

Ordnungspolitik

Lobbyismus: Mehr Transparenz, weniger Privilegien!

Dr. Susanne Cassel und Dr. Michael Zibrowius

Politikerinnen und Politiker – genauso wie die (Ministerial-)Verwaltung – sind für sachgerechte Entscheidungen auf Informationen darüber angewiesen, welche Auswirkungen ein Gesetz oder eine Verordnung bei den betroffenen Stakeholdern hat. Interessengruppen wie Verbände, Unternehmen, NGOs oder Bürgerinitiativen können dazu beitragen, diese Informationen zu bündeln und bereitzustellen, um so eine fundierte Entscheidungsfindung zu ermöglichen. Dabei sind Interessengruppen aber auch darauf bedacht, die eigene Position auf Kosten der Allgemeinheit zu verbessern. Wichtig sind daher transparente und klare Regeln für alle Beteiligten, um den – nötigen und gewollten – Informationstransfer sicherzustellen und gleichzeitig die Möglichkeiten einseitiger wohlfahrtsmindernder Einflussnahme zu beschränken. Das neue Lobbyregistergesetz ist dafür ein erster Schritt. Es sollte allerdings weiterentwickelt werden, indem der Berichtsturnus verkürzt wird, die Berichtskategorien verfeinert und Ausnahmen abgeschafft werden.

Die Vertretung der eigenen Interessen im politischen Prozess ist essentieller Bestandteil einer demokratischen, offenen Gesellschaft. Idealtypisch sollen die Bedürfnisse aller von politischen Entscheidungen Betroffener abgewogen werden, um so ein gesellschaftlich akzeptiertes Ergebnis herbeizuführen. Somit sind Interessenvertreter, welche die Belange ihrer Mandanten bündeln und diese Informationen an Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung weitergeben, per se eine potenziell hilfreiche Institution: Ohne das (Fach-)Wissen dieser Lobbyisten wären Gesetze, Verordnungen und Verwaltungshandeln lediglich auf Basis eines „best guess“ möglich und Betroffene hätten erst ex post die Möglichkeit, auf ihre Position aufmerksam zu machen. Daher kann Lobbyismus im Sinne der Informationsweitergabe nicht nur nicht schädlich, sondern wohlstandsfördernd sein. Sind alle betroffenen Akteure gleichermaßen in der Lage, ihre Interessen zu vertreten und die Folgen einer Entscheidung für sich selbst und andere darzulegen, dann kann diejenige Handlungsoption gewählt werden, welche die Interessen aller am besten zum Ausgleich bringt.

Helfen Sie mit!

Um den ECONWATCH-Policy Brief anbieten zu können, in dem Sie verständliche und wissenschaftlich fundierte Informationen über wirtschaftspolitische Zusammenhänge und Reformmöglichkeiten erhalten, ist ECONWATCH als gemeinnützige und unabhängige Organisation auf Mitgliedsbeiträge und Spenden angewiesen. Informationen hierzu erhalten Sie auf:
www.econwatch.org

Gleichwohl hat sich immer wieder gezeigt, dass diese pluralistische Sicht der Interessensvertretung meist nicht zutrifft. Vielmehr sind unterschiedliche Stakeholder unterschiedlich gut organisiert und verfügen nicht über dieselben Mittel und Ressourcen, um Entscheidungsträger zu erreichen. Je kleiner der Kreis der Betroffenen und je größer das Interesse des einzelnen ist, desto besser ist die Gruppe organisierbar und desto eher kann sie versuchen, gezielt auf Gesetzgebungsverfahren Einfluss zu nehmen. Ist hingegen eine größere Gruppe von Stakeholdern nur mittelbar oder in geringerem Ausmaß betroffen, so fällt die Koordination der einzelnen Akteure schwerer und der Anreiz zum Trittbrettfahren steigt (im Sinne von: „Es wird sich schon jemand finden, der sich darum kümmert“). Dies führt dazu, dass gut organisierte und vernetzte Gruppen im politischen Prozess Sondervorteile zu Lasten der Allgemeinheit erlangen: Sie liefern wichtige, aber in der Regel verzerrte Informationen an die Politik, während schlecht oder nicht organisierte Gruppen sich nicht in gleicher Weise artikulieren können. Politische Interessenvertretung ist nicht illegal – es kommt dabei allerdings umso mehr darauf an, dass politische Entscheidungsträger um diese systematischen Unterschiede in der Interessenvertretung der Stakeholder wissen und zwischen fachlicher Expertise und Privilegiensuche unterscheiden (können).

Neben dem asymmetrischen Zugang von Interessengruppen zur Politik gilt mangelnde Transparenz als zentrales Problem des Lobbyismus. Um mehr Transparenz über den Zugang von Lobbyisten zur Politik zu schaffen, hat der Bundestag im Frühjahr 2021 das Lobbyregistergesetz (LRG) beschlossen. Dieses sieht vor, dass Interessenvertreter ihre finanziellen Ressourcen der Einflussnahme offenlegen. So erhofft sich der Gesetzgeber einen besseren Überblick über Art und Häufigkeit potenzieller Einflussnahme von Interessengruppen auf politische oder administrative Entscheidungen zu erlangen. Damit soll das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Politik und die Legitimität politischer Entscheidungsprozesse gestärkt werden. Das LRG ist ein Schritt in die richtige Richtung. Allerdings besteht lediglich eine jährliche Berichtspflicht, sind Ausnahmen z. B. für Religionsgemeinschaften sowie Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretungen vorgesehen und wird der finanzielle Umfang des Interessensgruppeneinflusses nur unzureichend abgebildet, da die Berichtskategorien zu grob sind. Zudem wird durch das zu grobe Messen finanzieller Aufwendungen nichts über die tatsächlichen Lobbykontakte und Gesprächsinhalte bekannt. In

KERNAUSSAGEN

Politikanalyse:

- Politik und Verwaltung sind für sachgerechte Entscheidungen auf Informationen und Expertise Dritter angewiesen.
- Interessen sind unterschiedlich gut organisierbar, so dass nicht alle Interessen gleichen Zugang zur Politik haben.
- Interessenvertreter liefern entscheidungsrelevante Informationen, verzerrten sie aber zu ihren Gunsten, um Privilegien zu erhalten.

Politikempfehlungen:

- Klare Unterscheidung zwischen fachlicher Expertise und Privilegiensuche.
- Weiterentwicklung des Lobbyregistergesetzes: kürzerer Berichtsturnus, feinere Berichtskategorien, Abschaffung von Ausnahmen.
- Fokus auch auf Entscheidungsträger als Interessenvertreter erweitern.

welchem Ausmaß also tatsächliche Einflussnahme vorliegt, kann so nicht nachvollzogen werden.

Ein weiterer wichtiger Punkt, den das LRG außen vorlässt, ist die Interessenvertretung von Abgeordneten selbst. Hierbei werden Entscheidungsträger selbst zu Lobbyisten und bringen die Belange ihrer Mandanten direkt in den Entscheidungsprozess ein. Dies kann legal und auch legitim sein; gleichwohl ist die Gefahr groß, dass anderslautende Expertise bewusst ausgesegnet wird und Sonderinteressen auf Kosten der Allgemeinheit bedient werden. Transparenz über diese Art der Einflussnahme schafft das LRG nicht – obwohl die jüngste Vergangenheit mehrfach gezeigt hat, dass die Grenze zwischen legaler Interessenvertretung und illegaler Verteilung sehr schnell verschwimmen kann. Die Betrachtung von Lobbyismus darf deshalb nicht bei „externen“ Interessenvertretern haltmachen, sondern muss auch die politischen Entscheidungsträger mit in den Blick nehmen. Die gegenwärtig diskutierte Verschärfung des Abgeordnetengesetzes adressiert dies, sie droht aber an koalitionsinternen Auseinandersetzungen zu scheitern. Es bleibt zu hoffen, dass diese nicht aus Eigeninteresse gegen eine Erweiterung der Lobbykontrolle stimmen – schließlich obliegt es ihnen selbst, hier die entsprechenden Vorgaben zu machen.

Dieser Policy Brief entstand auf Grundlage des ECONWATCH-Meetings „Lobbyismus: Zwischen fachlicher Expertise und Privilegiensuche“ mit Prof. Dr. Andreas Polk (Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin).

Impressum
ECONWATCH
Gesellschaft für Politikanalyse e.V.
Poststraße 12
10178 Berlin