

Lobbykontrolle im Werkzeugkasten der Transparenz- und Nachvollziehbarkeitspolitik

Mehr Demokratie e.V. Landesmitgliederversammlung am 23.10.21 in Duisburg

Dr. Maximilian Schiffers



Gliederung: Lobbykontrolle

1. **Warum: Ziele der Transparenz- und Nachvollziehbarkeitspolitik**
2. **Was: das Lobbyregister im Werkzeugkasten der Transparenzmaßnahmen**
3. **Wie: Lobbying im politischen Prozess**
4. **Fazit: Guter Zeitpunkt für Lobbykontrolle in NRW**



1. Warum – Ziele der Transparenz- und Nachvollziehbarkeitspolitik

- **Politische Ziele**
Legitimität des demokratischen Staates (input, throughput, output)
Vertrauen der Bürger*innen in politische Institutionen
- **Öffentlichkeitsprinzip in der Demokratie:** Information und Transparenz über politische Aktivitäten müssen zugänglich sein
 - **Informationen** der Verwaltung barrierefrei öffentlich machen
 - **Nachvollziehbarkeit** von Geldflüssen, Mittelverwendung, politischer Einflussnahme, Entscheidungskriterien...
- **Regelungsbereiche** umfassen u.a. Gewaltenteilung, Interessenkonflikte, Tätigkeiten aktiver und ehemaliger Politiker*innen, Wahlkampfkosten und staatliche Parteienfinanzierung, Regelungen zu Parteispenden, Inseraten sowie Sponsoring von Parteien, Strafrecht (Korruption)



Ungleiche Startbedingungen: Asymmetrien der Interessenlandschaft

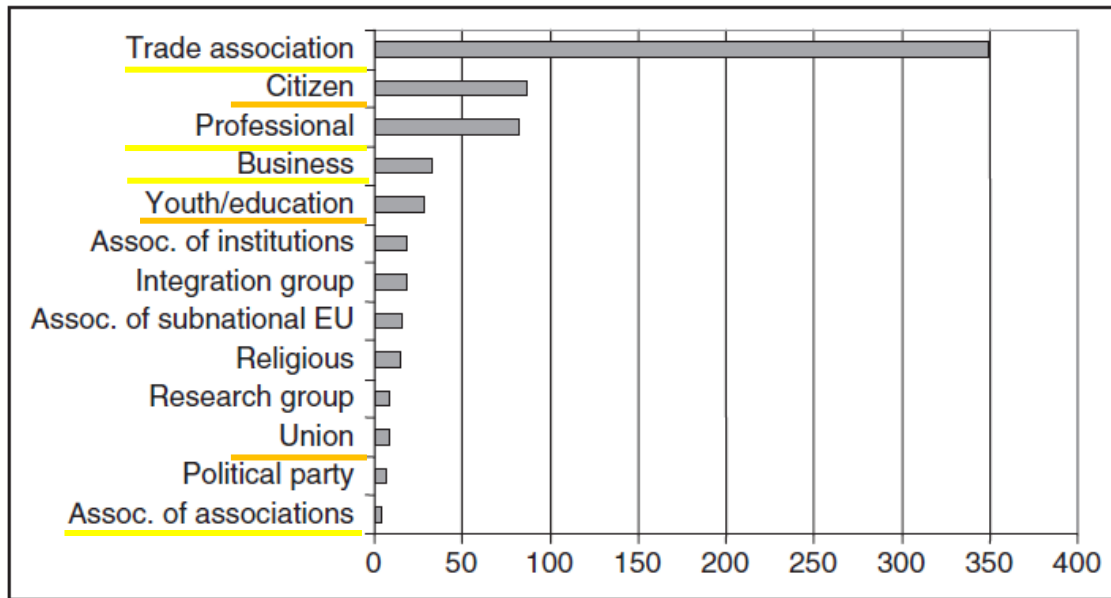


Figure 1. Distribution of group types in the EU interest group environment: CONECCS

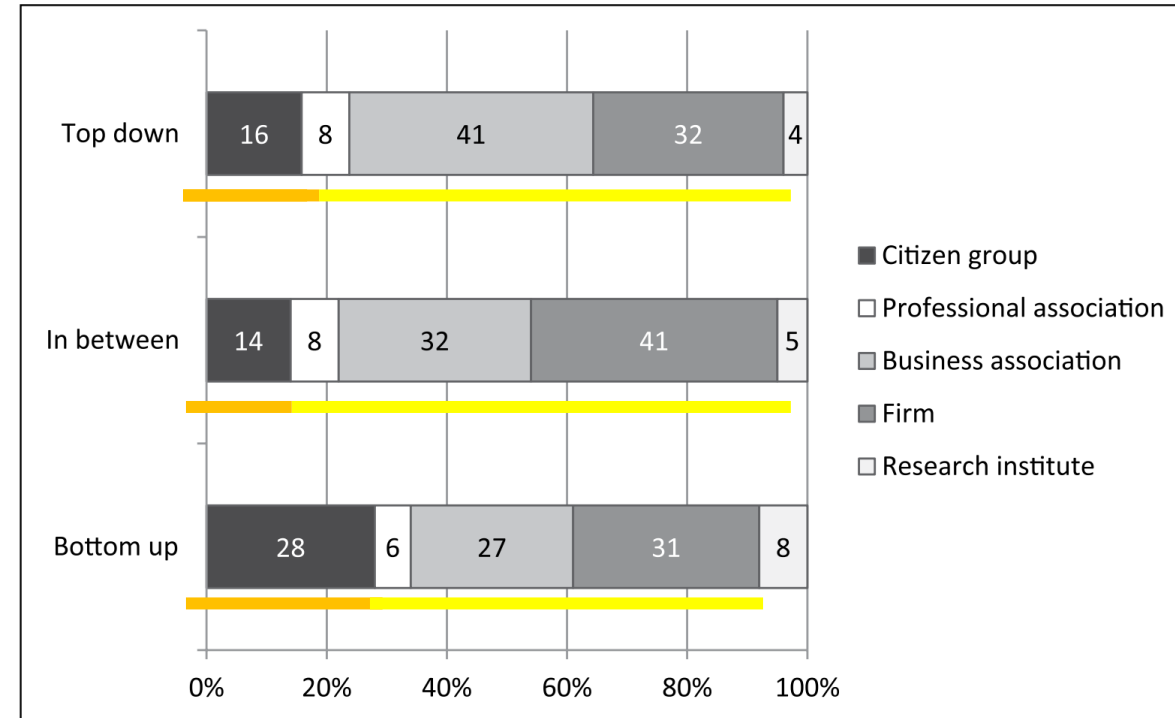


Figure 1. Distribution of Organisational Type, per Three Mapping Sources.

"story of business dominance"
trade + professional + business
68 percent of groups

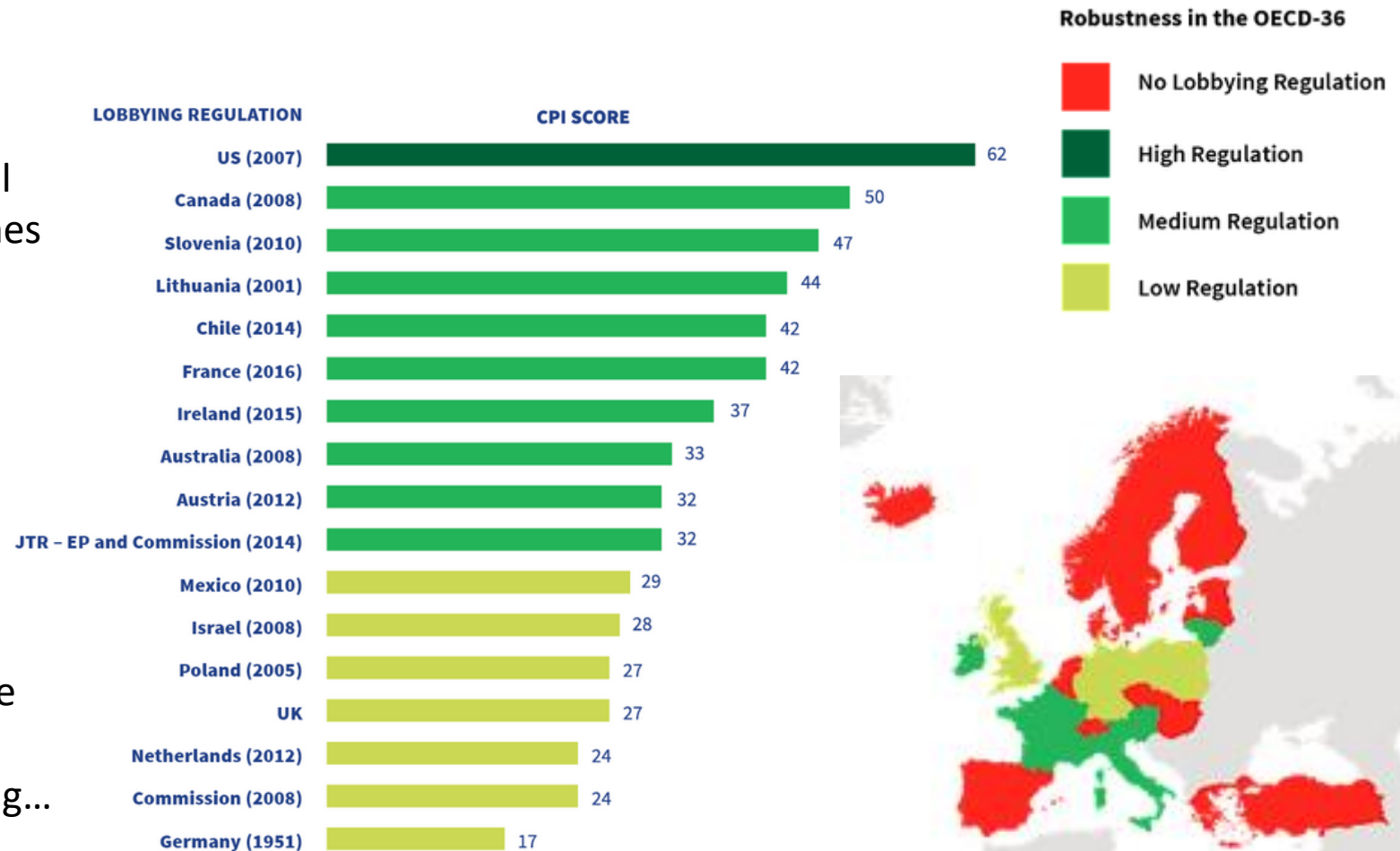
counterbalance
"remained in the minority"
citizen, worker, youth and education
24,1 percent

Quellen: Wonka/Baumgartner et al. 2010 (links)
Berkhout/Beyers et al. 2018 (rechts)
eigene Hervorhebung, siehe [Schiffers 2021a](#) (Open Access)

Regulierungslücken: Deutschland auf niedrigem Niveau

Bildquelle: Chari et al. 2019: Regulating Lobbying. A Global Comparison

- Politische Skandale, die in vielen Teilen nach dem Buchstaben des Gesetzes legal sind, zeigen das strukturelle Problem eines zu niedrigen Regelungsniveaus der Transparenz- und Nachvollziehbarkeitspolitik
- Deutschland verfehlt internationale Verpflichtungen (OECD, UN-Konvention, Rügen von GRECO)
- Kritikpunkte: Lobbying-Regulierung, Parteienfinanzierung, Interessenkonflikte und Unternehmensbeteiligungen von Abgeordneten, Abgeordnetenbestechung...



2. Was – das Lobbyregister im Werkzeugkasten der Transparenzmaßnahmen

Tab. 1 Werkzeugkasten der Transparenzmaßnahmen und aktuelle Reformen. (Eigene Darstellung)

Zentrale Instrumente im Werkzeugkasten der Transparenzmaßnahmen

<i>Parteiengesetz</i> (1967, 1994, 2020) mit Parteifinanzierung, das Parteispenden reguliert und kontrolliert (seit 2002 ist Herkunftverschleierung eine Straftat)	Reform zu niedrigeren Grenzen der Veröffentlichungspflicht für Parteispenden blockiert
<i>Abgeordnetengesetz</i> (1977, 1996, 2020, 2021), u. a. mit Regelungen zu Nebentätigkeiten und Anzeigepflichten für Einkünfte	Mit Reform zum Verbot von Mandatslobbying im Juni 2021 (Drucksache 19/28784)
<i>Antikorruptionskonvention der UN</i> von 2005, die Abgeordnetenbestechung unter Strafe stellen verbunden mit dem <i>Strafgesetzbuch</i> (§ 108e StGB) Bestechlichkeit und Bestechung von Mandatsträgern (1994/2014)	Reformvorschlag 2021 blockiert
<i>Informationsfreiheitsgesetz</i> (seit 2006): Zugang zu amtlichen Informationen	–
<i>Karenzzeiten-Gesetz</i> (seit 2015) zum Wechsel aus Politik zu Wirtschaft von Ministerinnen und Staatssekretärinnen	–
<i>Geschäftsordnung von Bundestag (GOBT)</i> mit Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages sowie <i>Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO)</i>	Reform zur Einführung eines Verhaltenskodex wird diskutiert (Drucksache 19/30885)
<i>Lobbyregister</i> (ab 2022) in gesetzlich verpflichtender Variante auf mittlerem Regulierungsniveau im internationalen Vergleich	Beschlossen im März 2021 (LobbyRG vom 16. April 2021)
<i>Verhaltenskodex</i> (ab 2022) für Interessenvertreterinnen und -vertreter im Rahmen des Lobbyregistergesetzes	Kabinettsbeschluss vom 16. Juni 2021 (BMI 2021)



Lobbyregister – Ziel und Funktionsweise

- **Lobbyregister ist Teil von Transparenz- und Nachvollziehbarkeitsregeln** für Interessenvermittlung gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Interessen. Zusammenführung und Veröffentlichung zentraler Informationen aus der Praxis der Interessenvertretung
- **Übergeordnetes Ziel** ist Vermeidung von verdecktem Einfluss und illegitimen Gegenleistungen über den Weg der öffentlich-medialen Kontrolle, die gebündelt darauf zugreifen kann (Kontrollinstanzen im Bundestag, kritischer Journalismus und Zivilgesellschaft, Wissenschaft...)
- **Bestandteile:** (1) Eintragungspflichten für Lobbyorganisationen, (2) ihre Ziele (abstrakt und konkret) und ihre Tätigkeiten, (3) ihre Kontakte/Treffen in der Politik, (4) im besten Fall von unabhängigen Stellen überwacht und sanktioniert (5) Verhaltensregeln (codes of conduct) (6) berufliche Schranken, wie Karenzzeiten



vier zentrale Fragen

Wer übt Welche Lobby-Aktivität gegenüber

Wem zu Welchem Thema aus?

Zentrale Begriffe, exekutive/legislative Fußspur

- **Input Dokumentation (einfaches Register):** Wer ist überhaupt aktiv, wer möchte sich Gehör verschaffen?
- **Output Dokumentation (Legislativer Fußabdruck):** Abgleich zwischen Referentenentwurf, Positionspapiere und Stellungnahmen im Prozess und finalem Gesetzestext.
Akteure: Fraktionen, Bundesländer, Verbände, NGOs, Unternehmen, wissenschaftliche Sachverständige, die zu diesen Verfahren ebenfalls geladen werden.
- **Throughput Dimension (umfassendes Register +erweiterter Legislativer Fußabdruck)**
Dokumentation und unabhängige Kontrolle der Akteure (Lobbyakteure, Ministerien, Parlamente), wer sich wann mit wem austauscht (Ziele, Tätigkeiten, Treffen...)
- **PLUS:** Vieles der Dokumentation findet bereits statt (Parlamentsdatenbank NRW, Transparenzinitiative der Bundesregierung, öffentliche Terminkalender von Politiker*innen, dezentral bei Ministerien, Verbänden....)

Prioritätenliste

- (1) **inhaltliche Ziele:**
welche konkreten Entwürfe und Gesetzesänderungen, welche konkreten Ministerien und Ausschüsse
- (2) **Kontakte und Treffen**
in Regierung, Parlament und Verwaltung
- (...) **Budgets**
- (...) **Personen, Auftraggeber**

3. Wie – Lobbying im politischen Prozess



Ziele



Strategien



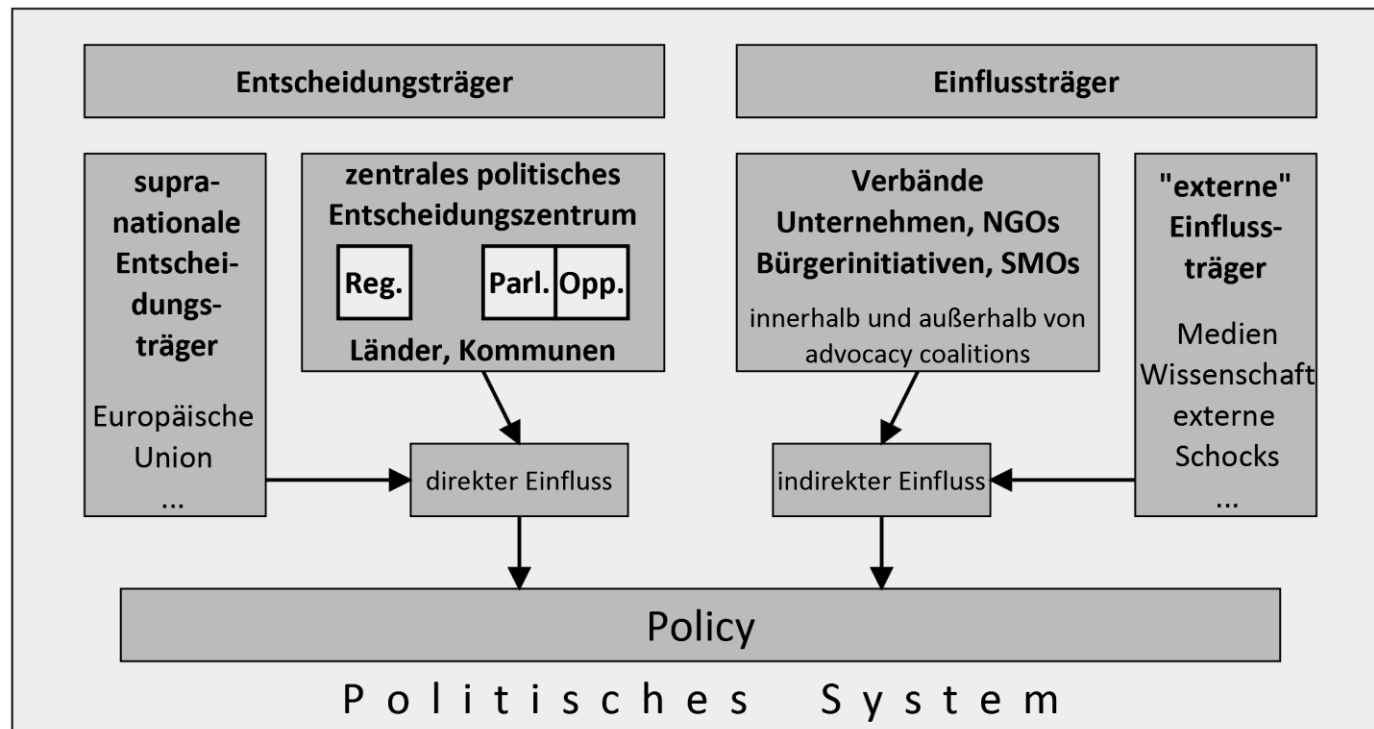
Maßnahmen

- politischen Handlungsansätze unterscheiden sich nach übergeordneten Zielen, längerfristig angelegten Strategien und konkreten Maßnahmen
- Hier setzt die konkrete Lobbyarbeit an
- **Lobby-Ziel** muss nicht immer konkrete Gesetze beeinflussen wollen, sondern kann auch **politische Stimmungen erzeugen** oder **langfristig Lernprozesse („policy learning“)** anregen
- Schwierigkeit eines Politikwandels und Beharrlichkeit des Policy-Status quo. Umfassender Politikwandel sehr selten, aber möglich.



Lobbying aus analytischer Perspektive: Policy-Ergebnis, Akteure, Koalitionen

Politik als direkte und indirekte Beeinflussung von Politikgehalten (Policy)



Ressourcen: Information, Expertise,
Öffentliche Unterstützung (citizen support)

Ressourcen: Geld (begrenzt),
Ausstattung, Personal

Konflikt- und Organisationsfähigkeit

Mobilisierungsfähigkeit

Zugang zu Entscheidungen

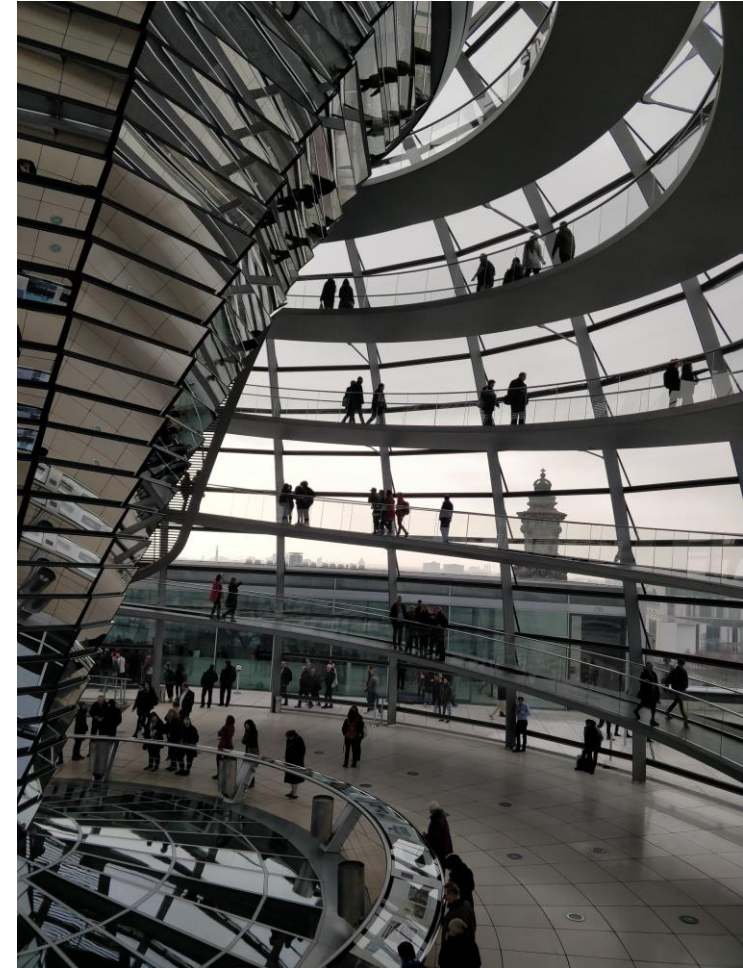
Kongruenz von Interessen und Argumenten

Repräsentation und Responsivität

...

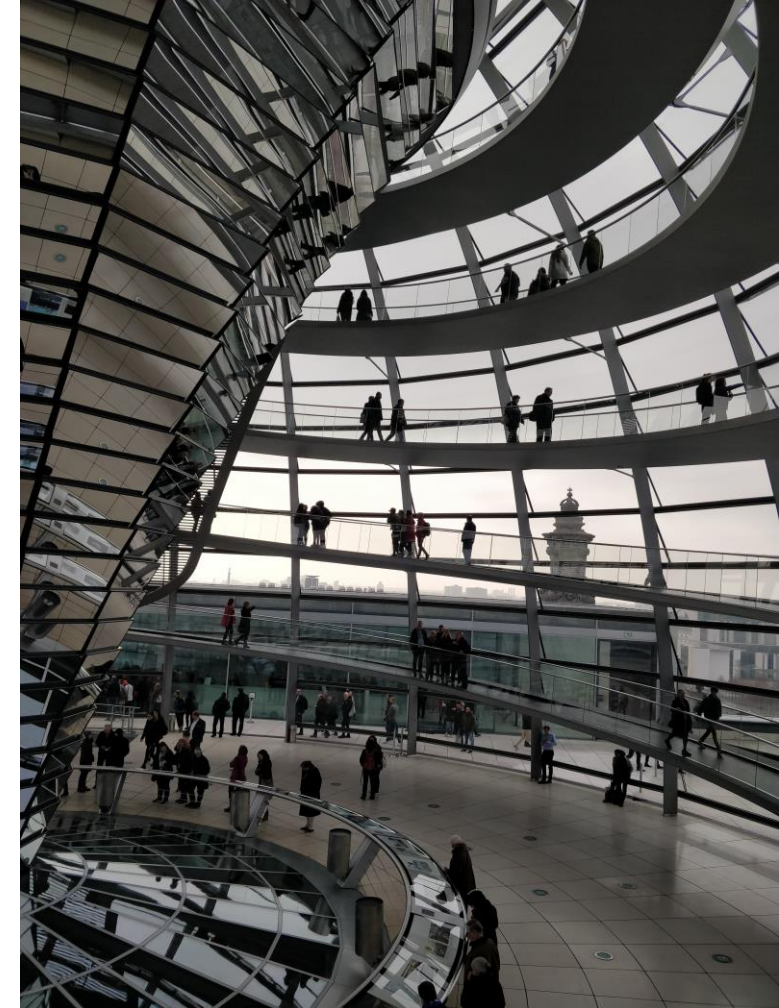
Abgestufte Ansatzpunkte des Lobbying in Deutschland

- Logik der Einflussnahme richtet sich nach Struktur des politischen Prozesses
- **Höchste Priorität: Regierung und Ministerialbürokratie**
 - ca. 80 % der erfolgreichen Gesetzesinitiativen gehen auf Regierungsinitiativen zurück
 - „Referentenentwurf“: Lobbying besonders effizient in früher Phase, später v.a. Detailänderungen möglich, bzw. „*up-or-down vote*“
- **Zweite Priorität: Fachausschüsse des Parlaments**
- **An dritter Stelle: Querschnittsakteure in Governance-Strukturen**
- Direkte Kontakte (formal und informell), Öffentlichkeit und Medienarbeit
Austausch mit anderen Akteuren: gleiche und konträre Perspektiven



Einflusswege in der politischen Interessenvermittlung

- **Politik: Direkte Kontakte, Bündnisse und Expertise**
Themenkoalitionen; Spezialisierung; Arbeitsteilung in interessen-landschaftlicher Nische: Expertisen, Anhörungen und Gremienteilnahmen, Hintergrundgespräche...
- **Mitglieder/Unterstützende: Basismobilisierung**
Multiplikatorenwirkung; dezentrale Ansprache in Wahlkreisen und Kommunen; Einbettung der Aktionen in gemeinsamen Politik- und Kampagnenrahmen
- **Medien: Kampagnenorientierung und Akteurs-/Themenvvalidierung**
Professionalisierte Kommunikationsarbeit und Wettbewerb um die Aufmerksamkeit: Themenallianzen, Bilder + Aktionen über den Hebel der persönlichen Betroffenheit



Systematisch: Lobbying-Strategietypen verstehen, um sie gezielt regulieren zu können

Strategietypen (un-)organisierter Interessenvermittlung

Leitfrage: Zugang erwerben oder an die Öffentlichkeit gehen? („gaining access or going public“)

1. Policy-Ziel	<i>Politikwandel</i>	inhaltliche Politikmitgestaltung mit Regierungen	
	<i>Status quo-Erhalt</i>	vorteilhafte Policies und Regelungen verteidigen	
2. Zugangsweg	<i>inside lobbying</i>	direkte Kontakte zu Entscheidungsträgern („access“)	
		administrative Arena	parlamentarische Arena
	<i>outside lobbying</i>	Öffentlichkeit, Druck über öffentliche Stimmung („voice“)	
		Medien-Arena	Mobilisierungs-Arena
3. Strategiewichtung	<i>Kooperative Strategie</i>	Information und Expertise, Interessengruppen als Partner der Politik	
	<i>Konfrontative Strategie</i>	Blockadehaltung, „Watchdog“-Rolle, Interessengruppen als Kritiker/Gegenspieler der Politik	

4. Fazit – Guter Zeitpunkt für Lobbykontrolle in NRW

- Schwierigkeit von Politikwandel in der Transparenz- und Nachvollziehbarkeitspolitik: **Langer Atem für Gestaltungsperspektive notwendig**
- ABER: Episoden von Stabilität und Wandel zeigen, dass der Durchbruch der Blockade beim Lobbyregister nicht unmittelbar durch Skandale allein, sondern **erst durch eine bestimmte Kombination von Faktoren** erreicht wurde.

- Diese Kombination der Faktoren ist auch für NRW relevant
- Zivilgesellschaftliches **Lobby-Ziel** der Lobbykontrolle kann auf die langfristigen Lernprozesse („policy learning“) auf Seiten der Politik zurückgreifen

- **Fragen, Anregungen, Kommentare?**

Situationsbeschreibung	Outcome	Konfiguration	Resultat der Episode
Episode 1: Themenlatenz (ca. 2008-2017)	Kein Wandel	K1	Advocacy-Koalition <i>Pro</i> -Regulierung wächst (K2 entsteht)
Episode 2: Sondierungsgespräche „Jamaika“, Koalitions- verhandlungen GroKo 2017	Kein Wandel, aber Beinahe- durchbruch	K1 und K2	Beginn der Issue-Validierung als zentrales Thema (K3 entsteht)
Episode 3: Fall Amthor und Debatte über Lobbyregister 2020	Kein Wandel	K1, K2, K3	Issue-Validierung durch akkumulierte Skandale (K3 festigt sich zu K3*)
Episode 4: Maskenskandal Plus und Beschluss des Lobbyregisters	Durchbruch und Wandel	K2 und K3*	Blockade wurde aufgegeben, Politikwandel
(K1) Blockadehaltung von Schlüsselakteuren, (K2) Etablierung einer dominanten Advocacy-Koalition Pro-Regulierung (K3) Beginn der Issue-Validierung (K3*) Issue-Validierung durch akkumulierte Skandale			

Vielen Dank für die Aufmerksamkeit!

Dr. Maximilian Schiffers

Universität Duisburg-Essen
Institut für Politikwissenschaft
NRW School of Governance

E-Mail: maximilian.schiffers@uni-due.de

Twitter: [@M_punkt_S](https://twitter.com/M_punkt_S)

LinkedIn: [linkedin.com/in/maximilian-schiffers/](https://www.linkedin.com/in/maximilian-schiffers/)

www.maximilianschiffers.de

www.uni-due.de/politik/schiffers

www.nrwschool.de