sie auf die Politik einzuwirken, wie Lösche verdeutlicht. Ihnen hilft der Eintrag in die Lobbyliste des Bundestages, die Kooperation mit anderen Verbänden, die Mobilisierung der Öffentlichkeit. Außerdem lassen sich die aufgeführten Verbände relativ leicht als Vertreter von Partikularinteressen kennzeichnen. Interessant wäre in dieser Auflistung auch die Analyse von NGOs wie Amnesty International oder Greenpeace gewesen – Lobbyismus fürs Gemeinwohl, geht das?

Im Kapitel über „Verbände und Lobbyisten in der politischen Praxis“ beschreibt Lösche den Lobbyismus als Tauschgeschäft, bei dem sowohl Interessenvertreter als auch ihre Adressaten, also zum Beispiel Parlamentarier oder Ministerialbeamte, profitieren: „Der Lobbyist mag seine Interessen plausibel machen, sein Kontrahent erhält Einblicke in die gesellschaftliche oder ökonomische Realität, die durch ein Gesetz oder eine Verordnung geregelt werden soll.“ Neben den oben bereits erwähnten Akteuren nennt der Autor auch die „Türöffner“, also Politiker, die Interessenvertretern Zugang zu bestimmten politischen Netzwerken verschaffen können – er erwähnt hier Matthias Wissmann, Hertha Däubler-Gmelin, Friedrich Merz und Otto Graf Lambsdorff. Hinsichtlich der wachsenden Vertretung eigener Interessen durch Konzerne spricht Lösche von einem „schleichenden Einflussverlust der traditionellen Spitzenverbände zu Gunsten neuer lobbyistischer und politikberatender Strukturen“. Die Manager der Großkorporationen hätten unmittelbaren Zugang „zum wirtschaftsfreundlichen Kanzler bzw. zur Kanzlerin“. Bei den Adressaten der Lobbyisten hebt Lösche die Ministerialbürokratie hervor. Hätten Referentenentwürfe einmal das Referat verlassen, seien diese nur noch schwer zu ändern. Ziel der Lobbyisten sei es daher, frühzeitig auf den politischen Willensbildungsprozess einzuwirken, möglichst sogar bevor ein Referentenentwurf formuliert werde (dass dies auch über direkte Mitarbeit im Ministerium geschieht, wie Adamek und Otto beschreiben, wird hier nicht erwähnt).

Lösche beschreibt die gängige Praxis der Lobbyisten, Teilöffentlichkeiten vom eigenen Ziel zu überzeugen, indem das eigene, partikulare Interesse mit dem Anspruch, das Gemeinwohl und allgemein akzeptierte Werte zu vertreten, kaschiert werde. Einige Zeilen später macht der Autor aber klar: „Der Lobbyist darf keineswegs so tun, als vertrete er das Gemeinwohl, als hätte er keine Interessen.“ Im Vordergrund des Lobbyismus stehe Seriosität: „Es geht um solide, kompetente, inhaltsreiche, gleichwohl eindeutig und einseitig interessengeleitete Politikberatung.“ Zu den Methoden gehörten u.a. auch Kontaktpflege und PR-Kampagnen.

„Man kann auch versuchen, die politischen Parteien für sich günstig zu stimmen. Spenden und geldwerte Leistungen an Parteien werden mit dem Hintergedanken gegeben, dass Politiker dann besser zuhören oder sogar auf die Interessen eines Verbandes oder Unternehmens besser einzugehen.“ Interessenvertreter könnten zudem damit drohen, die Stimmen der eigenen Verbandsmitglieder bei der nächsten Wahl vorzuenthalten (was auch die gegenteilige Wirkung haben könnte). Deutlich zurückgegangen sei die Zahl der Verbandsparlamentarier, die Professionalisierung der Politik habe zugenommen. Korruption sei bestenfalls eine Randerscheinung. Dies könnte man allerdings auch anders sehen: So hat etwa das Sponsoring von Veranstaltungen staatlicher Institutionen (z.B. Sommerfeste und Konferenzen) in den vergangenen Jahren erheblich zugenommen.

Der Autor macht auf Asymmetrien in der Organisations- und Konfliktfähigkeit sowie auf andere, unterschiedlich verteilte Machtressourcen aufmerksam, etwa die Qualität der Expertise oder die Mitgliederzahl eines Verbandes. Interessant ist dabei die Betrachtung finanzieller Ressourcen: Die spielen eine wichtige Rolle, sollten aber nicht mystifiziert werden, meint Lösche: „Durchzusetzen vermag sich nur, wer vor allem über die besseren Argumente in einer für ihn günstigen Situation verfügt.“ Das ist sicher richtig, übersieht aber, dass „bessere Argumente“ ja auch von der finanziellen Ausstattung abhängig sind. Widersprüchlich klingt ein Satz über die Programmatik eines Verbandes oder Unternehmens als Machtressource: „Überzeugungskraft, Plausibilität, Argumente fallen durchaus ins Gewicht. Sie gewinnen dann noch zusätzlich an Schwerkraft, wenn die partikularen Interessen, die offen vertreten und nicht verheimlicht werden, eine Verbindung zum Gemeinwohl haben oder besser: Den Eindruck erwecken, als würde das allgemeine Wohl befördert.“ Aber wie kann von einer offenen Vertretung partikularer Interessen gesprochen werden, wenn diese „den Eindruck erwecken“ sollen, das Gemeinwohl zu befördern? Diese Frage bleibt unbeantwortet.

An anderer Stelle sind Lösches Empfehlungen klarer: Er fordert Kontrolle, Transparenz, Offenlegung, Aufklärung – und das ausführlich gleich an zwei Stellen des Buches. Seine Vorschläge reichen von Verhaltensregeln für Lobbyisten über eine stärkere Kontrolle der Interessenvertreter (etwa über die Registrierung aller Lobbyisten nach amerikanischem Vorbild) bis hin zu einer Untersagung des „Drehtüreffekts“: Danach sollen Abgeordnete, Minister, Staatssekretäre oder hohe Ministerialbeamte nach ihrem Ausscheiden erst nach einer „Schamfrist“ als Lobbyisten im gleichen Politikbereich arbeiten dürfen.

Zu den Vorteilen des Lobbyismus für die Demokratie zählt für Lösche neben den bereits erwähnten Leistungen (Politikberatung, Teilhabe, Vermittlung) auch die „Entlastung des Staates“. In der politikwissenschaftlichen Verbändeforschung habe sich in den letzten Jahrzehnten die Einsicht durchgesetzt, dass in hoch entwickelten Industriegesellschaften die Interessengruppen staatliche Souveränität nicht einschränken, und dass sie den Staat nicht

„kolonisiert“ haben, sondern dass sie im Gegenteil für die staatliche Aufgabenerfüllung unverzichtbar geworden sind, „ja den Staat regelrecht entlasten“. Der Staat übernehme die Rolle des „Hüters des Gemeinwohls“, der auch für die Vertretung sogenannter schwacher Interessen Sorge zu tragen habe. Zu den Gefahren zählt Lösche die erwähnten Asymmetrien der Verbände, die geschwächte Repräsentation der Klientel, die komplizierter werdende Interessenbündelung, den Mangel an innerverbandlicher Demokratie. Von solchen strukturellen Problemen werde in der Öffentlichkeit kaum Notiz genommen, obwohl sie für das Funktionieren oder Versagen des Demokratie zentrale Bedeutung hätten. Hingegen würden „situative Probleme“ wie Korruption, Bestechung, Patronage, Zahlungen und Spenden an Politiker und Parteien das Bild der Verbände und des Lobbyismus bei der Mehrheit der Bürger bestimmen – „ein schiefes, ja falsches Bild“, meint der Autor.

Die von ihm vorgeschlagenen Gegenmittel wurden oben bereits beschrieben. Es darf allerdings bezweifelt werden, dass Transparenz allein die Probleme löst. Ungleiche Zugangschancen sind damit nicht automatisch beseitigt. Ob es genügt, stattdessen auf den Staat als Vertreter der schwachen Interessen zu vertrauen, ist fraglich – dem Ideal des Pluralismus entspricht es jedenfalls nicht. Was das Buch zudem vermissen lässt, sind jüngere Entwicklungen wie Inside-Lobbyismus oder verdeckter Lobbyismus über einseitig finanzierte Interessengruppen, Think Tanks und Reforminitiativen oder das Fingieren von Bürgerbewegungen („Astroturfing“). Davon abgesehen hat Lösche einen ausgewogenen Überblick geschaffen, inklusive konkreter Handlungsanweisungen für Lobbyisten und Politiker. Auch so kann Politikberatung aussehen.

Erschienen bei Kohlhammer, 2007. Preis: 24,80 Euro.

Lobbyismus im politischen Raum unter besonderer Berücksichtigung von Unternehmen. Ausarbeitung der Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages. Verfasser: Kolja Bartsch

### **Konzernlobbyismus: Mittendrin statt nur dabei**

Der Text bietet einen Überblick über das gewachsene Lobbying einzelner Unternehmen, also insbesondere solcher Firmen, die über eine eigenen Hauptstadtrepräsentanz in Berlin verfügen. Als Gründe nennt der Autor unter anderem die (gegenüber Bonn) gewachsene Distanz von den meist in Westdeutschland befindlichen Konzernzentralen, die stärkere Professionalisierung des Lobbyismus in Deutschland im Allgemeinen sowie das Nachlassen der Bedeutung des klassischen Lobbyismus durch Verbände: „Gerade die größeren Unternehmen stufen offenbar ihre eigenen Verbände in der Frage der Interessendurchsetzung zunehmend als zu langsam für das politische Tagesgeschäft ein, empfinden den Weg über die Verbände als zu umständlich oder sehen ihre spezifischen Interessen durch die zunehmende Heterogenität der Verbände – welche die verbandlichen

Interessen erst auf einem gemeinsamen Niveau bündeln müssen – nicht mehr ausreichend vertreten.

Die Studie zitiert Schätzungen, die von 100 bis 120 Firmen ausgehen, die über eine eigene Vertretung in Berlin verfügen, wobei die 100 größten deutschen Firmen nahezu vollständig vertreten seien. Der Größe der Mitarbeiterschaft betrage im Schnitt fünf bis sechs Mitarbeiter, wobei sich in der Regel Referenten und Bürokräfte die Waage hielten. Die Kosten würden sich auf jährlich mindestens 500.000 Euro belaufen.

Empirischen Wert hat die Ausarbeitung hinsichtlich der Rekrutierung des Personals. Demnach kommen die Konzernlobbyisten aus dem Unternehmen selbst, aus der Politik oder aus dem Journalismus – teilweise ohne Unterbrechung. Folgende Beispiele werden genannt:

- Rekrutierungsquelle Unternehmen: Siemens AG (Gerd von Brandenstein, seit 1972 bei Siemens).
- Rekrutierungsquelle Politik: Commerzbank AG (Hans Georg Hauser, CSU, MdB 1990–2002, zeitweilig Parlamentarischer Staatssekretär Bundesfinanzministerium); Daimler-Chrysler AG (Dieter Spöri, SPD, MdB 1976–88, MdL Baden-Württemberg 1988–97, Wirtschaftsminister 1992–96).
- Rekrutierungsquelle Bundestags-Fraktionen: E.ON AG (Gert von der Groeben, 1986–98 Referent der SPD-Bundestagsfraktion im Bereich der Energie- und Umweltpolitik).
- Rekrutierungsquelle MdB-Mitarbeiter: Heinrich Timmerherm (1984–95 Referent CDU-MdB Dieter Schulte, 1995/96 persönlicher Referent Parlamentarischer Staatssekretär Manfred Carstens, Bundesverkehrsministerium).
- Rekrutierungsquelle Journalismus: EnBW AG (Jürgen Hogueve, über 15 Jahre Journalist beim Spiegel).

In der Studie wird weiter beschrieben, wie sich Konzernlobbyisten in exklusiven Gesprächskreisen (z.B. „Collegium“) untereinander und mit Politikern austauschen sowie auf diese Weise als „geballte Lobbymacht“ (Wolf-Dieter Zumpfort, TUI) auftreten. Zusammenarbeit finde auch in Form gemeinsamen Lobbyings bei bestimmten Gesetzesvorhaben statt.

Angesprochen wird auch die temporäre Mitarbeit von Unternehmensvertretern in Ministerien (oben Inside-Lobbying genannt). Was das Ausmaß betrifft, bezieht sich der Verfasser auf die Antwort der Bundesregierung auf eine Anfrage der FDP-Fraktion aus dem Jahr 2006, wonach es von 2002 bis 2006 insgesamt 100 Fälle gegeben hat, in denen Unternehmen, Verbände und Gewerkschaften ihr Personal vorübergehend den Ministerien zur Verfügung gestellt haben (die tatsächliche Zahl ist offenbar dreimal so hoch, wie „Monitor“ mit Bezug auf den Bundesrechnungshof berichtete). Einige der beteiligten Firmen und Verbände werden in der Studie aufgeführt.

Erwähnt werden auch Schätzungen, die von 30 bis 40 Public-Affairs-Agenturen ausgehen,

die derzeit in Berlin tätig sind. Auch hier gehören zum Führungspersonal häufig „ehemalige Berufspolitiker oder Personen mit intimen Kenntnissen des politischen Betriebes wie ehemalige Abgeordnete oder Referenten aus Ministerien und Parteien“.

Die Studie gibt einen Überblick über das immer bedeutendere Thema Konzernlobbyismus. Der Text ist neutral formuliert. Was die externen Mitarbeiter betrifft, enthält er zwar unterschiedliche Meinungen, führt aber keine eigene Bewertung durch. Denkbar wäre eine systematische Fortführung der Zusammenstellung von Konzernlobbyisten in Berlin und ihrer früheren Tätigkeiten, um das Problem des „Drehtüreffekts“ in diesem Bereich noch klarer zu beschreiben.

Erschienen 2007, Ausarbeitung WD 1 – 128/07

### **Zusammenfassung**

Beim Lesen der hier vorgestellten Bücher und Texte wird deutlich, wie notwendig empirische Daten über den Lobbyismus sind – oder besser: wären. Obwohl es kein explizit wissenschaftliches Buch ist, kommt „Der gekaufte Staat“ von Adamek/Otto diesem Ziel am nächsten. Welche Bedeutung deren Thema „Inside-Lobbyismus“ hat, zeigt sich auch an der vom Bundesrechnungshof durchgeführten Untersuchung. Vom Sammelband „Lobbying“ von Kleinfeld/Zimmer/Willems würde man sich angesichts der dort behandelten Spezialthemen auch Fallstudien wünschen, die sich mit drängenden Problemen auseinandersetzen. Zumindest aber normativ wäre hier mehr zu erwarten gewesen. Das durchaus berechtigte Anliegen, die Debatte über Interessenvertretung zu versachlichen, verliert durch die einseitige Betrachtung an Schlagkraft. Zwar setzt sich auch Peter Lösche für den Lobbyismus ein, tut dies aber in einer differenzierten Form. Er stellt einzelne Verbände und ihre Lobbying-Techniken nur oberflächlich vor, gibt damit Anregungen zu weiteren Fallstudien. Zwar fehlt auch hier der Blick auf einige neuere Methoden der Interessendurchsetzung. Wertvoll sind aber die konkreten Reformvorschläge hinsichtlich größerer Transparenz und Kontrolle. Innovative Reformvorschläge wie die eines „legislative footprints“, also einer Aufzählung der an einem Gesetzentwurf mitwirkenden Interessenvertreter, kommen in den Bänden leider nicht zur Sprache.

### **Literaturempfehlungen:**

Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Verbände und Lobbyismus. Aus Politik und Zeitgeschichte, 15–16/2006. Bonn 2006.

Fraenkel, Ernst: Deutschland und die westlichen Demokratien. Stuttgart 1964.

Gammel, Cerstin / Hamann, Götz: Die Strippenzieher: Manager, Minister, Medien – Wie Deutschland regiert wird. Berlin 2005.

Klein, Ansgar / Legrand, Hans-Josef / Leif, Thomas (Hrsg.): Lobbyismus in Deutschland.

Fünfte Gewalt: unkontrolliert und einflussreich? Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen, Jahrgang 16/2003, Heft 3. Stuttgart 2003.

König, Johann-Günther: Die Lobbyisten. Wer regiert uns wirklich? Düsseldorf 2007.

Leif, Thomas: Beraten und verkauft: McKinsey & Co. – der große Bluff der Unternehmensberater. München 2006.

Leif, Thomas / Speth, Rudolf (Hrsg.): Die stille Macht. Lobbyismus in Deutschland. Wiesbaden 2003.

Leif, Thomas / Speth, Rudolf (Hrsg.): Die fünfte Gewalt: Lobbyismus in Deutschland. Wiesbaden 2006.

Müller, Ulrich / Giegold, Sven / Arhelger, Malte (Hrsg.): Gesteuerte Demokratie? Wie neoliberale Eliten Politik und Öffentlichkeit beeinflussen. Hamburg 2004.