



# LOBBYING IN DEUTSCHLAND

Transparency International ist eine gemeinnützige, parteipolitisch unabhängige Bewegung von gleichgesinnten Menschen aus aller Welt, die sich dem globalen Kampf gegen die Korruption verschrieben haben. Transparency International wurde 1993 in Berlin gegründet und ist international tätig. Das Internationale Sekretariat von Transparency International trägt die globale Arbeit der Organisation. Es unterstützt und koordiniert die Arbeit der Nationalen Sektionen, die heute in über 100 Ländern eigenständig tätig sind.

Transparency International Deutschland e.V. arbeitet deutschlandweit an einer effektiven und nachhaltigen Bekämpfung und Eindämmung der Korruption. Dies ist nur möglich, wenn Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft zusammenarbeiten und Koalitionen gebildet werden. In Arbeits- und Regionalgruppen werden Lösungen erarbeitet und gesellschaftliche wie politische Entwicklungen kritisch begleitet.

Autor: PD Dr. Rudolf Speth

Herausgeber: Transparency International Deutschland e.V.

Vorsitzende: Prof. Dr. Edda Müller

Geschäftsführer: Dr. Christian Humborg

Projekt-Koordination und Redaktion: Tobias Hecht

Veröffentlicht: Oktober 2014

ISBN: 978-3-944827-09-4

Dieser Bericht ist Teil des internationalen Projekts „Lifting the Lid on Lobbying: Taking Secrecy out of Politics in Europe“. Das Projekt wird von der Europäischen Kommission finanziell unterstützt. Der Bericht reflektiert die Ansichten des Herausgebers. Die Kommission kann nicht für die Inhalte dieses Berichts verantwortlich gemacht werden.



Die von Transparency Deutschland genutzte Lizenz CC BY-NC-ND 3.0 legt fest, dass die Vervielfältigung und Verbreitung nur dann erlaubt wird, wenn der Name der Autorin/des Autors genannt wird, wenn die Verwendung nicht für kommerzielle Zwecke erfolgt und wenn keine Bearbeitung, Abwandlung oder Veränderung erfolgt.

Gestaltung: Uta Oettel, Berlin

Druck: Fata Morgana Verlag, Schwenzer & Partner GbR

Gedruckt auf 100% Recyclingpapier



Co-funded by the Prevention of and Fight against Crime Programme of the European Union

# Inhalt

## I. ZUSAMMENFASSUNG UND FORDERUNGEN » 4

---

## II. EINLEITUNG UND METHODE » 6

---

## III. NATIONALER KONTEXT » 8

---

- III.1. ZEITGESCHICHTLICHE DIMENSION » 8
- III.2. GESELLSCHAFTLICHE DIMENSION DER INTERESSEGRUPPEN » 9
- III.3. REGIERUNGSSYSTEM » 10
- III.4. POLITISCHE KULTUR » 11
- III.5. AUSMAß UND INTENSITÄT DES LOBBYING » 12
- III.6. SELBSTREGULIERUNG » 13
- III.7. RECHTLICHER RAHMEN » 16
- III.8. WATCHDOG-GRUPPEN (ZIVILGESELLSCHAFT, MEDIEN) » 17

## IV. REGULIERUNG VON LOBBYING » 21

---

- IV. 1. TRANSPARENZ » 21
- IV.2. INTEGRITÄTSVORKEHRUNGEN » 24
- IV.3. ZUGANGSMÖGLICHKEITEN UND -KANÄLE FÜR INTERESSEN » 27

## ANHANG:

---

- A1: SPENDEN DER AUTOMOBILINDUSTRIE UND NAHESTEHENDER PERSONEN  
AN DIE PARTEIEN IM ZEITRAUM 2012-2014 » 34
- A2: ERGEBNISSE DER QUANTITATIVEN BEWERTUNG » 36

## BEISPIELBOX:

---

- BOX 1: SELBSTREGULIERUNG BEI DER DEUTSCHEN GESELLSCHAFT FÜR POLITIKBERATUNG » 14
- BOX 2: DER EINFLUSS DER GLÜCKSSPIELINDUSTRIE AUF DIE POLITIK » 18
- BOX 3: DIE AUTOINDUSTRIE UND DIE REGELUNG DER PKW-ENERGIEVERBRAUCHSKENNZEICHNUNGSVERORDNUNG » 30
- BOX 4: LOBBYING UND DER GRAUE FINANZMARKT » 32

# I.

## ZUSAMMENFASSUNG UND FORDERUNGEN

*Very serious issues have arisen about the disproportionate influence of corporate lobbying [...]. Companies whose turnover dwarfs the national income of entire countries command a level of financial firepower that is impossible for any other voice to match in the competition for political visibility and persuasion.<sup>1</sup>*

Im politischen System der Bundesrepublik Deutschland hatte „Lobbying“ lange Zeit nur in Form der traditionellen Interessenvertretung Platz. Diese erfolgte in der Regel über eine etablierte Struktur von Verbänden und über den direkten Einfluss einiger weniger großer Unternehmen. In den letzten Jahren haben sich zahlreiche Veränderungen ergeben und eine negative Färbung des Begriffs zur Folge gehabt.<sup>2</sup> Damit einher ging eine Veränderung der Maßstäbe und moralischen Bewertung sowie der öffentlichen Aufmerksamkeit gegenüber der „neuen Form“ des Lobbying, das heißt der unlauteren Interessenvertretung bzw. dem ungleichen Interesseneinfluss. Auf der Ebene der Gesellschaftstheorie ist der Pluralismus die theoretische Formulierung des Grundgedankens der demokratischen Gleichheit.<sup>3</sup> Mit Blick auf gesellschaftliche Interessen formuliert diese Theorie, dass es in einer liberalen Gesellschaft die Möglichkeit gibt, dass sich alle Interessen formieren und in den politischen Prozess einbringen können. Diesem Anspruch versucht das politische und das rechtliche System in der Bundesrepublik gerecht zu werden, doch vielfach bleibt dies ein Anspruch.<sup>4</sup>

Notwendig ist eine deutliche Bestimmung dessen, was Lobbying ist und wer als Lobbyist gilt. Dies ist keineswegs eine akademische Fingerübung, sondern greift in die Grundstrukturen des politischen Systems ein. Damit verbunden sind Machtfragen. Eine politische Regulierung kann jedoch erst beginnen, wenn ein Verständnis von Lobbying im Sinne dessen, was unlautere Interessenvertretung darstellt, vorherrscht.

Lobbying ist nicht gleich Korruption. Vielmehr geht es um die Fragen der Transparenz,<sup>5</sup> das heißt der Öffentlichkeit, und des Zugangs, das heißt dem Einfluss von starken und schwachen Interessen. Die fehlende rechtliche Regulierung ist ein vielschichtiges Defizit, und Maßnahmen zur Regulierung und Transparenz von Lobbying müssen sowohl auf der Seite der Politik (der zu Beeinflussenden) als auch auf der Seite der Einflussnehmer ansetzen.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> Dieter Zinnbauer, „Corrupting the Rules of the Game. From Legitimate Lobbying to Capturing Regulations and Policies“, in: Transparency International, Global Corruption Report 2009. Corruption and the Private Sector, Cambridge 2009, S. 32-39, S. 33.

<sup>2</sup> Rudolf Speth, Das Bezugssystem Politik – Lobby – Öffentlichkeit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), Lobbying und Politikberatung, Heft 19/2010, S. 9-14.

<sup>3</sup> Ernst Fraenkel, Deutschland und die westlichen Demokratien, Frankfurt 1991.

<sup>4</sup> Ulrich Willems/Thomas von Winter, Die politische Repräsentation schwacher Interessen: Anmerkungen zum Stand und zu den Perspektiven der Forschung, in: Dies., Politische Repräsentation schwacher Interessen, Opladen 2000, S. 9-36.

<sup>5</sup> Vgl. Hans-Jörg Schmedes/Heiko Kretschmer, „Interessen, Transparenz, Vertrauen – und die Legitimität von Politik. Zur Notwendigkeit eines Regelungsrahmens für das Miteinander von Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft“, in: Julia von Blumenthal/Thomas von Winter (Hg.), Interessengruppen und Parlamente, Wiesbaden 2014, S. 311-333.

<sup>6</sup> Transparency International Deutschland e.V./Lobbycontrol e.V., Regulierung und Transparenz von Einflussnahme und Lobbyismus, März 2013; Transparency International Deutschland e.V., Konsequenzen aus der Verschärfung des Straftatbestandes der Mandatsträgerbestechung, Positionspapier 13.06.2014.

# FORDERUNGEN

---

## 1. EINFÜHRUNG EINES VERPFLICHTENDEN LOBBYISTENREGISTERS

... verknüpft mit einem Verhaltenskodex und Sanktionierungsmöglichkeiten durch einen Beauftragten für Transparenz und Lobbykontrolle.

## 2. BEAUFTRAGTER FÜR TRANSPARENZ UND LOBBYKONTROLLE

... für die Führung und Überwachung des Lobbyistenregisters und die Beobachtung der legislativen Fußspur (Forderung 6).

## 3. TRANSPARENZ DER NEBENEINKÜNFTEN DER BUNDESTAGSABGEORDNETEN

... mit einer Veröffentlichungspflicht auf Euro und Cent.

## 4. FORTENTWICKLUNG DER VERHALTENSREGELN

... durch die Einführung einer Wertgrenze von 150 Euro für geldwerte Zuwendungen Dritter und ein Verbot der Annahme von Direktspenden.

## 5. TRANSPARENZ BEI PARTEISPENDEN UND -SPONSORING

... sowie die Gleichstellung von Parteispenden und -sponsoring.

## 6. LEGISLATIVE FUßSPUR IN REGIERUNGSENTWÜRFEN

... die dokumentiert, welcher externe Sachverstand bei der Vorbereitung des Gesetzentwurfs an welchen Stellen eingeflossen ist.

## 7. EXTERNE MITWIRKUNG BESSER REGULIEREN

... durch die Gewährleistung eines fairen Zugangs aller gesellschaftlichen Interessen und deren Offenlegung in einem jährlichen Bericht.

## 8. TRANSPARENZ BEI DER BESETZUNG VON BERATUNGSGREMIEN

... mit einem Interessenregister, das finanzielle Interessen sowie haupt- und nebenamtliche Tätigkeiten der vergangenen bis zu fünf Jahre offenlegt.

## 9. KARENZZEITEN BEIM AUSSCHEIDEN AUS DEM AMT BZW. DEM DIENST

... gesetzliche Karenzzeiten von drei Jahren für Regierungsmitglieder sowie Parlamentarische Staatssekretäre, wenn ein Zusammenhang zwischen der bisher ausgeübten Tätigkeit und der nach dem Ausscheiden aus dem Dienst beabsichtigten Tätigkeit besteht.

## 10. VERBANDSKLAGE FÜR ZIVILGESELLSCHAFTLICHE ORGANISATIONEN BEI UNZULÄSSIGER EINFLUSSNAHME

... Prüfung; Gegenstand der Klagebefugnis könnten z.B. Verstöße gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung, der Öffentlichkeit und Ausgewogenheit bei der Vorbereitung bindender politischer Entscheidungen sein.

## II.

# EINLEITUNG UND METHODE

Der ständige Informationsaustausch zwischen Verbänden<sup>7</sup>, Unternehmen und Interessengruppen auf der einen Seite und Politik, Parlament und Verwaltung auf der anderen Seite ist Bestandteil unseres politischen Systems und an sich nichts Negatives. Dies gilt allerdings nur, solange dieser Austausch hinreichend offen und transparent ist. Findet dieser Austausch im Dunklen statt – und dies ist in Deutschland häufig der Fall – entspricht dies nicht demokratischen Anforderungen.<sup>8</sup>

Politische Willensbildung wird zu einem Großteil in informellen Netzwerken außerhalb des formalen Gesetzgebungsprozesses entwickelt. Die Übersendung eines Positionspapiers an einen Abgeordneten oder die Ansprache eines Ministerialbeamten im Rahmen einer Veranstaltung sind individuell betrachtet zulässige Formen der Einflussnahme. In ihrer Summe kann sich jedoch daraus ein so engmaschiges Beziehungsnetz entwickeln, dass das Ausmaß zulässiger Einflussnahme überschritten wird.

Der vorliegende Bericht ist Teil eines Projekts von Transparency International, das zum Ziel hat, bestehende Regulierungen und Praktiken im Bereich des Lobbying in 19 europäischen Ländern darzustellen und Empfehlungen für Entscheidungsträger sowie Interessenvertreter zu formulieren. Um die Analyse kohärent in mehreren Ländern durchführen zu können, hat das Internationale Sekretariat von Transparency International eine Methodologie entwickelt, die vor allem auf qualitativer Forschung beruht, aber auch quantitative Elemente umfasst (siehe Anhang A2). Die Europäische Kommission unterstützt dieses Projekt „Lifting the Lid on Lobbying: Taking Secrecy out of Politics in Europe“ finanziell. Es hat eine Laufzeit von November 2013 bis Oktober 2015.

Lobbying leitet sich vom englischen Begriff *Lobby* für die Vorhalle des Parlaments ab. In der Lobby des englischen Unterhauses und des amerikanischen Kongresses sollen Vertreter von Interessengruppen versucht haben, auf die Entscheidungen der Abgeordneten einzuwirken.

Die für diesen Bericht vorgegebene Definition von Lobbying ist umfassend, da es sich bei dieser Untersuchung vor allem um eine Lagebeschreibung handelt:

*Lobbying ist jede Form der direkten oder indirekten Kommunikation mit Amtsträgern, politischen Entscheidern oder Repräsentanten mit dem Ziel, politische Entscheidungen zu beeinflussen. Diese Kommunikation wird direkt oder im Auftrag von organisierten Gruppen ausgeführt.*

Lobbyisten sind gemäß dieser Definition nicht nur professionelle Akteure, sondern können auch Vertreter der privaten Wirtschaft, Public Affairs-Agenturen, Vertreter von zivilgesellschaftlichen Organisationen, Unternehmen, Verbänden, Berufsorganisationen, Gewerkschaften, Think Tanks<sup>9</sup>, Anwaltskanzleien, Glaubensgemeinschaften und Wissenschaftler sein.<sup>10</sup>

<sup>7</sup> Mit „Verbänden“ sind in diesem Bericht insbesondere Wirtschaftsverbände gemeint, die einen Zusammenschluss aus Unternehmen darstellen. Siehe bspw. Eva Haacke, Wirtschaftsverbände als klassische Lobbyisten. Auf neuen Pfaden, in: Thomas Leif/Rudolph Speth (Hg.), Die fünfte Gewalt. Lobbyismus in Deutschland, Bonn 2006, S. 164-187.

<sup>8</sup> Untersuchungen haben gezeigt, dass der Einfluss von Lobbyisten europaweit als Problem wahrgenommen wird und Misstrauen in der Bevölkerung weckt. Transparency International „Money, Power and Politics. Corruption Risks in Europe“, Berlin 2012, <http://www.transparency.org/enis>. Transparency International, Global Corruption Report 2013, <http://www.transparency.org/gcb2013/report>. Eurobarometer, February 2014, Special Report on Corruption: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report/index_en.htm).

<sup>9</sup> Rudolf Speth, Advokatorische Think Tanks und die Politisierung des Marktplatzes der Ideen, Berlin 2006 (Friedrich Ebert Stiftung, befriff: Bürgergesellschaft 24). Ders., Stiftungen und Think Tanks, in: Dagmar Simon/Andreas Knie/Stefan Hornbostel (Hg.), Handbuch Wissenschaftspolitik, Wiesbaden 2010, S. 390-405.

<sup>10</sup> Diese Definition kommt der Definition von Lobbycontrol nahe, die bei der Anhörung im Landtag Brandenburg am 2. November 2011 vorgestellt wurde. Für Lobbycontrol ist ein Schwellenwert wichtig, damit „Bürger/Innen, kleine Unternehmen oder Organisationen sich weiterhin ohne Verwaltungsaufwand jederzeit politisch zu Wort melden können“. <https://www.lobbycontrol.de/wp-content/uploads/Stellungnahme-LobbyControl-Anh%C3%B6rung-Landtag-BB1.pdf>.

In der Bundesrepublik Deutschland wird häufig der Begriff der Interessenvertretung verwendet. Dieser Begriff ist vielfach deckungsgleich mit dem Begriff Lobbying. Es gibt aber auch charakteristische Unterschiede.

Das Aufkommen des Begriffs Lobbying wird eng verbunden mit den Veränderungen im System der Interessenvertretung, mit professionalisierten Formen der politischen Kommunikation, veränderten Zugangsmöglichkeiten des politischen Systems und einer Aufwertung enger und punktueller Interessen. Lobbying als professionalisierte Form der Interessenkommunikation wird gerade von ressourcenstarken Interessengruppen genutzt.<sup>11</sup>

Allerdings versuchen alle gesellschaftlichen Interessen(-gruppen), den politischen Prozess zu beeinflussen. In Deutschland haben sich, wie auch in anderen Ländern, Formen und Verfahren herausgebildet, mit denen dieser Einfluss kanalisiert bzw. gestaltet wird. Defizite existieren zumeist mit Blick auf die Transparenzansforderungen eines demokratischen Systems. Durch gesellschaftliche Entwicklungen und Veränderungen in der politischen Kultur und im politischen System sind die Risiken deutlicher hervorgetreten, die aus dem Lobbying der verschiedenen Gruppen erwachsen.<sup>12</sup> Hiermit hat sich eine formale und eine politische Definition des Lobbying herauskristallisiert: Die formale Definition zielt neutral auf die für den demokratischen Prozess grundlegende Interessenvertretung. Die politische Definition beschreibt die illegitime Interessenvertretung, oftmals gleichgesetzt mit Lobbying.<sup>13</sup> Wesentliche Informationsgrundlage des vorliegenden Berichts ist die sozialwissenschaftliche Literatur zum politischen System,<sup>14</sup> zur Verbände- und Interessengruppenforschung, zur Forschung über das Regierungssystem, insbesondere der Ministerialbürokratie, sowie der Parlamentsforschung, Literatur zur Partizipation, Gesetzgebung, Mediengesellschaft<sup>15</sup>, zum Gesetzgebungsoutsourcing<sup>16</sup> und zu Fragen der Selbstregulierung.<sup>17</sup> Der Bericht basiert auch auf Publikationen aus dem angelsächsischen Raum sowie auf Ergebnissen der Forschung zum Lobbying auf der EU-Ebene.<sup>18</sup>

Zudem ist für diesen Bericht die mediale Berichterstattung eine wichtige Informationsquelle.<sup>19</sup> Investigativ tätige Journalisten haben in der Tagespresse und in verschiedenen TV-Formaten wertvolle Informationen zum Thema Lobbying geliefert.<sup>20</sup> Denn neben den unverzichtbaren Informationen zu den Strukturen und institutionellen Gegebenheiten helfen konkrete Fälle des Lobbying, um zu einer Bewertung bzw. Darstellung konkreter Sachverhalte zu kommen.

Gemäß der Methodologie von Transparency International wird zunächst der nationale Kontext für die Bundesrepublik Deutschland dargelegt und folgend auf die Regulierung von Lobbying eingegangen. Fallbeispiele im Text unterstreichen die Handlungsnotwendigkeit von Regulierung im Themenfeld.

---

<sup>11</sup> Jan Siedentopp, Public Affairs-Management von Großunternehmen. Markt- versus Nichtmarktstrategien, Münster 2010. Zu den ressourcenstarken Akteuren zählen aber nicht nur Unternehmen. Mit dem Begriff Ressource sind auch politische Zugänge und mediale Präsenz gemeint. Siehe dazu: Ulrich Willems/Thomas von Winter (Hg.), Politische Repräsentation schwacher Interessen, Opladen 2000.

<sup>12</sup> Diese negative Definition wird vor allem in der medialen Berichterstattung verwendet. Siehe dazu auch: Ines Pohl (Hg.), Schluss mit Lobbyismus! 50 einfache Fragen, auf die es nur eine Antwort gibt, Frankfurt 2012.

<sup>13</sup> Christian Humborg, Transparente Interessenvertretung, in: Neue Soziale Bewegung, Heft 1, März 2009, S. 82-90, S. 82/83.

<sup>14</sup> Wolfgang Rudzio, Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, 8. Aufl., Wiesbaden 2011.

<sup>15</sup> Otfried Jarren/Patrick Donges, Politische Kommunikation in der Mediengesellschaft. Eine Einführung, 2. überarb. Aufl., Wiesbaden 2006.

<sup>16</sup> Michael Kloepper (Hg.), Gesetzgebungsoutsourcing. Gesetzgebung durch Rechtsanwälte?, Baden-Baden 2011.

<sup>17</sup> Thomas Leif/Rudolf Speth (Hg.), Die stille Macht. Lobbyismus in Deutschland. Wiesbaden 2003. Dies. (Hg.), Die fünfte Gewalt. Lobbyismus in Deutschland, Wiesbaden 2006.

<sup>18</sup> Irina Michalowitz, EU Lobbying – Principals, Agents and Targets. Strategic Interest Intermediation in EU Policy Making, Münster 2004. Justin Greenwood, Interest Representation in the European Union, Houndsmills 2003.

<sup>19</sup> In den überregionalen Qualitätszeitungen (Süddeutsche Zeitung, Frankfurter Allgemeine, Die Zeit), in den Nachrichtenjournalen (Spiegel, Stern, Focus) und verschiedenen TV-Magazinen (wie monitor, kontraste) wird regelmäßig über das Thema Lobbying berichtet. In diesen Medien werden auch Fälle von ungerechtfertigtem Einfluss skandalisiert.

<sup>20</sup> Über die Publikationen von netzwerk recherche kann der Ertrag der investigativ tätigen Journalisten gut nachvollzogen werden: [www.netzwerkrecherche.de](http://www.netzwerkrecherche.de).



## NATIONALER

## KONTEXT

### III.1. ZEITGESCHICHTLICHE DIMENSION

Die Interessengruppen in Deutschland und ihre Beziehungen zur Arena der politischen Entscheidungen werden als das System der Interessenvertretung bezeichnet. Lobbying ist ein wesentlicher Teil der Tätigkeit der Interessengruppen.<sup>21</sup> Dieses System ist Teil des politischen Systems, in dem auf den verschiedenen Ebenen (Bund, Länder, Kommunen) Entscheidungen herbeigeführt und umgesetzt werden.

Dieses System der Interessenvertretung hat sich seit der Gründung des deutschen Nationalstaates 1871 entwickelt.<sup>22</sup> Mit der Gründung der Bundesrepublik 1949 wurden Traditionslinien wieder aufgenommen, die durch die beiden Weltkriege unterbrochen wurden. Die Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände (Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, BDA, Bundesverband der Deutschen Industrie, BDI)<sup>23</sup> sowie die Gewerkschaften wurden wieder gegründet. Ebenso gründeten sich die Verbände des Handwerks und die Berufsverbände wieder oder etablierten sich neu.

„Bis in die 1970er Jahre war das Lobbying in der Bundesrepublik institutionell auf Verbände als Interessenvertreter fokussiert. Das Parlament und die Regierung waren Zielgruppen ihrer Bemühungen; der Informationsfluss war einseitig von den Verbänden zu Parlament und Regierung ausgerichtet. In den 1980er Jahren wurde zunehmend deutlich, dass durch die wachsende Komplexität der durch Gesetze geregelten bzw. zu regelnden Sachverhalte Parlamentarier wie Beamte auf die Informationen und Einschätzungen der Verbandslobbyisten angewiesen sind. Aus dem einseitigen Informationsfluss wurde eine Tauschbeziehung, in der Interessenvertreter Informationen und politische Unterstützung gegen Möglichkeiten der Beeinflussung politischer Entscheidungen tauschen. In den 1990er Jahren kam eine weitere Veränderung hinzu; die Fixierung auf die Verbände ergänzte sich durch eigene systemische Bemühungen der Unternehmen, ihre Interessen direkt gegenüber der Politik zu vertreten. Für diese Veränderung waren vor allem zwei Gründe ausschlaggebend. Zum einen erwies sich der Weg über die Verbandsgremien oftmals als langwierig und beschwerlich. [...] Zum anderen bildeten sich in vielen Märkten wenige wesentliche Großunternehmen heraus, die gesamtwirtschaftliche Bedeutung haben. Neben Verbänden und Unternehmen traten als weitere Lobbyakteure temporäre Ad-hoc-Allianzen und Auftragslobbyisten hinzu (z.B. Anwaltskanzleien, Public-Affairs-Agenturen); zeitlich fiel dies mit dem Umzug von Parlament und Regierung nach Berlin zusammen.“<sup>24</sup> Zu verzeichnen ist zudem ein Zuwachs von zivilgesellschaftlichen Organisationen, die versuchen, sich im politischen Prozess Gehör zu verschaffen.<sup>25</sup>

---

<sup>21</sup> Martin Sebaldt/Alexander Straßner, *Verbände in der Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden 2004.

<sup>22</sup> Ralf Kleinfeld, *Die historische Entwicklung der Interessenverbände in Deutschland*, in: Thomas von Winter/Ulrich Willems (Hg.), *Interessenverbände in Deutschland*, Wiesbaden 2007, S. 51-83.

<sup>23</sup> Rudolf Speth, *Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände in Politik und Gesellschaft*, in: Wolfgang Schroeder/Bernhard Weßels (Hg.), *Handbuch Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände*, Wiesbaden 2010, S. 260-279.

<sup>24</sup> Christian Humborg, *Spielregeln des Lobbying. Wo beginnt die Korruption?*, in: Rubin Ritter/David Feldmann (Hg.), *Lobbying zwischen Eigeninteressen und Verantwortung*, Baden-Baden 2005, S. 115-131, S. 116/117.

<sup>25</sup> In der sogenannten Lobbyliste des Deutschen Bundestags kann der Zuwachs an Organisationen aus dem zivilgesellschaftlichen Bereich eingesehen werden: <http://www.bundestag.de/dokumente/lobbyliste/>. Siehe auch: Martin Sebaldt, *Organisierter Pluralismus. Kräftefeld, Selbstverständnis und politische Arbeit deutscher Interessengruppen*, Opladen 1997.

Mit der Europäisierung von Politik und Gesellschaft in den 1980er und insbesondere 1990er Jahren hat sich die Interessenvertretung auch in dieser Hinsicht verändert. Immer mehr Interessengruppen sind auf der Brüsseler Ebene präsent.<sup>26</sup> Eine Folge dieser Veränderung ist, dass sich der Stil der Interessenvertretung verändert hat und der Begriff des Lobbying immer stärker verwendet wird.<sup>27</sup>

## III.2. GESELLSCHAFTLICHE DIMENSION DER INTERESSENGRUPPEN

Vielfach wird Deutschland als Verbändegesellschaft beschrieben.<sup>28</sup> Diese Charakterisierung gilt für die frühe Bundesrepublik ebenso wie für den gegenwärtigen Zustand der Gesellschaft. Zur Verbändegesellschaft zählen auch die annähernd 600.000 Vereine, die sozial stärker an Geselligkeit ausgerichtet sind.<sup>29</sup> Allerdings ist der Verband nicht mehr die hauptsächliche und alleinige Organisationsform von Interessen. Neben den Verbänden haben sich zahlreiche andere Formen der Interessenvertretung und des Lobbying herausgebildet.

Charakteristisch für die Gesellschaft der Bundesrepublik ist es, dass alle wesentlichen Gruppen ihre Interessen organisiert zur Geltung bringen können. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass es deutliche Unterschiede zwischen starken und schwachen Interessen gibt. Zu den starken Interessen zählen z.B. ökonomische Interessen. Schwache Interessen wie Patienten, Arbeitslose, Geringverdiener haben nicht die Ressourcen, eine starke Interessenvertretung auszubilden. Ihnen fehlen vielfach die Zugänge zum politischen System. Somit sind die Stärke der Interessengruppen und die Ressourcen für erfolgreiches Lobbying höchst ungleichmäßig verteilt,<sup>30</sup> auch wenn sich weitere Interessengruppen neben Unternehmen, Verbänden und Gewerkschaften etablieren. Ein wichtiger Unterschied zwischen Verbänden auf der einen Seite und beispielsweise Unternehmen, Think Tanks und Einzelinteressen auf der anderen Seite lässt sich anhand der Funktion der Interessenvertretung nachvollziehen. Verbände wurden von der Politik gewünscht, da sie (a) Interessen bündeln, (b) Interessen durchsetzen/artikulieren und (c) politische Entscheidungen vermitteln und umsetzen können. Bei Interessenvertretung anderer Couleur, z.B. durch einzelne Unternehmen, handelt es sich primär um die Funktion der Artikulation/Durchsetzung von Interessen. Dabei sind ressourcenstarke Gruppen im Vorteil, weil sie mehr Möglichkeiten haben, die Angebote auf dem Markt der politischen Kommunikation zu nutzen (z.B. durch die Inanspruchnahme professioneller PR-Agenturen).

Vielfach werden die Interessengruppen und damit das Lobbying nach den verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen (Ökonomie, Arbeitsbeziehungen, Soziales, Freizeit und Erholung, Kirchen, Politik, Kultur) unterteilt. Hier machen sich deutliche Trends bemerkbar: Das Gewicht des Bereichs Ökonomie, worunter auch Unternehmen zu zählen sind, die zunehmend eigenständig lobbyistisch handeln, nimmt im Vergleich zu den anderen Bereichen ab. Es gibt eine wachsende Anzahl von Interessengruppen im Bereich des Sozialen, worunter auch die Themen Flüchtlinge, Asyl und soziale Ungleichheit fallen, der Kultur, der Freizeit und des Sports. Hinzu kommt eine steigende Zahl von lokalen und regionalen Interessengruppen, die in Form von Bürgerinitiativen ihre Anliegen vorbringen.<sup>31</sup>

---

<sup>26</sup> Rainer Eising, Nationale Verbände und soziale Bewegungen in Europa, in: Thomas von Winter/Ulrich Willems (Hg.), Interessenverbände in Deutschland, Wiesbaden 2007, S. 513-539.

<sup>27</sup> Justin Greenwood, Interest Representation in the European Union, Houndmills 2003.

<sup>28</sup> Martin Sebaldt/Alexander Straßner, Verbände in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung, Wiesbaden 2004.

<sup>29</sup> Mareike Alsche/Dietmar Dathe/Eckhard Priller/Rudolf Speth, Bericht zur Lage und zu den Perspektiven des bürgerschaftlichen Engagements. Hg. vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin 2009, S. 69.

<sup>30</sup> Annette Zimmer/Bernhard Weßels (Hg.), Verbände und Demokratie in Deutschland, Opladen 2001.

<sup>31</sup> Annette Zimmer/Rudolf Speth, Verbändeforschung, in: Viktoria Kaina/Andrea Römmle (Hg.), Politische Soziologie. Ein Studienbuch, Wiesbaden 2008, S. 267-309.

## III.3. REGIERUNGSSYSTEM

Die Struktur des Regierungssystems ist für die umfassende und angemessene Beurteilung des Lobbying eine wesentliche Voraussetzung. Das politische System der Bundesrepublik Deutschland ist durch die föderale Struktur und in vielen Bereichen durch eine korporatistische Form der Politikgestaltung geprägt. Damit ist die Bundesrepublik das Gegenmodell zum pluralistischen Westminstermodell.<sup>32</sup>

Wesentliche Elemente des deutschen Regierungssystems sind:

### MEHRPARTEIENSYSTEM:

Es hat sich ein Parteiensystem mit zwei großen und mehreren kleinen Parteien herausgebildet. Die Parteien bilden einen Weg für die lobbyistische Beeinflussung politischer Entscheidungen, da sie bestimmte Interessen repräsentieren und politische Alternativen anbieten.<sup>33</sup> Wesentliches Element des Mehrparteiensystems ist das personalisierte Mehrheitswahlrecht. Das Parlament wird nur zur Hälfte mit Direktkandidaten besetzt, die andere Hälfte zieht über Parteienlisten ein.<sup>34</sup>

### FÖDERALE STRUKTUR:

Durch das Zweikammersystem – Bundestag und Bundesrat – ist bei vielen politischen Entscheidungen (ca. 60 Prozent) die Zustimmung beider Kammern notwendig. Für Lobbying gibt es damit die Möglichkeit, Interessen über die Ebene der Länder, d.h. über den Bundesrat im politischen Prozess zu platzieren. Zudem haben die Länder eigene Kompetenz in der Gesetzgebung (Schulen, Hochschulen, Beamtenrecht), so dass Lobbying auch auf der Ebene der Bundesländer von Bedeutung ist. Hinzu kommt die Kompetenz einer Verwaltungsebene zwischen den Ländern und Kommunen. Diese Ebene der Bezirke ist vor allem für die Sozialpolitik zuständig und damit ebenfalls Adressat von Lobbying.<sup>35</sup>

### DEZENTRALE STRUKTUR:

Prägend für das politische System ist die Machtaufteilung, die sich nach 1945 als Ergebnis des Machtmissbrauchs im Nationalsozialismus durchgesetzt hat. Die politische Macht verteilt sich nicht nur zwischen Bund und Ländern. Darüber hinaus gibt es das Bundesverfassungsgericht als Vetospieler und weitere oberste Gerichte (Bundesarbeitsgericht, Bundessozialgericht, Bundesverwaltungsgericht, Finanzgerichtshof). Zusätzliche machtstreuende Effekte gibt es durch die Bundes- und Landesrechnungshöfe, die Kompetenz für die Geldpolitik, die nun bei der Europäischen Zentralbank liegt usw. Insgesamt ergeben sich damit mehr Möglichkeiten für Interessengruppen, aber gleichzeitig auch ein größerer Aufwand und geringere Chancen, weil mit der Eigendynamik der Akteure und der Politikarena gerechnet werden muss.<sup>36</sup>

### KORPORATISMUS:

Mit dem theoretischen Konzept des Korporatismus<sup>37</sup> als Gegensatz zu einem pluralistischen System wird die Eigenheit des politischen Systems Deutschlands beschrieben.<sup>38</sup> Die korporatistische Struktur zeichnet sich dadurch aus, dass wichtige Entscheidungen delegiert werden (z.B. Tarifverhandlungen). Je nach Politikfeld können dabei unterschiedlich dominante Akteure auf Verbandsseite auftreten. Vielfach sind es Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften wie in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. In der Gesundheitspolitik sind es z.B. die

<sup>32</sup> Peter J. Katzenstein, *Policy and Politics in West Germany. The Growth of a Semisovereign State*, Philadelphia 1987.

<sup>33</sup> Thomas Saalfeld, *Parteien und Wahlen*. Baden-Baden 2007.

<sup>34</sup> Wolfgang Rudzio, *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, 8. akt. Aufl., Wiesbaden 2011, S. 227.

<sup>35</sup> Ebd., S. 317-348. Jörg Bogumil/Lars Holtkamp, *Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. Eine policyorientierte Einführung*, Wiesbaden 2006.

<sup>36</sup> Wolfgang Rudzio, *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, Kap. 9 und 10. Frank Decker, *Regieren im „Parteienbundesstaat“*. Zur Architektur der Deutschen Politik, Wiesbaden 2011.

<sup>37</sup> Roland Czada, *Konjunktoren des Korporatismus. Zur Geschichte eines Paradigmenwechsels in der Verbändeforschung*, in: Wolfgang Streeck (Hg.), *Staat und Verbände. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 25*, Opladen 1994, S. 37-63.

<sup>38</sup> Martin Höpner, *Ist Politik gegen Verbände möglich? 25 Jahre Mancur Olsons „The Rise and Decline of Nations“*, in: *Leviathan* 35, 2007, Heft 3, S. 310-347. Dazu auch: Martin Höpner, *Wer beherrscht die Unternehmen? Shareholder Value, Managerherrschaft und Mitbestimmung in Deutschland*, Frankfurt/New York 2003, S. 19.

Verbände der Kassenärzte, die Krankenhausbetreiber und die Krankenkassen, die wichtige Entscheidungen treffen. Kennzeichen aller korporatistischen Formen der Politikgestaltung ist die Auslagerung von Entscheidungen in Arenen, in denen Interessengruppen vertreten sind. Diese müssen dann keinen lobbyistischen Zugang zu diesen Arenen suchen, sondern sind von vornherein an politischen Entscheidungen beteiligt.<sup>39</sup>

#### VERHANDLUNGSDEMOKRATIE:

Ein weiteres Charakteristikum des politischen Systems der Bundesrepublik ist die Verhandlungsdemokratie.<sup>40</sup> Sie geht einher mit Formen der Politikverflechtung, in denen politische Entscheidungen dann zustande kommen, wenn mehrere politische Ebenen zustimmen. Insgesamt ist diese Struktur aufgrund der vielfältigen Zugänge und möglicher Ansprechpartner sehr anfällig für intransparente lobbyistische Politikbeeinflussung. Schwache Akteure, die nur an einer Ebene ansetzen, haben weniger Durchsetzungschancen als Akteure, die auf verschiedenen Ebenen gleichzeitig ansetzen können.

### III.4. POLITISCHE KULTUR

Entscheidend für die Bewertung des Lobbying in Deutschland ist die politische Kultur.<sup>41</sup> Politische Kultur kann verstanden werden als das Zusammenspiel von zwei Ebenen: zum einen die Ebene der individuellen Einstellungen und Werthaltungen und zum anderen die Summe der Deutungen und symbolischen Ordnungsstrukturen. Die politische Kultur hat sich in der ersten Dimension in den letzten 40 Jahren liberalisiert.<sup>42</sup> Werte, die mit demokratischer Selbstbestimmung verbunden werden, werden höher bewertet. In den letzten 15 Jahren hat sich gerade über die Medien eine Deutung verbreitet (zweite Ebene), in der Lobbying als eine Gefahr für die Demokratie erscheint und als illegitime Einflussnahme angesehen wird. Der Begriff ist mit diesem negativen Bedeutungsgehalt inzwischen in der Öffentlichkeit und bei politischen Entscheidern sehr weit verbreitet.<sup>43</sup>

Diese demokratiekritische Verwendungsweise des Begriffs Lobbying geht davon aus, dass mit Lobbying der politische Prozess verzerrt wird und partizipatorische Elemente der Demokratie keine Chance haben. Die Forderung „Lobbyisten raus aus dem Bundestag!“, die vielfach zu hören und zu lesen ist, geht von einem negativen Verständnis des Begriffs aus.<sup>44</sup> Demgegenüber steht heutzutage ein ständiger Ruf nach (gleichberechtigter) Partizipation in Form von „runden Tischen“ etc. zur Stakeholderbeteiligung. Hier werden unterschiedliche Interessen gezielt eingeladen, und Lobbying wird entgegen der vorherrschenden negativen Meinung positiv konnotiert.

Durch Professionalisierung, Medialisierung und den gesellschaftlichen Wandel gelingt es nicht-ökonomischen Interessengruppen stärker im politischen Raum präsent zu sein. Dies wird auch dadurch befördert, dass der Staat solchen Gruppen Zugangsmöglichkeiten eröffnet und Organisationshilfen anbietet. Dies war beispielsweise im Bereich der Umweltpolitik der Fall. Dort hat die Politik dazu beigetragen, dass in den 1970er Jahren die modernen Umweltverbände entstanden sind, da für das entstehende Politikfeld Umweltpolitik Akteure auf der Seite der Gesellschaft notwendig waren.<sup>45</sup>

<sup>39</sup> Wolfgang Streeck, *Korporatismus in Deutschland. Zwischen Nationalstaat und Europäischer Union*, Frankfurt 1999.

<sup>40</sup> Gerhard Lehbruch, *Parteienwettbewerb im Bundesstaat*, 3. Aufl., Wiesbaden 2000.

<sup>41</sup> Roland Sturm, *Politische Kultur*, in: Ludger Helms/Uwe Jun (Hg.), *Politische Theorie und Regierungslehre*, Frankfurt 2004, S. 302-323.

<sup>42</sup> Oscar W. Gabriel, *Politische Kultur*, in: Viktoria Kaina/Andrea Römmele (Hg.), *Politische Soziologie. Ein Studienbuch*, Wiesbaden 2009, S. 17-51.

<sup>43</sup> Rudolf Speth, *Wie viel Lobbying verträgt die Demokratie?*, in: Rubin Ritter/David Feldmann (Hg.), *Lobbying zwischen Eigeninteresse und Verantwortung*, Baden-Baden 2005, S. 39-54.

<sup>44</sup> Dagegen: Iris Wehrmann, *Lobbying in Deutschland. Begriff und Trends*, in: Ralf Kleinfeld/Annette Zimmer/Ulrich Willems (Hg.), *Lobbying. Strukturen, Akteure, Strategien*, Wiesbaden 2007, S. 36-64.

<sup>45</sup> Jochen Roose, *Unterstützungslöge und Informationslöge. Zu zwei Formen der Interessenvertretung im Umweltbereich*, in: Britta Rehder/Thomas von Winter/Ulrich Willems (Hg.), *Interessenpolitik in Politikfeldern. Vergleichende Befunde der Policy- und Verbändeforschung*, Wiesbaden 2009, S. 109-131. Michael Böcher/Annette Elisabeth Töller, *Umweltpolitik in Deutschland. Eine politikfeldanalytische Einführung*, Wiesbaden 2012.

## III.5. AUSMAß UND INTENSITÄT DES LOBBYING

Es ist schwer, das Ausmaß und die Intensität des Lobbying in Deutschland exakt zu bestimmen, da keine gesicherten Zahlen vorliegen. Eine Schwierigkeit besteht darin, dass bislang noch nicht geklärt ist, wer als Lobbyist bezeichnet werden kann. Vor dieser Herausforderung steht eine künftige gesetzliche Regelung zu Registrierung, Transparenz und Verhaltensnormierung von Lobbyisten.

Von folgenden Schätzungen kann ausgegangen werden:<sup>46</sup>

- » ca. 4.000 bundesweit tätige Verbände mit 3 bis 120 Mitarbeitern<sup>47</sup>
- » ca. 120 Unternehmensrepräsentanzen in Berlin mit durchschnittlich 4 Mitarbeitern
- » ca. 90 Public Affairs-Agenturen mit insgesamt rund 1.000 Mitarbeitern
- » ca. 50 Think Tanks mit einem Sitz in Berlin
- » ca. 20 Anwaltsfirmen, die auch Lobbying betreiben
- » ca. 200 Wissenschaftler in Beiräten oder als Gutachter
- » ca. 30 Unternehmensberatungen
- » ca. 30 wissenschaftliche Institute und Hochschulen
- » ca. 25 Stiftungen, die politikberatend tätig sind
- » ca. 300 Einzellobbyisten bzw. Politikberater

Es lassen sich keine belastbaren Angaben über die finanziellen Aufwendungen bzw. die Umsätze machen, die mit Lobbying erzielt werden.

Eine wichtige Größe ist auch die Anzahl der Adressaten: Bundestagsabgeordnete, Fraktionsmitarbeiter, Mitarbeiter in den Parteien, Mitarbeiter in Ministerien, Mitarbeiter in den Vertretungen der Länder, Mitglieder in den Kommissionen der Ministerien und nachgeordneten Behörden.

Lobbying wird nach wie vor durch die Tätigkeit der Verbände dominiert. Diese stellen ca. 80 Prozent der Lobbyisten.<sup>48</sup> Eine Form der „gewollten lobbyistischen Einflussnahme“ ist die Anhörung, die regelmäßig im Rahmen von Gesetzgebungsprozessen durch die Ministerien und die Ausschüsse des Bundestags veranstaltet werden. Die Form der Anhörung, die relativ spät im politischen Prozess angesiedelt ist, wird ergänzt durch persönliche Gespräche, direkt in den Büros der Abgeordneten oder der Mitarbeiter in den Ministerien. Hinzu kommen zahlreiche Veranstaltungen, in denen der informelle Kontakt gepflegt wird. Schätzungen gehen davon aus, dass ein Lobbyist regelmäßig ca. 80 Kontakte im politischen Bereich pflegen kann.<sup>49</sup> Darüber hinaus gibt es auch Forschungsergebnisse zu den durchschnittlichen Verbandskontakten der Abgeordneten des Deutschen Bundestags.<sup>50</sup>

---

<sup>46</sup> Die Schätzungen beruhen auf eigenen Erfahrungen bzw. Recherchen für verschiedene Projekte in den letzten Jahren. In die Bewertungen sind auch Zahlen der Zeitschrift „politik & kommunikation“, eines Beobachtungsorgans der Branche, eingegangen. Rudolf Speth, Advokatorische Think Tanks und die Politisierung des Marktplatzes der Ideen, Berlin 2006 (Friedrich Ebert Stiftung, beitrif: Bürgergesellschaft 24). Martin Sebaldt/Alexander Straßner, Verbände in der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 2004. Birger P. Priddat/Rudolf Speth, Das neue Lobbying von Unternehmen. Public Affairs, Düsseldorf 2007. Svenja Falk/Dieter Rehfeld/Andrea Römmele/Martin Thunert (Hg.), Handbuch Politikberatung, Wiesbaden 2006. Günter Bentele/Romy Fröhlich/Peter Szyszka (Hg.), Handbuch der Public Relations, Wiesbaden 2005.

<sup>47</sup> In der Verbändeliste des Deutschen Bundestags sind aktuell (27.6.2014) 2.180 Organisationen registriert. Nicht alle Verbände sind lobbyistisch aktiv, und auch bei großen Verbänden (z.B. BDI und BDA) mit mehr als 100 Mitarbeiter/innen und beispielsweise beim DIHK können nicht alle Beschäftigten als Lobbyisten gezählt werden. Trotzdem sind es nicht nur die Geschäftsführer, sondern auch Vorstandsmitglieder, Bereichsleiter/Leiter der Ausschüsse, u.a. die Interessenvertretung betreiben.

<sup>48</sup> Diese Schätzung ergibt sich aus der Anzahl der Verbände und deren Mitarbeiter im Verhältnis zu den anderen Akteuren (Think Tanks, Anwaltskanzleien, Public Affairs-Agenturen, etc.), die in der Regel kleiner und ressourcenschwächer sind. Dort sind nur wenige Personen mit Lobbying beschäftigt.

<sup>49</sup> Die Angaben beruhen auf Hintergrundgesprächen mit Lobbyisten und Präsentationen von Lobbyisten in meinen Lehrveranstaltungen an der Freien Universität Berlin. Bernhard Weßels, Abgeordnetenbefragung 2003. Kurzfassung und Dokumentation der Ergebnisse, Berlin 2005, <http://www.wzb.eu/sites/default/files/zkd/dsl/ber-fin1-all1.pdf>, S. 9.

<sup>50</sup> Bernhard Weßels, Abgeordnetenbefragung 2003. Kurzfassung und Dokumentation der Ergebnisse (<http://www.wzb.eu/sites/default/files/zkd/dsl/ber-fin1-all1.pdf>; abgerufen am 4. Juli 2014). Weßels stellt eine abnehmende Kontaktrate zwischen Abgeordneten und Verbandsvertretern fest: „Kontakte zu den beiden großen Wirtschaftsorganisationen BDA und BDI stehen zusammengenommen an der Spitze (22 bzw. 28 Prozent der Abgeordneten haben mindestens einmal im Monat mit diesen Organisationen Kontakt), gefolgt von den Gewerkschaften, zu denen insgesamt 44 Prozent der Abgeordneten mindestens monatlichen Kontakt haben. Es folgen Berufsverbände und kirchliche Organisationen [...]. Im Vergleich zu 1996 haben insbesondere die Kontakte zu den Gewerkschaften merklich nachgelassen, aber auch Kontakte zu den Berufs- und Umweltverbänden haben leicht abgenommen.“ Allerdings stellt Weßels auch fest, dass fast alle Abgeordneten einmal in der Woche Kontakt zu Bürgerinnen und Bürger haben.

Die wichtigsten Politikfelder für Lobbying sind nach wie vor diejenigen, in denen der Staat stark regulatorisch tätig ist: Energiepolitik, Industriepolitik, Gesundheit, Finanzmärkte und Banken, Verkehr und Verteidigung. In Bereichen, in denen der Staat selbst Kunde ist (z.B. Verteidigung), ist die Beschaffung mit Lobbying verbunden.

## III.6. SELBSTREGULIERUNG

Die Selbstregulierung des Lobbying ist in Deutschland nicht weit entwickelt. Es gibt keinen allgemein verbindlichen Verhaltenskodex für alle Interessenvertreter in Deutschland. Die Defizite in der Selbstregulierung hängen mit fehlenden Organisationen von und für Lobbyisten zusammen. Es gibt in Deutschland nur zwei Organisationen, auf die diese Charakterisierung zutrifft: die Deutsche Gesellschaft für Politikberatung e.V. (degepol) und der Deutsche Rat für Public Relations (DRPR). Allerdings bleibt die Verbändelandschaft davon unberührt. Laut degepol sind die eigenen Vereinsmitglieder „in den Bereichen Public Affairs, Kampagnenberatung und Politikfeldberatung in verschiedenen europäischen Ländern tätig. Sie arbeiten in Agenturen, Unternehmen, Organisationen, Parteien oder als Selbständige.“<sup>51</sup> Public Relations (PR) ist strategisch gesteuerte Kommunikation und Information. Ihr Ziel ist nicht Aufklärung, sondern sie dient dem Absenderinteresse.

Die degepol bemüht sich durch verschiedene Aktivitäten, zu einem verantwortlichen Lobbying beizutragen. Dazu gehört der Verhaltenskodex, der für Mitglieder verpflichtend ist, ein Positionspapier, das zusammen mit Transparency International Deutschland erstellt wurde, sowie das Eckpunktepapier zu einem Register für Interessenvertreter in Deutschland. In dem Positionspapier setzen sich beide Organisationen dafür ein, ein Lobbyregister mit der Kombination einer verpflichtenden Registrierung und einer Anerkennung eines Verhaltenskodexes zu schaffen.<sup>52</sup>

Mit dem Beitritt zu degepol verpflichten sich Mitglieder, sich entsprechend den Regeln eines Verhaltenskodexes zu verhalten. Die degepol nutzt als einer der Träger des Deutschen Rats für Public Relations (DRPR) diesen, um Fehlverhalten zu bewerten und ggfs. zu sanktionieren (siehe Box 1).

Diese Form der Selbstregulierung ist insofern von Bedeutung als sie branchen-, organisations- und unternehmensübergreifend ist. Die degepol begründet die Notwendigkeit eines verbindlichen, aber allgemeinen Verhaltenskodexes mit der erfolgten Professionalisierung der Politikberatung und der bereits bestehenden Regelsysteme bei Partner- bzw. Konkurrenzorganisationen.

Insgesamt muss jedoch festgehalten werden, dass die Versuche der Selbstregulierung sehr bescheiden sind. Es gibt weder ein Training für ethisches Verhalten noch ein Register von Lobbyisten, das von einer Vereinigung von Lobbyisten betrieben werden würde.

---

<sup>51</sup> Webseite der Deutschen Gesellschaft für Politikberatung e.V.: <http://www.degepol.de/>.

<sup>52</sup> Transparency International Deutschland e.V./Deutsche Gesellschaft für Politikberatung e.V., Interessenvertretung in Deutschland transparenter gestalten und fair regeln, Berlin 2008, [http://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/Politik/Interessenvertretung\\_transparent\\_und\\_fair\\_final.pdf](http://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/Politik/Interessenvertretung_transparent_und_fair_final.pdf).

## BOX 1: SELBSTREGULIERUNG BEI DER DEUTSCHEN GESELLSCHAFT FÜR POLITIKBERATUNG

Die degepol wurde am 25. Mai 2002 in Berlin als Zusammenschluss von Politikberaterinnen und Politikberatern gegründet. Nach eigenem Verständnis hat sich die degepol „zum maßgeblichen Ansprechpartner ihrer Branche und führenden Politikberaterverband in Deutschland weiter entwickelt. Dies verdeutlicht sich in unserer zentralen Rolle bei der Entwicklung von Qualitätsstandards sowie einer zunehmende Präsenz in Diskussionen um Transparenz in der Politikberatung.“<sup>1</sup> Die degepol hat mehr als 140 individuelle und ca. 20 korporative Mitglieder.

Die degepol hat für ihre Mitglieder einen kurzen verbindlichen Verhaltenskodex erarbeitet. Integrität wird dort als „die Einhaltung der demokratischen Spielregeln sowie die Achtung der demokratischen Grundordnung“<sup>2</sup> definiert. Der Verhaltenskodex besteht u.a. aus Regel zu Wahrhaftigkeit, Diskretion, Respekt und der Trennung zwischen beruflicher Tätigkeit und politischen Ämtern. Mit weiteren Regeln werden die Themen Korruption und Antidiskriminierung behandelt.

Für die Anwendung des Verhaltenskodex hat sich die degepol dem Deutschen Rat für Public Relations (DRPR)<sup>3</sup> angeschlossen. Zudem hat der Vorstand der degepol einen Ethikbeauftragten eingesetzt. Das Verfahren bei der degepol ist so gestaltet, dass bei angezeigten Verstößen gegen den Kodex der DRPR angerufen wird. Ergeht vom DRPR ein Ratspruch, dann wird wieder die degepol tätig. Wenn der DRPR ein Verhalten rügt, dann stehen der degepol folgende Möglichkeiten offen: nicht-öffentliche Rüge in Form eines Gesprächs mit dem Mitglied (1), öffentliche Rüge in Form einer Pressemeldung (2) und Ausschluss aus der degepol (3). Letzteres wird ebenfalls öffentlich gemacht.

Da der DRPR für die Wirksamkeit des Kodex der degepol eine entscheidende Rolle spielt, wird seine Praxis genauer untersucht. Der DRPR wird von vier Organisationen getragen: Deutsche Public Relations Gesellschaft (DPRG), Gesellschaft Public Relations Agenturen (GPRA), Bundesverband deutscher Pressesprecher (BdP) und Deutsche Gesellschaft für Politikberatung (degepol). Der DRPR handelt in Verantwortung für die gesamt-öffentliche Kommunikation. Er fällt Beschlüsse über Fälle von Fehlverhalten, die an ihn herangetragen werden. Grundlage dafür sind Verhaltenskodizes der Kommunikationsbranche sowie sieben Ratsrichtlinien, in denen Verhaltensstandards der Kommunikationsbranche niedergelegt sind (Umgang mit Journalisten; Medienkooperationen; Handhabung von Garantien; Kontaktpflege im politischen Raum / Lobbying; Ad-hoc-Publizität; PR in digitalen Medien und Netzwerken; Schleichwerbung). Seit dem Jahr 2012 gibt es auch einen Kommunikationskodex des DRPR. Die DRPR-Richtlinien zur Kontaktpflege im politischen Raum, die seit 2004 gelten, sind für die Regelsetzung zum Lobbying von besonderer Bedeutung. In diesen Richtlinien wird „konsequente Transparenz“ eingefordert. Dazu gehören z.B. die Offenlegung der Auftraggeber gegenüber den Adressaten in der Politik, aber auch im öffentlichen Raum und die Verpflichtung zur Redlichkeit. Öffentlichkeit ist eine wesentliche Referenz zur Bewertung des Handelns von Lobbyisten und Public Affairs-Akteuren in diesen Richtlinien. Es gibt zwar eine berufliche Verschwiegenheitspflicht, doch müsse das Handeln von Lobbyisten prinzipiell öffentlichkeitsfähig sein.

Bedeutsam ist insbesondere der Geltungsbereich dieser Richtlinien, denn sie gelten auch für Nicht-Mitglieder der Träger des DRPR. Der Geltungsbereich erstreckt sich damit auf „alle im politischen Raum tätigen Organisationen“ und bezieht sich auf PR-Fachkräfte, Lobbyisten, politische Berater und Anwälte. Auch Mitarbeiter von Agenturen, Beratungsbüros und Verbänden befinden sich damit im Regelungsbereich dieser Richtlinien. Zur Untersuchung der Beschwerden werden Beschwerdekammern eingerichtet, die den jeweiligen Fall untersuchen, die Betroffenen anhören und zu einem Urteil (Rüge, Mahnung, Freispruch) kommen. Das Urteil wird begründet und veröffentlicht.

Weil inzwischen zahlreiche Beschwerden an den Rat gerichtet werden, hat der DRPR drei Beschwerdeausschüsse eingerichtet: (1) Wirtschaft und Finanzen, (2) Politik und (3) Unternehmen und Markt. „Das Augenmerk [des Beschwerdeausschusses Politik] richtet sich auf kommunikative Vorgänge wie politische Kampagnen, politische Pressearbeit (digital und Print), wissenschaftliche Beratung oder Public Campaigning und Kontaktpflege im politischen Raum“.<sup>4</sup>

### Quellen:

1 Webseite Deutsche Gesellschaft für Politikberatung: <http://www.degepol.de/>.

2 Deutsche Gesellschaft für Politikberatung, Verhaltenskodex: <http://www.degepol.de/grundlagendokumente/verhaltenskodex/>.

3 Webseite Deutscher Rat für Public Relations: [www.drpr-online.de](http://www.drpr-online.de).

4 Webseite Deutscher Rat für Public Relations: [www.drpr-online.de/drpr/beschwerdeausschusse/politik/](http://www.drpr-online.de/drpr/beschwerdeausschusse/politik/).

In den letzten zehn Jahren – zwischen 2004 und 2013 – gab es 79 Ratssprüche. Im Durchschnitt kam es pro Jahr zu knapp acht Urteilen der Spruchkammern, die sich meist auf den PR-Bereich bezogen.<sup>5</sup> Der Beschwerdeausschuss Politik hat in diesem Zeitraum fünf Freisprüche, sechs Mahnungen und acht Rügen erteilt. Zudem kam es zu einem Ausschluss. Die acht Rügen und der Ausschluss betrafen:

- » Am 17. November 2010 wurde eine Rüge gegen Dr. Astrid Nelke wegen verdeckter PR ausgesprochen. Ihr wurde vorgeworfen, in Talkshows und Zeitungsartikel versäumt zu haben, auf ihre Tätigkeiten für ein Unternehmen hinzuweisen.
- » Am 20. November 2009 gab es eine Rüge gegen den Verband der Deutschen Biokraftstoffindustrie e.V. (VDB), EPPA GmbH, Berlinpolis e.V. und Berlinpolis GmbH aufgrund von verdeckter PR.
- » Am 7. September 2009 wurde die verdeckte PR der Allendorf Media AG/GmbH gerügt. Im Jahresbericht des DRPR wurde dies wie folgt begründet: „So erstellten die beteiligten Agenturen Berlinpolis GmbH und Allendorf Media sowie der Think Tank Berlinpolis im Sinne des jeweiligen Auftraggebers u.a. Beiträge in Blogs und Internetforen. Außerdem versendeten sie Leserbriefe an einschlägige Medien, initiierten Namensartikel und publizierten Meinungsäußerungen und Videos auf scheinbar neutralen, aber von den Agenturen betriebenen Internetportalen. Auch wurden Medienplatzierungen von Personen des öffentlichen Lebens zur Imageverbesserung vorgenommen, indem diese sich positiv z.B. zum Thema Bahnfahren äußerten. All diese Kommunikationsmaßnahmen wurden vorsätzlich ohne Nennung des Auftraggebers durchgeführt. Dieses Verhalten verstößt damit gegen zahlreiche Kodizes der Branche“.<sup>6</sup>
- » Am 24. August 2009 gab es eine Rüge gegen Berlinpolis wegen verdeckter PR. Der Think Tank Berlinpolis hatte Beiträge in Blogs und Internetforen geschrieben ohne den Auftraggeber kenntlich zu machen.
- » Am 27. Juni 2009 wurde die Deutsche Bahn AG wegen verdeckter PR gerügt. Die Deutsche Bahn AG hatte eine verdeckte Kommunikationskampagne in Auftrag gegeben.
- » Am 26. März 2009 wurde die Deutsche Angestelltenkrankenkasse (DAK) gerügt, weil ein Mitarbeiter, der in das Bundesgesundheitsministerium entsandt war, vertrauliche Unterlagen weitergegeben hat.
- » Am 26. März 2009 wurde das Bundesministerium der Finanzen (BMF) und der Bundesverband Investment und Asset Management e.V. (BVI) gerügt, weil eine Mitarbeiterin des Verbandes am „Gesetz zur Modernisierung des Investmentwesens und zur Besteuerung von Investmentvermögen“ mitgearbeitet hat.
- » Am 26. März 2009 wurde das Verhalten der BASF AG und des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit (BMWA) im Zusammenhang von „Leihbeamten“ gerügt.
- » Am 10. Dezember 2007 wurde Jan Burdinski wegen verdeckter Kommunikation im Rahmen der „Koalition pro Patienteninformation“ gerügt. Burdinski wurde daraufhin aus der degepol ausgeschlossen. Er leitet heute die Konzernrepräsentanz Berlin der Adam Opel AG.

Insgesamt haben ca. 21 der 79 Ratssprüche einen konkreten Bezug zu Lobbying. Deutlich ist aber, dass viele Fälle im Bereich der Kommunikation liegen. Es gibt kaum oder keinen Fall, den man im Bereich des „harten“, auf die Gesetzgebung konzentrierten Lobbying einordnen kann. Das Thema Leihbeamte ist hier die Ausnahme. Dies kann damit zusammenhängen, dass es für die Bewertung des Einflusses von Interessengruppen auf politische Entscheidungen nach wie vor keine klaren Regeln gibt.

Ein weiterer Aspekt kommt hinzu: Der DRPR und die Beschwerdeausschüsse haben keine Befugnisse, einen Fall intensiver zu untersuchen. Es fehlt die staatliche Legitimation, um einen Sachverhalt umfassend aufklären zu können. Die Reichweite des DRPR ist damit begrenzt und die Rügen und Ermahnungen haben appellativen Charakter.

<sup>5</sup> Die Ratsbeschlüsse der vergangenen Jahre finden sich online unter Webseite Deutscher Rat für Public Relations: <http://drpr-online.de/spruchpraxis/>.

<sup>6</sup> Deutscher Rat für Public Relations, Jahresbericht 2008/2009, <http://drpr-online.de/dokumentation/jahresberichte/jahresbericht-20082009/>, S. 9.

## III.7. RECHTLICHER RAHMEN

Ein zentrales Element des Korporatismus ist die Einbindung der Verbände in den Politikprozess. Rechtliche Grundlage und Ausdruck dieser Einbindung ist § 47 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO). Dort heißt es im Absatz 3: „Für eine rechtzeitige Beteiligung von Zentral- und Gesamtverbänden sowie von Fachkreisen, die auf Bundesebene bestehen, gelten die Absätze 1 und 2 [Einvernehmen mit beteiligten Bundesministerien und Bundeskanzleramt] entsprechend. Zeitpunkt, Umfang und Auswahl bleiben, soweit keine Sondervorschriften bestehen, dem Ermessen des federführenden Bundesministeriums überlassen. Die Beteiligung nach Absatz 1 soll der Beteiligung nach diesem Absatz und der Unterrichtung nach § 48 Absatz 1 vorangehen.“ Im Absatz 1 ist die Vertraulichkeit und das Einvernehmen mit anderen Ministerien geregelt, wenn ein Gesetzentwurf mit diesen abgestimmt werden muss. Im Absatz 5 ist die Einladung von Verbänden, kommunalen Spitzenverbänden und der Zentral- und Gesamtverbände zu mündlichen Anhörungen der Bundestagsausschüsse geregelt. Es ist gängige Praxis in der Gesetzgebung, dass die Verbände die Gesetzesentwürfe im Vorfeld mit der Bitte um Stellungnahmen zugeleitet bekommen.

Die sogenannte Verbandsliste des Deutschen Bundestags ist ein weiteres bestehendes Element in der Regulierung der Interessengruppen.<sup>53</sup> Diese Liste gibt es seit 1973 und in der aktuellen Fassung (Mai 2014) sind 2.178 Verbände mit einem überregionalen Anspruch registriert. Die Liste wird vom Präsidenten des Deutschen Bundestags geführt, mehrmals im Jahr aktualisiert und ist seit 2012 online bzw. elektronisch zugänglich. Der Eintrag ist freiwillig und nur wenige Angaben sind zu machen: Name und Anschrift des Verbandes (Telefonnummer, E-Mail-Adressen, Vorstand und Geschäftsführung, Interessenbereich, Mitgliederzahl, Anzahl der angeschlossenen Organisationen, Verbandsvertreter und Anschrift in Berlin). Nicht erfasst werden der Haushalt der einzelnen Organisation und die Zielsetzung der Lobbytätigkeit.

Auf der Seite der Politik gibt es eine weitere Dimension der Regulierung, die sich nicht an Lobbygruppen, sondern an die Politik selbst, an Parteien, Beamte und Politiker richtet. Einschränkungen ergeben sich durch das Parteiengesetz und die darin enthaltenen Regeln der Parteienfinanzierung<sup>54</sup> durch Spenden. Einzelne Unternehmen und Lobbyorganisationen nutzen die Schlupflöcher des Gesetzes aus, um Parteien Spenden zukommen zu lassen, ohne dass dies öffentlich wird (siehe Box 2). So werden Spenden unterhalb von 50.000 Euro erst mit einer Verzögerung und Spenden unterhalb von 10.000 Euro überhaupt nicht veröffentlicht. Parteien müssen Spenden über 50.000 Euro beim Bundestagspräsidenten unverzüglich anzeigen. Diese werden dann als Drucksache auf der Homepage des Deutschen Bundestags veröffentlicht. Spenden über 10.000 Euro werden in den Rechenschaftsberichten der Parteien veröffentlicht. Diese erscheinen aber erst eineinhalb Jahre nach Ende des betreffenden Jahres in dem die Spende eingegangen ist. Das Abgeordnetenrecht (Abgeordnetengesetz) normiert die Transparenz der Nebentätigkeiten von Abgeordneten.<sup>55</sup> In der Anlage 1 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages ist geregelt, was die Abgeordneten anzugeben haben, wenn sie Nebeneinkünfte haben. Mit dem Informationsfreiheitsgesetz (IFG) gibt es seit 2006 die Möglichkeit für Bürger, sich Zugang zu Informationen der öffentlichen Verwaltungen zu verschaffen (siehe auch Kapitel IV.1.).

Maßgeblich für die Regulierung des Lobbying sind auch das Strafrecht und das Beamtenrecht. Im Strafrecht ist es insbesondere der Tatbestand der Vorteilsannahme, der Bestechung und der Bestechlichkeit, die im Strafgesetzbuch in den Paragraphen 108e (Abgeordnetenbestechung) und in den Paragraphen 331 bis 335 (Vorteilsannahme, Bestechung, Vorteilsgewährung, Bestechlichkeit) geregelt sind.

<sup>53</sup> Deutscher Bundestag, Öffentliche Liste über die beim Bundestag registrierten Verbände und deren Vertreter: <http://www.bundestag.de/dokumente/lobbyliste/>.

<sup>54</sup> Dazu: Karl-Heinz Nassmacher, Parteienfinanzierung in Deutschland, in: Oskar Gabriel (Hg.), Parteiendemokratie in Deutschland, 2. akt. u. erw. Aufl., Opladen 2002.

<sup>55</sup> Die Otto Brenner Stiftung hat eine Studie zu den Nebentätigkeiten der Bundestagsabgeordneten vorgelegt: [https://www.otto-brenner-shop.de/uploads/tx\\_mplightshop/2014\\_04\\_22\\_AP13\\_Nebenverdiener\\_web.pdf](https://www.otto-brenner-shop.de/uploads/tx_mplightshop/2014_04_22_AP13_Nebenverdiener_web.pdf).

Eng damit verbunden wird im Beamtenrecht das Verhalten der Beamten geregelt. Beamten ist es untersagt, Geschenke und Vergünstigungen entgegenzunehmen. Dazu zählen auch Reisen, Einladungen und Bewirtungen. Dies betrifft insbesondere den Umgang mit Lobbyisten. In den einzelnen Ministerien gibt es inzwischen auch umfangreiche Antikorruptionsregeln, die besonders bei der Auftragsvergabe greifen sollen.<sup>56</sup>

### III.8. WATCHDOG-GRUPPEN (ZIVILGESELLSCHAFT, MEDIEN)

Die zivilgesellschaftlichen Gruppen und die Medien, insbesondere investigativ arbeitende Journalisten, sind in Deutschland ein wesentlicher Faktor in der Beobachtung und Kontrolle des Lobbying. Wesentliche Ziele dieser beiden Formen der Kontrolle des Lobbying sind Herstellung von Transparenz, Einklage von Rechenschaftspflicht, Einhaltung demokratischer Spielregeln, Aufdeckung von Korruption und Fehlverhalten sowie Skandalisierung von ungerechtfertigter Einflussnahme auf politische Entscheidungen. Meinungs-, Presse- und Informationsfreiheit sind in Deutschland in der Verfassung garantiert. Medien und Presse sind Politikbereiche mit einer Zuständigkeit der Bundesländer. Deshalb ist das Presserecht auch eine Angelegenheit der Länder.<sup>57</sup>

Die mediale Beobachtung und Kontrolle des Lobbying geschieht vor allem durch den politischen Journalismus. Es gibt ca. 10.000 politische Journalisten, ca. 300 Zeitungen (Tages- und Wochenpresse) und Magazine mit politischem Anspruch (Spiegel, Stern, Focus, Wirtschaftswoche, Manager-Magazin, etc.). Doch nur ein geringer Teil dieser Journalisten arbeitet investigativ. Netzwerk Recherche, die Vereinigung der investigativ arbeitenden Journalisten, zählt ca. 640 Mitglieder (2014).<sup>58</sup> Dieses Netzwerk hat das Ziel, ungerechtfertigtes Lobbying durch Verbesserung der Recherchebedingungen aufzudecken und zu skandalisieren.<sup>59</sup> Neben den Print-Medien sind es vor allem die politischen Magazinsendungen im Fernsehen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, die Lobbying vielfach zum Thema gemacht haben.

Verbunden mit der investigativen Arbeit von Journalisten ist die Tätigkeit von zivilgesellschaftlichen Watchdog-Gruppen. Diese haben sich zur Aufgabe gemacht, Lobbying intensiv zu beobachten und Fälle von Korruption, ungerechtfertigtem Lobbying, Missbrauch von ökonomischer und medialer Macht der Öffentlichkeit vorzutragen und die Medien zu mobilisieren: Lobbycontrol, abgeordnetenwatch.de, Transparency International Deutschland und campact. Diese Gruppen werden angetrieben durch den Anspruch, Öffentlichkeit herzustellen und damit die Qualität der Demokratie zu verbessern. Ihre Arbeit basiert auf einem Fundament von spezialisierten Kenntnissen, Kontakten und politischem sowie medialem Know-how.

Lobbycontrol wurde 2006 gegründet.<sup>60</sup> Ziel ist, die Einflussstrategien von Lobbyisten aufzudecken und transparent zu machen. Die Organisation hat einen aufklärerischen Anspruch. Sie verfolgt diesen mit Studien und mit Öffentlichkeitsarbeit, bei der die Medien mit Informationen über die Regelverletzungen von Lobbygruppen versorgt werden. Lobbycontrol versteht sich als Aufklärungs- und Bildungsinitiative mit den Zielen, Demokratie und Gemeinwohl zu befördern und durch politische und gesellschaftliche Reformen, den Bürgerinnen und Bürgern wieder mehr Möglichkeiten der Mitsprache zu eröffnen.

---

<sup>56</sup> Im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) sind in § 97 die materiellen Vergabegrundsätze geregelt. Seit dem 11.08.2004 gibt es Richtlinien des Bundesinnenministers zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung. Darin gibt es auch detaillierte Vorschriften für nachgeordnete Behörden zur Korruptionsprävention: [http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED\\_Verwaltung/Korruption\\_Sponsoring/Richtlinie\\_zur\\_Korruptionspraevention\\_in\\_der\\_Bundesverwaltung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/OED_Verwaltung/Korruption_Sponsoring/Richtlinie_zur_Korruptionspraevention_in_der_Bundesverwaltung.pdf?__blob=publicationFile). Siehe dazu auch die Texte zur Korruptionsbekämpfung des Bundesinnenministeriums: [http://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/Verwaltung/BMI\\_Korruptionspraevention2006.pdf](http://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/Verwaltung/BMI_Korruptionspraevention2006.pdf).

<sup>57</sup> Martin Löffler, Presserecht. Kommentar zu den deutschen Landespressgesetzen mit systematischen Darstellungen zum pressebezogenen Ständerecht, Anzeigenrecht, Werbe- und Wettbewerbsrecht, Vertriebsrecht, Urheber- und Verlagsrecht, Arbeitsrecht, Titelschutz, Jugendmedienschutz und Steuerrecht, 5. neu bearb. u. erw. Aufl., München 2006. Transparency International Deutschland e.V., Nationaler Integritätsbericht Deutschland, 2012, S. 129-142.

<sup>58</sup> Netzwerk Recherche e.V.: <http://www.netzwerkrecherche.de>.

<sup>59</sup> Netzwerk Recherche e.V.: <http://netzwerkrecherche.org/ueber-uns/ziele/>.

<sup>60</sup> LobbyControl – Initiative für Transparenz und Demokratie e.V.: <http://www.lobbycontrol.de>.

## BOX 2: DER EINFLUSS DER GLÜCKSSPIELINDUSTRIE AUF DIE POLITIK

Wer durch Deutschlands Städte geht, dem fallen die vielen Spielcasinos auf. Es gibt ungefähr 8.000 Spielhallen, in denen rund 165.000 Spielgeräte stehen. Noch einmal 70.000 stehen in der Gastronomie. Dies war nicht immer so. Der Boom der Spielhallen und der Glücksspielindustrie wurde erst durch die Liberalisierung der Spielverordnung durch den Bund 2006 richtig entfacht.<sup>1</sup> Von diesem Boom hat die Unternehmensgruppe Gauselmann AG besonders profitiert. Sie ist in Deutschland der größte Hersteller von Spielautomaten und betreibt die Merkur-Spielotheken. Das Unternehmen machte 2012 1,205 Mrd. Euro Umsatz und hatte knapp 8.000 Mitarbeiter. Das Unternehmen ist auch in anderen europäischen Ländern tätig und betreibt Wettbüros und Annahmestellen für Sportwetten.<sup>2</sup>

Die Unternehmensgruppe Gauselmann AG mit dem Vorstandsvorsitzenden des Familienunternehmens, Paul Gauselmann, expandiert in einer umstrittenen Branche und ist damit sehr von politischen Entscheidungen abhängig. Deshalb wurde viel in die Image- und Beziehungspflege investiert. „Ich habe meinen Spitzenleuten, die sehr gut verdienen, tatsächlich gesagt: Unser Geschäft ist abhängig von den Gesetzen der Politik. Deshalb erwarte ich von euch, dass ihr etwas spendet. Da ist nichts falsch dran“, bekannte der Unternehmenschef in einem Interview.<sup>3</sup> Seit 1990 war dies Praxis des Unternehmens und es gingen mehrere Millionen an die Parteien CDU, FDP und SPD und laut Süddeutscher Zeitung auch an Abgeordnete.<sup>4</sup> Die Beträge lagen immer unter der 10.000 Euro-Grenze, so dass sie nie in den Rechenschaftsberichten der Parteien als Einzelspenden mit Namensnennung des Spenders auftauchten. Ziel der Spenden war es z.B., nach der Bundestagswahl 2005 „die Spiel(erordnung) auf den Weg zu bringen“. In einem internen Vermerk heißt es weiter: Dazu „benötigen wir Verständnis in den unterschiedlichen Parteien. Hilfreich dabei ist, wenn wir Politikern helfen, ihren Wahlkampf zu begleichen.“<sup>5</sup> Gauselmann hat die Spendenschecks gebündelt an die Parteien mit dem Hinweis versandt, dass die Spenden aus dem Umfeld des Unternehmens kommen und entsprechend die Erwartung besteht, die Interessen des Unternehmens zu berücksichtigen. Gauselmanns Unternehmen profitiert von der Gunst der Politik. Im Glücksspielstaatsvertrag, der seit dem 1. Juli 2012 gilt, werden die gewerblich betriebenen Spielautomaten nicht berücksichtigt. Dies ist genau der Bereich, in dem Gauselmanns Unternehmen tätig ist. Zudem ist Gauselmann mit Cashpoint auch auf dem europäischen Sportwettenmarkt tätig. Für Schleswig-Holstein hat Cashpoint eine Lizenz erhalten und ist darüber hinaus zunehmend im Bereich von Online-Sportwetten aktiv. Ohne politische Rücken- deckung, die über aggressives Lobbying, über Parteispenden und Sponsoring organisiert wird, sind die Expansionsstrategien nicht möglich.

Gauselmann nutzt hier mehrere Bestimmungen des Parteiengesetzes für sich aus: Weil die Schwelle von 10.000 Euro eingehalten wurde, werden die Namen in den Rechenschaftsberichten der Parteien nicht genannt. Zudem kommen die Rechenschaftsberichte erst eineinhalb Jahre später, während die Spenden direkt registriert, verbucht und zur Kenntnis genommen werden, dass sie von Mitarbeitern des Automatenunternehmens kommen. Rein rechtlich konnte dem Unternehmen keine Beeinflussung durch Geldzahlungen nachgewiesen werden, weil die Spenden von den Mitarbeitern getätigt wurden.<sup>6</sup> Die Bielefelder Staatsanwaltschaft hat zwar die Büroräume der Firma durchsucht, konnte aber keine Belege dafür finden, dass Gauselmann die Spenden seiner Mitarbeiter an die Parteien ausgeglichen hätte.

### Quellen:

- <sup>1</sup> 2006 wurde die Spielverordnung liberalisiert. Danach hat die Zahl der Spielautomaten um ein Drittel zugenommen. Dazu: Hannoversche Allgemeine vom 5. November 2013: <http://www.haz.de/Nachrichten/Politik/Deutschland-Welt/Staedtetag-fordert-Verbot-von-Gluecksspielautomaten-in-Kneipen-und-Spielotheken>.
- <sup>2</sup> Gauselmann AG, Die Zukunft gestalten. Kurzportrait der Gauselmann Gruppe, Espelkamp 2013, [http://www.gauselmann.de/iogau/download/Webseiten/Homepage/Content/01%20%20C3%9Cber%20Uns/10%20Kurzportr%C3%A4t/GAUSEL\\_KurzPortrait\\_020813\\_schreibgeschuetzt.pdf](http://www.gauselmann.de/iogau/download/Webseiten/Homepage/Content/01%20%20C3%9Cber%20Uns/10%20Kurzportr%C3%A4t/GAUSEL_KurzPortrait_020813_schreibgeschuetzt.pdf), S. 21. Webseite Gauselmann AG, Zahlen Gauselmann Gruppe 2012/2013, <http://www.gauselmann.de/gag/Navigate.do?path=/Webseiten/Homepage/Content/01%20%20C3%9Cber%20Uns/07%20Zahlen%20und%20Fakten>.
- <sup>3</sup> Jakob Schland, „Die Parteien rufen bei uns an und wollen Geld“, Berliner Zeitung, 1.6.2012, <http://www.berliner-zeitung.de/wirtschaft/spielothek-merkur-gruender--die-parteien-rufen-an-und-wollen-geld-,10808230,16177806.html>.
- <sup>4</sup> H. Leyendecker/K. Ott/N. Richter, Dubiose Parteispenden aus Glücksspielkonzern, Süddeutsche Zeitung, 4.5.2011, <http://www.sueddeutsche.de/politik/abgeordnete-erhalten-schecks-dubiose-parteispenden-aus-gluecksspielkonzern-1.1061744>.
- <sup>5</sup> Lobbypedia, Gauselmann Gruppe, [https://lobbypedia.de/wiki/Gauselmann\\_Gruppe](https://lobbypedia.de/wiki/Gauselmann_Gruppe).
- <sup>6</sup> Hans Leyendecker/Klaus Ott/Nicolas Richter, Dubiose Parteispenden aus Glücksspielkonzern, Süddeutsche Zeitung, 4.5.2011, <http://www.sueddeutsche.de/politik/abgeordnete-erhalten-schecks-dubiose-parteispenden-aus-gluecksspielkonzern-1.1061744>. Dies., Gauselmanns Landschaftspflege, 18.2.2011, <http://www.sueddeutsche.de/politik/parteispenden-gauselmanns-landschaftspflege-1.1062187>.

Gauselmann hat noch weitere Wege, auf die Parteien Einfluss zu nehmen: das Sponsoring von Parteien und Beteiligungen an Unternehmen, die einer Partei (der FDP) gehören. Hier zählt sich die Nähe des Unternehmers zur FDP aus. Nach Recherchen von Lobbycontrol hat Gauselmann zeitweilig Anteile an der Firma „ProLogo Gesellschaft für Veranstaltungsorganisation mbH“ gehalten. Diese Firma gehörte mehrheitlich der FDP, und über sie lief das Sponsoring von Parteiveranstaltungen der FDP. Zudem beteiligte sich Gauselmann an der Firma altmann-druck GmbH, die ebenfalls der FDP gehörte. Diese Firma ist dann komplett in den Besitz von Gauselmann übergegangen, wobei von Lobbycontrol moniert wird, dass zu viel für die Firma gezahlt wurde und damit der Tatbestand des Sponsorings bzw. der verdeckten Parteispende erfüllt sei.<sup>7</sup>

Das ARD-Magazin Monitor hat die Verflechtungen zwischen Gauselmann und der FDP aufgedeckt.<sup>8</sup> Auch die Wochenzeitung „Die Zeit“ berichtete am 9. September 2012 über den Fall.<sup>9</sup> Die Staatsrechtsprofessoren Martin Morlock und Ulrich Battis bekräftigten den Verdacht, dass es sich hier um verdeckte Parteispenden handeln würde.<sup>10</sup> Es sei nun die Aufgabe der Bundestagsverwaltung, dies zu prüfen, weil diese die Rechenschaftsberichte der Parteien und damit die Rechtmäßigkeit der Spenden an die Parteien unter die Lupe nehmen muss.

Die Beziehung des Unternehmens Gauselmann zur Politik hat noch weitere Dimensionen. Der Unternehmenschef Paul Gauselmann ist seit 1981 Vorsitzender des Verbandes der Deutschen Automatenindustrie e. V. (VDAl). Dieser Verband residiert mit drei anderen Verbänden der Automatenwirtschaft im „Haus der Automatenwirtschaft“ in Berlin. Über die Automaten-Wirtschaftsverbände GmbH werden viele Aktivitäten der Verbände initiiert und koordiniert: Skat-Turniere für Politiker, Unterhaltungsangebote auf Parteitagen, Anzeigen in Parteipublikationen und Sponsoring von Parteiveranstaltungen.<sup>11</sup>

Die Nähe zur Politik ist für diese Branche notwendig und einträglich. Dies zeigen verschiedene Gesetzgebungen, die es nahelegen, dass der Einfluss von Gauselmann und der Automatenwirtschaft erfolgreich war. Nach der Bundestagswahl 2005 wurde die Spielverordnung novelliert.<sup>12</sup> Die Höchstzahl der Geldspielgeräte pro Spielhalle wurde erhöht und die Mindestspieldauer pro Spiel gesenkt. Seitdem steigen die Umsätze der Spielhallenbetreiber und der Automatenwirtschaft.<sup>13</sup> Nach einem Bericht der taz vom 5.03.2011 stieg der Betrag an Umsatz-, Vergnügungs- und Gewerbesteuer von 250 Mio. Euro im Jahr 2005 auf 1,25 Mrd. Euro im Jahr 2008.<sup>14</sup>

Ein wichtiger Aspekt des Lobbying ist die Verhinderungen von Gesetzen, die aus Sicht der Interessengruppen schädlich sind. So setzt sich der VDAI für klare Regeln des Betriebs von Spielhallen und Spielautomaten ein. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass es genügend gesetzliche Regeln gibt und die Gesetze für das Glücksspiel, insbesondere mit Spielautomaten, nicht verschärft werden sollen. Die Website des Verbandes hält hierfür eine Reihe von Argumentationsleitfäden bereit, die dann Verwendung finden, wenn Politiker an schärferen gesetzlichen Regeln arbeiten.<sup>15</sup>

<sup>7</sup> In einer Pressemitteilung äußert sich Gauselmann zu den Vorwürfen: [http://www.gauselmann.de/gag/Detail.do?path=%2FWebseiten%2FHomepage%2FContent%2F04+Presse%2F03+#Pressearchive%2FPressemitteilungen+2012%2F09+September%2FGauselmann+zu+Parteispenden\\_de.+Wir+haben+nichts+zu+verbergen!](http://www.gauselmann.de/gag/Detail.do?path=%2FWebseiten%2FHomepage%2FContent%2F04+Presse%2F03+#Pressearchive%2FPressemitteilungen+2012%2F09+September%2FGauselmann+zu+Parteispenden_de.+Wir+haben+nichts+zu+verbergen!)

<sup>8</sup> Lobbypedia, Gauselmann Gruppe, [https://lobbypedia.de/wiki/Gauselmann\\_Gruppe](https://lobbypedia.de/wiki/Gauselmann_Gruppe).

<sup>9</sup> Kai Müller, FDP soll verdeckte Millionenspende erhalten haben, Zeit Online, 9.9.2012, <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2012-09/fdp-pateispende-gauselmann> (abgerufen: 14 August 2014).

<sup>10</sup> <http://www.presseportal.de/pm/6694/2321794/ard-magazin-monitor-verdacht-auf-verdeckte-pateispende-ueber-fdp-unternehmen>.

<sup>11</sup> Siehe: <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2012-09/fdp-pateispende-gauselmann> und Website der Automatenwirtschaftsverbände GmbH: <http://www.awi-info.de/>.

<sup>12</sup> Verordnung über Spielgeräte und andere Spiele mit Gewinnmöglichkeiten, <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/spielw/gesamt.pdf>.

<sup>13</sup> Siehe dazu das Positionspapier der Jungen Union in Bayern: [http://www.ju-bayern.de/downloads/innen/spielhallen\\_beschlossen.pdf](http://www.ju-bayern.de/downloads/innen/spielhallen_beschlossen.pdf) und den Bericht der Stuttgarter Zeitung vom 14.5.2012: <http://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.land-arbeitet-an-neuem-gluecksspielgesetz-spielhallen-wachsen-gebremst.3e4691ec-f2fb-4262-b756-50aae1093438.html>.

<sup>14</sup> Waltraud Schwab, Die Automaten sind stärker, taz.de, 5.3.2011, <http://www.taz.de/1/archiv/digitaz/artikel/?ressort=hi&dig=2011%2F03%2F05%2Fa0060&cHash=1eca2d556581e46f07375207f11c8bc5>.

<sup>15</sup> Website des Verband der Deutschen Automatenindustrie e.V.: <http://www.vdai.de>.

Abgeordnetenwatch.de ist ein neues Format der zivilgesellschaftlichen Aufklärung über das Verhältnis von Interessengruppen und Abgeordneten, das die Möglichkeiten des Internet konsequent nutzt. Das Portal gibt es seit Dezember 2006 auf Bundesebene. Wie der Name schon sagt, geht es hier um die Beobachtung des Verhaltens der Abgeordneten in den Parlamenten und damit um einen Teilbereich der zivilgesellschaftlichen Kontrolle des Lobbying. Abgeordnetenwatch.de ist eine politisch neutrale Informations- und Dialogplattform, auf der die Nutzer Informationen zu den Abgeordneten (Beruf, Foto, Kontaktadresse und Themenschwerpunkte) erhalten können. Informiert wird auch über das Abstimmungsverhalten und die Nebentätigkeiten der Abgeordneten. Seit 2009 gibt es auch Informationen zu den Kandidaten bei Bundestags- und Landtagswahlen, insbesondere zu deren politischen Positionen.<sup>61</sup>

Transparency International Deutschland ist als zivilgesellschaftliche Organisation bekannt, die sich die Bekämpfung der Korruption zur Aufgabe gemacht hat. Seit vielen Jahren widmet sich Transparency auch dem Thema Lobbying und hat dafür auch ein Schlagwort – responsible advocacy – entwickelt. Das Thema Kritik am Lobbying lag aber immer schon latent im Aufmerksamkeitsbereich von Transparency, weil Korruption auch eine politische Dimension hat. Mit den Themengebieten Abgeordnetenbestechung, Korruption bei der Auftragsvergabe und Nebentätigkeiten von Abgeordneten versucht Transparency, den Zusammenhang zwischen Korruption und Lobbying herzustellen. Transparency hat daher sein Tätigkeitsspektrum etwas erweitert und wacht nun auch über die Einflussnahme auf politische Entscheidungsträger. Naheliegend ist dabei, dass Transparency auf eine größere Transparenz in den Beziehungen zwischen Interessenvertretern und politischen Entscheidungsträgern pocht. Allerdings lässt sich nur schwer eine klare Trennungslinie zwischen unzulässiger und zulässiger Einflussnahme ziehen. In dem Text „Regulierung und Transparenz von Einflussnahme und Lobbyismus“ sind die zentralen Forderungen von Transparency zusammengefasst.<sup>62</sup>

Campact ist eine Organisation, die im engeren Sinne keine zivilgesellschaftliche Lobbykritik- und -kontrollfunktion übernimmt. Campact ist eine neuartige Organisation, die Kampagnen organisiert und für diesen Zweck schnell Unterstützer und Protest organisieren kann. Die Kampagnen und Proteste, die Campact, mit seinem Netzwerk von 720.000 Netzwerkkontakten zielgenau organisieren kann, richten sich meist gegen mächtige Wirtschafts- und Finanzinteressen. Ein wichtiges Feld ist die Umweltpolitik. Partnerorganisationen von Campact sind die Deutschen Umwelthilfe (DUH), der Bund Umwelt und Naturschutz (BUND), Attac, Oxfam, Mehr Demokratie und Transparency. Sie liefern die Expertise für die Kampagnen und Protestaktionen.<sup>63</sup>

Campact kann in die Reihe der zivilgesellschaftlichen Organisationen aufgenommen werden, denen es um die Bildung von „Gegenmacht“ und damit auch um die Kontrolle von mächtigen Interessengruppen geht. Sie mobilisieren Protest und tragen damit zur demokratischen Partizipation bei. Diese Proteste richten sich beispielsweise gegen die Interessen der grünen Gentechnik, gegen Betreiber von Atomkraftwerken und gegen mächtige Interessengruppen in der Klimapolitik. Campact will insgesamt die Teilhaberechte der Bürgerinnen und Bürger stärken und fordert die Offenlegung von Nebeneinkünften der Abgeordneten.

---

<sup>61</sup> Parlamentwatch e.V.: <http://www.abgeordnetenwatch.de/>.

<sup>62</sup> Transparency International Deutschland e.V.: <http://www.transparency.de>. Transparency International Deutschland e.V./Lobbycontrol e.V., Regulierung und Transparenz von Einflussnahme und Lobbyismus, März 2013.

<sup>63</sup> Campact e.V. - Kampagnen für eine lebendige Demokratie: <https://www.campact.de/campact/ueber-campact/campact-im-ueberblick/>.

## IV.

# REGULIERUNG VON LOBBYING

## IV.1. TRANSPARENZ

Transparenz und Informationen über die Inhalte und Ergebnisse des politischen Prozesses auf allen Ebenen der Politik sind zentrale Qualitätskriterien von demokratischen politischen Ordnungen. Das Ziel von Transparenz ist, den Bereich von Öffentlichkeit (Information, Diskussion, Argumentation, Bewertung, Rechtfertigung) möglichst groß zu halten und den Anspruch von Regierenden auf die Wahrung von Amtsgeheimnissen (Arkanbereich der Politik) möglichst weit zurückzudrängen.<sup>64</sup> Jede politische Kultur zieht die Grenze zwischen diesen beiden Bereichen anders, doch der Anspruch von Demokratie erfordert ein bestimmtes Maß von Öffentlichkeit. Je entwickelter Demokratien sind, desto stärker und umfassender ist das Öffentlichkeitsgebot und desto kleiner wird der Arkanbereich.<sup>65</sup>

In Deutschland gibt es eine prägende Tradition für ein umfassendes Amtsgeheimnis. Dies drückt sich darin aus, dass Verwaltungshandeln abseits öffentlicher Aufmerksamkeit erfolgt.<sup>66</sup> Auch der politische Prozess selbst ist vielfach nicht öffentlich. Hierzu gibt es zahlreiche Regelungen, die von Sperrfristen für Archivbestände (30 Jahre für Akten von Ministerien und anderen Regierungsstellen) bis hin zur Festlegung von nicht-öffentlichen Sitzungen von Ausschüssen, Kabinetten, Fraktionssitzungen und Kommissionen reichen.

Das Prinzip der Nichtöffentlichkeit gilt auch für Verbände, Interessengruppen und eingeschränkt für Parteien. Lobbying ist daher eine Form der politischen Kommunikation, die oftmals im nicht-öffentlichen Raum stattfindet. Demgegenüber steht das Prinzip der Öffentlichkeit, das durch das Demokratieprinzip und -gebot des Grundgesetzes seine Wirkungskraft entfaltet. Ein wesentliches Element der Öffentlichkeit ist die Meinungsfreiheit, die ein Recht auf Informationen miteinschließt.<sup>67</sup> Ausnahmen vom Öffentlichkeitsprinzip (Geheimdienste, Verteidigung, Personalangelegenheiten etc.) müssen eigens begründet werden.

In Deutschland existiert eine funktionierende Öffentlichkeit, und der Zugang zu einer Vielzahl relevanter politischer Informationen wird gewahrt. Im Wesentlichen werden dieser Zugang und die Herstellung von Öffentlichkeit durch das Mediensystem organisiert. Weiterer Zugang zu Informationen wird durch die Wissenschaften beigebracht (Publikation und Auswertung von Datenerhebungen; eigene Erhebungen; Erhebungen im Auftrag von politischen Institutionen). Darüber hinaus existieren abgestufte Publizitätspflichten für Parteien (Rechenschaftsberichte, Parteienfinanzierung), Aktiengesellschaften (Jahresbericht, Meldungen an die Finanzaufsichtsbehörden) und politische Institutionen wie Parlamente, Regierungen, Ministerien und Behörden. Informationen müssen daher auch „von Amts wegen“ zugänglich gemacht werden.

<sup>64</sup> Friedhelm Neidhardt, Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 34, Opladen 1994, S. 7-41.

<sup>65</sup> Leo Kibler, Qualifizierung der Demokratie durch politische Öffentlichkeit: Organisationen und Verfahren, in: Dirk Berg-Schlosser/Hans-Joachim Giegel (Hg.), Perspektiven der Demokratie, Frankfurt 1999, S. 134-176.

<sup>66</sup> Arno Scherzberg, Die Öffentlichkeit der Verwaltung, Baden-Baden 2000.

<sup>67</sup> Klaus Grimmer, Demokratie und Grundrechte. Elemente zu einer Theorie des Grundgesetzes, Berlin 1980, S. 272.

## INFORMATIONSFREIHEIT

Mit dem Informationsfreiheitsgesetz von 2006 (Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes) wird der Anspruch auf Informationen zu abgeschlossenen Vorgängen gegenüber Bundesbehörden geregelt. Der Zugang wird auf Antrag gewährt. Es gibt zahlreiche Ausnahmen (personenbezogene Daten, Personalakten, Geschäftsgeheimnisse bei Verträgen mit Unternehmen). Bislang gab es nur Informationen für die direkten Verfahrensbeteiligten. Auf der Ebene der Bundesländer gibt es inzwischen elf Informationsfreiheitsgesetze. D.h., nicht in allen Bundesländern ist dieser Zugang zu Informationen geregelt. Es gibt kein Gesetz in Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Niedersachsen und Sachsen.

Die Wirkung der verschiedenen Informationsfreiheitsgesetze ist noch begrenzt: Informationen werden nur aufgrund von Anträgen bereitgestellt, die oft mit Gebühren verbunden sind. Solche Anträge können auch abgelehnt werden (2011 wurden auf der Ebene des Bundes 3.280 Anträge gestellt, 2010 waren es 1.557).<sup>68</sup> Nach einer Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 3. November 2011 sind auch Bundesministerien verpflichtet, Unterlagen zu einem Gesetzgebungsverfahren auf Antrag bereitzustellen.<sup>69</sup>

In Hamburg wurde durch die Bürgerschaft im Juni 2012 das erste Transparenzgesetz in Deutschland verabschiedet. Es kehrt die Handlungspflichten zwischen Verwaltung und Bürgern um: Informationen sollen künftig von der Verwaltung aktiv veröffentlicht und elektronisch zur Verfügung gestellt werden. Dies gilt z.B. für Verträge der Daseinsvorsorge und alle von der Verwaltung in Auftrag gegebenen Gutachten und Studien. Für Transparency, der an der Initiative zum Gesetz aktiv mitgewirkt hat, ist das Hamburger Gesetz zum „Benchmark“ für künftige Transparenz- und Informationsfreiheitsgesetze geworden.

Generell hat sich noch keine Kultur der Transparenz entwickelt. Der Zugang zu Informationen ist nach wie vor restriktiv geregelt, die Auskunft und Informationen beziehen sich auf abgeschlossene Vorgänge und die Informationen müssen aufbereitet und ausgewertet werden. Für die Information über Lobbying ist dies aus einer demokratiepolitischen Perspektive von eingeschränktem Wert, da Aufklärung bestenfalls im Nachhinein erfolgen kann.

## BEOBSACHTUNG UND KONTROLLE DES LOBBYING

Informationen über Lobbying sind höchst selektiv und zufällig. Dies hat mehrere Gründe. Zunächst ist unklar, wer unter diesen Begriff zu fassen ist. Hinzu kommt, dass einzig die systematische und dauerhafte Beobachtung des Lobbying durch die Medien und damit durch (investigative) Journalisten geschieht. Die mediale und journalistische Beobachtung muss als punktuell angesehen werden, sowohl inhaltlich als auch zeitlich. Dies hängt mit der begrenzten Anzahl der politischen Journalisten zusammen und mit der thematischen Orientierung an Politikfeldern und Politikprozessen.<sup>70</sup> Die journalistische Beobachtung der Akteure ist in der Regel auf wenige Journalisten konzentriert, die sich als langjährige Beobachter bestimmter Politikfelder mit Personen und Themen vertraut gemacht haben. Aufgrund des ökonomischen Drucks im Medienbereich und der häufig wechselnden Zuständigkeiten nimmt die Zeit für Recherchen ab.<sup>71</sup> Hinzu kommt Neuigkeitendruck, der den Nachrichtenwert an aktuellen Geschichten orientiert. Dies geht dann eher in die Richtung einer Verwertung der Informationen für eine Skandalisierung als in Richtung einer systematischen Dauerbeobachtung.<sup>72</sup> Es gibt aber auch Journa-

---

<sup>68</sup> Tätigkeitsbericht des Bundesbeauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit, Peter Schaar vom 24.04.2014, [http://www.bfdi.bund.de/IFG/Oeffentlichkeitsarbeit/Pressemitteilungen/2012/3TB\\_IFG.html?nn=411766](http://www.bfdi.bund.de/IFG/Oeffentlichkeitsarbeit/Pressemitteilungen/2012/3TB_IFG.html?nn=411766) und [http://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Publikationen/Taetigkeitsberichte/TB\\_IFG/3TB10\\_11.pdf;jsessionid=E83A73558836513E81E6CB3F42C22BB6.1\\_cid134?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bfdi.bund.de/SharedDocs/Publikationen/Taetigkeitsberichte/TB_IFG/3TB10_11.pdf;jsessionid=E83A73558836513E81E6CB3F42C22BB6.1_cid134?__blob=publicationFile).

<sup>69</sup> BVerwG 7 C 4.11, <http://www.bverwg.de/entscheidungen/pdf/031111U7C4.11.0.pdf>.

<sup>70</sup> Siegfried Weischenberg/Maja Malik/Armin Scholl, Die Souffleure der Mediengesellschaft. Report über Journalisten in Deutschland, Konstanz 2006.

<sup>71</sup> Ottfried Jarren/Patrick Donges, Politische Kommunikation in der Mediengesellschaft. Ein Einführung, 2. überarb. Aufl., Wiesbaden 2006, Kap. 7.

<sup>72</sup> Steffen Burkhardt, Medienskandale. Zur moralischen Sprengkraft öffentlicher Diskurse. Köln 2006; Herber von Halem. Hans-Martin Kepplinger, Die Mechanismen der Skandalisierung. Zu Gutenberg, Kachelmann, Sarrazin & Co. Warum einige öffentlich untergehen – und andere nicht, München 2012.

listen, deren Kapital in den guten Beziehungen zu den zu beobachtenden Interessengruppen besteht und die kein Interesse an einer größeren Transparenz haben.<sup>73</sup>

Insgesamt ist festzuhalten, dass weder die Politik (Verbändeliste), noch die Medien (systematische Beobachtung) und zivilgesellschaftlichen Akteure (Sammlung von Daten) in der Lage sind, der Öffentlichkeit systematische, verlässliche und dauerhaften Informationen über die Akteure des Lobbying zu liefern.

Ein systematisches Schema für die Bewertung von Lobbyingaktivitäten müsste außerdem eine genaue Zurechnung des Einflusses des Lobbying von Interessengruppen auf politische Entscheidungen (oder eben auch Nicht-Entscheidungen) möglich machen.

## MÖGLICHE RECHTLICHE INSTRUMENTE

In Deutschland gibt es zwar die bereits angesprochene Verbändeliste des Deutschen Bundestages, in die sich bundesweit tätige Verbände bzw. Interessengruppen eintragen können.<sup>74</sup> Doch diese Liste hat für die Regulierung der Lobbytätigkeit nur bedingten Wert und kann daher allenfalls der Ausgangspunkt einer weitergehenden Regelung sein. Sie enthält keinerlei Verhaltensvorschriften, und die freiwillige Registrierung ist auch nicht mit bestimmten Auflagen verbunden. Zudem sind die Ausschüsse des Deutschen Bundestags bei der Einladung zu Anhörungen nicht an diese Liste gebunden. Sie erbringt aber doch einen Zugewinn an Informationen. Im Anhang der Liste gibt es eine Auflistung der überregional tätigen Interessenorganisationen nach Politikbereichen. So finden sich beispielsweise unter den Überschriften Sport, Solarenergie und Energie alle Interessengruppen, die sich registriert haben und sich diesen Bereichen zuordnen.

Da die Verbändeliste des Deutschen Bundestags und andere Register für Lobbyisten bislang wenig zur Regulierung des Lobbyings beigetragen haben, werden die Forderungen nach einem verpflichtenden Lobbyregister immer lauter. Das vordringlichste Ziel eines solchen Registers wäre es, Transparenz zu schaffen. Der Ruf nach einem verpflichtenden Register nimmt die Erfahrungen mit dem freiwilligen Register der EU-Kommission auf.<sup>75</sup> Dieses besteht seit Juni 2008 und nach dem letzten Stand (5. Juni 2014) haben sich 6.632 Lobbyorganisationen im neuen Transparenzregister eingetragen. Dies ist bei weitem nicht die Zahl aller Organisationen die Lobbying auf der EU-Ebene betreiben.

Um das Ziel einer umfassenden Eintragung zu erreichen, fand am 15. Juni 2009 eine Anhörung zur Registrierungspflicht im Innenausschuss des Deutschen Bundestags statt. Die Deutsche Gesellschaft für Politikberatung (degepol) hat zur Registrierungspflicht ein Eckpunktepapier verfasst.<sup>76</sup> Das Eckpunktepapier nennt Mindestanforderungen, die mit der Registrierungspflicht verbunden sind: Diese Pflicht muss für alle Personen und Organisationen gelten, die Interessen gegenüber der Politik vertreten und mit Abgeordneten und Ministerialbeamten Kontakt aufnehmen. Die Registrierungspflicht soll auch insbesondere für Anwälte gelten, die sich auf die Verschwiegenheitspflicht der Bundesrechtsanwaltsordnung berufen. Dies bedeutet, dass sich neben Beratern und Agenturen auch Rechtsanwälte und Anwaltskanzleien sowie Kirchen und zivilgesellschaftliche Organisationen registrieren müssen. Zur verpflichtenden Registrierung müssen aber verpflichtende Angaben hinzukommen, die öffentlich einsehbar sind. Das Eckpunktepapier fordert die Nennung der Auftraggeber und die Anerkennung eines Verhaltenskodexes. Zu den Pflichtangaben gehören allgemeine Strukturdaten, Mitarbeiteranzahl, Subunternehmer und natürlich die Angaben zur Finanzierung der Interessenvertretung. Dies ist neben der Registrierungspflicht für Anwälte der kontroverseste Gegenstand.<sup>77</sup> Das Eckpunktepapier schlägt einen Schwellenwert

<sup>73</sup> Ulrich Sarcinelli, Politische Kommunikation in Deutschland. Zur Politikvermittlung im demokratischen System, 2. überarb. u. erw. Aufl. Wiesbaden 2009, S. 118ff.

<sup>74</sup> Deutscher Bundestag, Öffentliche Liste über die beim Bundestag registrierten Verbände und deren Vertreter: <http://www.bundestag.de/dokumente/lobbyliste/>.

<sup>75</sup> EU-Transparenz-Register: [http://europa.eu/transparency-register/index\\_de.htm](http://europa.eu/transparency-register/index_de.htm).

<sup>76</sup> Deutsche Gesellschaft für Politikberatung e.V., Eckpunktepapier der de'ge'pol – Deutsche Gesellschaft für Politikberatung zu einem Register für Interessenvertreter in Deutschland, [http://www.degepol.de/transparenz/das\\_eckpunktepapier\\_der\\_degepol\\_zu\\_einem\\_register\\_fuer\\_interessenvertreter\\_in\\_deutschland.pdf](http://www.degepol.de/transparenz/das_eckpunktepapier_der_degepol_zu_einem_register_fuer_interessenvertreter_in_deutschland.pdf) (abgerufen am 4. Juli 2014).

<sup>77</sup> pr-journal.de, Registrierung von Interessenvertretern und Offenlegung der Finanzquellen?, [http://www.pr-journal.de/images/stories/downloads/seiten\\_aus\\_verbaendereport\\_2006-07.pdf](http://www.pr-journal.de/images/stories/downloads/seiten_aus_verbaendereport_2006-07.pdf).

von 10.000 Euro pro Quartal oder mehr als zehn Prozent der Arbeitszeit eines Mitarbeiters vor. Über diese Schwelle sind die Mittel in Stufen (Stufe 1: bis 100.000 Euro; Stufe 2: 100.000 bis 300.000 Euro; Stufe 3: 300.000 Euro bis 500.000 Euro; Stufe 4: ab 500.000 Euro) anzugeben. Wichtig ist dabei auch, dass die Herkunft der Mittel offen gelegt wird.

Verstöße gegen das Register sollen durch die Bundestagsverwaltung, bei der das Register geführt wird, sanktioniert werden. Auch dazu macht das Eckpunktepapier genauere Vorschläge: Eine Form der Sanktion besteht darin, den Zugang zu den Abgeordneten zu untersagen. Wichtiger noch ist die Regulierung des Zugangs von Lobbyisten in die Ministerialverwaltungen. Ein Lobbyregister müsste daher nicht nur beim Deutschen Bundestag, sondern auch bei der Bundesregierung geführt werden, da beide Institutionen aufgrund der politischen Gewaltenteilung strikt getrennt sind.

Kolbe, Hönigsberger und Osterberg haben einen Vorschlag zur Akkreditierung von Lobbyisten gemacht:<sup>78</sup> nur wer sich akkreditiert und damit Verhaltensanforderungen akzeptiert, bekommt Zugang zu den Abgeordneten. Mit der Akkreditierung werden gleichzeitig wichtige Informationen offengelegt.

Ein weiteres Instrument, das mit einer Lobbyliste einhergehen könnte, wird mit dem Begriff des legislativen Fußabdrucks beschrieben. Beim legislativen Fußabdruck soll in der Begründung des Gesetzesentwurfs genau dokumentiert werden, wie das Gesetz entstanden ist, d.h., welche Positionen bei den einzelnen Paragraphen dafür oder dagegen sprachen. Dies würde bedeuten, dass öffentlich gemacht wird, wer an welchen Gesetzen vor allem in den Ministerien mitgewirkt hat. Diese Anforderung sollte in die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) aufgenommen werden.

Der Einfluss von Interessen auf den Gesetzesentwurf sollte Gegenstand der Debatte in der ersten Lesung des Gesetzes sein.

## IV.2. INTEGRITÄTSVORKEHRUNGEN

Es gibt in Deutschland kein robustes ethisches Regelwerk für Lobbyisten und für das Lobbying. Es fehlen vor allem umfassende, verbindliche, transparente und mit Sanktionen bewehrte (Verhaltens)Regeln, die für alle gelten. Allerdings gibt es Ethikkodizes, Verhaltens- und Complainceregeln für verschiedene Gruppen und Bereiche. Für Minister, Abgeordnete und Beamte gelten jeweils eigene Integritätsvorkehrungen.

Ein möglicher Entwicklungsweg könnte im weiteren Ausbau von Verhaltensregeln für einzelne Gruppen und Bereiche bestehen. Denn die Verhaltensanforderungen sind so unterschiedlich und bereits bestehende Regelsysteme so mächtig, dass die Chance einer Vereinheitlichung gering ist.

Auf der Ebene der politischen Entscheider, die vielfach Adressaten von Lobbyaktivitäten sind, gibt es eine Reihe von Verhaltensvorschriften.

Für die Abgeordneten des Deutschen Bundestags gelten besondere Integritätsvorkehrungen, die im Abgeordnetengesetz sowie im Strafgesetzbuch (§ 108e) niedergelegt sind. Verbindlich für die Abgeordneten sind das Abgeordnetengesetz und die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags. Im Abgeordnetengesetz wird im 10. Abschnitt (§ 44a, b) die Unabhängigkeit der Abgeordneten geregelt. Dort wird z.B. festgelegt, dass für die Vertretung und Durchsetzung von Interessen kein Geld oder geldwerte Vorteile von den Interessengruppen angenommen werden dürfen. Weiterhin ist geregelt, dass Nebeneinkünfte anzuzeigen und zu veröffentlichen sind. Gemäß der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags werden folgende Angaben der Abgeordneten veröffentlicht: Beruf, entgeltliche Tätigkeit neben dem Mandat, Funktionen in Unternehmen, öffentlichen Körperschaften, Vereinen, Verbänden, Stiftungen, Vereinbarungen über künftige Tätigkeiten, Beteiligungen an Personen- und Kapitalgesellschaften, Spenden und sonstige Zuwendungen für die politische Tätigkeit.

---

<sup>78</sup> Andreas Kolbe/Herbert Hönigsberger/Sven Osterberg, Marktordnung für Lobbyisten. Wie Politik den Lobbyeinfluss regulieren kann, Frankfurt 2011, [http://www.otto-brenner-shop.de/uploads/tx\\_mplightshop/AH\\_70\\_Lobby\\_End.pdf](http://www.otto-brenner-shop.de/uploads/tx_mplightshop/AH_70_Lobby_End.pdf).

Für die Veröffentlichung der anzeigepflichtigen Einkünfte der Bundestagsabgeordneten mit mehr als 1.000 Euro im Monat bzw. 10.000 Euro im Jahr wurde eine Regelung mit 10 Stufen gewählt: Stufe 1: Einkünfte über 1.000 Euro; Stufe 2: Einkünfte bis 7.000 Euro, Stufe 3: Einkünfte bis 15.000 Euro, Stufe 4: Einkünfte bis 30.000 Euro, Stufe 5: Einkünfte bis 50.000 Euro, Stufe 6: Einkünfte bis 75.000 Euro, Stufe 7: Einkünfte bis 100.000 Euro, Stufe 8: Einkünfte bis 150.000 Euro, Stufe 9: Einkünfte bis 250.000 Euro, Stufe 10: Einkünfte über 250.000 Euro.<sup>79</sup> Allerdings werden auf den Seiten der Abgeordneten nur die Stufen angegeben, nicht die genauen Beträge der Nebenverdienste.

Da es nach Auffassung von verschiedenen Akteuren keinen umfassenden und verbindlichen Verhaltenskodex für Abgeordnete gibt, wurden Vorschläge gemacht: Die Bundestagsabgeordneten Marco Bülow (SPD) und Gerhard Schick (Die Grünen) haben einen Verhaltenskodex mit deutlich höheren Transparenz- und Ethikstandards für Abgeordnete vorgeschlagen. So sollen Abgeordnete die exakte Höhe der Nebenverdienste offenlegen und Treffen mit Interessenvertretern veröffentlichen.<sup>80</sup>

Ein weiteres wichtiges Thema ist der Wechsel von Ministern und Parlamentarischen Staatssekretären in Bereiche, die mit ihrer früheren Tätigkeit zu tun haben. Vielfach ist zu beobachten, dass ausscheidende Politiker eine Tätigkeit als Lobbyist aufnehmen. Hierzu gibt es bislang für Minister und Parlamentarische Staatssekretäre keine Regelungen. Es gibt aber zahlreiche Vorschläge, sogenannte Karenzzeiten, d.h. Abkühlphasen, vorzusehen, damit die Gefahr gebannt wird, dass Minister und Parlamentarische Staatssekretäre Entscheidungen treffen, für die sie „später“ honoriert werden und dass Interessengruppen durch diesen Wechsel begünstigt werden.<sup>81</sup>

Für die Beamten in den Ministerialverwaltungen, einer weiteren wichtigen Gruppe von Akteuren im Politikprozess, gibt es eine 5-jährige Karenzzeit in Form eines Genehmigungsvorbehaltes. Sonst gibt es keine expliziten Verhaltensregeln im Umgang mit Lobbyisten. Dies ist besonders verwunderlich, weil die Ministerialbürokratien der Hauptadressat von Lobbyisten im frühen Stadium des politischen Prozesses ist. Allerdings gibt es Richtlinien zur Korruptionsprävention.

Für die verbeamteten Mitarbeiter in den Ministerien, im Kanzleramt und in den Fraktionen gelten das Beamtenrecht sowie das Strafgesetzbuch, für die anderen nur das Strafgesetzbuch. Im Beamtenrecht wird das öffentlich-rechtliche Dienst- und Treueverhältnis sowie Amtsverschwiegenheit geregelt.<sup>82</sup> Die Verschwiegenheitspflicht für Beamte umfasst Informationen, die im Rahmen der dienstlichen Tätigkeit, aber auch nur bei Gelegenheit zur Kenntnis genommen werden. Diese Informationen dürfen an Dritte nicht weitergegeben werden.<sup>83</sup>

Beamte in den Ministerien müssen, wenn sie politische Ziele umsetzen, Gesetzesvorlagen erarbeiten, Ausführungsbestimmungen entwerfen, mit den Interessengruppen kommunizieren und mit Lobbyisten Kontakt aufnehmen. Sie sammeln Informationen und nehmen dazu an Fachveranstaltungen teil, weil ohne die Kenntnis der verschiedenen Positionen eine politische Steuerung im Sinne einer konsensuell akzeptierten Regelung kaum möglich ist.

In den letzten Jahren haben eine Reihe von Verbands- und Interessengruppenvertreter in den Ministerien gearbeitet. Der Bundesrechnungshof hat im Januar 2007 „Eckpunkte für den wirtschaftlichen Einsatz externer Berater“ veröffentlicht, da er immerwieder festgestellt hatte, dass auch „Kernaufgaben einer verantwortlich handelnden Verwaltung“ an externe Berater vergeben worden waren. Durch diese Praxis besteht die Möglichkeit der unzulässigen Einflussnahme bzw. eines gestaltenden Einflusses z.B. von Anwaltskanzleien auf den Gesetzesinhalt.

---

<sup>79</sup> Deutscher Bundestag, Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages. Textsammlung, [https://www.bundestag.de/blueprint/servlet/blob/194754/bc08b4bfc8a9852b65b6be0b6b99b67/web\\_verhaltensregeln\\_2013-data.pdf](https://www.bundestag.de/blueprint/servlet/blob/194754/bc08b4bfc8a9852b65b6be0b6b99b67/web_verhaltensregeln_2013-data.pdf).

<sup>80</sup> Lobbycontrol.de, Verhaltenskodex für Abgeordnete des Deutschen Bundestages. Diskussionsentwurf 15.3.2013, <https://www.lobbycontrol.de/wp-content/uploads/MdB-verhaltenskodex.pdf>.

<sup>81</sup> Die Organisation Lobbycontrol hat eine Übersicht über Politiker erstellt, die aus der Politik ausgeschieden sind und anschließend zu Interessengruppen gewechselt sind. Es handelt sich allerdings um alle Minister, Staatssekretäre, Abteilungsleiter, Abgeordnete. Die exakte Grundgesamtheit ist schwer zu beziffern. Lobbypedia, Seitenwechsler im Überblick, [https://www.lobbypedia.de/wiki/Seitenwechsler\\_im\\_%C3%9Cberblick](https://www.lobbypedia.de/wiki/Seitenwechsler_im_%C3%9Cberblick).

<sup>82</sup> Bundesbeamtengesetz (BBG), § 4.

<sup>83</sup> Beamtenstatusgesetz (BeamtStG), § 37 und BBG § 67.

Auf große Kritik stieß auch die Mitarbeit externer, „abgeordneter“ Personen in der Bundesverwaltung. Es wurde berichtet, dass Externe an Gesetzgebungsvorhaben und Verwaltungsentscheidungen mitgewirkt hätten, die die Interessen ihres Arbeitgebers berührt hätten. Im Jahr 2008 empfahl der Bundesrechnungshof in einem Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, die bisherige Praxis zu ändern. Daraufhin wurde die „Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Einsatz von außerhalb des öffentlichen Dienstes Beschäftigten (externen Personen) in der Bundesverwaltung“ erlassen (17.07.2008). Die halbjährlichen Berichte zur Anwendung und Umsetzung der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift werden nicht veröffentlicht.<sup>84</sup>

## UNTERNEHMEN UND VERBÄNDE

Integrität und Verhaltensregeln sind auch ein Thema der Verbände und der Unternehmen. Viele Verbände haben inzwischen Leitfäden für Integrität, Compliance und ethisches Verhalten entwickelt.<sup>85</sup> Auf Unternehmensseite wurde im letzten Jahrzehnt eine Kultur des Compliance und der ethischen Unternehmensführung eingeführt und durchgesetzt, die auf die Verbandsmitgliedschaften ausstrahlt und damit die Verbände unter Druck setzt. Die gesamte Strategie kann am Gesamtverband der Versicherungswirtschaft (GDV) verdeutlicht werden. Der GDV hat 2012 einen Compliance-Leitfaden entwickelt. Darin wird die „integre[...], d.h. rechtlich korrekte[...] und an ethischen Grundsätzen orientierte[...] Verbandsarbeit“ dargelegt.<sup>86</sup> Die Öffentlichkeit bzw. das Vertrauen der Öffentlichkeit ist nach Aussagen des Verbandes für die Verbandsarbeit und die Leitlinien eine wesentliche Orientierungsmarke geworden.<sup>87</sup>

In diesem Compliance-Leitfaden werden das Verhalten der Verbandsmitarbeiter gegenüber den Medien und der Politik und damit das Lobbying reguliert. Für die Darstellung des Verbandes in den Medien ist allein die Presseabteilung zuständig. Mitarbeiter dürfen – was für das Lobbying wichtig ist – keine Geschenke annehmen oder machen; erlaubt sind nur kleine, „sozialadäquate“ Geschenke.<sup>88</sup> Generell verboten sind Geschenke an und Beraterverträge mit Amtsträgern. Es dürfen auch keine Einladungen für Unterhaltungsveranstaltungen ausgesprochen werden.

Der Verband bekennt sich in den Leitlinien zur Registrierung im Transparenz-Register des Europäischen Parlaments. Damit verbunden ist die Verpflichtung, sich an den Grundregeln des Verhaltenskodexes für Interessenvertreter in ihren Beziehungen zu den EU-Organen, ihren Mitgliedern, den Beamten und Bediensteten zu orientieren.

Durch die Leitlinien sind den Verbandsmitarbeitern ausdrücklich aktive und passive Bestechung verboten. Sponsoring ist erlaubt, solange es durch die Hauptgeschäftsführung genehmigt ist.

Die Einrichtung einer Compliance-Stelle beim GDV zeigt den Trend an, dass die Einhaltung der Regeln beobachtet wird und gegebenenfalls Hilfestellung bei Konflikten erfolgt. Der Leitfaden nennt selbst Sanktionen, die bei Verstößen gegen die aufgestellten Leitlinien greifen. Allerdings bleiben der Bericht über die Einhaltung dieser Regeln sowie mögliche Sanktionierungen verbandsintern. Konflikte und Sanktionen werden damit nicht öffentlich gemacht.

---

<sup>84</sup> Transparency International Deutschland e.V., Nationaler Integritätsbericht Deutschland, 2012, S. 43. Zum sogenannten Gesetzgebungsoutsourcing siehe bspw. Michael Klopfer, „Regierungsinitiativen ohne Ministerialverwaltung“, in: Transparency International Deutschland e.V./dbb beamtenbund und tarifunion, Dankt der Staat ab? Wo bleibt das Primat der Politik. Unabhängigkeit und demokratische Legitimität im 21. Jahrhundert, Berlin 2011, S. 47-58.

<sup>85</sup> Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V.: <http://www.gdv.de/tag/compliance/>.

<sup>86</sup> Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V.: <http://www.gdv.de/tag/compliance/>.

<sup>87</sup> So heißt es im Compliance-Leitfaden des Verbandes auf der ersten Seite. Allerdings ist die Darstellung des Anliegens des Verbandes immer mit strategischen Zielen verbunden. Ein Beispiel kann die Verleihung des Lehrpreises des GDV sein: <http://www.nachdenkseiten.de/wp-print.php?p=3002>.

<sup>88</sup> In dem Compliance-Leitfaden heißt es: Geschenke an Amtsträger sind unzulässig. Als Schwelle werden 25 Euro angegeben, und Geschenke in diesem Rahmen sind der Hauptgeschäftsführung anzuzeigen: [http://www.gdv.de/wp-content/uploads/2012/02/GDV\\_Compliance\\_Leitfaden\\_25012012nn.pdf](http://www.gdv.de/wp-content/uploads/2012/02/GDV_Compliance_Leitfaden_25012012nn.pdf).

Inzwischen gibt es bei vielen Verbänden und Unternehmen solche Leitlinien und Compliance-Mechanismen. Sie sind damit auch Teil der CSR-Strategie von Unternehmen. Sie dienen zum einen der internen Regulierung, zum anderen der Darstellung nach außen als ethischen Regeln verpflichtet handelndes Unternehmen.<sup>89</sup>

Es fehlen aber weiterhin übergreifende Strukturen, die eine Beobachtung und Sanktionierung des Lobbying jenseits der einzelnen Organisationen möglich machen. Dazu gibt es zwei Wege: eine gesetzliche Regulierung durch die Politik und Selbstregulierungsformen auf der Ebene der Vereinigungen. Erste Ansätze der Selbstregulierung des Lobbying in Deutschland gibt es bei der Deutschen Gesellschaft für Politikberatung, degepol. (siehe Box 1) Die Haltung von Unternehmen hinsichtlich des Lobbying kann auch durch das Bekenntnis zum UN Global Compact veranschaulicht werden. Im August 2014 hatten sich 270 Firmen, davon 24 der 30 DAX-Unternehmen zu den 10 Prinzipien des Compact bekannt. Das 10. Prinzip lautet: Unternehmen sollen gegen alle Arten der Korruption eintreten, einschließlich Erpressung und Bestechung.<sup>90</sup>

## IV.3. ZUGANGSMÖGLICHKEITEN UND -KANÄLE FÜR INTERESSEN

Wenn es um die Artikulationsmöglichkeiten von Interessen im politischen Raum und im politischen Prozess geht, dann hängt dies unmittelbar mit den Möglichkeiten zusammen, die Interessengruppen haben, ihre Anliegen vorzubringen. Die Unterscheidung zwischen starken und schwachen Interessen ist eine wichtige Differenzierungsmöglichkeit mit der deutlich gemacht werden kann, dass nicht alle Interessen die gleiche Chance haben, sich artikulieren zu können.<sup>91</sup> Die Unterscheidung zwischen diesen beiden Gruppen wird entlang folgender Kriterien getroffen: Wirtschafts- und Produzenteninteressen sind durchsetzungsstärker, weil sie über Organisationsfähigkeit, Ressourcen, Durchsetzungsstärke und damit mehr Verhinderungsmacht verfügen.<sup>92</sup> Dabei hängt der Einfluss von Interessen neben Ressourcen (Mitgliedsbeiträge, Organisation mit Personal, Verbindungen zum politischen System (Kontakte zu Parteien, Ministerien, Abgeordneten, Verbindungen zu Wissenschaft und Medien)) vor allem vom Grad der Einbindung in das politische System ab. Interessengruppen, die inkorporiert und mit Regulierungsaufgaben durch die Politik betraut worden sind, haben mehr Möglichkeiten, auf die Gestaltung politischer Regulierung durch Lobbying Einfluss zu nehmen.

In der Entwicklung des politischen Systems haben sich zudem charakteristische Verbindungen zwischen Interessengruppen und politischen Institutionen herausgebildet. So gab es lange eine besondere Nähe und personelle Verflechtung zwischen Bauernverband und dem Landwirtschaftsministerium.<sup>93</sup> Ähnliches war zwischen dem Arbeitsministerium und den Gewerkschaften und dem Sozialministerium und den Wohlfahrtsverbänden zu beobachten.<sup>94</sup> Das Wirtschaftsministerium verfügt nach wie vor über enge Kontakte zu den Wirtschaftsverbänden. Teilweise ist es so, dass im Wirtschaftsministerium ein liberales, den Wirtschaftsverbänden entgegenkommendes Grundverständnis gepflegt wird.<sup>95</sup>

Zugang wird auch durch Parteien gewährt, deren Gewicht im politischen Raum in demokratischen Wahlen bestimmt wird. Parteien haben im System der Interessenvertretung eine starke Stellung und zugleich eine Bündelungsfunktion. Sie allein sind für die Entwicklung von Politikkonzepten zuständig und besetzen über Wahlen

---

<sup>89</sup> Compliance-Regeln sind für die Unternehmens- und Verbandkultur wichtig. Sie reichen aber nicht aus, weil Lobbying im politischen Raum stattfindet und die Adressaten des Lobbying ebenfalls sich ebenfalls Verhaltensregeln unterwerfen müssen. Darüber hinaus bleibt das Problem der Sanktionierung und Überwachung.

<sup>90</sup> Deutsches Global Compact Netzwerk: <http://www.globalcompact.de/>. Transparency International Deutschland e.V. hat zudem bemängelt, dass die Nachhaltigkeitsberichte deutscher Unternehmen im Bereich Antikorruption nicht halten, was sie versprechen. Transparency International Deutschland e.V., Nachhaltigkeitsbereiche deutscher Großunternehmen. Untersuchung der Übereinstimmung mit den GRI-Richtlinien im Bereich Antikorruption, Berlin 2012.

<sup>91</sup> Ulrich Willems/Thomas von Winter, Die politische Repräsentation schwacher Interessen: Anmerkungen zum Stand und zu den Perspektiven der Forschung, in: Dies., Politische Repräsentation schwacher Interessen, Opladen 2000, S. 9-36.

<sup>92</sup> Claus Offe, Politische Herrschaft und Klassenstrukturen. Zur Analyse spätkapitalistischer Gesellschaftssysteme, in: Gisela Kress/Dieter Senghaas (Hg.), Politikwissenschaft. Eine Einführung in ihre Probleme, Frankfurt 1969, S. 135-165. Thomas von Winter, „Schwache Interessen“. Zum kollektiven Handeln randständiger Gruppen, in: Leviathan 1997, Heft 3, S. 593-566.

<sup>93</sup> Klaus von Beyme spricht von „Verbandsherzogtümern“. Siehe: Klaus von Beyme, Geschichte der politischen Theorie in Deutschland, Wiesbaden 2009, S. 396.

<sup>94</sup> Die Beziehungen haben sich in den letzten Jahren verändert. Dazu: Christian Neusser, Pluralisierte Partnerschaften. Über den Wandel der Parteien-Gewerkschafts-Beziehungen, Berlin 2013.

<sup>95</sup> Achim Lang, Die Evolution sektoraler Wirtschaftsverbände. Informations- und Kommunikationsverbände in Deutschland, Großbritannien und Spanien, Wiesbaden, S. 222.

politische Ämter. Daher sind sie auch Adressaten von Interessengruppen. Dies zeigt sich immer wieder bei den Koalitionsverhandlungen auf Bundesebene, weil im Koalitionsvertrag das politische Programm der Legislaturperiode festgelegt wird. Politische Programme werden von Parteien entworfen und oft in Gesetze umgesetzt. Der Ausgleich der Interessen wird partiell auch durch spezielle Verbandsklagerechte als auch andere Instrumente, wie beispielsweise der Stiftung Warentest, als Gegenpol zu nicht-öffentlichen Interessen, gewährt.<sup>96</sup> Verbandsklagerechte erfassen bisher den Verbraucherschutz sowie den Naturschutz, da diese Schutzgüter keine ausreichende Gegenwehr entwickeln und nicht auf andere Weise wirksam geschützt werden konnten. Für andere zivilgesellschaftliche Organisationen ist die Verbandsklage noch kein Instrument. Der politische Prozess ist somit zwar formal für alle gleich offen, doch die reale Ausgestaltung zeigt neben den ungleichen Ressourcen und Einflussmöglichkeiten auch eine deutliche Bevorzugung bestimmter Gruppen.

## EXPERTENGRUPPEN

Die Politik benötigt Expertise, die zum großen Teil selbst gewonnen wird (Ministerien, nachgeordnete wissenschaftliche Behörden, Enquete-Kommissionen, Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestags, Ressortforschungseinrichtungen). Externer Sachverstand ist jedoch ebenfalls wichtig. So hat der Bundesrechnungshof 2007 die positiven Aspekte externer Mitwirkung bei neuen und komplexen Themengebieten genannt, auch wenn er vor allem auf die häufig unsachgerechte Kontrolle und Nutzung von Beratern durch die Verwaltung hinwies. Sachverstand wird unter anderem über Expertengruppen bereitgestellt. Eine Übersicht der Beratungsgremien der Bundesregierung und des Bundestags wird von der Bundesregierung erstellt.<sup>97</sup> Diese Expertengruppen erfüllen unterschiedliche Zwecke (z.B. Entscheidungsgremium, periodisches wissenschaftliches Beratungsgremium, Konsensbildungsgremium).

Die Bestellung und Besetzung dieser Expertengruppen erfolgt in der Regel intransparent durch die Ministerien.<sup>98</sup> Das ist ein Defizit, denn die Expertengruppen leisten Politikberatung und jede Form der Beratung ist nach Ulrich Battis auch ein Mitentscheiden.<sup>99</sup> Unklar und in vielen Fällen umstritten ist die Beziehung der Experten zu Interessengruppen und Unternehmen.

Vielfach sind es Wissenschaftler, die in solchen Expertengruppen einen Sitz haben. Einige dieser Wissenschaftler haben auch Beziehungen zu Interessengruppen, weil sie dort in Beiräten sitzen oder Forschungsaufträge für Unternehmen oder Verbände übernommen haben. Im Einzelnen ist dies nur durch eine genaue Untersuchung der Expertengruppen und der Beziehungen der Experten zu Interessengruppen nachzuweisen.

Defizite an Transparenz gibt es auch bei der Arbeit der Expertengruppen. Nicht alle Gutachten und Beratungsunterlagen werden veröffentlicht und sind bezüglich des Zustandekommens überprüfbar. In der Regel sind die Beratungsprozesse und die Ergebnisse ebenfalls nicht öffentlich.

Es mangelt damit an öffentlich zugänglichen Informationen zu Gremienbesetzungen und zu Informationen, die Interessenkonflikte der jeweiligen Mitglieder ausschließen können. Damit einher gehen Fragen zur jeweiligen Rechtsgrundlage für die Einrichtung und den Vorgaben hinsichtlich der Ausgewogenheit der Besetzung des Gremiums sowie zu den Regeln zum Zustandekommen von Empfehlungen.

---

<sup>96</sup> Zur Verbandsklage siehe die Dokumentation der Tagung „Verbraucherschutz: Recht harmlos? Verbandsklage auf dem Prüfstand“ der Verbraucherzentrale Bundesverband vom 8. Mai 2006 in Berlin: [http://www.vzbv.de/mediapics/verbandsklage\\_gesamtdokumentation\\_reden\\_05\\_2006.pdf](http://www.vzbv.de/mediapics/verbandsklage_gesamtdokumentation_reden_05_2006.pdf).

<sup>97</sup> Siehe bspw. Fünfter Gremienbericht der Bundesregierung zum Bundesgremiengesetz, 16.12.2010, <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/17/043/1704308.pdf>.

<sup>98</sup> In der Regel erfolgt die Berufung für einen Beirat durch das Ministerium auf Vorschlag des Beirates. In dieser Form ist die Besetzung in der Satzung für den Wissenschaftlichen Beirat für das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie geregelt. Siehe: <http://www.bmwi.de/DE/Ministerium/beiraete,did=10130.html>.

<sup>99</sup> Ulrich Battis, Verfahrensrechtliche Lösungen beim Gesetzesoutsourcing, in: Michael Klöpfer (Hg.), Gesetzgebungsoutsourcing. Gesetzgebung durch Rechtsanwälte?, Baden-Baden 2011, S. 126.



### BOX 3: DIE AUTOINDUSTRIE UND DIE REGELUNG DER PKW-ENERGIEVERBRAUCHSKENNZEICHNUNGSVERORDNUNG

Ab dem 1. Dezember 2011 müssen alle in Deutschland zum Verkauf angebotenen Autos mit dem neuen Energieeffizienzlabel gekennzeichnet werden. Es löst das bislang für Pkw vorgeschriebene europäische Label ab und enthält als wesentliche Neuerung eine Farbskala, wie sie bereits von Kühlschränken und Waschmaschinen bekannt ist. Pkw werden in die Effizienzklassen A+ bis G eingeteilt. Als Grundlage für die Berechnung der Effizienzklassen dienen sowohl der CO<sub>2</sub>-Ausstoß als auch das Gewicht des jeweiligen Fahrzeugs. Die Ausgestaltung des Labels wird in der Pkw-Energieverbrauchskennzeichnungsverordnung (Pkw-EnVKV) festgeschrieben.

Diese Rechtsverordnung, die die Grundlage bildet für das Energieeffizienzlabel, das bei jedem zum Verkauf stehenden neuen Pkw zu finden ist, wurde zum großen Teil vom Verband der Automobilindustrie (VDA) entworfen. Dies behauptet die Deutsche Umwelthilfe (DUH).<sup>1</sup> Die DUH, eine Verbraucherschutz- und Umweltorganisation, hat im Jahr 2010 Akteneinsicht nach dem Umweltinformationsgesetz gefordert. Dem vorausgegangen war am 3. Mai 2010 die gemeinsame Novelle des Bundesministeriums für Wirtschaft (BMWi) und des Bundesministeriums für Umweltschutz (BMU) zur Pkw-EnVKV. Die Ministerien verweigerten die Einsicht in die Akten. Erst eine Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs im Juni 2013 erbrachte die Offenlegung der Akten.<sup>2</sup>

Diese liegen nun vor, und die DUH kommt vor diesem Hintergrund zu folgender Bewertung: „Die deutsche Automobilindustrie hat ausweislich der Akten nicht nur Einfluss auf die Ausgestaltung der Rechtsverordnung genommen. Sie hat diese auch ganz wesentlich initiiert (um eine drohende schärfere EU-Richtlinie abzuwenden) und in ihrem Sinne verfasst.“<sup>3</sup>

Bereits im Jahr 2011, kurz nach Inkrafttreten der Verordnung hat es Kritik an dem Energielabel für Pkws gegeben. Der Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) kritisierte, dass das Gewicht eines Fahrzeugs die Einstufung in die Effizienzklassen mit beeinflusst. So sei es möglich, dass durch mehr Gewicht eine bessere Effizienzklasse erreicht werden kann. Der BUND schlug damals vor, sich nur am Verbrauch und am CO<sub>2</sub>-Ausstoß zu orientieren. Wird das Fahrzeuggewicht, wie in der Verordnung vorgeschrieben, mit einbezogen, dann können plötzlich schwerere Fahrzeuge effizienter als kleine sein. Dies sei eine klare Bevorzugung von Geländewagen (SUVs) und schweren Fahrzeugen wie sie besonders die deutschen Hersteller produzieren. Der BUND und andere Umweltorganisationen forderten deshalb bereits 2011 eine Revision der Pkw-Energiekennzeichnungsverordnung.

Am 19. Februar 2010 schrieb Matthias Wissmann, der Präsident des VDA, einen Brief an Rainer Bomba, Staatssekretär im Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung. Im Anhang des Briefes findet sich eine weitgehend ausgearbeitete Position der deutschen Automobilindustrie zur Energiekennzeichnung. Dieses 7-seitige Positionspapier ist nun durch Akteneinsicht zugänglich.<sup>4</sup> In dem Brief an den Staatssekretär Bomba regt Wissmann „verständliche Farbplaketten“ an und versichert, dass es bereits eine Einigung mit dem BMWi über „einen konkreten Vorschlag“ gebe und es nur noch darauf ankomme, das BMU für diesen Vorschlag zu gewinnen. Der gemeinsame Vorschlag des Automobilverbandes und des BMWi findet sich in der Anlage des Briefs („Pkw-Energieverbrauchskennzeichnung – Position der deutsche Automobilindustrie, Januar 2010“). Zudem könne eine solche Kennzeichnung als „Vorbild und Benchmark für Europa“ dienen. Rasches Handeln sei geboten, weil sich das Zeitfenster schließen würde, „wenn die EU-Kommission offiziell mit Arbeiten für eine europaweite Lösung“ beginnen würde; eine drohende schärfere EU-Regelung sei abzuwenden.

#### Quellen:

1 Deutsche Umwelthilfe: [http://www.duh.de/pressemitteilung.html?&tx\\_ttnews\[tt\\_news\]=3175](http://www.duh.de/pressemitteilung.html?&tx_ttnews[tt_news]=3175).

2 Deutsche Umwelthilfe: [http://www.duh.de/pressemitteilung.html?&tx\\_ttnews\[tt\\_news\]=3157](http://www.duh.de/pressemitteilung.html?&tx_ttnews[tt_news]=3157); siehe auch den Bericht im Tagesspiegel vom 6.8.2013: <http://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/autolobby-eu-gericht-erlaubt-blick-hinter-die-kulissen/8603784.html>.

3 Deutsche Umwelthilfe: [http://duh.de/pressemitteilung.html?&tx\\_ttnews\[tt\\_news\]=3202](http://duh.de/pressemitteilung.html?&tx_ttnews[tt_news]=3202).

4 Deutsche Umwelthilfe: [www.duh.de/uploads/media/DUH\\_BMWi\\_Akteneinsicht1.pdf](http://www.duh.de/uploads/media/DUH_BMWi_Akteneinsicht1.pdf).

In dem Positionspapier wird der Vorschlag gemacht, Segmente zu bilden, damit Kleinwagen nicht automatisch bevorteilt würden. Für den Kunden solle das Ziel sein, das sparsamste Auto im jeweiligen Segment zu identifizieren. Denn, „dass ein großes Auto mehr verbraucht als ein kleines, ist für jeden klar, auch für den, der sich ein großes Fahrzeug kaufen will.“ Es sollen Effizienzklassen gebildet werden, in die das Gewicht des Fahrzeugs als wesentliche Größe mit eingeht.

Der Brief und der Anhang deuten darauf hin, dass die Verordnung zu Energieeffizienz von Pkws im Wesentlichen von der deutschen Automobilindustrie beeinflusst wurde. So jedenfalls interpretiert die DUH den Vorgang vor dem Hintergrund der veröffentlichten Dokumente. Jürgen Resch, der Geschäftsführer der DUH, beklagte, dass „die Autolobby nicht nur für das BMWi die Grundzüge der Rechtsverordnung verfasst hat, sondern auch noch die Ressortabstimmung zwischen den Ministerien selbst betrieb“.<sup>5</sup> Mit den veröffentlichten Akten ist auch belegt, dass die Verbände und die Unternehmen an der Gesetzgebung bereits vor Veröffentlichung eines ressortabgestimmten Entwurfs beteiligt waren. Dies widerspricht klar den Bestimmungen der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Ministerien (GGO).

Weitere Unterlagen belegen, dass am 20. April 2010 Ulrich Hackenberg, Daimler-Vorstand, und Thomas Weber, VW-Vorstand, einen Brief an Bundesumweltminister Röttgen (CDU) schrieben. Darin formulierten die beiden Vorstände den Wunsch, die Verordnung so zu ändern, damit auch die Fahrzeuge von Daimler und VW in die Effizienzklasse A+ fallen.

Ein wesentlicher Aspekt der gesamten Angelegenheit war auch die systematische Weigerung, der DUH Akteneinsicht zu gewähren, auch nachdem bereits der EuGH im Sinne der DUH im Sommer 2013 entschieden hatte. Erst nach der Bundestagswahl 2013 wurden die Akten bereitgestellt. Offensichtlich wollte die Bundesregierung diese nicht vor der Wahl der Öffentlichkeit zur Verfügung stellen, weil mit ihnen klar wird, dass nicht das Ministerium den Entwurf bzw. die Grundzüge erarbeitet hat, sondern der Verband der Automobilindustrie.

Vor diesem Hintergrund sind auch die Spenden aus der Automobilindustrie an die Parteien von entscheidender Bedeutung. Dabei kann die Bereitstellung von Fahrdiensten bei Parteitag und Veranstaltungen von Parteien als Parteisponsoring gewertet werden, das noch immer unreguliert ist.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Deutsche Umwelthilfe: Pressemitteilung der DUH vom 28. Oktober 2013; [http://duh.de/pressemitteilung.html?&tx\\_ttnews\[tt\\_news\]=3202](http://duh.de/pressemitteilung.html?&tx_ttnews[tt_news]=3202).

<sup>6</sup> siehe Anhang A1 und <http://www.bundestag.de/bundestag/parteienfinanzierung/fundstellen50000/2012/index.html>.

## BOX 4: LOBBYING UND DER GRAUE FINANZMARKT

In Deutschland gibt es die Möglichkeit, eine Geldanlage auf dem sogenannten „grauen Kapitalmarkt“ zu tätigen. Dieser steht zwischen dem „weißen Kapitalmarkt“, bei dem es um von der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (Bafin) genehmigte und überwachte Finanzprodukte geht, und dem „schwarzen Kapitalmarkt“, auf dem eindeutig illegale Produkte vertrieben werden. Die Angebote des „grauen Kapitalmarkts“ sind mannigfaltig: Sie reichen vom Ankauf vorzeitig gekündigter Lebensversicherungen über die Ausgabe von Genussscheinen bis hin zum Vertrieb von Fonds (etwa geschlossene Immobilienfonds; Schiffs- und Filmfonds). Den Produkten gemeinsam sind hohe Renditeversprechen, die nicht selten daran scheitern, dass es sich um Schneeballsysteme handelt. Die den Anlegern durch unseriöse Anbieter entstehenden Schäden gehen nach Angaben des Deutschen Anlegerschutzbundes (DASB) jährlich in die Milliarden Euro.<sup>1</sup>

Im Jahr 2003 wurde durch die Verabschiedung des „Gesetzes zur Modernisierung des Investmentwesens und zur Besteuerung von Investmentvermögen“ (Investmentmodernisierungsgesetz) erstmals die Einführung von Sondervermögen mit zusätzlichen Risiken – sogenannten Hedgefonds – beschlossen. Die Zulassung und Regulierung sollte ebenfalls durch das Gesetz geregelt werden.<sup>2</sup> In den Vorbemerkungen zum Gesetz heißt es:

*Den Interessen des Anlegers dient u. a. auch die Einführung eines „Sondervermögens mit zusätzlichen Risiken“, bei dem es sich um die so genannten Hedgefonds handelt, da der Anleger über dieses neue, regulierte und von der Bundesanstalt beaufsichtigte Produkt Anteile an Hedgefonds seinem Portfolio beimischen kann. In Fachkreisen wird diese Absicht des Gesetzgebers begrüßt, weil damit neben der Verbesserung der Wettbewerbssituation auf dem Finanzplatz Frankfurt im Bereich alternativer Finanzprodukte gleichzeitig dem Anlegerschutz gedient ist. Andererseits trägt die im Entwurf vorgesehene gesetzliche Ausgestaltung der Absicht Rechnung, lediglich Hedgefonds unter bestimmten Voraussetzungen aus dem Grauen Kapitalmarkt herauszulösen und in den Anwendungsbereich des Investmentgesetzes und des Investmentsteuergesetzes – mit einer steuerlichen Gleichbehandlung mit herkömmlichen Sondervermögen – zu nehmen. Weitere alternative Anlageformen wie Private Equity und Venture Capital werden nicht reguliert, für diese müssen andere Lösungen gesucht werden. (S. 66)*

Allerdings wird gleichzeitig betont:

*Dennoch ist wegen des nicht zu verkennenden Risikos einer Anlage in Anteilen an Hedgefonds ein ausdrücklicher Warnhinweis vorgeschrieben, der dem potentiellen privaten Anleger deutlich macht, dass er bis zu 100 Prozent seines eingesetzten Vermögens verlieren kann. Mit der gesetzlichen Regelung steht sich der Verbraucher besser, da er nun in Hedgefonds beaufsichtigter Anbieter investieren kann und nicht mehr auf unbeaufsichtigte Produkte wie Hedgefonds-Zertifikate zurückgreifen muss, die hinsichtlich der Transparenz, der Informationen über die Anlagestrategien und der materiellen Aufsicht aus Anlegerschutz Gesichtspunkten unterlegen sind. (S. 68)*

Nach Ansicht von Wolfgang Hetzer, ist es seitens der rot-grünen Regierung aber zu keiner seriösen Folgeabschätzung gekommen, „obwohl die Steigerung der Attraktivität des Finanzplatzes Deutschland mit noch größeren Gefahren für den Anlegerschutz, die Betrugsicherheit und den durch die Geldwäschebekämpfungsvorschriften intendierten Rechtsgüterschutz verbunden war.“<sup>3</sup>

Problematisch ist in diesem Zusammenhang, dass eine Mitarbeiterin des Bundesverbandes Investment und Asset Management e.V. (BVI) in das Bundesministerium der Finanzen (BMF) entsandt worden war und an dem Gesetz mitwirkte. Im Jahr 2009 erteilte der Deutsche Rat für Public Relations eine öffentliche Rüge gegen BVI und BMF. Die Urteilsbegründung war folgende:

### Quellen:

- 1 Handelsblatt.com, Welchen Schaden Betrüger anrichten, <http://www.handelsblatt.com/finanzen/boerse-maerkte/anlagestrategie/grauer-kapitalmarkt-welchen-schaden-betrueger-anrichten/3525674.html>.
- 2 BT-Drucksache 15/1553 Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Investmentwesens und zur Besteuerung von Investmentvermögen (Investmentmodernisierungsgesetz), <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/15/015/1501553.pdf>.
- 3 Wolfgang Hetzer, Finanzmafia. Wieso Banker und Banditen ohne Strafe davonkommen, 2. Aufl., Frankfurt 2011, S. 93. Hetzer ist Experte für organisierte Kriminalität und internationale Geldwäsche und war u.a. als Abteilungsleiter im Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) für die Aufklärung von Korruption zuständig.

*Der Rat sieht es als erwiesen an, dass die entsprechende Mitarbeiterin bei der Mitarbeit an einem Gesetz, das ihren Verband unmittelbar betraf, nicht nur fachliche Expertise zur Bewertung von Regelungen zugeliefert hat. Diesen Sachverhalt hat der BVI eingeräumt. Das Ministerium schließt lediglich eine Mitwirkung an „sensiblen Fragen der Hedgefonds“ aus, die der BVI laut eigener Aussage auch gar nicht vertritt.*

*Der Rat betrachtet die Aussagen des BVI, es sei zu keiner Verletzung des Transparenzgebotes gekommen, als lebensfern. Angesichts der geschilderten Sachlage erscheint die Behauptung bestenfalls als naiv. Zudem haben es beide Beteiligte versäumt, die Mitarbeiterin vor Konflikten durch konkurrierende Interessen zu schützen.*

*Diese konkurrierenden Interessen wurden zudem nicht transparent gemacht: Bei Vorlage des ersten internen Gesetzentwurfs war nicht mehr nachvollziehbar, ob BMF-interne oder entsandte Mitarbeiter die entsprechenden Passagen erstellt hatten, ob also bereits ein von Interessen geleiteter Text vorlag. Damit wurde auch das sich anschließende Anhörungsverfahren im Gesetzgebungsprozess für die Beteiligten intransparent beeinflusst.*

*Das BMF hätte als disziplinarisch zuständige Behörde die Mitarbeit der entsandten Mitarbeiterin an einem den BVI betreffenden Gesetzentwurf unterbinden müssen. Nach der Richtlinie des Bundesinnenministeriums wäre eine solche Mitarbeit heute nicht mehr zulässig. Sie untersagte sich aber bereits damals aus den einschlägigen Transparenzgebotes der geltenden Kodizes. Daher rügt der Rat das Verhalten des BMF einhellig.*

*Die Mitarbeiterin wurde zudem vom BVI abgeordnet, ohne dass eine schriftliche Vereinbarung zwischen dem Verband und dem Ministerium getroffen wurde oder Verhaltensrichtlinien für Mitarbeiter in der Entsendesituation existierten. Der BVI hat sich zudem bis heute nicht mit den aus einer Entsendung erwachsenden Interessenkonflikten auseinandergesetzt. Eine gezielte nachträgliche Befragung der Mitarbeiterin fand ebenso wenig statt.*

*Die Einschätzung des BVI, man habe keine Verfehlungen begangen, sondern nur Fehler in der anschließenden Kommunikation gemacht, um schließlich zum Opfer eines unseriösen Journalismus zu werden, teilt der Rat nicht. Der BVI hat im vorliegenden Fall zwar weder Initiative ergriffen, noch die Aufsicht geführt, aber offenkundig auch keine abweichenden Regelungen getroffen. Vielmehr war man stolz auf das Angebot zur Mitarbeit am Gesetz und hat die Gelegenheit dazu ergriffen. Dieses Verhalten ist aus Sicht der Mehrheit des Rates ebenfalls zu rügen.<sup>4</sup>*

<sup>4</sup> Beschwerdekammer II – Akte Leihbeamte: BVI+BMF, 02/2009, <http://drpr-online.de/02-2009-beschwerdekammer-ii-akte-leihbeamte-bvi-bmf/>.

## ANHANG 1

### SPENDEN DER AUTOMOBILINDUSTRIE UND NAHESTEHENDER PERSONEN AN DIE PARTEIEN IM ZEITRAUM 2012-2014

PARTEI	SPENDE IN EURO	SPENDER	EINGANG/DRUCKSACHE
CDU	150.000	DAIMLER AG / 70546 STUTTGART	16.05.2012 / DRS. 17/9893
SPD	150.000,00	DAIMLER AG / 70546 STUTTGART	18.05.2012 / DRS. 17/9893
CDU	57.048,34	BAYERISCHE MOTOREN WERKE AG PETUELRING 130 / 80788 MÜNCHEN	07.03.2012 / DRS. 17/9021
FDP	59.024,04	BAYERISCHE MOTOREN WERKE AG PETUELRING 130 / 80788 MÜNCHEN	05.03.2012 / DRS. 17/9021
CSU	141.500,44	BAYERISCHE MOTOREN WERKE AG PETUELRING 130 / 80788 MÜNCHEN	05.03.2012 / DRS. 17/9021
SPD	109.472,88	BAYERISCHE MOTOREN WERKE AG PETUELRING 130 / 80788 MÜNCHEN	05.03.2012 / DRS. 17/9021
FDP	70.000	FRAU SUSANNE KLATTEN, GÜNTHER QUANDT-HAUS SEEDAMMWEG 55 61352 BAD HOMBURG	23.10.2013 / DRS. 18/42
FDP	70.000	FRAU JOHANNA QUANDT, GÜNTHER QUANDT-HAUS SEEDAMMWEG 55 61352 BAD HOMBURG	23.10.2013 / DRS. 18/42
FDP	70.000	HERR STEFAN QUANDT, GÜNTHER QUANDT-HAUS SEEDAMMWEG 55 61352 BAD HOMBURG	23.10.2013 / DRS. 18/42
CDU	230.000	FRAU SUSANNE KLATTEN SEEDAMMWEG 55 61352 BAD HOMBURG	10.10.2013 / DRS. 17/14829

PARTEI	SPENDE IN EURO	SPENDER	EINGANG/DRUCKSACHE
CDU	230.000	FRAU JOHANNA QUANDT SEEDAMMWEG 55 61352 BAD HOMBURG	10.10.2013 / DRS. 17/14829
CDU	230.000	HERR STEFAN QUANDT SEEDAMMWEG 55 61352 BAD HOMBURG	10.10.2013 / DRS. 17/14829
CDU	100.000	DAIMLER AG / 70546 STUTTGART	30.04.2013 / DRS. 17/13669
SPD	100.000	DAIMLER AG / 70546 STUTTGART	26.04.2013 / DRS. 17/13669
CSU	143.817,65	BAYERISCHE MOTOREN WERKE AG PETUELRING 130 / 80809 MÜNCHEN	05.03.2013 / DRS. 17/13010
SPD	107.376,06	BAYERISCHE MOTOREN WERKE AG PETUELRING 130 / 80809 MÜNCHEN	04.03.2013 / DRS. 17/13010
FDP	69.081,24	BAYERISCHE MOTOREN WERKE AG PETUELRING 130 / 80809 MÜNCHEN	19.02.2013 / DRS. 17/13010
CSU	143.371,27	BAYERISCHE MOTOREN WERKE AG PETUELRING 130 / 80809 MÜNCHEN	26.02.2014 / DRS. 18/1406
CDU	100.000	DAIMLER AG / 70546 STUTTGART	23.04.2014 / DRS. 18/1406
SPD	100.000	DAIMLER AG / 70546 STUTTGART	24.04.2014 / DRS. 18/1406

## ANHANG 2

### ERGEBNISSE DER QUANTITATIVEN BEWERTUNG

## LOBBYING IN DEUTSCHLAND:

Projekt: „Lifting the Lid on Lobbying: Taking Secrecy out of Politics in Europe“

Wie gut ist Deutschland gegen unfaires und undurchsichtiges Lobbying geschützt?

Wie stark sind die Mechanismen zur Sicherung von Transparenz, Integrität und gleichberechtigtem Zugang zu öffentlichen Entscheidungsträgern?

## GESAMTBEWERTUNG DEUTSCHLAND: 23 %

Im Rahmen des Projekts wurde eine quantitative Untersuchung durchgeführt, der ein Katalog mit 65 Fragen zu den auf der nächsten Seite genannten Kategorien zugrunde liegt. Eine 3-Punkte-Skala („0“, „1“, „2“) wurde zur Bewertung herangezogen. In einer begrenzten Anzahl von Fällen, in denen keine logische Zwischenposition vorhanden ist, konnte nur ein Minimalwert von „0“ oder ein Maximalwert von „2“ gewählt werden. Der Punktwert „0“ zeigt dabei eine eher negative Bewertung an, der Punktwert „2“ steht für eine sehr positive Bewertung. Die Ergebnisse sind in Prozentzahlen auf der nächsten Seite abgebildet. Die einzelnen Fragen und ihre Bewertung können hier eingesehen werden: [http://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/Politik/Lobbying\\_in\\_Deutschland\\_Fragebogen.pdf](http://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/Politik/Lobbying_in_Deutschland_Fragebogen.pdf).

## TRANSPARENZ

UNTERKATEGORIE	WERT
INFORMATIONSFREIHEIT	50%
REGISTRIERUNG UND OFFENLEGUNGSPFLICHTEN VON LOBBYISTEN	0%
ÜBERWACHUNG VON REGISTERN UND SANKTIONEN	0%
LEGISLATIVE FUßSPUR	0%
<b>GESAMT</b>	<b>13%</b>

## INTEGRITÄT

UNTERKATEGORIE	WERT
RESTRIKTIONEN ZU EHEMALIGEN UND ZUKÜNFTIGEN ARBEITSVERHÄLTNISSSEN	17%
VERHALTENSKODEX FÜR BESCHÄFTIGTE DES ÖFFENTLICHEN SEKTORS	42%
VERHALTENSKODEX FÜR LOBBYISTEN	0%
ETHIKKODIZES ZUR SELBSTREGULIERUNG	42%
<b>GESAMT</b>	<b>25%</b>

## GLEICHBERECHTIGTER ZUGANG

UNTERKATEGORIE	WERT
KONSULTATION UND ÖFFENTLICHE TEILNAHME AN EINTSCHEIDUNGSPROZESSEN	50%
ZUSAMMENSETZUNG VON BERATUNGS-/EXPERTENGRUPPEN	10%
<b>GESAMT</b>	<b>30%</b>



**Die Koalition gegen Korruption.**

Transparency International Deutschland e.V.  
Geschäftsstelle  
Alte Schönhauser Straße 44  
10119 Berlin

Telefon: 030 - 54 98 98 - 0  
Telefax: 030 - 54 98 98 - 22

[office@transparency.de](mailto:office@transparency.de)  
[www.transparency.de](http://www.transparency.de)