



IPW Selected Student Paper 71, August 2019

Robin Anders

Lobbyismus - legitime politische Einflussnahme oder Korruption?

Robin Anders
Lobbyismus - legitime politische Einflussnahme oder Korruption?

IPW Selected Student Paper 71, August 2019

Institut für Politische Wissenschaft
RWTH Aachen University
Mies-van-der-Rohe-Str. 10 | 52074 Aachen

IPW Selected Student Papers
ISSN 1862-8117

Titelbild: IPW, Jan Hendrik Borggreven



Dieses Werk ist lizenziert unter einer
Creative Commons Namensnennung 3.0 Deutschland Lizenz.

In der Reihe IPW Selected Student Papers veröffentlicht das Institut für Politische Wissenschaft herausragende Arbeiten von Studierenden des Bachelorstudiengangs Gesellschaftswissenschaften, des Masterstudiengangs Politikwissenschaft sowie der politikwissenschaftlichen Lehramtsstudiengänge.

Inhaltsverzeichnis

1 Einleitung	3
2 Die Begrifflichkeiten <i>Lobbyismus</i> und <i>Korruption</i>	4
2.1 Definition von Lobbyismus	4
2.1.1 Grundlegendes	4
2.1.2 Direktes Lobbying	5
2.1.3 Indirektes Lobbying	6
2.2 Definition von Korruption	7
2.2.1 Grundlegendes	7
2.2.2 Politische Korruption	9
2.2.3 Juristische Verankerung	9
3 Funktionen von Lobbying	10
3.1 Fachliche Expertise	11
3.2 Interessenvertretung	12
4 Die Grenzanalyse	13
4.1 Notwendigkeit vielschichtiger Bewertungskriterien	13
4.2 Fallbeispiel: Christian Wulff	14
4.3 Moralische Abgrenzung	15
5 Folgerungen und Maßnahmen	16
5.1 Juristische Lösungsansätze	16
5.1.1 Einführung eines Lobbyregisters	16
5.1.2 Karenzzeiten	17
5.2 Moralische Lösungsansätze	18
6 Fazit	19
7 Literatur	21

1 Einleitung

Der Begriff des *Lobbyismus* ist in den letzten Jahren in Verruf geraten. Im Volksmund ist häufig von einem Szenario der Hinterzimmer-Gespräche, in denen Politiker in ihren Entscheidungen von mächtigen Lobbyisten beeinflusst werden, die Rede. Doch wie viel politische Einflussnahme ist erlaubt? Ab welchem Grad ist von Korruption zu sprechen? Es wird nicht grundlos zwischen politischer Einflussnahme und Korruption unterschieden:

„Lobbyismus changiert zwischen dem Anspruch legitimer demokratischer Interessenvertretung und illegitimer Einflussnahme, die bis hin zu Patronage und Korruption reichen kann.“ (Wehrmann 2007: 48)

Dass diese Unterscheidung schwer einzugrenzen und nicht immer eindeutig zu treffen ist, zeigt sich bereits im Forschungsstand. Die Korruptionsforschung ist ausgesprochen heterogen. Die genaue Verordnung des Lobbyismus zwischen den beiden Polen, d. h. einerseits der politischen Einflussnahme, andererseits der Korruption, ist höchst divergent. ***So lautet die dieser Arbeit zugrunde liegende These, dass es verschiedener Kriterien bedarf, um Lobbyismus objektiv bewerten zu können.***

Hierfür ist es zunächst notwendig eine möglichst genaue Definition der beiden Begriffe, der politischen Einflussnahme sowie der Korruption, zu formulieren, um diese später von einander abgrenzen zu können. Dabei soll sowohl Bezug auf gesetzliche Rahmenbedingungen genommen werden, als auch die Notwendigkeit des Lobbyismus als Funktion im politischen System herausgestellt werden. In einem nächsten Schritt dieser Arbeit werden verschiedene Arten an Kriterien vorgestellt, auf deren Basis man Lobbyismus zwischen legitimer politischer Einflussnahme und Korruption verordnen kann. Im Anschluss werden diese Kriterien dann auf ein Fallbeispiel angewandt, um den praktischen Bezug herzustellen und die realen Problematiken der Lobbyismus-Bewertung aufzuzeigen. In einem letzten Schritt sollen einige Lösungsansätze vorgestellt werden, die zu einer klareren Unterscheidung zwischen gewünschter politischer Einflussnahme auf der einen Seite und unerwünschter Korruption auf der anderen Seite führen könnten.

2 Die Begrifflichkeiten *Lobbyismus* und *Korruption*

Um die Fragestellung einer Abgrenzung zwischen Lobbyismus und Korruption vornehmen zu können, müssen die Begrifflichkeiten bestmöglich erklärt werden. Dabei wird zuerst der Begriff des Lobbyismus definiert werden, bevor der Forschungsgegenstand der Korruption besprochen wird. Während Lobbyismus in der Fachliteratur weitestgehend ähnlich bestimmt wird, ist es für den Begriff der Korruption wesentlich schwieriger, eine eindeutige Definition zu finden.

2.1 Definition von Lobbyismus

Beginnend wird nun Lobbyismus definiert. Hierfür werden zunächst grundlegende Aspekte beleuchtet, ehe eine Unterscheidung zwischen *direktem* und *indirektem* Lobbyismus erfolgt.

2.1.1 Grundlegendes

Das Wort *Lobbyismus* leitet sich vom *Lobby*-Begriff ab, der wiederum vom lateinischen Wort *Labium* (= Wartehalle) stammt:

„Seinen Ursprung hat der Lobbyismus in eben jenen Hallen des US-amerikanischen Kongresses. Dort warteten die Interessenvertreter auf die Abgeordneten, um in persönlichen Gesprächen politische Einflussnahme auf für sie relevante Entscheidungen zu gewährleisten.“ (Eckert 2005: 268).

Lobbyismus meint also nichts anderes als externe politische Einflussnahme, die der *Interessenvertretung* dient. Dabei zielen Interessenvertreter, die Lobbyisten, darauf ab, „politische Akteure dahingehend positiv zu beeinflussen, dass die Beschlussfassung im Sinne des Lobbyisten getroffen wird“ (ebenda). Ebenso erhoffen sich Lobbyisten einen Informationsvorsprung gegenüber anderen Interessengruppen (vgl. Maras 2009: 34).

Die Akteure können verschiedenster Natur sein, beispielsweise Vertreter von Arbeitnehmern, Arbeitgebern, Verbänden oder Nichtregierungsorganisationen (NGOs). Interessengruppen unterscheiden sich hierbei vor allem in zwei Punkten von Parteien, welche als klassische Vertreter politischer Interessen fungieren: Sie streben keine Regierungsbeteiligung an und befassen sich

lediglich mit einem beschränkten Themenspektrum (vgl. Hofmann/Dose/Wolf 2010: 126).

Lobbyismus ist besonders in der Art und Weise der Einflussnahme zu unterscheiden. Während von klassischen Lobbyisten lange Zeit nur ein *direktes* Lobbying betrieben wurde, setzen Interessenvertreter heute häufig zusätzlich auf *indirektes* Lobbying, was insbesondere auf das Aufkommen von NGOs und den Medienwandel zurückzuführen ist. (vgl. Althaus 2007b: 14).

„Getrennt oder kombiniert werden diese Einflussressourcen dazu eingesetzt, die Steuerungsinstrumente staatlich-administrativen Handelns in [...] günstige Anwendungsbahnen zu lenken.“ (Maras 2009: 35)

Somit ist für die Diskussion der Lobbying-Problematik nicht die Akteursfrage wesentlich, sondern vielmehr eine genaue Beleuchtung von *direktem* und *indirektem* Lobbying. Die Unterscheidung erfolgt grundsätzlich über die Öffentlichkeit (und damit über die Transparenz ihres Handelns) und soll nun im Folgenden ausführlicher dargestellt werden (vgl. Eckert 2005: 268).

2.1.2 Direktes Lobbying

Das *direkte* (oder auch *Insider-*)Lobbying setzt auf die Nicht-Öffentlichkeit und bedient sich in erster Linie direkter, oftmals informeller Gespräche oder Zuwendungen mit und gegenüber Abgeordneten oder Entscheidungsträgern. Dies können z. B. Spenden oder Sponsoring sein (vgl. Maras 2009: 35). Das direkte Lobbying war in der Vergangenheit häufig bei klassischen Lobbyisten wie Gewerkschaften, wirtschaftlichen Interessenvertretern, Berufs- und Erwerbsständischen Gruppen und politischen Verbänden zu beobachten (vgl. von Beyme 1980: 83).

Dabei ist ein wesentliches Problem eben jene Nicht-Öffentlichkeit, die es auszeichnet. Diese Form der Einflussnahme kann zu unkontrollierbaren, kaum messbaren und nicht nachvollziehbaren Ergebnissen führen, die anfechtbar sind (vgl. Eckert 2005: 274).

Ebenso kann die Intransparenz des Entscheidungsprozesses zu Demokratieverlusten führen, da beim direkten Lobbying die Beziehung zwischen Volkssouverän und Volksvertretung umgangen wird, was dazu führt, dass sich die Bürger weniger involviert und somit weniger repräsentiert fühlen

(vgl. ebenda: 269). Folglich kann aus direktem Lobbying ein Vertrauensverlust hinsichtlich des gesamten politischen Systems resultieren.

Da eine „direkte Kommunikation im informellen persönlichen Gespräch“ häufig effizienter als *indirektes* Lobbying ist und politische Entscheidungen insgesamt häufig ohne direkte Beteiligung der Öffentlichkeit getroffen werden, kann *direktes* Lobbying aber nicht generell diskreditiert werden (Wehrmann 2007: 52).

2.1.3 Indirektes Lobbying

Dem *direkten* Lobbying steht das *indirekte* (bzw. *Outside-*)Lobbying gegenüber, welches sich bei der Einflussnahme bewusst einer großen Öffentlichkeit bedient. Es steht eine *indirekte* Einflussnahme im Vordergrund. Diese kann einerseits

„durch politische (z. B. wahlkampfbezogene Mobilisierung ihrer Mitglieder zugunsten einer bestimmten Partei) oder ökonomische Einflussnahme (z. B. Richtungsentscheidungen in Bezug auf das Marktverhalten [...])“

erfolgen (Maras 2009: 35). Dabei zielt indirektes Lobbying auf eine Interessenvertretung an der lokalen Basis ab, um so einen Einfluss auf Politiker zu nehmen (vgl. Althaus 2007a: 8). Die Form der Zuwendung ist hier die öffentliche Gunst. Diese kann durch Kampagnen stark beeinflusst werden, was als Druckmittel oder Anreiz genutzt werden kann, da hiervon die Entscheidungsträger mithin stark abhängig sind (vgl. Althaus 2007b: 19). Daher ist die wesentliche Basis für diese Form des Lobbying auch die Arbeit mit und über die Medienlandschaft.

Indirektes Lobbying wurde in der Vergangenheit hauptsächlich von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und Verbänden betrieben, in den letzten Jahren aber ebenfalls häufiger von anderen Interessengruppen genutzt (ebenda).

Da das indirekte Lobbying in seiner Form der Kommunikation und Einflussnahme auf eine breite Öffentlichkeit setzt, wird es in der Literatur wesentlich weniger kritisch als direktes Lobbying bewertet. Die Gründe hierfür sind vielschichtig. Als offensichtlichstes Argument ist die Transparenz, die mit einem öffentlichen Lobbying einhergeht zu nennen (vgl. Wehrmann 2007: 52).

Die wahre Schwierigkeit bei der Beurteilung des Lobbyismus ist es nun aufzuschlüsseln, in welchem Maße und in welcher Art und Weise Interessenvertreter handeln können, bzw. handeln dürfen oder sollen, um ein *legales* aber gleichzeitig auch *legitimes* Lobbying zu betreiben ohne *illegitimen* oder gar *illegalen* Einfluss zu nehmen.

Um dies zu bewerten, soll nun der Begriff der Korruption definiert werden.

2.2 Definition von Korruption

Nachdem der Lobbyismus-Begriff aufgearbeitet wurde, gilt es nun die Bedeutung von Korruption bestmöglich darzulegen, um anschließend eine Grenzdebatte führen zu können. Hierfür soll neben einer Definition ebenfalls kurz die juristische Stellung der Korruption im deutschen Rechtssystem erläutert werden.

2.2.1 Grundlegendes

Die bereits angesprochenen Heterogenität der Korruptionsforschung ist ein Teilaspekt der Problematik, aufgrund derer in der Vergangenheit nicht geglückt ist, einen einheitlichen Korruptionsbegriff zu definieren. Gleichermäßen ist der stetige Wandel der Korruption selbst hierfür verantwortlich (vgl. Aderhold/Döring 2010: 24). Für den weiteren Verlauf dieser Arbeit ist es aber notwendig, zumindest eine möglichst genaue Abgrenzung des Forschungsgegenstandes zu treffen.

Der Begriff der Korruption stammt vom lateinischen Wort *corrumpere* ab, was zunächst *beschädigen*, aber auch *verführen*, *bestechen* oder *verleiten* heißen kann (vgl. Neubauer 2018: 11). Das Phänomen der Korruption ist dabei so alt wie die Menschheit selbst. Bereits im Alten Testament wird der Begriff der Korruption erwähnt (vgl. ebenda: 12).

Doch woran erkennt man Korruption? Zunächst ist den allermeisten Korruptionsdefinitionen das widersprüchliche Handeln eines Positionsinhabers zum vorgegebenen Erwartungshorizont gemein (vgl. Aderhold/Döring 2010: 25).

So kann man Korruption als ein *abweichendes Verhalten* definieren.

„Korruption [...] umschreibt [...] ein Bewertungsphänomen, welches [...] als ein von einem spezifisch gesetzten Rahmen - sei es auf politischer, wirtschaftlicher, rechtlicher oder religiöser Ebene - abweichendes Verhalten, als Bruch mit dem jeweiligen Gesellschaftsvertrag zu begreifen ist.“ (Fütterer 2018: 30).

Um dies in einen praktischen Kontext zu stellen, kann man sieben Komponenten, die zur Austauschlogik der Korruption gehören, betrachten. Seien all diese gegeben, handle es sich nach von Alemann um Korruption. Die sieben Komponenten sind folgende:

1. „Der Nachfrager (der Korruptierende) will
2. ein knappes Gut (Auftrag, Konzession, Lizenz, Position),
3. das der Anbieter, der Entscheidungsträger in einer Organisation oder Behörde, also der Korruptierte, vergeben kann.
4. Er erhält einen persönlichen verdeckten Zusatzanreiz (Geld oder geldwerte Leistung) für die Vergabe über den normalen Preis hinaus und
5. verstößt damit gegen öffentlich akzeptierte Normen und
6. schadet damit Dritten, Konkurrenten und/oder dem Gemeinwohl.
7. Deshalb findet Korruption versteckt, im Verborgenen statt.“ (von Alemann 2005: 31).

Diese Komponenten lassen sich an vielen Stellen mit vergleichbaren Begrifflichkeiten und in ähnlichen Formen in der Literatur wiederfinden. So nennen auch Rabl und Kühlmann fünf Dimensionen der Korruption — Austausch, Verletzung von Normen, Machtmissbrauch, Abwesenheit von direkten Opfern (diese sind Dritte und damit außerhalb der direkten Korruptionsbeziehung zu finden) und Geheimhaltung. Hier spiegeln sich die oben zitierten sieben Komponenten wider (vgl. Rabl/Kühlmann nach Neubauer 2018: 14).

Darauf aufbauend lässt sich Korruption in vier Grundformen unterscheiden:

1. unechte Geschenke (Zuwendungen, die das zukünftige Wohlwollen von Entscheidungsträgern sichern sollen)
2. Schmierzuwendungen (sog. Schmiermittel, *grease*, sollen pflicht- und routinemäßige Handlungen beschleunigen)
3. Bestechungszuwendungen (sollen im Gegensatz zu Schmierzuwendungen bewusst pflichtwidrige Handlungen oder Unterlassungen herbeiführen)
4. Erpressungszuwendungen (hierbei droht der Anbieter (abhängigen) Dritten mit seiner Machtposition, um Geld- oder Zuwendungen zu erhalten)

(vgl. Androulakis 2006: 48ff.)

Der Begriff der Korruption ist offenkundig schwer zu konkretisieren und nimmt in der Literatur oftmals eine vieldimensionale Gestalt an. Daher bedarf es im Folgenden einer weiteren Eingrenzung.

2.2.2 Politische Korruption

Es ist notwendig, eine Unterscheidung zwischen genereller Korruption und politischer Korruption vorzunehmen. „Korruption ist das Gesamtphänomen, politische Korruption die Teilmenge, die sich auf Korruption in der Politik bezieht.“ (von Alemann 2005: 20).

Um auf die verschiedenen Übersetzungen des Begriffs zurückzukommen, trifft es im Fall der politischen Korruptionsdefinition am ehesten auf die „Bestechung von Amtsinhabern durch Überlassung von Geld oder Sachen“ zu, wobei „Entscheidungen [...] angeblich oder nachweislich nicht nach sachlichen Gesichtspunkten getroffen werden“ (bpb.de 2016).

Von den vier Grundformen der Korruption im Modell von Androulakis sind bezogen auf die Lobbyismus-Problematik besonders die Aspekte der *unechten Geschenke* (1.) und der *Bestechungszuwendungen* (3.) hervorzuheben. Während *Bestechungszuwendungen*, sofern diese öffentlich werden, fast immer juristische Konsequenzen mit sich bringen, ist dies bezüglich der *unechten Geschenke* wesentlich schwieriger zu beurteilen. Diese Geschenke liegen in der „Grauzone zwischen klar korruptem Verhalten und angemessenen Freundlichkeiten“, also *echten* Geschenken (Albrecht/Knoepffler 2010: 26). Bevor nun diese Grauzone explizit analysiert werden kann, muss zunächst der juristische Rahmen der Korruption dargelegt werden.

2.2.3 Juristische Verankerung

Neben der reinen Definition von Korruption nach wissenschaftlichen Maßstäben hilft die juristische Verankerung in der deutschen Gesetzgebung eine Eingrenzung der Korruption vorzunehmen. Dabei ist Korruption an verschiedenen Stellen vertreten:

- Wählerbestechung/Abgeordnetenbestechung (§ 108b+e StGB)
- Bestechlichkeit und Bestechung im geschäftlichen Verkehr (§ 299 StGB)
- Bestechlichkeit und Bestechung im Gesundheitswesen (§ 299a+b StGB)

- Vorteilsannahme/Bestechlichkeit/Vorteilsgewährung/Bestechung (§§ 331-335 StGB)

- Ausländische und internationale Bedienstete (§ 335a StGB)

(vgl. bka.de 2018).

Darüber hinaus gibt es Bestimmungen für die Offenlegung von Parteispenden, die sich in § 25 des Parteiengesetzes wiederfinden.

Besonders von Bedeutung für diese Arbeit sind neben jenem § 25 des Parteiengesetzes die Paragraphen § 108b, § 108e, §§ 331 - 335a.

Wenngleich es die Hauptaufgabe all dieser Paragraphen ist, Fälle politischer Einflussnahme auf mögliche Korruption hin zu bewerten und zu sanktionieren, kann die Verankerung politischer Korruption im deutschen Rechtssystem nur eine Teillösung der Lobbyismus-Problematik sein. Die Tatsache, dass eine juristische Bewertung von Lobbyismus in die Kategorien *politische Einflussnahme* und *Korruption* allein nicht ausreichend ist, wird sich im späteren Verlauf anhand von Beispielen in der Grenzanalyse zeigen. Zuvor soll aber noch beschrieben werden, weshalb es überhaupt notwendig ist, Lobbyismus zwischen diesen beiden Kategorien einzuordnen.

3 Funktionen von Lobbying

Eine mögliche Antwort auf die Lobbyismus-Problematik könnte nämlich lauten, die gesamte politische Einflussnahme durch Interessenvertreter zu verbieten. Dies ist allerdings aus einer Vielzahl von Gründen nicht ratsam und realisierbar. Die Unterscheidung zwischen Lobbyismus und Korruption ist besonders deshalb so wichtig, da die legitime politische Einflussnahme eine entscheidende Rolle im gegenwärtigen politischen System einnimmt. Diese soll im Folgenden kurz dargestellt werden. Die wesentliche Bezeichnung in diesem Zusammenhang lautet *Neokorporatismus*:

„Neokorporatismus bedeutet, dass wichtige verbandliche Interessen in den Staat inkorporiert werden. Damit werden diese Interessengruppen und ihre Ressourcen zur Erbringung öffentlicher Aufgaben herangezogen.“ (Hofmann/Dose/Wolf 2010: 134).

3.1 Fachliche Expertise

Zunächst ist die fachliche Kompetenz zu nennen, die externe Akteure in den politischen Prozess auf drei verschiedene Arten einbringen können.

In einem ersten Schritt können sie durch so genanntes *Agenda Setting* auf den Policy-Prozess einwirken: „Sie suchen nicht nur Lösungen für bestimmte Probleme, sondern sie suchen *die Probleme selbst* und verleihen ihnen einen Streitwert.“ (Heins 2002: 42).

In einem zweiten Schritt sind sie als fachliche Experten in die Beurteilung von Problemen, die Entwicklung von Lösungen und die Folgen jener Probleme und Lösungen eingebunden. Es erhoffen sich also nicht nur Lobbyisten einen Informationsvorsprung durch den engen Kontakt zur Politik, auch Abgeordnete sind auf die fachliche Expertise und Informationen von Lobbyisten angewiesen (vgl. Wehrmann 2007: 44). Das zeigt sich beispielsweise an der regelmäßigen Teilnahme von Interessenvertretern in den Fachausschüsse des Deutschen Bundestages (vgl. ebenda: 51). Problematisch ist hier das Phänomen der *Rationalitätsfiktionen* zu sehen, da sowohl Entscheidungsträger, wie auch das Volk nicht subjektiv, sondern objektiv-beste Vorschläge erhalten wollen:

„Rationalitätsfiktionen blenden Alternativvorschläge aus und reduzieren die Offenheit der Entscheidungssituation auf scheinbar unstrittige Festlegungen. Den Entscheidungsträgern wird eine gewisse Unausweichlichkeit des Lösungsvorschlages nahegelegt, der als der einzige rationale erscheint.“ (Maras 2009: 37).

In einem dritten Schritt kann es vereinzelt dazu kommen, dass externe Akteure aktiv in die Politikimplementierung involviert werden. Kritisch ist in diesem Zusammenhang z. B. das *Outsourcing* von Verfahren bezüglich neuer Gesetzesentwürfe an Interessenvertretern zu sehen, welches „privatwirtschaftlichen Interessen eine aktive Rolle bei der inhaltlichen Gestaltung der Gesetze einräumt“ (ebenda: 34).

3.2 Interessenvertretung

Neben dieser funktionalen Aufgabe von Lobbyismus im politischen Alltag besteht auch ein demokratischer Auftrag. Interessenvertreter nehmen eine Aggregations-, eine Artikulations- und eine Vermittlungsfunktion wahr (vgl. Hofmann/Dose/Wolf 2010: 128). Dies bedeutet, partikulare Interessen zu bündeln, zu vertreten sowie Unterstützung für erzielte Ergebnisse auch nach innen zu gewinnen (vgl. Kleinfeld/Willems/Zimmer 2007: 7). Das ist in den letzten Jahren immer wichtiger geworden, da es in einer pluralisierten Gesellschaft immer schwieriger wird, einzelne Partikularinteressen in politische Debatten einzubringen. Gleichwohl ist an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass hier ein Ressourcenungleichgewicht zwischen den einzelnen Interessen(-vertretern) entstehen kann. Das kann dazu führen, dass die demokratische Aufgabe des Lobbyismus als undemokratisch und unfair empfunden wird und zu einem Ungleichgewicht bei der Vertretung vor allem schwächerer bzw. ressourcenärmerer Gruppen führen kann (vgl. ebenda: 8). Nicht der Staat ist a priori Garant des Gemeinwohls, „sondern erst die Konkurrenz der Einzelinteressen a posteriori“ (von Alemann/Eckert 2006: 6).

Es zeigt sich, dass ein gänzlicher Verzicht auf die Teilnahme externer Akteure am politischen Wirken nicht praktikabel und nicht wünschenswert ist. Man könnte sogar so weit gehen und dem gegenwärtigen politischen System unterstellen, dass es bei einem totalen Verzicht auf externe Akteure kollabieren würde:

„Abgeordnete bestätigen generell die Unverzichtbarkeit der Informationen von Interessenvertretern sowie die Wichtigkeit des Lobbyings für die repräsentative Demokratie.“ (Wehrmann 2007: 44).

Das Verbot von politischer Einflussnahme außerhalb von Parteien und Administration ist also nicht denkbar, wenngleich sie mit den Risiken einer ungewünschten Beeinflussung einhergeht. Folglich muss nun eine Abgrenzung zwischen legitimer politischer Einflussnahme und Korruption erfolgen.

4 Die Grenzanalyse

Ein wesentliches Problem bei der Aufarbeitung und Bewertung politischer Korruption ist, dass ihr bestimmte Sachverhalte nicht immer eindeutig zugewiesen werden können. Das liegt besonders an der bereits angesprochenen Intransparenz. Jedoch lassen sich viele Fälle selbst bei nahezu eindeutiger Sachlage nur schwer einordnen. Dies ist unter anderem auf die oft zu eng gefassten Tatbestandsmerkmale des Strafgesetzbuches für Bestechung und Bestechlichkeit zurückzuführen (vgl. von Alemann 2005: 19). Viele Fälle der Einflussnahme durch Interessenvertreter werden von der Öffentlichkeit trotz rechtlicher Legalität als *unrecht* bewertet und können damit unter einer veränderten Bewertungsgrundlage, so z. B. bei einer moralischen Bewertung, dennoch in die Kategorie der Korruption fallen.

4.1 Notwendigkeit vielschichtiger Bewertungskriterien

Eine eindeutige Grenze zwischen politischer Einflussnahme in Form von Lobbyismus und Korruption kann nicht gezogen werden. „Hintergrund ist die Überlappung der beiden Begriffen eigenen Charakteristik der gezielten Einflussnahme.“ (Eckert 2005: 273). Anstelle einer exakten Unterscheidung kann das Ziel vielmehr eine möglichst genaue Abgrenzung der beiden Extrem-Pole, die politische Einflussnahme einerseits und die Korruption andererseits, gezogen werden. Lobbyismus befindet sich in einer Grauzone zwischen diesen beiden Polen.

Nun könnte man meinen, eine Unterteilung von politischer Einflussnahme in *legale* und *illegale* Eingriffe wäre hiermit ausreichend und abschließend möglich. Die Forschung ist sich jedoch darüber einig, dass eine abschließende Bewertung politischer Einflussnahme auf rein juristischen Kriterien eben gerade *nicht* ausreichend ist (von Alemann 2005: 19). In der Praxis sind es Grenzfälle, die nach juristischen Kriterien keine Korruption darstellen, aber in der breiten Masse der Bevölkerung dennoch als unrechtmäßig wahrgenommen werden, welche die wahre Problematik des Lobbyismus ausmachen. Das bereits angesprochene Problem der exakten Definition der Korruption wurde auch mit einem stetigen Wandel der Korruption an sich erklärt (vgl. Aderhold/Döring

2010: 24). Dass sich Korruption also immer wieder in neuer Gestalt präsentiert, macht sie schwer zu erfassen und damit gefährlich. Somit können Grenzfälle der Korruption nie alleine mithilfe von statischen Paragraphen erfasst werden.

In diesem Kontext nutzt Eckert von Alemanns „Polaritätenprofil“. Er schlägt neben einer Unterteilung in die juristischen Kategorien *legal* und *illegal* auch die moralischen Kriterien *legitim* und *illegitim* als Bewertungsgrundlage für Lobbyismus vor (vgl. Eckert 2005: 276).

Das eine solche, moralische Bewertungsgrundlage neben einer juristischen Grundlage notwendig ist, soll am folgenden Fallbeispiel dargelegt werden.

4.2 Fallbeispiel: Christian Wulff

Hierzu soll die Affäre um den Bundespräsidenten a. D. Christian Wulff betrachtet werden:

Zwischen 2003 und 2010 kam es um die Person Christian Wulff, damals Ministerpräsident von Niedersachsen, zu einer Reihe von Ereignissen, die in den folgenden Jahren zum Verdacht der Korruption führten. Diese wurden 2011 (Christian Wulff war seit 2010 Bundespräsident) erstmalig durch die BILD-Zeitung öffentlich. Auf die einzelnen Vorwürfe kann an dieser Stelle nicht ausführlich eingegangen werden. Exemplarisch seien hier aber ein zinsgünstiger Privatkredit über 500.000 € sowie mehrere Einladungen des Filmproduzenten David Groenewold auf die Ferieninsel Sylt sowie auf das Oktoberfest genannt. Wulff erklärte hierzu wiederholt, dass die privaten Beziehungen keinen Einfluss auf seine Amtsführung gehabt hatten. Dennoch trat er aufgrund des öffentlichen Drucks vom Amt des Bundespräsidenten am 17. Februar 2012 zurück. Im März 2013 wurde Anklage wegen Bestechlichkeit erhoben. Das Verfahren führte im Februar 2014 zu einem Freispruch Christian Wulffs mangels Beweisen (vgl. faz.net 2014). Dennoch entstand in der öffentlichen Meinung auch nach dem Freispruch der nachhaltige Eindruck eines nicht-korrekten, mit anderen Worten *illegitimen*, Verhaltens seitens Wulffs (vgl. Mause 2018: 54).

4.3 Moralische Abgrenzung

Folglich ist eine Bewertung von Lobbyismus und Korruption unter moralischen Gesichtspunkten notwendig. Doch wie kann diese Grenze zur Korruption erfasst werden? Lobbyismus als Form der Interessenvertretung hat wichtige demokratische Funktionen im politischen System. Eine Aufgabe ist die Artikulationsfunktion, wonach Interessenvertreter gesellschaftlichen Interessen Gehör verschaffen sollen (vgl. Hofmann/Dose/Wolf 2010: 128). Eine moralische Bewertung von Lobbyismus kann demnach darüber erfolgen, inwiefern die demokratische Aufgabe erfüllt wird, bzw. ob hier eine Grenze überschritten wurde (vgl. Eckert 2005: 275).

Korruption kann darüber hinaus als „abweichendes Verhalten“ durch Bruch mit dem „Gesellschaftsvertrag“ (Fütterer 2018: 30) ermittelt werden. Die Kontrolle obliegt der Zivilgesellschaft als Teil jenes Gesellschaftsvertrages, namentlich: „Wählern, Journalisten oder Parteikollegen; [...] also [...] Beobachtern, die einen gewissen Einfluss auf die Legitimationsbasis [...] haben“ (Mause 2018: 54). Eine *illegitime* Handlung definiert sich in erster Linie darüber, dass sie entgegen bestehender gesellschaftlicher Normen erfolgt und von der Öffentlichkeit nicht akzeptiert wird - ohne zwingend gegen Gesetze zu verstoßen (vgl. von Alemann/Eckert 2006: 7). Dementsprechend kann ein Fall von Lobbyismus von der Öffentlichkeit auf Basis gesellschaftlich anerkannter Normen eingestuft werden und bei einer Abweichung jener Normen als *illegitim*, d. h. als Korruption, bewertet werden.

Nachdem nun sowohl die juristische Verankerung als auch eine moralische Abgrenzung von Korruption dargestellt wurden, sollen im Folgenden mehrere Ansätze erörtert werden, die eine Grenzziehung zwischen Lobbyismus und Korruption in Zukunft noch besser ermöglichen könnten.

5 Folgerungen und Maßnahmen

Was muss nun geschehen, um politische Einflussnahme unter juristischen, wie moralischen Grundsätzen in Zukunft bewerten zu können? Dabei bedarf sowohl die juristische, als auch die moralische Bewertungsgrundlage von Lobbyismus einer stetigen Weiterentwicklung, um sich dauerhaft verändernden Situationen anzupassen. Daher sollen nun zukünftige Lösungsansätze für beide Bewertungskriterien vorgestellt werden.

5.1 Juristische Lösungsansätze

Im Bereich der juristisch-möglichen Veränderungen zu einer besseren Trennung von *legaler* politischer Einflussnahme und *illegaler* Korruption gibt es von verschiedenen Seiten eine Reihe von Vorschlägen. Exemplarisch sollen an dieser Stelle einige vorgestellt werden, die allerdings aufgrund des Rahmens dieser Arbeit nicht ausführlich diskutiert werden können.

5.1.1 Einführung eines Lobbyregisters

Ein zentraler Vorschlag in dieser Problematik ist häufig ein verpflichtendes Lobbyregister. Vergleichbar dem freiwilligen Lobbyregister der Europäischen Union besteht der Grundgedanke darin, Transparenz über die Kontakte zwischen Interessenvertretern und Entscheidungsträgern mittels einer verpflichtenden Eintragung aller als Interessenvertreter Tätigen in ein Register zu schaffen. Die Ausführungen werden hierbei in unterschiedlicher Art und Weise gefordert. Sie reichen von einer namentlichen Liste derjenigen, die im Bundestag zwecks Einflussnahme ein- und ausgehen, bis hin zu einer komplexen Erfassung nach amerikanischem Vorbild, in dem neben Namen auch Treffen, Kontakte, politische Ziele und Finanzen festgehalten werden (vgl. bpb.de 2018).

Selbst auf Seiten der Lobbyisten gibt es in den letzten Jahren eine erhöhte Zustimmung für ein solches Instrument, das der Transparenz und somit der Legitimation ihrer Lobbyarbeit dienen kann (vgl. bpb.de 2015b). Ein solches Lobbyregister wurde zuletzt während der Verhandlungen über den

Koalitionsvertrag 2018 von CDU und SPD ausgeschlossen (vgl. spiegel.de 2018).

5.1.2 Karenzzeiten

Ein weiterer Aspekt, der des öfteren Thema politischer Debatten war, ist eine verschärfte Regelung der Karenzzeiten von politischen Mandatsträgern beim Wechsel in die freie Wirtschaft einzuführen.

Als Beispiel dient der Fall Ronald Pofalla: Der ehemalige Kanzleramtsminister wechselte kurz nach Niederlegung seines Ministeramtes in den Vorstand der Deutschen Bahn AG, in ein für ihn geschaffenes Ressort, welches sich inhaltlich mit der langfristigen Unternehmensstrategie sowie den Kontakten des Unternehmens zur Politik befasst (vgl. spiegel.de 2014). Dabei wurde Ronald Pofalla wiederholt vorgeworfen, noch während seiner Zeit als Kanzleramtsminister Einfluss auf bahnrelevante Entscheidungen genommen zu haben. Auf Basis dieser Vorwürfe wurden bereits mehrere Verfahren gegen ihn eingeleitet, die bislang aber zu keiner Verurteilung geführt haben (vgl. spiegel.de 2015). Der Staatsrechtler Hans Herbert von Arnim kommentierte jenen Fall als „Form der bezahlten Korruption“, wenngleich nach juristischen Maßstäben kein illegales Handeln vorlag (von Arnim 2014: 4).

Dem könnten feste Karenzzeiten entgegensteuern. Karenzzeiten sind eine „minimale Zwangspause“ zwischen einem Wechsel von der Politik in die freie Wirtschaft (vgl. bpb.de 2015a). Von Arnim beispielsweise fordert eine Karenzzeit von fünf Jahren (vgl. von Arnim 2014: 4).

Die genannten Aspekte sind eine Auswahl juristischer Möglichkeiten, die zu einer Entschärfung der Lobbyismus-Problematik führen könnten. Ergänzend seien an dieser Stelle die Vorschläge bezüglich einer verschärften Gesetzgebung im Bereich der Parteispenden (vgl. Mause 56), einer transparenteren Offenlegung der Nebentätigkeiten von Abgeordneten (vgl. von Arnim 2007: 43ff.) oder auch ein verschärfter Tatbestand der Abgeordnetenbestechung (§ 108e StGB) (vgl. Alemann 2005: 15) zu nennen. Um dem Rahmen dieser Arbeit gerecht zu werden, können jene Vorschläge aber an dieser Stelle nicht weiter erörtert werden.

5.2 Moralische Lösungsansätze

Es wurde die Möglichkeit aufgezeigt, Lobbyismus auf Basis der moralischen Kategorien *legitim* und *illegitim* zu bewerten. Das wohl wesentlichste Problem ist in diesem Zusammenhang die Intransparenz.

„Wird diese jedoch durch mögliche - und teilweise mittels Medien und politischen Debatten bereits gegebene - Transparenz aufgebrochen, bestehen hier gegensätzlich zur angesprochenen rechtlich motivierten Betragsbemessungsgrenze Ansätze einer möglichen Grenzziehung zwischen pro-demokratischem und anti-demokratischem Agieren.“ (Eckert 2005: 275).

Die moralische Bewertung von Korruption obliegt der Zivilgesellschaft. Dabei kommt eine zentrale Rolle den Medien zu, da nur durch eine stetige, umfangreiche Berichterstattung der Öffentlichkeit ausreichend Informationen zur Verfügung gestellt werden können. Auf Basis derer ist dann eine objektive Beurteilung möglich (vgl. Graeff 2004: 212ff.). Eine besondere Chance besteht hier durch das Internet, welches ein erhöhtes Maß an Unabhängigkeit bietet und Informationen einer breiten Bevölkerung zugänglich machen kann (ebenda). Gleichzeitig besteht aber immer auch die Gefahr einer „massenmedial aufbereiteten und verstärkten Moral- und Skandalisierungskommunikation“ (Aderhold/Döring 2010: 32). Es muss demnach die Aufgabe der Medien sein, möglichst breit gefächerte und neutrale Informationen zu liefern.

Weitere Akteure, die bei der Offenlegung von lobbyistischen Tätigkeiten behilflich sein können, sind NGOs. Exemplarisch seien hier *Transparency International* und *Lobbycontrol* genannt. Während *Transparency International* sich weltweit gegen Korruption jeglicher Art einsetzt, bemüht sich *Lobbycontrol* in erster Linie um eine Öffentlichkeit von Lobbyarbeit. Darüber hinaus ist *abgeordnetenwatch.de* in dieser Funktion von Relevanz. Diese NGO wirkt auf möglichst breite Offenlegungen der Nebeneinkünfte und -tätigkeiten von Abgeordneten hin und bietet die Möglichkeit, Abgeordnete diesbezüglich zu befragen.

Obwohl die genannten Organisationen im Hinblick auf die Transparenz politischer Einflussnahme eine wesentliche Rolle eingenommen haben und NGOs insgesamt aufgrund eines moralischen Zuspruchs durch die Gesellschaft

über eine gewisse Legitimation verfügen, bedarf auch ihre Tätigkeit einer öffentlichen Aufsicht (vgl. Beisheim 2001: 122).

So ist es die demokratische Pflicht der Bevölkerung, stets eine moralische Kontrolle über die politische Interessenvertretung auszuüben und wenn nötig durch öffentlichen Druck auf Fehlverhalten und Missstände hinzuweisen.

Letztlich sind auch die Lobbyisten selbst gefragt, die durch eine transparente Arbeit und eine möglichst demokratische innere Struktur Partizipationsmöglichkeiten an ihrem Handeln, entweder durch äußere Kontrolle oder aktives Mitwirken der Bevölkerung, schaffen müssen, um sich damit die Möglichkeit zur Legitimation ebnen zu können (vgl. Wehrmann 2007: 52).

Auch die nicht-juristischen Lösungsansätze besitzen keinen Anspruch auf Vollständigkeit und sind nur ein Ausblick verschiedener Möglichkeiten. Dennoch können sie bei durchdachter Umsetzung maßgeblich zu einer transparenteren, demokratisch-legitimierteren politischen Einflussnahme durch Interessenvertreter führen.

6 Fazit

Lobbyismus spielt eine wesentliche Rolle in unserem politischen System. Infolge des Neokorporatismus ist der Einfluss von Lobbyisten auf politische Entscheidungen gewachsen, weshalb Interessenvertreter einer juristischen, wie auch einer moralischen Kontrolle bedürfen. Die hier zu nennende zentrale Größe ist Transparenz. Jedoch geht es nicht um eine stetig gläserne Lobbyarbeit. Gerade der direkte Lobbyismus ist auf ein Mindestmaß an Informalität angewiesen. Dennoch ermöglicht erst eine klare Sachlage eine Bewertung von Lobbyismus. Dabei ist es notwendig, diese Bewertung auf der Grundlage mehrerer Kriterien zu treffen. „Korruption ist ein Wahrnehmungsdelikt“ (von Alemann 2005: 14) und als solches können statische Paragraphen nie alleine für eine Bewertung ausschlaggebend sein. Sowohl der Wertewandel der Gesellschaft, als auch der Wandel von politischer Einflussnahme und Korruption selbst, erfordern, die juristische und moralische Bewertungsgrundlage immer wieder neu zu überprüfen (vgl. Eckert 2005: 278).

Die Einschätzung der Zivilgesellschaft hat dabei oftmals nicht weniger Gewicht als ein strafrechtliches Urteil. Das Fallbeispiel Christian Wulffs hat gezeigt, dass öffentlicher Druck allein zum Rücktritt vom höchsten deutschen Amte führen kann. Gleichwohl wurde auch gezeigt, dass mit dieser Macht von Medien und Öffentlichkeit eine Verantwortung einhergeht, der es gerecht zu werden gilt. Und dennoch bedarf Lobbyismus einer vielschichtigen Überprüfung:

„Nur durch einen offenen und überprüfbaren politischen Prozess der Entscheidungsfindung innerhalb eines demokratischen Regelwerks - mittels einer öffentlichen Kontrollinstanz - könne Nachvollziehbarkeit, Vertrauen und Rechtsstaatlichkeit gesichert werden.“ (Eckert 2005: 269)

Es obliegt auch den Interessenvertretern und Entscheidungsträgern, mit einem angemessenen Maß an Transparenz und einem selbst auferlegten Moralkodex das Vertrauen der Gesellschaft in eine sinnvolle politische Einflussnahme durch Interessenvertreter nicht zu verspielen. Lobbyismus ist für unser System auf vielerlei Ebenen wichtig - wenn er als legitime Einflussnahme fungiert.

7 Literatur

Printmedien:

- Aderhold, Jens/Döring, Florian (2010): Soziale und gesellschaftliche ‚Kultivierung‘ von Korruption. In: Stark, Carsten/Lahusen, Christian: Korruption und neue Staatlichkeit. Perspektiven sozialwissenschaftlicher Korruptionsforschung, Norderstedt, S. 23-68
- Albrecht, Reyk/Knoepffler, Nikolaus (2010): Korruptionsbekämpfung und nicht-rationales Verhalten. In: Albrecht, Reyk/Knoepffler, Nikolaus/Kodalle, Klaus-M.: Korruption, Würzburg, S. 23-54
- von Alemann, Ulrich (2005): Politische Korruption: Ein Wegweiser zum Stand der Forschung. In: von Alemann, Ulrich: Dimensionen politischer Korruption. Beiträge zum Stand der internationalen Forschung, Wiesbaden, S. 13-49
- von Alemann, Ulrich/Eckert, Florian (2006): Lobbyismus als Schattenpolitik. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Bonn, Heft 15-16/2006, S. 3-10
- von Arnim, Hans Herbert (2014): „Bezahlte Korruption“ In: Südkurier (Hrsg.) 08.01.2014, Konstanz S. 4
- Althaus, Marco (2007a): Grassroots Lobbying: Die nächste Disziplin der Wirtschaftskommunikation. In: Althaus, Marco: Kampagne! 3 Neue Strategien im Grassroots Lobbying für Unternehmen und Verbände, Berlin, S. 7-11
- Althaus, Marco (2007b): Grassroots Lobbying: Grassroots-Modelle in den USA und Europa. In: Althaus, Marco: Kampagne! 3 Neue Strategien im Grassroots Lobbying für Unternehmen und Verbände, Berlin, S. 12-157
- Androulakis, Ioannis N. (2006): Die Globalisierung der Korruptionsbekämpfung, Baden-Baden
- Beisheim, Marianne (2001): Demokratisierung einer klimapolitischen Global Governance durch NGOs? Chancen und Probleme des Legitimationspotentials von NGOs. In: Brunnengräber, Achim/Klein, Ansgar/Walk, Heike: NGOs als Legitimationsressource. Zivilgesellschaftliche Partizipationsformen im Globalisierungsprozess, Opladen, S. 115-136

- von Beyme, Klaus (1980): Interessengruppen in der Demokratie, München
- Eckert, Florian (2005): Lobbyismus - zwischen legitimem politischen Einfluss und Korruption. In: von Alemann, Ulrich: Dimensionen politischer Korruption. Beiträge zum Stand der internationalen Forschung, Wiesbaden, S. 267-286
- Fütterer, Sabine (2018): Korruption und Antikorruption in der Wissensvermittlung - Unschärfen und Abhängigkeiten. In: Wolf, Sebastian/ Graeff, Peter: Korruptionsbekämpfung vermitteln. Didaktische, ethische und inhaltliche Aspekte in Lehre, Unterricht und Weiterbildung, Wiesbaden, 25-47
- Graeff, Peter (2004): Medien und Korruption: Die korruptionsenkende Wirkung der Mediennutzung und der „neuen Medien“. In: Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung: Korruption aus ökonomischer Sicht, Berlin, Vol. 73, S. 212-225
- Heins, Volker (2002): Weltbürger und Lokalpatrioten. Eine Einführung in das Thema Nichtregierungsorganisationen, Opladen
- Hofmann, Wilhelm/Dose, Nicolai/Wolf, Dieter (2010): Politikwissenschaft, Konstanz
- Kleinfeld, Ralf/Willems, Ulrich/Zimmer, Annette (2007): Lobbyismus und Verbändeforschung: Eine Einleitung. In: Kleinfeld, Ralf/Zimmer, Annette/Willems, Ulrich: Lobbying. Strukturen. Akteure. Strategien, Wiesbaden, S. 7-35
- Maras, Konstadinos (2009): Lobbyismus in Deutschland. In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Bonn, Heft 3-4/2009, S. 33-38
- Mause, Karsten (2018): Korruption — Zur Notwendigkeit und Gefahr der Einzelfall-Analyse. In: Wolf, Sebastian/ Graeff, Peter: Korruptionsbekämpfung vermitteln. Didaktische, ethische und inhaltliche Aspekte in Lehre, Unterricht und Weiterbildung, Wiesbaden, 49-80
- Neubauer, Jörg (2018): Korruptionsanfälligkeit von Unternehmen. Bedeutung und Wirkung von strukturellen Einflussfaktoren, Wiesbaden
- Wehrmann, Iris (2007): Lobbying in Deutschland - Begriff und Trends. In: Kleinfeld, Ralf/Zimmer, Annette/Willems, Ulrich: Lobbying. Strukturen. Akteure. Strategien, Wiesbaden, S. 36-64

Onlinemedien:

Bundeskriminalamt (Hrsg.): Korruption (2018): https://www.bka.de/DE/UnsereAufgaben/Deliktsbereiche/Korruption/korruption_node.html(20.06.2018)

Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Karenzzeit (2015a): <https://www.bpb.de/dialog/netzdebatte/211905/glossar?p=5> (02.08.2018)

Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Pro: Lobbyismus ist fester Bestandteil des demokratischen Prozesses (2015b): <https://www.bpb.de/dialog/netzdebatte/211586/pro-lobbyismus-ist-fester-bestandteil-des-demokratischen-prozesses-> (09.08.2018)

Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Korruption (2016): <http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/lexikon-der-wirtschaft/19885/korruption> (03.07.2018)

Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): 7 Faktenkarten zum Lobbyismus (2018): <http://www.bpb.de/dialog/netzdebatte/216589/7-faktenkarten-zum-lobbyismus> (24.07.2018)

Frankfurter Allgemeine Zeitung (Hrsg.): Die Affäre Wulff (2014): <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/chronik-die-ffaere-wulff-12823212.html> (19.06.2018)

Spiegel Online (Hrsg.): Ex-Kanzleramtschef. Empörung über Pofallas möglichen Wechsel zur Bahn (2014): <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/ronald-pofalla-kritik-am-wechsel-in-bahn-vorstand-a-941607.html> (01.08.2018)

Spiegel Online (Hrsg.): Bahn-Aufsichtsrat. Stuttgart-21-Gegner stellen Anzeige wegen Untreue (2015): <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/stuttgart-21-gegner-klagen-wegen-untreue-a-1041837.html> (01.08.2018)

Spiegel Online (Hrsg.): Koalitionsvertrag. Union und SPD streichen Lobbyregister (2018) <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/grosse-koalition-cdu-csu-und-spd-streichen-lobby-register-aus-koalitionsvertrag-a-1192680.html> (12.08.2018)