

## Lobbyismus und Demokratie

## Die Politikflüsterer

Von Thomas Leif

**Sie regieren mit, lautlos, aber hocheffektiv: Lobbyisten der Energie-, Pharma- oder der Zigarettenindustrie schreiben an Gesetzen mit und setzen Abgeordnete unter Druck. Der massive Einfluss der Lobbys gefährdet die Integrität der Politik – und damit auch die Demokratie.**

Der Wirtschaftsminister schätzt sie, der Finanzminister baut auf sie und auch andere Minister bevorzugen mittlerweile die Gesetzesentwürfe von Berliner Großkanzleien. Anfang August 2009 präsentierte Karl-Theodor zu Guttenberg das „Gesetz zur Ergänzung des Kreditwesengesetzes“. Das Copyright liegt bei der beauftragten britischen Großkanzlei Linklaters, nicht – wie im parlamentarischen Prozess vorgesehen – beim Parlament oder den Ministerien. Zuvor hatte

das Finanzministerium das wichtige Gesetz zur Enteignung der Hypo Real Estate von der Kanzlei Freshfield schreiben lassen. Diese Praxis ist mittlerweile nicht mehr die Ausnahme, sondern Routine; eine Kette weiterer Beispiele hat jedoch nicht einmal die Kritik der Hinterbänkler und Außenseiter im Bundestag auf den Plan gerufen.

Diese eigentümliche Mischung aus Ignoranz, kühler Berechnung und Chuzpe war es wohl, die bereits im Januar 2008 den Schriftsteller Günter Grass zu einer Fundamentalkritik der parlamentarischen Gewohnheiten veranlasste. Die SPD-Fraktion hatte den Literatur-Nobelpreisträger zu ihrer Klausur eingeladen. Sein Gastvortrag zum 80. Geburtstag sollte ein spätes Geschenk der Sozialdemokraten an den großen Schriftsteller werden. Aber aus dem erwarteten Festvortrag wurde für viele Abgeordnete eine dröhnende Lektion.

#### **Professionelles Schattenmanagement**

Grass forderte ein „Hausverbot für Lobbyisten“ im Deutschen Bundestag. „Mit einem großen Besen“ sollten diese Interessenvertreter aus allen Parlamenten gefegt werden. Lobbyismus sei eine Gefahr für die Demokratie. Seinen Appell nach einem „großen Kehraus“ verband er mit der Aufforderung an die Abgeordneten zu mutigen Entscheidungen. „Ihr seid die gewählten Parlamentarier“, rief er in die Runde und irritierte damit die Abgeordneten, die im Alltag längst auf enge Tuchfühlung zu Lobbyist(inn)en gegangen

sind. An die fürsorgliche Belagerung der hoch bezahlten „Einflüsterer“ haben sie sich bereits gut gewöhnt. Aber nicht nur die Normalität des Lobbydrucks ist eine Besonderheit des parlamentarischen Systems in Deutschland. Nicht wenige Politiker, Ministerinnen und Spitzenbeamte fühlen sich durch die Aufmerksamkeit der Lobbyist(inn)en in ihrer Rolle aufgewertet. Ihre oft empfundene Einflusslosigkeit im parlamentarischen Maschinenraum wird durch den engen Austausch mit Lobbyist(inn)en etwas gedämpft. Lobbying-Betreibende sind heute oft die Partner der Parlamentarier(innen) und regieren in Berlin lautlos, aber effizient mit.

Kein Wunder, dass die harschen Angriffe des Schriftstellers von einem großen Teil der Fraktion ablehnend und distanziert aufgenommen wurden. Grass hatte gezielt ein Tabu gebrochen. Denn über das professionelle Schattenmanagement der Politik – das Lobbynetze rund um das Berliner Regierungsviertel – schweigt man lieber. Nachdem 2008 einige Fälle verdeckter Nebeneinkünfte von Abgeordneten öffentlich gemacht worden waren, forderte der damalige SPD-Vorsitzende Franz Müntefering diesbezüglich mehr Transparenz. Die Grünen verlangten sogar das Anrechnen der Nebeneinkünfte auf die Diäten. Diese zaghaften Versuche, den Einfluss der Lobbyist(inn)en sanft einzuhegen, haben bislang nicht mehr als vorsichtige Absichtserklärungen produziert. Lobbyisten, Beraterinnen, Abgeordnete, Ministerialbürokratie und zahlreiche Medienvertreterinnen sitzen in einem Boot. Neu ist, dass man die engen Kooperationsbezie-

hungen intensiv pflegt und offensiv nutzt – ohne Rücksicht auf die zunehmende Kritik, etwa von Richter(inne)n des Bundesverfassungsgerichts.

### **Parlamentsfolklore und politischer Alltag**

Deutschland lebt mit einer Lebenslüge. Mit der Lüge, dass unsere Gesetze im Wesentlichen von den dafür gewählten und vom Volk legitimierten Abgeordneten entworfen, beraten und bestimmt werden. Tatsächlich schwindet der parlamentarische Einfluss auf die Gesetzgebung seit Jahren. Immer häufiger segnen die Fraktionen im Deutschen Bundestag das ab, was über die starken Lobbyorganisationen rund um den Reichstag erdacht, erwünscht und über viele Kanäle frühzeitig in den parlamentarischen Prozess eingebracht wurde. Was viele Abgeordnete hinter vorgehaltener Hand zugeben, verdrängt die politische Klasse, ignoriert die Wissenschaft, übersieht die Medienszene und verschweigt die zunehmend mächtige Lobby. „Unsere Arbeit ist prinzipiell nicht

öffentlichkeitsfähig“, bekennt ein führender Lobbyist des Chemie-Riesen Altana. In den deutschen Sozialkunde- und Politiklehrbüchern wird in der Regel Parlamentsfolklore vermittelt. Kaum ein Wort über die geschickte Platzierung wichtiger Lobbyist(inn)en in den Ministerien, die der Bundesrechnungshof in einer bahnbrechenden Studie analysiert und scharf kritisiert hat. (1) Doch auch der Bundesrechnungshof hat nur ein Einflussfeld der Lobbyist(inn)en in den Ministerien untersucht. Kaum ein Wort über den systematischen Wechsel von führenden Politikern, Diplomatinen und Spitzenbeamten ins Lager der Lobbying Betreibenden. Und auch kaum ein Wort darüber, welche Gesetzesvorlagen aus der Feder einflussreicher Lobbyist(inn)en und auf die heimliche Gesetzgebung spezialisierter Anwaltskanzleien stammen.

Das Lobbysystem läuft wie geschmiert und dient vielen Politiker(inne)n auch als bequemes Frühwarnsystem zur Auslotung des möglichen politischen Widerstands bei den avisierten Gesetzesvorhaben. Die

meisten Akteure in Berlin haben sich schon daran gewöhnt, dass sich die Energielobby „ihre Abgeordneten hält“ und Wettbewerb verspricht, aber Marktmacht meint. Fast das gesamte Spitzenpersonal im Wirtschaftsministerium der letzten Legislaturperiode – von Ministern bis Staatssekretärinnen – hat das Lager gewechselt und ist der Energielobby beigetreten.

Niemand ist irritiert, wenn die Zigarettenindustrie für CDU und SPD die Entscheidungsvorlagen schreibt und definiert, wie – aus der Sicht der Tabakindustrie – ein sinnvoller Nichtraucherschutz aussehen soll. Wen empört noch der unverfrorene Auftritt der Medizinlobby, die jede Reform im Milliardenmarkt Gesundheit blockieren will und aller Voraussicht am Ende bei diesem Vorhaben der Lastenverschiebung auf die Versicherten auch erfolgreich sein wird. Die rund 1.900 in Berlin beim Bundestag eingetragenen Lobbyist(inn)en mit insgesamt 4.500 Ausweisen, die ihnen den freien Zugang im Bundestag ermöglichen, haben sich in den vergangenen Jahren weiter professionalisiert und radikalisiert.



– So manche(r) Abgeordnete(r) kompensiert seine schwachen Einfluss im parlamentarischen Maschinenraum über den engen Austausch mit der Lobby.

„Niemand ist irritiert, wenn die Zigarettenindustrie für die CDU und SPD die Entscheidungsvorlagen schreibt und definiert, wie ein sinnvoller Nichtraucherschutz aussehen soll.“

Die Passivität der Parlamentarier und die meist unverhohlene Bewunderung durch Ministerialbürokratie und Abgeordnete, aber auch das von vielen Medien angeheizte „wirtschaftsfreundliche Klima in Zeiten der Globalisierung“ haben den Gestaltungs- und Blockadespielraum der Lobbyist(inn)en weit ausgedehnt.

Zwar gibt es immer wieder rhetorisch scharf formulierte Warnzeichen, wie von Ex-SPD-Chef Kurt Beck auf dem Arbeitgebtag 2008 in Berlin. „Wir werden vor dem Lobbyismus in Deutschland nicht einknicken“, formulierte er in ungewöhnlicher Klarheit. Doch spürbare Konsequenzen nach der entlastenden Empörung über Lobbyist(inn)en in der Grauzone der Macht, sind nicht erkennbar. Es gibt zwar immer wieder ein kleines Strohfeder der Erregung, wenn Extremfälle – wie der geplante Wechsel des CDU-Politikers Norbert Röttgen in die Geschäftsführung des Bundesverbandes der deutschen Industrie (BDI) – bekannt werden. Doch die Aufregung über die Verquickung von parlamentarischer Verantwortung und purer Interessenpolitik ebbt rasch wieder ab. Der Grund: Wenn starke, kritische Stimmen aus der Politik fehlen, nehmen die Medien das Thema nicht auf ihre Agenda. Zudem leben gerade Zeitungen, Magazine und der private Rundfunk von den Werbeschaltungen der großen Unternehmen.

### **Mit Risiken und Nebenwirkungen**

Es ist erst wenige Jahre her, dass Gesundheitsministerin Ulla Schmidt in einem legendären Interview mit der Leipziger Volkszeitung allen interessierten Bürger(inne)n die Augen öffnete und eine „unbequeme Wahrheit“ vermittelte. Wörtlich sagte sie sichtlich zermürbt: „Bis die Fusionen und die echte Kostendämpfung

erfolgt sind, setzen die Lobbyisten bei uns keinen Fuß mehr vor die Tür. Wir müssen endlich einmal ohne diese ganzen Lobbyisten unter uns diskutieren und planen können.“ (2) Ein Jahr später – der Gesundheitskompromiss war gerade beschlossen – ergänzte Kurt Beck: „Die Tatsache, dass die Lobbyisten darüber herfallen, ist für mich kein Beleg, dass der Kompromiss schlecht ist, sondern ein Beleg, dass wir an der richtigen Stelle angesetzt haben.“ (3) Ein erfahrener, in langen Jahren gestählter Minister ergänzte in einem Hintergrundgespräch: „Gegen die Pharma-Industrie kann in Deutschland niemand regieren.“ Der parlamentarische Geschäftsführer der SPD-Fraktion, Thomas Oppermann, verglich im Juli 2009 in einer Talkshow den Einfluss der Medizinlobby mit dem der italienischen Mafia. Ohne Reaktion seiner Mitdiskutanten.

Die Mischung aus resignativem Trotz und politischer Kapitulation prägt die immer noch passive Haltung zum übermächtigen und offensiv auftretenden Lobbyismus. Am Beispiel der Medizinlobby lässt sich die Zersetzung des parlamentarischen Systems durch eine offensiv agierende, extrem aggressiv agierende Macht exemplarisch belegen.

Ein Grund für die Macht der Medizinlobby: Es geht um sehr viel Geld. Einen Milliardenmarkt. Den Grundsatz „follow the money“ haben wohl alle Akteure in diesem Feld begriffen. Pharmaindustrie und Ärzteverbände, Krankenversicherungen und Pflegelobby arbeiten Hand in Hand, zumindest wenn gemeinsame Interessen im Vordergrund stehen. Das historisch gewachsene Erfahrungswissen zu den politischen Akteuren und die Fähigkeit der effizienten Bündnisbildung sind wesentliche Erfolgsgaranten. Der professionelle

Schlachtruf „Getrennt marschieren, vereint schlagen“ hat sich als Erfolgsformel gegenüber überforderten, konfliktscheuen Politiker(inne)n erwiesen.

Die Arzneimittelkosten sind 2005 noch einmal um 17 Prozent auf 3,6 Milliarden Euro gestiegen. Ein Drittel dieser Kosten ist auf überbewertete Analogpräparate zurückzuführen. 16.000 Pharmareferent(inn)en fördern mit ihrem täglichen Werbefeldzug durch deutsche Praxen diese Kostenexplosion. Der größte Erfolg der Pharmaindustrie ist die Verhinderung einer Positivliste von Medikamenten, die geprüfte, gute Medikamente festlegt und den Wildwuchs bei neuen Präparaten begrenzt. Mit dieser Liste ließen sich Kosten wirksam dämpfen.

Die Medizinlobby arbeitet hochprofessionell, manipuliert mit einem gigantischen Werbe- und PR-Etat intelligent, ist strategie- und kampagnenfähig und kann über die Kontakte zu den Patient(inn)en über von ihr geförderte Selbsthilfegruppen oder Proteste in den Wartezimmern schnell Stimmung produzieren und Wähler(innen) mobilisieren. Die Pharma-Medizin-Versicherung- und Ärztelobby arbeitet mit legalen, aber auch im Grenzbereich zu illegalen Methoden – etwa die direkte Intervention in Verhandlungsrunden der Großen Koalition, die Manipulation von Daten und Studien oder die Inszenierung von Ärzte-Protestaktionen durch professionelle PR-Agenturen.

Von Korruption im engeren Sinne sollte man selbst bei aggressivem Lobbyismus jedoch nicht sprechen. Transparency International (TI) etwa definiert Korruption „als Missbrauch öffentlicher oder anvertrauter Macht zum privaten Nutzen.“ Eine strafrechtlich eindeutige Definition, die international gültig ist, gibt es in den meisten Rechtssystemen nicht. Selbstver-

ständiglich bewegen sich Lobbyisten gelegentlich in der Grauzone hin zur Korruption. Es erscheint aber ratsam, hier keine pauschalen Überschreitungen des Rechtsrahmens zu unterstellen, sondern Missbrauch jeweils im Einzelfall zu dokumentieren.

Die Ärzte-Lobby ist hochpolitisch und exzellent mit der Ministerialbürokratie verzahnt. Ein ständiger Wechsel wichtiger Schlüsselpersonen von der Politik in die Vorstände großer Krankenversicherungen (oder umgekehrt) ist nur ein Beleg für den dichten Austausch. Per Telefon sitzt die Lobby sogar bei Koalitionsverhandlungen mit am Tisch. Wichtige Verhandlungsschritte während der Koalitionsverhandlungen zur Gesundheitsreform wurden direkt per SMS an interessierte Lobbykreise gefunkt. Denn Information ist der wichtigste Rohstoff für Lobbyisten. Dieses System – sicherlich im Gesundheitssektor perfektioniert – funktioniert nur, weil die Lobby stets mit einer beachtlichen Drohkulisse gegen mögliche Kosteneinsparungen argumentiert. Diese setzt sich aus drei Elementen zusammen:

- der Drohung mit Arbeitsplatzverlusten und Forschungsverlagerung ins Ausland,
- der Drohung mit öffentlichen Kampagnen, besonders vor wichtigen (Wahl-) Terminen sowie
- der Drohung, mit den Mitteln des Negative Campaignings zurückzuschlagen. Die gezielte Rufschädigung kann im Einzelfall bis hin zur persönlichen Diffamierung von Spitzenpolitiker(inne)n gehen.

Die Kombination von allen drei Drohfaktoren, die Instrumentalisierung von einflussreichen Politiker(inne)n in den Fraktionen – besonders in der „Job-Frage“ – sowie gezielte Medienkampagnen garantieren eine nachhaltige Wirkung zugunsten der Medizinlobby. Risiken und Nebenwirkungen für die zahlenden Versicherten und die Imageverletzungen des

parlamentarischen Systems sind nicht einmal im Kleingedruckten zu lesen. Dieses Muster gilt auch als Vorbild für andere mächtige Lobbygruppen – von der Autoindustrie bis zur Energielobby.

### Durch die Drehtür ins gemachte Nest

Der frühere Hoffnungsträger der Union, der Noch-Abgeordnete und Wirtschaftsanwalt Friedrich Merz, hat sich große Verdienste um die parlamentarische Demokratie erworben. Denn kein anderer MdB hat seine zahlreichen Lobbyverpflichtungen – von der AXA-Versicherungs-AG über die Commerzbank bis zur BASF AG und der Deutschen Börse AG so offen und offensiv im Parlament zur



„Mit der Gesundheit werden in Deutschland Milliarden gemacht. Damit das so bleibt, bearbeitet die Medizinlobby die Politik mit harten Bandagen.“

Geltung gebracht. (4) Das ständige Wechselspiel zwischen Lobbyismus und Parlamentarismus brachte nicht nur die Kolleg(inn)en in der CDU-CSU-Fraktion aus der Fassung. Merz wird die Konsequenzen ziehen und nach der Bundestagswahl im September von der Politik in die Wirtschaft wechseln.

Merz ist kein Einzelfall. Laut einer Studie der Kölner Organisation Lobby Control arbeiten 15 von 63 Ministern und Staatssekretären aus der früheren rot-grünen Koalition heute in Positionen mit „star-

kem Lobbybezug“. (5) Durch die Drehtür geht der Weg ins gemachte Nest. Diese „Job-Rotation“ wird den Schilys, Schröders, Clements, Fischers und allen anderen stets vergoldet. Sie verkaufen ihr Insiderwissen, ihre alten Verbindungen und ihren Zugang zu ihren früheren Mitarbeiter(inne)n in der Ministerialbürokratie. Der Schaden dieses Drehtür-Effekts für das Ansehen der Demokratie fließt nicht mit in die Kalkulation ein.

Öffentlich kaum beachtet wurde bislang, dass auch zahlreiche Diplomat(inn)en dem Weg von Ex-Ministerinnen und Staatssekretären in die Politik folgen. So wechselte der Deutsche Botschafter in London, Wolfgang Ischinger, als Lobbyist zum Versicherungskonzern Allianz. Jürgen Chrobog, zuletzt Staatssekretär im Auswärtigen Amt, leitet heute die Quandt-Stiftung. Der frühere deutsche Botschafter in Neu Delhi, Heimo Richter,

sucht sein Glück bei der Bosch-Stiftung.

Zuvor heuerte schon Ex-Außenminister Klaus Kinkel als Präsident der Telekom-Stiftung an.

Viele weitere Lobbykarrieren lassen sich dokumentieren. Auch international renommierte Politiker(innen) – wie der frühere britische Premier Tony Blair – verkaufen ihr Politikwissen. In diesem Fall als Berater ausgerechnet für die Investmentbank JP Morgan. Diese Bank war führend bei der Stimulierung extrem risikoreicher Finanztransaktionen bei gleichzeitiger Reduzierung von politischen Kontrollen.

Die Drehtüren von der Politik zur Wirtschaft schaden dem Ansehen der Politik, weil so sichtbar belegt wird, dass persönliche Interessen politische Motive überla-



### Wann wäscht bei Ihnen eine Hand die andere?

Blindtext blindtext blindtext  
blindtext blindtext

#### Zum Autor

Prof. Dr. Thomas Leif, geb. 1959, hat Politikwissenschaft, Publizistik und Pädagogik studiert. Er ist Vorsitzender des Journalistenverbands netzwerk recherche, Autor und Herausgeber. Zuletzt erschien „Angepasst & ausgebrannt. Die Parteien in der Nachwuchsfalle. Warum Deutschland der Stillstand droht“ im Bertelsmann Verlag, Juni 2009.

#### Kontakt

Prof. Dr. Thomas Leif  
netzwerk recherche e.V.  
Stubbenhuk 10  
D-20459 Hamburg  
Fon ++49/(0)6131/929 -3504,  
Fax /9209 -3014  
E-Mail thomas.leif@netzwerkrecherche.de

gern. Auch diese Haltung fördert das Misstrauen in die Integrität und Unabhängigkeit der Politik. Ohne eine gesetzlich geregelte „Abkühlungsphase“ von mindestens vier Jahren nach dem Ausscheiden aus der Politik wird man solche Wechsel nicht reduzieren können.

#### Wider die Hinterzimmerpolitik

In seiner aktuellen Ausprägung ist der nicht legitimierte Lobbyismus eine Vertrauens-Vernichtungsmaschine für die Demokratie. Eigentlich sind die jüngsten Umfragedaten alarmierend, zeigen sie doch eine stabile Distanzierung der Bürger(innen) zur Demokratie. Doch niemand ist alarmiert. Wenn die Parlamentarier(innen) auf allen Ebenen – von der Kommune über die Länder, den Bund und bis nach Europa – sich nicht selbst überflüssig machen wollen, müssen sie handeln und das Parlament wieder zum Zentrum unabhängiger Entscheidungsfindung und öffentlichen Streits um vernünftige Entscheidungen machen. Drei konkrete und einfache Maßnahmen könnten diesen zunehmend auch von höchsten Richtern und Vertreterinnen der Zivilgesellschaft geforderten Prozess der Selbstvergewisserung begleiten:

⇨ Gesetze müssen ausschließlich von den Parlamentarier(inne)n geschrieben und verantwortet werden. „Sachverstand von außen“ und „Expertise“ müssen sie selbst fachlich prüfen. Die Ressourcen dafür stehen ihnen über die Fachausschüsse zur Verfügung. Andernfalls müssen die Weichen für ein verlässliches Wissensmanagement gestellt werden.

⇨ Die Lobbyist(inn)en müssen ihre Hinterzimmerpolitik und Intransparenz aufgeben. Sie müssen ihre Arbeit in einem eigenen Kodex oder einer Charta definieren und auf illegale Einflussnahme durch politischen Druck auf Abgeordnete und politische Akteure oder frisierte Studien oder gar die Gewährung von Privilegien und Spenden an potenzielle Partner in der Politik verzichten. Über ihre Arbeit und ihre Spuren im Politik-Beeinflussungs-Prozess sollten sie öffentlich berichten, damit die Macht der „fünften

Gewalt“ wenigstens in Ansätzen überprüfbar wird. Die Entwicklung selbst weicher Regelungen ist intern in den Berliner Lobbykreisen – vom sogenannten „Collegium“ über den „Adler-Kreis“ bis zur „Jungen Lobby“ – höchst umstritten. (6) Denn die gesamte Branche lebt von gezielter Intransparenz.

⇨ Drittens müssen die Bürger(innen) den Einflussverlust des Parlaments bei gleichzeitigem Machtzuwachs der Lobby gegenüber „ihren“ Abgeordneten konkret ansprechen, etwa im Wahlkreis und bei öffentlichen Veranstaltungen. Allen Verantwortlichen muss klar werden: Der Beruf des Abgeordneten ist eine Ehre und kein Standbein zur Durchsetzung vorgegebener wirtschaftlicher Interessen. Die Demokratie lebt vom Mitmachen und Einmischen. Der Frust der Stammtische über bürgerferne Politik muss die Abgeordnetenbüros und Parteizentralen erreichen. Dies sind nur drei bescheidene, aber schwer durchsetzbare Schritte. Sie würden den Parlamentarismus vitalisieren und Sauerstoff in die Demokratie pumpen. Die Kritik am Lobbyismus ist zumindest bei einigen führenden Politiker(inne)n, Literatur-Nobelpreisträgern und Verfassungsrichtern angekommen. Aber auch für sie gilt: Politik zu betreiben ist das Bohren dicker Bretter. – Wer den Lobbyismus bekämpfen will, hat es nicht mit Holz, sondern mit Stahlbeton zu tun.

#### Anmerkungen

(1) Vgl. Bundesrechnungshof Bonn, interner Bericht (Hrsg.) (1.4.2008): Mitarbeit von Beschäftigten aus Verbänden und Unternehmen in obersten Bundesbehörden.

(2) Leipziger Volkszeitung vom 17.11.2005.

(3) dpa-Meldung vom 5.10.2006.

(4) Die ZEIT vom 9.3.2006.

(5) Vgl. Anm. 1

(6) Der „Adler-Kreis“ ist ein Zusammenschluss von Wirtschaftslobbyist(innen), der seit 1972 besteht. Im „Collegium“ koordinieren sich Lobbying Betreibende der DAX-Unternehmen. Der Verein „Junge Lobby“ kümmert sich um den Lobby-Nachwuchs.