

# Lobbyismus und Politik

*Der Parteispendenskandal schärft das Bewußtsein der Öffentlichkeit für den Einfluß von Interessengruppen auf die Politik. Welche Rolle spielt der Lobbyismus in der Demokratie? Besteht hier ein Bedarf an zusätzlichen Regelungen?*

Hans Herbert von Arnim\*

## Staat und Verbände

Die Beurteilung von Interesseneinflüssen auf die Politik und sogar von Geldzahlungen an Abgeordnete ist in Deutschland merkwürdig unsicher. Eine Mischung aus Eigeninteresse der Politiker, Ideologie und mißverständlicher pluralistischer Pseudotheorie hat es geschafft, den Eindruck zu erwecken, als seien finanzielle Einflußnahmen von Lobbyisten der pluralistischen Demokratie wesenseigen und jedenfalls harmlos.

An sich ist nichts dagegen einzuwenden, daß sich Verbände konstituieren, um gleichgerichtete Interessen ihrer Mitglieder in den wirtschaftlichen und politischen Prozeß einzubringen. Interessenverbände sind nicht selten das einzige Medium, mittels dessen der Bürger in der Massendemokratie seinen Interessen überhaupt Gehör verschaffen kann. Was unorganisiert ist, bleibt meist unberücksichtigt.

Die Existenz und die Aktivitäten von Interessenverbänden als Ausfluß grundrechtlicher Freiheiten grundsätzlich zu akzeptieren bedeutet aber noch lange nicht, daß die Unabhängigkeit von Politikern

nicht schützenswert sei, und schon gar nicht, daß auch *finanziell-materielle* Einflußnahmen auf Abgeordnete zu akzeptieren wären. Die Gegenmeinung von der angeblichen Harmlosigkeit solcher Aktivitäten beruft sich auf die These, jedes Interesse könne sich entsprechend seiner Bedeutung verbandlich organisieren und werde sich sozusagen von selbst die erforderliche Geltung verschaffen. Drohe ein wichtiges Anliegen zu kurz zu kommen, bilde sich eine entsprechende Gegenmacht („countervailing power“), die die Dinge wieder ins Lot bringe. Auf diese Weise werde eine angemessene Berücksichtigung *aller* Interessen gewährleistet.

### Nicht mehr haltbare Harmonielehre

Diese in den Schul- und Lehrbüchern noch verbreitete pluralistische Harmonielehre, die auf anglo-amerikanischen Pluralismustheoretikern beruht, unterstellt also, im pluralistischen Kräftespiel werde das Gerechte, das materiell Richtige, schon von selbst herauskommen. In unserer Demokratie orientiere sich die Politik damit quasi automatisch am Wohl des Volkes. In dieser Sicht ist die Einflußnahme von Interessenten, ja selbst die *finanzielle* Einflußnahme, nicht nur unbedenklich, sondern erscheint geradezu als Voraussetzung für eine ausbalancierte ge-

meinwohlorientierte Politik. Nach dieser Vorstellung könnten die Abgeordneten in letzter Konsequenz eigentlich sogar alle Interessenvertreter sein, ohne daß dies gemeinwohlschädlich wäre, eben weil man glaubt, darauf vertrauen zu können, die Interessen pendelten sich im freien Spiel der politischen Kräfte aus, so daß im Parallelogramm der Kräfte ein angemessener Kompromiß zustande komme.

Doch ist die Harmonielehre heute in Wahrheit nicht mehr haltbar. Aus verbandssociologischen, politikökonomischen und verfassungstheoretischen Analysen wissen wir: Je allgemeiner Interessen sind, je mehr Menschen sie teilen, desto schwieriger ist ihre verbandliche Organisation und desto geringer sind meist ihre Durchsetzungschancen im Gesetzgebungsverfahren (und auch sonst in der Politik). Diese Auffassung ist allerdings nicht ganz neu. So hatte schon der Staatsrechtslehrer Ernst Forsthoff darauf hingewiesen, in der Wirklichkeit unserer politischen Willensbildung fänden gerade die allgemeinsten Interessen „keinen gesellschaftlichen Patron“; sie seien so allgemein, daß sie „die Grenzen gesellschaftlicher Patronage“ überstiegen. Der Staatsrechtslehrer Joseph Kaiser hatte als Hauptbeispiele dafür die Interessen der Steuerzahler und Verbraucher angeführt: Steuerzahler (zumindest von indirekten

\* Der Verfasser hat sich mit Fragen des Lobbyismus wiederholt befaßt, besonders eingehend in Hans Herbert von Arnim: *Gemeinwohl und Gruppeninteressen. Die Durchsetzungsschwäche allgemeiner Interessen in der pluralistischen Demokratie*, Frankfurt am Main 1977, und vor kurzem in ders.: *Vom schönen Schein der Demokratie. Politik ohne Verantwortung – am Volk vorbei*, Verlag Droemer, München 2000.

Steuern) und Verbraucher sind wir ja alle. Die Frage, welches die eigentlichen tieferen Ursachen für die mangelnde verbandliche Organisationsfähigkeit allgemeiner Interessen sind, blieb allerdings lange offen.

#### Pluralismusdefizite

Hier setzt nun der politische Ökonom Mancur Olson an; in seinem Buch *Logik des kollektiven Handelns* (1967) hat er schlüssig nachgewiesen, warum sich zwar enge Partikularinteressen, nicht aber allgemeine, weite Bevölkerungskreise umfassende Interessen in ausreichender Stärke verbandlich organisieren lassen. Olson legt dar, daß große Gruppen selbst bei vollständiger Übereinstimmung nicht im Gruppeninteresse handeln, „denn wie vorteilhaft die Erfüllung von Funktionen auch sein mag, die man von großen freiwilligen Vereinigungen erwartet, es besteht für ein einzelnes Mitglied einer latenten Gruppe dennoch kein Anreiz, einer solchen Gruppe beizutreten“. Olsons Thesen verbinden sich mit der Analyse von Anthony Downs, der – auf Vorarbeiten Joseph Schumpeters aufbauend – schon 1957 in seinem Buch *Ökonomische Theorie der Demokratie* dargelegt hatte, daß die Verfolgung allgemeiner Interessen auch für Parteien oft nicht lohnend erscheint. In der Wirklichkeit der Gesetzgebung fehlt es am Gleichgewicht der organisierten Kräfte. Bestimmte machtvoll organisierbare Interessen kommen regelmäßig eher zum Zuge, und allgemeine Interessen kommen häufig genug zu kurz. Die von der Macht der organisierten Interessen bestimmte pluralistische Wirklichkeit weist deshalb eine Schlagseite zu Lasten nichtorganisierbarer, insbesondere allgemeiner Interessen auf.

Schaut man genauer hin, so ergibt sich allerdings ein differenzierteres Bild: Sonderinteressen las-

sen sich in der Regel schlagkräftiger organisieren als allgemeine Interessen, Gegenwartsinteressen sind politisch virulenter als Zukunftsinteressen, wirtschaftliche sind stärker als ideelle, Einkommenserwerbsinteressen werden nachdrücklicher vertreten als Ausgabeninteressen. Da aber auch die wichtigsten Ausgabeninteressen solche der Allgemeinheit (der Konsumenten und der Steuerzahler) sind und man auch Zukunftsinteressen in einem weiteren Sinn als allgemeine Interessen ansehen kann, bleibt die Feststellung von der Schwäche der Allgemeininteressen typischerweise richtig. Das Gewicht dieser Feststellung kann man schwerlich übertreiben. Wenn Interessen desto weniger politische Berücksichtigung finden, je größer der Kreis der Betroffenen ist, läuft das praktisch auf einen „Mechanismus umgekehrter Demokratie“ hinaus.

Die Autoren  
unseres Zeitgesprächs:

*Prof. Dr. Hans Herbert von Arnim, 60, lehrt Öffentliches Recht und Verfassungslehre an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.*

*Prof. Dr. Ulrich von Alemann, 55, ist Inhaber des Lehrstuhls II für Politikwissenschaft an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.*

*Prof. Dr. Erwin K. Scheuch, 71, ist Professor em. für Soziologie an der Universität zu Köln.*

*Prof. Dr. Siegfried F. Franke, 57, lehrt Wirtschaftspolitik und Öffentliches Recht an der Universität Stuttgart und ist Dekan der Fakultät für Geschichts-, Sozial- und Wirtschaftswissenschaften.*

Daß diese Pluralismusdefizite in jüngster Zeit immer stärker in Erscheinung treten, ist kein Zufall. Solange das Sozialprodukt stark wuchs und deshalb der Zugriff der Partikularinteressen immer noch genug für die Erfüllung allgemeiner Interessen übrigließ und solange der Wettbewerb der politischen und gesellschaftlich-wirtschaftlichen Systeme die Partikularismen zur Zurückhaltung mahnte, ließen sich die Mängel des Systems noch leichter überspielen. Doch die früheren Bedingungen sind seit einiger Zeit entfallen. Das wirtschaftliche Wachstum stagniert, der äußere Druck hat sich gelöst, und zudem haben die Herausforderungen, denen sich das Gemeinwesen gegenübersteht, ungeheuer zugenommen.

Erweist sich nun aber die pluralistische Harmonie- und Gleichgewichtslehre als unrealistischer Mythos, kommt es offenbar darauf an, die Gegengewichte gegen Pluralismusdefizite zu aktivieren und zu stärken. Daß die verfassungsrechtliche Ordnung der Bundesrepublik in Wahrheit selbst gar nicht von einem demokratischen Automatismus ausgeht, bestätigt die Existenz zweier Institutionen, die den politischen Prozeß ergänzen. Sie machen deutlich, wie begrenzt in Wirklichkeit unser Vertrauen in die Problemlösungsfähigkeit der sich selbst überlassenen Parteien und Verbände ist.

Die eine Institution ist die Rechtsprechung, besonders die des Bundesverfassungsgerichts. Die Rechtsprechung ist immer mehr an die Stelle der Politik getreten und hat teilweise die Rolle eines Ober- und Ersatzgesetzgebers angenommen. Die Ersetzung der Politik durch Richterrecht und die politische Korrekturrolle der Justiz kommen immer unverhüllt zum Vorschein. Erinnerung sei nur an die Urteile des Bundesverfassungsge-

richts zur Schwangerschaftsunterbrechung, zum Maastricht-Vertrag, zum internationalen Einsatz der Bundeswehr und zur Familienbesteuerung. Diese Rechtsprechung wird nach demoskopischen Umfragen – trotz gewisser zwischenzeitlicher Irritationen – von zunehmenden Vertrauenswerten für das Gericht und abnehmenden Vertrauenswerten für das unter dem Druck der Verbände stehende Parlament begleitet; sie entspringt weniger einem usurpatorischen Anspruch der Karlsruher Richter, sondern ist für jeden, der ein Gespür für Gewichtsverlagerungen zwischen den Verfassungsorganen hat, ein unübersehbarer Indikator für zunehmendes Versagen der Politik.

Die zweite Institution war lange die *Deutsche Bundesbank* in Frankfurt. Sie ist in Sachen Geldpolitik weisungsfrei und von Regierung und Parlament unabhängig. Der Hauptgrund ist: Man will die Bundesbank vom Spiel der politischen Parteien und der Interessenverbände separieren, da man diesen die Sicherung des Geldwerts vor Inflation – in Anbetracht der Versuchung zu kurzfristiger und partikularer Politik – nicht vertraut.

Wo könnte das – strukturell bedingte – Versagen der Politik deutlicher zum Ausdruck kommen als in dieser Konstruktion? Auch auf Europaebene mißtraut man der Leistungsfähigkeit des von den Parteien und Verbänden dominierten pluralistischen Prozesses: Zur Sicherung der Stabilität der neuen europäischen Währung setzt man wiederum auf eine unabhängige Zentralbank – diesmal eine europäische.

#### **Direktwahlen und Volksentscheide**

Um Mißverständnisse zu vermeiden: Der Verfasser möchte das Augenmerk auf die zentrale Frage

der Leistungsfähigkeit des pluralistischen Systems lenken, eine Frage, von der sehr viel mehr abhängt, als ihre öffentliche und leider zum Teil auch wissenschaftliche Nichtbehandlung glauben macht. Der Verfasser plädiert jedoch nicht für die Ausweitung unabhängiger Instanzen. Diese sind ihrerseits nicht unproblematisch, etwa weil die politische Klasse, insbesondere bei der Besetzung der Positionen, zu starkem Einfluß nimmt und wirkliche Unabhängigkeit der Institutionen und ihrer Mitglieder nur schwer erreichbar erscheint, wie die Erfahrungen etwa mit einigen Rechnungshöfen und Verfassungsgerichten bestätigen. Zugleich entbehren solche Institutionen der (direkten) demokratischen Legitimation.

In dieser Situation stellt sich deshalb die Frage, ob nicht die Wahl der Mitglieder oder des Leiters solcher Institutionen direkt durch das Volk der bessere Weg wäre, wie dies Bruno S. Frey zum Beispiel für die Präsidenten der Rechnungshöfe vorgeschlagen hat. Die Direktwahl vermag Legitimation und zugleich Handlungsfähigkeit zu schaffen, auch durch eine gewisse Distanz zu Parteien und Interessenverbände. Dies illustriert in Deutschland besonders das Beispiel des direkt gewählten Bürgermeisters.

Es geht darum, die vielfach verlorengegangene Verantwortlichkeit der Politik gegenüber der Allgemeinheit der Wähler zu stärken und zu diesem Zweck die abgeschotteten und verkungelten Nominierungs- und Wahlverfahren zu öffnen. Zudem sollte den Bürgern die Möglichkeit gegeben werden, wichtige Sachentscheidungen durch Volksbegehren und Volksentscheid selbst in die Hand zu nehmen. Wichtig ist natürlich auch, die Interessentenabhängigkeit der Abgeordneten, insbesondere die durch materielle Zuwen-

dungen hervorgerufene, möglichst zu verringern. Das Grundgesetz und die Länderverfassungen mit ihren die Unabhängigkeit der Abgeordneten postulierenden Bestimmungen (siehe für den Bund Art. 38 I 2, 48 III 1 GG) sind deshalb nicht Ausdruck eines überholten „frühkonstitutionellen“ oder „frühpluralistischen“ Verfassungs- und Parlamentsverständnisses, wie parlaments- und politikernahe Autoren gelegentlich formulieren, sondern stehen auf der Höhe der aktuellen verfassungstheoretischen Entwicklung.

Das Postulat der Unabhängigkeit des Abgeordneten muß bestehen bleiben und sollte durch gesetzliche Vorkehrungen gestützt werden. Nur leider ist der von den Abgeordneten selbst gemachte Straftatbestand der Abgeordnetenbestechung (§ 108e Strafgesetzbuch) so eng gefaßt, daß er praktisch nie zur Anwendung kommen wird. Wirkungslos ist auch das Verbot von Interessentenzahlungen an Abgeordnete geblieben, das das Bundesverfassungsgericht aus den genannten Verfassungsbestimmungen entnommen, das der Bundestag aber nie vollzogen hat.

#### **Verlust an Maßstäben**

Es bleibt ein Skandal, wenn Abgeordnete neben ihrem Mandat noch als Hauptgeschäftsführer eines Lobbyverbandes agieren und dafür üppig bezahlt werden. Der Abgeordnete erhält die Diäten zur Sicherung seiner Unabhängigkeit. Dann darf er sich nicht gleichzeitig als vollbezahlter Funktionär in die Abhängigkeit eines Interessenverbandes begeben. Was an solchen Fällen erschüttert, ist weniger der Mißbrauch des Amtes durch einzelne Abgeordnete – das hat es schon immer gegeben – als vielmehr die Tolerierung und Ermutigung solcher Vorgänge durch die politische Klasse und der darin

zum Ausdruck kommende Verlust der Maßstäbe.

Nach den jüngsten Erfahrungen sollte auch die unbeschränkte Zulässigkeit von Spenden an politische Parteien überdacht werden. Ich plädiere dafür, Spenden von juristischen Personen sowie Großspenden von natürlichen Personen, die einen Betrag von 20000 DM überschreiten, überhaupt zu verbieten. Als die staatliche Parteienfinanzierung 1958 in der Bundesrepublik eingeführt wurde, war es politische „Geschäftsgrundlage“, daß im Gegenzug Großspenden verboten werden sollten. Mit ihnen erkaufte der Geldgeber nicht

selten willfähriges Verhalten der Politik, auch wenn man dies im Einzelfall nicht beweisen kann. So hat 1998 ein Hamburger Ehepaar beim Verkauf von über 30000 Eisenbahnerwohnungen des Bundes den Zuschlag für 7,5 Milliarden DM bekommen, obwohl es ein Konkurrenzangebot gab, das eine Milliarde höher lag. In zeitlichem Zusammenhang damit hat das Ehepaar an die damalige Regierungspartei CDU mehrere Millionen gespendet. Ausschlaggebend ist nicht einmal, ob das Geld wirklich die politische Entscheidung beeinflußt hat. Es genügt schon der böse Schein, der solche

Großspenden leicht in den Dunst der Korruption rückt, weshalb es mir geboten erschiene, sie überhaupt zu verbieten.

Derartige Zahlungen und ihre rechtliche Zulassung sind geeignet, das Vertrauen der Menschen in die Demokratie zu erschüttern. Es ist eine jahrhundertealte Erkenntnis, daß in der Demokratie, soll sie nicht zur Plutokratie entarten, wirtschaftliches Kapital nicht unbegrenzt in politische Macht transformiert werden darf. Es wäre wirklich überraschend, wenn diese Erkenntnis für deutsche Abgeordnete und Parteien plötzlich nicht mehr gültig sein sollte.