



# Lobbyismus – Kauft Geld Politik?

In Brüssel kommen Schätzungen zufolge vier Lobbyisten auf einen Europaabgeordneten und in Berlin neun auf einen Bundestagsabgeordneten. Da verwundert es nicht, dass in Deutschland infolge des Dieselskandals oder des fehlenden Fortschritts bei der Lebensmittelkennzeichnung gelegentlich der Eindruck entsteht, wir lebten in einer „Lobby-Republik“, in der einflussreiche und vor allem finanzkräftige Lobbygruppen ihre Interessen gegen die Interessen der Mehrheit durchsetzen. Lobbyismus verzerrt dabei aber nicht nur den Wettbewerb, er kann auch oligopolistische Marktpositionen fördern und so zu Wohlfahrtsverlusten bei der Allgemeinheit führen. Auch die Grenzen zur Korruption scheinen fließend: Im Jahr 2009 verabschiedete die schwarz-gelbe Bundesregierung im Rahmen eines Konjunkturpakets die Senkung der Mehrwertsteuer in der Hotelbranche von 19 % auf 7 %. Dieser Entscheidung ging eine hohe Spende der Hotelgruppe Mövenpick an die FDP voraus und das Steuerprivileg bekam seinen Namen: die „Mövenpick-Steuer“. Kauft Geld also Politik? Dieser Frage gehen die Schülerinnen und Schüler in der vorliegenden Unterrichtseinheit nach. Sie lernen die Grenzen und kritischen Schnittmengen zwischen Lobbyismus und Korruption kennen, bewerten die verschiedenen problematischen Ausprägungen von Lobbyismus, entwickeln mögliche Lösungsstrategien und beurteilen abschließend das lange geforderte und 2022 nun eingeführte Lobbyregister.

## Überblick

<b>Themenbereich</b>	Grundannahmen ökonomischen Denkens, Politische Ökonomie, Lobbyismus
<b>Vorwissen</b>	Marktmodell (am Beispiel Freihandel), Marktformen, Gesamtwohlfahrt, Produzenten- und Konsumentenrente, öffentliche Güter, Marktversagen
<b>Zeitbedarf</b>	3 Unterrichtsstunden
<b>Methoden</b>	Positionslinie, Lerntempduett, Gruppenpuzzle
<b>Kompetenzen</b>	Die Schülerinnen und Schüler ... <ul style="list-style-type: none"><li>◆ beziehen zunächst für ein Spontanurteil und abschließend für ein begründetes Urteil zum Lobbyismus Stellung.</li><li>◆ erarbeiten (ökonomische) Grundlagen zum Lobbyismus.</li><li>◆ erkennen die inhärenten Probleme und bewerten verschiedene Ausprägungen des Lobbyismus.</li><li>◆ entwickeln Lösungsstrategien für problematische Ausprägungen von Lobbyismus.</li><li>◆ beurteilen das Lobbyregister als einen Lösungsansatz für mehr Transparenz.</li></ul>
<b>Schlagworte</b>	inhärente Asymmetrie der politischen Repräsentanz, Interessenvertretung, Korruption, Lobbyismus, öffentliche Güter
<b>Autor</b>	Johannes Heuser
<b>Produktion</b>	Joachim Herz Stiftung (aktualisiert 2022)



## Das Phänomen des Lobbyismus und seine Problemfelder

Für ein funktionierendes Gemeinwesen ist Teilhabe in einer offenen Gesellschaft wichtig. Das bedeutet, dass von politischen Entscheidungen Betroffene ihre Interessen vertreten und sich einbringen können. Bürgerinnen und Bürger schließen sich in Organisationen zusammen, den Interessengruppen oder -verbänden, die eine wichtige Rolle im Modell des Politikzyklus spielen. Demzufolge kann man Lobbyismus zunächst durchaus positiv als erwünschten „Wettbewerb der Ideen und Interessen“ (Polk) definieren oder kritisch als „Versuch der Einflussnahme auf Entscheidungsträger durch Dritte“ (Bockstette).

Artikel 5 Absatz 1 des Grundgesetzes (GG) ermöglicht die Entwicklung politischer Haltungen und die Freiheit zur Vertretung unterschiedlicher Interessen. Hinzu kommt das in Art. 17 bestehende Petitionsrecht. Aber auch Art. 8 (Versammlungsfreiheit) und Art. 9 (Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit) des GG ermöglichen den Zusammenschluss zu Interessenverbänden. Der Lobbyismus ist in Deutschland somit durch die Verfassung gedeckt und legal, aber nicht jede Ausprägung oder Spielart von Lobbyismus ist gesellschaftlich wünschenswert. Zudem hat Lobbyismus in Deutschland eher einen schlechten Ruf.

Beim Lobbyismus fungieren Verbände, Gewerkschaften, NGOs, Lobbyagenturen als Sender, die ein Interesse vertreten. Sie haben meist keine politische Macht und tragen deshalb ihr Interesse an politische Entscheidungsträger (etwa Abgeordnete oder Ministerialbeamte) als Empfänger heran, um deren Entscheidungen oder die Gesetzgebung zu beeinflussen.

Im politischen Geschäft gibt es für jedes Thema meist mehrere Interessengruppen mit gemeinsamen oder gegensätzlichen Interessen. Elhanan Helpman und David Grossman haben theoretisch analysiert, wie Interessengruppen politische Entscheidungen beeinflussen und wer sich dabei durchsetzt. Politiker werden dabei als Personen charakterisiert, die sowohl eigene Zuwendung wertschätzen, aber auch das Gemeinwohl im Blick haben. Interessengruppen versuchen die wohlfahrtsmaximierende Politik, im Modell am Beispiel des Freihandels, zu ihren Gunsten zu beeinflussen. Freihandel maximiert im ökonomischen Modell die Gesamtwohlfahrt, weil die Summe der Renten maximiert wird. Im Gegensatz dazu versucht jede Interessengruppe ihr Partikularinteresse durchzusetzen. Es geht Interessengruppen darum, mithilfe staatlicher Eingriffe und Regulierungen (z. B. durch veränderte Eigentums-, Verfügungs- und Nutzungsrechte) ihre jeweiligen (Renten-)Einnahmen zu verteidigen oder diese auf Kosten der Allgemeinheit zu verbessern (**Rent-Seeking**, d. h. im Modell am Beispiel des Freihandels eine höhere Produzentenrente zu erzielen) und somit den Wettbewerb zu verzerren oder Wettbewerbsfunktionen außer Kraft zu setzen. Im Modell des Preis-Mengen-Diagramms wird der potenzielle Schaden durch Lobbyismus deutlich, wenn Politiker nicht mehr die wohlfahrtsmaximierende Lösung wählen. Die Interessengruppen erzielen höhere Renten, die Gesamtwohlfahrt sinkt und es kommt zu einer Umverteilung hin zu einigen wenigen.

Was sind nun die Einflusskanäle für Interessen- oder Lobbygruppen? Erstens **Zuwendungen** im Austausch für politisches Entgegenkommen. Legal sind etwa Parteispenden, Wahlversprechen, Nebeneinkünfte, öffentliche Unterstützung oder Anerkennung der Person etwa durch Einladungen zu Veranstaltungen oder Ehrungen (Prestige). Zweitens die Bereitstellung von Informationen. Politiker sind auf Experteninformationen von Lobbygruppen (z. B. in Form von Gutachten, Sach- oder Hintergrundinformationen) angewiesen. Beim **informationellen Lobbyismus**, der Einflussnahme durch Informationsweitergabe, sind diese aber oft verzerrt, weil die Interessengruppen einen Anreiz haben, ihre Interessen als besonders dringlich darzustellen.

Politiker müssen nun die relevanten und glaubwürdigen Informationen extrahieren. Dabei kommt ihnen aber zugute, dass Lobbygruppen und Politik mehrfach interagieren und Lobbygruppen eine Reputation für Verlässlichkeit aufbauen wollen.

Gleichzeitig ist die **Abgrenzung des Lobbyismus von Korruption** nicht immer einfach: Im Falle von Korruption nutzen Amtsträger ihre politische Macht zum eigenen (meist „geldwerten“) Vorteil und entgegen allgemein bekannter Regeln (Abläufe und Anhörungen, Regeln für Parteispenden und Nebentätigkeiten, Transparenzvorschriften). Ob diese Regeln nun ausreichen, um Lobbyismus von Korruption abzugrenzen, bleibt fraglich.

Ein weiteres Problem des Lobbyismus ist die Tatsache, dass nicht überall, wo ein Interesse besteht, es gleich gut artikuliert wird. Denn auch bei politischem Engagement spielen Kosten-Nutzen-Überlegungen eine Rolle (Zeit, Geld, Nerven). Lobbyismus wird zum öffentlichen Gut, weil ich auch dann profitiere, wenn ich mich nicht persönlich engagiere und weil ich vom positiven Ergebnis (z. B. Umweltschutz) als „Trittbrettfahrer“ nicht ausgeschlossen werden kann. Die Spieltheorie kann sogar zeigen, dass sich soziale Dilemmata ergeben und sich alle individuell besserstellen, wenn sie das Engagement anderen überlassen (siehe Lehrvideo, Kapitel 2).

In der Regel mögen Ökonomen Märkte, weil sie in vielen Situationen eine pareto-effiziente Lösung ermöglichen. Es kommt jedoch insbesondere bei öffentlichen Gütern oft zu Marktversagen und damit zu einer Unterversorgung mit dem Gut. Ähnlich stellt es sich beim Lobbyismus dar: Nur weil viele ein politisches Interesse haben, bedeutet dies längst nicht, dass sie adäquat repräsentiert werden. Mancur Olson konnte in seinen Forschungen zeigen, dass große latente Gruppen, bestehend aus vielen Mitgliedern mit geringem Interesse am Gruppenziel, oft dabei versagen, ihr Interesse zu artikulieren. Sie haben es schwer, das Trittbrettfahrerproblem zu überwinden, weil bei der Vielzahl der Mitglieder der persönliche Nutzen des Einzelnen in den Hintergrund tritt und die Kosten der Teilnahme dominieren. So bleibt Engagement für die von der großen Mehrheit geteilten Themen (z. B. für Datenschutz oder Tierwohl) oft aus, d. h., der politische Organisationsgrad entspricht nicht dem zugrundeliegenden gesellschaftlichen Interesse an diesem Problem. Laut Olsen sieht dies bei kleinen, schlagkräftigen Gruppen ganz anders aus, denn wenn nur wenige (z. B. eine Branche) ein bestimmtes Interesse haben und dieses sehr stark ausgeprägt ist, dann fällt die Überwindung des Trittbrettfahrerproblems leichter. Der individuelle Nutzen aus der Interessenvertretung ist dann groß und die überschaubare Gruppengröße macht Kooperation leichter. Damit leidet der Lobbyismus unter einem zentralen Problem: Der **inhärenten Asymmetrie der politischen Repräsentanz**, d. h., kleine Gruppen dominieren und die Interessen großer Gruppen sind systematisch unterrepräsentiert.

Ökonomisch betrachtet bestimmt der Wettbewerb zwischen Interessen maßgeblich, wer vom Lobbyismus profitiert. Gibt es keine Konkurrenz und homogene Interessen, liegt die Macht auf Seiten der Interessengruppen. Hier wird ein Politiker gerade so viel Zuwendungen bekommen, dass sie bzw. er bereit ist, von der ökonomisch optimalen Lösung abzuweichen und die ökonomischen Renten der Interessengruppen zu erhöhen. Die Lobbyisten erzielen also höhere Renten, die Gesamtwohlfahrt sinkt. Anders verhält es sich bei starkem, intensivem Lobbywettbewerb konkurrierender Gruppen. Hier liegt die Macht stärker bei der Politik. Dies ermöglicht es politischen Vertretern, die ökonomischen Renten aus der Interessenvertretung in Form von Zuwendungen von beiden Seiten für sich zu realisieren, denn jede Interessengruppe muss verhindern, dass die Politik zu ihren Ungunsten abweicht. Erfreulicherweise führen konkurrierende Interessengruppen damit zu einer Politik nahe am Wohlfahrtsoptimum, also einer Politik ohne Beeinflussung, weil sich das Engagement der verschiedenen Seiten tendenziell aufhebt.

Was ist also zu tun? Fairer und gleichmäßiger Zugang sind ein zentraler Aspekt: Im Sinne der Allgemeinheit muss sichergestellt werden, dass gegensätzliche Interessengruppen am politischen Prozess teilnehmen und sie alle mit ihren unterschiedlichen Meinungen Zugang zu Politikern haben. Eine Möglichkeit, dies sicherzustellen, ist die gezielte Förderung von unterrepräsentierten Gruppen (z. B. über Verbraucherzentralen).

Wie steht es um den Lobbyismus in Deutschland? Einerseits sorgt die staatliche Parteienfinanzierung dafür, dass die Politik weniger abhängig von direkten Zuwendungen ist. Somit steht in Deutschland eher der informationelle Lobbyismus im Vordergrund. Andererseits ist unser Wohlfahrtsstaat als Interventions- und Umverteilungsstaat für Rent-Seeker ein besonders attraktives Feld und die Zunahme komplexer Sachverhalte bedeutet ein Zuwachs an Lobbyaktivitäten. Problematische Fälle gibt es dort, wo etwa Rechtsanwaltskanzleien oder Beratungsunternehmen an Gesetzen mitwirken, weil hier zentrale hoheitliche Aufgaben ausgelagert werden und sich Anwälte durch ihr Berufsgeheimnis vor kritischen Fragen schützen können. Des Weiteren kann es Probleme bei der bei der Parteienfinanzierung oder durch Nebentätigkeiten von Abgeordneten geben. Dabei liegen extreme Fälle, wie Masken-Vermittlungsgeschäfte, Aserbaidzhan-Lobbyismus, Aktienoptionen für Lobbyarbeit, aus politikwissenschaftlicher Sicht gefährlich nahe an der Korruption. Diese Fälle mögen, entgegen dem allgemeinen Rechtsempfinden, juristisch momentan noch nicht strafbar sein, weil sie in keinem direkten Zusammenhang mit der Mandatswahrnehmung getätigt wurden und damit durch die Freiheit des Mandats (Art. 38 GG) gedeckt sind. Allerdings muss hier schon

der „Kompass“ einiger Abgeordneter angezweifelt werden. Auch der Aspekt der Drehtür, d. h. der Wechsel von Politikern oder Beamten in Verbände und Unternehmen, ist in Deutschland problematisch. Das im Januar 2022 eingeführte Lobbyregister ist ein erster, wichtiger Schritt. Es muss sich aber noch zeigen, wie wirksam es ist, und gegebenenfalls nachjustiert werden.

#### Literaturhinweise:

Bockstette, Carsten (2018): Konzerninteressen, Netzwerkstrukturen und die Entstehung einer europäischen Verteidigungsindustrie: Eine Fallstudie am Beispiel der Gründung der „European Aeronautic, Defence and Space Company“ (EADS), Hamburg.

Grossman, Gene M. / Helpman, Elhanan (1994): Protection for Sale, *American Economic Review*, 84(4), 833–850.

Lösche, Peter (2007): *Verbände und Lobbyismus in Deutschland*, Stuttgart.

Olson, Mancur (2004): *Die Logik des kollektiven Handelns: Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen*, 5. Auflage, Tübingen.

Pritzl, Rupert (2018): *Lobbyismus in der modernen Politikberatung; Legale Interessenvertretung versus illegale Interessendurchsetzung in der Demokratie*, Kurzanalyse. Erschienen auf: [regierungsforschung.de](http://regierungsforschung.de)

#### Medienhinweis:

Polk, Andreas: *Grundlagen des Lobbyismus – kauft Geld Politik?* Lehrvideo der Joachim Herz Stiftung 2020, abrufbar unter: <https://www.teacheconomy.de/lehrvideos/grundlagen-des-lobbyismus/>

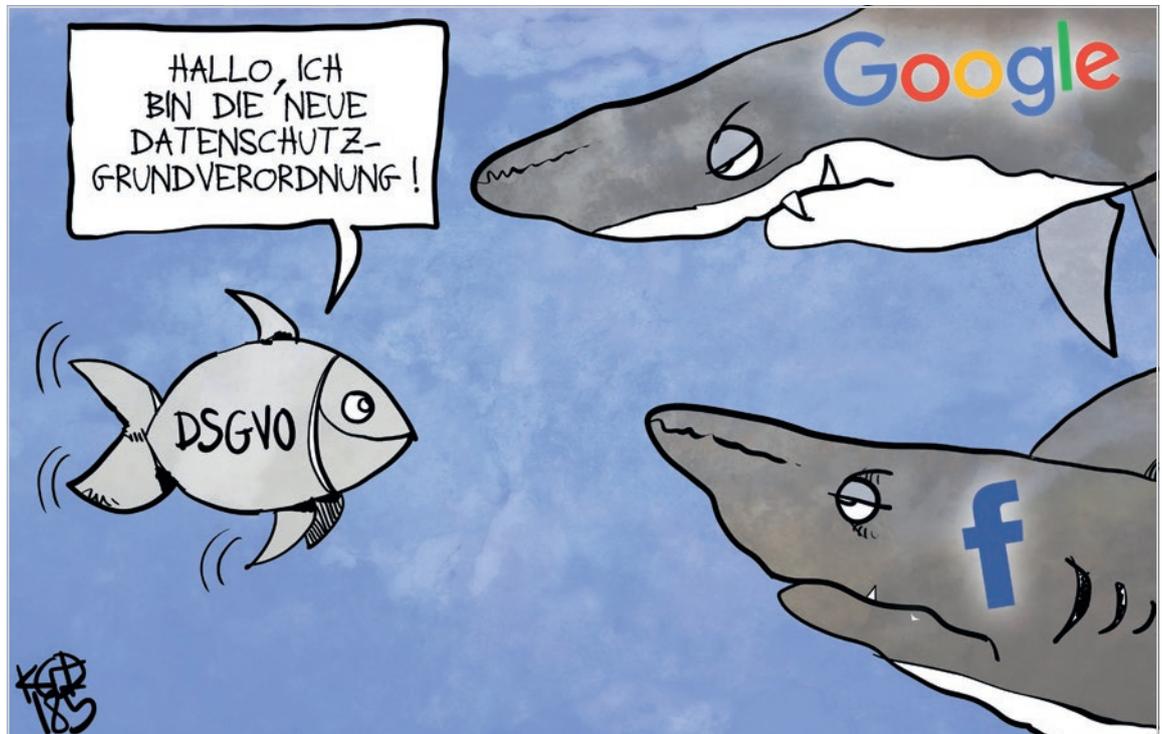
## Unterrichtsverlauf

Zeit	Phase	Inhalte	Materialien	Tipps / Hinweise
<b>1. Unterrichtsstunde: Grundlagen zum Lobbyismus</b>				
3'	<b>Einstieg</b>	Die SuS klären anhand einer Karikaturanalyse den Begriff „Lobby“ und stellen erste Fragen an das Thema (Problemaufriss).	<b>M1</b> Karikatur	Karikatur als Hinführung; Begriffsklärung „Interessengruppen“, „Lobby“ und „Lobbyisten“
7'	<b>Hinführung</b>	Die SuS beziehen spontan zu verschiedenen Aussagen zum Thema „Lobbyismus“ Stellung.	<b>Digitale Methode:</b> <b>Positionslinie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Computerraum oder Whiteboard und mobile Endgeräte der SuS notwendig</li> <li>◆ Für die Stellungnahme die Kommentarfunktion in der digitalen Anwendung nutzen</li> </ul>
25'	<b>Erarbeitung und Sicherung I</b>	Die SuS erarbeiten wesentliche Grundlagen zum Lobbyismus und vermitteln diese in einem Kurzvortrag.	<b>M2</b> Aspekte des Lobbyismus	Einzel- mit anschließender Partnerarbeit Differenzierungsmöglichkeiten: Leistungsschwächere SuS bearbeiten M2a, leistungsstärkere SuS M2b <b>Methode: Lerntempoduett</b> Expertenaustausch im Lerntempoduett mit anschließendem Kurzvortrag, um die Partnerin / den Partner zu informieren
10'	<b>Vertiefung I</b>	Die SuS erkennen die inhärenten Probleme des Lobbyismus.	<b>Zusammenfassendes Tafelbild</b>	Unterrichtsgespräch Kurze Besprechung der wesentlichen Grundlagen im Plenum und Klärung schwieriger Sachverhalte Differenzierungsmöglichkeit: Mit leistungsstarken Gruppen mit ökonomischem Vorwissen können hier noch das Problem und die Merkmale öffentlicher Güter thematisiert werden (siehe Sachanalyse).

Zeit	Phase	Inhalte	Materialien	Tipps / Hinweise
<b>2. Unterrichtsstunde: Ausprägungen des Lobbyismus</b>				
20'	<b>Erarbeitung II</b>	Die SuS erarbeiten arbeitsteilig und bewerten problematische Fälle des Lobbyismus in Deutschland.	<b>M3</b> Ausprägung 1 – Parteienfinanzierung: Genug Transparenz in Sachen Geld?  <b>M4</b> Ausprägung 2: Nebeneinkünfte von Abgeordneten – alles offengelegt?  <b>M5</b> Ausprägung 3: Die „Drehtür“ – wenn Politiker die Seiten wechseln  Arbeitsblatt: Wann wird Lobbyismus problematisch?	<b>Methode: Gruppenpuzzle</b> Bei großen Klassen können mehrere Expertengruppen für eine Ausprägung gebildet werden.
25'	<b>Sicherung II</b>	Die SuS besprechen die Ausprägungen und ihre Bewertungen und entwickeln Lösungsansätze: Was soll man tun?	Arbeitsblatt: Wann wird Lobbyismus problematisch?	Differenzierungsmöglichkeit: Leistungsschwächeren SuS können geeignete Bewertungskriterien vorgegeben werden.
<b>3. Unterrichtsstunde: Endlich ein Lobbyregister – die Lösung?</b>				
25'	<b>Erarbeitung III</b>	Die SuS untersuchen das Lobbyregister als einen Lösungsansatz für problematische Ausprägungen von Lobbyismus	<b>M6</b> Lobbyregister – was ist das?	Einzel- / Partnerarbeit
20'	<b>Sicherung III</b>	Die SuS beurteilen das Lobbyregister als einen Lösungsansatz für mehr Transparenz Die SuS entwickeln Lösungsstrategien für problematische Ausprägungen Die SuS positionieren sich erneut und begründen eine mögliche Positionsänderung	Zusammenfassendes Tafelbild  <b>Digitale Methode: Positionslinie</b>	Schülervortrag und Unterrichtsgespräch Abschlussdiskussion zu den problematischen Ausprägungen: Ausreichende Transparenz? Handlungsbedarf? Lösungsansätze und -strategien? Computerraum oder Whiteboard und mobile Endgeräte der SuS notwendig Thematisierung von Veränderungen und Fazit zur Frage: Kauft Geld Politik?

## M1

## Karikatur



Im Englischen ist eine Lobby die Empfangs- oder Vorhalle im Parlamentsgebäude oder Hotel, in der Politiker und Interessenvertreter sich treffen können. Heute meint man mit Lobby eher eine Gruppe von Personen, die bestimmte gleiche Interessen haben (z. B. Datenschutz), eine sogenannte Interessengruppe oder einen Interessenverband (z. B. Wirtschafts- und Sozialverband, Umweltschutzorganisation, Gewerkschaft). Manchmal beauftragen Interessengruppen für ihre Interessenvertretung auch **Lobbyisten**, meist Unternehmensberatungen, Anwaltskanzleien, ehemalige Politiker. Doch was ist noch legale Interessenvertretung und was schon problematische Interessendurchsetzung auf Kosten der Allgemeinheit? Kauft vielleicht Geld Politik?



## Digitale Methode: Positionslinie

Ihre Meinung ist gefragt: Mithilfe der digitalen Anwendung nehmen Sie Stellung zu den Aussagen, die auf der Leinwand erscheinen. Stimmen Sie der Aussage zu oder eher nicht? Nutzen Sie Ihr mobiles Endgerät, um sich zu positionieren. Das Klassenergebnis wird anschließend auf der Leinwand angezeigt.

## Aufgaben

- 1 Interpretieren Sie die Karikatur (M1).
- 2 Positionieren Sie sich mithilfe der digitalen Anwendung zu den angezeigten Aussagen zum Thema Lobbyismus. Begründen Sie anschließend Ihre Entscheidung über die Kommentarfunktion und tauschen Sie sich über Ihre verschiedenen Positionen im Plenum aus.

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit werden in dieser Unterrichtseinheit mit der Nennung der männlichen Person alle Geschlechter angesprochen.

## M2

## Aspekte des Lobbyismus

## a) Lobbyismus Grundlagen

Eine funktionierende Demokratie lebt von aktiver Beteiligung und Mitgestaltung. Das bedeutet, dass Bürgerinnen und Bürger ihre Wünsche und Bedenken vorbringen und sich mit ihren Interessen einbringen können. Um diese Interessen zu vertreten, schließen sich Bürgerinnen und Bürger in Organisationen zusammen, den Interessenverbänden.

Demzufolge kann man Lobbyismus zunächst positiv als Wettbewerb der Ideen und Interessen definieren. Auch ist Lobbyismus von der Verfassung gedeckt: Artikel 5 Absatz 1 des Grundgesetzes (GG) ermöglicht die Entwicklung politischer Haltungen und die Freiheit zur Vertretung unterschiedlicher Interessen. Auch Art. 17 (Petitionsrecht), Art. 8 (Versammlungsfreiheit) und Art. 9 (Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit) des GG ermöglichen den Zusammenschluss zu Interessenverbänden. Das bedeutet aber nicht, dass jede Ausprägung oder Spielart von Lobbyismus gut und wünschenswert ist. Weniger positiv ist die Definition von Lobbyismus als Versuch der Einflussnahme auf Entscheidungsträger durch Dritte. Allgemein ist der Begriff Lobbyismus eher negativ besetzt, sodass Lobbyisten und Interessenverbände ihn vermeiden und Begriffe wie Kommunikation, Public Affairs oder Politikberatung verwenden.



Zunächst besteht Lobbyismus aus **Sender** und **Empfänger**: Verbände, Gewerkschaften, NGOs, Lobbyagenturen vertreten ein Interesse als Sender. Sie haben meist keine politische Macht und tragen deshalb ihr Interesse an politische Entscheidungsträger heran, um so politische Entscheidungen in ihrem Sinne zu beeinflussen. Die Empfänger sind also Abgeordnete oder Ministerialbeamte, die über politische Macht verfügen und Gesetze oder Verordnungen, etwa über die Restlaufzeit von Atomkraftwerken, entwerfen.

Es gibt nun zwei Einflusskanäle für Interessen- oder Lobbygruppen, um die Gesetzgebung in ihrem Sinne zu beeinflussen: Erstens **Zuwendungen** im Austausch für politisches Entgegenkommen. Legal sind: Parteispenden, Wahlversprechen, Nebeneinkünfte, öffentliche Unterstützung oder nützliche Kontakte und Anerkennung der Person. Ein zweiter Einflusskanal ist die **Bereitstellung von Informationen**. Politiker können sich nicht in allen Bereichen auskennen. Sie sind für ihre Entscheidungen auf Informationen von Lobbygruppen (z. B. in Form von Expertengutachten, Sach- oder Hintergrundinformationen) angewiesen. Beim informationellen Lobbyismus, der Einflussnahme durch Informationsweitergabe, sind diese Informationen aber oft verzerrt. Die Interessengruppen haben naturgemäß einen Anreiz, ihre Interessen als besonders dringlich darzustellen. Politiker müssen somit erst einmal die relevante Information herausarbeiten. Dabei kommt ihnen aber zugute, dass Lobbygruppen und Politiker mehrfach interagieren und Lobbygruppen daher als zuverlässig und verlässlich gelten wollen, damit die politischen Entscheidungsträger sie auch in Zukunft noch anhören und die Zeit nicht als verschwendet ansehen. Lobbyismus kann, insbesondere dann, wenn es intensiven Lobby-Wettbewerb konkurrierender Interessengruppen gibt, eine sinnvolle Interessenvertretung sein. Denn im Idealfall repräsentieren die Interessenverbände die verschiedenen Meinungen der Betroffenen oder die Meinungsvielfalt der Gesellschaft. Wenn alle Seiten, in unserem Beispiel die Vertreter der Atomkraft- und der Umweltverbände, gleichermaßen zu Wort kommen, können Politiker auf einer guten Faktengrundlage die besten Entscheidungen im Sinne der Allgemeinheit treffen.

Die Finanzkraft einer Lobbygruppe kann jedoch zu einem ungleichen Zugang von Interessengruppen führen, da finanzstarke Gruppen attraktivere Angebote machen können und mehr Lobbyisten auf Abgeordnete oder ein Thema ansetzen können. Beim Thema Zuwendungen an Politiker kommen schnell Fragen auf, was noch legale Interessenvertretung und was bereits problematische Interessendurchsetzung auf Kosten der Allgemeinheit ist und ob Lobbyismus und **Korruption** unter Umständen dasselbe sind? Korruption oder Bestechlichkeit meint zunächst, dass eine Person ihre Entscheidung zugunsten derjenigen fällt, die ihr dafür Vorteile (Geld) anbietet. Eine gewisse Nähe zu den Zuwendungen im Lobbyismus wird unschwer deutlich und sowohl Lobbyismus als auch Korruption weisen einen Bezug zu einem öffentlichen Amt auf. Im Falle von Korruption nutzt ein Amtsträger die politische Macht aus einem öffentlichen Amt zum eigenen Vorteil und entgegen allgemein bekannter Regeln. Im Falle von Lobbyismus können Amtsinhabern durchaus Vorteile entstehen, etwa verbesserte Wiederwahlchancen, bessere Informationsgrundlagen für Entscheidungen oder Prestige. Beim Lobbyismus findet die Einflussnahme aber nach allgemein bekannten Regeln statt, etwa nach festen Abläufen für Anhörungen, Regeln für Parteispenden und Nebentätigkeiten oder Transparenzvorschriften. Ob diese Regeln und Vorschriften streng genug bzw. klar festgelegt sind, bleibt offen.

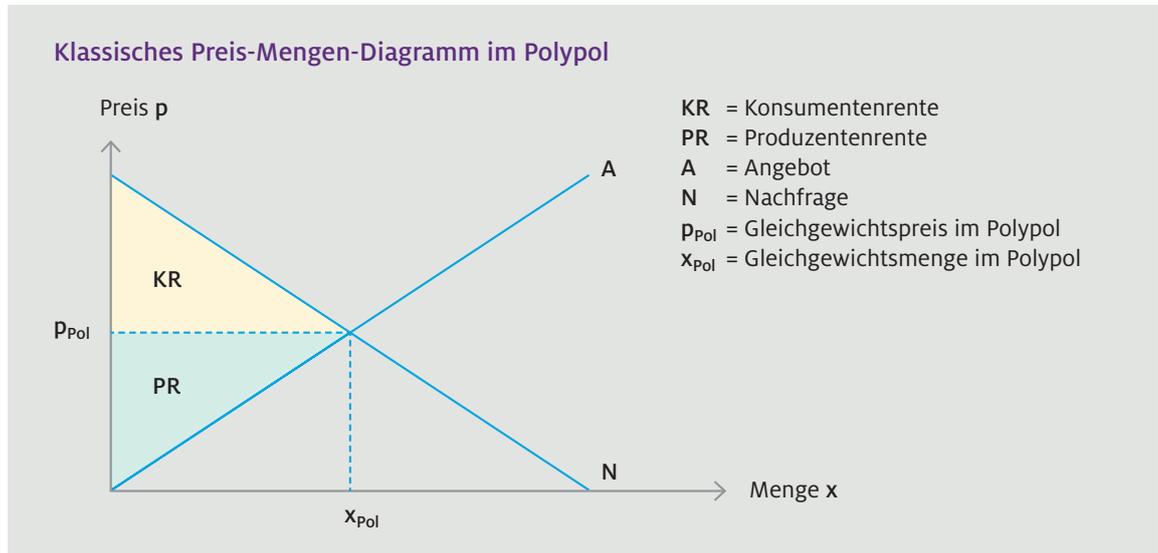
## Aufgaben

- 3** Arbeiten Sie aus Ihrem Text (M2a) grundlegende Aspekte des Lobbyismus heraus und machen Sie sich dazu Notizen. Berücksichtigen Sie dabei besonders folgende Gesichtspunkte: Definitionen von Lobbyismus, Sender und Empfänger, Einflusskanäle, Abgrenzung Lobbyismus und Korruption.
- 4** Erklären Sie anschließend anhand Ihrer Notizen diese wichtigen Aspekte des Lobbyismus einer Partnerin / einem Partner in einem Kurzvortrag.

**Option:** Wenn Sie Fragen haben, wenden Sie sich an Ihre Lehrkraft oder bilden Sie, nachdem Sie alles genau gelesen haben, ein Lerntempoduell mit einer Person, die auch Ihren Text gelesen hat und Ihnen vielleicht weiterhelfen kann.

## b) Lobbyismus ökonomisch gedacht

Sie kennen vielleicht aus dem Wirtschaftsunterricht das Preis-Mengen-Diagramm als Analyseinstrument der Mikroökonomie für Märkte beliebiger Güter oder staatliche Markteingriffe.



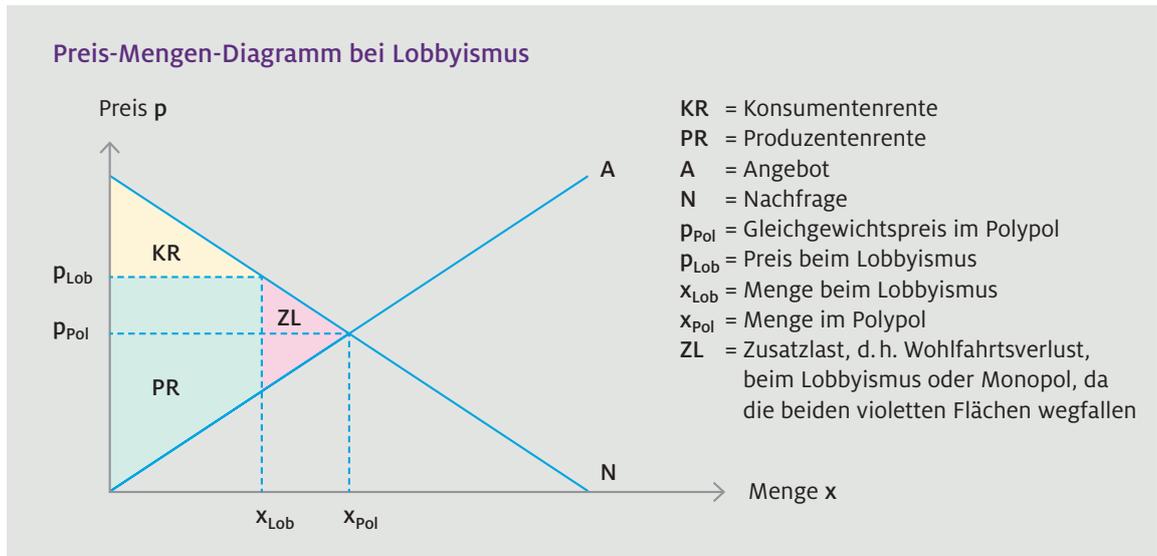
Die Nachfragekurve (N) gibt dabei an, wie hoch die Nachfrage ist, d. h. die Zahlungsbereitschaft der Käufer (Konsumenten oder Nachfrager) für ein bestimmtes Produkt bei einem bestimmten Preis. Das Gegenstück ist die Angebotskurve (A) mit den Produktionskosten der Hersteller (Anbieter). Ein Konsument erzielt die Konsumentenrente (KR, grünes Dreieck) als Differenz aus der Zahlungsbereitschaft (vereinfacht dargestellt durch die Nachfragekurve) und dem tatsächlich bezahlten, idealerweise niedrigeren Preis. Ein Produzent erzielt die Produzentenrente (PR, blaues Dreieck) als Differenz aus dem idealerweise höheren Preis und seinen Produktions- oder Herstellungskosten.

Beim Polypol, einer Marktform, bei der jeweils mehrere Anbieter und Nachfrager im Wettbewerb miteinander stehen, wird im Marktgleichgewicht mit dem Gleichgewichtspreis ( $p_{Pol}$ ) als Schnittpunkt von Angebots- und Nachfragekurve die Summe dieser Renten maximiert.

Dann ist die ökonomische Wohlfahrt, das Maß für den Nutzen aller Individuen einer Volkswirtschaft, hier die Summe von Konsumenten- und Produzentenrenten größtmöglich. Im Modell wird hierzu als Beispiel häufig die Situation des Freihandels angenommen. (Hinweis: Im ersten Diagramm sind beide Renten im Marktgleichgewicht vereinfacht gleich groß dargestellt. Sie können jedoch abhängig von der Marktform, Art des Produktes oder Konkurrenzsituation unterschiedlich groß sein.)

Auch für den Lobbyismus kann man dieses Analyseinstrument einsetzen: Im politischen Geschäft gibt es meist mehrere Interessengruppen. Jede Interessengruppe versucht ihre eigenen Interessen durchzusetzen und ihre individuelle ökonomische Rente (Produzentenrente PR im Preis-Mengen-Diagramm) auf Kosten der Allgemeinheit zu erhöhen (**Rent-Seeking**). Die Interessengruppe möchte deshalb die Politik dazu bringen, durch staatliche Eingriffe und Regulierungen den Wettbewerb und den Preis künstlich zu verzerren und die Einkommenserzielungschancen der jeweiligen Interessengruppe zu verbessern.

Gehen wir nun im zweiten Diagramm davon aus, dass es einer Interessengruppe (z. B. den Produzenten einer Branche) gelungen ist, infolge von erfolgreichem Lobbyismus (etwa durch den staatlichen Eingriff von Zöllen auf ausländische Konkurrenzprodukte) den Preis ihres Produktes zu erhöhen. Dann besteht bei Lobbyismus nun die dargestellte Situation zum höheren Preis  $p_{Lob}$  und der geringeren Menge  $x_{Lob}$ . Im Preis-Mengen-Diagramm sieht man nun den möglichen Schaden durch Lobbyismus, wenn Politiker(innen) nicht mehr die wohlfahrtsmaximierende Lösung (Freihandel) wählen. Die Gesamtwohlfahrt sinkt im Beispiel um das Dreieck ZL. Es kommt zu einer Umverteilung von der Allgemeinheit zu wenigen, in diesem Fall einer Interessengruppe, die sich nun über eine größere Produzentenrente (PR) freuen kann.



Es gibt noch weitere Probleme beim Lobbyismus: Nur weil viele ein politisches Interesse haben, bedeutet das nicht, dass sie angemessen repräsentiert werden. Viele betätigen sich als „Trittbrettfahrer“, d. h., sie lassen andere sich engagieren, weil sie von einem positiven Ergebnis der Interessenvertretung (z. B. besserer Klimaschutz infolge von Fridays for Future-Protesten) nicht ausgeschlossen werden und damit genauso profitieren wie die Aktivisten. Wenn aber alle so handeln, dann bleibt Interessenvertretung aus. Mancur Olson konnte in seinen Forschungen zeigen, dass große Gruppen, bei denen der Beitrag einer einzelnen Person nicht mehr wahrnehmbar ist, oft dabei versagen, ihr Interesse zu artikulieren. Sie haben es schwer, das Trittbrettfahrerproblem zu überwinden, weil bei der Vielzahl der Mitglieder der persönliche Nutzen der einzelnen Person in den Hintergrund tritt und die Kosten der Teilnahme dominieren. So bleibt das Engagement für von der großen Mehrheit geteilte Themen (z. B. für bessere Bildung oder Tierwohl) oft aus, d. h., der politische Organisationsgrad entspricht nicht dem zugrundeliegenden gesellschaftlichen Interesse an diesem Problem. Ganz anders stellt sich dies laut Olson bei kleinen, schlagkräftigen Gruppen dar (z. B. Agrar- oder Lebensmittelunternehmen mit Interesse gegen Regulierung). Wenn nur wenige ein bestimmtes Interesse haben und dieses sehr stark ausgeprägt ist, dann fällt die Überwindung des Trittbrettfahrerproblems leichter. Der individuelle Nutzen aus der Interessenvertretung ist groß und die überschaubare Gruppengröße macht Kooperation leichter.

Damit leidet der Lobbyismus unter einem zentralen Problem, der sog. **inhärenten** (in sich liegenden) **Asymmetrie der politischen Repräsentanz**, d. h., kleine Gruppen dominieren und die Interessen großer Gruppen sind systematisch unterrepräsentiert. Nicht alle Gruppen können sich somit gleich gut Gehör verschaffen und ihre Interessen gleich gut vertreten.

## Aufgaben

- 3 Arbeiten Sie aus Ihrem Text ökonomische und problematische (M2b) Aspekte des Lobbyismus heraus und machen Sie sich dazu Notizen. Berücksichtigen Sie dabei besonders folgende Gesichtspunkte: Ziele von Interessengruppen im Modell des Preis-Mengen-Diagramms, Rent-Seeking, Schaden durch Lobbyismus, „Trittbrettfahrerproblem“, Gruppenbildung, inhärente Asymmetrie der Repräsentanz.
- 4 Erklären Sie anschließend anhand Ihrer Notizen diese wichtigen Aspekte des Lobbyismus einer Partnerin / einem Partner in einem Kurzvortrag.

Option: Wenn Sie Fragen haben, wenden Sie sich an Ihre Lehrkraft oder bilden Sie, nachdem Sie alles genau gelesen haben, ein Lerntempoduet mit einer Person, die auch Ihren Text gelesen hat und Ihnen vielleicht weiterhelfen kann.

M3

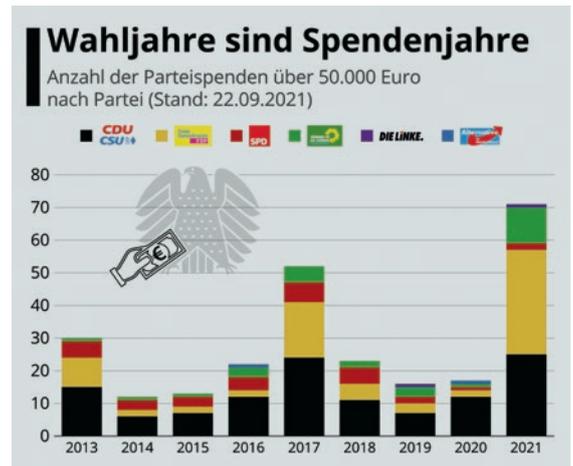
## Ausprägung 1 – Parteienfinanzierung: Genug Transparenz in Sachen Geld?

Laut Artikel 21 Abs. 1 GG wirken „Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes mit“. Sie sind also wichtige Akteure der Demokratie. Allerdings brauchen Parteien für ihre Aktivitäten oder den Wahlkampf auch Ressourcen und somit entscheidet ihre finanzielle Ausstattung, das Geld in den Parteikassen, mit über ihre Unabhängigkeit von Lobbygruppen.

Im internationalen Vergleich finanzieren sich Parteien in Deutschland durch eher großzügige jährliche staatliche Mittel. Hinzu kommen Mitgliedsbeiträge sowie Parteispenden und Sponsoring.

Für Parteispenden gibt es Offenlegungspflichten. So müssen Parteien nach Art. 21 Abs 1 GG „über die Herkunft und Verwendung ihrer Mittel sowie über ihr Vermögen öffentlich Rechenschaft geben“. Laut Parteiengesetz müssen Parteien zur Sicherstellung von Transparenz **Spenden** ab 10.000 Euro unter Angabe der Höhe und des Spendernamens in einem jährlichen Rechenschaftsbericht offenlegen. Diese Berichte sind für alle einsehbar. Wer wissen möchte, wer wie viel an wen im Jahr der Wahl gespendet hat, muss sich aber gedulden, denn die Rechenschaftsberichte liegen meist erst ca. zwei Jahre später vor. Großspenden über 50.000 Euro sind dagegen sofort offenzulegen und werden auf der Homepage des Bundestages veröffentlicht. Auffallend häufig finden sich daher Spenden knapp unterhalb von 50.000 Euro.

Vielfach findet Unterstützung von Parteien mittlerweile aber auch in Form von **Sponsoring** statt. Das kennt man aus dem Sportbereich, wo Sponsoren dadurch eine breite Öffentlichkeit mit ihren Werbebotschaften erreichen und so versuchen, das positive Image, etwa eines Fußballvereins, auf ihre Marke zu übertragen. Warum sollten Unternehmen aber kleine Parteitage sponsern, wo diese Ziele kaum erreichbar scheinen?



### Die Top-Parteispender 2020

Gröner Immobilien *	820.000 €
Arbeitgeber der Metall- und Elektroindustrie **	806.000 €
Kahl, Christoph (Jamestown Immobilien)	331.290 €
Deutsche Vermögensberatung ***	218.000 €
Bücher, Dietmar	179.000 €
Dr. August Oetker KG	155.000 €
Munich RE	150.000 €
Allianz	140.000 €
Verbände der Chemieindustrie ****	135.500 €
Dr. Theiss Naturwaren GmbH	134.000 €
Sachsenmilch Anlagen Holding GmbH	100.000 €
BMW Eigner Quandt / Klatten	100.000 €

- \* Gröner Family Office GmbH und Christoph Gröner
- \*\* Regionalverbände Baden-Württemberg und NRW
- \*\*\* Deutsche Vermögensberatung AG, Allfinanz DVAG, Bundesverband Deutscher Vermögensberater
- \*\*\*\* Verband der Chemischen Industrie, Verein der Bayerischen Chemischen Industrie

Quelle: Rechenschaftsberichte der Parteien, Deutscher Bundestag; Berechnungen: LobbyControl

Dennoch geht es auf Parteitag an alle großen Parteien zu wie auf großen Messen. Ein Stand neben dem nächsten und die Aussteller wollen mit den Teilnehmern (Delegierte) in den direkten Kontakt kommen. Etliche Parteien haben in der Vergangenheit sogar Zugangspakete zu Politikern gegen Geld angeboten, wie bei den „Rent a Sozi“- oder „Rent a Rüttgers“-Affären. Dies wurde stark kritisiert und mittlerweile eingestellt. Aber noch immer werden auf Parteitagen hohe Standgebühren aufgerufen, die Mieten auf den bedeutendsten und renommiertesten Messen der Welt in den Schatten stellen.

#### Mehr dazu unter

<https://www.abgeordnetenwatch.de/recherchen/lobbyismus/wie-viel-lobbyisten-fuer-einen-stand-auf-einem-parteitag-zahlen>

Einnahmen aus Sponsoring fallen gemäß Parteiengesetz unter „Sonstige Einnahmen“. Sie müssen im Rechenschaftsbericht nicht gesondert ausgewiesen werden, sondern nur als jährliche Gesamtsumme. Der Bundesverband von Bündnis 90 / Die Grünen veröffentlicht die Einnahmen auf freiwilliger Basis auf seiner Homepage und die Liste zeigt, wie lukrativ ein Parteitag für Parteien sein kann.

#### Aussteller und Sponsoren Bundesdelegiertenkonferenz in Bielefeld 2019

Aussteller	m <sup>2</sup>	Brutto
Agentur für Erneuerbare Energien e. V.	24,00	9.282,00 €
Amprion GmbH	Wlan – Sponsoring	5.950,00 €
Arbeitgeberverband Gesamtmetall e. V.	30,00	11.602,50 €
BDEW Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e. V.	16,00	6.188,00 €
Bund der Steuerzahler Deutschland e. V.	Flyerauslage	1.190,00 €
Bund deutscher Baumschulen (BdB) e. V.	Bäume / Dekoration	1.300,00 €
Bundesverband Garten-, Landschafts- und Sportplatzbau e. V.	40,00	15.470,00 €
DB Deutsche Bahn AG	30,25	11.699,19 €
Debeka Krankenversicherungsverein a. G.	4,00	1.547,00 €
Deutsche Post DHL Group	12,00	4.641,00 €
Deutsche Telekom AG	24,00	9.282,00 €
[...]		
ZDG Zentralverband der deutschen Geflügelwirtschaft e. V.	15,00	5.801,25 €
Zentralverband des Deutschen Baugewerbes	40,50	15.663,38 €
ZIA Zentraler Immobilien Ausschuss e. V.	15,00	5.801,25 €
ZVEI – Zentralverband Elektrotechnik- und Elektronikindustrie e. V.	18,00	6.961,50 €
<b>Gesamtsumme</b>		<b>277.482,97 €</b>

Der Bundesverband von Bündnis 90/Die Grünen veröffentlicht derartige Einnahmen auf seiner Webseite [www.gruene.de](http://www.gruene.de).

Von den Sponsoren können diese Ausgaben sogar steuerlich geltend gemacht werden. Immer mehr Großunternehmen gehen deshalb von direkten Spenden hin zu Sponsoringaktivitäten. Laut Lobbypedia begann die „Unsichtbarmachung von Geldflüssen aus der Autoindustrie“ kurz vor dem Bekanntwerden des Abgas-skandals („Dieselgate“). Der Organisation zufolge zahlte Volkswagen in den Jahren 2014 bis 2017 insgesamt 656.260 Euro Sponsorengeld an Union, SPD, FDP und Bündnis 90 / Die Grünen. Im Jahresdurchschnitt überwiegt VW damit viermal so viel Geld an Parteien wie im Zeitraum bis 2008.

**Mehr dazu unter** <https://lobbypedia.de/wiki/Parteisponsoring>

Wenig reguliert ist bisher die **Wahlwerbung durch Dritte**, d. h., wenn etwa Spender eine Wahlwerbekampagne für eine Partei durchführen. So profitierte etwa die AfD 2016 von verdeckten Millionenspenden für Landtagswahlkampagnen, für die die Geldgeber eine Schweizer „Strohfirma“ nutzten. Auch für solche sog. „Parallelkampagnen“ greifen die Offenlegungspflichten des Parteiengesetzes nur, wenn die Partei selbst bei solchen Kampagnen aktiv wird. Die AfD verlor allerdings in erster Instanz (2020) vor dem Verwaltungsgericht gegen die Bundestagsverwaltung, die maßgeblichen Einfluss auf die Kampagne erkannte und das Ganze als verbotene Parteispende mit einer Strafzahlung belegte.

## M4

## Ausprägung 2: Nebeneinkünfte von Abgeordneten – alles offengelegt?

Abgeordnete sind zunächst gemäß Art. 38 GG als Vertreter des ganzen Volkes „nur ihrem Gewissen“ unterworfen und ein Mandat ist auch lediglich ein „Auftrag auf Zeit“, d. h. man kann nicht erwarten, dass Abgeordnete wegen der Wahl ins Parlament ihren Betrieb oder eine Arztpraxis aufgeben, dennoch sollen Transparenzpflichten dafür sorgen, dass sich die Wähler ein Bild von möglichen Interessenverknüpfungen machen können. Rechte und Pflichten der Abgeordneten sind im Grundgesetz, im Abgeordnetengesetz und in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages in Verhaltensregeln festgelegt. Die Ausübung des Mandats muss im Mittelpunkt der Tätigkeit der Abgeordneten stehen, allerdings sind Nebentätigkeiten zulässig und Abgeordnete profitieren in der Regel von ihrer Berufserfahrung. Das Abgeordnetengesetz sieht vor, dass diese Tätigkeiten und Einkünfte neben dem Mandat, die auf mögliche Interessenverknüpfungen hindeuten können, bekanntzugeben und zu veröffentlichen sind. Zudem kam es in den letzten Jahren immer wieder zu extremen Fällen bei Nebeneinkünften von Abgeordneten (Aktienoptionen für Lobbyarbeit, Aserbaidtschan-Lobbyismus, Masken-Vermittlungsgeschäfte usw.), die gefährlich nahe am politikwissenschaftlichen Verständnis von Korruption lagen und bei denen man am „Kompass“ einiger Abgeordneter zweifeln konnte. Diese Fälle haben die Forderungen und den Druck nach schärferen Regelungen und deutlich mehr Transparenz verstärkt, so dass im Jahr 2021 eine Gesetzesreform mit erweiterten und verschärften Offenlegungspflichten beschlossen wurde.

### a) Verhaltensregeln für Nebentätigkeiten von Abgeordneten

Das Abgeordnetengesetz bestimmt, dass die Ausübung des Mandats im Mittelpunkt der Tätigkeit eines Mitglieds des Bundestages steht, Tätigkeiten beruflicher oder anderer Art neben dem Mandat jedoch grundsätzlich zulässig sind. Das Abgeordnetengesetz verbietet den Abgeordneten allerdings die Annahme bestimmter geldwerter Zuwendungen und Vermögensvorteile. Darüber hinaus bestehen umfassende Anzeigepflichten für die Abgeordneten. Sie sind verpflichtet, dem Bundestagspräsidenten bzw. der Bundestagspräsidentin ihre zuletzt ausgeübte Berufstätigkeit, entgeltliche Tätigkeiten neben dem Mandat und Funktionen in Unternehmen sowie in Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts anzuzeigen. Auch Funktionen in Vereinen, Verbänden und Stiftungen sind anzeigepflichtig, genauso wie Beteiligungen an Kapital- oder Personengesellschaften und Vereinbarungen über künftige Tätigkeiten oder Vermögensvorteile. Bei vielen anzeigepflichtigen Tätigkeiten handelt es sich um ehrenamtliche Funktionen. Für Spenden, sonstige geldwerte Zuwendungen und Gastgeschenke an Abgeordnete gelten ebenfalls bestimmte Anzeigepflichten.

Seit einer umfassenden Gesetzesreform im Jahr 2021 sind diese erheblich ausgeweiteten Offenlegungspflichten als Teil der Verhaltensregeln für Mitglieder des Bundestages im Elften Abschnitt des Abgeordnetengesetzes enthalten. Bis dahin waren die erstmals 1972 beschlossenen Verhaltensregeln Bestandteil der Geschäftsordnung des Bundestages. Die Transparenzregelungen sollen es den Wählerinnen und Wählern ermöglichen, sich selbst ein Bild über mögliche Interessenverknüpfungen und die Unabhängigkeit der Wahrnehmung des Mandats zu machen, und zwar bei jeder oder jedem einzelnen Abgeordneten.

Für jede einzelne Nebentätigkeit müssen auch die Einkünfte angezeigt werden, sofern sie mehr als 1.000 Euro im Monat oder, falls dies nicht der Fall ist, mehr als 3.000 Euro im Kalenderjahr betragen. Die Angaben werden auf Euro und Cent genau veröffentlicht. Ist der Betrag nicht bezifferbar, wird die dem oder der Abgeordneten eingeräumte Rechtsposition beschrieben und veröffentlicht. Mehrere unregelmäßige Zuflüsse eines Kalenderjahres werden fortlaufend addiert und in der jeweiligen Summe veröffentlicht. Im Jahr des Wahlperiodenwechsels werden die in der 19. Wahlperiode aufgelaufene und die in der 20. Wahlperiode aufgelaufene Summe gesondert unter den veröffentlichungspflichtigen Angaben der jeweiligen Wahlperiode veröffentlicht.

Die veröffentlichungspflichtigen Angaben der Abgeordneten werden im Internet jeweils mit den Abgeordneten-Biografien veröffentlicht und laufend aktualisiert.

Verstöße gegen die Anzeigepflichten können mit einer Ermahnung durch den Präsidenten bzw. die Präsidentin oder einer als Bundestagsdrucksache zu veröffentlichen Feststellung der Pflichtverletzung durch das Präsidium und zusätzlich einem Ordnungsgeld geahndet werden. Das Ordnungsgeld kann je nach Schwere des Einzelfalles und nach dem Grad des Verschuldens bis zur Hälfte der jährlichen Abgeordnetenentschädigung betragen. [...]

Tätigkeiten und Einkünfte neben dem Mandat, Deutscher Bundestag, Abruf am 05.01.2022

b) Der „Fall Amthor“: Zukünftig endlich mehr Transparenz?

Vom Bundestag in Berlin mal kurz auf eine bezahlte Geschäftsreise nach New York und St. Moritz? Bundestagsabgeordneter und gleichzeitig Lobby-Nebentätigkeit für ein US-Unternehmen? Der Fall um den CDU-Abgeordneten Philipp Amthor schlug 2020 hohe Wellen. Der junge Abgeordnete aus Mecklenburg-Vorpommern hatte sich in seiner Nebentätigkeit für die Firma Augustus Intelligence, ein mittlerweile insolventes, von einem Deutschen gegründetes US IT-Unternehmen, beim Wirtschaftsministerium eingesetzt.

Juristisch ging die Sache für den Juristen Amthor glimpflich aus, denn er hat zwar den Interessenkonflikt zwischen seiner Tätigkeit für die Firma und seiner Tätigkeit als Abgeordneter nicht offengelegt. Das musste er nach den bisherigen Vorgaben für Abgeordnete aber auch nicht. Amthor hatte sich vorher sogar diesbezüglich bei der Bundestagsverwaltung erkündigt. Der Vorwurf der Bestechlichkeit stand allerdings angesichts möglicherweise lukrativer Aktienoptionen ebenfalls im Raum, doch auch den Erhalt von Zuwendungen hielt die Generalstaatsanwaltschaft Berlin für nicht problematisch. Amthor hätte sich als Abgeordneter, also innerhalb seines Mandates, so verhalten müssen, dass eine Gegenleistung erkennbar

gewesen wäre, nur dann wäre dies ein Problem. Die Staatsanwaltschaft stellte die Ermittlungen deshalb mangels Anfangsverdacht ein, weil „mandatsunabhängige Einkünfte grundsätzlich keine verbotenen Zuwendungen darstellten“.

Amthor schrieb auf Facebook immerhin von einem Fehler, gab die Aktienoptionen zurück und verzichtete auf die Kandidatur für den CDU-Landesvorsitz in Mecklenburg-Vorpommern. Doch der Fall zeigte erneut die mangelnde Transparenz im System der Nebeneinkünfte von Abgeordneten. Im März 2021 verabschiedete der Bundestag dann das Lobbyregistergesetz und beschlossen ein Lobbyregister. Die Wähler sprachen am Wahltag dann auch noch eine deutlichere Sprache als die Juristen: Amthor verpasste sein Direktmandat bei der Bundestagswahl 2021 und holte nur 20,7% Prozent der Stimmen. Über die Landesliste zog er aber erneut als Abgeordneter ins Parlament ein.



© Tobias Koch

▲ Philipp Amthor

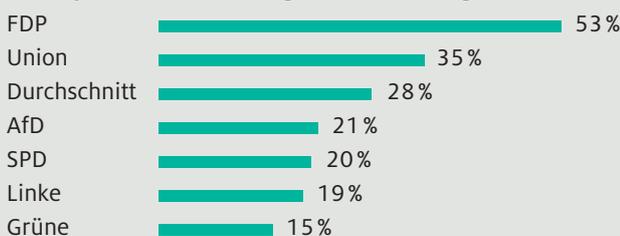
c) Statistische Daten

Summe der Mindesteinkünfte der Abgeordneten



Hinweis zu Mindesteinkünften: Die Nebeneinkünfte werden nicht als exakte Beträge veröffentlicht, sondern in groben Einkommensstufen. In der Grafik geht man bei jeder Nebentätigkeit von der Untergrenze der angegebenen Stufe aus.

Nebenjobber im Bundestag – Anteil der Abgeordneten mit bezahlter Nebentätigkeit



DER SPIEGEL, 16.08.2019

Mehr dazu unter <https://www.abgeordnetenwatch.de/recherchen/nebentaetigkeiten/das-sind-die-nebeneinkuenfte-der-bundestagsabgeordneten-0>

## M5

## Ausprägung 3: Die „Drehtür“ – wenn Politiker die Seiten wechseln

Eine auch in Deutschland recht häufig zu findende Ausprägung des Lobbyismus ist der Wechsel von Persönlichkeiten aus hohen politischen Ämtern in Lobbytätigkeiten für Interessenverbände oder Unternehmen, gerne auch „Drehtür- Effekt“ oder „Seitenwechsel“ genannt. Dadurch kaufen sich diese Interessengruppen einen direkten Draht zur Politik, denn Menschen, die in der Politik tätig waren, kennen ihre ehemaligen und noch aktiven Kolleginnen und Kollegen und ihre guten persönlichen Kontakte sind für die Interessengruppen äußerst interessant. Schließlich ermöglichen sie einen Zugang zu den Netzwerken der politischen Macht.

Am besten werden in Deutschland **Drehtür-Karrieren am Beispiel der Automobilindustrie** deutlich: So war der ehemalige Lobbyist des Verbands der Automobilindustrie (VDA) Matthias Wissmann früher Verkehrsminister und mit Bundeskanzlerin Angela Merkel sehr eng vertraut. Ebenso die heutige VDA-Chefin Hildegard Müller, die Staatsministerin bei der Bundeskanzlerin war und bestens in der Berliner Politik vernetzt ist. Finanzstarke Akteure, wie die Automobilindustrie, können naturgemäß auch attraktive Lobbyisten-Jobs anbieten, Umweltverbände dagegen eher selten.

Für Deutschland wurde 2015 eine Karenzzeitregelung verabschiedet, derzufolge die Karenzzeit in der Regel ein Jahr beträgt. Es kann aber auch eine Zwangspause oder „Abkühlphase“ von 18 Monaten verhängt werden, um den direkten Wechsel von Politikerinnen und Politikern in Lobbytätigkeiten zu verhindern. Neue Tätigkeiten sind der Bundesregierung gegenüber anzuzeigen. Ein die Bundesregierung beratendes Gremium prüft dann den Seitenwechsel und kann ihn vorläufig untersagen. So sollen ein allzu nahtloser Übergang und die Mitnahme von Insiderwissen oder Kontakten sowie Interessenkonflikte entschärft werden.

Mehr dazu unter <https://www.bpb.de/politik/wirtschaft/lobbyismus/276820/drehtuer-karrieren>

## a) Gabriel verteidigt Wechsel zur Deutschen Bank

Der ehemalige SPD-Chef Sigmar Gabriel hat seinen Wechsel in den Aufsichtsrat der Deutschen Bank verteidigt. „Ich finde es schlimm, dass sofort der Generalverdacht entsteht, man würde sozusagen seine Seele verkaufen, wenn man nach dem Ende seiner politischen Laufbahn eine Aufgabe in der Wirtschaft wahrnimmt. Ich jedenfalls werde auch in Zukunft nicht anders denken und handeln als vorher“, sagte Gabriel der „Bild am Sonntag“.

Er warf die Frage auf, was Politiker eigentlich nach ihrer Laufbahn für Jobs annehmen dürfen: „Sie sollen keine vorzeitigen Pensionen beziehen, sie sollen nicht zu Lobbyisten werden und eigentlich sollen sie auch nicht in die Wirtschaft gehen. Was denn dann?“ Er sei „nie in einem politischen Amt für die Deutsche Bank zuständig“ gewesen.

Am Freitag war bekannt geworden, dass sich Gabriel bei der Hauptversammlung am 20. Mai den Aktionären zur Wahl stellen will. Nach Gabriels Darstellung hat Aufsichtsratschef Paul Achleitner ihn Ende vergangenen Jahres angesprochen. Dann habe es Gespräche im Aufsichtsrat und mit wichtigen Anteilseignern gegeben. Vor einer

Woche habe ihm Achleitner dann per Telefon mitgeteilt, dass es Zustimmung für ihn gebe.

Politiker anderer Parteien hatten Gabriels Wechsel zur Deutschen Bank kritisiert. Die Grünen-Finanzpolitikerin Lisa Paus nannte den Wechsel „das falsche Signal zur falschen Zeit“. [...]

Mit rechtlichen Problemen muss Gabriel beim Wechsel in die Wirtschaft nicht rechnen: Das Bundesministergesetz sieht lediglich vor, dass Mitglieder der Bundesregierung „innerhalb der ersten 18 Monate nach ihrem Ausscheiden aus dem Amt eine Erwerbstätigkeit oder sonstige Beschäftigung außerhalb des öffentlichen Dienstes“ anzeigen müssen. Vizeregierungssprecherin Ulrike Demmer verwies auf die Karenzzeit. Für Gabriel sei die Frist am 14. September 2019 abgelaufen.



▲ Sigmar Gabriel

© picture-alliance / dpa / dpa-ZB / Pedersen

DER SPIEGEL, 26.01.2020

Hinweise: Sigmar Gabriel hat auf sein Bundestagsmandat vor Bekanntgabe seiner Wechselabsichten im November 2019 verzichtet. Er wurde am 20.05.2020 auf der Hauptversammlung des größten deutschen Kreditinstituts in den Aufsichtsrat gewählt.

b) „Drehtür-Effekt“ oder nur sozialer Aufstieg?



© Heiko Sakurai, 24.01.2020

c) Die Drehtür dreht sich weiter...

<b>Name:</b>	Kerstin Andreae
<b>Partei:</b>	Grüne
<b>Alter Job bis:</b>	Februar 2012 – Januar 2018 stellvertretende Vorsitzende der Bundestagsfraktion von Bündnis 90 / Die Grünen
<b>Neuer Job ab:</b>	November 2019 Vorsitzende der Hauptgeschäfts- führung und Mitglied des Präsidiums beim Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (BDEW)

<b>Name:</b>	Klaus-Dieter Fritsche
<b>Partei:</b>	CSU
<b>Alter Job bis:</b>	2014 – März 2018 Staatssekretär im Bundeskanzleramt und Beauftragter für die Nachrichtendienste des Bundes 2009 – 2014 Staatssekretär im Bundesministerium des Innern
<b>Neuer Job ab:</b>	März 2019 Berater für das österreichische Innenministerium (FPÖ) 2019 Beratertätigkeit für die Wirecard AG

<b>Name:</b>	Gerhard Schulz
<b>Partei:</b>	CDU / CSU
<b>Alter Job bis:</b>	Februar 2019 Beamteter Staatssekretär im Bundesverkehrsministerium
<b>Neuer Job ab:</b>	März 2019 Vorsitzender der Geschäftsführung bei Toll Collect

Seitenwechsler in Deutschland im Überblick,  
Lobbypedia, Abruf am 05.01.2022

**Arbeitsblatt: Wann wird Lobbyismus problematisch?**

Ausprägung 1: Parteienfinanzierung: Genug Transparenz in Sachen Geld?	Ausprägung 2: Nebeneinkünfte von Abgeordneten – alles offengelegt?	Ausprägung 3: Die „Drehtür“ – wenn Politiker die Seiten wechseln
<b>Sachverhalt</b>		
<b>Unsere Bewertung (Kriterien)</b>		
<b>Fazit (Transparenz? Handlungsbedarf? Lösungsstrategien für problematische Ausprägungen?)</b>		

## Aufgabe

- 5** Nachdem Sie nun über Grundlagen des Lobbyismus Bescheid wissen, erarbeiten Sie zeitsparend im Gruppenpuzzle verschiedene Ausprägungen des Lobbyismus:
- Bilden Sie Stammgruppen mit je drei Mitgliedern. Jedes Gruppenmitglied wird Experte für eine der Ausprägungen des Lobbyismus (M3, M4 oder M5).
  - Verlassen Sie die Stammgruppe und bilden Sie eine Expertengruppe mit den anderen Experten für dieselbe Ausprägung.
  - Bearbeiten Sie in den Expertengruppen folgende Aufgaben und notieren Sie die Ergebnisse im Arbeitsblatt (Tabelle):
    - Analysieren Sie ausgehend von M5 den Sachstand zu dieser Ausprägung des Lobbyismus.
    - Bewerten Sie, ob es sich für Sie um eine akzeptable Form des Lobbyismus handelt.
    - Diskutieren Sie in Ihrer Expertengruppe, ob ausreichend Transparenz gegeben ist, ob Handlungsbedarf besteht und welche Lösungsstrategien geeignet wären.
  - Gehen Sie zurück in die Stammgruppen: Berichten Sie den anderen Stammgruppenmitgliedern von Ihren Ausprägungen des Lobbyismus. Ergänzen Sie nun die Ergebnisse der anderen Stammgruppenmitglieder im Arbeitsblatt (Tabelle).
  - Diskutieren Sie in Ihrer Stammgruppe, bei welcher Ausprägung ausreichend Transparenz gegeben ist, ob Handlungsbedarf besteht und welche Lösungsstrategien geeignet wären. Ergänzen Sie Ihr Fazit dazu in der entsprechenden Spalte der Tabelle.

## M6

## Lobbyregister – was ist das?

Ein Lobbyregister ist eine öffentlich einsehbare Datenbank, in der Lobbyisten Informationen über ihre Tätigkeit veröffentlichen müssen. Diese Informationen beinhalten etwa die Identität des Akteurs, seine Ziele und Auftraggeber sowie die dafür zur Verfügung stehenden Geldmittel. In Deutschland gibt es seit Januar 2022 ein Lobbyregister. In dieses müssen sich nun Interessensvertreter, wenn sie gegenüber der Bundesregierung oder dem Bundestag aktiv werden wollen, verpflichtend eintragen.

Lobbyregister (Überblick), Lobbypedia, Abruf am 05.01.2022

Mehr dazu unter <https://www.lobbyregister.bundestag.de/startseite>

## a) Endlich ein Lobbyregister – die Lösung?

Aus der Debatte des Deutschen Bundestags vom 25.3.2021 zum Lobbyregistergesetz. Damals regierte noch die GroKo aus CDU und SPD unter Bundeskanzlerin Angela Merkel.

5 **Patrick Schnieder (CDU/CSU):** „Herr Präsident! Meine Damen! Meine Herren! Wir beschließen heute in zweiter und dritter Lesung das Lobbyregistergesetz. Ich bin sehr froh, dass wir das heute zum Abschluss bringen können. Es hat dem einen oder anderen – mir auch – zu lange gedauert. [...] Aber Ende gut, alles gut. Das Ergebnis zählt. Worum geht es? Wir wollen Lobbyismus, Interessenvertretung regeln. Ich will vorab sagen: Interessenvertretung ist nicht per se etwas Schlechtes. Lobbyismus hat einen negativen Beigeschmack, eine negative Konnotation. 10 Aber im Grunde ist es etwas Wichtiges und Gutes für die Demokratie. Es geht darum, dass Interessen vertreten und kenntlich gemacht werden, dass wir als Abgeordnete die Interessen kennen, über die wir dann am Ende abstimmen [...]. Uns geht es darum, das zu regeln und diese 15 Interessenvertretung transparent zu machen.“

Was wird geregelt? Wir führen ein elektronisches Lobbyregister beim Deutschen Bundestag ein. Es wird eine Eintragungspflicht für Interessenvertreter bestehen, bevor sie mit uns, den Abgeordneten, den Mitarbeitern oder der Fraktion, Kontakt aufnehmen. Die Registrierungspflicht gilt auch bei Kontaktaufnahme mit der Bundesregierung. [...] Wir haben im Gesetzentwurf Sanktionen vorgesehen. Wer gegen die Registrierungspflicht verstößt oder falsche Angaben macht, kann mit einem 20 Ordnungsgeld von bis zu 50 000 Euro belegt werden. Und es wird ein Verhaltenskodex vorgeschrieben, auf den man sich verpflichtet.“

**Thomas Seitz (AfD):** [...] „Ja, jeder sollte das Recht haben, angehört zu werden und für sich zu werben: auch ein Unternehmen, auch eine NGO. Ein freier Staat darf das nicht verbieten. Aber Gehör zu finden, ist etwas anderes, als sich Einfluss zu erkaufen. Deshalb müsste eine wirksame Transparenzregelung vom Minister bis hinunter zur Referentenebene greifen und nicht Letztere ausnehmen, wie es die GroKo heute beschließen [...] wird. [D]ie effektivste Beeinflussung setzt doch bei dem an, der den ersten Entwurf formuliert, also beim Referenten. [...] Der nächste Mangel Ihrer Änderungsfassung ist der 35 umfangreiche Katalog an Ausnahmen, die jetzt sogar noch zahlreicher sind als im ersten Entwurf und auch inhaltlich 40 zu einer geringeren Anwendungsbreite des Lobbyregis-

ters führen werden. [...] Warum diese Ausnahmen falsch sind, zeigt das Beispiel der Kirchen. Diese bieten nicht nur Gottesdienste an, sondern machen als Teil der Sozialindustrie über Caritas und Diakonie Milliardenumsätze, Umsätze, die nicht von einem freien Markt abhängen, sondern von der Sozialgesetzgebung. Insoweit unterscheiden sich Einrichtungen der Kirche nicht von den Interessenverbänden irgendwelcher Branchen wie Automobil oder Versicherung.“ 50

**Dr. Matthias Bartke (SPD):** [...] „Es ist eine späte Stunde, aber es ist eine große Stunde für die deutsche Sozialdemokratie. [D]as hier vorliegende Lobbyregistergesetz ist ein wirklich gelungenes Gesetz. Dennoch gibt es einen erheblichen Wermutstropfen: Das ist der fehlende exekutive Fußabdruck. Unter „exekutivem Fußabdruck“ versteht man die Veröffentlichung aller Lobbyistenkontakte und aller Lobbyistenstellungen; das muss jedem Gesetz beigefügt werden. Die SPD wollte das, und ich sage Ihnen hier ganz offen: Wir haben es nicht durchbekommen. [...] Aber, liebe Kolleginnen und Kollegen, wir werden nicht lockerlassen.“ 60

**Dr. Marco Buschmann (FDP):** [...] „Der Hauptmangel eines Lobbyregistergesetzes ist es sicherlich, wenn man einige der größten Lobbyverbände von vornherein außen vor lässt. Dieser Gesetzentwurf enthält scheunentor- 65 große Ausnahmen, er ist löchrig wie ein Schweizer Käse [...] Dahinter steckt, dass beispielsweise Kirchen, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände herausgenommen werden. Und jetzt hören wir hier ja, das erfordere angeblich unser Grundgesetz.“ 75

**Friedrich Straetmanns (DIE LINKE):** [...] Zunächst ist es erfreulich, dass wir heute zusammenkommen und endlich ein Lobbyregister beschlossen werden soll. [...] Wir wollen Lobbyismus nicht verbieten; wir wollen aber, dass jede Bürgerin, jeder Bürger in diesem Land die Möglichkeit bekommt, zu erfahren, wer Einfluss auf Gesetze genommen hat. Dieser sogenannte legislative Fußabdruck fehlt nach wie vor. Aber ohne diesen ist ein Lobbyregister nicht einmal die Hälfte wert. [Sie ziehen] die Grenze für die Dokumentation von Gesprächen auf der Unterabteilungsleiterenebene. Und wo entstehen in den Ministerien die ganzen Gesetze? – Der Titel verrät es: Die meisten davon kommen zunächst als Referentenentwurf in Umlauf. Sie entstehen also auf Referatsebene, genau eine Ebene unterhalb der Transparenzpflicht. [...] Sie schaf-

fen zudem zahlreiche Ausnahmen von der Transparenzpflicht; es ist angesprochen worden.

**Britta Haßelmann (BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN):** [...] <sup>100</sup> Es liegt uns ein Gesetzentwurf zur Einführung eines gesetzlichen Lobbyregisters vor, das allenfalls ein erster

Schritt ist. Gleichzeitig ist es eine verpasste Chance. Wir haben die letzten zehn Jahre dafür gestritten, dass es im Deutschen Bundestag zur Einführung eines gesetzlichen Lobbyregisters kommt. Dass es so lange gedauert hat, lag in erster Linie an der Blockade der CDU/CSU; aber auch die SPD hat sich nicht besonders forsch daran beteiligt.

Plenarprotokoll 19 / 218, Deutscher Bundestag, Abruf am 05.01.2022

## b) Lobbyregister – eine Zwischenbilanz

Mit der Einführung des Lobbyregisters wurde in Deutschland ein erster Schritt für mehr Nachvollziehbarkeit in der politischen Entscheidungsfindung getan. Die Registereinträge geben einen ersten Überblick darüber, **wer** (welcher Lobbyist im Auftrag welches Lobby- oder Interessenverbandes), **wie** (mit welchen Mitteln) **auf wen** in der Politik Einfluss nehmen möchte. Es zeigt sich wie vielfältig Lobbyarbeit und Interessenvertretung in Deutschland sind. Allerdings bleibt eine Vielzahl an Ausnahmen (z. B. für kommunale Verbände von Städten, Gemeinden oder Kirchen) und **wozu** genau lobbyiert wird, d. h. mit welchem konkreten Ziel, bleibt noch unklar. Es gibt im deutschen Lobbyregister bisher nur stichwortartige Formulierungen zu oft nahe- liegenden und sehr allgemeinen Interessen- und Vorhabenbereichen und eher vage Beschreibungen der Tätigkeit. Dies steht im Gegensatz zu detaillierteren Transparenzvorgaben wie es sie in Ländern wie Frankreich oder den USA und Kanada gibt.



### Digitale Methode: Positionslinie

Ihre Meinung ist gefragt: Mithilfe der digitalen Anwendung nehmen Sie Stellung zu den Aussagen, die auf der Leinwand erscheinen. Stimmen Sie der Aussage zu oder eher nicht? Nutzen Sie Ihr mobiles Endgerät, um sich zu positionieren. Das Klassenergebnis wird anschließend auf der Leinwand angezeigt.

## Aufgaben

- 6** Beurteilen Sie die Maßnahme Lobbyregister im Hinblick auf ihren Beitrag zu mehr Transparenz. Stellen Sie dazu zunächst Lob und Kritik aus M6a) und b) gegenüber. Formulieren sie dann ein begründetes Sachurteil und legen sie dabei Ihre zugrunde gelegten Kriterien offen.
- 7** Positionieren Sie sich erneut mithilfe der digitalen Anwendung und begründen Sie eine mögliche Umpositionierung über die Kommentarfunktion.