

Die Zukunft des Lobbyismus

Nur mit einer rigoros durchgreifenden Eindämmung des Einsatzes finanzieller Mittel im Lobbyismus kann angestrebt werden, dass verschiedene Interessensgruppen trotz unterschiedlicher Finanzkraft weitestgehend gleiche Chancen bei der Vertretung ihrer Interessen haben.

Das Problem des überbordenden Lobbyismus und des damit auftretenden, sich immer weiter steigenden Einflusses finanzkräftiger Großkonzerne und Verbände ist lange schon bekannt. Sich damit konsequent auseinanderzusetzen, um eine Verbesserung der Situation zu erreichen, führt unweigerlich in die Tiefe von Details über die Regulierung von Geld- und Informationsflüssen im und um den politischen Betrieb.

von Michael Dongus am 4. Juni 2023

Der Begriff „Lobbyismus“

Ursprünglich war Lobbyismus die auf Beeinflussung zielende Pflege des Kontakts zu Abgeordneten in der Vorhalle (Lobby) des Parlaments. Daraus sind seither aber viele und vielfältige Aktivitäten entstanden, die unter dem Begriff „Lobbyismus“ notiert werden.

Unter <https://lobbypedia.de/wiki/Lobbyismus> kann nachgelesen werden, wie weit dieser Begriff heute gefasst wird. Meine verkürzte Darstellung macht zwar nicht alle Facetten deutlich, zeigt aber dennoch die wesentlichen, zu lösenden Probleme auf.

Über die Zukunft des Lobbyismus nachzudenken, muss damit beginnen, sich darüber bewusst zu werden, dass Lobbyismus heute ein Sammelbegriff ist, der aber nicht nur unlautere Einflussnahme umfasst, sondern auch legitime Interessenvertretung.

Bevor wir uns der unlauteren Einflussnahme und dem, was dabei „unlauter“ ist, zuwenden, betrachten wir deshalb zunächst das Legitime des Lobbyismus, also die Interessenvertretung:

Die Interessenvertretung

Natürlich muss für alle Gruppen der Gesellschaft die Vertretung ihrer Interessen möglich sein, auch für Unternehmen. Denn das Funktionieren der Wirtschaft liegt ganz klar im Interesse des Volkes. Und dass Wirtschaftsunternehmen ihre Vorstellungen davon, wie sie am besten arbeiten können, formulieren und äußern, damit diese Vorstellungen von der Politik berücksichtigt werden können, ist völlig legitim. Es ist deshalb auch nicht zu beanstanden, dass laut GG für inländische juristische Personen (wie Unternehmen) auch Grundrechte gelten, insbesondere folgende:

1. Die Meinungs- und Pressefreiheit (Art.5 GG)
2. Die Vereinigungsfreiheit (Art.9 GG)
3. Das Petitionsrecht (Art.17 GG)

Auch Unternehmen haben also das Recht, eigene Meinungen zu bilden und zu publizieren, Verbände zu bilden und sich einzeln oder gemeinsam mit anderen schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständigen Stellen und an die Volksvertretung zu wenden.

Schriftliche Bitten und Beschwerden von Unternehmen an die Politik gehören also ohne jeden Zweifel zur legitimen Interessenvertretung. Alle über schriftliche Bitten und Beschwerden (Petitionen) hinaus gehenden Lobby-Aktivitäten können jedoch potentiell auch unlautere Einflussnahmen sein.

Die Grenze zur unlauteren Einflussnahme

Die legitime Interessenvertretung wird dann zur unlauteren Einflussnahme, wenn der Grundsatz der Gleichbehandlung verletzt wird, weil nicht alle Gruppen der Gesellschaft die gleichen Chancen haben, ihre Interessen derart zu vertreten. Das kann einerseits durch unlautere Praktiken von Politikern geschehen, andererseits aber auch durch unlautere Praktiken von Lobbyisten, denen wir uns hier zuerst widmen, weil sie Mit-Ursache politischer Fehlleistungen sind.

Umgarnungs-Praktiken

Wenn beispielsweise Lobbyisten Politiker zur Pflege des persönlichen Kontakts zu Sport- oder Kultur-Veranstaltungen einladen, so ist das eine Lobby-Aktivität, die sich sicher nicht jede Interessengruppe gleichermaßen leisten kann und die deshalb den Grundsatz der Gleichbehandlung verletzt. Auch kann nicht jede Interessengruppe Lobbyisten im Berliner Regierungsviertel „stationieren“ und diese (oder freie Lobbyisten) so finanzieren, dass sie Politiker zur Herstellung einer förderlichen Nähe regelmäßig im Bundestag aufsuchen und/oder zum Essen oder zu Wohlfühl-Veranstaltungen wie zum Beispiel zu einem „Parlamentarier-Frühstück“ einladen können.

Solche Aktivitäten führen zu UNGLEICHHEIT in einem Wettbewerb, bei dem es nicht mehr um die besten Argumente oder um das Volksinteresse geht, sondern lediglich darum, Politiker – letztlich mit Hilfe finanzieller Mittel – zu umgarnen, um ihre bevorzugte Aufmerksamkeit für die vertretenen Interessen zu erringen und sie dabei möglichst wirksam einzulullen. Soviel zu unlauteren Praktiken von Lobbyisten, die den Grundsatz der Gleichbehandlung verletzen, weil nicht alle Interessengruppen so finanzkräftig sind, sich solcher **Umgarnungs-Praktiken** bedienen zu können.

Die erste politische Fehlleistung, die diesbezüglich zu beobachten ist, ist die, dass die Politik die soeben angedeuteten Umgarnungs-Praktiken nicht schon längst umfassend verboten und unter Strafe gestellt hat, um das mit Hilfe solcher Praktiken realisierte „Vordrängeln“ mancher Lobbyisten zu unterbinden und so den Grundsatz der Gleichbehandlung wirksam durchzusetzen. Das heißt, die Frösche hätten den Sumpf schon längst selbst austrocknen müssen!

Hinterzimmer-Praktiken

Die zweite politische Fehlleistung, ist die, dass die Politik die Umgarnung nicht nur zu verbieten versäumt hat, sondern sie darüber hinaus auch noch sehr weitgehend wirken lässt: Wenn Politiker, ob aus eigener Initiative oder angeregt durch Lobbyisten, ein Gesetzesvorhaben angehen, so erfahren davon nicht alle Gruppen der Gesellschaft gleich früh. Lobbyisten mit gut gepflegten Kontakten – dabei spielen auch Umgarnungs-Praktiken eine Rolle – erfahren oftmals früher von solchen Vorhaben als andere. Sie haben deshalb einen Informations-Vorsprung und damit auch einen Einflussnahme-Vorteil. Denn nicht selten verhandeln Politiker mit frühzeitig informierten Lobbyisten über ein anstehendes Gesetzesvorhaben dann noch weiterhin abseits der Öffentlichkeit.

So bekommen andere Interessengruppen gar nicht erst mit, dass da ein Vorgang läuft, bei dem auch sie eigene Interessen vertreten wollten und würden, wenn sie denn davon wüssten. Nun gibt es zwar verschiedene Möglichkeiten, wie eine bestimmte Gruppe frühzeitig in Erfahrung bringen kann, dass ein für sie wichtiges Thema politisch bearbeitet wird. Wesentlich ist jedoch: Spätestens dann, wenn Politiker **abseits der Öffentlichkeit** eine Interessengruppe bevorzugt informieren und/oder anhören, sind **Hinterzimmer-Praktiken** anzumahnen, die dazu führen, dass nicht alle Gruppen der Gesellschaft die gleichen Chancen haben, ihre Interessen zu vertreten.

Die Zukunft des Lobbyismus

Für die Zukunft des Lobbyismus ist festzustellen, dass sowohl **Umgarnungs-Praktiken von Lobbyisten** als auch **Hinterzimmer-Praktiken von Politikern** **wirksam** und **umfassend** gesetzlich zu verbieten sind, damit alle Gruppen der Gesellschaft weitestgehend die gleichen Chancen haben, ihre Interessen zu vertreten.

Zur Umsetzung dieser Forderung ist natürlich noch genauer zu klären, was es heißt, wenn ein gesetzliches Verbot „wirksam“ und „umfassend“ sein soll, und was als „Umgarnungs“- bzw. „Hinterzimmer“-Praktik zu erkennen und zu verbieten ist:

1. „**Wirksam gesetzlich verbieten**“ heißt, nicht nur etwas gesetzlich zu verbieten, sondern auch die Zuwiderhandlung so mit Strafe zu bedrohen, dass die Strafe wirksam abschreckt.
2. „**Umfassend gesetzlich verbieten**“ heißt, nicht nur einzelne, kritische Praktiken zu verbieten, sondern allgemein alle Praktiken, die als kritisch in Verdacht stehen, so dass dann beim Umgang mit den im politischen Betrieb agierenden Personen und Parteien gilt: **„Verboten ist alles, was nicht ausdrücklich als unverdächtig erlaubt wurde!“**
3. Als „**Umgarnungs-Praktik**“ steht jeder Kontakt von Lobbyisten mit Politikern in Verdacht, der über schriftliche Petitionen hinausgeht. Erlaubt sind dann also nur noch schriftliche Petitionen und was gesetzlich ausdrücklich als unverdächtig erlaubt wurde. Allerdings muss jede ausgetauschte Information veröffentlicht werden, um Umgarnungs-Praktiken und Hinterzimmer-Praktiken zu vermeiden.
4. Als „**Hinterzimmer-Praktik**“ steht jeder Informations-Austausch von Politikern mit Lobbyisten in Verdacht, über den die Öffentlichkeit nicht so informiert wird, dass alle Gruppen der Gesellschaft die gleichen Chancen haben, ihre Interessen zu vertreten.

Diese vier Erläuterungen zeigen, wie radikal die **Interessen-Vertretungs-Chancen-Gleichheit** für alle Gruppen der Gesellschaft gefordert werden kann und wie sehr dazu die weitgehende Transparenz des politischen Betriebes erforderlich ist: Nur wenn die Öffentlichkeit zeitig erfährt, wer sich innerhalb des Politikbetriebs mit welchen Themen beschäftigt und welche Gruppen dabei welche Interessen anmelden, haben auch tatsächlich alle gesellschaftlichen Gruppen weitestgehend die gleichen Chancen, ihre Interessen zu vertreten.

Das Politik-Informations-Portal (PIP)

Um die notwendige Transparenz herzustellen, ist ein Politik-Informations-Portal (PIP) und eine dafür zuständige staatliche Stelle einzurichten, an die alle zwischen Politikern und Lobbyisten ausgetauschten Informationen gehen MÜSSEN, damit sie der Öffentlichkeit in geeigneter Weise zugänglich gemacht werden können. Nebenbei bemerkt kann der Wähler auch nur dann wirklich mündige Wahlentscheidungen treffen, wenn er nachvollziehen kann, welche Politiker welchen Argumenten und Interessen folgen. Maßgeblich bleibt aber die Forderung nach der anzustrebenden Interessen-Vertretungs-Chancen-Gleichheit, die per Politik-Informations-Portal (PIP) herzustellen ist und zwar **so weitgehend wie möglich**. Dabei heißt „so weitgehend wie möglich“, dass jede Information aus dem Politikbetrieb, die der Interessenvertretung dienlich sein kann, über das PIP veröffentlicht werden muss. Nur dann ist anzunehmen, dass keine Interessengruppe – mit welchen Mitteln auch immer – einen Informations-Vorsprung und damit auch einen Einflussnahme-Vorteil erringen kann. Und das wiederum heißt, dass alle politischen Akteure gesetzlich verpflichtet werden müssen, relevante Informationen immer zeitnah der PIP-Stelle mitzuteilen.

Weiteres zum PIP

Welche Informationen dabei genau relevant sind und wie die PIP-Stelle sowie das PIP als Internet-Portal zu organisieren, zu strukturieren und auszustatten sind, damit sie ihre Aufgabe erfüllen, das sind Fragen die an dieser Stelle zu weit führen. Klar ist jedoch, dass bei der Klärung aller auftauchenden Fragen die Experten von Organisationen wie Abgeordnetenwatch.de und LobbyControl.de und helfen können. Klar ist auch, dass das PIP sowohl ein Lobbyregister (Liste aller mit der Politik in Kontakt stehenden Gruppen) liefern können wird, als auch für jedes Gesetz einen Legislativen Fußabdruck (also ein Protokoll darüber, wer an einem Gesetzentwurf wie mitgewirkt hat).

Natürlich wird niemand die gesamte Unmenge an Informationen, die über das PIP veröffentlicht werden wird, zur Kenntnis nehmen können. Aber es wird Gruppen von Interessierten geben, die verschiedene Vorgänge, Themen oder Akteure genau beobachten werden, um sich zu informieren und sich gegebenenfalls mit eigenen Interessen zu Wort zu melden. Dazu muss das PIP natürlich Vorgänge, Themen und Akteure herausfiltern können und auch – sobald neue Informationen eingestellt werden – automatische Emails zur Benachrichtigung der Interessierten versenden können.

Dann wird man sich also ganz einfach darüber informieren lassen können, wenn sich beispielsweise ein Konzern der Pharmaindustrie zu Wort meldet oder wenn sich was zum Thema Finanzmarkt-Regulierung tut oder wenn sich jemand zu einem bestimmten anstehenden Gesetzesvorhaben äußert oder ein solches Vorhaben sang- und klanglos eingestellt wird, weil wieder mal eine sich wehrende Lobby „zu stark“ war. Wären die relevanten Informationen schon früher gesammelt worden, so könnte man heute beispielsweise auch noch gezielt nachsehen, welche Verzögerungen durch Gegenwehr von Lobbyisten es bei der Kennzeichnung von Lebensmitteln mit der „Ampel“ oder beim Einschränken von Tabak-Werbung gab.

Transparenz durch Meldepflicht

Obiger kurze Ausflug in die Möglichkeiten des PIPs zeigt, was an die Stelle der bisher beklagten „Hinterzimmer-Praktiken“ zu treten hat, nämlich die gesetzlich vorgeschriebene und staatlich organisierte **Transparenz des gesamten politischen Betriebs**.

Dass dazu alle Politiker verpflichtet werden müssen, relevante Informationen an die PIP-Stelle zu melden, bedeutet auch für Abgeordnete eine Meldepflicht.

Nun gilt aber laut [Art.47 GG](#):

¹Die Abgeordneten sind berechtigt, über Personen, die ihnen in ihrer Eigenschaft als Abgeordnete oder denen sie in dieser Eigenschaft Tatsachen anvertraut haben, sowie über diese Tatsachen selbst das Zeugnis zu verweigern. ²Soweit dieses Zeugnisverweigerungsrecht reicht, ist die Beschlagnahme von Schriftstücken unzulässig.

Mit diesem Zeugnisverweigerungsrecht der Abgeordneten aus Art.47 GG ist die zur Herstellung von Transparenz geforderte Meldepflicht – zumindest auf den ersten Blick – unvereinbar. Bedenkt man aber den zweiten Satz von Art.47 GG genauer, so stellt man fest, dass dort zum Ausdruck kommt, dass das Zeugnisverweigerungsrecht der Abgeordneten nicht beliebig weit reicht. Es stellt sich deshalb die Frage, wie weit dieses Zeugnisverweigerungsrecht reicht. Mit anderen Worten kann man auch konkret fragen: **Welche „Personen“ sind in Art.47 GG gemeint?** Nach allgemeinem Sprachgebrauch sind „Personen“ menschliche Individuen, also das, was der Rechtswissenschaftler als „natürliche Person“ bezeichnet. Offenbar meint also Art.47 GG natürliche Personen. Nun ist natürlich jeder, der mit einem Abgeordneten in Kontakt treten kann, für sich allein betrachtet eine natürliche Person. Was aber, wenn z. B. ein Lobbyist von einem Unternehmensverband beauftragt und bezahlt wird, die Interessen des Verbandes gegenüber einem Abgeordneten zu vertreten? Dann ist der Lobbyist für sich betrachtet zwar nach wie vor eine natürliche Person. Er repräsentiert aber gegenüber dem Abgeordneten den Unternehmensverband, der keine „natürliche“ Person ist, sondern lediglich eine „juristische“ Person. Juristische Personen sind aber in Art.47 GG mit „Personen“ sicherlich nicht gemeint.

Meldepflicht oder Zeugnisverweigerungsrecht

Für den Lobbyisten, der einen Verband (oder auch einen Konzern) vertritt, reicht also das Recht des Abgeordneten zur Zeugnisverweigerung nicht aus und der Abgeordnete kann deshalb sehr wohl dazu verpflichtet werden, Informationen, die er mit einem Verbands- bzw. Konzern-Lobbyisten austauscht, zur Veröffentlichung an die PIP-Stelle zu melden. Für die Abgeordneten muss je nach dem, wessen Interessen vertreten werden, gelten:

- Juristische Personen => **Meldepflicht**
- Natürliche Personen => **Zeugnisverweigerungsrecht**

Das heißt, wenn eine natürliche Person mit einem Abgeordneten Kontakt aufnimmt, um ihre Interessen zu vertreten, so hat der Abgeordnete das Recht (aber nicht die Pflicht) dies zu verheimlichen. In diesem Fall sind Umgarnungs- bzw. Hinterzimmer-Praktiken also nicht sicher auszuschließen. Diese schädlichen Praktiken wären auch dann nicht auszuschließen, wenn sich superreiche Privatpersonen von bezahlten Lobbyisten (gegenüber einem Abgeordneten) vertreten

ließen. Dies ist aber ohnehin zu verbieten, weil sich das nicht jede natürliche Person gleichermaßen leisten kann und dadurch der Gleichheitssatz verletzt wäre: Wer als natürliche Person seine Interessen bei einem Politiker vertreten will, muss dies persönlich tun oder darf zumindest niemand dafür bezahlen.

Es wird also nur noch juristischen Personen (wie Unternehmen oder Verbänden) erlaubt sein, Lobbyisten zu beschäftigen und zu bezahlen. Deren Kontakte mit Politikern müssen aber an die PIP-Stelle gemeldet und so über das PIP transparent gemacht werden.

Nur noch schriftliche Petitionen

Dass zur Vermeidung von „Umgarnungs-Praktiken“ Lobbyisten beim Kontakt mit Politikern auf schriftliche Petitionen beschränkt sein sollen, hat den Vorteil, dass Schriftstücke – insbesondere in elektronischer Form – ohne großen Aufwand der PIP-Stelle zugeleitet werden können. Dagegen wäre es aufwendig und unsicher, wenn Politiker nach einem Telefonat oder einem persönlichen Gespräch ein Gedächtnisprotokoll anfertigen müssten, um es der PIP-Stelle zukommen zu lassen. Ob Lobbyisten beim Kontakt mit Politikern mehr erlaubt sein soll als schriftliche Petitionen, ist also eine leicht zu beantwortende Frage: Nein! Denn das wäre erstens zu aufwendig für den Politiker und zweitens zu unsicher bezüglich der Vermeidung von Umgarnung.

Abschließende Bemerkungen

Damit ist zwar nicht alles bis ins letzte Detail geklärt. Aber es ist – denke ich – doch ausreichend deutlich geworden, welche Konsequenzen aus der Forderung nach einem „wirksamen“ und „umfassenden“ Verbot von „Umgarnungs“- und „Hinterzimmer“-Praktiken zu ziehen sind, wenn gewährleistet sein soll, dass alle Gruppen (und Mitglieder) der Gesellschaft möglichst gleiche Chancen haben, ihre Interessen zu vertreten.

Ohne genauer darauf einzugehen, seien hier zum Schluss noch zwei Lobbyismus-Extremfälle erwähnt, die besonders zu beachten und zu bedenken sind:

Erster Lobbyismus-Extremfall:

Sogenannte Seitenwechsler, also ehemalige Politiker, die als Lobbyisten tätig sind, führen den von ihnen kontaktierten Politikern durch ihre bloße Existenz vor Augen, wie lukrativ es sein kann, nicht immer nur die Interessen des Volkes zu vertreten. Dies erfordert strenge Maßnahmen wie z.B.: Wer politisch tätig ist, darf während dessen und 10 Jahre danach nicht als bezahlter Interessenvertreter in Erscheinung treten und wird bei Zuwiderhandlung empfindlich bestraft.

Zweiter Lobbyismus-Extremfall:

Es gibt sogenannte Leihbeamte, die von der freien Wirtschaft bezahlt werden und als Mitarbeiter in Ministerien sitzen. Aus „Hinterzimmer-Praktik“ wird dabei sogar „Hinterstübchen-Praktik“. Solche Verhältnisse sind natürlich völlig inakzeptabel und auch schon deshalb zu verbieten, weil es sich nicht jede Interessengruppe leisten kann, Leihbeamte zu bezahlen und in Ministerien zu platzieren. Mehr dazu finden Sie unter <https://youtu.be/JWDjsZ6eUHM> oder auch unter dem Suchbegriff „Leihbeamte“.

Um enthaltene Verweise verwenden zu können, öffnen Sie dieses Dokument unter:

<http://verfassungsbitte.de/pdf/DZdL.pdf>