



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

# MainzerMedienDisput

## BROT & SPIELE

FINANZ-MACHT UND DEMOKRATIEVERFALL



© Illustration: Gerhard Wexler



**nr-Werkstatt:**

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

- 4 **Aus der Tabuzone auf die Tagesordnung des Parlament**  
Dr. Thomas Leif
- 10 **Längst haben Lobbyisten die Medien unterwandert**  
Sascha Adamek, Prof. Dr. Kim Otto
- 16 **Hausverbot für Lobbyisten?**  
Dr. Christine Hohmann-Dennhardt
- 28 **Forschungsdefizite: Die wissenschaftliche Landkarte des Lobbyismus**  
Prof. Dr. Gerd Mielke
- 38 **Lobbyismus und Negative Campaigning**  
Prof. Dr. Klaus Kocks
- 43 **Leitfragen: Lobbyismus und Medien**  
Mirjam Stegherr / Dr. Jobst-Hinrich Wiskow / Albrecht Ude
- 49 **Die Grenzen von Interessenvertretung**  
Heiko Kretschmer
- 53 **10 Thesen zum Online-Greenwashing**  
Albrecht Ude
- 56 **Corporate Social Responsibility als Lobby-Strategie**  
Dietmar Jazbinsek
- 60 **CSR als Lobby-Strategie?**  
Ulrich Winkler
- 63 **Leitfragen: Lobby-Praxis in Europa**  
Prof. Dr. David Miller / Jorgo Riss / Ulrich Müller
- 70 **Corrupting the rules of the game: from legitimate lobbying to capturing regulations and policies**  
David Miller
- 79 **EU-Lobbyismus am Beispiel von REACH – 10 Thesen**  
Prof. Dr. Axel Singhofen
- 88 **Presse-Dokumentationen**  
**Wider die fünfte Gewalt, Menschen machen Medien**  
**Räkeln auf dem Ruhekissen, Menschen machen Medien**  
**Lobby, List und Tücke, Bremer Nachrichten**  
**Geschäft mit Halbwahrheiten – Lobbyismus und Journalisten, TAZ**  
**Hausverbot für Interessenvertreter? Medien und Lobbyismus,**  
Frankfurter-Rundschau

- 96 **Leitfragen: Gegenstrategien zum Lobbyismus**  
Ulrich Müller / William Dinan / Jorgo Riss
- 102 **Leitfragen: Lobbyregister, Ehrenkodex & Co. – Wege zu mehr Transparenz**  
Cornelia Yzer / Norbert Theihs / Jürgen Hogrefe  
Michael Hartmann / Sascha Adamek / Dr. Christian Humborg
- 121 **Seitenwechsel**  
Dr. Tessen von Heydebreck
- 123 **Das Personalaustauschprogramm Seitenwechsel  
aus Sicht von Verwaltung und Wirtschaft**  
Dr. Reinhard Timmer
- 127 **Von Berlin nach Brüssel**  
Prof. Dr. Kim Otto, Sascha Adamek
- 141 **Rauchverbot und Tabaklobby**  
Lothar Binding
- 152 **Lobbystrategien zur Durchsetzung der Bahnprivatisierung**  
Dr. Thilo Sarrazin
- 155 **Die deutsche Stromwirtschaft und der Emissionshandel**  
Matthias Corbach
- 162 **Leitfragen: Lobbyismus und Medien**  
Dr. Volker Leienbach / Dietmar Jazbinsek / Wilhelm Klümper  
Dr. Johann-Günther König / Dr. Thomas Leif
- 177 **Eine gute Story schlägt immer eine komplizierte Wahrheit**  
Tina Groll
- 185 **Demokratiegefährdung durch Lobbyismus?**
- 205 **Literatur zum Thema Lobbyismus**  
Ralf Kleinfeld, Annette Kleinfeld, Ulrich Willems: Lobbying. Strukturen.  
Akteure. Strategien  
Sascha Adamek, Kim Otto: Der gekaufte Staat. Wie Konzernvertreter  
in deutschen Ministerien sich ihre Gesetze selbst schreiben  
Peter Lösche: Verbände und Lobbyismus in Deutschland  
Kolja Bartsch: Lobbyismus im politischen Raum unter  
besonderer Berücksichtigung von Unternehmen.
- 228 **Impressum**

*„Lobbyisten in die Produktion.“  
Peer Steinbrück, Finanzminister, (dpa, 10.1.2006)*

## **Aus der Tabuzone auf die Tagesordnung des Parlaments**

*Ungezügelter Lobbyismus untergräbt die Vertrauensbasis  
der Abgeordneten und das Ansehen des Parlaments*

Dr. Thomas Leif

Manche Schriftsteller, zumal Literatur-Nobelpreisträger, beherrschen offenbar intuitiv das Geschäft des Aufmerksamkeits-Managements. Dies gilt zumindest für Günter Grass, der seinen Festvortrag zum 80. Geburtstag im Januar vor der SPD-Bundestagsfraktion zu einer dröhnenden Lektion für die Abgeordneten machte.

Grass forderte in einem seiner „Merkzettel“ ein „Hausverbot für Lobbyisten“ im Deutschen Bundestag. „Mit einem großen Besen“ sollten diese Interessenvertreter aus allen Parlamenten gefegt werden. Lobbyismus sei eine Gefahr für die Demokratie. Seinen Appell für einen „großen Kehraus“ verband er mit der Aufforderung an die Abgeordneten zu mutigen Entscheidungen. „Ihr seid die gewählten Parlamentarier“ rief er in die Runde und rüstete so das verschüttete Selbstbewusstsein vieler Volksvertreter auf. Im Alltag sind sie längst in enger Tuchfühlung mit den gut 1900 Lobbyisten verbunden. Die fürsorgliche Belagerung der hochbezahlten „Einflüsterer“ und „Partner im parlamentarischen Prozeß“ ist für viele unter der Kuppel des Reichstags so normal wie der Hammelsprung. Denn der hochqualifizierte Lobbyismus agiert als professionelle Schattenmanagement der Politik – in einer sicheren Tabuzone. Das dichte Lobby-Netz rund um das Berliner Regierungsviertel – ist immer noch eingehüllt in gemeinsames Schweigen aller Beteiligten. Man kennt sich, man versteht sich, man hilft sich. Doch hinter dieser Kulisse der Harmonie und Selbstverständlichkeit treten mittlerweile durchaus Zweifel und Skepsis hervor. Die im Turbotempo parlamentarisch „bewältigte“ Finanzmarktkrise wird die Debatte um die Einflusszonen der Lobbyisten noch verstärken. Denn gerade in diesem Sektor ist der enorme Einfluß der Lobby auf Gesetzgebung aktenkundig. Nicht nur der Finanzminister hat registriert, wer die gezielte Intransparenz von Geschäftsmodellen der Banken in den Gesetzgebungsprozessen durchgesetzt hat. Prominente lobbykritische Stimmen sind immer häufiger zu vernehmen. Zuletzt warnte Aussenminister Frank-Walter Steinmeier auf dem SPD-Parteitag Mitte Oktober vor „einem Europa der Lobbyisten.“

### **Bundesrechnungshof greift Tabuthema Lobbyismus in Ministerien auf**

Der Bundesrechnungshof ist eine gewöhnlich unterschätzte Behörde. Aus diesem

Status machen die Bonner Beamten das Beste. So auch am 1. April. Ausgerechnet an diesem Tag schickte die Bonner Behörde 160 Exemplare eines brisanten Berichts an den Vorsitzenden des Haushaltsausschusses. Der Titel der lange angekündigten Untersuchung „Mitarbeit von Beschäftigten aus Verbänden und Unternehmen in obersten Behörden“ klingt harmlos; die Ausarbeitung mit zahlreichen Fallbeispielen auf 57 Seiten vermeidet in staubtrockenen Amtsdeutsch jede Schärfe. Wie so oft folgte der Bundesrechnungshof seiner bewährten Linie: Wenn die Faktenlage dicht und die Rechtslage klar ist, kann man auf Dramatisierung verzichten. Bewusst vermeiden die BRH-Beamten detaillierte Vorgaben, betonen aber, dass sie einen „klaren, einheitlichen und verbindlichen Regelungsrahmen mit einer ausreichenden Anwendungsbreite für unverzichtbar“ halten, „um die Neutralität des Verwaltungshandelns und das notwendige Vertrauen sicherzustellen.“

Dieses Signal kam bei den Fraktionen an: plötzlich ermutigen sogar Fraktionsvorsitzende – wie etwas Peter Struck – zum ernsthaften Ausleuchten des Dunkel-feldes Lobbyismus, kümmern sich Fachpolitiker um das lange verwaiste Thema „Lobbyismus“, Arbeitsgruppen tagen und werkeln an Anträgen mit dem Arbeitstitel: „Mehr Transparenz beim Einsatz externer Berater in Bundesministerien – Bericht des Bundesrechnungshofes umsetzen“. (Entwurf vom 20.6.2008) Noch tasten sich die Parlamentarier vorsichtig an den Lobbyismus heran. Gleichwohl scheint das von der Deutschen Bank erfundene und von Otto Schily vorangetriebene Programm „Seitenwechsel“ faktisch am Ende. Die klugen Analysen des Bundesrechnungshofes entfalteten wie so oft Spätwirkungen.

### **Ministerialbürokratie und Spitzenpolitiker sind Haupt-Adressaten**

Doch schon bevor Arbeitsgruppen tagten und Kommissionen grübelten, war die „Herausforderung Lobbyismus“ schon bekannt. Bernd Pfaffenbach, einst Abteilungsleiter Wirtschafts- und Finanzpolitik im Kanzleramt, bilanzierte nüchtern: „Die Informationsgrundlage, auf der in den Ministerien ein Gesetz entsteht, ist heute stärker von der Wirtschaft oder einzelnen Unternehmen geprägt als vor 30 Jahren.“ Pfaffenbach muss es wissen: Er war lange der wichtigste Adressat der Lobbyisten in Berlin. Entgegen aller Klischees focussieren sie ihre Aktivitäten zunächst auf die erste Riege der Ministerialbürokratie. Hier können sie effizient und effektiv, weitgehend unbeobachtet und unkontrolliert ihre „Themen“ platzieren. Die Anbahnung von Direkt-Kontakten für die Unternehmensführer zum politischen Spitzenpersonal auf allen Ebenen gehört zu den wesentlichen Aufgaben der Top-Lobbyisten. Erst dann folgt die intensive Kontaktpflege zu den wichtigen Abgeordneten der jeweiligen Fachgebiete. Ausschussvorsitzende, ihre Stellvertreter, Sprecher und Obleute gehören zu den beliebtesten Gesprächspartnern.

Zudem wird das Parlament – wie der lobby-erfahrene SPD-Abgeordnete Lothar Binding registriert – „mit Beharrlichkeit, Ausdauer und Engagement ‘beackert’“. Aus der politischen Praxis erklärt er die Methoden der Lobbyisten: „Lobbyisten bieten nicht nur Zeit für Gespräche, sie offerieren auch Fakten; sie versuchen auch, uns Arbeit abzunehmen, indem sie für uns Gesetzesentwürfe 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.“

Dieses Erfahrungswissen aus dem parlamentarischen Maschinenraum wirft die Frage auf, was Lobbyisten nicht tun. Offenbar sind sie nicht nur Händler der wichtigen Ressource ‘Information’, sondern auch Vordenker, Mahner, Rohstofflieferanten und Servicekraft in einer Person. Wenn man die strukturelle Überforderung des Parlamentarierers einkalkuliert, lässt sich nachvollziehen, warum der „das vergiftete Service-Paket“ selten ausgeschlagen wird.

### **Drehtür-Effekt als Normalfall**

Da zahlreiche Lobbyisten zum Teil sogar in Ministerien zusätzlich Bausteine oder ganze Entwürfe für Gesetze liefern oder aber blockierende Gegenentwürfe schreiben, ist die Sensibilität in den Fraktionen gewachsen. Der rasante Wechsel zum Teil prominenter Politiker in führende Lobbypositionen hat die Aufmerksamkeitschwelle im Parlament noch erhöht. Marianne Tritz von den Grünen wechselte zur Zigaretten-Industrie; ihre Parteifreunde Matthias Berninger, Margareta Wolf, Andrea Fischer, Dietmar Huber oder Michael Hustedt haben ebenfalls – wie führende Vertreter aus CDU, SPD und FDP die Seiten gewechselt. Auch der frühere SPD-Fraktionsgeschäftsführer und Vorsitzende der Arbeiterwohlfahrt (AWO), Wilhelm Schmidt, wirkt nun als Lobbyist des EVONIK Konzerns. Er galt zuvor als harter Kämpfer gegen Nebentätigkeiten von Abgeordneten mit explizit lobbykritischer Position.

Laut einer Studie der Kölner Organisation „Lobby Control“ arbeiten 15 von 63 Ministern und Staatssekretären aus der früheren rot-grünen Koalition heute in Positionen mit „starkem Lobbybezug.“ Durch die Drehtür geht der Weg an neue Schalthelme der Macht. Sie verkaufen ihr Insiderwissen, ihr alten Verbindungen und ihren Zugang zu ihren früheren Mitarbeitern in der Ministerialbürokratie. Den Schaden dieses „Drehtür-Effekts“ für das Ansehen der parlamentarischen Demokratie wird nicht mit einkalkuliert.



Öffentlich kaum beachtet wurde bislang, dass auch zahlreiche Diplomaten dem Weg von Ex-Ministern und Staatssekretären in die Politik folgen. So wechselte der Deutsche Botschafter in London, Wolfgang Ischinger, als Lobbyist zum Versicherungskonzern Allianz. Jürgen Chrobog, zuletzt Staatssekretär im Auswärtigen Amt, leitet heute die Quandt-Stiftung. Der frühere deutsche Botschafter in Neu Delhi, Heimo Richter, nimmt nun Einfluß über die Bosch-Stiftung. Zuvor heuerte schon Ex-Aussenminister Klaus Kinkel als Präsident der Telekom-Stiftung an. Viele vergleichbare Lobby-Karrieren lassen sich dokumentieren. Auch international renommierte Politiker – wie der frühere britische Premier Tony Blair – verkaufen ihr Politik-Wissen. In diesem Fall als Berater für die Investmentbank JP Morgan.

Die Drehtüren von der Politik zur Wirtschaft schaden dem Ansehen der Politik, weil damit sichtbar belegt wird, dass persönliche Wirtschafts-Interessen die Gemeinwohl-Verpflichtung überlagern. Auch diese Drehtür-Mechanik nährt das Misstrauen in die Integrität der Politik. Ohne eine gesetzlich geregelte „Abkühlungsphase“ von mindestens vier Jahren nach dem Ausscheiden aus der Politik, wird man das Vertrauen in den besonderen Status von Politikern wohl nicht erneuern können. Das dies möglich wäre, dokumentieren die Bestimmungen des Verteidigungsministeriums. Eine Blaupause liegt also vor.

### **Parlamentarier nehmen die Lobby-Herausforderung an**

All diese Fehlentwicklungen blieben nicht ohne Folgen, weil sie die Legitimation von gewählten Abgeordneten anzweifeln und die Reputation des Parlaments beschädigen. Der Tenor der Kritik aus verschiedenen Fraktionen: „Lobbyisten brauchen klare rechtliche Grenzen und strikte Transparenzgebote. Zudem müssen sie intern zweifelhafte Methoden in einem eigenen Kodex ausschließen und korruptive Praktiken sanktionieren.“

Auffällig ist, dass der Unmut über die Übermacht der Lobbyisten mittlerweile auch bei einigen politischen Profis der Branche angekommen ist. So kann sich die frühere parlamentarische Staatssekretärin und heutige Chef-Lobbyistin des Verbandes forschender Arzneimittelhersteller, Cornelia Yzer, „eine legislative Fußspur“ vorstellen, „die auflistet, wer bei der jeweiligen Gesetzgebung mitgewirkt hat.“ Aber die CDU-Politikerin geht noch weiter: „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 Schauer-märchen als politische Realität.“ Dazu kommt – so Yzer – ein präziser Verhaltenskodex für Lobbyisten und ein verpflichtendes Lobbyregister. „Auf jeden Fall sollte jeder Interessenvertreter den Tätigkeitszweck und seine Finanziere offen darlegen.“ Manche Lobbyisten haben registriert, dass nur eine intelligente Selbstbeschrän-

kung und nachprüfbar Transparenzregeln die Garanten für ihre Handlungsfähigkeit sind.

Solche Vorschläge sind jedoch innerhalb der Lobby-Szene keineswegs Konsens. Im Gegenteil: in den Berliner Lobbykreisen – vom sogenannten „Collegium“ über den „Adler-Kreis“ bis zur „Jungen Lobby“ sind sie höchst umstritten. Denn die gesamte Branche lebt bislang von gezielter Intransparenz. Aber vielen Akteuren ist – im Lichte der Finanzmarktkrise und einer verschärften wirtschaftspolitischen Debatte auch klar: „Die kontroverse Debatte ist auf Dauer nicht aufzuhalten,“ so ein Cheflobbyist aus der Automobilbranche. Bisher galt der interne Grundsatz: „Unsere Arbeit ist prinzipiell nicht öffentlichkeitsfähig.“ Das Leitmotiv von gestern wird wohl kaum zukunftsfest sein können.

Die Kritik am Lobbyismus ist zumindest bei Literatur-Nobelpreisträgern, dem Bundesrechnungshof, Verfassungsrichtern und nicht wenigen Spitzenpolitikern angekommen. Aber auch für sie gilt: Politik ist das Bohren dicker Bretter. Nur – beim Lobbyismus hat man es nicht mit Holz, sondern mit Stahlbeton zu tun.

In dem vorliegenden nr-Werkstatt werden u. a. die Ergebnisse der nr-Fachtagung „In der Lobby brennt noch Licht“ am 19. und 20.9.2008 in Berlin dokumentiert. Wir danken der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) für die Unterstützung bei Durchführung der Konferenz.

Dr. Thomas Leif, Chefreporter Fernsehen SWR Mainz; Vorsitzender netzwerk recherche (nr).

Autor und Herausgeber (zusammen mit Rudolph Speth) „Die fünfte Gewalt. Lobbyismus in Deutschland,“ Westdeutscher Verlag 2006.

Das Buch kann auch über die Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 1, in Bonn preisgünstig bestellt werden. (Preis: 4 €.) [www.bpb.de](http://www.bpb.de)

Einen kostenlosen Reader zum Thema „Lobbyismus“ und eine „werkstatt – Dokumentation“ zur Fachtagung von netzwerk recherche kann unter [www.netzwerkrecherche.de](http://www.netzwerkrecherche.de) heruntergeladen werden.

*Es ist erst zweieinhalb Jahre her, als Gesundheitsministerin Ulla Schmidt in einem legendären Interview mit der Leipziger Volkszeitung allen interessierten Bürgern die Augen öffnete und eine „unbequeme Wahrheit“ vermittelte. Wörtlich sagte sie sichtlich zermürbt: „Bis die Fusionen und die echte Kostendämpfung erfolgt sind, setzen die Lobbyisten bei uns keinen Fuß mehr vor die Tür. Wir müssen endlich einmal ohne diese ganzen Lobbyisten unter uns diskutieren und planen können.“*

(LVZ, 17.11.2005)

**Lösungsansätze:**

Zum Schluß einige Gedanken, die zur wirksamen Begrenzung des Lobbyismus führen können und die vor allem dazu dienen, die autonome parlamentarische Arbeit im Bundestag aufzuwerten:

- 1) Das „Zehner-Paket“ des BRH sollte in einer Richtlinie gefasst werden; alle Ministerien müssen den Umgang mit Lobbyisten in diesem Sinne klären. (vgl. Verteidigungs-Ministerium)
- 2) Der Leitwert Transparenz muss das Navigationssystem im Umgang mit Lobbyisten sein. Der Vorteil: es gibt Mechanismen, die leicht realisiert werden können:
  - a) Lobbyisten schaffen sich einen eigenen Ehrenkodex für ihre Arbeit.
  - b) Ihre Berichtspflicht gegenüber der Öffentlichkeit wird massiv ausgebaut.
  - c) Ihre Interessendurchsetzung in Gesetzen wird markiert und protokolliert. (vgl. Praxis in Polen)
- 3) Der Drehtür-Effekt, also der schnelle Rollenwechsel von Spitzen-Politiker in Lobby-Tätigkeiten, muss geregelt und verlangsamt werden. Eine Abkühlungsphase – eigentlich eine Selbstverständlichkeit – muss eingeführt werden. Übergangsgelder ermöglichen Ministern einen gesicherten Lebensabend.  
Dies fördert die Glaubwürdigkeit – das wichtigste Gut der Politik.
- 4) Die Wissenschaft muss ihre empirischen Defizite in diesem Feld erkennen und kann sich nicht in die Parlamentsfolklore und Verbände-Thesen der Vergangenheit flüchten.
- 5) Die Medien müssen ihren Ermittlungsauftrag, ihrem Wächteramt und ihrer Kontrollfunktion im Themenfeld Lobbyismus entschieden nachkommen. Hier sind riesige Defizite abuarbeiten.
- 6) Und die Bürger schliesslich, müssen ihr Engagement bei der Auswahl des politischen Personals intensivieren. Die Aufgabe der Volksvertretung ist eine Ehrensache. Die Ausübung des Amtes – jenseits von externer Instrumentalisierung – eine Charakterfrage.

*(Thomas Leif)*

## Längst haben Lobbyisten die Medien unterwandert

*Gegenstrategie aus der Praxis*

Sascha Adamek, Prof. Dr. Kim Otto

Journalisten und Lobbyisten – die einen fühlen sich als „vierte Gewalt“ im Staat geschmeichelt, die anderen werden als „fünfte Gewalt“ im Staat gefürchtet. Journalisten haben nicht unerheblich zum problematischen Ruf der Lobbyisten beigetragen und letztlich auch eine selbstkritische Debatte in der PR-Szene losgetreten. Ein kleiner Kreis von investigativen Journalisten, denen ihre Medien ermöglichen ausführlich und langfristig zu recherchieren und dabei verdeckten Einflussnahmen der Wirtschaft auf die Politik auf die Schliche zu kommen. Aber was ist mit der überwältigenden Mehrheit der Journalisten, deren Handwerk vor allem die Verarbeitung gelieferter Informationen ist, von Nachrichtenjournalisten auf allen Ebenen angefangen bis zu den Wirtschafts- und Servicejournalisten? Gerade hier haben Lobbyisten ihre Sparringspartner gefunden und nicht selten ist den Journalisten das nicht einmal bewußt.

So hat der Leipziger Kommunikationswissenschaftler Michael Haller in einer Studie festgestellt, dass sich die Zahl der von PR-Agenturen initiierten Artikel in der lokalen Presse massiv erhöht hat. Aber auch überregionale Medien fallen häufig auf die PR-Agenten herein. Schließlich haben die längst ausgefeilten Strategien entwickelt, undercover vorzugehen. Gab es vor wenigen Jahren noch Agenturen, die offen auch bei politischen Magazinsendungen in der ARD Themen anboten und damals natürlich zurückgewiesen wurden, so gehen die PR-Strategen längst geschickter vor. So wunderten wir uns im Jahr 2005 über eine Meldung in verschiedenen Tageszeitungen, in der ein „Institut für Gesundheitsaufklärung“ vor 160 000 Toten infolge einer Vogelgrippe-Epidemie warnte. Und natürlich folgte der eindringliche Appell an Gesundheitsbehörden, mehr von dem Anti-Grippe-Mittel Tamiflu einzulagern. Zwar ist die Wirksamkeit für den Vogelgrippe-Virus nicht ganz unumstritten, doch die Kampagne zog: Tausende Deutsche besorgten sich das Medikament und Landesbehörden gerieten unter Druck, beim Hersteller, dem Chemiekonzern Roche zu bestellen. Wir riefen damals für das ARD-Magazin MONITOR das „Institut für Gesundheitsaufklärung“ an. Dort meldete sich ein gewisser Adel Massaad und erklärte sich sofort bereit, ein Interview zu geben. Gern käme er auch in die Redaktion. So habe er das auch für die WDR-Regionalnachrichtensendung gemacht. Wir waren mißtrauisch, also sagten wir, es sei Usus, dass Kamerteams von Magazinen die Experten in ihren Büros drehten. Herr Massaad empfing uns in einem Wohnhaus, an dem aussen ein Schild „Institut für Gesundheitsaufklärung“ prangte. In der Ecke des Raumes,

in dem er uns ein Interview gab, stand ein Faxgerät und in der Mitte ein zuge- deckter Billardtisch. Nach unserer Sendung wies er in einer Gegendarstellung darauf hin, er habe uns gar nicht in den Institutsräumen empfangen, sondern wir hätten Teile seines Privathauses gezeigt. Jedenfalls wiederholte er vor der Kamera seinen dringenden Appell, mehr Tamiflu einzulagern: „Wenn die Gesund- heitsministerien sich nicht am 15. August zusammensetzen und entscheiden, sich nachzubevorraten, dann wären die Ausmaße mit einer Seuche oder der Pest damls zu vergleichen. Und wenn hier die Menschen in eine trügerische Sicherheit gewogen würden, das ist ein menschenverachtender Skandal, der größte seit der Nachkriegszeit!“ Massaad war in seinem Element und glaubte ernsthaft, Monitor würde seine Botschaft einem Millionenpublikum unterjubeln. Bereits bei einem ersten Telefonat mit Massaad hatten wir gefragt, welche Belege er denn habe, dass zuwenig eingelagert worden sei. Belege für einen vermeintlichen politischen Skandal. Massaad sagte uns damals zu, ein gewisser Herr Dr. Jelitto sei Experte und der könne uns vertrauliche Unterlagen überlassen. Wir fuhren also zu Dr. Jelitto. Der allerdings entpuppte sich als Kommunikations-Chef des Pharmariesen Roche – des Herstellers von Tamiflu. Jemals einen Auftrag an Massaad erteilt zu haben, geschweige denn, ihn für seine PR-Arbeit zu bezahlen, bestritt Jelitto, der doch einigermaßen überrascht war, vor laufender Kamera mit unseren Recher- chen konfrontiert zu werden. Denn Massaad war kein unbeschriebenes Blatt: So hatte sein „Institut für Gesundheitsaufklärung“ bereits zuvor eine Schreckens- meldung der anderen Art verbreitet: „Potenzprobleme verursachen in Deutsch- land über 60 Milliarden Euro Schaden“. Potenzprobleme schränkten die Lei- stungsfähigkeit in der Arbeitswelt ein. Die Studie hieß Levitra-Studie, so wie das Potenzmittel des Konzerns Bayer. Und im ARD-Archiv entdeckten wir den „Experten“ Massaad in einer ganz anderen Rolle wieder. So stellte er sich im SWR Nachtcafé als junger Familienvater vor, der sich das Präparat Botox gegen seine Fältchen spritzen ließ. Die Lehre aus dieser Geschichte ist eine ganz physische: Journalisten sollten immer den Lobbyisten auf den Pelz rücken, ihr Umfeld kennenlernen, sich nicht heimsuchen lassen. Das lassen Abgeordnete und Beamte gern mit sich geschehen, Journalisten sollten das nicht kopieren, auch nicht aus Sparsamkeit oder Bequemlichkeit. Die zweite Lehre gehörte einst zum klassischen Handwerks- zeug: die Person checken, ihre Motivation hinterfragen und nicht zuletzt für die feilgebotenen Fakten eine Zwei- und Drittquelle suchen und ebenfalls gegen- checken. Wenn dieses kleine Einmaleins befolgt worden wäre, hätten Leute wie Adel Massaad keine Chance.

Leider gibt es aber auch andere PR-Strategien, die noch immer erfolgreich sind: Einladungen zum Essen, zu teuren Events oder die Zusage, immer mal wieder „mit guten Stories“ versorgt zu werden. Vor so etwas scheuen sich die PR-

Leute nicht einmal bei politischen Redaktionen. Da hilft nur eine freundliche und bestimmte Rückmeldung: bei uns ist so etwas tabu. Bleibt die Frage, wie sich viele andere Kollegen aus Regionalpolitik, Wirtschafts- und Serviceredaktionen verhalten. Die Dreistigkeit, mit der selbst uns politischen Magazinjournalisten solche Angebote unterbreitet werden, läßt da Schlimmes befürchten.

Aber selbst dort, wo vermeintlich seriöse Experten bereitstehen ist Vorsicht geboten. Ein Beispiel soll hier nicht unerwähnt bleiben: die Aktivitäten der „Stiftung Neue Soziale Marktwirtschaft“ (INSM). Sie wird von der Metall- und Elektroindustrie mit Millionenbeträgen ausgestattet und startet seit Jahren immer neue neoliberale Kampagnen zur Kostensenkung für Unternehmer. Erfolgreich platzierte sie sogar in der Soap-Serie Marienhof Dialoge wie diesen: „Ich würde auch schwarz für Sie arbeiten. Sie würden ‘ne Menge Geld sparen, wie zum Beispiel die ganzen Sozialabgaben und das Urlaubsgeld und ich weiß nicht, was noch alles“ – „Lohnfortzahlung im Krankheitsfall.“ Für das Themenplacement in sieben Folgen zahlte die INSM insgesamt 58 000 Euro. Auch ist sie stolz auf folgende Politikerzitate: „Sozial ist, was Arbeitsplätze schafft“ (Angela Merkel), „Sozial ist, was Arbeit schafft.“ (Guido Westerwelle), „Sozial ist in erster Linie, was Arbeit schafft.“ Denn sie stammen von der INSM. Doch der Einfluss der INSM reichte über lange Zeit sogar direkt in die Redaktionsstuben unabhängiger Medien. Im Internet fanden wir die Firma Western Star in Essen, ein ausgewiesener Partner der Initiative. Die PR-Agentur bietet an, Themen in öffentlich-rechtlichen und privaten Sendern zu platzieren: „Aufgrund unserer langfristig etablierten Kontakte zu den TV-Redaktionen sind wir in der Lage, Themen gezielt zu platzieren“, rühmte sich Western Star auf seiner Homepage. Die Themenangebote der arbeitgebernahen Initiative wurden regelmäßig per Fax in die Redaktionen verschickt. Darin heißt es: „Der TV-Redaktionsservice der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM) produziert sendefertige Beiträge, stellt O-Töne und Schnittbilder zur Verfügung und vermittelt Interviewpartner.“ So rühmt sich die Lobby-Organisation, in den Jahren 2003 und 2004 seien 86 journalistische Beiträge produziert und von den Medien bereitwillig übernommen worden. Darüberhinaus ist auch bei beliebten wissenschaftlichen Experten Vorsicht geboten: sehr medienpräsent sind etwa Prof. Thomas Straubhaar, Direktor des Hamburger Weltwirtschaftsinstituts, Bernd Raffelhüschen von der Universität Freiburg und Michael Hüther vom Institut der Deutschen Wirtschaft. Was die Zuschauer nicht erfahren: alle diese Wissenschaftler sind Kuratoren oder Botschafter der von der Industrie bezahlten INSM. Längst gibt es also sich als unabhängig gerierende U-Boote der Industrie in der öffentlichen Meinung. Senden wir ihre Statements ohne Hinweis auf ihre Lobbyanbindung, machen wir uns zu Helfershelfern des Industrielobbyismus und degradieren unser Publikum zu Kampagnenopfern.

In unserem Buch „Der gekaufte Staat“ haben wir uns mit einer neuen, verdeckten Form von Lobbyismus befaßt, von der Industrie und Verbänden bezahlte Mitarbeiter, die in Bundesministerien an Gesetzen mitschreiben. Unsere Recherchen haben den Bundesrechnungshof veranlaßt, alle Ministerien zu prüfen. Wie sich herausstellte, waren über die Jahre mehrere Hundert „externer Mitarbeiter“ in den Ministerien. Davon haben 60 Prozent die Bundesregierung sogar nach außen vertreten, 25 Prozent an Auftragsvergaben mitgewirkt und 20 Prozent nicht nur an Gesetzen mitgewirkt, sondern direkt mitformuliert. Die Tätigkeit dieser Leute beruht häufig auf Anfragen von Ministerien, die sich fachlich überfordert sehen und dann sehr gern auf die kostenlose Hilfestellung aus der Wirtschaft zurückgreifen. Wir bemühten uns natürlich, mit solchen „externen Mitarbeitern“ ins Gespräch zu kommen. In den meisten Fällen war die Antwort: Ich habe keine Genehmigung und bräuchte eine vom Bundesministerium *und* meinem Arbeitgeber aus der Wirtschaft. Davon abgesehen, dass diese immer gleiche Antwort direkt die Funktion dieser Inside-Lobbyisten als „Diener zweier Herren“ belegt, zeigt sich auch, welchen Mantel der Verschwiegenheit Lobbyisten gern über ihre Arbeit legen. Die „Leihbeamten“ selbst bekamen wir nur in drei Fällen direkt zu greifen, unter dem Versprechen, ihre Anonymität zu wahren. Denn sie schämten sich für ihre Rolle, in die sie aus ihrer Sicht mehr oder weniger ungewollt geraten waren. Sie hatten geglaubt, als junge Experten für Energiewirtschaft ihr Fachwissen ins Bundeswirtschaftsministerium einfließen zu lassen, merkten jedoch schon nach wenigen Tagen, dass der Einsatz „externer Mitarbeiter“ für die entsendenden Verbände vor allem Lobbyarbeit bedeutete. Der direkte Informationsabfluß aus dem Ministerium in die Wirtschaft war das Hauptziel ihres Einsatzes. Heute gehen sie wieder einer Arbeit in der Wirtschaft nach und möchten daher auch nicht als „Whistleblower“ verbrannt werden. Ihnen Anonymität zuzusichern bedeutete für uns wiederum, einen sehr tiefen und ehrlichen Einblick in die Welt der „externen Mitarbeiter“ zu erhalten.

Dass der Lobbyismus mehr denn je als verschwiegene und dubiose Branche wahrgenommen wird, haben sich die Lobbyisten vor allem selbst zu verdanken. Häufig gehen sie im Verborgenen vor, um kleine Informationsvorsprünge vor der Öffentlichkeit oder Mitbewerbern zu gewinnen und schnellstmöglich ihren Einfluß auf politisches Handeln geltend zu machen. Darüber reden die meisten Lobbyisten nicht und schon gar nicht mit Journalisten. Eine Ausnahme ist der Chefrepräsentant der TUI AG in Berlin, Wolf-Dieter Zumpfort. Der ehemalige FDP-Politiker kümmert sich um die Belange der Tourismusindustrie, bearbeitet Themen wie die Emissionsabgaben für Fluggesellschaften. Er spricht aber auch offen in Veranstaltungen über die Rolle des „Lobbyismus in der Demokratie“ und stellt sich

auch kritischem Publikum. Er war zunächst sehr mißtrauisch gegenüber unserem Buchprojekt. Als wir ihm jedoch klar machten, dass wir seine Arbeit als „klassischer Lobbyist“ abheben von den verdeckten Tätigkeiten mitten in Bundesministerien, ließ er sich nach und nach auf immer neue Termine mit uns ein. Kurz: es brauchte eine gute Portion Lobbyismus, um den Lobbyisten für unser Projekt zu gewinnen. Heraus kam ein spannender Einblick in seine Arbeit, aber auch eine Reflexion über Lobbyarbeit und den neuen Inside-Lobbyismus der Leihbeamten.

Im Umgang mit Lobbyisten bleibt unter dem Strich also nur ein Appell an das gute alte Journalistenhandwerk. Tritt ein sogenannter „Informant“ auf uns zu, sollten wir ihn zunächst nach seiner Motivation befragen. Und bevor wir ihn treffen, sollten wir ihn und sein Umfeld recherchieren, um zu prüfen, ob die von ihm mitgeteilte Motivation den Tatsachen entsprechen könnte. Erst dann können wir uns den Informationen selbst zuwenden. Lobbyisten und PR-Strategen können wir nur einen Strich durch die Rechnung machen, wenn wir Ihre auf den ersten Blick schlüssigen Informationspäckchen einer sorgfältigen Recherche entgegensetzen. Und wenn wir sie in ihrer Hast ausbremsen, ihre Themen und Informationen schnell und zielgenau auf dem Nachrichtenmarkt zu platzieren. Was wir uns also vor allem nehmen sollten, ist Zeit.





## Hausverbot für Lobbyisten?

Dr. Christine Hohmann-Dennhardt (Richterin am Bundesverfassungsgericht)



Man stelle sich vor: am Eingang des Reichstagsgebäudes, des Bundeskanzleramtes oder der Ministerien prangte ein Schild, auf dem in großen Lettern geschrieben stünde „Betteln und Hausieren verboten. Kein Zutritt für Lobbyisten“. Was würde dies bewirken? Zunächst einmal nichts. Denn wer schon einmal versucht hat, in diese Gebäude hineinzukommen, der weiß, dass man nur Einlass erhält und die großen Sicherheitsschleusen passieren kann, wenn man über eine besondere Einladung oder Zugangserlaubnis verfügt – dies gilt auch für Lobbyisten. Sie können, Schild hin oder her, ins Parlament nur hereinspazieren, wenn sie willkommen sind. Aber vielleicht wäre das Anbringen eines solchen Verbotsschildes doch lohnenswert – als eine Art Kunstprojekt mit politischem Hintersinn, nicht wie Cristo's Verhüllung des Reichstags, eher a la Jochen Gerz, tauglich dafür, beim Betrachter Nachdenklichkeit zu erzeugen, Nachdenklichkeit darüber, dass in der Demokratie dem Parlament als Bühne des öffentlichen Meinungsaustausches und Ort politischer Entscheidung Zutrittsverbote eigentlich nicht gut zu Gesichte stehen, aber dennoch im doppelten Sinne angebracht sein könnten. Warum? Lassen Sie uns dieser Frage nachspüren.

Lobbyisten, diese Bezeichnung knüpft an die Lobby, den Empfangsraum an, in dem sich seit jeher Politiker, Regierende wie Abgeordnete, mit Gruppen von Wählern oder Interessenvertretern, sprich Lobbyisten, trafen und treffen, um deren Meinung und Anliegen anzuhören. Doch der Ort ist für das Metier der Lobbyisten eigentlich unmaßgeblich; wichtig ist vielmehr die Gelegenheit, auf die Meinung politischer Entscheidungsträger Einfluss nehmen und diese von der Notwendigkeit überzeugen zu können, die vorgetragenen Interessen hinreichend zu berücksichtigen. An solchen Versuchen der Einflussnahme ist zunächst einmal überhaupt nichts zu beanstanden. Sie sind nicht nur legal und legitim, sondern gehören in einer Demokratie wie der unseren zum notwendigen Wechselspiel freier politischer Meinungsbildung.

## Die Demokratie und ihre verfassungsrechtlichen Akteure

Die Demokratie ist in Deutschland bekanntlich repräsentativ verfasst. Nach Art. 20 Abs. 2 GG geht die Staatsgewalt vom Volke aus, sie wird von ihm aber nur in Wahlen ausgeübt, ansonsten ist sie der Legislative, Exekutive und Jurisdiktion anvertraut. Dem Parlament kommt dabei als einzigem, unmittelbar durch Wahlen vom Volk legitimiertem Organ besonderes Gewicht zu. Es hat den Kanzler und damit den Kopf der Regierung zu wählen sowie alle wesentlichen Entscheidungen für das Gemeinwesen per Gesetz selbst zu treffen, wonach sich die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung zu richten haben. Das klingt nach hoher politischer Kompetenz und ist es auch, wenn sie selbstbewusst ausgeübt wird. Allerdings verbleiben selbst dann der Regierung noch weite Spielräume für eigenes politisches Handeln. Zudem hält diese mit ihrem Gesetzesinitiativrecht ein Instrument in der Hand, mit dem sie das Parlament dazu bringen kann, ihre eigenen Vorstellungen Gesetz werden zu lassen, was in der Regel auch geschieht. Denn nach den demokratischen Spielregeln bestimmt das Parlament mit seiner Mehrheit, wer regiert, und mit seiner Mehrheit beschließt es Gesetze. So ist kaum verwunderlich, dass die Mehrheit ihrer selbstgekürten Regierung nur ungern Knüppel zwischen die Beine wirft und sie politisch stracheln lässt, sondern ihren Gesetzesentwürfen, wenn auch mit kleinen Änderungen, die Zustimmung erteilt.

Doch damit sind keineswegs schon Alle aufgezählt, die nach unserer Verfassung bei der politischen Entscheidungsfindung mitzureden haben. Weil Wahlen nur punktuelle Meinungskundgaben, nur mittelbare Einflussnahmen auf die parlamentarische Zusammensetzung und das politische Geschehen sind und nur im Abstand von einigen Jahren stattfinden, Parlament und Regierung aber in der Zwischenzeit nicht abgehoben und losgelöst vom Volk, von seinen Wählern agieren sollen, hat unsere Verfassung noch weitere Akteure mit Rechten ausgestattet, die beim politischen Geschäft mitmischen und für den Transport von Volkes Meinung sorgen wie meinungsbildend auf das Parlament Einfluss nehmen sollen.

Da sind zum einen die Parteien zu nennen, die nach Art. 21 GG an der Willensbildung des Volkes mitwirken, insofern als Mittler zwischen den Bürgern und dem Parlament fungieren sollen, damit, so hat es das Bundesverfassungsgericht immer wieder hervorgehoben, der Wille der Bürger auch zwischen den Wahlgängen verwirklicht werden kann. Und weil die Willensbildung vom Volk aus hin zum Parlament verlaufen muss und nicht umgekehrt, schreibt das Grundgesetz vor, dass auch die Parteien sich demokratische Strukturen geben müssen. Das bedeutet vor allem, sie müssen in ihrer Entscheidungsfindung von der Basis hin zur Spitze organisiert sein und ihre Beschlüsse mit der Mehrheit ihrer Mitglieder oder der von diesen gewählten Delegierten fassen. Das „Mitwirken“ der Parteien am

politischen Willensbildungsprozess beschränkt sich aber nicht allein auf die Kundgabe solchermaßen zustandegekommener Parteibeschlüsse. Nach unserem Wahlrecht, für das unser Grundgesetz allgemeine Grundsätze aufstellt, sind die Parteien auch diejenigen, die die Kür der Kandidaten für die Parlamente vornehmen und diese dann auf ihren Listen zur Wahl aufstellen. Insofern verbürgt zwar Art. 38 GG dem gewählten Abgeordnete seine Unabhängigkeit, ist er an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur seinem Gewissen unterworfen. Da er aber auch Vertreter seiner Partei im Parlament ist, sein Mandat nicht nur seinen Wählern, sondern auch seiner Partei verdankt, wird im Faktischen von ihm erwartet, dass er den parteilichen Beschlüssen nicht zuwiderhandelt und Disziplin gegenüber der sich herausgebildeten und vorgegebenen Mehrheitsmeinung der Fraktion übt, der er parteilich angehört.

Ein weiterer Mitspieler im politischen Meinungsbildungsprozess, dem große Bedeutung zukommt, ist die politische Presse oder, um es heute zutreffender zu sagen, sind die Medien, deren Freiheit durch Art. 5 Abs. 1 GG gewährleistet ist. Sie haben, so das Bundesverfassungsgericht in seinem berühmten Spiegel-Urteil und in seiner Cicero-Entscheidung, die politische Diskussion ständig in Gang zu halten, Informationen zu beschaffen, selbst Stellung zum politischen Geschehen zu beziehen und die öffentliche Meinung zu artikulieren, um damit einerseits den Bürgern die eigene Meinungsbildung zu erleichtern und ihnen als Kontrollorgan ihrer gewählten Parlamentsvertreter zu dienen und andererseits den politischen Entscheidern die im Volk vertretenen Auffassungen nahezubringen; kurzum, die Medien sollen als Transmissionsriemen zwischen Volk und Politik fungieren und mischen dabei selbst politisch kräftig mit, oftmals auch auf.

Parteien und Medien sind aber nicht die alleinigen Agenten und haben keineswegs einen Exklusivanspruch, Meinungen an die politisch Verantwortlichen heranzutragen. Demokratie bedeutet vor allem, dass jeder Bürger selbst die Möglichkeit hat, seine Interessen zu vertreten. Deshalb gehört zum politischen Meinungsbildungsprozess maßgeblich auch, dass sich die Bürger direkt an ihre Abgeordneten wenden können, um ihnen ihre Meinung kundzutun, oder dass sie sich verbandlich zusammenschließen, um durch Bündelung gleichgelagerter Interessen diesen mehr Nachdruck zu verleihen und sie mittels des verbandlichen Sprachrohrs an die Politik heranzutragen, sei es nun über die Medien oder im unmittelbaren Gespräch durch professionelle Lobbyisten. Es ist Sache der politisch Verantwortlichen, all den vorgetragenen Anliegen ihr Ohr zu öffnen, letztlich aber selbst in verfassungsrechtlich verbürgter Unabhängigkeit zu entscheiden, welche politischen Schlussfolgerungen sie daraus ziehen.

## Politik, Macht und Interessen

So grundgesetzlich vorgegeben, so gut. Doch Theorie und Praxis sind nicht immer deckungsgleich. Dies gilt auch für das Zusammenwirken von politischen Mandatsträgern oder Regierungen mit all denen, die Einfluss auf das Politikgeschäft nehmen und mitmischen wollen. Denn hierbei geht es nicht allein um Meinungsbildung und Interessenberücksichtigung. Es geht auch um Machtstreben und Machtausübung: Macht der Staatsorgane einerseits, Macht privater Interessen andererseits. Gesetze stellen für alle verbindliche Regeln auf, die ent- oder belasten, gestatten oder verbieten, fördern oder fordern können, und je nachdem, wofür sich der Gesetzgeber entscheidet, kann dies dem einen oder anderen teuer zu stehen bekommen und seinen Interessen zuwiderlaufen. Da ist verständlich, dass Verbände, deren Mitglieder von bestimmten gesetzlichen Regelungen, die diskutiert werden, besonders betroffen sein könnten, mit Nachdruck und unter Einsatz aller ihnen zur Verfügung stehenden Mittel versuchen, die politische Entscheidung zu Gunsten der in ihnen gebündelten Interessen zu beeinflussen. Doch die Möglichkeit, die Politik unter Druck zu setzen, haben nicht alle Verbände gleichermaßen. Was kann z. B. ein Wohlfahrtsverband mehr ausrichten als auf die Bedürfnisse und Nöte seiner Mitglieder eindringlich hinzuweisen? Welche Drohmittel haben Elternverbände, wenn sie bessere Bildungschancen für ihre Kinder, Sportverbände, wenn sie mehr Förderung, Kulturschaffende, wenn sie mehr Unterstützung ihrer Künste einfordern? Auch sie haben Vertreter, Lobbyisten, die an die Einsicht der Politik für ihre Belange appellieren. Doch um wie viel mehr kann Eindruck machen, wenn Wirtschaftsverbände ihre ökonomische Macht ausspielen, ihre Lobbyisten auf die Politik ansetzen und schlimme Konsequenzen für Arbeitsplätze und die Prosperität der Unternehmen wie der Staatsfinanzen an die Wand malen, falls sich bestimmte, ihnen nicht genehme politische Vorstellungen parlamentarisch durchsetzen und damit Gesetz würden. Gegenüber solcher Finanz- und Durchschlagskraft privater Potenz sehen selbst die Gewerkschaften mit den in ihnen vereinten Interessen recht schwach aus. Nicht, weil seit etlichen Jahren deren Mitgliederzahlen sinken, sondern weil ihnen außer lautem Zuwortemelden keine gleichermaßen schlagkräftigen Druckmittel gegen eine von ihnen unerwünschte Politik zur Verfügung stehen: der politische Streik ist in der Bundesrepublik verboten, und mit der Abwanderung von Arbeitnehmern können sie schwerlich drohen. Aber mit der Abwanderung von Arbeitsplätzen geht das sehr wohl. Wird eine solche Prophezeiung dann zugleich noch unterstützt vom Reigen der seitens der Wirtschaft gesponserten Institute und Organisationen, die die Wahrscheinlichkeit des vorhergesagten Übels bestätigen, dann vermag das zumindest mächtigen Eindruck auf die politisch Verantwortlichen zu machen – mächtiger als das, was dem an sonstigen Belangen entgegengehalten wird. So

besteht die Gefahr, dass Interessen nicht nach ihrem Gehalt, sondern der Schlagkraft der Instrumente zu ihrer Durchsetzung gewichtet werden und sich danach politische Prioritäten ausrichten. Damit aber fallen viele Interessen ganz einfach durch den politischen Rost. Von einer ausgewogenen Interessenberücksichtigung, gar einem Interessenausgleich kann dann nicht mehr die Rede sein. Um hier nicht missverstanden zu werden: es ist gewiss richtig und wichtig, dass die Politik auch die wirtschaftlichen Interessen von Unternehmen und Privatkapital berücksichtigt, denn es ist von allgemeinem Interesse, dass die Wirtschaft floriert. Doch wenn nicht mehr die eigene Überzeugung von der Richtigkeit eines einzuschlagenden gesetzgeberischen Weges maßgeblich für das Entscheidungsverhalten ist, sondern die Politik sich gezwungen fühlt, dem ausgeübten Druck dominanter Interessen unter Zurückstellung der anderen nachzugeben, dann gerät sie an deren Gängelband und folgt nicht mehr ihrem demokratischen Auftrag, ihr Handeln am gemeinen Wohl unter Einbeziehung aller Interessen auszurichten. Dem zu widerstehen, ist Aufgabe von Regierenden wie Abgeordneten, denen dafür seitens der Verfassung das freie Mandat an die Hand gegeben worden ist.

### **Zwischen Sachlichkeit und Tendenz – die Experten**

Doch neben der Demonstration von Macht, die hinter bestimmten Interessen steht, die sich in der Politik durchzusetzen versuchen, und neben dem Einfluss, den dafür ins politische Rennen geschickte Lobbyisten mittels Gesprächsmassage bei Politikern zu nehmen versuchen, gibt es noch eine ganze Palette von subtileren Methoden, sich Meinungshoheit zu verschaffen und sich Mehrheiten in Parlament und Regierung geneigt zu machen. Hier fängt der Lobbyismus erst richtig an, hier kann er sich entfalten, ohne dass viel von ihm bemerkt wird.

Sich die Gunst von Politikern wie Journalisten mit Kongressen in schönem Ambiente bei exzellenter Bewirtung zu erwerben, auf denen handverlesene Redner mit wohlklingenden Namen aus Wissenschaft, Politik, Wirtschaft und Medien auftreten, die die erwünschten Botschaften überbringen, ist dabei nur eine kleine Variante, die aber auch ihre Wirkung zeigt. Denn bei solchen Anlässen kommt man sich näher und Vertrautheit stellt sich ein. Das fördert Verständnis und Wohlwollen für die vorgetragenen Themen und Ansichten und hat zudem, wenn man es geschickt anstellt, den Effekt, dass in den Medien breit über diese berichtet wird, was ihnen den Anschein besonderer Relevanz verschafft.

Noch erfolgsversprechender ist es aber, sich die Bedürfnisse der Politik und die Schwächen, Eitelkeiten und Profilierungswünsche von Politikern zu Nutze zu machen.

Einen geeigneten Ansatzpunkt bietet hier die schier unüberschaubare Flut von parlamentarisch zu behandelnden Themen und die Vielfalt der Probleme, die einer politischen Lösung harren, mit denen die Abgeordneten fertig werden müssen. Sich dabei Durchblick zu verschaffen, ist nicht gerade leicht. Zwar gibt es aus diesem Grunde Arbeitsteilungen in den Fraktionen, werden die Politikfelder einzelnen Gruppen von Abgeordneten zugewiesen, wobei man sich dann auf die Meinung der jeweiligen eigenen „Fachleute“ verlässt, wenn es um Themen geht, die einem selbst nicht besonders vertraut sind. Aber auch diese „Fachleute“ sind angesichts der Komplexität vieler Materien und der Schwierigkeit, hier zu sachgerechten und ausgewogenen politischen Lösungen zu kommen, auf Informationen, zusätzlichen Sachverstand und Rat angewiesen. Wer kann z. B. schon von sich behaupten, das Gesundheitswesen mit all seinen Verästelungen, Institutionen, rechtlichen Verschränkungen und ökonomischen Wirkungen zu überblicken und im Einzelnen zu durchschauen? Doch bei der Frage, auf welchen Sachverstand man zurückgreifen kann, um sich bei komplizierten Sachverhalten eine solide Entscheidungsbasis zu verschaffen, wird es dann schwierig. Denn an vorderster Front marschieren hier nun diejenigen auf, flüstern ein oder bieten sich freimütig an, die zwar über das entsprechende Fachwissen verfügen, weil das jeweilige Themenfeld ihr Metier, ihr täglich Brot ist, die sich aber gerade deshalb von ihren jeweiligen spezifischen Interessen leiten lassen. Was hier im Gewande des Expertentums daherkommt, ist also zugleich auch handfeste Lobbyarbeit. Schaut man sich deshalb aber weiter nach sogenannten neutralen Sachverständigen um, wird man oft feststellen müssen, dass solche schwer zu finden sind, weil viele Experten und Wissenschaftler längst schon für bestimmte Interessentengruppen gutachtlich tätig geworden sind und dort auf den Honorarlisten stehen. Und selbst wenn dies nicht der Fall sein sollte, ist es ratsam, sich zu vergewissern, in welchen wissenschaftlichen Instituten die Experten arbeiten, derer man sich bedienen will, und wer diese Einrichtungen finanziert oder mit Forschungsmitteln unterstützt, um festzustellen, ob nicht doch Abhängigkeiten gegeben sind. Denn wie heißt es so schön: wes Brot ich ess, des Lied ich sing! Da ist es schwer, den Fängen der Lobbyisten auszuweichen und ihrem massiven Vortrag nicht zu erliegen, zumal, wenn nicht nur die Parlamentarier, sondern zugleich und gezielt auch die Ministerialbürokratie von diesen mit wohlaufbereiteten Expertisen überhäuft werden, die Orientierung offerieren, nach der man ja sucht, oder gar schon ausgearbeitete Gesetzesentwürfe als Handreichung erhalten, in denen verpackt ist, was seitens der Lobby-Klientel inhaltlich erwünscht und von ihren Vertretern als sachlich geboten angepriesen wird.

## Die Kommissionitis

Doch nicht nur damit haben Parlamentarier zu kämpfen: zum Druck und der unmittelbaren Einflussnahme starker Interessenverbände, denen sie ausgesetzt sind, gesellt sich ihre schleichende Entmachtung durch das Regierungshandeln. Und auch hier spielt der Lobbyismus eine bedeutsame Rolle.

Regierungen bedienen sich seit einigen Jahren immer häufiger externer Berater, Expertenrunden oder Kommissionen. Das hat im Wesentlichen drei Gründe:

Zum einen ist es mittlerweile allseits en vogue geworden, die Ministerialbürokratie, die Beamtenschaft herabzuwürdigen, sie für träg und unfähig zu halten, Probleme zu schultern und sinnvolle Lösungskonzepte zu entwickeln. Der Klang der Gebetsmühle, die ständig von interessierter Seite gedreht wird, alles Öffentliche sei schlecht, alles Private gut und verfüge über mehr Durchblick und klügeren Sachverstand, ist zum Ohrwurm der Regierenden geworden. Deshalb wird nicht nur dem schlanken Staat gehuldigt und der Abbau des öffentlichen Dienstes gepredigt. Die Regierungsverantwortlichen lassen sich auch allzu gern von privaten Beratungsunternehmen gegen gute Bezahlung ausarbeiten, wie der Staat es der Wirtschaft gleichmachen und seine Einrichtungen und Institutionen ebenfalls unter das Kautel betriebswirtschaftlichen Effizienzdenkens stellen sollte. Im Zuge dessen werden zudem die Kompetenzen der eigenen Bediensteten in den Ministerien immer mehr in Zweifel gezogen und ihrem fachlichen Rat mit Misstrauen begegnet. Da scheint es naheliegend, ja fast schon zwingend, auch in inhaltlichen Fragen auf externen Sachverstand zurückzugreifen, um, vom angeblichen Beamtenmief befreit, zu demonstrieren, dass die Regierung auf der Seite der Modernität und des Fortschritts steht. Dabei nimmt man stillschweigend in Kauf, dass der eingekaufte Sachverstand von Eigeninteressen geleitet ist, oder, was noch prekärer ist, man setzt das staatliche Interesse mit den privaten Interessen, die hinter dem eingeholten externen Rat stehen, einfach gleich. So zahlt sich das ständige, zum Handwerk gehörende Klappern der Lobbyisten aus.

Die Inthronisation von Expertenrunden dient des Öfteren auch einfach als Notbremse, wenn ein politisches Thema ins Rollen gerät, Probleme aufwirft und die Regierenden nicht so recht wissen, wie sie gelöst werden könnten. Solches Dilemma wird allzu gern mit dem Ruf nach neuen Ideen fürs Land übertönt, die dringend nötig seien. Und weil Neues und Kreatives, wie die Lobbyisten uns weismachen, scheinbar nur Außen, dort, wo die Kompetenz zu Hause ist, erwächst, bedient man sich sog. Koryphäen aus Wirtschaft und Wissenschaft, die stets parat stehen, und verspricht sich und den Bürgern von ihrer, mit großem politischen Pomp inszenierten Beauftragung, dass sie geniale Konzepte entwickeln werden, die den



verfahrenen politischen Karren wieder auf Erfolgskurs bringen. Nun ist nichts dagegen einzuwenden, wenn sich die Politik auch von Externen Knowhow und Rat einholt. Doch überlässt man solchen Expertenrunden und Think tanks die Ausarbeitung politischer Projekte und Vorgaben für das gesetzgeberische Handeln, gerät man nicht nur in Interessenabhängigkeiten und kauft sich die Katze im politischen Sack ein, sondern verkauft zugleich die eigene politische Verantwortung und überlässt das politische Zepher Privaten, die nicht legitimiert sind, es zu schwingen.

Und schließlich hat sich die Kommissionitis als gute Methode erwiesen zu verhindern, dass das Parlament allzu viel an Regierungsvorhaben herumdoktert. Da geht es den Parlamentariern wie den Beamten: hat erst einmal eine mit namhaften Personen zusammengesetzte Kommission nach langem Verhandeln und Tausziehen ihre Weisheiten und Vorschläge ex cathedra verkündet und in die Welt gesetzt, werden diese von der Regierung mit Applaus und Lob versehen und in der Presse als großer Wurf verkauft, der nicht verwässert werden darf, dann wird der Bewegungsspielraum für die Abgeordneten eng, sehen sie sich doch in der Gefahr, bei dennoch vorgetragenen Änderungswünschen schnell der Kleinkrämerei und Starrköpfigkeit bezichtigt und dem Vorwurf ausgesetzt zu werden, damit ein stimmiges und erfolgversprechendes Konzept in maßgeblichen Punkten seiner positiven Wirkungen zu berauben. Um nur ein Beispiel dafür zu nennen: Vor einigen Jahren, als die Arbeitslosenzahlen nicht sanken, sondern immer weiter anstiegen und man der Arbeitsamtsverwaltung vorwarf, zu träge und unbeweglich zu sein, es aber nur wenig ausgegorene, dazu äußerst umstrittene politische Vorstellungen gab, was hier sinnvollerweise zu ändern wäre, da zauberte die Regierung aus ihrem Hut Peter Hartz mitsamt der nach ihm benannten Kommission und pries ihn als kompetente Lichtgestalt aus der Wirtschaft und Retter der Nation an. Und seine dann unterbreiteten Kommissionsvorschläge wiesen uns, wie damals mit großer Dramatik beschworen wurde, den unumgänglichen, einzig richtigen Weg zum drastischen Abbau der Arbeitslosigkeit. So segneten nicht nur die Parteigremien der SPD das Ausgeklügelte mit schicksalhafter Ergebnisheit ab. Auch die Parlamentsmehrheit, die die Regierung stellte, wagte nur wenig an den vier Gesetzen, in die man die Hartz-Vorschläge gepackt hatte, zu ändern. Sie führte gefolgsam aus, was vom Kanzler als „Einszueins-Umsetzung“ versprochen worden war. Was seither eingetreten ist, sieht etwas anders aus als die damalige Prophezeiung. Das ist kein Grund zur Schelte der Hartz-Kommission, eher zur Kritik an dem Verhalten der Abgeordneten. Denn ein derartiger Durchmarsch externer Expertisen durch das Parlament ohne größeres Wenn und Aber ist eine faktische Preisgabe demokratischer Entscheidungsfindung und eine Teilauslagerung politischer Entscheidungskompetenz, die bedenklich stimmt, zumal dann, wenn das Gesetzes-

paket von Etlichen selbst heute noch, nachdem man mit ihm positive, aber auch negative Erfahrungen hat sammeln können, für sakrosankt und unantastbar erklärt wird. Wenn solche Beispiele sich häufen, kann Verantwortlichkeit für politisches Handeln zwar noch formal, aber inhaltlich immer weniger dingfest gemacht werden, und immer unklarer wird, wer eigentlich für wen bei solchem Transfer politischer Kreation der Steigbügelhalter ist und die politische Richtung bestimmt. Der Lobbyismus lässt grüßen!

### **Personelle Verflechtungen**

Inhaltliche Einflussnahme auf das politische Handeln von Regierung und Parlament von Seiten starker Partikularinteressen erfolgt mittlerweile aber nicht mehr nur auf dem Weg, von außen die eigenen Belange an die Politik heranzutragen oder personelle Ressourcen und Handreichungen für gesetzgeberisches Handeln via Expertenrat und Kommissionsmitgliedschaften zur Verfügung zu stellen. Warum nicht gleich auch an der Wurzel des Geschehens, im Inneren des politischen Apparates ansetzen und mit Hilfe personeller Implantationen mitmischen, scheint die Devise der Lobbyarbeit inzwischen zu lauten. Dies funktioniert auf verschiedene Weise.

Erschien früher der unmittelbare Wechsel eines Abgeordneten, Staatssekretärs oder Ministers auf eine Position in der Wirtschaft, die seinem bisherigen politischen Arbeitsfeld entspricht, als ein anrühiger Transfer, nimmt man heutzutage kaum mehr Anstoß an solcher Art Seitenwechsel, er hat sich fast schon eingebürgert. Warum auch, wird hier souffliert, man sollte sich lieber darüber freuen, so kompetente Politiker zu haben, dass auch die Wirtschaft an ihrem Können Interesse hat und sie für sich gewinnen will. Und ist es nicht sinnvoll, wenn es personelle Wechsel zwischen Politik und Wirtschaft oder anderen gesellschaftlichen Bereichen gibt, damit nicht jede Seite nur im eigenen Saft schmort, sondern von den Erfahrungen der anderen profitiert? Das ist grundsätzlich durchaus richtig. Doch darf man nicht übersehen, dass bei der Besetzung gut dotierter Positionen im Privaten nicht nur besondere Fähigkeiten und Qualifikationen, sondern auch Interessenübereinstimmungen eine maßgebliche Rolle spielen. Und eine solche Übereinstimmung sollte ein Politiker vor seiner Einstellung, also im Rahmen seiner politischen Tätigkeit, schon einmal gezeigt und unter Beweis gestellt haben. Wird mit lukrativen Positionen gewunken und betrachten immer mehr Parlamentarier oder Regierungsmitglieder die politische Bühne als Sprungbrett für eine anderweitige berufliche Karriere, besteht insofern die Gefahr, dass sie ihr politisches Handeln danach ausrichten und sich den Anliegen potentieller künftiger Arbeitgeber geneigt zeigen. Dies aber läuft sowohl der Unabhängigkeit des Amtes als auch der Verpflichtung auf das Gemeinwohl zuwider.

Eine andere, schon seit langem praktizierte Variante ist, dass sich Verbandsvertreter zur Wahl stellen und als Abgeordnete im Parlament Platz nehmen. Hier ist die Interessenausrichtung offenkundig. Solange dies nicht nur einseitig von einer Interessenlobby und nicht in allzu großer Zahl erfolgt, ist dies nicht zu beanstanden, denn zur Demokratie gehört, dass partikulare Interessen in ihrer Vielfalt im Parlament Platz nehmen und sich dort artikulieren können. Doch ebenso wie bei anderweitiger beruflicher Tätigkeit neben dem Abgeordnetenamt besteht auch hier ein gewisser Zwiespalt mit der Unabhängigkeit des politischen Mandats, die nach Art. 38 GG dem Abgeordneten nicht nur garantiert ist, sondern die er auch zu wahren hat. Eine Unabhängigkeit von Interessenten, die, wie es das Bundesverfassungsgericht ausgedrückt hat, „ihre Sonderinteressen im Parlament mit Anreizen durchzusetzen suchen, die sich an das finanzielle Eigeninteresse von Abgeordneten wenden ... eine Unabhängigkeit gegenüber Einwirkungen, die nicht durch Entscheidungen des Wählers vermittelt sind“. Bei allem Interesse eines Abgeordneten, sich finanziell und beruflich abzusichern, um nicht auf Gedeih und Verderb seiner Partei und der Wählergunst ausgesetzt zu sein, ist es deshalb gerechtfertigt, dass Parlamentarier jedenfalls offenlegen müssen, wer ihre sonstigen Arbeit- oder Auftraggeber sind und welche Einnahmen sie aus den jeweiligen Tätigkeiten erzielen.

Die jüngste Variante, mit Hilfe derer der Wirtschaft und ihrer Lobby eröffnet wurde, unmittelbar auf politische Entscheidungen Einfluss zu nehmen, wurde mit dem schönen Titel „Seitenwechsel“ versehen. Es handelt sich um ein Personalaustauschprogramm zwischen Politik und Wirtschaft, das so harmlos und wechselseitig bereichernd wie ein Schüleraustauschprogramm daher kommt, sich aber als fragwürdiges Unterfangen entpuppt. Denn was bringt ein solcher Personalaustausch letztlich mit sich? Natürlich können die Mitarbeiter aus der Privatwirtschaft, die in Ministerien eingesetzt werden, dort neue Erfahrungen sammeln und ihren Horizont erweitern, ebenso wie Ministerialbeamte, die eine Zeitlang in Privatunternehmen hineinschnuppern. Doch der Einsatz von Konzernmitarbeitern in den Ministerien hat einen gehörigen Pferdefuß. Denn ob sie nun geholt werden, um in der Bürokratie fehlendes Fachwissen zu kompensieren, oder um ihre Erfahrungen und Sichtweisen aus der Wirtschaft in die administrative Arbeit einzubringen, sie stehen auf der Gehaltsliste privater Unternehmen. Und mögen sie auch innerhalb der Verwaltungshierarchie, in der sie zum Einsatz kommen, Weisungen unterliegen, sie sind deshalb dennoch nicht Diener zweier Herren, sondern letztlich allein ihrem Arbeitgeber und dessen Interessen verpflichtet – ganz anders als Beamte, die in der Pflicht stehen, ihre Aufgaben unparteiisch und gerecht zu erfüllen und auf das Wohl der Allgemeinheit Bedacht zu nehmen,

wie es das Beamtenrecht vorschreibt. Damit ziehen in die Bürokratie einseitige private Interessenausrichtungen ein, die unter demokratischen Vorzeichen hier nichts zu suchen haben, damit gibt man gewichtige Vorentscheidungen der Administration in private Hände, die nicht legitimiert sind, sie zu treffen. Und immer undurchsichtiger wird, wer eigentlich Urheber für welche Vorlagen oder Gesetzesentwürfe ist und verantwortlich gemacht werden kann. Die Infiltration des Politischen durch spezifische Privatinteressen ist gelungen. Zwar hat die Bundesregierung vor kurzem eine Verwaltungsvorschrift erlassen, die schon den Anschein fehlender Neutralität und unzulässiger Einflussnahme beim Einsatz externer Kräfte aus der Wirtschaft vermeiden soll. Danach sollen diese vor allem nicht in leitenden Funktionen, zentralen Kontrollbereichen oder bei der Formulierung von Gesetzesentwürfen zum Einsatz gebracht werden. Dies mildert das Problem ab, ganz behoben ist es damit jedoch noch nicht.

### **Distanz, Transparenz und Kontrolle**

Also doch Hausverbot für Lobbyisten? Versuchen wir nach allem eine Antwort auf unsere Eingangsfrage zu geben. Auch für den Lobbyismus gilt: was erlaubt ist, stößt dennoch auf Grenzen, die nicht überschritten werden dürfen. So ist erlaubt, ja durchaus erwünscht in einer Demokratie, dass sich Interessen artikulieren und durchzusetzen versuchen, allerdings nur auf den dafür eröffneten Wegen und nicht auf eine Weise, bei der letztlich das Gemeinwohl zu Schaden kommt. Gegen punktuelle Beeinflussung der Politik von außen im Rahmen politischer Entscheidungsfindung ist insofern nichts einzuwenden, wohl aber gegen die Eröffnung der Möglichkeit, anhaltend im Zusammenwirken mit den politischen Entscheidungsträgern die Politikinhalte mitzugestalten. Denn die Entscheidung, welche Politik gemacht, welche Gesetze beschlossen werden sollen, ist einzig dem Parlament und der Regierung als vom Volk legitimierten und diesem verantwortlichen Staatsorganen vorbehalten und darf nicht Privaten überlassen werden, die hierfür kein Mandat besitzen.

Um dies aber zu sichern, wäre ein Hausverbot für Lobbyisten einerseits zu weitgehend, andererseits wiederum zu kurz gegriffen. Zu weitgehend, weil ihnen zu gestatten ist, die Vorräume der Politik zu füllen. Sie dürfen die Politik jedoch nicht okkupieren. Zu kurz gegriffen, weil Gelegenheit Diebe macht und deshalb auch und vor allem die Parlamentarier sich ihres Verfassungsauftrags bewusst sein müssen, der ihnen aufgibt, ihre Unabhängigkeit auch gegenüber der Regierung zu wahren und sich nicht von einzelnen Interessentengruppen einnehmen zu lassen oder ihnen gar die eigene Aufgabe zu überlassen, sodass sie nur noch formal beschließen, was andere inhaltlich vorgegeben haben. Rollenwahrung, Distanz-

einhalten, verantwortliche eigene Aufgabenerfüllung und Unbestechlichkeit – das sind die Maxime, die die Politik, Parlament wie Regierung, gemäß unserer Verfassung im Umgang mit allen Interessengruppen leiten sollten, so stark diese auch sein und so verlockend sie auch für sich werben mögen.

Diese Spielregeln der Demokratie sind leider in den letzten Jahren, so scheint es, auf beiden Seiten, bei den Interessenvertretern wie bei den Volksvertretern, immer mehr in Vergessenheit geraten. Zu beklagen sind hier nicht allein einzelne Vorgänge, bei denen beidseits über die Bande gespielt wurde, Kumpaneien sich zeigten oder Verantwortlichkeiten die Hände wechselten. Es ist die Massivität wie Subtilität, mit der die Bearbeitung der Politik durch den Lobbyismus inzwischen stattfindet, es ist der sich abzeichnende Versuch einer umfassenden Infiltration des politischen Entscheidungsprozesses einerseits und der wenig spürbare Widerstand der Politik dagegen, ja deren eher zunehmende Geneigtheit, sich darauf einzulassen, andererseits, die Anlass dazu geben, vor einer schleichenden Unterwanderung demokratischer Entscheidungsfindung zu warnen.

Was ist dagegen zu tun? Ich meine, bevor man zu Verboten schreitet, sollte man es erst einmal mit mehr Transparenz versuchen. Die Pflicht zur Offenlegung von Nebentätigkeiten und Finanzierungsquellen der Parlamentarier oder zur stetigen Berichterstattung über das Heranziehen von externen Mitarbeitern sind hier Beispiele, die in die richtige Richtung weisen. Vor allem aber setze ich darauf, dass die politischen Medien mehr Licht ins Dunkle bringen, wo eine Auszehrung unserer demokratischen Verfasstheit droht, dass sie ihren Verfassungsauftrag ernst nehmen und das Treiben von Politik und Lobbyisten kritischer Beobachtung unterziehen, dass sie sich dabei von keiner Seite einbinden lassen, dass sie die Öffentlichkeit darüber informieren, wo es unheilige Allianzen gibt, und Grenzübertritte aufdecken wie anprangern. Solch journalistisches Spotlight schafft Sensibilität für das Thema und fördert die Erkenntnis, dass es beim Lobbyismus nicht nur um gute Beziehungen, Sektempfänge und Männerfreundschaften geht, sondern darum, wer in unserem Land wirklich den politischen Ton angibt. Und es kann bewirken, dass Politiker sich bewusster werden, welchen Einflüssen sie eigentlich ausgesetzt sind, und mehr davor zurückscheuen, sich mit einzelnen Interessengruppen zu verbandeln. Ihrem besseren Ansehen, vor allem aber unserer Demokratie, so, wie sie nach unserer Verfassung funktionieren soll, wäre damit sehr gedient.

## Forschungsdefizite: Die wissenschaftliche Landkarte des Lobbyismus

Prof. Dr. Gerd Mielke (Politikwissenschaftler Universität Mainz)



Nachdem Frau Hohmann-Dennhardt auf die verfassungsrechtlichen Aspekte des Lobbyismus eingegangen ist, möchte ich einige Bemerkungen zur Entwicklung und zur Struktur des Lobbyismus in der Bundesrepublik aus dem Blickwinkel der Politikwissenschaft anfügen.

Im Programm ist dieser Versuch mit dem Untertitel „Die wissenschaftliche Landkarte des Lobbyismus“ überschrieben; aber bei der Durchsicht der zahlreichen Forschungsbefunde, die in den letzten Jahren in der deutschen Politikwissenschaft zu unserem Thema zusammengetragen worden sind, kam es mir so vor, als ob es sich statt einer Landkarte eher um ein Vexierbild handelt.

Dabei lässt eine bunte Vielfalt von neuen Entwicklungen des Lobbyismus schon bei nur ganz leichten normativen und demokratietheoretischen Drehungen neue Ansichten und Perspektiven erscheinen. Und es bleibt bei der Betrachtung der Forschungsbefunde überdies immer auch unklar, mit welchem methodischen Vorgehen man für mehr Eindeutigkeit und Stabilität des Bildes sorgen kann.

Ich möchte gerne aus dieser prinzipiellen Ambivalenz des Lobbyismus-Problems die Folgerung ziehen, hier in aller Kürze einige Problembereiche der politikwissenschaftlichen Lobbyismus – Diskussion anzusprechen und auf die dort erkennbaren Entwicklungen und Forschungsdesiderate hinzuweisen. Wo es sich anbietet, möchte ich die Entwicklungen in einer knappen These zusammenfassen.

Lassen Sie mich aber zunächst mit einer vorläufigen Definition von Lobbyismus ein ungefähres Einverständnis über den Begriffsgebrauch ansteuern.

Gemeinhin werden unter Lobbying Aktivitäten von gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Gruppen und Verbänden, aber auch von einzelnen

Vertretern aus diesem Bereich oder von Beauftragten dieses Bereiches im Vorfeld von Politik und Bürokratie verstanden.

Dabei kann man zwischen zwei Arten des Lobbying unterscheiden, nämlich zwischen dem Gesetzes-Lobbyismus und dem Beschaffungslobbyismus. In dem einen Fall geht es um die Formulierung und Ausgestaltung allgemeiner rechtlicher Rahmenbedingungen, im anderen Fall in aller Regel um die Aqoise öffentlicher Aufträge. Beide Arten des Lobbyismus können natürlich gleichzeitig vorkommen, aber es hat immer auch Hochzeiten der einen oder anderen Variante gegeben. So war nach der Vereinigung eine Dominanz des Beschaffungslobbyismus zu beobachten; hingegen herrscht im Zuge der so genannten Reformdebatte der rot-grünen Regierungszeit ein Gesetzeslobbyismus vor.

Lobbying bezieht sich jedoch nicht einseitig auf Aktivitäten aus dem gesellschaftlichen Raum, denen dann eine mehr oder minder passive oder rezeptive Staats-sphäre gegenüber steht. In der zeitlichen Dimension führt Lobbying immer zu einem komplizierten Wechselspiel zwischen den Lobbyisten und ihren Adressaten. In diesem Wechselspiel entwickeln sich die je historischen und grundsätzlich variablen Ausprägungen auf Erfolgsaussichten und Zurückweisungen.

Man sollte diese allgemeine Definition deshalb noch um die Dimension der Wechselseitigkeit erweitern. Sie besagt, dass sich Lobbyarbeit in aller Regel in einem mehr oder minder stetigen und systematisierten Austausch mit den Vertretern der Politik und des Staates vollzieht. Dieser Austausch wiederum setzt einen gezielt betriebenen Aufbau sozialer Beziehungen als auch die Bereitstellung von Sachwissen voraus, die den jeweiligen Anliegen und Interessen sowohl der Lobbyisten als auch der Vertreter der Politik hilfreich erscheinen.

Mit diesen Definitionselementen wird deutlich, dass Lobbyismus in einem unauf-lösblichen Verhältnis zur Politik steht, bei es ja immer auch um die Antwort auf die berühmte Frage von Harold Lasswell geht: „Who gets what, when, and how?“

Eine erste These lautet also: Veränderungen im politischen System – sei es durch die Einbeziehung neuer Themenfelder und Akteure, sei es durch die Entstehung neuer Entscheidungsebenen und Arenen, sei es durch ideologische und normative Akzentverlagerungen – führen zu neuen Formen des Lobbyismus.

Umgekehrt verweisen Veränderungen im Bereich des Lobbyismus also immer auch auf Veränderungen im politischen System an; die Entwicklung des Lobbyismus ist also gewissermaßen immer auch ein Spiegel der Politik. Wir können ja auch im Blick auf die jüngere Entwicklung des Lobbyismus in der Bundesrepublik diesen unauflösblichen Zusammenhang zwischen den Entwicklungen in diesen beiden Bereichen sehr genau verfolgen.

Mit dem Hinweis auf diesen Zusammenhang sind im Übrigen reizvolle Forschungsperspektiven verbunden. So wäre es zweifellos interessant, bestimmte Varianten der Verwaltungsreform oder auch Wandlungen in der Parteitypologie – etwa die Annäherung der großen deutschen Parteien an den von Katz und Mair so bezeichneten Typus der Kartellpartei – auf ihren Einfluss im Blick auf die Entwicklung der Lobbying-Aktivitäten zu verfolgen.

Dies gilt übrigens nicht nur für die politikwissenschaftliche, sondern auch für die historische Forschung. In fast allen wirtschaftsgeschichtlichen Analysen treten ja – oftmals als ungewollte Nebenprodukte und Einsichten – spezifische lobbyistische Strukturen zu Tage, deren systematische Betrachtung unseren Blick für die systembezogene Variabilität des Lobbyismus schärfen kann.

Die Symbiose zwischen politischer Struktur und Lobbyismus impliziert übrigens, dass die Auseinandersetzung mit bestimmten Formen des Lobbyismus nicht unbedingt immer auf dem lobbyistischen Feld selbst geführt werden muss, sondern dass sich einschränkende oder richtungsändernde Impulse zur Kontrolle des Lobbyismus auch durch Initiativen an anderen politischen Frontabschnitten erzeugen lassen.

Lassen Sie mich nach diesen definitorischen Vorüberlegungen in aller Kürze auf einige charakteristischen Veränderungen eingehen, die sich im Blick auf die Strukturen, die Akteure und die Vorgehensweise des Lobbyismus in der Bundesrepublik in den beiden letzten Jahrzehnten abzeichnen. Die dazu passende These lautet: In den letzten beiden Jahrzehnten seit der deutschen Vereinigung, spätestens aber seit dem Umzug der Bundesregierung und des Bundestags nach Berlin hat sich eine deutliche Verschiebung innerhalb des Feldes der Akteure des Lobbyismus vollzogen.

Traditionellerweise war die Interessenvermittlung in der Bundesrepublik über lange Jahrzehnte hinweg von der beherrschenden Stellung der Verbände geprägt. Diese Vorherrschaft war sowohl auf wirtschaftlichem und sozialem, aber auch auf kulturellem Feld zu beobachten, die sehr stark von den klassischen Arbeitgeberverbänden, den Gewerkschaften oder auch von den Kirchen und ihren Interessen dominiert wurden.

Die traditionellen Verbände sind allesamt mit weitgehend denselben Problemen konfrontiert. Sinkende Mitgliederzahlen bis hin zum galoppierenden Mitgliederschwund und damit verbundene, abnehmende Ressourcen schwächen ihre vormals beherrschende Stellung. In dieser Hinsicht gleichen sie im Übrigen den Parteien, die ebenfalls mit erodierenden Mitgliedschaften und einer damit verbundenen,



immer schwächer werdenden gesellschaftlichen Verwurzelung zu kämpfen haben.

Diese für die Bundesrepublik klassische Struktur der Interessenvermittlung wird seit einiger Zeit durch drei gleichzeitig verlaufende Entwicklungen untergraben oder – weniger dramatisch formuliert – ergänzt und differenziert. Zum einen sind auf dem Feld der Verbände in den letzten Jahrzehnten zahlreiche neue Verbände und NGOs aufgetaucht, die zum Teil mit beträchtlichem Erfolg bestimmte politische Themenfelder beeinflussen.

Zum zweiten zeichnet sich gerade auf dem Feld wirtschaftlicher Interessenvertretung die Tendenz ab, dass immer Unternehmen eigene Hauptstadtvertretungen in Berlin eröffnen. Sie versuchen, über diese Repräsentanzen vor Ort mit firmeneigenen Lobbyisten direkt die unternehmensspezifischen Ziele zu verfolgen. Bei diesem unternehmensbezogenen Lobbying entfällt der zuweilen mühselige Abstimmungsprozess in den Verbänden, und man kann auf diese Weise maßgeschneiderte Interessenvertretung betreiben.

Lobbying durch einzelne Unternehmen muss im Übrigen nicht im Widerspruch stehen zu einer Verbandsmitgliedschaft dieser Unternehmen und den dort betriebenen Aktivitäten; vielmehr betrachten viele Unternehmen ihre eigenen Lobbying-Aktivitäten als Ergänzung und Differenzierung der verbandsgestützten Einflussnahme – ganz nach der Devise „Doppelt hält besser“.

Drittens hat sich in den letzten Jahren eine wachsende Szene von kommerziellen Lobbyisten in der Gestalt von Kommunikations- und Public Affairs Agenturen sowie Anwaltskanzleien und Politikberater entwickelt. Damit vollzieht sich auch in der Bundesrepublik eine Anpassung an eine Lobbyistenstruktur, wie wir sie seit langem aus den Vereinigten Staaten kennen.

Die kommerziellen Lobbyisten füllen eine Bedarfslücke, die sich einerseits durch den Wunsch nach je spezifischer Differenzierung der Verbandsaktivitäten und andererseits durch den Verzicht auf permanente und immer auch kostspielige Hauptstadtrepräsentanzen zugunsten einer gezielten Fall-zu-Fall-Betreuung definiert.

Diese Veränderungen der bundesrepublikanischen Akteursstruktur werden nun noch ergänzt durch einen dramatischen Wandel hinsichtlich der sprunghaften angewachsenen Bedeutung der europäischen Ebene für die politischen Regulierungskompetenzen in den EU-Mitgliedsstaaten. Während sich also in Berlin die oben skizzierte Differenzierung und Ausweitung des nationalen Lobbying-Feldes vollzieht, laufen in Brüssel die hochkalibrigen Spiele der „Champions League des Lobbyismus“, wie Rinus van Schendelen seinen Beitrag über den Lobbyismus auf

der EU-Ebene in dem Sammelband von Thomas Leif und Rudolf Speth überschrieben hat.

Auf einen kurzen Nenner gebracht: In Brüssel tummeln sich Tausende von Lobbyisten in allen möglichen nationalen und Interessenallianzen und organisatorischen Konfigurationen auf den Fluren der EU-Bürokratie und des Europa-Parlaments, um auf die verschiedenen politischen Initiativen auf den unterschiedlichen Politikfeldern Einfluss zu nehmen.

Auch hier eröffnen sich interessante Forschungsperspektiven, die die Lobbyismus-Forschung in die bereits bestehenden Traditionen der sozial- und politikwissenschaftlichen Eliten-Forschung eingliedern könnten. Sozial-, Karriere- und Einstellungsprofile der Lobbyisten sollten hier systematischer erhoben und in das Spektrum von politischen Eliten aus anderen Teilbereichen des politischen Systems eingeordnet werden.

Wir haben schon im Rahmen der definitorischen Anmerkungen auf die Austauschbeziehungen hingewiesen, die zwischen den Lobbyisten und den Repräsentanten bestehen. Dies rückt die Adressaten der Lobby-Aktivitäten in den Focus des Interesses.

Nach wie vor richtet sich das Gros der Lobby-Aktivitäten an die Personenkreise, die auf die Vorbereitung und Durchsetzung von politischen Entscheidungen bestimmenden Einfluss ausüben. Damit sind zum einen die politischen Vertreter in den Fraktionen und in den Ministerien angesprochen und hier wiederum vorrangig die so genannten Fachpolitiker.

Zum andern richten sich die Lobbyisten an die Vertreter der Ministerialbürokratie, die eine wichtige Rolle für die Entstehung von Referentenentwürfen bei Gesetzen, aber auch für die zeitliche Taktung politischer Projekte und das innerministerielle Agenda-Setting spielen. Gerade hier kann entscheidender Einfluss genommen werden, aber auch gerade hier besteht auf Seiten der Vertreter des politischen Bereichs die intensivste Nachfrage nach Expertise, so dass sich vor diesem Hintergrund am ehesten dauerhafte und wechselseitige Austauschbeziehungen entwickeln lassen.

Im Blick auf diese Austauschbeziehungen ist es neben der Untersuchung konkreter Fälle von Zusammenarbeit vor allem wichtig, die Kenntnisse zur personellen Verflechtung systematisch auszuweiten. Dies bezieht sich zum einen natürlich auf neue Formen des Austausches wie die Platzierung von Mitarbeitern aus dem Lobby-Bereich in den Ministerien. Aber es besteht nach wie vor auch die Notwendigkeit, eventuelle Verflechtungsmuster der Ministerialbeamten über die Zeit

und unter verschiedenen thematischen Kontexten zu untersuchen. Ministerialbeamte in den Fachabteilungen und Fachreferaten gehören wie etwa die Büroleiter und persönlichen Referenten und Stäbe als enge Vertraute und Diskussionspartner von politischen Eliten zu entscheidenden, aber dennoch von der Politikwissenschaft bislang nicht ausreichend untersuchten Größen bei der politischen Entscheidungsfindung.

Hier werden sich allerdings unweigerlich methodische Probleme bei einer Vergrößerung der vorhandenen Daten zur personellen Verflechtung stellen; denn der schon sprichwörtliche Hang der Ministerialbürokratie zur Diskretion und Selbststilisierung hat bislang eine tiefere Kenntnis vor allem auf der Ebene des Einstellungs- und Wertebereichs verhindert.

Sowohl im Blick auf die Adressaten als auch hinsichtlich der zum Einsatz kommenden Strategien ist vor allem im Zuge der öffentlichen Debatten um den Umbau bzw. Abbau des Wohlfahrtsstaates eine neuartige Lobby-Strategie zum Einsatz gekommen – die systematische Beeinflussung der öffentlichen Meinung und der Einstellungen in der Bevölkerung durch breit angelegte Kampagnen in den Medien oder über die Publikation wissenschaftlicher Untersuchungen. Mit großem finanziellen und Prestigeinsatz gingen eine Reihe von Einrichtungen wie die Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft oder die Bertelsmann Stiftung gegen die quer durch fast alle Wählerschichten tief verwurzelten und ultra-stabilen Orientierungen an einem staatlich gesicherten und auf Verteilungsgerechtigkeit ausgerichteten Wohlfahrtsstaat vor. Zentrale Akteure waren bei dieser Initiative Journalisten und Wissenschaftler.

Im Verlauf dieses Projekts haben sich zwei bemerkenswerte Ergebnisse herausgeschält. Zum einen entwickelte sich ein fast schon bizarrer Gegensatz zwischen den medial vorgeführten Bereitschaften zum Abbau des Wohlfahrtsstaats und den in der Bevölkerung mit großer Hartnäckigkeit beibehaltenen, traditionellen Orientierungen. Zum andern setzte diese Propagandaschlacht gegen den Wohlfahrtsstaat bei den Partieliten auf breiter Front die sonst immer spürbare Ausrichtung an den Mehrheiten am Wählermarkt weitgehend außer Kraft. Man kann diesen Effekt am deutlichsten an der SPD studieren, die ihre unbedingte Entschlossenheit zum Rückbau des Wohlfahrtsstaats wie hypnotisiert auch trotz der schlimmsten Niederlagenserie ihrer Parteigeschichte beibehielt.

Dieser, hier nur grob skizzierte Strukturwandel des Lobbyismus wirft zwei traditionelle Forschungsfragen auf: zum einen die Frage nach der Ursachen für die rasante Ausweitung und Differenzierung, zum anderen die Frage nach den Asymmetrien und Einflussverschiebungen, die zwischen den Lobbyisten bzw. zwischen

den von ihnen vertretenen Interessen hervortreten.

Was die Ursachen für den Strukturwandel des Lobbyismus betrifft, so stoßen wir in der Literatur auf einige, immer wieder ins Feld geführte Erklärungen. Sie beziehen sich allesamt auf eine wachsende Dynamik politischer und sozio-ökonomischer Prozesse. Zu nennen wäre hier etwa die anschauliche Trias von Ursachen, die Ulrich von Alemann mit den Stichworten Globalisierung, Europäisierung und Berlinisierung umschreibt.

Ihr liegt der Gedanke zugrunde, dass gerade die politischen Prozesse in der Bundesrepublik durch die gleichzeitig anstehenden Herausforderungen einer gleich mehrfachen Integration in neue politische und wirtschaftliche Entscheidungskontexte gewissermaßen in eine gesteigerte Drehzahl versetzt worden sind, bei der dann auch auf den jeweils verschiedenen Ebenen der neuen nationalen Einheit, der ebenfalls neue Relevanz erlangenden europäischen Ebene und im Zuge der beschleunigten Integration in eine dynamische Weltwirtschaft die Interessenvertreter in besonderen Stress versetzt worden sind.

Diese Ausrichtung auf neue Rahmenbedingungen wird durch den Hinweis auf eher gesellschaftsbezogene Ursachen für den Wandel des Lobbyismus ergänzt. Eine Reihe von Autoren ziehen Parallelen zwischen all den gesellschaftlichen Entwicklungen, die mit der auf Ulrich Beck zurück gehenden These von der unausweichlichen Individualisierung und Pluralisierung moderner Gesellschaften zusammenhängen, und der wachsenden Dynamisierung des Lobbyismus-Feldes. Danach führt die Erosion überkommener Milieus und der in ihnen verankerten Traditionen und Platzzuweisungen zu einer Beschleunigung und Ausweitung der Laswellschen Frage nach dem „Who gets what, when, and how?“

Ergänzt werden diese längerfristigen Ursachen schließlich durch eine Reihe von Faktoren, die in den letzten Jahren aus den ideologischen und normativen Konflikten zwischen den politischen Eliten um die Rolle des Staates beim Umgang mit den Bürgern hervorgegangen sind. Hier ist vor allem das große und konfliktträchtige Projekt des Umbaus des Wohlfahrtsstaates zu nennen. Aber auch die dazu weitgehend parallel verlaufende Diskussion um die Verschlinkung des Staates bzw. die Umsteuerung seiner Verwaltung hin zu neuen Formen des Public Management haben weit reichende Auswirkungen auf die Aktionsmöglichkeiten und die Struktur des Lobbyismus.

Dies Projekt hat aber nicht nur die moralischen Fundamente der beiden großen Volksparteien – und hier wiederum insbesondere der Sozialdemokratie – nachhaltig in Mitleidenschaft gezogen und ihre Stellung gegenüber den Wählern geschwächt. Der Kampf der rot-grünen Regierung für einen Wandel des bundes-

deutschen wohlfahrtsstaatlichen Regimes gegen die seit vielen Jahrzehnten völlig stabilen Erwartungen und Präferenzen einer überwältigenden Mehrheit der Bevölkerung hat zugleich ganze Legionen von Lobbyisten an den jeweils heiß umkämpften Frontabschnitten der Gesundheits-, Renten- und Arbeitsmarkt-reformen auf den Plan gerufen und in eine professionelle Dauererregung versetzt.

Auch diese Beobachtungen zu den Ursachen für den Strukturwandel des Lobbyismus lassen sich in einer These zusammenfassen: Politische Reformdiskurse wecken schlafende Hunde. Durch die in ihnen vorhandenen „windows of opportunity“ stimulieren sie die Lobbying-Aktivitäten, bis sich wieder eine Interessensvertretungsroutine einstellt.

Wenden wir uns der zweiten Frage, der Frage nach den Asymmetrien bzw. nach den Verschiebungen der Einflussmöglichkeiten innerhalb des Lobbyismus-Feldes zu. Diese Frage hat die Forschung zur Interessenvermittlung schon immer beschäftigt; sie ist auf das engste verbunden mit benachbarten Forschungstraditionen zur Analyse von gesellschaftlicher Ressourcenausstattung und zur politischen Partizipation unterschiedlicher Gruppen und Schichten.

Wenn man die Vielzahl der hier angefallenen Befunde zusammenfasst, so zeichnet sich ein Bild asymmetrischen Einflusses verschiedener gesellschaftlicher Interessen auf den staatlich-politischen Bereich ab, das von vier Komponenten bestimmt wird. Diese sind die jeweilige Organisationsfähigkeit der gesellschaftlichen Interessen, die jeweils spezifischen Ressourcenverteilung, ungleiche Zugangschancen zu den Vorbereitern und Trägern von politischen Entscheidungen sowie schließlich die Eigenart der formalisierten Beteiligung der Interessenvertreter an den Prozeduren der Entscheidungsvorbereitung und Entscheidungsfindung.

Vor diesem Hintergrund haben sich auch in der Bundesrepublik spezifische Muster der Interessenvertretung ergeben, die den wirtschaftlichen und Berufsverbänden besonders gute und wirksame Durchsetzungschancen eröffnet haben. Diese Durchsetzungschancen waren vor allem dann besonders gut, wenn die Interessenvertreter den Repräsentanten des staatlich-politischen Bereichs die Ressource eines auf ihr Interessenfeld bezogenen, exklusiven Expertenwissens anbieten konnten, mit dem die politischen Repräsentanten ihre Steuerungsaufgaben besser bewältigen konnten.

Demgegenüber scheinen rein mitgliederbezogene Ressourcen von Interessenvertretern nicht zur gleichen Durchschlagskraft zu verhelfen, es sei denn – wie etwa im Fall der Gewerkschaften in früheren Jahrzehnten – die Interessenvertreter

können ihre Interessen parallel zur Einflussnahme auf konkrete politische Vorhaben auch durch ihre zahlenstarke Mitgliedschaft als Stimmenpakete bei Wahlen gegenüber den Parteien glaubhaft zur Geltung bringen.

Gegenwärtig jedoch vermag kaum eine Verbandsklientel mehr, große Stimmenpakete zur Unterstützung ihrer Interessen ins Feld zu führen; und überdies haben sich auch die Parteien weitgehend von festen gesellschaftlichen Verankerungen abgekoppelt. Sie inszenieren ihre Kampagnen demgegenüber auf der Grundlage des neuen Paradigmas einer zunehmend volatilen Wählerschaft.

An diesem Grundbefund einer strukturellen Asymmetrie zugunsten von Wirtschafts- und Unternehmensinteressen hat sich nach den Einschätzungen der einschlägigen Studien – etwa von Thomas Winter – auch im Zuge des Strukturwandels des Lobbyismus nichts Wesentliches geändert. Zwar haben sich nach dieser Einschätzung durchaus einige neuere Verbände und Interessen etwa aus dem Umweltbereich einen guten und wirkungsvollen Zugang zur politischen Entscheidungsfindung gefunden, aber die hohen Kosten von dauerhafter Expertiseaufbereitung und die Probleme des Zugangs in die Ministerialbürokratie mindern nach wie vor die Erfolgsaussichten zahlreicher Nicht-Wirtschaftsinteressen.

Lassen Sie mich auch dies in einer knappen These zusammenfassen: Der Strukturwandel des Lobbyismus in den letzten Jahren hat nichts an der Dominanz wirtschaftlicher Interessen auf dem Lobbyismusfeld verändert. Auch die neuen Formen und Strategien des Lobbyismus kommen im Wesentlichen den wirtschaftlichen Interessen zugute.

All diese, hier skizzierten Entwicklungen auf dem Feld des Lobbyismus fordern zum einen die Verbands- und Lobbyismusforschung zu langfristig angelegten und systematischen Studien heraus, mit deren Hilfe sich genauere Einblicke in die schwer zugängliche Welt des Lobbyismus gewinnen lassen können. Auf der anderen Seite werden die neueren Entwicklungen zugleich immer auch die Frage auf, welcher Stellenwert den hier diskutierten Befunden im Rahmen umfassender, demokratietheoretischer Bewertungen zukommt.

In der Bundesrepublik, aber natürlich auch in allen anderen vergleichbaren politischen Systemen, sind die Verbände und der Lobbyismus in den zurückliegenden Jahrzehnten im Wesentlichen in drei demokratietheoretischen Zusammenhängen diskutiert worden.

Auf der einen Seite steht die Tradition der gruppen- und pluralismustheoretischen Ansätze. Hier kommt es darauf an, ob und wie die unvermeidliche Vielzahl gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Interessen einen angemessenen Zugang in die politische Arena findet und in welchem Maße die rivalisierenden Interessen

bei anstehenden politischen Entscheidungen Mitwirkungsmöglichkeiten erringen können.

Auf der anderen Seite finden sich theoretische Überlegungen unter dem Sammelbegriff des Neokorporatismus, die vor allem auf die Steuerungs- und Integrationskräfte eines funktional eng verbundenen Ensembles aus Interessenverbänden und politisch-staatlichen Instanzen abzielen, mit deren Hilfe ein weitgehend von Konsens getragenes Verständnis von Gemeinwohl in praktische Politik umgesetzt werden soll.

Beide Theorieansätze, der pluralistische wie auch vor allem der neokorporatistische, haben über lange Jahrzehnte hinweg ein plausibles Bild der deutschen Verbandslandschaft und ihres politischen Einflusses gezeichnet. Ihnen kritisch gegenüber, aber niemals in der Position einer theoretischen Dominanz, haben sich immer wieder verschiedene demokratietheoretische Ansätze marxistischer Provenienz profiliert, die vor allem auf die über alle Schwankungen hinweg stets erkennbare Asymmetrie zugunsten der Wirtschafts- und Kapitalinteressen gegenüber der schwächeren Position des Faktors Arbeit hingewiesen haben.

Einen – wenn man so will – theoretischen Sonderfall bildet in dieser Auseinandersetzung die deutsche Eigenart, die offensive Vertretung gesellschaftlicher Interessen aus der Position eines über den Partikularinteressen angesiedelten Staates generell zu kritisieren. Eine Eigenart, die sich vor allem auf der Ebene der politischen Rhetorik auch heute noch auf breitester Front beobachten lässt.

Die neueren Entwicklungen auf dem Feld des Lobbyismus folgen keinem eindeutigen, demokratietheoretisch interpretierbaren Trend. Das Aufkommen neuer Gruppen, etwa aus dem Bereich der Neuen Sozialen Bewegungen entspricht den Postulaten der Pluralismustheorie. Die neokorporatistischen Strukturen beherrschen zwar nicht mehr die Landschaft der Interessendurchsetzung im großen Ganzen, aber sie sind dennoch in bestimmten Politikbereichen, etwa in der Gesundheits- und Agrarpolitik, immer dominant, so dass die Neokorporatismus-Theorie zumindest verlässliche Ausschnittsbilder des politischen Prozesses liefert. Als der relative Sieger in diesem Wettrennen der Demokratietheorien – so meine letzte These – erscheint die marxistische Tradition der Verbandsanalyse mit ihrer Ausrichtung auf die starke und wachsende Deutungs- und Durchsetzungsmacht des wirtschaftlichen Sektors gegenüber allen anderen gesellschaftlichen Bereichen und der Sphäre der Politik selbst.

Lassen Sie mich also mit dieser ironischen Pointe vom Sieg des Kapitalismus über die nicht mehr vorhandene Arbeiterklasse zum Schluss kommen.

## Lobbyismus und Negative Campaigning

Prof. Dr. Klaus Kocks (Kommunikationswissenschaftler und PR-Experte)

Der von uns allen als demokratische Hefe geliebte Thomas Leif hat mich mal mit einem Satz zitiert, den ich möglicherweise sogar gesagt habe: „Natürlich mache ich Lobbying, aber ich würde es nie zugeben.“ Dabei bleibt es auch heute. Ich rede als Spin Doctor.

Ich soll Ihnen einleitende Thesen vortragen und dabei nicht zu zimperlich sein. Dieser Erlaubnis hätte es nicht bedurft, da ich ohnehin von heiligem Zorn getragen bin. Die Art und Weise, wie sich Einzelne von Ihnen auf dem Ruhkissen der Vierten Gewalt räkelnd, ärgert mich. Sie geben sich, als lebten Sie in einer Diktatur, die Sie unterwirft. Wo soll die allmächtige Behörde à la Kafka sein? Wo das Kapitalisten-diktat? Denn der Skandal ist nicht Lobbying (dies ist ein freies Land, in dem jeder sein Ding vertreten kann), sondern Speichelleckerei gegenüber Lobbying, die Bequemlichkeit, mit der einige nachbeten, was andere vorsezen. Wer hindert Sie daran, den Dingen auf den Grund zu gehen? Die Lobby? Das ist doch Unsinn. Was soll diese Opferpose? Dann schreiben Sie oder senden Sie doch, wie es wirklich ist, statt nur PR-Meldungen in Gestalt von Agenturmeldungen durchzuwinken. Der Lateiner würde sagen: de te fabula narratur / das Problem seid Ihr. Nach dieser kleinen Werbung um Ihr Wohlwollen will ich nun die aus dem Amerikanischen entlehnten Begriffe beleuchten.

Erstens zum „Positive Campaigning“: Das ist die offensichtliche Beförderung der eigenen Sache. Das ist immer legitim; ich sage dies, weil es gestern die Frage gab, ob Lobbying ein Straftatbestand sei. Dies ist ein freies Land. Man wird in diesen Räumen sagen dürfen, dass Meinungsfreiheit die Freiheit des Anderen ist.

Zweitens zum „Positive Campaigning“, das seine eigene Intention verbirgt. Dies ist ja mit der Metapher des Schattens gemeint. Auch das ist nicht illegal, vielleicht aber illegitim; hier wäre die eigentliche Aufklärungsfunktion einer freien Presse. Wer steckt dahinter? Was will er wirklich? Erläuternde Beispiele: Herr Mehdorn will die Bahn an die Börse bringen. Herr Steinmeier will Kanzler werden. Media Markt hat kluge Kunden, die sind nämlich nicht blöd. Die Bahnaktie wird gelobt, der Architekt der Agenda 2010 ist Gerhard Schröder light, und der Mittelstand im Vertrieb von Elektronikgeräten mault nicht, weil es ihn gar nicht mehr gibt.



Drittens „Negative Campaigning“: Ich beginne mit dem Allgemeinverständnis, also Wikipedia: „trying to win advantage by referring to negative aspects of an opponent rather than emphasizing one’s own positive attributes ... can also include attacks meant to destroy an opponent’s character.“ Oha. Im Warenverkehr gibt es die Vorstellung eines unlauteren Wettbewerbs; das lockert sich, aber im Kern soll Werbung Eigenwerbung sein und nicht Rufmord. Man kann nun die gleiche Frage stellen wie beim „Positive Campaigning“: Ist die Intention offen erkennbar oder verdeckt? Sie bemerken sogleich, dass dies tendenziell eine okkulte Disziplin ist. Hier haben wir also die Formen drei und vier: offene und verdeckte Rufschädigung.

Bemerkung Nummer fünf: In Märkten mit klar alternativen Handlungsmöglichkeiten, also Wahlen, oder mit einem Nachahmungswettbewerb, also innovationsgetragenen Produkten, ist die Versuchung zum „Negative Campaigning“ groß. Was dem Gegner schadet, nützt. So werden aus Gegnerschaften Freund-Feind-Beziehungen, und die Logik des mehr oder weniger totalen Kriegs hält Einzug. Dann sind Kommunikationstätigkeiten zunehmend geheimdienstlicher Natur, also gezielte Desinformation.

Sechste These: Die technologische Entwicklung, Stichwort world.wide.web und anderes, beschleunigt Desinformation. Das beginnt bei den extrem niedrigen Einstiegskosten und hört bei den virtuellen Gestaltungsmöglichkeiten noch nicht auf.

Siebtens: Im Spin Doctoring wird „Negative Campaigning“ nur operational beurteilt, nicht aber prinzipiell, also moralisch oder politisch. Was geht, das geht. Dies ist die offene moralische und politische Flanke der PR, die man nicht verbergen darf, auch nicht im Interesse der PR selbst. Oder man vernichtet sich selbst als Staatsbürger. Dass PR so selbstbewusst geworden ist, hängt mit der Nachfragesituation durch die Medien zusammen. Ökonomisch ausgehöhlte Redaktionen im gleichzeitig erhöhten Konkurrenzdruck nehmen alles; je schmutziger, desto lieber. Einen Unterschied von Boulevard und Qualitätstiteln gibt es dabei ausdrücklich nicht. Wer mir nicht glaubt, der frage Kurt Beck auf der Opferseite. Oder jedweden Banker auf der Täter- und Opferseite. Oder Oskar Lafontaine, eindeutig Täterseite.

Acht, die chinesische Glückszahl: Die Probleme der Welt lösen sich nicht, indem die Guten versuchen, das Böse zu verdrängen. Wo Macht ist, ist Machtausübung und der Kampf um Machtausübung, also Lobby. Ich will, dass es alles gibt, was es gibt. Auch den Lobbyismus, je mehr, desto besser, und sei die Lobby eine Bürgerinitiative, eine Betroffenengruppe oder so ein verdammtes Unternehmen der

Schweinekapitalisten, und die starke handlungsfähige Politik, eine besonnene, aber auch konsequente Justiz und die kritische Presse, die über die Ränkespiele berichtet; aber da hapert es wohl. Was hier über die Kriegspropaganda im Falle Georgien vorgetragen worden ist, war von keiner publizistischen Qualität. Es wurde das PR-Material der russischen Seite über die Propaganda der Gegner referiert. Das ist nicht Publizismus, die Seiten zu wechseln. Das ist geheimdienstlich strukturierte Gegen-Information, nichts anderes. Ein Journalist macht sich mit keiner Seite gemein, auch nicht der guten.





## Leitfragen: Lobbyismus und Medien

1. *Wie entwickelt sich der ökonomische Druck auf Medien und Journalisten? Wie beeinflusst dieser deren Bereitschaft auf PR-Nachrichten zurückzugreifen bzw. PR zu praktizieren?*
2. *Welche Formen von PR werden praktiziert?*
3. *In welchem Umfang werden Partnerschaften zwischen Medien und PR-Kampagnen (Beispiel: INSM) eingegangen und welche Rolle spielen diese?*
4. *Welche Bedeutung nimmt strategische Öffentlichkeitsarbeit gegenüber direktem Lobbyismus ein?*
5. *Erfolgt PR als reines langfristiges strategisches Instrument oder wird sie an bestimmten Stellen des politischen Prozesses gezielt intensiviert?*
6. *Wie entwickelt sich Negative Campaigning als PR-Instrument (im Vergleich zu den USA)?*

## Negativ Campaignung

### *Demontage einer öffentlichen Person*

Mirjam Stegherr (fischerAppelt):

#### *Zu 1.:*

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.

#### *Zu 2.:*

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.

#### *Zu 3.:*

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.

#### *Zu 4.:*

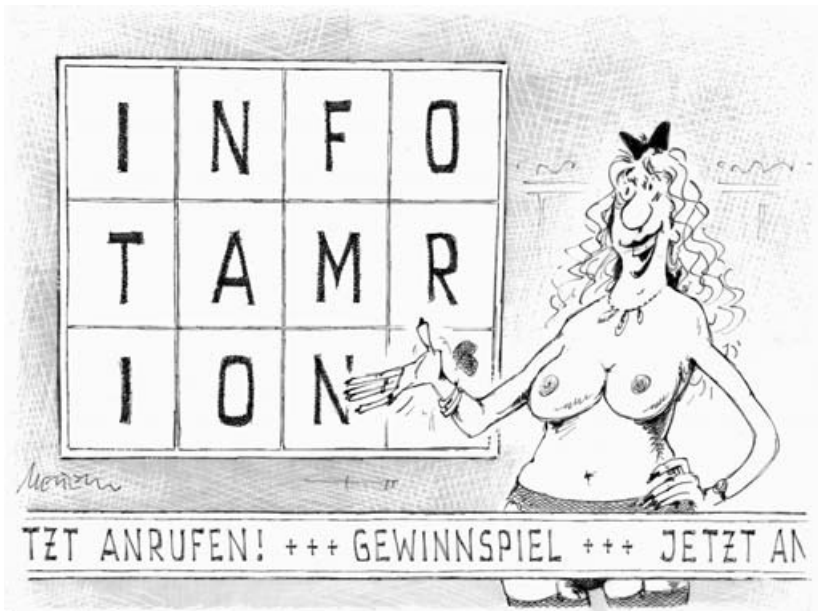
Lobbyismus ist ein Weg, Interessen im politischen Raum zu vertreten. Um sich nachhaltig als Informationspartner gegenüber Politik und Gesetzgeber zu platzieren, reicht der direkte Austausch nicht aus. Public Affairs ist umfassender, positioniert eigene Ansätze und beweist Glaubwürdigkeit und Kompetenz. Auf strategische Öffentlichkeitsarbeit kann professionelle Public Affairs nicht verzichten.

*Zu 5.:*

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.

*Zu 6.:*

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.



## Negative Campaigning beim BDI

Dr. Jobst-Hinrich Wiskow (BDI)

### Lobbyismus 2008: Mehr Komplexität und mehr Wettbewerb

*Zu 1.:*

Mit der Evolution von Public Affairs und politischer PR wächst auch der Wettbewerb um Aufmerksamkeit.

*Zu 2.:*

Der BDI ist gut aufgestellt. Er ist der richtige Ansprechpartner für einen schnellen Wirtschaftsjournalismus: Als branchenübergreifender Vermittler, der vielfältige Interessen bündelt und so wirtschaftspolitische Positionen für Politiker, Öffentlichkeiten und Medien nachvollziehbarer macht; als transparenter Think Tank, der Mitgliedern und Medien zur Verfügung steht.

*Zu 3.:*

Die Gesetzmäßigkeiten zwischen Medienwelt und der Welt des Lobbying klaffen weit auseinander. Die Kommunikation eines Spitzenverbandes ist zwischen Gesetzgebungsagenda und öffentlicher Agenda Wanderer zwischen zwei Welten.

### Negative Campaigning als Vehikel für konstruktive Kritik

*Zu 4.:*

Negative Campaigning ist unverzichtbar, weil es der Logik der Medien und des politischen Diskurses entspricht. Die harte Auseinandersetzung des BDI mit politischen Gegnern erfolgt immer faktenbasiert und seriös; die medial vorgebrachte Kritik ist immer konstruktiv.

### Ausblick auf 2009

*Zu 5.:*

Das Superwahljahr 2009 dominiert die politische Agenda. Mit dem zunehmenden Druck von links auf das politische System wird das Vakuum in der Kommunikation wirtschaftspolitischer, v.a. wachstumspolitischer Themen zunehmen. Die Chance der Medien auf fundierte inhaltliche Auseinandersetzung wird ebenso abnehmen wie die Dialogkompetenz zwischen Wirtschaft und Politik. Gute Zeiten für Negative Campaigning, schlechte Zeiten für tragfähige politische Entscheidungen.



## Strategische PR will das Meinungsklima prägen

Albrecht Ude (netzwerk recherche e. V.)

### *Zu 1.:*

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 schielen 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 das 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.

### *Zu 2.:*

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.

### *Zu 3.:*

Medien werden zunehmend bereit sein, sich auf jeden einzulassen, der „Geld in die Hand nimmt“. Dies auch zum langfristigen eigenen Schaden. Als „gelungen“ 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.

*Zu 4.:*

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.

*Zu 5.:*

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.

*Zu 6.:*

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.

## Die Grenzen von Interessenvertretung

### *Medien und Politik in zehn Thesen*

Heiko Kretschmer (Geschäftsführender Gesellschafter  
Johanssen + Kretschmer Strategische Kommunikation GmbH)

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 Bewer-

tungsrahmen 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:

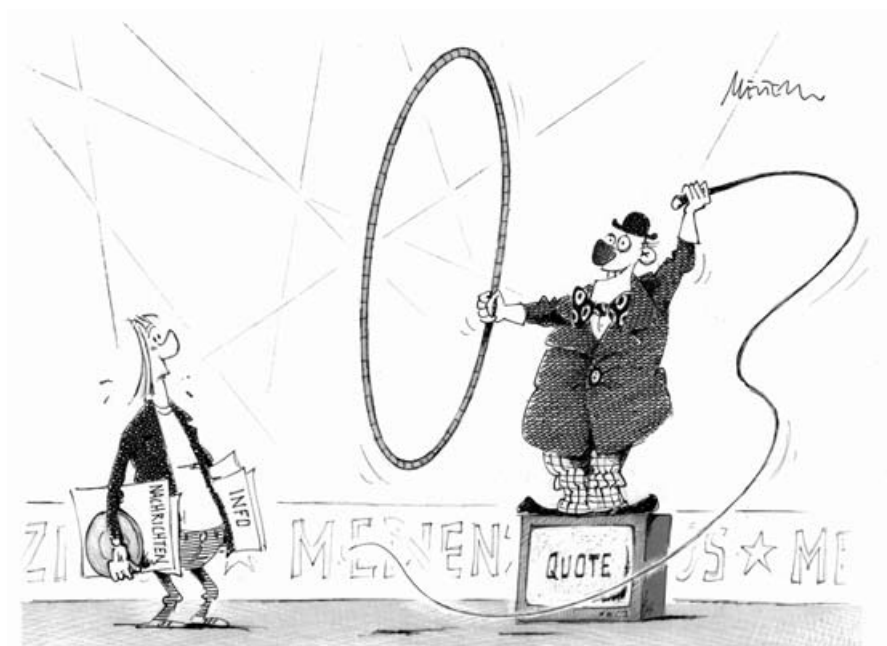
- Unternehmenskommunikation auf Homepage mit Absenderkennung
- Medienberichterstattung auf redaktionellen Internetseiten, auf denen allein eine Redaktion für die Inhalte verantwortlich zeichnet

- 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.



## 10 Thesen zum Online-Greenwashing

Albrecht Ude (netzwerk recherche e. V.)

### 1. These

„Greenwashing“ im engeren Sinn meint Schönfärberei, einen ökonomisch motivierten pseudo-ökologischen Tarnmantel. Die Einsatzfelder: Alles im Umfeld des Klimawandels – CO<sub>2</sub>-neutrale Autos, klimaneutrales Benzin „beyond petroleum“, nachwachsender Biosprit, ökologisch korrekte Flugreisen und saubere Atomkraft. Greenwashing umfasst aber auch: Fairen Handel, Bekämpfung der Armut und des Hungers, Export von Menschenrechten durch die Olympischen Spiele.

### 2. These

Überall, wo „Corporate Social Responsibility“ draufsteht, ist Greenwashing drin. Auch wenn man man von „Social Marketing“, „Business Ethics“ oder „Behaviour Change“ hört oder liest, sollte man gewarnt sein. Auch „Nachhaltigkeit“ ist ein Alarmwort. Immer mehr Konzerne und Firmen versuchen, sich als Wohltätigkeitsorganisation zu gerieren. Glaubt jemand, das die vergessen haben, was Shareholder-Value und Bonusprogramme bedeuten?

### 3. These

Die Methoden sind selbstverständlich Sprache (gerne „Öko-Jargon“) und Bildsprache (gerne blumig, floral, sonnig). Die wichtigste Methode aber ist das Verschweigen von Informationen. Das Behauptete mag positiv erscheinen, sogar richtig sein. Dass es irrelevant ist, bleibt unbemerkt.

### 4. These

Greenwashing ist den Medien willkommen, offline wie online. Schließlich geht es um Anzeigenraum, um Geld in der Kasse. Das ist normal. Wenn aber Medien vorproduzierte Beiträge übernehmen, Pressemeldungen mäßig redigiert bringen, „Studien“ ohne umfassende Recherche besprechen, dann machen sie selbst Greenwashing, also PR, unreflektierte Übernahme von vorgekauftem. Zum Glück für die Medien: „Das sogenannte Greenwashing wird zunehmend populärer.“ (PR-Blogger Klaus Eck, 11.12.2007)

### 5. These

Im Internet lautet das Zauberwort „Online Reputation Management“. Es meint nicht nur die Selbstdarstellung der auftraggebenden Konzerne. Es meint auch

die Überwachung, wie diese Konzerne im Netz, vor allem in der Blogosphäre und in der Wikipedia, besprochen werden. Operativ werden solche Aufträge an spezialisierte PR-Agenturen abgegeben. Versuche der Beeinflussung, wie die Änderung von Wikipedia-Artikeln oder der Versuch, Weblogs mit Kommentaren zu spammen, gibt es immer wieder. Wer dabei ertappt wird, zählt zu den Deppen seines Faches.

Es ist hohe Kunst der PR, beispielsweise aus der BP einen Ökokonzern „beyond petroleum“ zu machen. Ohne Lügen, Verdrehungen, Täuschungen geht das nicht. British Petroleum hat kein Geschäftsmodell, das den Klimawandel nicht vorantreibt. Das Interesse dieser Firma (und anderer mehr) ist Verschleierung und Verzögerung.

## 6. These

Die höhere Kunst sind so genannte „wissenschaftliche“ Studien, Websites von eigens gegründeten Bürgerbewegungen, konzertierte Mailings an Mandatsträger. Man spricht von Grassroot-PR. Beliebte Instrumente sind auch pseudowissenschaftliche Fachverbände und die Anmietung von Experten. Allerdings: Urhebererschaft ist im Internet schnell zu erkennen, die prinzipiell ungläubwürdige Anonymität oder Pseudonymität ist leicht zu entlarven. Das Problem ist: Kaum jemand macht sich diese Mühe, kaum jemand hat diese Kompetenz.

**Anmerkung:** Von der Verbraucherzentrale Berlin gibt es zum freien Download eine „Checkliste: 10 Kriterien für die Bewertung der Transparenz und Verlässlichkeit von Gesundheitsinformationen aus dem Internet.“ Solches Wissen muss noch viel mehr Verbreitung finden.

## 7. These

Die Durchschlagskraft von Greenwashing braucht die Unwissenheit der Betroffenen, d.h. der Politiker und der Medien. Die Täuschung durch Vernebeln, durch Ausblenden von Informationen kann nur funktionieren, wenn sich jemand täuschen läßt. Unglücklicherweise lassen sich viele täuschen, und das sogar gern, weil es bequem ist.

**Anmerkung:** Kürzlich präsentierte die Tagesschau eine Studie der INSM, ohne auf deren Auftraggeber auch nur einzugehen.

Der Kabarettist Otto Waalkes hat sowas einmal in Worte gefasst: „Wissenschaftler haben herausgefunden, dass Rauchen doch nicht gesundheitsschädlich ist. Gezeichnet Dr. Marlboro.“



### 8. These

Was gegen Greenwashing hilft, ist der Blick aufs Ganze. Greenwashing online wird beobachtet, zu nennen sind etwa Greenpeace, Lobbycontrol, Foodwatch und das Cora-Netz, oder international Corpwatch, Business & Human Rights Resource Center oder Multinational Monitor.

Die Beobachtung und Analysen dieser „Sensor-Organisationen“ werden – gerade durch die Medien – zu wenig genutzt.

### 9. These

Dreizehn Jahre nach der Popularisierung des Internet in Deutschland durch das World Wide Web sind weite Teile der Medien und viele der Medienschaffenden nicht zu einem kompetenten, also angemessen kritischen – aber nicht dämonisierenden – Umgang mit dem Netz in der Lage.

**Anmerkung:** Kürzlich führte die Verlinkung einer sechs Jahre alten Meldung, die dadurch bei Google News auftauchte, zu deren Aufnahme in ein automatisches Berichtssystem, auf dessen Grundlage Aktien gehandelt werden. Der Kurssturz einer Aktie und schließlich das Aussetzen des Handels mit dieser waren die Folge.

Dieser Fall war eine absichtslose Verkettung von Zufällen. Sollte jemand dergleichen zielgerichtet unternehmen, würde er wenige Hindernisse finden. Das beste Hindernis gegen Falschinformationen sind gut ausgestattete, kompetente Redaktionen.

### 10. These

Dass Firmen sich grünwaschen wollen, ist normal. Viele Geschäftsmodelle beruhen auf der Täuschung von Verbrauchern und Öffentlichkeit. Nicht nur bei Fluglinien, Ölfirmen, Energiekonzernen, sondern bei all jenen, deren „Erfolg“ auf Lohn- und Preisdrückerei aufbaut, auf Outsourcing, auf Produktion in Billiglohnländern und entsprechend langen Transportwegen. Das ist normal. Das wird so bleiben.

Es braucht als Gegengewicht einen kompetenten, funktionierenden Journalismus, der in der Lage ist, Informationen zu beschaffen und zu gewichten. Es braucht Redakteure, die nicht nur über ein einzelnes Ereignis anlassbezogen berichten, sondern Hintergründe recherchieren und bereits vorhandene Recherche-Ergebnisse nutzen. Daran mangelt es mehr denn je.

## Corporate Social Responsibility als Lobby-Strategie

Dietmar Jazbinsek (Freier Journalist)

Als „Lobbyismus“ bezeichnet man – ganz allgemein – die Beeinflussung von Abgeordneten (und Beamten) durch Interessengruppen. „Corporate Social Responsibility“ wiederum ist ein Oberbegriff für die freiwilligen Beiträge von Unternehmen zur Lösung sozialer und ökologischer Probleme. Aus den beiden Definitionen lässt sich die Frage ableiten, um die es im Folgenden gehen soll: Inwiefern können Unternehmen Einfluss auf die Politik ausüben, wenn sie freiwillig gesellschaftliche Verantwortung übernehmen?

### Wie man Kontakte knüpft und pflegt

Eine erste Antwort auf die Ausgangsfrage liefert ein Blick in die Begriffsgeschichte: „Those damned lobbyists!“ – so soll der amerikanische Präsident Ulysses S. Grant die Bittsteller beschimpft haben, die ihm in der Lobby des Willard Hotels in Washington auflauerten. Derselbe Unmut über den Andrang der Lobbyisten kommt mehr als hundert Jahre später in dem Hollywood-Thriller Traffic zur Sprache, in dem der von Michael Douglas gespielte Drogenbeauftragte des US-Präsidenten Washington mit Kalkutta vergleicht: „Überall ist man von Bettlern umgeben. Nur dass hier die Bettler 2000-Dollar-teure Maßanzüge tragen.“

Einfacher, weil unaufdringlicher, verläuft die Kontaktaufnahme dann, wenn die Politiker zu einem Wohltätigkeitstermin eingeladen werden, bei dem sie nichts weiter tun müssen, als einen Scheck weiterzureichen oder ein Einweihungsband durchzuschneiden. Je glaubwürdiger ein Unternehmen dabei die Uneigennützigkeit des eigenen Engagements in Szene setzt, umso größer ist der potentielle politische Nutzen. Das Unternehmen kann damit rechnen, dass es den Entscheidungsträgern in angenehmer Erinnerung geblieben ist, wenn es später einmal mit einem konkreten Anliegen an sie herantritt. Aufschluss über die subtile Wirkungsweise der hier zur Geltung kommenden Reziprozitätsnormen gibt die Literatur zur Anthropologie des Gabentauschs.

### Warum CSR als Lobby-Strategie an Bedeutung gewinnt

Im Zuge der Globalisierung verlieren nationalstaatliche Arrangements wie das deutsche Modell der Sozialpartnerschaft an Bindungswirkung. Im Vergleich zur Interessenvertretung durch den Branchenverband gewinnt der direkte Draht zur Politik für das Einzelunternehmen an Bedeutung (Stichwort: „vom Korporatismus zum Lobbyismus“). Zudem hat der Ausbau globaler Lieferketten einen Prozess in

Gang gebracht, den Soziologen als „Politisierung des Konsums“ bezeichnen. Weil sie nicht mitverantwortlich sein wollen für Kinderarbeit, Klimawandel und andere negative Begleiterscheinung der Weltwirtschaft, machen die Verbraucher ihre Kaufentscheidungen in zunehmendem Maße von den Sozialstandards in den Herstellerbetrieben und der Umweltverträglichkeit der Betriebsabläufe abhängig. Forciert wird dieser Prozess von einer wachsenden Zahl von Nichtregierungsorganisationen (NGOs), die als „watchdogs“ der Industrie entsprechende Informationen sammeln und via Internet öffentlich zugänglich machen. Unter den Vorzeigunternehmen auf dem Gebiet der Corporate Social Responsibility sind nicht wenige Firmen, die zuvor wegen Umweltsünden oder Verstößen gegen die Menschenrechte am Pranger gestanden haben (Stichwort: „Ablass-Kapitalismus“).

### **Der Trend zur strategischen Philanthropie**

Der Bedeutungsgewinn des gesellschaftlichen Engagements von Unternehmen geht mit einem Strukturwandel seiner Organisation einher. Ausdruck dieser Reorganisation sind die Gründung eigenständiger CSR-Abteilungen und die wachsende Zahl spezialisierter Beratungsagenturen. Hingen Art und Umfang gemeinnütziger Aktivitäten früher oft von den mehr oder weniger zufälligen Neigungen des Führungspersonals ab, sind sie heute verstärkt Gegenstand strategischer Planung. Statt irgendein Sozialprojekt oder Kulturvorhaben zu fördern, werden Initiativen bevorzugt, die einen unmittelbaren Bezug zum Kerngeschäft des Unternehmens haben. Zudem wird das CSR-Programm im Sinne einer „orchestrierten Kommunikation“ enger auf die anderen Lobby-Aktivitäten abgestimmt. Ziel ist die Abwehr staatlicher Regulierungen oder verbindlicher internationaler Abkommen. Nur ein Betrieb, der freiwillig mehr für den Umwelt- oder Arbeitsschutz tut, als das Gesetz es vorschreibt, kann überzeugend den Eindruck erwecken, weitergehende gesetzliche Regelungen seien gar nicht nötig.

Die strategische Ausrichtung der CSR-Programme ist auch an ihrer professionelleren Vermarktung erkennbar. Die Unternehmen machen ihre sozialen Projekte und Ökobilanzen in aufwändig gestalteten Jahresberichten, Internetseiten und Werbekampagnen publik. Die dazu passenden Bilder liefern Festveranstaltungen und Kongresse, die Politikern die Gelegenheit geben, sich mit Grundsatzreden über das Ideal des „schlanken Staates“ und die Vorzüge des „bürgerschaftlichen Engagements“ zu profilieren.

### **Soziale Verantwortung oder symbolische Politik?**

Schon bei einem flüchtigen Blick in die CSR-Berichte multinationaler Konzerne fällt die Vielzahl der Fotos fröhlicher Kindergesichter auf. Offenbar spielt die

Medienwirksamkeit bei der Auswahl der Förderschwerpunkte eine große Rolle. Zumindest findet man viele Kinder- und Jugendprojekte, nur selten aber – wenn überhaupt – eine Unternehmensinitiative, die darauf abzielt, die Situation in den Alten- und Pflegeheimen zu verbessern.

Neben ihrer sozialen Selektivität gehören regionale Disparitäten zu den Wesensmerkmalen der CSR-Programme. Unternehmen engagieren sich mit Vorliebe an den eigenen Standorten, weil das die Motivation der Mitarbeiter fördert. Das macht sie zu natürlichen Verbündeten der Abgeordneten, die hier ihren Wahlkreis haben (Stichwort: „Win-Win-Situation“). Dank der kommunalen Firmenprojekte können Politiker darauf verweisen, dass etwas getan wird, ohne selber etwas tun zu müssen. Weil Standortverlagerungen im Zuge der Globalisierung zum Normalfall geworden sind, sterben manche dieser Projekte jedoch genauso schnell wieder ab, wie sie aufgeblüht sind.

Diejenigen Initiativen, denen es gelingt, sich auf Dauer zu etablieren, erlangen dadurch den Status so genannter „Best Practice-Modelle“. Allerdings ist die Ausstrahlungskraft solcher „Leuchtturmprojekte“ gering. In der Nachbarstadt sind andere Firmen ansässig, die eigene Akzente setzen wollen, statt die Modelle der Konkurrenz nachzuahmen. Und in strukturschwachen Regionen passiert gar nichts, weil hier ein finanzstarker Sponsor fehlt. Mit anderen Worten: Selbst wenn der CSR-Boom weiter anhält, wird sich daraus keine dauerhafte und flächendeckende Lösung sozialer Probleme ergeben.

### **Spiel über Bande: CSR & NGOs**

Bislang wurde das Konzept der sozialen Unternehmensverantwortung unter dem Gesichtspunkt seiner direkten Wirkung auf politische Entscheidungsträger betrachtet. Es gibt jedoch auch indirekte Lobbyeffekte dieses Strategiekonzepts und die lassen sich auf dem Umweg über Nichtregierungsorganisationen erzielen. Von der Konzernkritik der NGOs ging – wie bereits erwähnt – ein entscheidender Impuls für den Boom der CSR-Programme aus. Die Programme selber können auf dreierlei Weise dazu beitragen, dieses kritische Potential zu binden:

**1. Korruption.** Nicht selten gehören Akteure der Zivilgesellschaft zu den wichtigsten Empfängern von Fördergeldern der Industrie. So entstehen Abhängigkeiten, die jede Kritik zum Verstummen bringen. Es kommt vor, dass Vertreter von Bürgerinitiativen oder Selbsthilfegruppen gegenüber der Politik industrienah Positionen vertreten, ohne ihre Industriekontakte zu offenbaren. PR-Strategen sprechen in solchen Fällen von „Third party technique“.

**2. Lähmung:** Integraler Bestandteil vieler CSR-Programme sind die so genannten „Stakeholderdialoge“. Unternehmen laden Mitglieder kritischer Initiativen und Gewerkschafter dazu ein, mit ihnen über Mindeststandards beim Arbeits- oder Umweltschutz zu diskutieren. Solche Diskussionsrunden können sich über Jahre hinziehen, ohne dass ein greifbares Resultat erzielt wird. Für ein Großunternehmen ist es kein Problem, hierfür regelmäßig Mitarbeiter abzustellen. Für die personell unterbesetzten NGOs ist das sehr viel schwieriger und läuft auf die Vernachlässigung anderer Aufgaben hinaus.

**3. Isolierung:** NGOs, die es ablehnen, von der Industrie finanziell gefördert oder in Stakeholderdialoge eingebunden zu werden, lassen sich gegenüber der Politik leicht als radikale Außenseiter diskreditieren.

Vielleicht sind solche indirekten Lobbyeffekte der CSR-Programme wichtiger als ihre direkte Wirkung auf Entscheidungsträger. Denn je mehr Unternehmen freiwillig Projekte fördern, umso geringer wird der Distinktionswert eines solchen Engagements im Ringen um die Aufmerksamkeit von Presse und Politik. Dagegen bleibt die Chance, ‘aus Wachhunden Schosshunde zu machen’, in jedem Fall erhalten.

### **Ein Fazit lässt sich noch nicht ziehen**

Die hier skizzierten Thesen sollen auf der Lobbykonferenz anhand konkreter Fallbeispiele veranschaulicht werden. Dabei soll es nicht darum gehen, die übliche Glorifizierung der sozialen Unternehmensverantwortung auf Seiten von Wirtschaft, Wissenschaft und Politik durch ihre Dämonisierung zu widerlegen. Neben zahlreichen „kosmetischen“, imageorientierten Förderprojekten gibt es durchaus CSR-Programme, die einen substantiellen Beitrag zum Umweltschutz oder zur Verbesserung der kommunalen Infrastruktur leisten. Welche Rolle der Lobbyismus dabei spielt, ist von Fall zu Fall verschieden. Für eine Gesamtbeurteilung der CSR-Aktivitäten fehlt bislang die empirische Basis. Die Selbstdarstellungen der Unternehmen sind notorisch unzuverlässig, Ratingagenturen und Begleitforschung sind in hohem Maße von den Geldgebern aus der Wirtschaft abhängig. Und auch in der Presse finden sich zu diesem Thema bisher nur relativ wenige kritische Berichte: der Gegensatz zwischen Anspruch und Wirklichkeit des gemeinnützigen Engagements liegt unterhalb der Skandalisierungsschwelle des investigativen Journalismus.

## CSR als Lobby-Strategie?

Ulrich Winkler (Deutsche BP AG)

An meiner Bäckerei hängt eine große, goldene Brezel. Sie können daran kritisieren, dass die Brezeln gar nicht aus Gold, sondern eigentlich aus Teig sind. Sie können kritisch feststellen, dass die Teigbrezeln kleiner sind als die Goldbrezeln. Sie können kritisieren, dass der Laden nur 5% seines Umsatzes mit Brezeln macht und es viel mehr Schwarzbrot gibt. Sie können sagen, dass dies die typische Beschönigung von Werbung ist. Aber Sie können, glaube ich, nicht glaubhaft machen, dass es sich um eine Irreführung der Öffentlichkeit handelt. Jede Unternehmenskommunikation funktioniert „pars pro toto“. Dies als erste grundsätzliche Bemerkung.

Nun die zweite:

Moses verdanken wir die Zehn Gebote. Dieser Dekalog ist ein normativer Text, kein empirischer. Gegen die Gebote spricht nicht, dass sie damals wie heute gebrochen werden. Für sie spricht, dass sie einen Anspruch stellen und das Gespräch über dessen Verwirklichung ermöglichen. Die Zehn Gebote sind nicht Lobby, PR oder Marketing, sie sind Selbstverpflichtung.

Corporate Responsibility formuliert, **wie** ein Unternehmen sein Geschäft betreiben will. Das ist der Kern. Welchen Anspruch stellen wir an uns? Das ist zunächst mal nicht Lobby, PR oder Marketing; es ist Selbstverfassung. Corporate Responsibility ist Anleitung und Verpflichtung zur Eigenverantwortung eines Unternehmens. Das hat wenig mit Sahnehäubchen, mit Schmuckbeilagen oder Make-ups zu tun. Wir begreifen unseren Code of Conduct als Teil der Geschäftspraxis, als Selbstverpflichtung. Wir messen uns daran. Und werden daran gemessen. Das tun nicht alle Unternehmen und es tun nicht alle so klar wie wir. Und für diese Redlichkeit muss man keinen Spott ertragen.

Man mag finden, dass wir hier und dort unseren Ansprüchen nicht gerecht werden. Traurig genug. Und natürlich gibt es dafür Beispiele, die uns schmerzen. Aber in diese Debatte sind wir selbst sehenden Auges gegangen. Und dafür würden wir, wenn ich ganz ehrlich sein darf, gerne gelobt und nicht getadelt.

Ich kenne (bisher) kaum ein Unternehmen, das mehr Kommunikationsaufwendungen zum Thema „Klimawandel“ hatte als wir. Es ist auch unser Verdienst, wenn man heute (in Deutschland!) weiß, was der „carbon footprint“ ist.

Sie mögen finden, dass wir unseren Ansprüchen noch nicht genügen, aber **wir** haben diese Debatte durchaus provoziert und wir haben sie eben nicht umgangen oder verhindert. Wäre es nur darum gegangen, die Menschen irrezuführen, das hätte man primitiver haben können. Sehen Sie sich um!

BP hat im Sommer 2000 eine Reise „beyond petroleum“ begonnen, vielleicht zunächst mit zu dicken Tönen, aber jede Reise beginnt mit den ersten Schritten. Inzwischen sind wir in der Solartechnik weltweit unter den Top Ten, sehr bald auch mit Windkraft! Tatsächlich, nicht virtuell oder vorgegaukelt. Den Vorwurf des „greenwashing“ mögen Sie auch gegen uns erheben. In unserem Geschäft, im Vergleich zu allen anderen Unternehmen, aber gegen uns wohl zuallerletzt. Das ist ja schon mal was. Und ich gebe Ihnen recht: Das reicht noch nicht. Sie sehen, wir sind bescheiden. Und wir sind berechenbar.

Wonach fragt Netzwerk Recherche, die Friedrich-Ebert-Stiftung, Thomas Leif bei dieser Veranstaltung? Wer das Programm aufmerksam liest und das sonstige Wirken der Veranstalter kennt, bemerkt, dass es immer um das geht, was „Aufklärung“ („enlightment“) im Wortsinne will: Licht in ein Dunkel bringen. Es geht um „Schatten-Management“, um „Offenlegung“. Das ist der Kern aller Denkfiguren: dass man den Mächten der Finsternis gegenübersteht, jedenfalls Schattenwesen, die ans Licht einer Öffentlichkeit gezerrt werden wollen. Etwas weniger dramatisch formuliert, geht es immer um einen Schleier und zwei gesellschaftliche Rollen: auf der einen Seite die Verschleierer, die etwas verbergen wollen, auf der anderen Seite, die Enthüller, die die Maske herunterreißen, um dem Publikum das wahre Gesicht zu offenbaren.

Diese Vorstellungswelt von „Sein“ und „Schein“ ist so alt wie unsere Kultur; sie soll nicht weiter kommentiert werden. Und die moralische Überhöhung des investigativen Journalismus, die in dieser Dramatik angelegt ist, soll auch nicht bekrittelt werden.

Mein Problem mit der Fragestellung der Veranstaltung ist nur dies: Ich kann die mir zugedachte Rolle nicht so recht erfüllen. Ich habe hier weder etwas zu verbergen noch etwas zu verkleiden noch agieren wir im Halbdunkeln. Wir sind outspoken. Die Blätter sind voller Anzeigen, die Wände voller Plakate. Wir suchen die Diskussion. Wir werden im Internet weltweit durchleuchtet. Wir sind keine Schattenwesen, bei allem Respekt. Und ich sage das in dem Wissen, dass Sie geneigt sind, dies **nicht** zu glauben. Es ist sogar Ihre gesellschaftliche Funktion, dies zu bezweifeln. Ich erwarte als Staatsbürger, dass Sie mir mit Zweifeln begegnen.

Aber aus Redlichkeit sollten wir uns doch darüber klar sein, welches Drama da draußen, in der Wirklichkeit, wirklich aufgeführt wird. Man tut sich selbst keinen Gefallen, wenn man jede industrielle Entwicklung unter das reduktive Urteil stellt: Das ist ja doch nur „Kaspertheater“. Ich bin der Teufel, Sie sind Kasper, und wenn das Publikum brüllt, kriege ich es mit der großen Klatsche. Niemand kann das Schlagwort „greenwashing“ oder „whitewashing“ letztlich entkräften, wenn man das so sehen will, kann man das so sehen. Alles, was den eigenen Vorurteilen entspricht, klingt glaubwürdig.

Die Sache hat nur einen Haken: Sie machen es sich selbst intellektuell zu einfach. Ich will nur einen Aspekt herausgreifen. Was ist unser Motiv zu den sehr breiten, recht langfristigen und nicht gerade billigen Kampagnen?

Nach dem alten Rollenspiel müsste ich jetzt behaupten, es ginge um Philanthropie und sie würden nachweisen wollen, dass es in Wirklichkeit um Profitmaximierung geht. Sie laufen damit ein offenes Scheunentor ein.

Was sagen wir? Wir sind ein privatwirtschaftliches Unternehmen, dessen primäre Aufgabe die langfristige Wertschöpfung für unsere Aktionäre ist: „shareholder value“.

Wo ist dieser Satz dunkel? Wo hängt da ein Schleier, der gelüftet werden müsste?

Es geht weiter:

Wir sind international einer der größten Stützen der Altersversorgung, weil fast die Hälfte unserer Aktionäre Pensionsfonds sind. Da geht das Geld hin. Auch das ist kein Geheimnis. Lesen Sie unseren Geschäftsbericht.

Und warum machen wir CSR, richtiger CR? Weil wir glauben, dass diese unser Geschäft stabilisiert. Wir stellen uns der Verantwortung wie ein Bürger, wie ein politisches Subjekt – und zwar als Komponente des Kerngeschäftes. Politisch klug zu sein, stärkt unsere Wettbewerbsfähigkeit. Unser gesellschaftspolitisches Parameter heißt: „mutual benefit“, die Erfüllung von Aufgaben in beiderseitigem Nutzen.

Bleiben wir damit ein privatwirtschaftliches, börsennotiertes Unternehmen? Ja, sogar ein effizienteres, jedenfalls ein nachhaltiger erfolgreiches.



## Leitfragen: Lobby-Praxis in Europa

1. *Werden beim Lobbying gegenüber verschiedenen Akteuren (EU-Kommission, Ministerrat, Parlament) Schwerpunkte gesetzt?*
2. *Gibt es weitere Adressaten des Lobbying?*
3. *Welche Praktiken kommen am häufigsten zum Einsatz? Welche sind am effektivsten?*
4. *Welche Rolle spielen Lobbyisten in der EU-Kommission bezüglich der Einflussnahme auf den politischen Prozess?*
5. *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?*
6. *Wie sind die Anteile von direktem Lobbying und Lobbying über Verbände gegenüber EU-Einrichtungen einzuschätzen? Sind in der aktuellen Entwicklung Tendenzen auszumachen?*
7. *Welche Rolle nehmen Auftragslobbyisten (Public Affairs, Agenturen etc.) ein? Haben sie eine zu- oder abnehmende Bedeutung?*
8. *Inwieweit nehmen Think Tanks Einfluss auf den politischen Prozess?*
7. *Wie beurteilen Sie einen möglichen Ausbau einer unabhängigen wissenschaftlichen Beratungsinstanz für die Abgeordneten des Parlaments als Gegengewicht zum Lobbying der Industrie?*

## Gefahr durch think tanks

Prof. Dr. David Miller (University of Strathclyde)

### *Zu 1.:*

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.

### *Zu 3.:*

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.

### *Zu 5.:*

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.

### *Zu 6.:*

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.

*Zu 7.:*

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.

*Zu 8.:*

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.

*Zu 9.:*

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.

## Unabhängige Expertise ist zentral

Jorgo Riss (Greenpeace European Unit)

### *Zu 1.:*

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.

### *Zu 2.:*

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

### *Zu 3.:*

Persönliche Kontakte. Für Parlament: publicity events.

### *Zu 4.:*

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

### *Zu 5.:*

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

### *Zu 7.:*

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

### *Zu 8.:*

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

### *Zu 9.:*

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.

## Lobby schmiedet Allianzen

Ulrich Müller (LobbyControl e. V.)

### *Zu 1.:*

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.

### *Zu 2.:*

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.

### *Zu 3.:*

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 Vorfelddorganisationen.

### *Zu 4.:*

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.

*Zu 5.:*

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.

*Zu 6.:*

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.

*Zu 7.:*

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

*Zu 8.:*

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.

*Zu 9.:*

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

## Corrupting the rules of the game: from legitimate lobbying to capturing regulations and policies

Prof. Dr. David Miller (University of Strathclyde)

Perhaps it is best to start by outlining what lobbying is. Lobbying is the attempt by organized interests to influence policy and the decision making of governmental or other similar institutions. Lobbying can and does take place in political systems without any or significant formal democratic mechanisms. However, it is in political systems which have formal democratic processes where it has become a significant public issue. In particular we should note that it is in liberal democratic systems operating forms of representative democracy in certain historical conditions that lobbying flourishes. Lobbying does not, indeed could not, flourish, in systems operating on the principles of direct democracy, where all (or most significant) political decisions are taken by the populace or through local systems of decision-making. This is because lobbying is an attempt to exert direct influence on decision makers as opposed to through democratic mechanisms. This is not to suggest that lobbying is inherently undemocratic.

In theory democracy means the rule of the people. To the extent that lobbying facilitates popular rule, it helps democracy. But equally to the extent that it allows vested interests to gain special favours, it undermines democracy. In other words lobbying is not intrinsically fundamental to the health of even representative democracy. In fact it can be argued that the more that the lobbying industry grows and influences politics, the less chance that there is for even liberal representative democracy to work to represent the voters.

In principle anyone can ‘lobby’ politicians and decision-makers. In practice a wide range of organizations – including Non-government organizations and trades unions – do attempt to influence decision-making. But it is overwhelmingly the case both that business is much more active than other actors and that the lobbying industry works overwhelmingly for business – predominantly big business.

The recent rise of lobbying as an industry has occurred in close relation to the rise of neoliberalism. Neoliberalism can be defined as ‘the doctrine that market exchange is an ethic in itself, capable of acting as a guide for all human action’.<sup>1</sup> Starting in the mid to late 1970s neoliberal ideas have spread throughout the world and animate the governance programmes of national parliamentary systems, regional systems such as the EU and global governance institutions such as the International Monetary Fund (IMF), the World Bank and the World Trade Organisation (WTO).



The lobbying industry and neoliberalism are entwined because neoliberal ideas have changed the rules of the game in liberal democratic regimes. Lobbying has not just been important in influencing political decision making in ‘ordinary’ politics and in taking advantage of neoliberal reforms but has crucially been engaged in the reshaping of the architecture of the political system. In other words the constitution of rules and regulations within which democracy, politics and the economy operate are influenced and indeed have arguably been corrupted by lobbying for sectional interests. Lobbying has been – in other words – one of the midwives of neoliberalism.

### **The lobbying industry and its strategies**

The lobbying industry has a history going back at least to the early years of the Twentieth Century. As an industry it is a component of the wider promotional industries of advertising, marketing and public Relations. In fact most of the lobbying firms currently operating out of K Street in Washington, around the Rue de la Loi in the Euro Quartier in Brussels and in the back streets around Westminster in London are actually owned by Transnational communication conglomerates, including most of the globe’s advertising, marketing and PR firms as part of their corporate structure. Both at the top and the bottom of the chain of ownership the firms are deeply obscure. Most citizens would struggle to name more than one or two of the biggest lobbying firms, but the parent companies are even less well known. The top four which own more than 50% of the world market (from 2001) are Interpublic, WPP, Omnicom and Publicis.<sup>2</sup>

The firms operating in London– such as Weber Shandwick (owned by Interpublic), Fleishman Hillard (Omnicom), Hill and Knowlton (WPP), Burson Marsteller (WPP), Manning Selvage and Lee (Publicis) – are the same firms operating in Beijing, Brussels, Washington and indeed all over the world. When the lobby firms protest that regulation would be too complicated and might risk competitiveness we have only to ask how it is that their US and Canadian offices manage to remain so profitable and still comply with regulatory regimes in those countries.

But it would be wrong to imagine that the lobbying industry is the extent of the problem of lobbying. It is the most visible manifestation of lobbying, but is only the conduit for neo-liberalism. The interests which fund much of the lobbying industry are the corporations and their assorted lobby groups and think tanks. Some of these are perennially at or about the summit of the power structure, able to drive initiatives and head off threats, while others are formed for specific purposes and are then consigned to the margins once their job is done. Briefly

outlined, there are a number of varying formations created by corporations to influence

1. Think tanks – Free market think tanks, most tracing their origins to the creation in the 1940s of the Mont Pelerin Society (MPS) of free market economists (and the US based Foundation for Economic Education). These count amongst their offspring the American Enterprise Institute in the US and the Adam Smith Institute and the Institute of Economic Affairs in the UK. At the EU level there is a federation of more than one hundred such think tanks under the name of the ‘Stockholm Network’ and globally under the auspices of the partially overlapping more than 50 members of the Economic Freedom Network.
2. Policy planning groups – Such as the Bilderberg Group, Trilateral Commission, World Economic Forum, (all of which are related to one another) (and a host of other groupings which also have a social element to them such as the British American Project, Renaissance Weekend, the Konigswinter meetings, the Franco-British Colloque etc.). together these organizations help to socialize the global elite and to allow them to exchange ideas and co-ordinate policy.<sup>3</sup>
3. Trade Associations and other sectoral lobby groups which usually admit that they are set up to lobby for the interests of their respective industrial sector or issue.
4. Class wide lobby groups. National or transnational in scope these groups aim to ensure that the interests of the corporate class or significant sections of it are pursued rather than narrower sectional interests. The International Chamber of commerce was created before 1920, but in recent years a crop of such organizations have assumed importance as part of the globalising project of the corporations such as the Trans-Atlantic Business Dialogue (TABD), the European Roundtable of Industrialists (ERT), the World Business Council for Sustainable Development (WBCSD).<sup>4</sup>
5. Front groups – These claim to be independent or neutral research based organizations, but pursue the interests of their corporate funders, which may be frankly or coyly admitted or hidden.
6. Fake citizens groups – known as ‘Astroturf’ – which claim to be in favour of citizens agendas but which are actually working to muddy the waters and defend corporate interests.<sup>5</sup>

It is particularly important to highlight those groups which have been able to guide the neoliberal revolution of the past two to three decades. This was done, first by winning the battle of ideas amongst sections of the intellectual and political elite. The MPS and most famously the associated think tanks were important here. But for coming up with and carrying out the plans to put in place key

aspects of the architecture of neoliberalism (the European single market, NAFTA, the WTO, opening the market in services), it has been the class-wide lobby groups in which the corporations are directly and openly represented that have made most of the running.

Take the example of the EU. European politics experienced a step change with the passing into law of the Single European Act in 1986 – 1987 which provided the framework for the single market, increasing the political power of the European Commission and Council of Ministers, and paving the way for Maastricht and the deepening of European integration. The Single European Act can be read as a legislative wish list for those sections of European business seeking the removal of trade barriers and the creation of supporting infrastructure for single markets in European goods and services. The European Roundtable of Industrialists (ERT) was a key player in this remaking of European politics.<sup>6</sup>

The ERT comprises leading CEOs and captains of industry from Europe's largest corporations. Membership of the ERT is strictly by invitation only. It was founded by in 1983 by Volvo's then CEO Pehr Gyllenhammar with the express intention of creating a business led 'Marshall Plan' for Europe. This concretely meant the creation of a single European market and greater decision making powers being delegated to Brussels in order to make Europe competitive and business friendly.

In the US the North American free Trade Agreement was introduced only after fierce lobbying by the Business Roundtable and the lobby group they created called USA\*NAFTA, the story being told in great detail in John McArthur's book *Selling Free Trade*.<sup>7</sup>

At the global level the final round of the GATT talks, the creation of the WTO and the launch of GATS were all steered by corporate lobbyists. It should be noted that this has not been without all sorts of reversals and defeats along the way, some of them major and not without important support from state actors. But nevertheless these institutional processes have been able to move corporate interests a long way towards some of their goals. What we are discussing here is not the capture of some element of the decision making process by a 'sectional interest' but the capture of the levers governing the architecture of governance itself.<sup>8</sup>

### **The business government nexus**

At each level of governance from the local through the national to the global, lobbyists attempt to influence decisions by policy capture. To be clear about this, it does not mean bribery and personal corruption, though this is not unknown as

the debacle of MPs and MEPs expenses and the controversy over conflicts of interest have shown.<sup>9</sup> It does, however, mean a sort of ‘institutional corruption’ and through this the formation of a corporate/government nexus in which lobbyists push at an already open door with civil servants and politicians sharing the same basic neoliberal policy assumptions. But the lobbyists don’t leave much to chance. They make sure to secure and capitalise on favourable assumptions by offering incentives in the form of travel and hospitality, paid and unpaid advisory positions, and – the big prize – board memberships once politicians and senior civil servants leave public service. This phenomenon is so well known that a term has been invented to describe it – the revolving door. This is a significant issue for transparency campaigners.

Within this framework, which is today taken entirely for granted by European US and global policy makers, it is the job of lesser corporate lobbyists to shape decision making on specific issues.

### *Direct and indirect methods*

Lobbyists are only interested in changing or maintaining policies. But that does not mean that they therefore only target the policy community for capture. On the contrary it is important to note that lobbyists operate to capture a wide range of areas in addition which they hope and intend to use to capture policy. For our purposes we can examine science capture, civil society capture and media capture. Each of these has as its ultimate aim the capture of decision making. Direct policy capture is an important strategy, but indirect methods are also increasingly of use. Indirect methods can have a variety of routes. The most direct of the indirect methods is the two step in which civil society or media or science are captured in order to be used to capture policy. But the two step is unusual in that the capture of policy often requires a number of differing steps.

### *Science capture,*

Capturing scientific expertise is a key resource for lobbyists. The tobacco industry successfully muddied the waters about the health effects of tobacco for thirty years. Similar tactics are currently being used to attempt to divert attention from the harmful effects of fast food (obesity); alcohol (illness and violence); the chemical industry (cancers and other diseases); carbon emissions (climate change). The main strategies adopted involve the co-opting of science and scientists via research funding and the management of the construction and dissemination of science.<sup>10</sup> Science is an important tool precisely because it seems to be an independent way of knowing the world. Corporations increasingly fund science, endow academic chairs, pay for scientists to attend international conferences,

they even go so far as to have PR firms ghost write articles and then pay scientists to put their names to them for publication in leading scientific journals.<sup>11</sup>

If the science cannot be captured, the strategy is likely to be to create uncertainty to block meaningful policy change. The oil industry – particularly Exxon – has spent many millions on attempting to spread the idea that climate change is not happening or at least it is not as bad as has been suggested. Exxon funds a wide variety of research institutes and policy groupings to accomplish this. They include think tanks and a variety of front groups which claim to be independent research organizations but which are dedicated to undermining the scientific consensus on climate. Exxon has gone so far to manipulate science that the leading UK scientific body the Royal Society called in 2005 for the corporation to stop funding climate change denial.<sup>12</sup>

A similar tale can be told of the food and sugar industries. Organisations such as the British Nutrition Foundation and the International Life Sciences Institutes sound like and claim to be independent scientific organizations. In fact they are front groups funded by the sugar and food industries to undermine meaningful nutrition policy at the UK and global levels respectively.<sup>13</sup>

### ***Media capture***

Managing the media is increasingly central for lobbyists. Sometimes this must be done if only to give cover and show that the same message is being delivered to all audiences. On other occasions specific messages are delivered through mass or elite media to manage the information environment around key decision makers. The use of apparently independent scientists to brief the media on issues of controversy is a useful way to capitalize on both science and journalism.

It is important for the corporations to try and exert maximum message control while at the same time appearing to be subject to the vagaries of ‘independent’ media. As a result, in recent years the media and the internet have become important resources in lobbying campaigns. So much so that one US PR and lobbying firm has invented what has been called ‘journ-loobbying’.<sup>14</sup> One pioneering example is Tech Central Station which appears at first glance to be a kind of think tank cum internet magazine. Look a little deeper and it is apparent that TCS has ‘taken aggressive positions on one side or another of intra-industry debates, rather like a corporate lobbyist.’<sup>15</sup>

‘But’, writes Nicholas Confessore ‘TCS doesn’t just act like a lobbying shop. It’s actually published by one – the DCI Group, a prominent Washington „public affairs“

firm specializing in P.R., lobbying, and so-called „Astroturf“ organizing, generally on behalf of corporations, GOP politicians, and the occasional Third-World despot. The two organizations share most of the same owners, some staff, and even the same suite of offices in downtown Washington, a block off K Street. As it happens, many of DCI’s clients are also „sponsors“ of the site it houses. TCS not only runs the sponsors’ banner ads; its contributors aggressively defend those firms’ policy positions, on TCS and elsewhere.’<sup>16</sup>

James Glassman, who until recently ran Tech Central Station has ‘given birth to something quite new in Washington: journo-lobbying’. ‘It’s an innovation’, notes Confessore ‘driven primarily by the influence industry. Lobbying firms that once specialized in gaining person-to-person access to key decision-makers have branched out. The new game is to dominate the entire intellectual environment in which officials make policy decisions, which means funding everything from think tanks to issue ads to phony grassroots pressure groups. But the institution that most affects the intellectual atmosphere in Washington, the media, has also proven the hardest for K Street to influence – until now’.<sup>17</sup>

### *Civil society capture.*

The use of front groups and fake news are consistent with corporate attempts to use fake citizen groups – so called ‘astroturf’ organizations. These appear to be genuine charitable organizations set up by or in the interests of ordinary citizens. But in reality the organizations are often the creation of the corporations and exist solely or mainly to inhibit or encourage particular policy changes. Take the example of the myriad of ‘patient groups’ apparently working in the interests of patients and their relatives. One such organisation Cancer United was exposed in 2006 as a front for a pharmaceutical firm. The *Guardian* reported:

Cancer United, which is due to be launched with a fanfare in Brussels tomorrow, is being presented as a pioneering effort by a coalition of doctors, nurses and patients to push for equal access to cancer care across the EU. However, the campaign is being entirely funded by Roche, the maker of Herceptin and Avastin. A senior company executive sits on the board. The company’s PR firm Weber Shandwick is the secretariat and has been heavily promoting it to clinicians and journalists. And the principal study on which it is based has been hotly contested - and was also funded by Roche.<sup>18</sup>

By these means corporations are able to populate the information environment with a wide variety of seemingly independent and unconnected organisations which have the advantage of uttering messages consonant with corporate interests.

Such approaches depend on a lack of transparency and this is precisely why transparency can have practical impacts on the quality of political decision making.

## Voluntary systems of regulation and their failings

The problems created by the rise of business power and in particular by the bypassing and subversion of the democratic process, call out for transparency and ethical reforms. The argument at every governance level is whether transparency can be introduced and corruption minimized by voluntary means or by binding regulation.

Voluntary methods are of course unenforceable and this is what makes them unworkable and ineffective. It is notable that the arguments in favour of voluntary approaches are identical to those used by business in resisting more general demands for democratic control, health and safety legislation or environmental protection. The predominant argument on lobbying is a vague 'there is no problem' defence, closely allied with the argument that lobbying is essential for a healthy democracy. We have already seen that this is an unsustainable position. But the industry is hampered in developing more robust arguments as it feels that it needs to present itself as taking ethical issues seriously in case significant openness reforms are introduced.

The arguments against binding regulation are the same as the arguments about free markets. Nothing should interfere with the market except if it is the minimum measure which is absolutely necessary. A number of objections to this include

1. That the arbiter should be the efficient working of the democratic system as opposed to the free market.
2. In fact markets need regulations to function.
3. There is a pressing problem for regulation to solve, that is the corruption of the political process by lobbying.

The main arguments for openness and transparency are that they address the problems of institutional corruption which the rise of lobbying has brought with it. The problem is not just a problem of transparency and lack of information though that is certainly part of the problem. The assumption of the free market thinkers is that markets work by means of perfect information. It is demonstrably the case that citizens do not have access to adequate information about the operation of organized interests. Regulation can ensure that the information environment more closely approximates adequate information for citizen engagement. But the problem is also deeper. The problem of neoliberalism is that the rise of corporate power brings with it the diminution of democracy. Transparency can only be a first step in rolling back corporate power. What is also needed is to end the systematic privileging of corporate interests in decision making. This is why transparency also needs to be accompanied by enhanced ethics regulation for politicians, ministers, civil servants and all those involved in policy making (probably including scientists, journalists and civil society organisations as well). We can start by slowing down and then closing the revolving

door to undermine the role of money and power in the process, but regulation would also need to introduce new forms of decision making which can ensure that citizens voices are heard. This would have to include new forms of direct democracy and the abolition of the cosy elite decision making fora established by national and supranational governmental regimes. In other words transparency needs to be part of a much wider struggle for the democratization of neoliberal regimes.

## Notes

- 1 D. Harvey, *A Brief History of Neoliberalism* (Oxford: Oxford University Press, 2005).
  - 2 Miller, D. and Dinan, W. 'Global public relations and global capitalism' in David Demers (Ed.), *Terrorism, Globalization and Mass Communication* (Spokane, WA: Marquette Books, 2003).
  - 3 D Miller and W. Dinan *A Century of Spin*, (London: Pluto, 2008)
  - 4 S. Beder *Suited Themselves: How Corporations Drive the Global Agenda* (London: Earthscan, 2006);  
M. Useem *The Inner Circle: Large Corporations and the Rise of Business Political Activity in the U.S. and U.K.* (Oxford:Oxford University Press, 1984).
  - 5 S. Rampton, and J. Stauber, *Trust Us, We're Experts! – How Industry Manipulates Science and Gambles with Your Future.* (New York: Tarcher/Putnam, 2001)
  - 6 Balanya et al. *Europe Inc.: Regional and Global Restructuring and the Rise of Corporate Power*, (London: Pluto Press, 2000)
  - 7 John R. MacArthur *The Selling of „Free Trade“ NAFTA, Washington, and the Subversion of American Democracy* (Berkeley: University of California Press, 2001)
  - 8 Beder, op cit.
  - 9 BBC Online 'Watchdog set to probe MP expenses' Page last updated at 16:02 GMT, Friday, 4 July 2008 17:02 UK [http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk\\_politics/7490348.stm](http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk_politics/7490348.stm); David Charter 'Tory MEP Giles Chichester paid £400,000 expenses to his own firm' The Times (June 5, 2008) <http://www.timesonline.co.uk/tol/news/politics/article4069524.ece>;  
Andy Rowell *Too Close for Comfort? A report on MEPs, corporate links and potential conflicts of interest* (Devon: Spinwatch, July 2008) <http://www.spinwatch.org/images/00%20close%20for%20comfort.pdf>
  - 10 Chris Mooney 'The Manufacture of Uncertainty: How American industries have purchased „scientists“ to undermine scientific verities when those verities threaten their profits.' Review of Doubt is Their Product: How Industry's Assault on Science Threatens Your Health by David Michaels (Oxford University Press, 359 pages, \$27.95) American Prospect (March 28, 2008) [http://www.prospect.org/cs/articles?article=the\\_manufacture\\_of\\_uncertainty](http://www.prospect.org/cs/articles?article=the_manufacture_of_uncertainty)
  - 11 S. Krinsky, *Science in the Private Interest*, (New York: Rowman and Littlefield, 2003).; D. Michaels, *Doubt is Their Product: How Industry's Assault on Science Threatens Your Health* (Oxford: Oxford University Press, 2008);  
L. Soley, *Leasing the Ivory tower: The Corporate Takeover of Academia* (Boston: South End Press, 1995)
  - 12 D. Adam, 'Royal Society tells Exxon: stop funding climate change denial' The Guardian, Wednesday September 20 2006 <http://www.guardian.co.uk/environment/2006/sep/20/oilandpetrol.business>
  - 13 D. Miller 'I hear „Reason“, but I see lies', The trouble with reason, special issue New Scientist, (Issue 2666, 23 July 2008) <http://www.newscientist.com/channel/bpinion/mg19926661.800-i-hear-reason-i-see-lies.html>
  - 14 D. Miller and W. Dinan, 'Journalism, Public Relations and Spin' Karin Wahl-Jorgensen and Thomas Hanitzsch (Eds) *Handbook of Journalism Studies* (New York: Routledge, forthcoming 2008).
  - 15 N. Confessore, (2003) 'Meet the Press: How James Glassman reinvented journalism – as lobbying', Washington Monthly, December <http://www.washingtonmonthly.com/features/2003/0312.confessore.html>
  - 16 Ibid.
  - 17 cited.
  - 18 cited in D. Miller, 'This campaign brought to you by ...' Spinwatch 29 October 2006.; See also R. Moyhihan and A. Cassels *Selling Sickness: How Drug companies are Turning us all into Patients*, (Crows Nest, NSW: Allen and Unwin, 2005).
- W. Dinan, and D. Miller (Eds) *Thinker, Faker, Spinner, Spy: Corporate PR and the Assault on Democracy*, (London: Pluto, 2007).  
W. Dinan, and D. Miller 'Transparency in EU decision making, holding corporations to account: why the ETI needs mandatory lobbying disclosure' in *Corruption and democracy: Political finances – conflicts of interest – lobbying – justice*, (Strasbourg: Council of Europe, 2008).  
D. Miller and W. Dinan, 'Corridors of Power : Lobbying in the UK' in „Les Coulisses du Pouvoir“ sous la direction de Susan Trouvé-Finding, special Issue of *L'Observatoire de la Société Britannique* (Numéro 6, June 2008)



## EU-Lobbyismus am Beispiel von REACH – 10 Thesen

Axel Singhofen (Fraktionsmitarbeiter Grüne/EFA im Europaparlament)

### 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 Rufferst 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 Gespenst 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 kurzfristige 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>1</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 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. Kleinster gemeinsamer 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 Chemiewirtschaft 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.

<sup>1</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.

kolumne

# Wider die „fünfte“ Gewalt

## Journalisten müssen ihr Terrain zurückerobern

Von Vera Linß | Es ist ein Paradoxon: Während sich Umfang und Art der Einflussnahme durch Lobbyisten in den letzten Jahren dramatisch verändert haben, erfährt die Öffentlichkeit verschwindend wenig darüber. Journalisten sind hieran gleich doppelt beteiligt: Zum einen, indem sie sträflich wenig über die lobbyistische Praxis in Deutschland berichten. Zum anderen, indem sie – ob gewollt oder ungewollt – oft stillschweigend Teil der Lobbyarbeit sind und so zu Helfershelfern werden. Denn jede Privatisierung des Staates etwa – von der Bahn bis zur Telekom – wird immer begleitet von einer öffentlichen Orchestrierung. Diese mehr oder weniger sachkundige Berichterstattung aktiviert Kritik, Gegenkritik oder auch Zustimmung zu Projekten und nimmt damit eine Schlüsselposition bei der Durchsetzung von Interessen ein.

Deshalb gehört das Thema auf die Tagesordnung. Die Mechanik des Lobbyismus muss durch die Medien transparent gemacht werden. Journalisten müssen nachziehen und endlich den Lobbyisten selbstbewusst und auf Augenhöhe begegnen. Denn Lobbyisten gefährden die Demokratie, wenn ihnen nicht auf die Finger geschaut wird.

Eine übertriebene Mahnung? Offenbar nicht. Die Liste derjenigen, die Gefahr im Verzug sehen, ist lang und prominent besetzt. Der Präsident des Bundesverfassungsgerichts Hans-Jürgen Papier warnt vor einer „fünften“ Gewalt und konstatiert ein kritisches Spannungsverhältnis „zwischen den Institutionen des Verfassungslebens einerseits und starken ökonomischen und gesellschaftlichen Kräften andererseits“. Christine Hohmann-Dennard, Richterin am Bundesverfassungsgericht beklagt die „Massivität wie Subtilität, mit der die Bearbeitung der Politik durch den Lobbyismus inzwischen stattfindet“. Es sei „der sich abzeichnende Versuch einer umfassenden Infiltration des politischen Entscheidungsprozesses einerseits und der wenig spürbare Widerstand der Politik dagegen, ja deren eher zunehmende Geneigtheit, sich darauf einzulassen, andererseits, die Anlass dazu geben, vor einer schleichenden Unterwanderung de-

mokratischer Entscheidungsfindung zu warnen“, so die Verfassungsrechtlerin. Und Berlins Finanzsenator Thilo Sarrazin, in den 1970er und 80er Jahren im Bundesfinanzministerium tätig, bestätigt aus der Praxis: „Die Referate sind alle versucht mit Verbindungen zur Privatwirtschaft, das ist doch ganz normal!“

Dabei hat sich der Lobbyismus in Deutschland in den letzten Jahren nicht nur quantitativ, sondern auch qualitativ verändert. Neben den traditionellen Verbänden, den Gewerkschaften und Kirchen, die allesamt mit sinkenden Mitgliederzahlen zu kämpfen haben, treten vermehrt neue Organisationen wie Nichtregierungsorganisationen (NGO) und direkt von den Wirtschaftsunternehmen entsandte Vertreter in Aktion. Auch die Szene der kommerziellen Lobbyisten, die von Fall zu Fall Interessen wahrnehmen, ist massiv angewachsen. Eine gezielte Einflussnahme fällt so leichter.

### ■ Professionelle Dauererregung

Die aktuellen Umwälzungen im deutschen Wohlfahrtsystem befördern diese Entwicklung. „Politische Reformdiskurse wecken schlafende Hunde“, hat der Mainzer Politikwissenschaftler Gerd Mielke beobachtet. „Der Kampf der rot-grünen Regierung für einen Wandel des bundesdeutschen wohlfahrtsstaatlichen Regimes gegen die völlig stabilen Erwartungen einer überwältigenden Mehrheit der Bevölkerung hat ganze Legionen von Lobbyisten an den heiß umkämpften Frontabschnitten der Gesundheits-, Renten- und Arbeitsmarktreflexionen auf den Plan gerufen und in eine professionelle Dauererregung versetzt.“ Die bis heute ungebrochen anhält.

Nur mit Mühe können Journalisten hier den Durchblick bekommen und behalten. Das nicht genug, sind sie zudem Adressaten ganz neuer Kommunikationsstrategien, die mit viel Aufwand von Einrichtungen wie der „Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft“ oder der Bertelsmann Stiftung gefahren werden. Mit großem finanziellem Engagement, dem Einsatz von Prominenz und einigem Geschick lancie-

ren diese ihre Kampagnen und wissenschaftlichen Untersuchungen contra Wohlfahrtsstaat in die Medien.

Was ist zu tun? Natürlich wäre es wünschenswert, dass die Branche sich selbst Regeln setzt, die für mehr Transparenz sorgen – etwa einen klaren Arbeitskodex. Erfreulich wäre es zudem, wenn sich Lobbyisten auch als Staatsbürger verstehen und ihr Interesse an einem funktionierenden demokratischen Gemeinwesen, von dem sie ja auch profitieren, stärker ausprägen könnten. Bislang werden etwa auf dem Feld des Spindoctoring Tätigkeiten nur „operational“ beurteilt, aber nicht moralisch oder politisch“, wie PR-Strategie Klaus Rocks ohne jeden Selbstzweifel formuliert. Hilfreich wäre sicher auch die Einführung einer so genannten Fußspur in Gesetzestexten.

Doch auf solcherart Veränderungen können und sollten sich Journalisten nicht verlassen. Es ist unwahrscheinlich, dass Veränderungen von der Lobbybranche selbst angestoßen werden. Auch die Rechtsprechung scheint dies den Lobbyisten nicht zuzutrauen. Richterin Christine Hohmann-Dennard etwa sagt, sie setze „vor allem darauf, dass die politischen Medien mehr Licht ins Dunkle bringen, wo eine Auszehrung unserer demokratischen Verfasstheit droht. Dass sie ihren Verfassungsauftrag ernst nehmen und das Treiben von Politik und Lobbyisten kritischer Beobachtung unterziehen.“ Auch die Bevölkerung scheint darauf zu warten. Denn ein großer Teil der Demokratieverdrossenheit rührt für viele aus dem Gefühl heraus, dass wichtige Entscheidungen gar nicht mehr im Parlament, sondern hinter den Kulissen gefällt werden.

Zuallererst müssen sie Sachkenntnis erwerben, vor allem bei Wirtschaftsthemen. Den sehr gut aufbereiteten Informationen der Lobbyisten muss eigenes Wissen entgegengesetzt werden. Dann auch werden Journalisten in der Lage sein, unlaute Praktiken zu erkennen und transparent zu machen. Und zu verhindern, dass sie selbst ein hilfreiches Rädchen in der Maschine des Lobbyismus werden. ■



Vera Linß

Vera Linß arbeitet als Medienjournalistin für den ARD-Hörfunk und die Mediensendung „Breitband“ auf DLR Kultur.

branchen  
und berufe

# Räkeln auf dem Ruhekippen

Konferenz analysierte Einfluss von Lobbyismus auf Politik und Medien

Ein geschickter und uralter Weg, Einfluss zu nehmen auf politische Entscheidungen, ist der Lobbyismus. Dagegen lässt sich grundsätzlich nichts sagen, wenn alles mit rechten Dingen zugeht. Doch daran ist längst zu zweifeln. Es scheint, als hätten die Lobbyisten das Ruder in die Hand genommen.

Alein im Deutschen Bundestag haben 4.500 der Lobbyisten einen Hausausweis, dem stehen 600 Abgeordnete gegenüber. In Brüssel gibt es 15.000 Vertreter von Verbänden und Unternehmen, die Lobbyarbeit machen. Sie prägen das Meinungsklima durch strategische PR, offensive Kampagnen und subtiles Sponsoring. Journalisten setzen dem meist wenig entgegen – vor allem aufgrund mangelnder Ressourcen für intensive Recherche. Auf der bislang größten Fachkonferenz zum Thema wurde nun nach Strategien gesucht, mit denen die Öffentlichkeit – also auch Journalisten – Licht in das Schatten-Management der Lobbyisten bringen können.

Auch wenn Lobbyarbeit vorwiegend nichtöffentlich stattfindet: Immer wieder sickern Beispiele der unlauteren Einflussnahme durch. Von einem Gesetzentwurf zum Nichtraucherschutz, geschrieben anhand einer Vorlage, die von der Zigarettenlobby stammte und in den Entwurfstext nur reinkopiert wurde, wusste das „Netzwerk Recherche“, Veranstalterin der Konferenz: „In der Lobby brennt noch Licht“, bereits zuvor zu berichten. Auch das Beispiel eines Managers des Flughafenbetreibers Fraport AG wurde zitiert.

Auf der Tagung selbst sorgte Berlins Finanzsenator Thilo Sarrazin für reichliches Staunen und Gesprächsstoff. Der Politiker schilderte, wie Bahnchef Hartmut Mehdorn seit Jahren Lobbyarbeit für seine Pläne der Bahnprivatisierung betrieben hat, weitgehend ungestört von kritischen Medien. Was Mehdorn in diesem Zusammenhang argumentiert habe, sei „alles falsch, aber einleuchtend“, so Sarrazin, der mit einer langen Liste von Beispielen aufwartete, um seine Behauptung zu belegen. „Die Bahnreform von 1994 hat bereits viel Geld gespart, sagt Meh-

dorn. Absolut falsch. Sie hat die Ausgaben für den Staat glatt verdoppelt“, so ein Punkt in Sarrazins Beweiskette.

Dass diese und andere Unwahrheiten trotzdem nie groß an die öffentliche Glocke gehängt wurden, hat für den Finanzsenator einen simplen Grund: „In Mehdorns Vorträgen stimmt nie eine Zahl, es stimmen nur wenige Zusammenhänge. Es stimmt aber immer die Geschichte. Eine gute Story besiegt immer eine komplizierte Wahrheit.“ Und die Story lautet hier: „Es gab eine lahme Beamtenbahn, die kostete unheimlich viel Geld und schlief 150 Jahre vor sich hin. Dann kamen zwei tüchtige Männer, zuerst Dürr, dann Mehdorn, die machten dem ganzen Laden richtig Beine. Der hat gewaltig Marktanteile gewonnen, jetzt wird er auch noch viel billiger, jetzt müssen wir uns ganz davon trennen, damit es richtig effizient wird. Das ist die Aufgabe und dabei verdient der Staat ganz viel Geld.“

Doch es gibt noch andere Gründe für das Ausbleiben öffentlicher Reaktionen auf Mehdorns Kommunikationsstrategie und die dürftigen symptomatisch sein für die fragwürdige Verbindung zwischen Lobbyisten und Medien. Für den Fall der Bahn nannte Sarrazin die „Heranzüchtung und gezielte Pflege willfähriger Schreiber. Das geschah mit System“ sowie die „Len-

kung der Medien mit Entzug und der Gewährung von Anzeigen. Das wurde gegenüber *Manager Magazin*, *Wirtschaftswoche*, allen die differenziert berichteten, von der Bahn knallhart durchgezogen.“

Dass dieses Vorgehen in der Presse kein Einzelfall ist, bestätigte Thomas Leif, Vorsitzender von „Netzwerk Recherche“. „Was der Finanzsenator hier gesagt hat, schockt mich absolut“, so Leif. „Aber ich glaube, das ist nur die Spitze des Eisbergs. Das gilt auch für andere Bereiche. Anzeigenzuteilung oder Anzeigenentzug wirkt sich auf den gesamten journalistischen Markt aus. Sie werden in den Regionalzeitungen etwa keinen kritischen Bericht zu Aldi oder Lidl finden. Das ist eine Tabuzone, über die niemand redet.“ Hinzu komme: Einem wachsendem Heer von hochprofessionellen Lobby-Experten stehe eine stetig sinkende Anzahl von Journalisten gegenüber, denen oft die Ressourcen für intensive Recherche fehlten.

PR-Berater Klaus Kocks hingegen formulierte die Problemlage anders. In seinem emotionsgeladenen Statement schob er den Ball komplett den Medien zu und sprach von einer „Verluderung des Journalismus“. „Viele räkeln sich auf dem Ruhekippen der vierten Gewalt aus“, kritisierte Kocks. Das Problem seien die schwachen Journalisten, nicht die Lobby.

Doch wie soll man nun mit Lobbyismus – der sich kaum verbieten lässt – konstruktiv umgehen? „Das Entscheidende sind drei Ebenen“, fasste Thomas Leif sein Fazit der Konferenz zusammen. Lobbyisten müssten sich selbst einen Kodex geben und auf diese Weise transparent arbeiten. Hilfreich sei auch eine so genannte Fußspur in Gesetzesvorlagen, mit der man nachvollziehen kann, wer welche Formulierung aus welchem Lobbyverband gemacht hat. „Und das dritte ist eine Veränderung der Berichterstattung. Medien müssen kritischer mit lobbyistischen Interessen umgehen.“ Vera Linß ■

**Thilo Sarrazin (4.v.l.): „Eine gute Story besiegt immer eine komplizierte Wahrheit.“**



## Lobby, List und Tücke

Bremer Nachrichten vom 26.10.08, von Tina Groll

*Sie sind überall: Interessenvertreter wenden sich an Abgeordnete, Verwaltungsbeamte und Journalisten. Die oft finanzstarken Lobbyisten manipulieren das Meinungsklima durch strategische PR, offensive Kampagnen und subtiles Sponsoring. Derzeit ringen Brüssel und Berlin darum, ein Register für Lobbyisten einzuführen. Doch reicht das, um Transparenz zu schaffen?*

Sie wollten „Brücken bauen und Verständnis schaffen“. Ein bisschen wie ein Schüleraustauschprogramm sollte die Sache mit den Leihbeamten sein. Jetzt gilt das Personalaustauschprogramm „Seitenwechsel“ zwischen den Bundesministerien und Unternehmen als gescheitert. Das räumten die Initiatoren des Programms, Reinhard Timmer, Abteilungsleiter der Verwaltungsmodernisierung im Bundesinnenministerium, und Tessen von Heydebreck, Vorsitzender der Deutsche Bank Stiftung, kürzlich in Berlin ein.

Seit 2004 haben über 100 Mitarbeiter von Unternehmen wie BASF, Daimler(-Chrysler), Siemens oder Bayer im Bundesinnenministerium, Gesundheits-, Finanz-, Umwelt- und Forschungsmuseum gearbeitet. Bezahlt wurden sie während ihres Einsatzes von ihren Unternehmen. Durchschnittlich waren sie drei Monate tätig, manche aber sogar Jahre, sagt der Journalist Sascha Adamek. Gemeinsam mit dem Fernsehjournalist Kim Otto hat er seine Recherchen über die Leihbeamten in dem Buch „Der gekaufte Staat“ veröffentlicht.

Adamek und Otto konnten nachweisen, dass die Konzerne Führungskräfte schickten, die gezielt Interessen durchsetzen sollten. „Wir haben beispielsweise Zeugenaussagen aus dem Bundesverkehrsministerium, dass dort vor der Vergabe für die Lkw-Mautstationen monatelang der Leiter der Konzernstrategie Verkehr von Daimler-Chrysler saß. Immer telefonierte er nur über sein Firmen-Handy, nie ließ er Papiere im Ministerium liegen“, berichtet Adamek. Der Milli-

arden-Auftrag ging an das Toll-Collect-Konsortium, dessen Teilhaber Daimler(-Chrysler), die Deutsche Telekom, Siemens und Cofiroute sind.

Natürlich sollte das Leihpersonal sein Fachwissen in die Ministerien bringen, heißt es von den Verantwortlichen. Schließlich wolle man einen schlanken Staat, der in einem „fruchtbaren Austausch mit der Wirtschaft“ stünde. Von einem fruchtbaren Austausch könne aber nicht die Rede sein, „wenn seit 2004 gerade einmal zwölf Beamte aus den Ministerien in Unternehmen eingesetzt wurden“, findet Sascha Adamek.

### Willfähige Schreiber?

„60 Prozent ubten Leitungsfunktionen aus, 25 Prozent wirkten an Vorgaben mit, 20 Prozent haben Gesetze mitformuliert und zwei Leihbeamte haben sogar Referate geführt“, hat der Journalist recherchiert. Der Kritik an dem Personalaustauschprogramm hat sich eine Studie des Bundesrechnungshofes angenommen. Sie kommt zu dem Schluss, dass ein systematisches Vorgehen zur Vermeidung eines Interessenskonfliktes „nicht sichergestellt ist“.

Nun hat das Kabinett eine Verwaltungsvorschrift zum Einsatz der Leihbeamten beschlossen – seither dürfen die Spitzenkräfte aus der Wirtschaft nicht mehr in Leitungsfunktionen tätig sein und auch nicht mehr an Gesetzesvorhaben mitarbeiten. Derzeit bleiben noch drei Leihbeamte übrig.

Das Programm ist gescheitert, aber mit Lobbyismus habe es dennoch nichts zu tun, beharrt der Top-Beamte Timmer. „Die Vorstellung, ein Vertreter aus einem Unternehmen schreibe allein ein Gesetz, ist weit weg von der Wirklichkeit“, meint er.

Berlins Wirtschaftssenator Thilo Sarrazin (SPD) hält dagegen. Im Falle der Bahnreform, deren Gegner er ist, behauptet er: „Das Bahngesetz wurde von den Anwaltsbüros der Bahn geschrieben! Wir wurden gezielt ausgeschaltet.“ Das Unternehmen habe sich Journalisten ge-

kauf: „Kritische Berichterstattung ist mit Anzeigenzug beantwortet worden. Die Bahn hat sich willfährige Schreiber herangezuechtet und ein bezahltes Lobbyistennetzwerk in allen Parteien aufgebaut.“ Sarrazin schließt daraus: „Eine gute Story besiegt immer eine komplizierte Wahrheit.“

Auf Kritik an ihrer Macht ohne Mandat reagieren die Profis des Lobbygewerbes mit demonstrativem Understatement: „Wir machen ja keine Politik, wir machen nur Politikberatung“, sagt Cornelia Yzer. Die ehemalige CDU-Bundestagsabgeordnete und heutige Hauptgeschäftsführerin des Bundesverbandes der forschenden Arzneimittelhersteller gilt als eine Top-Lobbyistin.

„In Brüssel und Berlin tummeln sich Zehntausende von Lobbyisten“, sagt Gerd Mielke, Professor an der Johannes-Gutenberg-Universität in Mainz. Auf 16000 schätzt er ihre Zahl allein für Brüssel.

Partikularinteressen zu vertreten und sich an Mandatsträger und Medien zu wenden, sei nicht verwerflich, „sondern gehört in einer Demokratie zum notwendigen Wechselspiel freier politischer Meinungsbildung“, macht die Bundesverfassungsrichterin Christine Hohmann-Dennhardt deutlich. Problematisch sei „die Waffengleichheit“ zwischen den Interessensvertretern: „Wenn Wirtschaftsverbände ihre ökonomische Macht ausspielen und schlimme Konsequenzen für Arbeitsplätze und Staatsfinanzen an die Wand malen“, habe dies eine andere Brisanz, als wenn ein Elternverein bessere Bildungschancen fordert.

### Die Strategien der Lobbyisten

Subtil sei der Einfluss durch externe Berater, Expertenrunden oder Kommissionen. „Dabei nimmt man stillschweigend in Kauf, dass der eingekaufte Sachverstand von Eigeninteressen geleitet ist“, kritisiert Hohmann-Dennhardt. Neutrale Fachleute zu finden sei schwer, „weil

viele Experten längst schon für bestimmte Interessentengruppen gutachterlich tätig geworden sind und dort auf den Honorarlisten stehen“, erklärt die Bundesrichterin. „Industrieunternehmen und Wirtschaftsverbände treten gerne als Wohltäter auf. Sie spenden Gelder und bauen um sich herum ein Netzwerk moralischer Schuldner auf. Das ist subtiler und auf Dauer auch effizienter als die platte Bestechung“, sagt der Autor Dietmar Jazbinsek, der sich lange mit den Lobbystrategien von Unternehmen beschäftigt hat.

Was also tun? Adamek glaubt, dass der Staat gefragt ist: „Entgegen der Ideologie des schlanken Staates sollte man Ministerien auch mit teuren Expertisen ausstatten“, sagt der Journalist. Bundesverfassungsrichterin Hohmann-Dennhardt fordert die Regierenden und Abgeordneten schlicht auf, dem Einfluss zu widerstehen.

Gar nicht so einfach findet das der Bundestagsabgeordnete Lothar Binding (SPD). Vor allem dann, wenn die Lobbyisten auch die öffentliche Meinung dominieren. Es sei schwer, eine „vernünftige Entscheidung gegen die veröffentlichte und öffentliche Meinung zu treffen“, sagt er. Denn die Palette subtiler Methoden der Lobbyisten ist breit: „Sich die Gunst von Politikern wie Journalisten mit Kongressen in schönem Ambiente zu erwerben, ist dabei nur eine Variante. Noch erfolgversprechender ist es aber, sich die Bedürfnisse der Politik, die Schwächen, Eitelkeiten und Profilierungswünsche von Politikern zunutze zu machen“, erklärt Hohmann-Dennhardt.

Hinzu kommt die personelle Verflechtung: Abgeordnete in den Aufsichtsräten von Unternehmen und sich zur Wahl stellende Verbandsvertreter. So wechselte der CDU-Abgeordnete Matthias Wissmann, der 31 Jahre lang Mitglied im Bundestag war, zum Verband der Automobilindustrie. Als dessen Präsident soll er fortan „die Präsenz des wichtigsten deutschen Industriezweigs verbessern“, heißt es auf der Webseite des Verbands. Ein anderes Beispiel ist der

ehemalige Super-Minister Wolfgang Clement (SPD). Der Ex-Arbeits- und Wirtschaftsminister sitzt unter anderem im Aufsichtsrat der RWE Power AG. Der FDP-Politiker Martin Bagemann ließ sich als Vize-Vorsitzender der Europäischen Kommission von der PR-Agentur von Moritz Hunzinger beraten und war noch während seiner Kommissionszeit für den spanischen Telekommunikationskonzern Telefonica tätig.

Daneben nutzen die Lobbyisten auch politische Strukturen: Im Fall des Nichtraucherschutzgesetzes machte sich die Tabaklobby den deutschen Föderalismus zunutze. Dazu erklärt der SPD-Abgeordnete Binding: „Eine 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 absurde Verhältnisse auftreten. Die Rechnung ist aufgegangen – die Verfassungswidrigkeit dieses gesetzlichen Flickenteppichs war programmiert.“

Auch die klassischen Aufgaben der Lobbyisten bleiben wichtig: Kontaktpflege und direkte Beeinflussung der politischen Entscheidungsträger und -prozesse. Das beginnt bei der Verlagerung der Entscheidungen in kleinere Gremien, zu denen nicht alle Interessensvertreter Zugang haben.

### **Macht ohne Mandat**

Jürgen Hogrefe, Generalbevollmächtigter von Energie Baden-Württemberg (EnBW), streitet die aktive Einflussnahme der Lobbyisten ab. „In 90 Prozent der Fälle werde ich gefragt, mein Fachwissen der Politik zur Verfügung zu stellen“, sagt er. Für ihn ist auch jeder Parlamentarier „ein Lobbyist für seinen Wahlkreis.“ Dass die Abgeordneten durch ihr Mandat legitimiert sind, spielt für Hogrefe offenbar eine untergeordnete Rolle. Auch Interessensvertreter hätten einen Verfassungsauftrag, meint der Lobbyist: „Energieunternehmen betreiben Daseinsvor-

sorge. Damit stehen wir in gesellschaftlicher Verantwortung.“

Den zunehmenden Einfluss von Lobbyisten auf Politik und Medien sieht der Stellvertretende Bundestagpräsident Wolfgang Thierse (SPD) auch als eine Ursache für die Demokratie-Skepsis der Bürger. Eine aktuelle Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung zeigt, dass das Ohnmachtsgefühl in der Bevölkerung zunimmt. „In der Wirtschaft gibt es so gut wie keine Demokratie“, erklärt Thierse. „Ein Bewusstsein für Demokratie macht aber die Zivilgesellschaft aus.“

Wenn es nach der Auffassung von Lobbyisten wie Hogrefe geht, sind Unternehmen ebenfalls „Bürger der Zivilgesellschaft“. Die EnBW würde schließlich die Interessen ihrer 20000 Mitarbeiter vertreten.

Nun aber wollen sich die Lobbyisten einen Ehrenkodex geben. Neben einem Register für Interessensvertreter sollen Verhaltensregeln für Transparenz sorgen. Dem gleichen Ziel dient die Einführung einer „legislativen Fußspur, die auflistet, wer bei der jeweiligen Gesetzgebung mitgewirkt hat“, erklärt Pharma-Frau Yzer.

Der Geschäftsführer der Anti-Korruptions-Organisation Transparency International, Christian Humborg, glaubt, dass ein Register nur dann Transparenz schaffen könnte, wenn die Lobby-Organisationen ihre Interessen und die Höhe ihres Budgets offenlegen müssen. Dieses Register müsse zudem zwingend an einen Kodex geknüpft sein.

Der Lobbyismus-Experte und SPD-Bundestag-abgeordnete Michael Hartmann geht hingegen davon aus, dass die Lobbyisten bei vehementen Forderungen nach mehr Transparenz „noch subtiler agieren werden“. Dann könnte es nicht nur ums „Brücken bauen“ gehen. Journalist Adamek hofft, dass die Medien ihre Kontroll- und Wächterfunktion wieder verstärkt wahrnehmen. Seine Recherchen über die Leihbeamten waren wirkungsvoll. Diesem Beispiel können andere nun folgen.

## Geschäft mit Halbwahrheiten – Lobbyismus und Journalisten

TAZ, Sebastian Heiser

„Speichelleckend“ werfen sich Journalisten an Lobbyisten heran, um so bequem an Informationen zu kommen. Das war nicht die einzige Kritik auf einer Tagung des Netzwerks Recherche.

Lobbyisten konzentrieren sich nicht nur auf Politiker, sondern stecken immer mehr Ressourcen in die Medien. Das beobachtet Thomas Leif, Chefreporter des Landessenders Mainz beim Südwestrundfunk und Vorsitzender des Journalistenvereins Netzwerk Recherche. Lobbyisten würden im Auftrag von Unternehmen und Verbänden die Medien als „Sprungchance nutzen, weil sie so die öffentliche und politische Debatte noch wirksamer beeinflussen können“.

Leifs Verein hat am Freitag und Samstag eine Konferenz zum Lobbyismus mit rund 170 Teilnehmern in Berlin veranstaltet. PR-Berater und Berufsprovokateur Klaus Kocks beschrieb das Problem wie folgt: „Wir können gar nicht so viele Geschichten erfinden, wie ihr von uns haben wollt.“ Es sei „ekelhaft, wie speichelleckend sich Journalisten an Lobbyisten heranschmeißen, um so an Informationen zu kommen und bloß nicht selbst recherchieren zu müssen.“ Auch Leif monierte die „Bequemlichkeit vieler Journalisten“. So kommt es dann zu dem von ihm kritisierten vermeintlich „perfekten Deal für beide Seiten: Journalisten bekommen in kurzer Zeit die sehr gut aufbereiteten Informationen, die sie brauchen. Und Lobbyisten können dafür die gewünschte Geschichte mit der gewünschten Zielrichtung unterbringen.“

Mirjam Stegherr von der PR- und Lobbyagentur Fischer Appelt sieht das anders. Schließlich biete sie nur Informationen an und treffe keine Entscheidungen. Es sei dann Aufgabe von Politikern und Journalisten, auch die andere Seite anzuhören und sich am Ende selbst ein Bild zu machen. Stegherr: „Wir brauchen keine Schutz-zonen für unser Denken, sondern freien Austausch.“

Leif lässt das nicht gelten. Es gebe zu wenig Gegenexpertise zum wirtschaftsfreundlichen Mainstream: „Die Pluralität von Analyse ist unterentwickelt“, kritische Wirtschaftswissenschaft finde an den Universitäten kaum noch statt. Zudem „gibt es nur wenige kritische Wirtschaftsjournalisten“, findet Leif. Die Bankenkrise etwa sei vorher nicht annähernd in ihrem Ausmaß prognostiziert worden. Das Verhältnis von Wirtschaftsjournalisten zu Managern sei viel unkritischer als das Verhältnis von Politikjournalisten zu Politikern oder von Feuilletonschreibern zu Kulturschaffenden. Und schließlich gebe es auch nicht selten Einfluss von Unternehmen über die Anzeigenabteilungen der Verlage auf Redaktionen – nach Ansicht Leifs „eines der großen Tabuthemen im Journalismus“.

Das Netzwerk Recherche fordert, dass im Parlament und den Ministerien klare Regeln für den Umgang mit Lobbyisten gelten. Deren Einfluss müsse transparent gemacht werden. Lobbyisten bräuchten zudem einen Verhaltenskodex, der auch den Umgang mit Journalisten regele. Und schließlich sei auch „vielen Journalisten zu wenig bewusst, welchen Einfluss Lobbyisten auf ihre Arbeit nehmen und welche Probleme das mit sich bringt“, befand Leif. Auch die Verlage nahm er in die Pflicht: Guter, kritischer Wirtschaftsjournalismus brauche Geld.

## Hausverbot für Interessenvertreter? Medien und Lobbyismus

Frankfurter-Rundschau vom 22.09.08, von Thomas Klatt

Für den Enthüllungsjournalisten Sascha Adamek ist die Bundesrepublik Deutschland „der gekaufte Staat“. Die Recherchen zu seinem gleichnamigen Buch haben zahlreiche Hinweise dafür geliefert, dass Unternehmen Politiker nicht nur mit lukrativen Aufsichtsratsposten und anderen Aufmerksamkeiten für sich zu gewinnen wissen. Lobbyisten begnügen sich längst nicht nur mit einer aufwändigen Gesprächs- und Gefühlsmassage von Politikern, sondern sind in das Zentrum der politischen Macht vorgedrungen. So arbeiten Manager als eine Art Leihbeamte auf Zeit in den Ministerien und bestimmen dort die Arbeit in nicht unerheblichem Maße mit.

„Wir haben beispielsweise Zeugenaussagen aus dem Bundesverkehrsministerium, dass dort vor der Vergabe für die LKW-Mautstationen monatelang der Leiter der Konzernstrategie Verkehr von Daimler-Chrysler mit im Ministerium saß. Immer telefonierte er nur über sein Firmen-Handy, nie ließ er Papiere im Ministerium liegen“, berichtete Adamek jetzt bei einer Berliner Tagung zum Thema Medien und Lobbyismus. Der Milliarden-Auftrag ging an das Tollcollect-Konsortium, einen Zusammenhang haben Ministerium wie auch Daimler-Chrysler gelegen.

Für die im Netzwerk Recherche zusammengeschlossenen Journalisten ist der Fall symptomatisch für das kaum überschaubare Geflecht von Politik und Wirtschaft. Dabei gehe es um Auftragsvergaben der öffentlichen Hand wie auch um die Formulierung neuer Gesetze, die Konzernen größere Spielräume garantieren sollen.

Der Bundestagsabgeordnete Lothar Binding (SPD) arbeitete in einer parlamentarischen Arbeitsgruppe zu einem Gesetz für den Nichtraucherschutz mit. „Und dann lagen da plötzlich wie zufällig Zettel im Beratungszimmer der Kommission, ohne Briefkopf, aber schon mit gesetzesähnlichen Formulierungen“, erzählt Binding.

Thilo Sarrazin, heute Finanzsenator in Berlin und früher im Bundesfinanzministerium, bringt es auf den Punkt: „Die Referate sind alle verseucht mit Verbindungen zur Privatwirtschaft, das ist doch ganz normal!“

Das alles hält Reinhard Timmer, Abteilungsleiter Verwaltungsmodernisierung beim Bundesinnenministerium, für Panikmache und journalistische Übertreibung, die sich beim Publikum, das grundsätzlich skeptisch gegenüber Institutionen sei, natürlich gut verkaufen lasse. Tatsächlich habe der aktuelle Bericht des Bundesrechnungshofes keine Gefährdung der parlamentarischen Demokratie in der Beratung der Ministerien durch externe Fachleute erkennen können. Von Geheimniskrämerei könne keine Rede sein.

Innenminister Otto Schily hatte 2004 das Programm „Seitenwechsel“ gestartet, um Fachleuten aus Industrie und Verbänden die Mitarbeit in Ministerien für bis zu sechs Monaten möglich zu machen. Davon hätten bis jetzt jedoch nur etwa mehr als 100 Manager Gebrauch gemacht, wobei der überwiegende Teil der Wechsler sogar noch aus bundeseigenen Unternehmen stammte. Zwar gebe es im „schlanken Staat“ seit Jahren einen permanenten Stellenabbau von 1,5 Prozent pro Jahr, doch öffne das noch lange nicht externen Beratern Tür und Tor, meint Timmer. Auch die neue Verwaltungsvorschrift des Innenministeriums lege enge Maßstäbe an den Personalaustausch mit Unternehmen und schaffe eine ausreichende Transparenz.

Es gibt nicht einmal verlässliche Zahlen, wie viele Lobbyisten sich im politischen Berlin genau tummeln. Cerstin Gammelin (Süddeutsche Zeitung) geht von etwa 3000 aus. In Brüssel hat sie 5000 gezählt. Zwar gebe es ein freiwilliges Brüsseler Lobby-Register, darin sei aber kein einziger großer deutscher Konzern registriert.

Christine Hohmann-Dennhardt, Richterin am Bundesverfassungsgericht, stellt grundsätzlich



in Frage, warum externe Fachleute und Berater überhaupt in Ministerien ein- und ausgehen dürfen und denkt über ein grundsätzliches Hausverbot für Lobbyisten nach. Die um sich greifende Kommissionitis, der Glaube an die alleinige Fachkompetenz der Privatwirtschaft habe zur Schwächung der parlamentarischen Demokratie geführt. Lobbyisten hätten aber weder zur Mitregierung noch für die Formulierung von Gesetzesentwürfen ein politisches Mandat. Mehr jedoch als Verbote setzt sie auf größere Transparenz und Aufmerksamkeit vor allem der politischen Medien im Land.

Daran jedoch scheint es immer mehr zu hapern. Der Kommunikationsfachmann Klaus Kocks wirft der vierten Gewalt im Staat Speichelleckerei und Faulheit vor. „Die PR-Leute müssen den

Journalisten gar nicht mehr hinterher rennen, die Situation hat sich völlig gedreht“, meint Kocks. Auch Journalisten ließen sich gerne durch Fünf-Sterne-Kongresse und Vergünstigungen umgarnen. „Exklusivmaterial“ von Firmen oder Presstexte würden als redaktionelle Beiträge verwendet und „wissenschaftliche Untersuchungen“ als objektive Studien zitiert, ohne nach dem Auftraggeber zu fragen.

Die Marketing-Strategie des green washing, also der Schönfärberei, und des Corporate Social Responsibility, das Unternehmen als Umwelt- und Sozialpartner der Menschen in vorteilhaftes Licht rücken möchte, verleite Journalisten rasch, nicht mehr kritisch nach den Schwachpunkten der Firmenpolitik zu fragen.

## Leitfragen: Gegenstrategien zum Lobbyismus

1. *Warum haben Anti-Lobby-Organisationen nicht so einen großen Erfolg? Was machen sie falsch?*
2. *Warum hat das Thema Lobbyismus in Öffentlichkeit, Wissenschaft und Parlament so wenig Resonanz?*
3. *Warum sind Lobbyisten ihren Kritikern „überlegen“?*
4. *Beschreiben Wissenschaftler den Komplex Lobbyismus ausreichend oder versagen sie analytisch? Wenn ja, warum?*
5. *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*
6. *Woran scheiterte die Strategieentwicklung bisher?*
7. *Fehlt den Anti-Lobby-Organisationen die Kompetenz? Gibt es ähnliche Schwächen wie bei anderen Organisationen, wie z. B. attac?*

## Fehlt LobbyControl die Kompetenz?

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.

*Zu 1.:*

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.)

*Zu 2.:*

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).

*Zu 3.:*

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

*Zu 4.:*

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.

*Zu 5.:*

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

*Zu 6.:*

Ich sehe kein pauschales Scheitern.

*Zu 7.:*

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.

## Die Aktivitäten finden verborgen statt

William Dinan (University of Strathclyde)

### *Zu 1.:*

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.

### *Zu 2.:*

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.

### *Zu 3.:*

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.

### *Zu 4.:*

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.

*Zu 5.:*

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.

*Zu 6.:*

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.

*Zu 7.:*

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.

## Anti-Lobby-Gruppen brauchen Personal und Ressourcen

Jorgo Riss (Greenpeace European Unit)

### *Zu 1.:*

Sie haben keine Vollzeit Anti-Lobby Lobbyisten.

### *Zu 2.:*

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.

### *Zu 3.:*

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

### *Zu 4.:*

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

### *Zu 7.:*

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

## Leitfragen: Lobbyregister, Ehrenkodex & Co. – Wege zu mehr Transparenz

- 1. 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?*
- 2. 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 ohne die Kopplung an einen verbindlichen Verhaltens-Kodex von Lobbyisten?*
- 3. Welche Auswirkungen hat(te) aus Ihrer Sicht der Bericht des Bundesrechnungshofs zur Arbeit der Lobbyisten in den Ministerien?*
- 4. Wie bewerten Sie die administrative Reaktion des BMI und die (geplanten) Richtlinien der Fraktionen im Deutschen Bundestag?*
- 5. Wie müsste aus Ihrer Sicht ein wirksamer Verhaltens-Kodex zur Arbeit von Lobbyisten ausschauen?*
- 6. Was halten Sie von der Idee einer „Karenzzeit“ zwischen dem Wechsel vom Parlament in die Industrie? Wie müsste diese Karenzzeit geregelt werden?*
- 7. Was kann man tun, um die Politik von „Leihbeamten“ und anderen Formen der Zuarbeit durch Lobbyisten unabhängiger zu machen?*
- 8. 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?*
- 9. Wie wird sich der Lobbyismus in Zukunft entwickeln?*



## „Legislative Fußspur“ fördert Transparenz

Cornelia Yzer (Verband forschender Arzneimittelhersteller)



### Zu 1.:

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.

### Zu 2.:

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 Finanziere offen darlegen.

### Zu 5.:

Aus meiner Sicht muss es auch für das Auftreten und die Handlungen eines Interessenvertreters im Einzelfall klare Spielregeln geben, also einen Verhaltenskodex. 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.

*Zu 6.:*

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?

*Zu 7.:*

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).

*Zu 8.:*

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 kam-

pagnenfähig. 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.

*Zu 9.:*

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 Schauernmärchen 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.

## Lobbyisten in Ministerien verbessern Entscheidungen

Norbert Theihs (Verband der Chemischen Industrie e. V.)



### 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 eingetübte 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 Bundes-

behörden 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.

## „Wir brauchen eine Entmystifizierung der Lobbyarbeit“

Jürgen Hogrefe (Generalbevollmächtigter EnBW)

### *Zu 1.:*

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.

### *Zu 2.:*

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.

#### *Zu 3.:*

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.

#### *Zu 4.:*

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.

*Zu 3.:*

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.

*Zu 6.:*

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 Staats-



sekretär des Umweltministeriums als Geschäftsführer zu einem Umweltverband wechselt und dort seine intensiven Kontakte ins Ministerium für seinen neuen Arbeitgeber nutzt?

*Zu 7.:*

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.

*Zu 8.:*

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

*Zu 9.:*

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.

## Lobbyisten werden sich da und dort zurückziehen

Michael Hartmann (MdB, SPD)

### *Zu 1.:*

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, unterjubelt 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.

### *Zu 2.:*

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.

### *Zu 3.:*

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.

### *Zu 4.:*

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.

### *Zu 5.:*

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.

*Zu 6.:*

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

*Zu 7.:*

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.

*Zu 8.:*

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.

*Zu 9.:*

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

## Selbstreinigung innerhalb der Lobbyszene muss einsetzen

Sascha Adamek (Buchautor „Der gekaufte Staat“)

### *Zu 1.:*

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.

### *Zu 2.:*

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.

### *Zu 3.:*

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.

### *Zu 4.:*

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.

### *Zu 5.:*

Da bin ich zwiespalten. 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.

*Zu 6.:*

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.

*Zu 8.:*

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.

*Zu 9.:*

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.

## „Wir werden mehr Lobbyisten sehen.“

Dr. Christian Humborg (Geschäftsführer Transparency International Deutschland)

### Zu 1.:

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.

### Zu 2.:

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.

### *Zu 3.:*

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.

### *Zu 4.:*

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.

### *Zu 5.:*

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.

#### *Zu 6.:*

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.

#### *Zu 7.:*

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.

#### *Zu 8.:*

Es ist Sache der Politik, für ein „level playing field“ der verschiedenen Interessen zu sorgen. Das gilt bspw. für die Besetzung von Mitgliedschaften in Kommissionen 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.

*Zu 9.:*

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.

## Seitenwechsel

*Ein Personalaustauschprogramm mit ganz eigenen Zielen*

Dr. Tessen von Heydebreck (Deutsche Bank Stiftung)

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 Austauschen 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.

## Das Personalaustauschprogramm Seitenwechsel aus Sicht von Verwaltung und Wirtschaft

*Die Folgen des Bundesrechnungshofberichts*

Dr. Reinhard Timmer (Bundesministeriums des Innern, Leiter der Abteilung „Verwaltungsmodernisierung, Verwaltungsorganisation“)

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 Ge-

schäftsinteressen 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.

# Dokumentationen



Die Dokumentationen

**nr-Werkstatt:  
Dunkelfeld Korruption**

**nr-Werkstatt:  
Presserecht in der Praxis**

**nr-Werkstatt:  
Kritischer Wirtschaftsjournalismus**

**nr-Werkstatt:  
Online-Journalismus**

können kostenfrei gegen einen adressierten und ausreichend frankierten Rückumschlag (DIN C5, 1,50 Euro) beim **netzwerk recherche** bezogen werden.

Bezugsadresse:

netzwerk recherche

Walkmühltalanlagen 25

65195 Wiesbaden

[www.netzwerkrecherche.de](http://www.netzwerkrecherche.de)

[info@netzwerkrecherche.de](mailto:info@netzwerkrecherche.de)





## Von Berlin nach Brüssel

*Lobbyisten als Profiteure des schlanken Staats*

Prof. Dr. Kim Otto und Sascha Adamek  
(Autoren des Buches „Der gekaufte Staat“)

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 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 zuging. 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 Industrie-Spitzenverbands 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 „Seitenwechse“ 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 Gemeinwohlintereessen wird, folgt man dieser Idee, über den Haufen geworfen. Konsequenter 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. Ihre Arbeitgeber: die Crème de la crème 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 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 Fluglärmsgesetzes oder der Legalisierung der gefährlichen Hedgefonds, immer standen und stehen Vertreter von Großkonzernen Pate, besser: Sie sitzen an 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 länger 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 Steuergesetzge-

bung 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, 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 Luft-

aufsicht. Es ist eine heikle Aufgabe, denn die Beamten müssen abwägen zwischen dem Recht der Bürger auf ungestörten Nachtschlaf und den Wirtschaftsinteressen der Luftverkehrsgesellschaften bzw. dem Betreiber des Frankfurter Flughafens 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 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 danach »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 Absatz 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 nachzuweisen, 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 jedem 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 Beihilferegulungen 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 schlicht weg 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 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 Lobbyist 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 einbrechen. Denn die personell mager ausgestattete EU-Kommission ist auch noch dankbar für jeden halbwegs gescheiten Kopf, der ihr auf die Sprünge hilft. Um sich hinter die Glasfassade der EU-Bürokratie zu beamen, hat der Lobbyist 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 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. Interessanter weise 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 Gesetzesentwürfe von öffentlichen Bediensteten in den Ministerien, die Fachleute sind, entworfen

werden. Dann der Meinungsaustausch 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 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 Interessenskollisionen 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 Unternehmen 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.

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

2 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

- 3 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
- 4 Vgl. Otto, Kim/ Adamek, Sascha 2007: Der gekaufte Staat. Wie Konzernvertreter in deutschen Ministerien sich ihre Gesetze selbst schreiben. Köln: Kiepenheuer&Wietsch.
- 5 Bankenlobby im Hause Eichel: Wie im Finanzministerium Banker an Gesetzen mitschreiben, ARD, Report Mainz vom 06.10.2003.
- 6 Vgl. Otto, Kim/ Adamek, Sascha 2007: Der gekaufte Staat. Wie Konzernvertreter in deutschen Ministerien sich ihre Gesetze selbst schreiben. Köln: Kiepenheuer&Wietsch.
- 7 Vgl. Otto, Kim/ Adamek, Sascha 2007: Der gekaufte Staat. Wie Konzernvertreter in deutschen Ministerien sich ihre Gesetze selbst schreiben. Köln: Kiepenheuer&Wietsch.
- 8 Vgl. Otto, Kim/ Adamek, Sascha 2007: Der gekaufte Staat. Wie Konzernvertreter in deutschen Ministerien sich ihre Gesetze selbst schreiben. Köln: Kiepenheuer&Wietsch.
- 9 Vgl. Otto, Kim/ Adamek, Sascha 2007: Der gekaufte Staat. Wie Konzernvertreter in deutschen Ministerien sich ihre Gesetze selbst schreiben. Köln: Kiepenheuer&Wietsch.
- 10 Vgl. zum folgenden: Hertie School of Governance 2006: Personalaustauschprogramm Öffentliche Verwaltung und private Wirtschaft. Evaluationsbericht.
- 11 Vgl. Otto, Kim/ Adamek, Sascha 2007: Der gekaufte Staat. Wie Konzernvertreter in deutschen Ministerien sich ihre Gesetze selbst schreiben. Köln: Kiepenheuer&Wietsch.
- 12 Vgl. zum folgenden: Otto, Kim/ Adamek, Sascha 2007: Der gekaufte Staat. Wie Konzernvertreter in deutschen Ministerien sich ihre Gesetze selbst schreiben. Köln: Kiepenheuer&Wietsch.
- 13 Vgl. Otto, Kim/ Adamek, Sascha 2007: Der gekaufte Staat. Wie Konzernvertreter in deutschen Ministerien sich ihre Gesetze selbst schreiben. Köln: Kiepenheuer&Wietsch.
- 14 Vgl. Otto, Kim/ Adamek, Sascha 2007: Der gekaufte Staat. Wie Konzernvertreter in deutschen Ministerien sich ihre Gesetze selbst schreiben. Köln: Kiepenheuer&Wietsch.
- 15 Vgl. Otto, Kim/ Adamek, Sascha 2007: Der gekaufte Staat. Wie Konzernvertreter in deutschen Ministerien sich ihre Gesetze selbst schreiben. Köln: Kiepenheuer&Wietsch.
- 16 Vgl. Otto, Kim/ Adamek, Sascha 2007: Der gekaufte Staat. Wie Konzernvertreter in deutschen Ministerien sich ihre Gesetze selbst schreiben. Köln: Kiepenheuer&Wietsch.
- 17 Heimliche Interessensvertreter: Lobbyisten in Bundesministerien, Monitor Bericht vom 03.04.2008
- 18 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
- 19 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
- 20 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

# Dokumentationen



Die Dokumentationen

**nr-Werkstatt:  
Getrennte Welten**

und

**nr-Werkstatt:  
Veränderung der Nachrichtenfaktoren und  
Auswirkungen auf die journalistische Praxis  
in Deutschland**

können kostenfrei gegen einen adressierten  
und ausreichend frankierten Rückumschlag  
(DIN C5, 1,50 Euro) beim netzwerk recherche  
bezogen werden.

Bezugsadresse:  
netzwerk recherche  
Walkmühlatalanlagen 25  
65195 Wiesbaden

[www.netzwerkrecherche.de](http://www.netzwerkrecherche.de)  
[info@netzwerkrecherche.de](mailto:info@netzwerkrecherche.de)



## Rauchverbot und Tabaklobby

*Erfahrungsbericht eines Abgeordneten*

Lothar Binding (MdB, SPD)

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 Terminvorkommung 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 Fach-

arbeitsgruppen 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 Möglich-

keiten 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 Nichtraucherschutz 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 **Ridikülierung**. 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 Verbots-gesellschaft“ ist ja ihr Gegenteil, weil die wichtige bzw. mächtige Assoziation „ich“ und „Verbots-gesellschaft“ 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 Anrüchiges 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 Zigarettenindustrie.

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

Die Tabaklobby geht seit Jahren vehement gegen gesetzliche Regelungen zum Nichtraucherchutz 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 Nichtraucherers 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 Nichtrauchererschutz 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.

## Lobbystrategien zur Durchsetzung der Bahnprivatisierung

Dr. Thilo Sarrazin (SPD-Finanzsenator Berlin)

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 teilentegrierten 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 natürlichbarer 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 Sachverstandes 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.**

## Die deutsche Stromwirtschaft und der Emissionshandel

Matthias Corbach (Politikwissenschaftler)

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 Bundeswirtschaftsministerium 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 Staatssekretärsrunde 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 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 schärfst mögliche 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 [Treibhausgasemissions-handelsgesetz] 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.

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

<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).

#### Literatur:

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



## Leitfragen: Lobbyismus und Medien

*Die fünfte Gewalt ohne Kontrolle*

- 1. Wie arbeiten Lobbyisten in Brüssel und Berlin, wo liegen die Unterschiede?*
- 2. Wie wirksam und einflussreich ist die Arbeit der Lobbyisten heute?*
- 3. Hat sich an der Vorgehensweise der Lobbyisten gegenüber früheren Zeiten etwas verändert – wenn ja, was?*
- 4. 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?*
- 5. Wie gehen Lobbyisten mit Journalisten um? Gelingt es den Lobbyisten, die öffentliche Meinung über die Medien zu beeinflussen – falls ja, wie?*
- 6. Bieten die Medien den Lobbyisten ein zu großes Forum, um ihre Partikularinteressen zu artikulieren?*
- 7. Haben Journalisten ein naives Verhältnis zur Arbeit der Lobbyisten? Schätzen sie die Lobbyarbeit falsch ein?*
- 8. „Lobbyismus ist prinzipiell nicht öffentlichkeitsfähig.“ Stimmt diese Einschätzung aus den Reihen der Lobbyisten? Gehen Lobbyisten ihren Geschäften gezielt abseits der Öffentlichkeit nach?*
- 9. Üben die Medien ihre Kontrollfunktion gegenüber den Lobbyisten in ausreichendem Maße aus? Oder sehen Sie Defizite?*
- 10. Wer ist einflussreicher im politischen Gestaltungsprozess: die Medien oder die Lobbys?*

## Bundesregierung und Politik setzt Themen

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

### *Zu 1.:*

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.

### *Zu 2.:*

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.

### *Zu 3.:*

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.

### *Zu 4.:*

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.

### *Zu 5.:*

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.

*Zu 6.:*

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.

*Zu 7.:*

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

*Zu 8.:*

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.

*Zu 9.:*

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

*Zu 10.:*

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

## PR kontrolliert Themen und timing

Dietmar Jazbinsek (Mediensoziologe und freier Autor)

### *Zu 1.:*

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.

### *Zu 2.:*

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.

### *Zu 3.:*

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“.

### *Zu 4.:*

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.

*Zu 5.:*

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.

*Zu 6.:*

„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.

*Zu 7.:*

Nachrichtenwert haben vor allem Korruptionsfälle 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.

*Zu 8.:*

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“.

*Zu 9.:*

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.

*Zu 10.:*

Die Lobbys.

## Paralleles Gesetzgebungsbetrieb

Wilhelm Klümper (stellvertretender Chefredakteur WAZ)

### *Zu 1.:*

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.

### *Zu 2.:*

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.

### *Zu 3.:*

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.

### *Zu 4.:*

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.

*Zu 5.:*

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.

*Zu 6.:*

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

*Zu 7.:*

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

*Zu 8.:*

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.

*Zu 9.:*

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

*Zu 10.:*

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

## Kritische Distanz immer schwieriger

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

### *Zu 1.:*

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.

### *Zu 2.:*

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.

### *Zu 3.:*

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.

#### *Zu 4.:*

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

#### *Zu 5.:*

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, sthet auf einem anderen Blatt.

*Zu 5.:*

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.

*Zu 7.:*

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)?

*Zu 8.:*

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“.

*Zu 9.:*

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.

*Zu 10.:*

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.

## **Macht ohne Verantwortung – Wie der Lobbyismus die parlamentarische Demokratie angreift** *zusammenfassende Thesen*

Dr. Thomas Leif

### *Zu 1.:*

In Deutschland hat sich der Lobbyismus vor allem der grossen DAX-Unternehmen längst zur „Fünften Gewalt“ entwickelt. Die „Stille Macht“ agiert hoch effizient, verborgen und gut ausgestattet. Ihr Haupt-Adressat sind die mächtige Ministerialbürokratie und die Spitzen der Politik.

### *Zu 2.:*

Lobbyisten sind in Deutschland eine Macht **ohne** Legitimation. Sie verzerren den politischen Willensbildungsprozess einseitig in Richtung ökonomischer Parameter. Sie unterlaufen ein zentrales, konstituierendes Element unserer Verfassung: die Öffentlichkeit aller politischen Aktivitäten, weil damit für die Bürger (potentiell) eine Kontrolle möglich ist, bzw. die Medien so ihrer Kontrollaufgabe nachkommen könnten.

### *Zu 3.:*

Lobbyisten profitieren von der Schwäche der Parlamente und der Verschiebung der anerkannten gesellschaftlichen Werte. Sie repräsentieren das Modell der „egoistischen Erfolgsgesellschaft“, die Gemeinsinn und Solidarität als lästige Folklore empfindet.

Dieser Status hat einen langen Vorlauf. Die „orchestrierte Kommunikation“ zahlreicher Initiativen hat das Modell „survival of the fittest“ zur Zentral-Ideologie aufgewertet. Dazu gehört auch die De-Legitimierung der konkurrierenden Modelle einer „solidarischen Gesellschaft“. Sie wird bestenfalls als „naiv“ und „überholt“ disqualifiziert.

Das erfolgreiche, andauernde „negative campaigning“ desillusioniert, demotiviert und führt zu Attentismus.

### *Zu 4.:*

Ungezügelter und unreflektierter Lobbyismus der grossen DAX-Unternehmen führt dazu, dass in der Gesellschaft starke Interessen stärker werden und schwache Interessen schwächer.

Starke Interessen haben deshalb einen wesentlich unkomplizierteren **Zugang** zu den Lobby-Adressaten und damit ein stärkeres Machtvolumen.



*Zu 5.:*

Sozialpolitische, dem Gemeinwohl verpflichtete Lobbygruppen agieren dagegen überwiegend defensiv, verzagt und introvertiert. Ihre grösstes Manko ist aus Verbands-Egoismen gespeiste Isolation auf Einzel-Interessen. Die veröffentlichte Meinung hat sie in Randzonen definiert und auf die Rolle des Reperaturbetriebs reduziert.

Gemeinwohlorientierte Organisationen Interessengruppen unterscheiden sich wesentlich von rein profitorientierten Organisationen. Hier stehen Transparenz gegen Intransparenz, Gemeinwohl gegen Profitinteresse.

*Zu 6.:*

Wohlfahrtsverbände und andere Interessengruppen im sozialpolitischen Feld befinden sich in einer Schweigespirale. Sie kennen ihre Schwächen, ihre Unzulänglichkeiten und Problemfelder zu gut. Gießkannen-Prinzip vs. individueller Hilfe. Kurzzeit-Intervention vs. langfristiger Betreuung. Bürokratische Vorgaben vs. Schneller Intervention. Mit der Abwehr dieser Effekte werden wertvolle Energien für die Vermittlung positiver Projekte gebunden.

*Zu 7.:*

Die sozialpolitischen Lobbygruppen müssen wieder kampagnenfähig werden und positive Zukunfts-Ziele formulieren. Dies wäre eine Voraussetzung für eine erfolgreiche Vertretung „schwacher Interessen“. Gelungene Kampagnen können verschüttetes Selbstvertrauen und Selbstbewusstsein fördern. Stille Unterstützer melden sich. Die „Weisheit der Massen“ kommt besser zur Geltung.

*Zu 8.:*

Eine Renaissance der konstruktiven Sozialpolitik – als Voraussetzung für eine wirksamere Stimme in der Gesellschaft- erfordert eine bessere Transparenz der Arbeit, eine intelligente Zielbestimmung, eine höhere Konfliktfähigkeit mit entgegengesetzten Interessengruppen und eine optimierte Projektvermittlung in die interessierte Öffentlichkeit.

Einzelinteressen der „Verbände“ sind oft kontraproduktiv. (Ehrenamts-Politik, Freiwilligen-Zentren, Pflege-Debatte ...). Tabu-Themen müssen enttabuisiert werden, damit Konfliktthemen nicht ausgeklammert werden.

*Zu 9.:*

Viele Jahre wurde das Konfliktfeld „Lobbyismus“ beschwiegen; dies hat sich nun geändert. Lobbyisten haben überzogen, ihre „Mitwirkung an Gesetzen in den Ministerien hat die Öffentlichkeit empört. Zahlreiche Politiker wollen sich aus dem

Klammerbegriff der Lobby befreien. Dies könnte ein Start für eine neue Debatte über die Defizite des parlamentarischen Betriebs sein.

Der Bericht des Bundesrechnungshof, die Initiativen von verschiedenen Fraktionen, die verstärkte öffentliche Berichterstattung hat einen andere Konflikt-Kulisse produziert, die *neue* Chancen der öffentlichen Kommunikation bietet. Diese Chancenstruktur muss für das Gegenmodell einer positiven und nützlichen, wertebasierten und den Menschen zugewandte Interessenpolitik genutzt werden.

*Zu 10.:*

Lobbyisten werden auf diesen Trend mit einer weiteren Professionalisierung reagieren. Der einzige Ausweg wird deshalb die Rückbesinnung auf demokratische Tugenden und eine Renaissance praktischer Demokratie-Arbeit und neuer Partizipationsformen sein.

Zwischenschritte sind ein Lobbyregister, klare Transparenzregeln, ein Berufskodex und Regeln in den Ministerien. Selbst diese „harmlosen“ Schritte werden nicht von selbst erfolgen.

FAZIT: Eine Debatte über den Wert gemeinwohlbasierter Interessenvertretung muss von einer wirklichen WERTE-DEBATTE begleitet werden. Grundfragen gesellschaftlichen Zusammenlebens müssen grundsätzlich diskutiert werden.

Literatur:

Die Fünfte Gewalt. Lobbyismus in Deutschland. Bonn 2006, 2. Aufl.  
Bei der Bundeszentrale für politische Bildung erhältlich.

Thomas Leif  
Beraten & Verkauft,  
McKinsey und Co. Der grosse Bluff der Unternehmensberater,  
München 2006, 11. Aufl. – Aktualisierte Taschenbuchausgabe ab März 2008  
(Goldmann Verlag, München)

## Eine gute Story schlägt immer eine komplizierte Wahrheit

*Geschäft in der Grauzone: Der Einfluss von Lobbyisten wird in Brüssel und Berlin immer größer / Hilft ein Ehrenkodex oder ein Pflichtregister?*

Tina Groll

*Sie sind überall: Interessensvertreter wenden sich an Abgeordnete, Verwaltungsbeamte und Journalisten. Die oft finanzstarken Lobbyisten manipulieren das Meinungsklima durch strategische PR, offensive Kampagnen und subtiles Sponsoring.*

BERLIN. Sie wollten „Brücken bauen, Vorurteile ausräumen und Verständnis schaffen“. „Kostengünstig den Staat verschlanken“, „unbürokratisch“ und „ganz harmlos“. Ein bisschen wie ein Schüleraustauschprogramm sollte die Sache mit den Leihbeamten sein. Jetzt gilt das Personalaustauschprogramm „Seitenwechsel“ zwischen den Bundesministerien und der Wirtschaft als gescheitert. Das räumten die Initiatoren des Programms, Reinhard Timmer, Abteilungsleiter Verwaltungsmodernisierung im Bundesinnenministerium und Tessen von Heydebreck, Vorsitzender der Deutsche Bank Stiftung, auf der bislang größten Fachkonferenz der Journalistenvereinigung Netzwerk Recherche (nr) über den Einfluss von Lobbyisten auf Politik und Medien in Berlin ein.

Mehr als 220 Journalisten, Lobbyisten sowie Vertreter aus Wissenschaft und Wirtschaft diskutierten an zwei Tagen über die Arbeitsweisen und Wirkung von Lobbyismus an Fallbeispielen wie dem Seitenwechsel-Programm.

### **Nicht ganz so harmlos wie ein Schüleraustauschprogramm**

Die Idee zu dem Austauschprogramm kam vom damaligen Bundesinnenminister Otto Schily (SPD) und der Deutsche Bank. Seit 2004 haben über hundert Mitarbeiter von Unternehmen wie DaimlerChrysler, BASF, Lufthansa, Deutsche Bank, Siemens im Auswärtigen Amt, Bundesinnenministerium, Gesundheits-, Finanz-, Umwelt- und Forschungsministerium gearbeitet – bezahlt wurden sie während ihres Einsatzes von ihren Unternehmen. Mit Lobbyismus habe das nichts zu tun, stattdessen gehe es um Verständnis für die jeweils andere Seite. Ein Weiterbildungsprogramm sozusagen. Durchschnittlich seien sie drei Monate tätig gewesen, einige sogar mehrere Jahre, sagt der Journalist Sascha Adamek, der gemeinsam mit dem MONITOR-Mitarbeiter Kim Otto das Buch „Der gekaufte Staat“ verfasst und lange über die Leihbeamten recherchiert hat. In vielen Fallbeispielen konnten Adamek und Otto nachweisen, dass die Konzerne eigene Führungskräfte in die Ministerien sandten, die gezielt Unternehmensinteressen durchsetzen

sollten. „Da gab es den Leiter der Abteilung Konzernstrategie von DaimlerChrysler, der Monate im Verkehrsministerium an der LKW-Maut mitgearbeitet haben soll“, berichtet Adamek. Der Mann soll Dokumente mitgenommen und stets über sein Diensthandy telefoniert haben. Viele Beamte im Ministerium sollen sich über den Einsatz der Daimler-Führungskraft gewundert haben – denn entgegen den Vereinbarungen für das Programm soll der Einsatz dieses Mannes nicht transparent gemacht worden sein – weder bei den dienstlichen Innen- als auch bei den Außenkontakten.

Axel Singhofer, Mitarbeiter der Grünenfraktion im Europaparlament, berichtet von einem weiteren Auftritt eines Leihbeamten: Ihm gegenüber soll sich ein BASF-Mitarbeiter als Ministerbeamte vorgestellt haben und zu einem Hintergrundgespräch über Chemiestoffe geladen haben.

Das Fachwissen des Leihpersonals war freilich gefragt, schon allein wegen des Rückbaus der Bürokratie und dem Ziel, einen schlanken Staat zu haben. Die Argumentation klingt logisch, doch es bleibt ein fader Beigeschmack angesichts des Schlingerns der Verantwortlichen. „Die Mitarbeiter in den Behörden sind mindestens genauso qualifiziert“, sagt Heydreck heute. Wozu braucht es dann der externen Mitarbeiter?

Gerade einmal zwölf Beamte aus den Ministerien wurden seit 2004 in Unternehmen eingesetzt. „Ein Austauschprogramm sieht anders aus“, findet Sascha Adamek.

### **Einzelfälle oder Systematik?**

„60 Prozent übten Leitungsfunktionen aus, 25 Prozent wirkten an Vorgaben mit, 20 Prozent haben Gesetze mitformuliert und zwei Leihbeamte haben sogar Referate geführt“, rattert Adamek herunter. Ganz schön viele Möglichkeiten zur Einflussnahme für ein Weiterbildungsangebot, das mit Lobbyismus nichts zu tun haben soll. Der Kritik an dem Personalaustauschprogramm hat sich nun eine Studie des Bundesrechnungshofes angenommen. Sie kommt zu dem Schluss, dass ein systematisches Vorgehen zur Vermeidung eines Interessenskonfliktes „nicht sichergestellt ist“. Im Juni hat das Kabinett eine Verwaltungsvorschrift zum Einsatz der Leihbeamten beschlossen – jetzt dürfen die Spitzenkräfte aus der Wirtschaft nicht mehr in Leitungsfunktionen tätig sein und auch nicht mehr an Gesetzesvorhaben mitarbeiten, die sie im Interesse ihrer Entsender beeinflussen könnten. „Damit sind die Voraussetzungen für einen Neustart gegeben“, glaubt Tessen von Heydreck. Derzeit noch drei Beamten im Einsatz. „Es ist frustrierend, dass da so wenig bleibt“, bedauert der „Seitenwechsel“-Initiator. Er fürchtet nun, dass Deutschland stehen bleiben könnte und „die internationale Konkurrenz an uns vorbeimarschiert“.

Dass „Seitenwechsel“ die Möglichkeit, zur ungehemmten Einflussnahme gewesen sei, bestreitet Reinhard Timmer indes noch immer: „Die Vorstellung, ein Vertreter aus einem Chemieunternehmen schreibe allein ein Gesetz ist derartig weit weg von der Wirklichkeit ...“, meint er.

„Lobbyismus findet nicht in Hinterzimmern statt“ ist ein Satz, der von den Lobbyvertretern während der Konferenz häufig fällt. Dass eine Interessensgruppe allein Gesetzesvorhaben bestimme, sei schlicht ein Klischee, heißt es immer wieder. Berlins Wirtschaftssenator Thilo Sarrazin (SPD) hält dagegen. In seinem Aufsehen erregenden Referat sorgt der Politiker für Wirbel. Er behauptet, im Falle der Bahnreform, deren Gegner der Politiker ist, habe die Bahn das Gesetz quasi im Alleingang gemacht: „Das Bahngesetz wurde von den Anwaltsbüros der Bahn geschrieben! Wir wurden gezielt ausgeschaltet. Ich hatte keine Adressaten mehr.“ Der Wirtschaftssenator traut der Deutschen Bahn einiges zu. Das Unternehmen habe sich Journalisten gekauft, „kritische Berichterstattung ist mit Anzeigenentzug beantwortet worden, die Bahn hat sich willfährige Schreiber herangezüchtet und ein bezahltes Lobbyistennetzwerk in allen Parteien aufgebaut“, behauptet Sarrazin auf der Fachkonferenz in Berlin. „Eine gute Story besiegt immer eine komplizierte Wahrheit“, bricht der SPD-Politiker die Regel der Lobbyarbeit auf einen Satz herunter.

### „Wir beraten doch nur“

„Eine Information muss eingängig sein“, sagt Mirjam Stegherr, Leiterin des Berliner Büros der Agentur FischerAppelt Kommunikation. Auf die Kritik an ihrer Macht ohne Mandat reagieren die Profis des Lobbygewerbes mit demonstrativem Understatement: „Wir liefern nur Informationen“, sagt Jobst-Hinrich Wiskow, ehemaliger Redakteur beim Finanzmagazin „Capital“ und heute Pressesprecher vom Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI). „Wir machen ja keine Politik, wir machen nur Politikberatung“, spult auch Cornelia Yzer herunter. Bis 1998 war sie Bundestagsabgeordnete der CDU, dann wechselte die Seiten und ist heute als Hauptgeschäftsführerin des Bundesverband der forschenden Arzneimittelhersteller eine Top-Lobbyistin.

Das harmlose Informieren sieht in Zahlen so aus: Mehr als 5000 registrierte Lobbyisten gibt es in Brüssel, mehr als 3000 in Berlin. Doch allein Greenpeace hat nur einen kleinen Teil seiner Mitarbeiter in Brüssel angemeldet. „In Brüssel und Berlin tummeln sich Zehntausende Lobbyisten. Ihre Zahl ist so hoch, dass eine systematische Untersuchung nicht möglich ist“, sagt der Lobbyismusforscher Gerd Mielke, Professor an der Johannes-Gutenberg-Universität in Mainz. 16.000 nimmt er allein für Brüssel an, vermutlich sei die Zahl noch höher.

Die Bedeutung des Lobbyismus habe sich durch die Globalisierung, die Europäisierung und die Berlinisierung grundlegend verändert. „Mit den Veränderungen im politischen System haben sich auch die Formen des Lobbyismus verändert“, erklärt der Experte. Von seiner bloßen Funktion her, sei Lobbyismus „generell weder positiv, noch negativ“, sagt ein anderer Lobbyismus-Forscher, David Miller von der University of Strathclyde.

### **Waffengleichheit und Personalverflechtungen**

Partikularinteressen zu vertreten und sich damit an Mandatsträger und Medien zu wenden, sei nicht verwerflich, „sondern gehören in einer Demokratie zum notwendigen Wechselspiel freier politischer Meinungsbildung“, verdeutlicht die Bundesverfassungsrichterin Christine Hohmann-Dennhardt. Problematisch sei aber die Waffengleichheit zwischen den Interessensvertretern: „Wenn Wirtschaftsverbände ihre ökonomische Macht ausspielen und schlimme Konsequenzen für Arbeitsplätze und Staatsfinanzen an die Wand malen“, habe dies eine andere Brisanz, als wenn ein Elternverein bessere Bildungschancen fordere.

Gestützt würden solche Prophezeiungen oftmals von Instituten und Organisationen, die von der Privatwirtschaft gesponsert seien. Subtil sei der Einfluss durch externe Berater, Expertenrunden oder Kommissionen. Die seien sowieso „en vogue“, weil sich der Abbau des öffentlichen Dienstes gut mache. „Dabei nimmt man stillschweigend in Kauf, dass der eingekaufte Sachverstand von Eigeninteressen geleitet ist, oder man setzt das staatliche Interesse mit den privaten Interessen, die hinter dem eingeholten externen Rat stehen, einfach gleich“, kritisiert die Juristin. Neutrale Fachleute zu finden, sei schwer, „weil viele Experten längst schon für bestimmte Interessentengruppen gut-achtlich tätig geworden sind und dort auf den Honorarlisten stehen“, erklärt sie.

So wurde das Leihbeamten-Programm von der Hertie School of Governance evaluiert und für gut befunden. „Die Hertie Stiftung ist aber ebensowenig wie die Bertelsmannstiftung wirklich unabhängig“, kritisiert Albrecht Ude, Vorstandsmitglied im Netzwerk Recherche. „Industrieunternehmen und Wirtschaftsverbände treten gerne als Wohltäter auf. Sie spenden Gelder für Forschung, Kultur und „Brot für die Welt“. Sie bauen um sich herum ein Netzwerk moralischer Schuldner auf. Das ist subtiler und auf Dauer auch effizienter als die platte Bestechung“, behauptet der Autor Dietmar Jazbinsek, der sich lange mit den Lobbystrategien von Unternehmen beschäftigt hat.

Was also tun? Sascha Adamek glaubt, dass der Staat gefragt sein muss: „Entgegen der Ideologie des schlanken Staates sollte man Ministerien auch mit teuren Expertisen ausstatten.“ Regierende und Abgeordneten müssten schlicht dem Einfluss widerstehen, fordert Bundesverfassungsrichterin Christine Hohmann-

Dennhardt. In dieser Auffassung wird sie von Top-Lobbyistin Cornelia Yzer unterstützt. Auch sie sieht die Abgeordneten in der Pflicht, „die vielfältigen Einzelinteressen in ihren Abwägungs- und Entscheidungsprozess einzubeziehen“.

Gar nicht so einfach findet das der Bundestagsabgeordnete Lothar Binding (SPD). Die Flut der Informationen der vielen Verbände, Unternehmen, Institute, Organisationen und Vereine sei überwältigend. Noch viel schwerer sei es, „vernünftige Entscheidungen gegen die veröffentlichte und öffentliche Meinung zu treffen“, meint er. Denn die Palette subtiler Methoden der Lobbyisten sei groß, sagt Hohmann-Dennhardt: „Sich die Gunst von Politikern wie Journalisten mit Kongressen in schönem Ambiente bei exzellenter Bewirtung zu erwerben, ist dabei nur eine Variante. Noch erfolgversprechender ist es aber, sich die Bedürfnisse der Politik, die Schwächen, Eitelkeiten und Profilierungswünsche von Politikern zu Nutzen zu machen.“

Hinzu kommt die personelle Verflechtung: Abgeordnete in den Aufsichtsräten von Unternehmen seien ebenso wie die sich zur Wahl stellenden Verbandsvertreter eine seit langem praktizierte Variante, sagt die Richterin.

### **Komplexe Strukturen systematisch zu deren Ausschalten nutzen**

Daneben nutzen Lobbyisten auch Strukturen aus: Im Fall des Nichtraucherschutzgesetzes machte sich die Tabaklobby den deutschen Föderalismus zunutze. Denn, so Lothar Binding: „Eine 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 absurde Verhältnisse auftreten. Die Rechnung ist aufgegangen – die Verfassungswidrigkeit dieses gesetzlichen Flickenteppichs war vorprogrammiert.“

Auch auf europäischer Ebene profitieren Lobbyisten von den jeweiligen Zuständigkeiten. Für bei der Umsetzung des Vorhabens REACH (Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals) profitiert die Chemieindustrie davon, dass innerhalb der Kommission zwei Generaldirektionen (GD) zuständig sind, so Axel Singhofen von der Grünen-Fraktion im EU-Parlament: „Zum einen die GD Unternehmen und Industrie und zum anderen die GD Umwelt. Diese beiden gelten allgemein als untereinander völlig zerstritten, was die Umsetzung nicht gerade erleichtert.“ An REACH kann man auch beobachten, wie die Chemieverbände versuchen, die zuständigen Behörden „auszuhungern“: Zunächst wurden auf Betreiben der Chemie-Lobby der Europäischen Chemikalienagentur mehr Verantwortungsbereiche zugewiesen als ursprünglich vorgesehen. Zugleich wehrt sich die Industrie bis heute gegen eine entsprechende Gestaltung der Gebühren, aus denen die Agentur finanziert wird.

Aber auch die klassische Aufgabe der Lobbyisten bleiben wichtig: Kontaktpflege und direkte Beeinflussung der politischen Entscheidungsträger und -prozesse. Das beginnt bei der Verlagerung der Entscheidungen in kleinere Gremien, zu denen nicht alle Interessenvertreter Zugang haben. So stellt Matthias Corbach, Doktorand an der Forschungsstelle für Umweltpolitik (FFU) der Freien Universität Berlin, für das Gesetz zum Emissionshandel fest: „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 (Nicht-Regierungs-Organisationen) waren nicht mehr vertreten. Die Gespräche sollten vollkommen intern bleiben. Selbst die Arbeitsgruppe Emissionshandel und der Umweltausschuss des Bundestages wurde nur sehr rudimentär über deren Fortgang informiert.“

### **Das etwas andere Demokratieverständnis**

Von Manipulation und Agieren könne überhaupt keine Rede sein, streitet Jürgen Hogrefe, Generalbevollmächtigter von Energie Baden-Württemberg (EnBW) ab. „In 90 Prozent der Fälle werde ich gefragt! Ich soll mein Fachwissen der Politik zur Verfügung stellen“, sagt er. Seines Erachtens nach sei auch jeder Parlamentarier „ein Lobbyist für seinen Wahlkreis.“ Dass die Abgeordnete als gewählte Vertreter dafür durch ihr Mandat legitimiert sind, spielt für Hogrefe offenbar eine untergeordnete Rolle. Auch Interessensvertreter hätten einen Verfassungsauftrag, meint der Lobbyist: „Energieunternehmen betreiben Daseinsvorsorge. Damit stehen wir in gesellschaftlicher Verantwortung – und der müssen wir uns stellen.“

Wenn es nach der Auffassung von Lobbyisten wie Jürgen Hogrefe geht, seien Unternehmen sogar „Bürger der Zivilgesellschaft.“ Die EnBW würde schließlich die Interessen ihrer 20.000 Mitarbeiter vertreten.

Dieses feudale Demokratieverständnis könnte sich womöglich bald in einem Ehrenkodex der Lobbyisten ausdrücken. Denn neben einem Register für Interessensvertreter soll auch ein Verhaltenskodex für mehr Transparenz sorgen oder die Einführung einer „legislativen Fußspur, die auflistet, wer bei der jeweiligen Gesetzgebung mitgewirkt hat“, so Cornelia Yzer.

Der Geschäftsführer der Anti-Lobbyismus-Organisation Transparency International, Christian Humborg, glaubt, dass ein Register nur dann Transparenz schaffen könnte, wenn die Lobbyorganisationen ihre Interessen und die Höhe ihres Bud-



gets offen legen müssen – und wenn das Register an einen Kodex geknüpft ist. Lobbyismusexperte und SPD-Bundestagabgeordneter Michael Hartmann geht davon aus, dass die Interessensvertreter bei vehementen Forderungen nach mehr Transparenz vorsichtiger werden könnten. „Aber sie werden noch subtiler agieren“, warnt der Abgeordnete. Und dann könnte es nicht nur ums „Brücken bauen“ gehen. Sascha Adamek hofft schließlich, dass die Medien ihre Kontroll- und Wächterfunktion wieder verstärkt wahrnehmen. Seine Recherchen über die Leihbeamten waren wirkungsvoll. Diesem Beispiel sollen nun andere Journalisten folgen. Immerhin seien besonders die Journalisten gefragt – in diesem Punkt waren sich Politiker, Lobbyisten und Medienvertreter einig.

# medienkodex

## PRÄAMBEL

Neue Technologien und zunehmender ökonomischer Druck gefährden den Journalismus. Um seine Qualität und Unabhängigkeit zu sichern, setzt sich das Netzwerk recherche für dieses Leitbild ein.

1. JOURNALISTEN\* BERICHTEN UNABHÄNGIG, SORGFÄLTIG, UMFASSEND UND WAHRHAFTIG. SIE ACHTEN DIE MENSCHENWÜRDE UND PERSÖNLICHKEITSRECHTE.
2. JOURNALISTEN RECHERCHIEREN, GEWICHTEN UND VERÖFFENTLICHEN NACH DEM GRUNDSATZ „SICHERHEIT VOR SCHNELLIGKEIT“.
3. JOURNALISTEN GARANTIEREN UNEINGESCHRÄNKTEN INFORMANTENSCHUTZ ALS VORAUSSETZUNG FÜR EINE SERIÖSE BERICHTERSTATTUNG.
4. JOURNALISTEN GARANTIEREN HANDWERKLICH SAUBERE UND AUSFÜHRLICHE RECHERCHE ALLER ZUR VERFÜGUNG STEHENDEN QUELLEN.
5. JOURNALISTEN MACHEN KEINE PR.
6. JOURNALISTEN VERZICHTEN AUF JEGLICHE VORTEILSNAHME UND VERGÜNSTIGUNG.
7. JOURNALISTEN UNTERSCHIEDEN ERKENNBAR ZWISCHEN FAKTEN UND MEINUNGEN.
8. JOURNALISTEN VERPFLICHTEN SICH ZUR SORGFÄLTIGEN KONTROLLE IHRER ARBEIT UND, WENN NÖTIG, UMGEHEND ZUR KORREKTUR.
9. JOURNALISTEN ERMÖGLICHEN UND NUTZEN FORTBILDUNG ZUR QUALITÄTSVERBESSERUNG IHRER ARBEIT.
10. JOURNALISTEN ERWARTEN BEI DER UMSETZUNG DIESES LEITBILDES DIE UNTERSTÜTZUNG DER IN DEN MEDIENUNTERNEHMEN VERANTWORTLICHEN. WICHTIGE FUNKTIONEN HABEN DABEI REDAKTIONS- UND BESCHWERDEAUSSCHÜSSE SOWIE OMBUDSSTELLEN UND EINE KRITISCHE MEDIENBERICHTERSTATTUNG.

\* ES SIND STETS BEIDE GESCHLECHTER GEMEINT.

## Demokratiegefährdung durch Lobbyismus?

Fachkonferenz „In der Lobby brennt noch Licht“ vom 19./20. September 2008



**Leif:** Versuchen wir jetzt in der Schlussrunde alle Konzentration zu sammeln und noch das Beste rauszuholen. Sie werden zu Anfang nochmal die zweite Folge von Argonet in drei Minuten sehen und können selbst entscheiden, ob Sie mit dem System etwas anfangen können. Der Kollege von Argonet wird Ihnen das in drei Minuten noch mal vermitteln, was Sie eigentlich hätten lernen sollen. Bitteschön.

**Präsentator:** Ich hoffe, dass Sie sich das auch noch mal im Internet anschauen, weil wir das noch sehr viel mehr ausbauen werden. Aber was ich sehr interessant fand: Im zweiten Block war das zentrale Thema, ob die PR-Kampagne, ob die Lobby-Arbeit in ihrer gegenwärtigen Form ein legitimes Mittel zur politischen Einflussnahme sei. Die Hauptargumente für und gegen diese These wurden bereits im ersten Block diskutiert. Im zweiten Block wurden die Gegenargumente gegen diese These durch vielfältige Beispiele weiter gestützt, auch wurde die Kritik verstärkt – insbesondere ist noch ein Argument dazugekommen, nämlich dass auf EU-Ebene die Lobbyisten sogar am Gesetzgebungsprozess direkt beteiligt sind. Man kann also sagen, dass im zweiten Block eindeutig die Gegner dieser These noch weiter ihre Argumente ausgebaut haben. (Zeigt die Präsentation) Das hier sind die Proargumente für die zentrale These. Was man sieht ist, dass die ersten nicht weiter ausgebaut wurden und dass insbesondere die Befürworter dieser Argumente noch nicht die vielen Beispiele für die Gegenargumente widerlegt haben. An dieser Stelle könnten Sie jetzt noch weiter diskutieren, um die Beispiele weiter zu entkräften. Was ebenfalls bisher noch nicht so sehr geschehen ist, Gegenmaßnahmen zu treffen. Einige wurden zwar genannt, aber bisher noch nicht konkret bezogen auf die Argumente innerhalb der Debatte. Auch dies ist etwas, das jetzt in der Diskussion geschehen könnte. Unter [www.argonet.org](http://www.argonet.org) können Sie die interaktive Argumentationslandkarte ansehen.

**Schlussdebatte:**

*Frau Yzer, Sie sind ja lange im Geschäft – was glauben Sie, woran es liegt dass Lobbyismus so eine Resonanz hat –auch in der öffentlichen Debatte und sich plötzlich Politik und Mediengesellschaft dafür interessieren?*

**Yzer:** Ich denke, das liegt daran, weil völlig zu recht diskutiert werden muss, welchen Rahmen muss man Lobbyisten setzen muss, welche Leitlinien, welche Grenzen im Lobbyismus zu beachten sind. Diese Debatte ist nach meinem Eindruck auch überfällig gewesen. Wir haben die Europäische Union als Vorreiter mit dem verpflichtenden Lobbyregister. Diese Debatte müssten wir auch in Deutschland führen, denn die Registrierung, die wir bislang beim Bundestagspräsidenten für Verbände haben, reicht sicherlich nicht aus, um das gesamte Feld der Interessenvertretung in Deutschland transparent zu machen.

*Leif: Sie selbst kommen ja auch aus der Politik, Sie waren ein junges Talent in der CDU, frühe Staatssekretärin. Hat sich irgendwas in den Rahmendaten der Republik geändert, dass jetzt so eine Aufmerksamkeit da ist? Warum erst jetzt?*

**Yzer:** Zum einen spielt sicherlich eine Rolle, dass die Zahl der Interessensvertreter immer größer wird, und ich prognostiziere, es werden auch in Zukunft noch mehr werden. Es sind nicht nur die klassischen Verbände, die sich in dem Feld tummeln, sondern auch zunehmend Unternehmensrepräsentanten, Rechtsanwaltskanzleien, Consultern. Das ist inzwischen eine unüberschaubare Zahl geworden und damit ist auch die Transparenz weiter gesunken. Ich bin aber überzeugt, es werden noch mehr, weil letztendlich die Zahl der Interessensvertreter auch Spiegelbild dessen ist, dass sich die Gesellschaft immer weiter ausdifferenziert. Jedes Individuum macht sein Interesse verstärkt geltend.

*Leif: Herr Hogrefe, machen Sie vielleicht für einen Augenblick noch mal einen Seitenwechsel und erinnern sich an Ihre frühere Lebenswelt als langjähriger Spiegel-Redakteur und grüner Pressesprecher. Warum gewinnt Lobbyismus aus dieser Perspektive jetzt plötzlich mehr Aufmerksamkeit?*

**Hogrefe:** Ich glaube, dass wir gerade einen sehr interessanten Prozess beobachten. Der Einfluss des staatlichen Sektors am öffentlichen Geschehen nimmt ab. Der Einfluss oder Anteil des privaten Geschehens am Gemeinwohl oder am öffentlichen Geschehen nimmt zu. Diese beiden Kurven sind kurz davor sich zu überschneiden, möglicherweise haben sie sich schon überschritten. Der Staat delegiert immer mehr Aufgaben, sogar hoheitliche Bereiche. Die Unternehmen übernehmen immer mehr Dinge, die traditionell früher in den öffentlichen Sektor gehört haben. Das ist eine wichtige Veränderung, auch was die Wahrnehmung der Wirtschaft im öffentlichen Bewusstsein angeht. Auf Seiten der Politikmacher und Politikverwalter ist eine große Skepsis da. Ob sich diese Unternehmen auch immer so benehmen, dass sie dieser Verantwortung gerecht werden können? Ein Verände-

rungsprozess ist insoweit da, dass auch diese Unternehmen erst verstehen müssen, dass sie nicht nur Partikularinteresse vertreten, sondern auch tief ins öffentliche Gemeinwohl reichen. Beim Energiesektor kann man das sehr deutlich beobachten: Die Unternehmen haben früher als öffentliche Unternehmen so gewirkt, wie die Politik es vorgegeben hat. Seit zehn Jahren sind die Energieversorgungsunternehmen liberalisiert und wachsen allmählich in eine Rolle hinein, in der beides stattfinden muss: nämlich die Wahrnehmung des Unternehmensinteresses als Partikularinteresse und die Wahrnehmung eines Gemeinwohlinteresesses in dem Sinne, dass es den öffentlichen Anforderungen nachkommen muss.

**Leif:** *Wenn Sie im Spiegel etwas zu sagen hätten als Redakteur oder Macher, würden Sie für einen Spiegeltitel zum Titel Lobbyismus plädieren ?*

**Hogrefe:** Ja, das ist ein ganz wichtiges Thema. Das hat Frau Yzer völlig richtig beschrieben ist, es gibt immer mehr Partizipation. Die ist ja erst einmal etwas Positives. Die Wirtschaft stellt ihr Interesse dar und sich damit auch zur Disposition. Das ist ein neues Feld für deutsche Verhältnisse. Und dieses Feld will noch beschrieben werden. Das ist bei uns noch unzureichend beschrieben und geregelt. Leif: Herr Theihs, wie wird bei Ihnen in der chemischen Industrie intern diskutiert? Sie haben mächtige Firmen, die sie dort repräsentieren. Wie arbeiten Sie, wie denken Sie, wie müssen Sie sich aufstellen?

**Theihs:** Im Verband der Chemischen Industrie müssen wir uns natürlich erst mal so aufstellen, dass wir die Interessen unserer Firmen gerecht werden. Dazu muss man wissen, dass es 1600 Unternehmen sind, die bei uns Mitglied sind. Zwischen denen eine Interessenbalance zu finden, ist manchmal gar nicht so leicht. Wichtig ist, dass auch in den internen Diskussionen gesellschaftliche Ziele im Vordergrund stehen. Denn uns ist natürlich klar, dass unsere Arbeit nur dann erfolgreich sein kann, wenn wir auch gesellschaftliche Werte adressieren, die wir selber haben, aber die wir natürlich auch als Argumente in der Diskussion einsetzen müssen.

**Leif:** *Ich wollte eigentlich nur wissen – wir haben ja sonst keine Gelegenheit, an Ihren Strategietreffen teil zu nehmen – wie Sie argumentieren. Wie diskutieren Manager über diese Frage, die zunehmend auch öffentlichen Diskussionen nicht ausweichen können, was sagen die, wie stellen die sich auf? Vielleicht könnten Sie das doch noch beantworten!*

**Theihs:** Die Manager stellen sich natürlich so auf, dass sie politisches Interesse haben. Sie sind Teil der Gesellschaft und haben gesellschaftliche Werte, aber sie haben auch Interessen ihrer Firmen. Und diese Interessen müssen sie natürlich über den Verband, über ihre Netzwerke, in die Politik einzubringen. Das ist genau das, was auch bei uns in internen Diskussionen abläuft. Man stellt sich so auf, dass man sich innerhalb der gesellschaftlichen Werte bewegt, aber auf der ande-

ren Seite auch seine politischen Interessen ganz klar und präzise formuliert.

**Leif:** *Aber da gibt es nicht so etwas wie eine gesteigerte Nervosität?*

**Theihs:** Also die Nervosität ist immer natürlich von den Themen abhängig. Die ist nicht abhängig von der Lobbyismus-Diskussion, die ich hier eigentlich seit 15 Jahren mehr oder weniger kenne. Die Titel sind anders, aber die Diskussion ist immer relativ ähnlich.

**Leif:** *Alles klar. Herr Hartmann, ist eigentlich im normalen Leben Vorstopper im BND-Ausschuss, aber neuerdings interessiert er sich auch für Lobbyismus. Wie kommt das, dass auch die SPD-Fraktion bei diesem Thema ein bisschen aus dem Dornröschenschlaf erwacht ist?*

**Hartmann:** Ich kann das nur für mich persönlich schildern. Es gab Gesetzgebungsverfahren, die ich begleitet habe und da hat nicht nur die neutrale Ministerialbürokratie mitgeschrieben, sondern da hatten auch andere die Finger drin. Das ließ sich an einzelnen Formulierungen nachweisen oder an der berühmten Tätigkeit Externer im Ministerium.

**Leif:** *Aber wir haben doch auch hier erfahren, dass es sehr viele SPD-Leute gibt, die gerade im Energiebereich eine Doppelrolle spielen. War es nicht so in der Vergangenheit, dass auch die Fraktionsspitze, die jungen quirligen Abgeordneten eher gestoppt hat, wenn sie sagten, man muss Lobbyismus auf die Tagesordnung setzen?*

**Hartmann:** Ich bin ja nicht jung und quirlig, vielleicht wurde ich deshalb nicht gestoppt. Es kann ja andere Motive gegeben haben, mich da mal laufen zu lassen. Ein Motiv war ganz bestimmt, dass die Diskussion da war und nicht mehr aufzuhalten war. Ich habe das, was ich in die Wege geleitet habe, bestimmt über anderthalb Jahre vorbereitet. Dann erschien das berühmte Buch, dann erschien der Rechnungshofbericht. Das hatte ich nicht parallel verfolgt und damit war es erst mal weggeschnappt. Insofern war es meiner Fraktion ganz recht, dass es dann doch jemanden gab, der schon ein paar Ideen entwickelt hatte, damit der Zug nicht einfach an der SPD vorbeirauscht. Aber nicht die Fraktionsspitze ist darüber unglücklich – eher ist der eine oder der andere Minister oder Staatssekretär ein bisschen kritischer. Selbst Kollegen, die sich sehr oralbetont der parlamentarischen Linken in der SPD zugehörig fühlten, sagten zu mir: Mach mal langsam, ich bin ja auch bei diesem und jenem, natürlich nur dem Gemeinwohl verpflichteten Verband ...

**Leif:** *Also gibt es generell von oben so eine Art – go?*

**Hartmann:** Ja, das gibt es. Die größte Hürde in dem Beratungsprozess waren die Hauspolitiker. Denen war gar nicht recht, dass da noch andere rumfummeln, denn die sind ja die Perlen des Parlamentarismus.

**Leif:** *Herr Humborg, Sie können jetzt weiter bei dem Thema mit moderieren. Aus Ihrer Rolle bei Transparency International heraus, sind Sie zufrieden damit wie das Thema in der Öffentlichkeit diskutiert wird?*

**Humborg:** Es ist gut, dass es jetzt eine breitere Debatte gibt. Ich habe das seit 2006 verfolgt, als erst die Monitor-Berichte kamen. Meine Wahrnehmung ist, dass mit dem Bericht des Bundesrechnungshofes im März 2008 jetzt auch wirklich die öffentliche Agenda zu dem Thema bereitet ist. Und ich glaube, das ist wichtig und das ist gut, weil es einfach Handlungsbedarf gibt. Es gibt Handlungsbedarf, was das Thema Transparenz angeht: Lobbyisten-Register, eine Karenzzeitregelung für die so genannten „revolving doors“, also den Drehtüreneffekt, und anderes. Aber es braucht natürlich auch ein paar Regelungen von den Dingen, die nicht gehen. Und dabei darf man eines nicht vergessen: Selbst wenn wir Transparenz haben und wenn man die Missstände, die es möglicherweise an einigen Punkten geben könnte, abstellt, bleibt immer noch übrig, dass man immer im Hinterkopf behalten muss, dass manche Interessen nicht repräsentiert werden.

**Leif:** *Transparency hat so eine Zwitterposition. Sie machen das ganz sanft und ganz weich. Das ist ein bisschen Politik mit Kondom. Es gibt keine harten Äußerungen. Was ist die strategische Linie hinter dieser sanften Politik von Transparency?*

**Humborg:** Also erst mal ist ein Kondom nichts Schlechtes. Wichtig ist, dass es unser strategisches Ziel ist, dass wir Veränderungen erreichen wollen – strukturelle Veränderungen. Wir haben die Erfahrung gemacht - deshalb nennen wir uns auch Koalition gegen Korruption – dass wir die dann erreichen können, wenn wir mit den Personen in Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Politik zusammenarbeiten, die auch etwas verändern wollen.

**Leif:** *Frau Yzer, Sie wissen ja wie Politik funktioniert. Dieses Dokument vom Bundesrechnungshof, Hand aufs Herz, was hat das in der Diskussion bewirkt?*

**Yzer:** Meines Erachtens ist mit diesem Bundesrechnungshofbericht ein weiteres Feld offenkundig geworden, über das diskutiert werden muss. Früher ging es eher um die Frage, wie der Lobbyist im Alltag Einfluss auf Abgeordnete, Behörden, Ministerialbürokratie nimmt. Jetzt ist auf einmal ein neuer Aspekt in die Debatte gelangt. Meines Erachtens völlig zu Recht. Der Bundesrechnungshof hat hier ja auch sehr konkrete Vorschläge entwickelt, wie künftig damit umgegangen werden muss, wenn man einen Austausch zwischen Wirtschaft und Ministerialbürokratie oder auch anderen Institutionen hat. Ich halte diese Vorschläge für vernünftig. Ich halte es nicht für richtig, wenn man nach einem Close-Job-Prinzip sagt, die Ministerialbürokratie darf keinen Dritten in ihre Mauern lassen und umgekehrt. Ich wünsche mir mehr Austausch als es heute der Fall ist. Allerdings nach den klaren Prinzipien, die in einer Richtlinie der Ministerien festgeschrieben werden sollten, und die Gegenstand jeder Personalaustauschvereinbarung ist. Da gehört es natürlich dazu, dass derjenige, der abgeordnet ist, natürlich nicht in einem Feld arbeitet, das von seiner Entsendestelle von besonderem Interesse ist. Ganz bestimmt darf da nicht über Förderprojekte und ähnliches entschieden

werden. Auch glaube ich, dass jeder, der als Abgeordneter hier in einem Ministerium tätig ist, jederzeit über seinen Status informieren muss, wenn er Kontakt zu Dritten hat.

**Leif:** *Das war jetzt die sachliche Version. Wir haben aber bei der Fachtagung gelernt, dass Fakten eigentlich gar nicht so wichtig sind. Es geht ums Story-Telling, die emotionale Seite. Wie würden Sie die emotionale Seite dieser fast 40 Seiten sehen? Was haben die emotional bewirkt bezogen auf das Thema Lobbyismus hier in Deutschland?*

**Yzer:** Noch mal: Ich glaube, es ist einfach ein weiteres Feld aufgezeigt worden, und das löst zunächst einmal Entrüstung aus. Das ist auch für mich ganz nachvollziehbar. Insofern ist die Debatte nochmal angeschoben worden. In der Vergangenheit gab es sicherlich auch schon Austauschverfahren, die sehr klar geregelt wurden zwischen Ministerien und Unternehmen oder Verband, und bei anderen ist es nicht so offenkundig gewesen. Also ich kann nur sagen: Wir haben als Verband auch schon eine Mitarbeiterin in einem Ministerium abgestellt, die hat natürlich nicht zum Thema Pharma gearbeitet, und da gab es klare Regeln zwischen dem Ministerium und dem Verband, was zu erfolgen hatte.

**Leif:** *Herr Adamek, Sie neigen ja nicht zum Überschwang, aber was haben Sie gestern für ein Gefühl gehabt, als die Ergebnisse dem Innenministerium präsentiert wurden. Was war Ihr Eindruck am Ende, wenn Sie das mal nüchtern bilanzieren?*

**Adamek:** Nüchtern war ich zufrieden – als Journalist, der zu denjenigen gehört, die das mit angestoßen haben. Wir haben etwas erreicht. Er sagt ja, dass nach der Berichterstattung niemand mehr sich so richtig traut, in dieses Feld vorzustoßen, weil man möglicherweise eine schlechte Story erntet. Insofern war ich innerlich sehr zufrieden damit, dass die sich auf dem Rückzug befinden, weil ich nach wie vor der Meinung bin, dass auch die Kriterien, die jetzt die Fraktionen der Koalition aufstellen, alte Hüte sind. Sie sagen eigentlich im Detail für den Mitarbeiter selbst nichts Neues. Weil alle die, die extern drin saßen, bereits Verträge unterschreiben mussten. Das erneut zu fordern, halte ich für gegenstandslos. Ich bin der Meinung: Die müssen raus aus dem Ministerium. So wie es sich gestern anhörte, sind sie auch alle insgesamt auf dem Rückzug.

**Leif:** *Herr Hogrefe, Sie haben ja einen eigenen Stil, was die Transparenz angeht. War der Bericht des Bundeshofes in Ihrem Sinne?*

**Hogrefe:** Also wir waren nicht an diesem Austausch beteiligt, insofern kann ich darüber relativ nüchtern drüber reden. Noch einmal zur Erinnerung: Dass es überhaupt zu diesem Austausch gekommen ist, war von Seiten der Regierung – und zwar von der Rot-Grünen-Regierung – angestoßen worden. Ich schlage immer eine Bresche für den Lobbyismus und sage: Das ist eine Einladung des Staates,



einer Regierung, die sich besonders modern geben wollte, an die Wirtschaft gewesen. Das gilt auch für fast alle Bereiche.

Also insofern sind wir tatsächlich in den allermeisten Fällen unserer Intervention in wirtschafts- oder energiepolitische Gespräche eingeladen. Wir werden gefragt und um Dienstleistungen gebeten, so ist es auch in diesem Fall gewesen. Andererseits befürworte ich das auch, was damals passiert ist. Ein paar Gründe leuchten mir durchaus ein, warum die Regierung darauf gekommen ist, das genau so zu wollen. Vor allem im Auswärtigen Amt habe ich das damals ganz gut beobachten können. Es gab ein immenses Leck an Know-How, was Wirtschaftsdinge angeht. Die Beamte, die eine völlig andere Ausbildung haben, sind nicht in der Lage, den Anforderung die von dritter Seite an die Vertretung der Bundesrepublik Deutschland kamen, auch nur annähernd gerecht zu werden. Deswegen ist es von Seiten des Ministeriums zu Anfragen bei Unternehmen gekommen, ob man nicht mit Know-How behilflich sein könnte, und dieser Anfrage ist man nachgekommen. Um das auch gleich zu sagen, ich finde es richtig, dass der Rechnungshof darauf hingewiesen hat, dass es unmöglich ist, solche Unternehmensvertreter an Gesetzgebungsvorhaben mitstricken zu lassen, dass sie im Namen der Ministerien auftreten und dass sie nach außen nicht erkennbar werden. Das darf nicht sein.

**Adamek:** Sie, Herr Hogrefe, ich hab mir das aufgeschrieben, haben von gesellschaftlichen Werten gesprochen, von dem Allgemeinwohl, das Sie vertreten. Wir haben bei dem Buch mit einem Lobbyistenvertreter gesprochen und sehr lange mit ihm Interviews geführt. Der sagt nämlich ganz einfach: Ich bin Lobbyist, ich bin den Shareholdervalue-Interessen meines Konzerns verpflichtet, punktum. Mit Gemeinwohl hat das nichts zu tun. Deswegen wunder ich mich ein bisschen, was jetzt hier zu hören ist. Sie als Vertreter von Konzernen wirken auf einmal gemeinwohlorientiert in die Gesellschaft? Das ist für mich eine verkehrte Welt. Was soll denn dahinter stehen? Sie haben doch mit Gemeinwohl nichts zu tun. Es sei denn, Ihre Wirtschaftsinteressen fließen ein ins Gemeinwohl, wie auch andere Interessen der Gesellschaft einfließen. Dahinter steckt auch die Frage, wie weit lässt sich der Staat so weit runterfahren, dass er erpressbar ist und dann auf die nicht am Gemeinwohl orientierten Expertisen aus der Wirtschaft angewiesen ist.

**Theihs:** In jedem Bereich gibt es schwarze Schafe, da gibt es überhaupt nichts dagegen zu sagen, das muss man beseitigen, das ist ganz klar. Aber generell Wirtschaftsunternehmen wirtschaftliche Werte und das Streben nach Gemeinwohl abzusprechen, das ist nicht akzeptabel.

**Leif:** *Frau Yzer, wie sehen Sie das?*

**Yzer:** Natürlich vertrete ich klar die Interessen einer Branche, und daraus sollte man auch gar kein Hehl machen. Die Branche hat Anforderungen an diesen Standort. Ich habe mich immer so verstanden, dass wir als Interessensvertreter,

eine spezifische Expertise vorhalten. Denn klar ist nun einmal – Herr Leif, Sie haben vorhin von den Strategie-Diskussionen im Management gesprochen – wie man politisch richtig herangeht. Die Unternehmen sind in weiten Teilen erstaunlich politikfern, wenn nicht unpolitisch, und da kommt dann oftmals die Rolle des Interessensvertreters zum Tragen. Wir sind durch unser Tagesgeschäft daran gewöhnt, die politische Agenda im Blick zu halten und auch ein Gespür dafür zu entwickeln, was politisch machbar ist. Die Frage gesellschaftlich akzeptiert oder nicht akzeptiert, ist eine Frage, die wir als Interessensvertreter in die Debatte einbringen müssen, und die sicherlich nicht die prioritäre Frage in den Unternehmen ist. Insofern würde ich Herrn Theihs gar nicht widersprechen wollen. Wir nehmen auch eine gesellschaftspolitische Aufgabe wahr, sicherlich auch daraus resultierend, dass wir Unternehmen bestmöglich beraten wollen. Aber das bringt es auch mit sich, dass wir ein Stück sozialpolitische Mitverantwortung übernehmen.

**Leif:** *Ich würde sagen, dass wir die vier bis fünf wesentlichen Reformschritte nochmal diskutieren, ehe wir dann auch Plenumsfragen miteinbeziehen. Herr Hogrefe plädiert hier auch als einer der wenigen in der Lobbyzene für einen klaren Kodex, der der Branche Richtlinien gibt. Aber viele Lobbyisten finden das wahnsinnig, die sind fundamental gegen Ihre Position. Haben Sie diesen Widerstand schon gespürt?*

**Hogrefe:** Ja natürlich. Ich bin auch gefragt worden, ob ich wahnsinnig sei, zu so einer Veranstaltung zu gehen, in der mit einem solchem Bild geworben wird. Wo zwei Herrschaften offenbar in einem Privatflieger sitzen, irgendwelchen dunklen Geschäften nachgehen und in der Unterzeile dieser Konferenz auch noch steht: Schattenmanagement. Das ist nun wirklich, lieber Thomas Leif, ein Zerrbild dessen, was in der Realität stattfindet. Wenn der hier sitzen würde, zum Beispiel Rainer Bake, der ehemalige Staatssekretär im Umweltministerium und jetziger Geschäftsführer der Deutschen Umwelthilfe, und da Gerd Rosenkranz, mein ehemaliger Kollege vom Spiegel, dann würde das genauso passen.

**Leif:** *Aber das sind ja zwei anonyme Menschen. Herrn Rosenkranz kennt keiner. Wir müssen ja etwas visualisieren, was die Leute interessieren könnte.*

**Hogrefe:** Was wir machen, findet statt, es ist Realität, es ist auch nicht illegitim, wir gehen einem Verfassungsauftrag nach als Lobbyisten! Wir haben ein Partikularinteresse! Wir sind an der Meinungsbildung der Bevölkerung genauso beteiligt wie Journalisten, wie Politiker und andere! Wir haben einen Verfassungsauftrag! Wir gehen ja nicht nur dem Shareholdervalue nach, sondern wenn wir unsere Aufgabe als Unternehmer und Unternehmensvertreter richtig verstehen, haben wir auch ein Interesse an einer gesellschaftlichen Diskussion. Um das kurz aufzugreifen, was Herr Hartmann gesagt hat: Wenn ich Sie richtig verstanden habe, sind Sie von Ihren linken Kollegen in der Fraktion darum gebeten worden, Ihrem eigentlichen

Interesse nicht weiter nachzugehen. Ich hab das mal aufgelistet: Es ist unfassbar, wie viele Funktionäre von Umweltverbänden in parlamentarischen Beiräten aktiv sind, die also direkt Einfluss nehmen in ihrer Funktion als Parlamentarier offene Gesetzgebung. Das Erneuerbare Energie-Gesetz beispielsweise, wo Milliarden bewegt werden, ist wesentlich mitdefiniert worden von Menschen, die in den parlamentarischen Beiräten von Euro Solar und anderen Organisationen stehen. Wenn ich den Hermann Scheer darüber rede, dass es eigentlich kein Unterschied zwischen ihm und mir gibt, dann sagt er: Hogrefe, der Unterschied zwischen Dir und mir ist, ich als Hermann Scheer und alternativer Nobelpreisträger agiere im Gemeinwohlinteresse, und Du agierst im Partikularinteresse Deines Unternehmens. Das halte ich für eine moralische Bewertung, aber doch nicht für eine reale Bewertung. Wer sagt denn, dass sein Interesse Euro Solar ein Gemeinwohlinteresse ist, während mein Interesse, das eines Unternehmens mit 20 000 Mitarbeitern, nicht Gemeinwohlinteresse ist? Nur, um das noch einmal ganz klar zu sagen: Hinter den Erneuerbaren Energien verbirgt sich, wie bei uns, eine große Industrie. Unter den ersten 20 privaten Vermögensmilliardären sind zwei Männer, die ihr Geld mit der Herstellung erneuerbaren Energien verdient haben. Private Vermögensmilliardäre! Das ist ein völlig identisches Interesse von Unternehmen unterschiedlicher Provinienz, und diese Leute gehören mit in das Lobby-Spektrum, so wie wir auch.

**Leif:** *Das Argument ist vorgetragen, wird auch reserviert für die Schlussdiskussion, aber wir müssen jetzt nach Salomitaktik abarbeiten, was die einzelnen Reformschritte sind. Können Sie uns das ganz knapp erklären?*

**Hogrefe:** Sie haben mit Lobbyisten bei der Recherche zu Ihrem Buch gesprochen. Und Sie haben sicherlich auch andere kennen gelernt. Der hier nicht unbekannte Klaus Kocks hat mich mal für völlig bescheuert erklärt, weil ich mich öffentlich dazu bekenne, Lobbyist zu sein. Das widerspricht ja grundsätzlich dem Selbstverständnis eines Lobbyisten. Ich sage: Nein, nein, ganz im Gegenteil! Jemand der ein Unternehmensinteresse vertritt, hat erstmal ein legitimes Anrecht, dies zu tun und er kann nur dann wirksam agieren, wenn er aus seinem Interesse keinen Hehl macht und so agiert, dass er drei Prinzipien nachkommt. Integrität, Transparenz, Akzeptanz. Er muss seine Ziele vorführen, er muss sie klipp und klar benennen. Er muss so agieren, dass auch nicht der Hauch eines Zweifels aufkommen kann.

**Leif:** *Wenn Sie es übersetzen einfach in Ihren Worten, wo liegt die Brisanz, dass Lobbyisten so eine große Scheu haben, so einen Kodex zu veröffentlichen?*

**Yzer:** Herr Leif, ich kann Ihnen das nicht erklären. Wie Sie wissen, spreche ich mich seit geraumer Zeit für ein solchen Kodex aus und wüsste auch nicht, was dagegen spricht. Ich glaube, dass die Mehrzahl der Lobbyisten eine ordentliche Interessenvertretung macht. Es gibt schwarze Schafe, die sind aufzudecken – und ein Kodex, sowie verpflichtende Register oder legislative Fußspur, wie wir es jetzt

in Europa haben, das alles sind Instrumente, um die Spreu vom Weizen zu trennen.

**Leif:** *Herr Theihs, ganz kurz Ihre Position, können Sie diese vielen Kritiker verstehen?*

**Theihs:** Nein, da ist überhaupt nichts dagegen zu sagen, dass man einen solchen Kodex macht, so wie er im Europäischen Parlament jetzt eingeführt ist. Da kann man natürlich diskutieren, was Sinnvollerweise in einem solchen Kodex drin steht. Ich habe von meinen Kollegen in Brüssel die Erfahrung mitgenommen, dass lange diskutiert wurde, ob man so ein Budget zum Beispiel für Lobbyaktivitäten angibt. Und dann gab es bei uns intern auch die Diskussion, was wir jetzt überhaupt angeben, damit das auch die Allgemeinheit für die Öffentlichkeit eine sinnvolle Größe ist. Man kann ja alles angeben – von der Besetzung des Brüsseler Büros bis hin zu den Kollegen, die von Frankfurt oder Berlin nach Brüssel reisen und dort Lobbyarbeit machen – oder die er 1600 Mitglieder. Da kommen Sie auf Größenordnungen zwischen ein paar Tausendern und einigen Milliarden, die Sie angeben können. Damit kann man rein gar nichts anfangen.

**Leif:** *Das zweite Stichwort haben Sie schon genannt: legislative Fußspuren. Im Grunde gehen Sie damit weiter in Ihrer eigenen Forderung als Transparency International. Das ist doch schon ein Weg. Das sind Spuren, an denen man erkennen kann, wer an welchen Gesetzestexten mit formuliert hat.*

**Yzer:** Für mich ist entscheidend, dass die Transparenz wirklich über den gesamten Prozess gilt. Und wenn Stellungnahmen eingeflochten sind, wenn Konsultationsverfahren stattgefunden haben, dann spricht es doch überhaupt nicht dagegen, Ross und Reiter zu nennen, wer bestimmte Formulierungen eingebracht hat. Herr Hartmann sagte vorhin einmal, er habe gemerkt, dass eine Formulierung in einem Gesetz offensichtlich einen Urheber außerhalb des Deutschen Bundestages hatte. Dagegen spricht im Grunde nichts, es muss nur von vornherein klar sein, dass hier ein Interesse artikuliert wurde, und dieses Interesse dann auch aufgenommen wurde vom jeweiligen Berichterstatter.

**Leif:** *Der Apothekerverband hatte damals auch nichts dagegen.*

**Yzer:** Wir machen doch letztendlich als Interessensvertreter keine Politik, sondern Politikberatung. Wir geben Daten, Fakten, Analysen an die Politiker, die die Entscheider sind. Und dann liegt es natürlich auch in der Verantwortung des einzelnen Abgeordneten abzuwägen, Balance zu finden zwischen unterschiedlichen Interessen. Wenn sich ein Abgeordneter dafür entscheidet, den Weg einer Institution klar mitzugehen, dann ist das sicher nicht der Regelfall, aber dann müsste das benannt werden, und dann ist das in Ordnung. Denn dann hat er sich eine Position zu eigen gemacht, dann ist nicht die Position des Verbandes oder des Unternehmens XY ins Gesetz eingeflossen, sondern dann hat der Abgeordnete die Position übernommen und offensichtlich zur Mehrheit in seiner Fraktion oder

in der jeweiligen Regierung geführt.

**Leif:** *Herr Hartmann, Sie als Bürgervertreter und Aktenliebhaber, ganz ehrlich, würde das was bringen, wenn wir solche legislativen Fußspuren hätten? Wäre das nützlich oder machen wir uns dann auch wieder was vor – so wie mit dem Lobbyregister?*

**Hartmann:** Nein, ich bin dafür, so etwas ein zu führen. Es reicht nicht aus – und generell müssen wir uns über eines klar sein: In einer Welt voller Menschen, die immer intensional handeln, werden Sie es nie ausschließen können, dass Einfluss genommen wird. Das gehört sogar dazu. Und am Schluss gehört es auch zu einem funktionierenden Staat und einer funktionierenden Demokratie. Die Fragen sind, wer nimmt Einfluss, ist dieser Einfluss gerechtfertigt und wie wird Einfluss genommen. Und da wären solche Fußspuren schon hilfreich. Weil der Punkt ja nicht der ist, ob man sich aus Überzeugung eine Position zu eigen macht, oder ob klammheimlich als Mogelpackung bestimmte Formulierung ins Gesetz hineingekommen sind. Und es hat auch etwas mit parlamentarischem Selbstverständnis und Selbstbewusstsein zu tun, ob ich jetzt einfach schlucke, was mir die Freunde des Verbandes A oder der Firma Y auf den Tisch legen – und das sogar als Verhandlungsmasse einbringe. Für mich ist das Fatalste als Parlamentarier, wenn ich merke, dass hinter einer Formulierung die vermeintlich von einer neutralen Verwaltung, von einer Bundesoberbehörde oder sogar von einem Ministerium stammt, tatsächlich beispielsweise der Apothekerverband steckt, der ja immer so agiert, als würden die notleidenden, hungernden Apotheker morgen eine Demonstration unter dem Brandenburger Tor machen müssen, um überhaupt noch gehört zu werden.

**Leif:** *Herr Homburg, können Sie uns erklären, warum ein Lobbyregister am Ende nichts bringt und eine Illusion darstellt?*

**Homburg:** Ich würde es nicht so krass formulieren. Ich glaube, ein Lobbyregister bringt durchaus was, weil transparent wird, wie viel finanzielle Mittel bestimmte Organisationen zur Verfügung haben, um Einfluss zu nehmen. Das ist wichtig in der Beurteilung der Schlagkraft der Argumente, aber es hilft natürlich nicht. Das Register müsste an einen Verhaltenskodex geknüpft sein. Und dann ist ganz wichtig, was im Kodex drin steht. Deswegen hilft es nicht, wenn einige sagen, es ist schön dass wir einen Kodex haben. Das richtig Spannende wird ja, was da rein kommt. Und da würde ich einen Bereich nennen, den haben wir in dieser Tagung nur sehr wenig angesprochen: Wir haben viel über die Informationsaustausch, die Wissenschaft, die Medien gesprochen. Aber was ist eigentlich mit den Veranstaltungen? Wattenfall hat im vergangenen Jahr zu einer Oper Politiker und Medienvertreter eingeladen – übrigens auch sehr viele Chefredakteure, die sich das umsonst angucken konnten. Und da ist natürlich die Frage: Ist so etwas in Zukunft dann noch zulässig oder nicht? Ich will nur sagen, wenn man den diskutiert und ins Detail geht, dann werden nämlich erst die tatsächlichen Probleme offensichtlich. Und:

Was ist das denn für ein Staat, der noch nicht einmal mehr genug Ressourcen hat, um die grundsätzliche Regulierung klar zu stellen? Das kann doch nicht wahr sein. Und wenn der Staat dann Sachverstand braucht, weil er ihn nicht permanent vorhält, dann muss er ihn sich einkaufen – in einem klaren Auftraggeber- Auftragnehmer -Verhältnis, genauso wie das in anderen Bereichen auch der Fall ist. Ich finde es sehr vernünftig, wenn wir endlich eine Übersicht haben, die zeigt, wer wo sitzt – dann können wir mal zählen, wer wohin gehört. Da bin ich mal gespannt, was am Ende für Zahlen herauskommen.

**Leif:** *Diese Information ist zu wenig. Frau Yzer.*

**Yzer:** Also ich würde nicht unterschätzen, was ein solches Register bewirken kann. Natürlich mit Pflichtangaben, wie es jetzt auch an der Europäischen Union vorgesehen ist. Und deshalb wollte ich dafür nochmal plädieren, wohlwissend, dass im Vorfeld das kritisch gesehen wurde. Mein Eindruck ist, dass vieles, was an Fehlverhalten auch zu Recht angeprangert wird, nicht aus dem Kreis derjenigen stammt, die registriert sind. Warum soll nicht jeder sagen, hier ist mein Ziel, das ist mein Auftraggeber und auch mein Finanzier? Es würde schon mehr Bewegung in die politische Debatte bringen. Zum einen ist es sicherlich so, dass ein deutscher Abgeordneter sicherlich sehr schlecht personell ausgestattet ist. Ein amerikanischer Congressman ist in der Lage, selbst Gesetze zu machen, was ein deutscher Abgeordneter mit seiner Personalausstattung überhaupt nicht kann. Das hat immer schon Probleme in der Abgrenzung Legislative-Exekutive mit sich gebracht, und ist natürlich auch im Verhältnis zum Lobbyisten durchaus ein kritischer Punkt. Allerdings muss man auf der anderen Seite sagen: Wenn ein normaler Abgeordneter einen Wahlkreis, für 100 000 Bürger vertritt, dann ist da natürlich eine solche Vielfalt von Interessen, dass man schlechterdings nicht von einem Abgeordneten verlangen kann, in jedem Fachgebiet Spezialwissen vorzuhalten. Und dann finde ich es völlig legitim, dass er die Betroffenen auffordert, ihr Anliegen zu begründen. Das Argument aufzunehmen und in die eigene Meinungsbildung einfließen zu lassen, ist etwas ganz anderes, als eins zu eins Vorschläge in Gesetze zu übersetzen.

**Leif:** *Herr Hogrefe, Lobbyregister, wie ist Ihre Position – ist das mehr als weiße Salbe?*

**Hogrefe:** Ich halte ein Lobbyregister für zwingend, damit die Zusammenarbeit zwischen den Politikern, der Verwaltung in den Ministerien und der Wirtschaft endlich aus einem Dunstkreis herauskommt, der allen Beteiligten nicht gut tut. Die tägliche Kooperation ist Realität, Herr Leif, um das noch mal zu sagen. In 90 Prozent der Fälle gehe ich nicht auf ministerielle oder Politiker zu, sondern ich werde gefragt. Es wird immer so getan, als ob in der Politik die reine Vernunft herrscht und sozusagen der klare, reine Gedanke beim Parlamentarier im Kopf zu Hause ist – während die Wirtschaft ihr Partikularinteresse anbringt und nur

darauf anlegt, das reine Gewissen zu verderben. Jeder Parlamentarier ist auch Lobbyist für sein eigenes Interesse. Er hat einen Wahlkreis, er vertritt ein Land, er vertritt eine Partei, er ist möglicherweise Mitglied einer Gewerkschaft. Hier geht es aber um eine vernünftige Diskussion. Und dieses Spielfeld muss beschrieben werden und dazu finde ich Lobbyregister sinnvoll.

**Leif:** *Wir kommen zur letzten Salamischeibe. Das richtet sich an den Abgeordneten. Der muss uns mal eine ehrliche Antwort geben. Herr Sarrazin hat uns gestern Abend den letzten Rest an Illusion geraubt, weil er am Beispiel der Deutschen Bahn AG sehr anschaulich beschrieben hat, wie Abgeordnete unter Lobbydruck umfallen. Sagen Sie ganz ehrlich, wie respektvoll betrachten Abgeordnete die Top-Lobbyisten, die in der Regel mehr verdienen, sehr reputierlich sind, wenn Sie mit Ihnen in Kontakt treten? Ist das so, dass Sie sich in den Staub werfen und unterwürfig mit den Lobbyisten umgehen. Ist das Ihr Eindruck?*

**Hartmann:** Ich schätze Herrn Sarrazin, aber ich bezweifle seine Expertise bei dem Thema. Er war selbst nie Abgeordneter, sondern hat immer aus den Höhen der Ministerien auf die Abgeordnetenbänke geblickt. Natürlich geht man ernsthaft mit den Menschen um, die auf einen zugehen. Das können Firmenvertreter sein, das kann eine Bürgerinitiative sein. Das Wesentliche ist, dass man das entsprechend filtert und entscheidet. Die Grundausrichtung, die Verpflichtungen eines Abgeordneten sind die Richtlinien des Grundgesetzes und das Gesamtstaatswohl zu verfolgen. Ich glaube, es gibt wenig Tätigkeiten, die so transparent und öffentlich sind, wie die des Abgeordneten. Wenn aber Ergebnis unserer Diskussion sein sollte, und das deutet sich ja in verschiedenen Beispielen und Beiträgen an, dass wir eine Stärkung des Parlamentarismus brauchen, bin ich sofort dabei.

**Leif:** *Versuchen Sie mal, sich der Frage zu nähern. Fühlen Sie sich nicht psychologisch aufgewertet, wenn Sie mit wichtigen Leuten aus dem Lobbybereich reden? Ist es nicht so ein Effekt, der ganz normal ist? Auch ein Abgeordneter kämpft um Anerkennung in der Fraktion. Muss sich hinten anstellen. Und wenn dann relevante Leute mit ihren Argumenten und Expertisen kommen – schaut man dann nicht sehr gebannt darauf?*

**Hartmann:** Also es nivelliert sich auch da vieles. Wenn ich es jetzt ganz direkt, unmittelbar und plastisch beantworten soll: Das erste viertel Jahr als Abgeordneter des höchsten deutschen Parlaments ist es natürlich spannend ins Adlon eingeladen zu werden oder zu jedem parlamentarischen Abend zu gehen. Aber nach einem viertel Jahr tut das nicht nur der Konfektionsgröße nicht mehr gut, sondern man weiß ja dann, dass man wichtig ist und angenommen ist und angekommen ist. Ich erlebe das in meinem eigenen Alltag und im Alltag von Kolleginnen und Kollegen nicht so, dass wir unter den Teppich kriechen, nur weil jemand einen maßgeschneiderten Anzug und wir einen von C&A anhaben.

**Leif:** *Ich mach einen Vorschlag zur Güte, mit den Fragen komme ich nicht weiter. Sie lassen einfach Herrn Binding von der SPD-Fraktion im Parlament reden. Es wird unterhaltsam sein und lehrreich. Das haben wir ja jetzt bewiesen. Jetzt öffnen wir für Rückfragen, für Ergänzungen, wenn Sie mögen, aber in der gewohnter präzisen Kürze, an die sich alle halten. Dankeschön.*

**Ralf Garmatter:** An Herrn Hogrefe. Ich bin Ralf Garmatter ein freier Journalist aus Baden-Württemberg. Was qualifiziert denn den Rechtsanwalt und Exstaatssekretär Rezzo Schlauch für den Beirat der ENBW und wie nutzt so ein Unternehmen so etwas nach innen, wie nach außen, was hat er für konkrete Aufgaben, was soll er bei den grün- orientierten Menschen in Bezug der ENBW bewirken, oder ist er nur ein grünes Feigenblatt der ENBW?

**Leif:** *Das lässt sich ganz einfach beantworten, bitte die vierte Frage.*

**Frage:** *Ich lehre an einer Hochschule unter anderem Verfassungsrecht und ich habe eine Bemerkung für Herrn Hogrefe. Die eine: Sie sprechen von Eingriffen ins Eigentum. Kurzer Vorschlag: Es gibt so etwas wie Sozialbindung, denn der Gebrauch des Eigentums soll laut Grundgesetz auch dem Wohl der Allgemeinheit dienen.*

**Leif:** *Herr Hogrefe, Sie sind angesprochen, vielleicht machen Sie das ganz kurz.*

**Hogrefe:** Zunächst zu meinem Freund Rezzo, den ich gebeten habe in unseren Beirat einzutreten. Es gibt da einen Beirat in unserem Unternehmen, der ist namentlich bekannt, den können Sie in unseren Publikationen finden. Darin befinden sich hoch gelobte Herrschaften der Gesellschaft. Ehemalige Unternehmer, Landräte, Wissenschaftler, Nobelpreisträger. Dieser Beirat kommt alle drei Monate zusammen, in aller Regel in Karlsruhe, und berät den Vorstand. Da gibt es Vorträge, auch aus den Reihen der Beiräte heraus – und es ist das große Vergnügen und das große Privileg des Vorstandes oder der Mitarbeiter unseren Unternehmens auf einzelne dieser Beiräte zuzugehen und diese zu speziellen Dingen zu befragen. Er ist für das Spektrum erneuerbarer Energien bei uns und seine Expertise ist außerordentlich hilfreich und wird sie auch hoffentlich weiter sein. Zur zweiten Fragen – Eingriff ins Eigentum, da haben Sie Recht: Eigentum verpflichtet, aber es gibt auch einen grundgesetzlichen Anspruch darauf, dass Eigentum geschützt ist. Beispielsweise die Stromnetze. Die Netze. Über die Enteignung diesen privaten Eigentums an den Transportnetzen in der Energie für Strom und für Gas wird viel diskutiert. Das ist ein gravierender eigentumsrechtlicher Vorgang. Und der will wohl erwogen sein. Da gibt es sehr unterschiedliche Auffassungen, und es ist eine sehr, sehr spannende Debatte. Aber ein Unternehmen hat das Recht, darauf zu bestehen, dass sein Eigentum geschützt wird. Wir leben in einem Rechtsstaat, und diesen Anspruch kann man gegebenenfalls auch einklagen.



*Leif: Ich glaube sowohl die Fragen, wie auch die Antworten wurden verstanden. Frau Yzer, könnten Sie vielleicht diese spezifische Frage noch mal beantworten, was jetzt die Einzelmitglieder in Ihrem Verband angeht und auch die Rolle der Verbindlichkeit des Kodexes?*

**Yzer:** Das Lobbyregister ist bislang nicht verpflichtend, deshalb ist ja meine Forderung, es verpflichtend zu machen – auch in Europa und in Deutschland. Wir als Verband haben uns beim Präsidenten des Bundestage und im Europäischen Register gelistet, weil ich es für richtig halte. Der nächste Schritt müsste dann die Verpflichtung sein. Im Lobbyismus gibt es auch Fehlverhalten. Mein Anliegen ist ja nur, dass wir alles tun, um Fehlverhalten in diesem Feld aufzudecken und abzustellen. Aber wir dürfen nicht aus dem Fehlverhalten auf eine Krankheit des Lobbyismus schließen. Es gibt Einzelfälle. Sie sprechen ein Zusammenwirken mit Patientenorganisationen mit Ärzteschaft an. Hier haben wir inzwischen als Verband klare Regelungen geschaffen. Es gibt Kodizes, sowohl für die Zusammenarbeit mit Ärzteschaft, wie auch für die Zusammenarbeit der Patientenorganisation. Das sind Kodizes, die nicht nur als zahnlose Tiger im Raum stehen, sondern sanktionsbewährt sind. Und gerade die aktuelle Lobbyismus-Debatte ist ein Punkt gewesen, bei dem wir als Verband nochmal voran gegangen sind und auch die Unternehmen darauf aufmerksam gemacht haben, dass letztendlich die Verpflichtung zu Transparenz und Verfolgbarkeit einzelner Maßnahmen nicht nur für uns als Institution, sondern auch für die Mitglieder in Ihren vielfältigen Aktivitäten gelten.

*Leif: Gibt es weitere Fragen? Albrecht Ude, bitte.*

**Ude:** Ich habe heute unglaublich viel gelernt – die Betonung liegt auf unglaublich. Von gesellschaftlichen Werten, die die Unternehmen vertreten. Man achte auf diese Sprache von Verfassungsrang, das wurde schon erwähnt. In diesem Zusammenhang haben Sie, Herr Hogrefe, die Mitarbeiterzahl erwähnt, nicht die Zahl Ihrer Aktionäre. Offen gesagt, so eine Argumentation erinnert mich eher an feudalistische Strukturen als an demokratische. Ich bitte da um etwas Präzisierung von Ihrer Seite. Sie rechtfertigen ein Recht auf Teilnahme an der Willensbildung der ENBW mit der Zahl Ihrer Mitarbeiter. In meinen Ohren hört sich das so an, als ob Ihre Mitarbeiter darauf angewiesen sind, dass Sie als Unternehmen deren Interessen vertreten. Das kann doch wohl nicht sein.

*Frage: Ich koordiniere die Anwaltschaft von Ärzte ohne Grenzen in Deutschland. Es ist eine Frage / Kommentar gemischt. Herr Hogrefe, Sie haben die verschiedenen Interessenvertretungen alle gleich gesetzt. Die Parlamentarier, Sie oder auch gemeinnützige Organisationen. Und ich sehe deutliche Unterschiede. Es gibt einerseits das Interesse, das ein Abgeordneter hat, aufgrund der Verfassung. Natürlich vertreten Abgeordnete nicht nur das Allgemeinwohl, sie haben den Auftrag, insbesondere ihre Wähler zu vertreten. Dafür haben sie auch ihre Legi-*

*timation. Wenn sich ein Entwicklungspolitiker in den Beiräten für entwicklungsgerichtete Organisationen einsetzt, ist das ein direkter Wählerauftrag. Und es gibt Organisationen, die sich dem Gemeinwohl verschreiben. Auch dafür gibt es Rechte. Mein Verband gilt als gemeinnützig anerkannt. Wir vertreten die Interessen beispielsweise der HIV- und Tuberkulosekranken der Welt. Und es gibt Firmen, die sich für das private, finanzielle Monetäre ihrer Eigentümer einsetzen. Das sind drei sehr unterschiedliche Bereiche, die man auch durchaus unterschiedlich bewerten und regeln kann.*

**Leif:** *Herr Hogrefe, Sie haben sich vorher sehr zurückhaltend geäußert. Vielleicht könnten Sie das noch mal ...*

**Hogrefe:** Alles drei sehr spannende und interessante Fragen, und ich wünschte, wir hätten etwas mehr Zeit zu diskutieren. Ich glaube, dass wir in der Tat dabei sind, solche Worte wie Gemeinwohlinteresse neu zu definieren. Ich habe vorhin mit Erstaunen festgestellt, dass Sie einen Unterschied zwischen Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft machen. Ich sehe ein Unternehmen als Mitglied, als Bürger einer Zivilgesellschaft unter den Aspekten von gesellschaftlicher Verantwortung. Die Legitimation unseres Interesses sozusagen ergibt sich auch aus dem Umstand, dass wir immerhin 20.000 Arbeitsplätze vertreten mit all den menschlichen und persönlichen Geschichten, die sich hinter dieser Zahl verbergen. Daraus ergibt sich eine ganz eigene Dynamik. Natürlich ist eine Größenordnung von 20.000 eine signifikante Größe. In meinem besonderen Fall bei der Energie spielt noch eine andere Komponente mit hinein: Die Energieversorgung wird als ein Element der Daseinsvorsorge begriffen. Ohne Energie funktioniert hier überhaupt nichts. Und alle haben ein Interesse daran, sicher zu stellen, dass da ordentlich agiert wird. Dass der Strom bezahlbar ist und bleibt, dass der so produziert wird, dass er nicht die Umwelt ruiniert und dass eine Technikentwicklung stattfindet, die in die Zukunft reicht. Das alles sind legitime Ansprüche an ein Unternehmen. Und dementsprechend stehen wir in einer gesellschaftlichen Verantwortung und wir müssen ihr nachkommen. Wir als die ENBW haben die Aufgabe verstanden und begriffen. Integrität, Transparenz, Akzeptanz – in dieser Kette müssen wir uns als Unternehmen der gesellschaftlichen Verantwortung stellen. Ich denke, wir machen das gut.

**Leif:** *Kurz noch Herr Homburg dazu.*

**Homburg:** Ich muss sagen, ich hab schon immer ein bisschen Probleme mit diesem Begriff Corporate Citizenship. Das fängt schon damit an, dass wir nach dem Aktienrecht man eigentlich sowieso nur das machen kann, was dem Wohl des Unternehmens dient – und eben nicht, was dem Wohl der Allgemeinheit dient. Es gibt ein viel interessantere Wege als diese Freiwilligkeit. Es geht auch darum, Rechenschaft abzulegen, und wenn Unternehmen dagegen verstoßen, kann es einen Diskurs darüber geben. Außerdem habe ich den Eindruck, dass die Bevöl-

kerung nicht mehr versteht, was in dieser Käseglocke in Berlin zwischen diesen hochspezialisierten Akteuren stattfindet. Das versteht sie nicht und gibt dem den Begriff Lobbyismus. Und da gibt es immer wieder Berichte, bei denen man das Gefühl hat: Das ist hier nicht richtig gelaufen. Dann tropft da immer wieder ein weiterer Tropfen in dieses Fass Lobbyismus. Man muss sehr vorsichtig sein, dass dieses Fass nicht irgendwann überläuft. Und das kann man nur dadurch erreichen, dass man versucht, alles transparenter zu machen, zu erklären und Missstände abzustellen.

**Leif:** *Frau Yzer, noch zu der Frage des Kollegen.*

**Yzer:** Die Diskussion hier im Raum zeigt ja, dass nicht nur hier oben, sondern auch im Saal eine ganze Reihe von Lobbyisten sitzen. Ich tue mich nur schwer damit, wenn man zwischen gutem und schlechtem Lobbyismus unterscheiden will – und zwar nicht in der Form, ob legitime oder nicht legitime Mittel eingesetzt werden, sondern nach dem Ziel der Interessenvertretung. Ich vertrete die pharmazeutische Industrie. Ich könnte mich gut und gern hier hin setzen und sagen: Wir haben Gemeinwohlinteressen mit Blick auf das Produkt, weil wir therapeutischen Fortschritt wollen, auf den viele Menschen warten. Wir haben Interessen von knapp 100.000 Mitarbeitern wahrzunehmen. Wir tragen positiv zur deutschen Außenhandelsbilanz bei und, und, und. Alles positive Aspekte und am Ende kann ich das Resumé ziehen, also sind wir gut. Ich möchte doch darum bitten, dass, egal welche Interessen vertreten werden, man diese klar zum Ausdruck bringt und die Beurteilung, ob das gemeinwohlorientiert ist, nicht Dritten überlassen wird.

**Leif:** *Wir kommen damit schon zur Schlussrunde. Wir haben unser Zeitbudget fast ausgeschöpft. Zum Schluss kommt noch die schwierigste Aufgabe für alle sechs Diskussionspartner. Ich möchte von Ihnen wissen, was aus Ihrer Sicht die wichtigsten und die wirksamsten Reformideen sind. Herr Theihs, vielleicht beginnen Sie. Was sind Ihre drei Essentials, die Sie verwirklicht wissen sehen wollen?*

**Theihs:** Das wichtigste Stichwort heißt Transparenz. Wenn wir das heute ein Stück auch mit dieser Veranstaltung erreicht hätten, dann würden Sie mit uns solche Titel, wie dieses mit dem Schattenmanagement in Zukunft ...

**Leif:** *Niemand hat sich darüber bisher beschwert.*

**Theihs:** Beschwerden würde ich mich auch nicht darüber. Es gehört natürlich auch zu unserer Mediengesellschaft, dass manetwas reißerisch macht. Dennoch ist es wichtig, dass wir als Lobbyisten nur auf Beratungsebene tätig sind. Denn alles andere hieße Politik im Elfenbeinturm zu machen.

**Leif:** *Herr Adamek, im Reißverschlussverfahren, was sind Ihre Wünsche? Außer der Auflage Ihres Buches.*

**Adamek:** Da bin ich Lobbyist in eigener Sache. Jetzt mal Spaß beiseite, wir Journalisten sind den Lobbyisten vielleicht gar nicht so weit entfernt. Die einen sind

die vierte, die anderen die fünfte Gewalt. Weder würde ich sagen, dass ich im Allgemeinwohl unterwegs bin, noch finde ich es angemessen, dass Lobbyisten das sagen. Aber Lobbyismus wird eingeladen, Lobbyismus hat einen fruchtbaren Boden. Schauen wir uns an, was in den Bundesministerien passiert: 1,5 Prozent weniger Personal pro Jahr! Wenn ich mir das so ansehe, dann ist dieser fruchtbare Boden ein ziemlich trostloser Acker. Ich würde dafür plädieren, den Staat an den Stellen, wo Expertise verlangt ist, deutlich besser auszustatten, auch die Abgeordneten besser auszustatten – so dass diese Lobbyismus als Retter in der Not eines bankrotten Staates gar nicht mehr in Frage kommt. Dann kann man sich wieder auf Augenhöhe begegnen, und dann kann man auch wieder anfangen, ganz offen zu sagen: Ich habe das Interesse, du hast jenes – und dann ist wieder gleiche Augenhöhe. Im Moment erscheint mir, dass unser Staat sich so kaputt gewirtschaftet hat, dass im Grunde genommen die Retter in der Not ausgerechnet aus den Konzernzentrale kommen. Aber sie sind schlicht und einfach nicht dem Allgemeinwohl verpflichtet, dürfen es auch nicht sein. Aber es gibt das Aktiengesetz und das verlangt, dass Sie, verdammt und zugenäht, ausschließlich zum Wohl der Aktien zu arbeiten haben. Alles, was dem entgegensteht, wäre nicht der Verstoß gegen das deutsche Aktiengesetz.

**Leif:** *Herr Hogrefe, Ihre 3 prioritären Ziele.*

**Hogrefe:** Ich glaube, dass wir in der Übergangsphase sind und beide Seiten zu lernen haben. Unternehmen müssen lernen, dass die Skepsis, die auch hier deutlich wird, nicht nur Vorsatz und Ideologie als Grundlage hat, sondern dass die Unternehmen immer wieder und neu unter Beweis stellen müssen, dass sie so agieren, dass solche kritischen Fragen nicht auftauchen. Das setzt auf der Seite der Unternehmen einen „Change of Mindset“. Auf der Seite von Kritikern von Unternehmenspolitik würde ich mir wünschen, dass besser als bisher noch verstanden wird, dass Unternehmen, darauf angewiesen sind, dass sie akzeptiert werden. Das Aktienrecht ist ja nicht das einzige Recht, das uns definiert. Ich würde mir wünschen, dass verstanden wird, dass es im Unternehmensinteresse ist, so zu agieren, dass wir Formen von gesellschaftlicher Verantwortung haben. Wir brauchen ein Regelwerk, denn Regelwerke sind ja die Versuche, die schlimmsten Fälle in den Griff zu kriegen oder auszuschalten. Das ist bei jeder Gesetzgebung so, aber wir brauchen es. Sowohl auf der Seite der Administration und Politik wie auf der Seite der Unternehmen.

**Leif:** *Herr Homburg, Ihre drei essentiellen Punkte.*

**Homburg:** Transparenz, das bedeutet: Lobbyregister. Das bedeutet endlich klare Offenlegung der Nebeneinkünfte von den Bundestagsabgeordneten, das bedeutet auch Klarheit, was für Kommissionen und Institutionen wir haben. Wir brauchen klare Regeln und einen Verhaltenskodex für Lobbyisten. Ich würde mir einen

Reputationswettbewerb wünschen – zwischen den Lobbydienstleistern und einen unter den Unternehmen.

**Leif:** *Frau Yzer, das Leben ist zwar kein Wunschkonzert, aber was steht auf Ihrer Wunschliste? 3 prioritäre politische Ziele zur Reform des Lobbyismus?*

**Yzer:** Wir brauchen eine Verpflichtung zur Transparenz, für alle Akteure im Feld des Lobbyismus und damit verbundene, klare Verhaltensrichtlinien.

**Leif:** *Herr Hartmann, zum Schluss, Sie haben die größte Last, Sie müssen nämlich wirklich Schluss machen, was sind Ihre drei wesentlichen Ziele?*

**Hartmann:** Ich will den starken Staat, einen Staat, der finanziell, personell und in der Qualifikation so ausgestattet ist, dass er das nicht nötig hat, auf Lobbyisten zurückzugreifen, um agieren zu können. Das heißt aber für mich zugleich auch, dass wir keine formierten öffentlichen Verwaltungen gebrauchen können, die glauben alles schon zu wissen und keinen Rat von anderen zu brauchen. Aber der Staat muss mit seinen Institutionen so stark sein, dass er das alles, was von außen kommt und auch durchaus genutzt werden soll, qualifiziert beurteilen kann. Wir müssen auch über bestimmte Gehaltsstrukturen ganz anders nachdenken. Jemand, der einen Studienabschluss in IT-Techniken hat, der wäre doch mit dem Klammersack gepudert, ein Angebot des Bundesverwaltungsamtes anzunehmen, wenn er im gewerblichen Sektor mehr als das Doppelte und Dreifache verdienen kann. Ich wünsche mir eine starke Öffentlichkeit, die weiterhin den Finger in die Wunde legt, ohne selbstgerecht dabei zu sein, und eine kritische Öffentlichkeit, die natürlich auch solche Dinge aufgreift. Ich glaube dass mit dem starken Staat und der kritischen Öffentlichkeit der Blick auch mal nicht nur auf das politische Berlin gerichtet werden muss, sondern auch mal auf die Kommunen.

**Leif:** *Sie haben zum Schluss jetzt die sechs Positionen gehört, vielen Dank an alle Beteiligten, auch an einem Samstag Nachmittag hier her zu kommen.*

# Wertvolle Tipps und Tricks zur professionellen Recherche



Informationsbeschaffung  
professionell

Die Recherche ist das Stiefkind in der Journalistenausbildung. Ein Hauptgrund für dieses Defizit scheint die komplizierte Vermittlung von Recherche-Techniken, praktikablen Recherche-Verfahren und wirksamen Motivations-Impulsen für vertiefte Nachfragen zu sein.

Diese "Wissens- und Vermittlungslücke" wird nun erstmals mit einem Trainingsbuch gefüllt. Erfahrene Recherche-Trainer haben ein Team gebildet und zahlreiche Modellkurse, Fallbeispiele, Übungen, Tipps und Tricks zur Optimierung der Recherche-Techniken zusammengestellt.

Eine Fundgrube für alle, die Recherche besser vermitteln wollen und all diejenigen, die sich beruflich der Informationsbeschaffung widmen.

Das Trainingsbuch wird von der Journalistenvereinigung Netzwerk Recherche in Kooperation mit der Evangelischen Medienakademie, der Zentralen Fortbildung von ARD und ZDF (zfp) und der Deutschen Journalisten Union (dju) herausgegeben.

*„Das Trainingsbuch ist mit seinen Lehrbeispielen und Übungen insbesondere für Ausbilder und Seminarleiter attraktiv.“*

journalist, 01/2004

*„...ein nützliches Kompendium, das Journalisten ebenso hilft wie denjenigen, die Journalisten ausbilden.“*

WDR (Die Story), 23.05.2003

**2003, 222 S. Br. EUR 17,90  
ISBN 3-531-14058-2**



Skandal-Geschichten und Enthüllungsberichte. Ein Handbuch zu Recherche und Informationsbeschaffung

Nach dem Erfolg des Titels „Leidenschaft Recherche“ folgt nun die Zugabe.

Mehr Leidenschaft Recherche bietet eine Fülle spannender Recherche-Rekonstruktionen und tiefe Einblicke in die Werkstatt bekannter Rechercheure. Das Buch will zwei Fliegen mit einer Klappe schlagen.

Einerseits wird eine Skandalgeschichte oder ein Enthüllungs-Bericht hintergründig und unmittelbar von den recherchierenden Autoren präsentiert. Andererseits öffnen die Autoren ihre Werkstatt, vermitteln ihre Recher-

chewege, ihre Methoden, ihr Erfahrungswissen, das Erfolge und Scheitern einschließt.

Ein Ausnahme-Buch im Journalismus, das den zentralen Wert der Recherche als Qualitäts-Scharnier im Journalismus fördern will.

*„Lesenswerte Recherche-Perlen“*

Berliner Zeitung, 23.8.2003

*„Lesenswert, lehrreich und unterhaltsam. Ein 'Thriller' der Medien-Didaktik!“*

WDR-Medienmagazin,  
7.9.2003

*„Eine wichtige Mahnung, dieses Handwerk besser zu pflegen.“*

die tageszeitung, 29.8.2003

*„Journalisten beklagen Krise der Recherche.“*

dpa, 22.8.2003

*„Enthüllungs-Geschichten sind kein leichtes Geschäft.“*

ddp, 22.8.2003

**2003, 274 S. Br. EUR 23,90  
ISBN 3-531-14126-0**

VS Verlag für Sozialwissenschaften  
Abraham-Lincoln-Straße 46  
65189 Wiesbaden  
Telefon 0611.7878-722  
Telefax 0611.7878-420



+



=



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

[www.vs-verlag.de](http://www.vs-verlag.de)

## Literatur zum Thema Lobbyismus

Gunter Bartsch

**Ralf Kleinfeld, Annette Kleinfeld, 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 Korruptierbarkeit 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 zwischenverband-

liche 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 Organisierung 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 Spitzegehältern 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-Verbändeforschung 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.“

Miroslaw Matyias 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 unsauberem 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.**



Sven Preger  
**Mangelware Recherche**  
176 S., 9,90 €, br.,  
ISBN 3-8258-8254-3



Ilona Wuschig  
**Anspruch ohne Wirklichkeit**  
15 Jahre Medien in Ostdeutschland  
Die deutsch-deutsche Medienwelt ist im Jahr 15 Jahr nach der Einheit geteilt: Der Westen liest „Spiegel“ und guckt „Tagesschau“; der Osten „Super-Ilu“ und „blitz“. Die Chefredaktionen sitzen im Westen. Gesamtdeutschland nutzt die Erfahrungen von Ostdeutschen mit zwei Systemen, mit gesellschaftlichen Wandlungsprozessen nicht. Die Folge: Die Zufriedenheit mit der Staatsform Demokratie in Ostdeutschland nimmt ab! Wie muss politische Kommunikation aussehen, damit beide Deutschlands die anstehenden Probleme diskutieren und angehen? Was ist falsch gelaufen im me-

dialen Einigungsprozess? Und wie lässt sich eine funktionierende deutsch-deutsche Öffentlichkeit herstellen?  
304 S., 29,90 €, br.,  
ISBN 3-8258-9059-7



Julia Bönisch  
**Meinungsführer oder Populärmedium?**  
Das journalistische Profil von Spiegel Online  
192 S., 12,90 €, br.,  
ISBN 3-8258-9379-0



Matthias Armbrorst  
**Kopffäger im Internet oder publizistische Avantgarde?**  
Was Journalisten über Weblogs und ihre Macher wissen sollten  
264 S., 14,90 €, br.,  
ISBN 3-8258-9633-1



Ingmar Cario  
**Die Deutschland-Ermittler**  
Investigativer Journalismus und die Methoden der Macher  
Dieses Buch gibt nun erstmals einen spannenden Einblick in die Methoden der Macher: Wie beschaffen sie sich interne Informationen und wie überprüfen sie diese? Wie schützen sie ihre Informanten und pflegen ihre Kontakte? Mit welcher Gegenwehr haben sie bei ihren Recherchen zu kämpfen? Befragt wurden investigative Journalisten unterschiedlicher Medien, die offen und ungeschminkt über ihre Arbeit berichten. Jeder kann nun von ihren Hinweisen und Erfahrungen lernen und diese auf die eigene Arbeit übertragen. Denn dieses Buch zeigt: Beim investigativen Journalismus kommt es weniger auf die berühmte Spürnas an als auf das richtige Handwerk, das erlernbar ist. Gleichzeitig macht es aber auch deutlich, wie schlecht die Bedingungen für investigative Recherchen in deutschen Redaktionen sind. Eine detaillierte Analyse auf der Grundlage der vorhandenen Literatur zeigt die Gründe für die Diskrepanz zwischen der großen Bedeutung des investigativen Journalismus und seinem geringen Stellenwert im deutschen Mediensystem. Dieses Buch ist mehr als nur eine wissenschaftliche Studie, es hat den Nutzwert eines Handbuchs: Ein Buch, das Einblicke in die Werkstatt von professionellen Recherche-Journalisten gibt. Ein Buch für alle, die wissen möchten, wie kritischer Journalismus funktioniert. Ein Buch, das zeigt, dass kritischer Journalismus die Voraussetzung für eine lebendige Demokratie ist.  
248 S., 14,90 €, br.,  
ISBN 3-8258-0080-6

**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 keinsten Weise an der Vorbereitung des Kommissionsvorschlages 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 des 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 Anschlussstätigkeit 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, der 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 entgegentreten. 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 obrigkeitsstaatlichen 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 Wirt-

schaftsverband. Gerade die transnationalen Konzerne vertreten – nicht zuletzt aus Werbungsgründen – ein breites gesellschaftspolitisches Programm, mit dem Anspruch, das Gemeinwohl zu vertreten oder anzustreben (Stichwort: ‚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 Ruhrstreik 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 Briefftaubenzüchter, 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 partikularer 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 Groß-

korporationen 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 Lobbys 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 könne). 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 spielten 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 partikulärer 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.

**Kolja Bartsch**

**Lobbyismus im politischen Raum unter besonderer Berücksichtigung von Unternehmen.**

*Ausarbeitung der Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages.*

**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 Hogrefe, 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.  
 Gammelin, 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.

## Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

### Lobbyisten-Register im internationalen Vergleich

4.500 Lobbyisten sollen allein in Berlin tätig sein, in Brüssel sogar 15.000. Hierzu gehören Verbände, Unternehmen, Aktionsbündnisse, Kommunikations-Agenturen, Politikberater und Anwaltskanzleien. Ihre Adressaten sind auf Bundesebene vor allem die (Ministerial-)Verwaltung sowie die Fraktionen und Abgeordneten des Deutschen Bundestages, daneben aber auch der Bundesrat und die Parteien. Aktuell werden inner- und außerhalb des Bundestages Vorschläge erörtert, das bereits bestehende Verbände-Register des Bundestages neu zu gestalten und auf Seiten der Exekutive erstmals ein Lobbyisten-Register einzuführen (BT-Plen. Prot. 16/169, S. 17916A). Für die geplanten Änderungen könnten die bestehenden ausländischen Lobbyismus-Gesetze Anhaltspunkte bieten.

#### I. Das Lobbyisten-Register des Deutschen Bundestages

Der Deutsche Bundestag fasste schon 1972 den Beschluss, die „Öffentliche Liste über die Registrierung von Verbänden und deren Vertreter“ einzuführen. Damit war er das **erste Parlament** der Europäischen Gemeinschaft, das mit einem solchen Lobbyisten-Register den Versuch unternahm, Interessenvermittlung formaler und transparenter zu gestalten. Die Registrierung der Verbände soll dem Wortlaut der Geschäftsordnung nach Voraussetzung sein, um an öffentlichen Anhörungen vor Bundestagsausschüssen teilzunehmen. Das Lobbyisten-Register des Bundestages umfasst allerdings nur **Verbände** und eingetragene Vereine, nicht jedoch z. B. **selbstständig** tätige Lobbyisten. In das Lobbyisten-Register einzutragen sind Angaben zum Sitz, zur Geschäftsführung, zum Interessenbereich, zur Mitgliederzahl und zur Anzahl der angeschlossenen Organisationen des Verbandes. Das vom Bundestagspräsidenten geführte Lobbyisten-Register wird einmal jährlich im Bundesanzeiger veröffentlicht und ist im Internet abrufbar. Derzeit umfasst es rund 2.100 Eintragungen.

#### II. Lobbyisten-Register im internationalen Vergleich

24 Mitgliedstaaten der Europäischen Union sehen bislang kein Lobbyisten-Register vor. In drei dieser Mitgliedstaaten, Bulgarien, Irland und dem Vereinigten Königreich, laufen Planungen, ein Lobbyisten-Register einzuführen. Drei weitere Staaten der Union, Litauen, Polen und Ungarn, sowie auch die Vereinigten Staaten und Kanada verfügen bereits über ein **Lobbyisten-Register**, das Lobbyisten zu einem Eintrag **gesetzlich** verpflichtet. Die Register des Europäischen Parlamentes, der Europäischen Kommission und des Bundestages hingegen sind freiwillig bzw. enthalten nur Pflichten auf Geschäftsordnungsebene.

Die ausländischen Register erfordern zumeist umfangreiche Angaben der Lobbyisten: Sie müssen über ihre **Auftraggeber**, die betroffenen Gesetzgebungsvorhaben und Regierungsressorts berichten sowie über geleistete **Honorare**. Während Falschangaben oder die Nicht-Registrierung in Deutschland und auf Ebene der EU nahezu sanktionslos sind, drohen in den drei europäischen Staaten **Geldbußen**, in Kanada neben einer Geldstrafe eine **Haftstrafe** bis zu zwei Jahren, in den USA gar bis zu fünf Jahren. Die Zuständigkeit für Sanktionen liegt grundsätzlich bei der Stelle, die das Register führt. Dies ist in der Regel eine Stelle beim Parlament oder bei der Exekutive, mitunter auch ein unabhängiger **Beauftragter**, der zudem die Aufgabe hat, die Öffentlichkeit über Lobbyismus und seine Regulierung zu informieren.

## Tabellarische Übersicht

	Deutschland	EU / EG		USA	Kanada	Ungarn	Litauen	Polen
		EP	Kom					
<b>Regelung</b>								
Jahr der Einführung	1972	1997	2008	1995	1989	2006	2001	2006
formelles Gesetz	-	-	-	X	X	X	X	X
Geschäftsordnung	X	X	-	-	-	-	-	-
freiwilliger Kodex	-	-	X	-	-	-	-	-
Regelungsumfang (in 100 Zeichen)	9	35	173	410	573	244	198	200
<b>Anwendungsbereich</b>								
Parlament	X	X	-	X	X	X	X	X
Exekutive	-	-	X	X	X	X	X	X
Justiz	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Definition von „Lobbyisten“</b>								
allgemein	X	X	X	-	-	-	-	-
detailliert	-	-	-	X	X	X	X	X
<b>Öffentliches Register</b>	X	X	X	X	X	X	X	X
<b>Verantwortlich für Register und Sanktion</b>								
Stelle beim Parlament	X	X	-	X	-	-	-	-
Stelle bei der Exekutive	-	-	X	-	-	X	-	X
Beauftragter	-	-	-	-	X	-	X	-
<b>Registrierte Informationen</b>								
Interessen	X	X	X	X	X	X	X	-
Geschäftsleitung	X	-	X	X	X	X	X	X
Klienten	-	-	-	X	X	-	X	-
Berufsträger	-	X	-	X	X	X	X	-
finanzielle Angaben	-	-	X	X	X	-	X	-
<b>Sanktionen</b>								
Geldstrafe, Bußgeld	-	-	-	X	X	X	X	X
Haftstrafe	-	-	-	X	X	-	-	-
keine Zulassung zur Anhörung	X	X	-	-	-	-	X	X
<b>Verhaltensvorschriften</b>	-	X	X	X	X	X	X	-

### Quellen:

- EG-Kommission: <http://ec.europa.eu/transparency/>; Europäisches Parlament: Art. 1 Abs. 1 der Anlage IX der Geschäftsordnung; [www.europarl.europa.eu/parliament/expert/staticDisplay.do?language=DE&id=65](http://www.europarl.europa.eu/parliament/expert/staticDisplay.do?language=DE&id=65)
- Kanada: Lobbyists Registration Act 1985, [www.orl-bdl.gc.ca/epic/site/lobbyist-lobbyiste.nsf/en/Home](http://www.orl-bdl.gc.ca/epic/site/lobbyist-lobbyiste.nsf/en/Home); USA: Lobbying Disclosure Act of 1995, [www.senate.gov/reference/resources/pdf/contacting10465.pdf](http://www.senate.gov/reference/resources/pdf/contacting10465.pdf)
- Litauen: Lobistinės veiklos [Lobbyismus-Gesetz] vom 7.6.2000, Polen: Ustawę o działalności lobbingowej [Lobbyismus-Gesetz] vom 7.7.2005; Ungarn: Törvény a lobbitevékenységről [Lobbyismus-Gesetz] Nr. XLIX vom 13.2.2006; [www.oecd.org/dataoecd/18/15/38944200.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/18/15/38944200.pdf)
- Friedrich-Ebert-Stiftung, Fachkonferenz 19./20.9.2008, „In der Lobby brennt noch Licht“, [www.fes.de/aktuell/documents2008/080919\\_Lobby.pdf](http://www.fes.de/aktuell/documents2008/080919_Lobby.pdf)
- Bundestagsfraktion Bündnis90/Die Grünen, Fachgespräch 15.8.2008, „Lobbyisten als Entscheidungsträger?“, [www.gruene-bundestag.de/cms/innenpolitik/dok/243/243313.lobbyismus\\_und\\_politik.html](http://www.gruene-bundestag.de/cms/innenpolitik/dok/243/243313.lobbyismus_und_politik.html)
- Antrag der Fraktion DIE LINKE., Einführung eines verpflichtenden Lobbyistenregisters, BT-Drs. 16/8453 v. 7.3.2008

Anzeige Druckerei





**„In der Lobby brennt noch Licht“**

Lobbyismus als Schatten-Management in Politik und Medien

Herausgeber: netzwerk recherche e. V.  
Konzeption und Redaktion: Dr. Thomas Leif (verantw.)  
Redakt. Mitarbeit: Tobias Quednau, Gunter Bartsch, Tina Groll  
Fotos: Marco Urban, Berlin  
Vera Linß, Berlin  
Karikaturen: Gerhard Mester, Wiesbaden  
Artwork: N. Faber de.sign, Wiesbaden  
Druck: Dinges & Frick GmbH, Wiesbaden

Wiesbaden 12/2008

info@netzwerkrecherche.de  
www.netzwerkrecherche.de

# Gegen Halbwahrheiten und Gerüchte hilft nur eine gute Recherche

Christian Schertz · Thomas Schuler (Hg.)

## Rufmord und Medienopfer

Die Verletzung  
der persönlichen Ehre



Ch.Links

Christian Schertz · Thomas Schuler (Hg.)

## Rufmord und Medienopfer

Die Verletzung der persönlichen Ehre

272 Seiten, Broschur

ISBN 978-3-86153-424-2

19,90 EUR

In der modernen Mediengesellschaft kann mit gezielt gestreuten Gerüchten, aufgebauschten Nebensächlichkeiten oder falschen Tatsachenbehauptungen das Ansehen eines Menschen schnell beschädigt oder gar zerstört werden. Oft erfolgen massive Eingriffe in die Privatsphäre.

Zeitungs- oder Fernseh-Kampagnen betreffen nicht nur Prominente, sondern auch zufällig Beteiligte bei Katastrophen oder Entführungen. Sie werden zu Opfern sensationslüsterner Darstellungen teilweise mit schweren psychischen Folgen.

20 Autoren zeigen an exemplarischen Beispielen, welche Mechanismen im Hintergrund wirken, wo die Gefahren lauern und wie man sich gegebenenfalls wehren kann. Die aus gewiesenen Medienjournalisten und Presserechts-Experten plädieren für eine neue Medienkultur im Umgang mit der persönlichen Integrität und unterbreiten konkrete Vorschläge.

Ch. Links Verlag

Schönhauser Allee 36

10435 Berlin

Tel.: (030) 44 02 32-0

Fax: (030) 44 02 32-29

[www.linksverlag.de](http://www.linksverlag.de)

Ch.Links

# Die fünfte Gewalt

Thomas Leif  
Rudolf Speth (Hrsg.)

## Die fünfte Gewalt

Lobbyismus  
in Deutschland



Leif, Thomas / Speth, Rudolf (Hrsg.)

### Die fünfte Gewalt

Lobbyismus in Deutschland

2006. 368 S. Br. EUR 19,90

ISBN 3-531-15033-2

„Lobbyisten in die Produktion.“

*Finanzminister Peer Steinbrück,  
FAZ 12.1.2006*

„Bis die Fusionen und die echte  
Kostendämpfung erfolgt sind, setzen  
die Lobbyisten bei uns keinen Fuß  
mehr vor die Tür.“

Wir müssen endlich einmal ohne die  
ganzen Lobbyisten unter uns diskutie-  
ren und planen können.“

*Gesundheitsministerin Ulla Schmidt,  
Leipziger Volkszeitung, 17.11.2005*

„Wenn ein Abgeordneter Geld  
bekommt für Nichtstun, ist das  
eindeutig bezahlter Lobbyismus, der  
in der Politik nichts zu suchen hat.“

*Saar-CDU-Fraktionschef Peter Hans,  
dpa 10.1.05*

**Hintergründe, Analysen und  
Argumente zum Lobbyismus  
lesen Sie in:**

**„Die fünfte Gewalt –  
Lobbyismus in Deutschland“**



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

VS Verlag für Sozialwissenschaften  
Abraham-Lincoln-Straße 46  
65189 Wiesbaden  
Telefon 0611.7878-245  
Telefax 0611.7878-420

[www.vs-verlag.de](http://www.vs-verlag.de)