Wer zieht die Strippen?

Die Begriffe Lobbyismus und Korruption werden in der öffentlichen Debatte häufig miteinander vermischt. Können sie trennscharf unterschieden werden?

Es gibt Gemeinsamkeiten und Unterschiede. Korruption hat natürlich immer eine strafrechtliche Dimension, während Lobbyismus – im Sinne der Vertretung von Interessen – legal ist und zur Demokratie gehört. Beide jedoch finden in der Regel im Verborgenen statt. Es fehlt also an Transparenz. Zudem ist sowohl bei Korruption als auch bei Lobbyismus der Leidtragende ein Dritter – bei der Korruption etwa der Wettbewerber, der einen Auftrag nicht erhält, weil ein anderer bestochen hat, und im Lobbyismus diejenige Interessengruppe, die bei der Einflussnahme hinten runtergefallen ist. Was den Lobbyismus angeht, sind die Geschädigten häufig die Verbraucher, die weniger Zugänge zu Entscheidern haben als konkrete Wirtschaftsinteressen.

Gemeinsam ist beiden zudem, dass Lobbyismus wie Korruption das Vertrauen in demokratische Strukturen untergraben und damit gefährlich für die Gesellschaft als Ganzes werden. Das macht beide zum Thema für unsere Arbeit bei Transparency. Wir wollen verdeutlichen, wen Regierungen bei der Konzeption von Gesetzen konsultiert haben – welche Interessen sich durchgesetzt haben und welche nicht.

Das Klischee von Lobbyarbeit beinhaltet heimliche Gespräche in verrauchten Räumen und Unternehmensvertreter, die Politikern Gesetzestexte diktieren. Wie sieht der Arbeitsalltag von Lobbyisten wirklich aus?

Klassischerweise beobachtet ein Lobbyist die Politik. Das Einmaleins des guten Lobbyisten ist, so früh wie möglich mitzukriegen, was in der Politik läuft – im Idealfall bereits, bevor das Vorhaben in die offiziellen Beteiligungsverfahren für Verbände und gesellschaftliche Gruppen geht. Denn wenn Lobbyisten erst hier einsteigen, sind die Chancen, das Vorhaben elementar zu beeinflussen, weitaus geringer. Für ihre Arbeit müssen Lobbyisten die politischen Konstellationen

kennen – wer, wo, wie in der Politik Einfluss nimmt und Entscheidungen trifft. Der beste Lobbyist ist der, der einen sehr guten Überblick über das politische Geschäft hat. Das ist auch der Grund, warum der Wechsel von Politikern auf wichtige Positionen in Konzernen für diese Unternehmen so immense Vorteile bringt. Denn sie beschäftigen jemanden, der aus eigener Erfahrung frühzeitig weiß, was geplant wird – und auch noch die besten Kontakte mitbringt. Hier liegt ein Ansatzpunkt für Karenzeitregelungen.

Der Einfluss der Verbände geht deutlich zurück. Unternehmen treten mittlerweile vermehrt eigenständig im politischen Prozess auf.

Interessieren sich Lobbyisten nur für solche Entscheidungen, die ihren Unternehmen ganz unmittelbar wirtschaftlich nutzen, oder spielen auch langfristige strategische Erwägungen eine Rolle?

Mehr noch, auch der allgemeine Zeitgeist spielt für Lobbyisten eine wichtige Rolle. Es geht beispielsweise der Automobilindustrie nicht nur darum, die Emissionswerte möglichst großzügig zu halten. Es geht auch um die Frage, was für einen Staat wir wollen. Mehr verbindliche Regeln, oder mehr Freiwilligkeit für die Wirtschaft? Was wir heute erleben, ist der Versuch von wirtschaftlichen Interessenvertretern, die Bürokratie als das größte Übel aller Zeiten darzustellen, das allen Unternehmen – unabhängig von Branche und Größe – schadet. Wir können immer wieder beobachten, dass selbst Unternehmen des Mittelstands, die eigentlich von einer klaren Regulierung und gleichen Ausgangschancen profitieren würden, dieses Argument übernehmen. Der Wirtschaftslobbyismus setzt also ganz oben, ganz allumfassend an – beim Zeitgeist, bei der Weltsicht.

Typisch für diese Form des Lobbyismus ist auch die Herausbildung von Lobby-Think Tanks. In Deutschland ist das eine neue Entwicklung. Diese teilweise großen Institutionen nehmen für sich in Anspruch, politikfern zu sein und kein einzelnes wirtschaftliches Interesse zu vertreten. Dabei setzen sie sich für eine ganz bestimmte Weltsicht auf das Verhältnis von Staat und Gesellschaft ein.

Sie sind seit 2005 bei Transparency International, kennen das politische Geschehen aber schon seit Jahrzehnten. Wie hat sich Lobbyismus in dieser Zeit verändert?

Lobbyismus ist uralt. Schon in den 1950er Jahren warnte der Politikwissenschaftler Theodor Eschenburg vor den Gefahren der „Herrschaft der Verbände“. Verändert haben sich seitdem nicht die Häufigkeit der Einflussnahme, sondern die Formen. Das hat zu tun mit der Verlagerung von politischen Entscheidungen auf die europäische Ebene und mit verstärkter internationaler Regulierung. Hierdurch geht der Einfluss der Verbände deutlich zurück. Das aber ist auch ein Problem für die Politik, denn Verbände haben auch die Funktion, Interessen zu bündeln und am Ende einen ausgehandelten Kompromiss in ihre Mitgliedschaft zurück zu kommunizieren. Diese Bündelung von Interessen braucht die Politik, denn sie kann nicht mit jedem einzeln sprechen, geschweige denn verhandeln. Unternehmen, gerade die größten, treten mittlerweile vermehrt eigenständig im politischen Prozess auf. Das sind auch solche, die weder in der EU noch in Deutschland beheimatet sind, aber als internationale Konzerne ein elementares Interesse an der Gesetzgebung auf europäischer Ebene haben. Sie greifen zunehmend auf große Anwaltskanzleien zurück, die ganz gezielt zu bestimmten Themen intervenieren und für die Interessen ihrer Mandanten arbeiten. Ich nenne sie die Söldner des Lobbyismus.

Diese Bündelungs- und Integrationsfunktionen sind also Beispiele für positive Effekte von Lobbyismus?

Natürlich! Interessenartikulation – und zwar die von allen Interessen – hat eine unmittelbar demokratische Funktion. Jedes Interesse hat eine Berechtigung, und, sofern es nicht krimineller Art ist, ist jedes Interesse auch legitim. Jeder sollte die Chance haben, es an den politischen Prozess heranzutragen. Die Aufgabe der Politik ist es, einen Ausgleich zu suchen und Interessen zu priorisieren. In Demokratien werden solche Entscheidungen durch den Wahlprozess getroffen. Es braucht Öffentlichkeit, so dass jeder weiß, warum und wie Interessen angehört worden sind, welche eingebracht wurden – und welche am Ende gesiegt haben. Nur dann kann eine Debatte stattfinden und bei der nächsten Wahl eine Partei oder eine Regierung abgestraft werden, die vermehrt einseitigen Interessen zum Durchbruch verholfen hat.

Der Zusammenhang zwischen Parteispenden und konkreten politischen Entscheidungen muss für Wähler deutlich werden.

Welche Regeln könnte es geben, damit Interessen der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft mit gleichen Chancen vertreten werden?

Uns geht es nicht nur um Transparenz. Wir müssen auch bedenken, dass die Übermacht einiger Konzerne eng mit unserem Steuerrecht

verknüpft ist. Die Tatsache, dass große, weltweit agierende Konzerne ihre Steuerschuld dahin verlagern können, wo sie möglich niedrig ist, benachteiligt zum Beispiel auch europäische und deutsche Unternehmen, die diese Möglichkeit nicht haben. So wird eine ungleiche Ausgangsbasis geschaffen, denn die Macht dieser multinationalen Unternehmen liegt natürlich auch in ihrer finanziellen Ausstattung. Zudem hat die Digitalisierung multinationale Konzerne mit einer Bedeutung ausgestattet, die über ihr wirtschaftliches Gewicht hinausgeht. So können diese Konzerne durch Algorithmen, die sie als Geschäftsgeheimnisse behandeln, Konsumenten manipulieren. Hier muss also auf einer anderen Ebene als der bloßen Offenlegung von Einflussnahme angesetzt werden.

Transparency International fordert beispielsweise die Einführung des legislativen Fußabdrucks, mit anderen Worten: also die Dokumentation der Interessenbeteiligung bei der ministeriellen Gesetzesvorbereitung in der Begründung von Gesetzentwürfen. Zudem soll die erste Lesung eines Gesetzes im Bundestag dazu genutzt werden, über die Einflussnahme auf den Gesetzentwurf zu debattieren. Wir fordern außerdem Chancengleichheit für die politischen Kräfte – die Stichworte sind Parteienfinanzierung und Sponsoring. Wir erleben heute, dass einzelnen Parteien aus bestimmten Wirtschaftskreisen massive Hilfen gewährt werden, auch jetzt vor der Bundestagswahl. Die Wähler werden darüber im Zweifel erst dann informiert, nachdem die Wahlen längst gelaufen sind. Es muss früher geschehen, damit der Zusammenhang zwischen Parteispenden und konkreten politischen Entscheidungen für Wähler deutlich wird. Deswegen soll die Hürde für die sofortige Offenlegungspflicht abgesenkt werden. Auch die Nebenverdienste von Abgeordneten wollen wir beleuchten.

Die Fragen stellte Lukas Böhm



Edda Müller

Berlin

Prof. Dr. Edda Müller ist seit 2010 Vorsitzende von Transparency International Deutschland und ehemalige Umweltministerin von Schleswig-Holstein. Außerdem war sie Vizedirektorin der Europäischen Umweltagentur in Kopenhagen und Professorin an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften in Speyer.