



DOKUMENTATION

LOBBYISMUS IN DER KRITIK.

ANSÄTZE ZU EINER ZEITGEMÄSSEN
REGULIERUNG VON INTERESSENVERTRETUNG

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG
Forum Berlin

LOBBYISMUS IN DER KRITIK.

ANSÄTZE ZU EINER ZEITGEMÄßEN

REGULIERUNG VON INTERESSENVERTRETUNG

KURZ ERKLÄRT: DAS SPEED DEBATING

Das Speed Debating ist eine Diskussionsform, bei der es um überzeugendes und kritisches Argumentieren in kurzer Zeit geht. Ein Impulsgeber liefert in wenigen Minuten sein Statement zu einem bestimmten Thema. Im Anschluss hat jeder Teilnehmer die Möglichkeit, Fragen aufzuwerfen und kontroverse Aspekte mit allen Anwesenden zu diskutieren.



EINLEITUNG

Mövenpick-Affäre, Quandt-Spende, Seitenwechsel zwischen Politik und Wirtschaft – Lobbyismus in Deutschland macht regelmäßig Schlagzeilen. Und zwar negative. Die Öffentlichkeit verbindet mit Interessenvertretung Machtmissbrauch und unverhältnismäßige Einflussnahme. Um das Vertrauen der Bürger in die Politik zu stärken, verlangen Kritiker seit Jahren Transparenz und strenge Regeln. Die Lobbyisten selbst pochen hingegen auf ihr gutes Recht, Interessen zu artikulieren und ihre Argumente auch auf informellem Wege zu vermitteln.

Die Veranstaltung „Lobbyismus in der Kritik. Ansätze zu einer zeitgemäßen Regulierung von Interessenvertretung“ vom Forum Berlin der Friedrich-Ebert-Stiftung brachte die beiden Seiten zu einander. Experten aus Politik, Wirtschaft und Wissenschaft erörterten Vorschläge, wie sich Interessenvertretung regulieren lässt. Dabei wählte der Veranstalter mit dem so genannten Speed Debating ein innovatives Diskussionsformat.

Lobbyismus ist innerhalb eines demokratischen Systems notwendig. Politiker müssen sich im Dialog mit verschiedenen Interessengruppen über die immer komplexer werdenden Inhalte ihrer Arbeit informieren, damit sie eine ausgewogene und dem Gemeinwohl dienende Entscheidung treffen können. Allerdings

weiß man nicht, ob dieses idealtypische Bild auch der Praxis entspricht: Vor dem Hintergrund ungleich verteilter Ressourcen und einer wachsenden sozialen Ungleichheit lässt sich vermuten, dass Vereine und Nichtregierungsorganisationen gegenüber großen Unternehmen oft das Nachsehen haben. Das birgt die Gefahr einseitiger Entscheidungen zugunsten mächtiger Einzelinteressen. Einige Fälle von politischer Einflussnahme geraten zwar an die Öffentlichkeit – aber in der Regel verrichten Lobbyisten ihre Arbeit hinter den Kulissen.

Alle Referenten – ob Vertreterin des Berufsstandes, Abgeordneter des Europäischen Parlaments oder Chef einer lobbykritischen Organisation – waren sich in einem Punkt einig: Es ist mehr Transparenz und Aufklärung vonnöten. Lobbyismus braucht Regeln. Bleiben diese aus, droht das Vertrauen der Bürger in die Politik weiter Schaden zu nehmen.



Dr. Martin Röw vom Forum Berlin der Friedrich-Ebert-Stiftung begrüßte die Anwesenden und führte in die Thematik ein. Der Europaparlamentarier Matthias Grootte berichtete von seinen Erfahrungen mit Lobbyismus auf EU-Ebene.

DAS TRANSPARENZREGISTER: ERFahrungen aus Brüssel

„Wir brauchen keine freiwilligen, sondern scharfe Regeln“, erklärte Matthias Grootte in seiner Eingangsrede. Der SPD-Politiker und Abgeordnete im Europaparlament engagiert sich für strenge und EU-weite Standards für Lobbyisten. 2011 schuf Grootte mit anderen ein gemeinsames Transparenzregister von EU-Kommission und Parlament. Die Öffentlichkeit sollte sich damit einen Überblick über die in Brüssel aktiven Lobbyisten verschaffen können. „Ich hätte mir damals mehr Verbindlichkeit gewünscht“, sagte Grootte. Denn das Eintragen ist freiwillig. Für Grootte ein elementarer Schwachpunkt: Als etwa das Parlament über eine Tabakrichtlinie verhandelte, habe ein großer Zigarettenhersteller 161 Mitarbeiter ins Parlament entsandt. „Nur neun von ihnen hatten sich im Transparenzregister eingetragen. Das ist zwar legal, aber moralisch verwerflich“, so der Europaabgeordnete. Ein verpflichtendes Register für Interessenvertreter sei deshalb unerlässlich.

Für eine entsprechende Reform des Transparenzregisters sieht es laut Grootte allerdings schlecht aus: Kommission und Parlament verhandeln zwar über ein neues Gesetz, konnten sich bisher aber nicht einigen.

PFLICHTREGISTER SOLL LICHT INS DUNKEL BRINGEN

Sowohl in Berlin als auch in Brüssel ist die Lobbylandschaft intransparent und zum Teil sogar nebulös. Hans-Jörg Schmedes, heute Lehrbeauftragter an der HU Berlin, empfing einst als parlamentarischer Assistent für einen Bundestagsabgeordneten einen Lobbyisten, der sich als ehrenamtlicher Vertreter einer Allianz von Patientenverbänden vorstellte. Zugunsten des Allgemeinwohls, wie der Lobbyist beteuerte, wollte er ein bestimmtes Gesetz verändern. Wie sich nach späteren Recherchen herausstellte, war die Person Vertreter der Pharmaindustrie – ohne, dass irgendein Patientenverband davon wusste.

Ein verpflichtendes und sanktionsbewehrtes Lobbyregister kann Licht ins Dunkel bringen und eine illegitime Interessenvertretung erschweren, die die wirklichen Motive eines Lobbyisten verschleiert. Das erklärte Schmedes in seinem Eingangsstatement zum Speed-Debating-Workshop über das verpflichtende Lobbyregister.

Vom Pflichtregister ist Deutschland im Vergleich zur EU weit entfernt. Wer heute wissen will, welcher Lobbyist in Berlin aktiv ist, kann zwar einen Blick in die Verbändeliste werfen. Ein Eintrag in die Liste ist allerdings freiwillig und erfordert keinerlei Angaben zu finanziellen Aufwendungen. Die Liste stammt zudem aus Zeiten, in denen Verbände die zentralen Lobbyakteure waren. Heute gibt es jedoch eine Vielzahl anderer Player: Anwaltskanzleien, Freelancer, Unternehmensvertreter und Public-Affairs-Agenturen.

„Jeder Interessenvertreter, der mit einem finanziellen Hintergrund Kontakt sucht, soll sich künftig in ein solches Register eintragen“, forderte Schmedes. Auch müssten Lobbyisten ihre finanziellen Ressourcen angeben. Nur so erhalte die informierte Öffentlichkeit einen fundierten Gesamtüberblick und könne bei Bedarf Interessenkonflikte erkennen und ihnen nachforschen. Den konkreten Einfluss von unterschiedlichen Organisationen auf bestimmte Gesetze offenzulegen, hielt Schmedes hingegen für nicht praktikabel: „Einflussnahme ist schlichtweg nicht messbar.“

Dennoch brauche ein verpflichtendes Lobbyregister Sanktionsmechanismen: Eine unabhängige Instanz soll diejenigen bestrafen, die falsche Aussagen machen. Schmedes gab den Bedenken aus dem Publikum recht: Das Register sei kein Allheilmittel. Doch es könne illegitime Formen der Einflussnahme erschweren, dadurch das Unbehagen der Bürger zumindest reduzieren und der öffentlichen Debatte über Lobbyismus mehr Substanz verleihen.

AUF DEN LEGISLATIVEN SPUREN DER LOBBYISTEN

Ein verpflichtendes Lobbyregister alleine ist für viele NGOs nicht genug, um Interessenvertretung transparent zu regulieren. Christian Humborg, Geschäftsführer von Transparency International Deutschland, fordert daher die so genannte legislative Fußspur. So soll jeder Bürger Einsicht darüber erhalten, wann welcher Lobbyist zu welchem Zeitpunkt eines Gesetzgebungsverfahrens welchen Einfluss ausgeübt hat. In seiner Kurzpräsentation gab Humborg zu, dass die Idee der legislativen Fußspur noch nicht in Gesetzesform ausbuchstabiert sei. Zudem gebe es in Europa bisher noch keine vergleichbare Regelung. Dennoch will Transparency International den Gesetzgebungsprozess durchsichtiger machen und klarer strukturieren – und zwar noch bevor das Gesetz den Weg in den Bundestag findet.

Die Initiative für ein Bundesgesetz kommt in Deutschland überwiegend aus einem Ministerium. Hier verschickt ein Ministerialbeamter einen Entwurf an interessierte Kreise, bevor es zu einer Ministerialanhörung kommt. Humborg möchte den ersten Entwurf auf der jeweiligen Internetseite der Ministerien nachlesen können. Er will, dass alle Stellungnahmen der Lobbyisten vollständig und namentlich veröffentlicht werden. Und er fordert, dass jede Anhörung öffentlich stattfindet. Die Idee soll nicht nur mehr Transparenz schaffen, sondern auch politische Früchte tragen: Bereits in der Ersten Lesung des Bundestages sollen Parlamentarier über die Entstehungsgeschichte eines Gesetzentwurfes diskutieren können.

Der Europaparlamentarier Matthias Groote hatte sich bereits in seinem Eingangsstatement gegen die legislative Fußspur ausgesprochen. Er äußerte die Befürchtung, dass ihm dadurch exklusive Informationen vorenthalten werden. Auch die Teilnehmer des Speed Debatings bezweifelten die Praktikabilität des Konzepts. Oftmals gebe es informelle Gespräche zwischen Ministerialbeamten und Lobbyisten. Es wäre schlichtweg zu aufwändig, diese

Kanäle öffentlich nachzuzeichnen. Zudem zweifelten einige Teilnehmer daran, dass die namentliche Nennung von Lobbyisten ausschlaggebend sei. „Es zählt doch die Qualität des Arguments, unabhängig davon, wer genau es liefert“, sagte eine Anwesende.

SEITENWECHSEL VON SPITZENPOLITIKERN: DURCH DIE DREHTÜR IN DIE WIRTSCHAFT

Zum Wesen des Lobbyismus gehört neben dem Kampf um das bessere Argument der Wettlauf um die besten Kontakte. Denn Interessenvertreter sind ineffektiv, wenn sie ihr Wissen nicht an die richtigen Leute bringen können. Spitzenpersonal aus der Politik – Minister, Kanzler und Staatssekretäre – sind aus Sicht der Lobbyagenturen und Unternehmen begehrte Akteure. Deshalb bieten sie ihnen Jobs an – oftmals bereits vor Ende der Amtszeit.

Aktuelle Beispiele zeigen, wie virulent das Problem ist. Seitenwechsel in die Wirtschaft mögen zwar legal sein, seien dadurch aber nicht gleich legitim: „Das Aufsehen, das Seitenwechsel von Spitzenpolitikern regelmäßig erregen, muss als deutliche Mahnung an die Politik verstanden werden“, sagte Christina Deckwirth von der Initiative für Transparenz und Demokratie LobbyControl. In ihrem Statement zum Workshop über eine Karenzzeit für Minister und andere Spitzenpolitiker verdeutlichte sie die Gefahr, dass die Demokratie an Glaubwürdigkeit zu verlieren drohe. Seitenwechsel aus der Politik in Unternehmen würden die Kluft zwischen den Lobbyakteuren weiter vergrößern.

LobbyControl fordert eine Karenzzeit für Spitzenpolitiker von drei Jahren. In der Zeit dürfen sie keine Jobs übernehmen, bei denen sie Interessen jedweder Art an die Politik herantragen. Andere Länder gingen mit gutem Beispiel voran, sagte Deckwirth. In den USA zum Beispiel gebe es diese Karenzzeiten, in bestimmten Fällen sogar lebenslang. Und auch in Staaten wie Kanada, Polen, den Niederlanden und der Türkei existierten Sperrfristen von mehreren Jahren.

Das Speed Debating offenbarte allerdings Unklarheiten hinsichtlich dieses Instruments. Etwa: Welche Jobs genau wären während dieser Karenzzeit tabu? Verboten sei der direkte Kontakt mit der Politik, sagte Deckwirth. Eine Anstellung in einer PR-Agentur sei allerdings hinnehmbar. Weil sich Public-Affairs-Agenturen in einer Zwischenstellung befänden, müsse es aber einen Schwellenwert wie in den USA geben. Dort gilt eine Karenzzeit für solche Jobs, bei denen mindestens 20 Prozent direkte Lobbyarbeit vollbracht wird.

Doch wieso eigentlich nur eine Karenzzeit für Spitzenpolitiker der Exekutive, fragten sich einige Workshop-Teilnehmer. Was ist mit Parlamentariern? Die würden in der Tat teilweise während ihrer Amtszeit Lobbytätigkeiten nachgehen, auch ohne dass dies für große Aufregung sorgen würde, sagte die Lobbykritikerin. Andererseits müsse man bedenken, dass die Mitglieder des Bundestags für nur begrenzte Zeit im Amt seien. Viele seien somit auf Jobs nach ihrem Mandat angewiesen.

Laut Deckwirth stieß die Idee der Karenzzeit für Spitzenpolitiker in der vergangenen Legislaturperiode bei den Koalitionsfraktionen von Union und FDP auf taube Ohren. Auch mit Blick auf die Zukunft zeigte sie sich skeptisch: „Uns bleibt oft nur die Öffentlichkeitsarbeit, um uns Gehör zu verschaffen.“

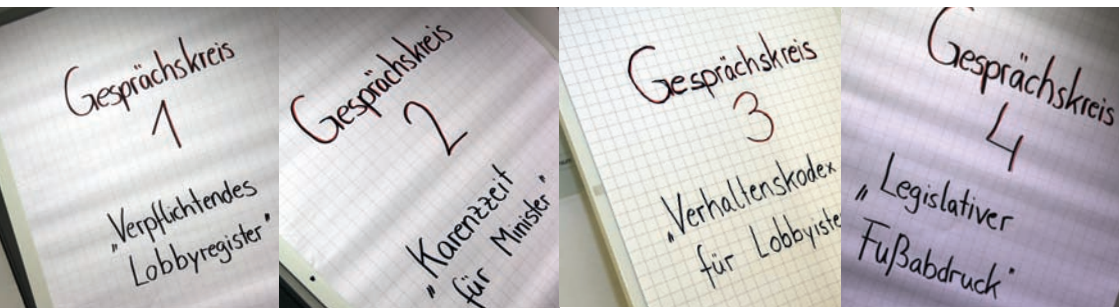


Simone von Stosch führte durch die Veranstaltung, die den Gästen viel Gelegenheit gab, um sich zu Wort zu melden und einzubringen.

VERHALTENSKODEX: WIE SICH LOBBYISTEN SELBST REGULIEREN

Der ständige Wechsel zwischen den Feldern Politik, Wirtschaft und Öffentlichkeit verlangt von Lobbyisten eine besondere Sensibilität und Transparenz in der Ausübung ihres Berufs. Dominik Meier, der Vorsitzende der Deutschen Gesellschaft für Politikberatung (de'ge'pol), warb in seinem Impulsreferat für den Speed-Debating-Workshop zum Verhaltenskodex für Lobbyisten für die Idee der freiwilligen Selbstverpflichtung.

Die de'ge'pol hat sich im Rahmen des Professionalisierungsprozesses von Politikberatung im Jahr 2000 einen verpflichtenden Verhaltenskodex gegeben, um gegenüber der Öffentlichkeit und



In vier Gesprächskreisen wurden vier Themen intensiv diskutiert. Die ImpulsgeberInnen stellten je ein Regulierungsinstrument vor und traten mit den Teilnehmern anschließend in den Austausch.

den Auftraggebern aus Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft ein klares Zeichen der Transparenz zu setzen.

Alle Politikberater der de'ge'pol verpflichten sich demnach, ausschließlich mit Informationen, die nach bestem Wissen und Gewissen der Wahrheit entsprechen, zu arbeiten. Sie achten auf Transparenz und vermeiden Irreführung. Zudem verpflichten sie sich zur Diskretion und müssen dafür Sorge tragen, mögliche berufliche Interessenkonflikte im Sinne der gleichzeitigen Vertretung einander unmittelbar entgegenlaufender Interessen zu vermeiden. Die de'ge'pol-Mitglieder üben zur Kommunikation und Realisierung von Interessen keinen unlauteren oder ungesetzlichen Einfluss aus, insbesondere nicht durch (in-)direkte finanzielle Anreize, erläuterte Meier. Besondere Bedeutung maß Dominik Meier der Regelung bei, nach der de'ge'pol-Mitglieder bei der Ausübung ihrer beruflichen Beratungs- und Vertretungstätigkeit auf die strikte Trennung zwischen ihrer beruflichen Tätigkeit einerseits und politischen Ämtern, Mandaten und Funktionen andererseits achten müssten. Wenn also ein Lobbyist eine politische Position einnimmt, dann muss er die de'ge'pol verlassen.

Verstößt ein Mitglied gegen die Grundsätze des Verhaltenskodexes, muss es mit einer Rüge oder auch mit dem Ausschluss aus dem Verband rechnen. „Die Interessenvertreter nutzen das Instrument der Rüge, um unsere Branche zu regulieren“, erklärte Meier. Denn der Name eines gegen den Verhaltenskodex handelnden Interessenvertreters mache schnell die Runde und Auftraggeber würden sich von dieser Person abwenden. „Das hat also durchaus eine abschreckende Wirkung, vor allem bei den Lobbyisten, die selbstständig arbeiten“, fügte eine Teilnehmerin des Gesprächskreises hinzu.

Bei aller Zustimmung für den Verhaltenskodex gab es aus den Reihen der Workshop-Teilnehmer Kritik, etwa an den Definitionen. Was bedeutet „unlautere Einflussnahme“? Laut Meier hauptsächlich Verschleierung: wenn unklar ist, für wen ein Lobbyist

spricht und mit welchem Ziel er handelt. Mitunter sei es auch ein Fehler des Politikers, nicht genau zu hinterfragen mit wem er spricht, bemerkte ein Anwesender im Gesprächskreis. Auch Politiker müssten im Austausch mit Interessenvertretern und Politikberatern Verantwortung übernehmen und im Sinne des Allgemeinwohls abwägen, wem sie ihr Vertrauen schenken und wie sie mit den erhaltenen Informationen umgehen. Auch Politiker seien in der Pflicht, ihr Handeln zu einem angemessenen Maße transparent und nachvollziehbar zu gestalten.

WIE VIEL TRANSPARENZ BRAUCHT DER LOBBYISMUS?

Die diskutierten Vorschläge zur Regulierung von Lobbyismus haben ein gemeinsames Ziel: Sie wollen Interessenvertretung transparenter gestalten. Die Öffentlichkeit soll erfahren, wer Einfluss auf politische Entscheidungen ausübt. Bürger sollen mehr Verständnis für Lobbyismus entwickeln, statt den Lobbyismus reflexartig in eine Schmutzdecke zu verbannen.

Doch bei der Frage, wo die Grenzen der Transparenz liegen, gingen die Meinungen bei der Abschlussdiskussion auseinander. Nur mit verstärkter Transparenz in der Interessenvertretung könne das Verständnis und die öffentliche Akzeptanz erhöht werden, stimmte Kathrin Zabel vom Arbeitskreis Public Affairs der Deutschen Public Relations Gesellschaft (DPRG) zu. Angesichts zunehmender Komplexität sei die Politik auf vielfältige Informationen und Argumente angewiesen, welche auch durch Lobbyisten zur Verfügung gestellt werden. Bei diesem Informationsaustausch sei Vertraulichkeit wichtig, da mitunter tiefe Einblicke in unternehmensinterne Vorgänge gewährt werden, so Zabel.

„Vertraulichkeit ist hilfreich“, meinte auch Hans-Jörg Schmedes und verwies auf die Relevanz von Hintergrundgesprächen. Die gebe es auch zwischen Politikern und Journalisten. Veröffentlichte man als Politiker jedes Gespräch mit Interessenvertretern, dann

könnte das auch zu Problemen führen: „Wenn ich mich als Politiker mit sieben Unternehmen und einer NGO treffe, doch nur letzteres Treffen das für mich Entscheidende war, dann entsteht für die Öffentlichkeit ein falsches Bild“, sagte Schmedes. Christian Humborg hingegen bezweifelte, dass sich alle Lobbyisten Vertraulichkeit wünschen: „Was wir brauchen, ist Vertraulichkeit von Politik untereinander. Sobald aber Politiker mit Interessenvertretern in Kontakt kommen, sehe ich dafür keinen Grund.“

Zum Abschluss der Diskussion debattierten die Podiumsteilnehmer die vorgeschlagenen Modelle zur Lobbyregulierung. Unter anderem bekräftigten Hans-Jörg Schmedes und Christian Humborg ihre Forderung nach einem Pflichtregister für Lobbyisten, gekoppelt an einen verbindlichen und sanktionierenden Verhaltenskodex. Damit würden Machtverhältnisse verdeutlicht und illegitime Einflussnahme erschwert. Kathrin Zabel sprach sich hingegen für die Beibehaltung von freiwilligen Verhaltensregeln und Sanktionsmöglichkeiten im Zuge der Eigenregulierung aus.



In der abschließenden Podiumsdiskussion gingen die Referenten der Frage auf den Grund, wie viel Transparenz eine plurale Demokratie braucht. Die rege Diskussion legte die verschiedenen Ansichten offen und mündete in eine kontroverse Debatte.

AUCH DIE POLITIK MUSS VERANTWORTUNG ÜBERNEHMEN

Christian Humborg forderte von den politischen Parteien, auch für sich selbst strenge Transparenzregeln in der Zusammenarbeit mit Lobbyisten einzuführen. „Die Parteien müssen erkennen, dass sie etwa mit fraktionsinternen Verhaltensregeln einen klaren Vorteil im politischen Wettbewerb haben.“ Auch Hans-Jörg Schmedes begrüßt eine Debatte innerhalb und zwischen den Fraktionen des Deutschen Bundestages. „Einheitliche Regeln der Politik für die Vertretung von Interessen und den Umgang mit Lobbyisten schafft Transparenz, verbessert die demokratische Verantwortlichkeit und stärkt die Legitimität des Miteinanders von Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft“, so Schmedes.

Auch Kathrin Zabel schloss sich dieser Sicht an. Mehr Aufklärung könne den Gesetzgebungsprozess „entmystifizieren“ und eine breitere Akzeptanz in der Bevölkerung schaffen. „Interessenvertretung ist durchaus legitim. Es geht nur darum, wie sie gemacht wird. Es dürfen keine unlauteren Mittel eingesetzt werden. Es geht um sauberes Lobbying.“



IMPRESSUM

ISBN: 978-3-86498-761-8

HERAUSGEGEBEN von Dr. des. Martin Röw
für die Friedrich-Ebert-Stiftung e.V.
Forum Berlin/ Politischer Dialog
Hiroshimastraße 17 • 10785 Berlin

AUTOR: Dario Sarmadi

LEKTORAT: Dr. Martin Röw • Friedrich-Ebert-Stiftung

GESTALTUNG: Andrea Schmidt • Typografie/im/Kontext

DRUCK: DRUCKEREI BRANDT GMBH, BONN

Gedruckt auf RecyStar Polar, 100% Recyclingpapier,
ausgezeichnet mit dem blauen Umweltengel.

Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen
Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht
gestattet.

© 2014 • Friedrich-Ebert-Stiftung
Forum Berlin • www.fes-forumberlin.de



