Zum Spannungsverhältnis von Lobbyismus und parlamentarischer Demokratie

Vortrag anlässlich der Vorstellung des Buches "Die fünfte Gewalt. Lobbyismus in Deutschland" am 24. Februar 2006 im Berliner Reichstag

von Prof. Dr. Dr. h. c. Hans-Jürgen Papier
Präsident des Bundesverfassungsgerichts

I. Einleitung

"Die fünfte Gewalt. Lobbyismus in Deutschland" - so der Titel des von dem Politikwissenschaftler und Journalisten *Thomas Leif* und dem Politikwissenschaftler *Rudolf Speth* herausgegebenen und von der Bundeszentrale für politischen Bildung verlegten Sammelbandes, der heute der Öffentlichkeit vorgestellt wird. Lobbyismus: Über dieses Thema lohnt es sich in der Tat - auch und gerade um der Vitalität unserer parlamentarischen Demokratie willen - immer wieder nachzudenken. Und in vielfältiger Weise über die Phänomene des Lobbyismus recherchiert und reflektiert haben die Autoren des heute vorgelegten Sammelbandes. Dafür danke ich allen Beteiligten ganz herzlich!

Die Herausgeber bezeichnen den Lobbyismus im Titel ihres Buches als die "fünfte Gewalt". Verzeihen Sie mir als Staatsrechtler den Hinweis darauf, dass das Grundgesetz in Art. 20 Abs. 2 nur drei Gewalten nennt; bekanntlich sind dies die Gesetzgebung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung. Was also hat es mit einer "vierten" und einer "fünften Gewalt" überhaupt auf sich? Aber keine Sorge: Ich will der Rede von der "vierten" oder "fünften Gewalt" heute gar nicht mit dem Handwerkszeug des Juristen und Staatsrechtlers zu Leibe rücken. Dass im Zusammenhang mit dem Phänomen des Lobbyismus von einer "fünften Gewalt" die Rede ist, verweist in meinen Augen - unabhängig von jeder juristischen Bewertung - jedenfalls darauf, dass von nicht wenigen ein Spannungsverhältnis zwischen den Institutionen des Verfassungslebens einerseits und starken gesellschaftlichen Kräften andererseits, die diesem institutionellen Gefüge nicht unmittelbar zuzuordnen sind, wahrgenommen wird. Ein solches Spannungsverhältnis nehme auch ich war - hinsichtlich des Aufeinandertreffens von parlamentarischer Demokratie und Lobbyismus, aber auch darüber hinaus. Diesem Spannungsverhältnis will ich anlässlich der heutigen Buchpräsentation ein wenig nachspüren.

II. Die zentrale Stellung der Parlamente in der Demokratie des Grundgesetzes

Die Demokratie des Grundgesetzes ist eine dezidiert parlamentarische Demokratie. Der Deutsche Bundestag ist auf der Ebene des Bundes das einzige Verfassungsorgan, das über eine unmittelbare Legitimation durch das Staatsvolk verfügt; in derselben Weise sind es in den Ländern - und zwar ausnahmslos und ausschließlich - die Landesparlamente, die unmittelbar vom Volk gewählt werden. Sämtliche anderen Verfassungsorgane in Bund und Ländern leiten ihre Legitimation von den Parlamenten ab. Die Parlamente sind notwendige Glieder in jeder demokratischen Legitimationskette, gleichgültig ob es organisatorisch-personell um die Berufung in staatliche Ämter oder ob es sachlich-inhaltlich um die Kontrolle und um die Verantwortlichkeit bei der Ausübung von Staatsgewalt geht. Der rechtsstaatliche Vorbehalt des Gesetzes verlangt, dass die Parlamente selbst alle wesentlichen Entscheidungen für das Gemeinwesen treffen. Weitere klassische Funktionen der Parlamente, wie etwa das Budgetrecht, muss ich an dieser Stelle nicht weiter ausführen.

Die Macht der Parlamente in Deutschland könnte also - jedenfalls nach der Konstruktion unserer Verfassung - kaum größer sein. Dennoch ist - auch und gerade, wenn über Tätigkeit und Einfluss von Lobbyisten debattiert wird - von Macht- oder Bedeutungseinbußen der Parlamente und von der Entparlamentarisierung der Politik die Rede, übrigens auch bei den Parlamentariern selbst. Dies hat vielfältige Gründe, denen im Einzelnen nachzugehen heute nicht der Raum ist. Lassen sie mich aber hinsichtlich der Gründe, von denen hier nicht näher die Rede sein soll, nur das Stichwort vom "Beteiligungs-" oder "Exekutivföderalismus" - denken Sie an den starken Einfluss der Landesregierungen auf die Bundespolitik vermittelt des Bundesrates - oder das Stichwort von der "Mediendemokratie" nennen. Hinsichtlich letzterer wird ja gelegentlich gar von den Talkshows als den Ersatzparlamenten der Republik gesprochen.

III. Gefahren für den Parlamentarismus durch verbändestaatliche Tendenzen

Welche Rolle aber spielt nun der Lobbyismus, wenn von einer Schwächung des Parlamentarismus die Rede ist? Ist die parlamentarische Demokratie auch und gerade durch verbändestaatliche Tendenzen und Strukturen gefährdet? Wird die Lobby zunehmend wichtiger als der Plenarsaal? Haben wir es mit einer "Herrschaft der Verbände" zu tun, von der der Politikwissenschaftler Theodor Eschenburg schon im Jahr 1955 gewarnt hat? Ich meine durchaus, dass zumindest gewisse Gefährdungen, die wir mit Aufmerksamkeit verfolgen sollten, nicht zu leugnen sind.

1. Lobbyarbeit und Parlamentarier

Bevor von derartigen Gefährdungen die Rede sein soll, möchte ich aber zunächst einmal betonen: Die - mitunter lautstarke - Geltendmachung individueller und partikularer, auch egoistischer Interessen, die Bündelung solcher Interessen in möglichst durchsetzungsstarken Verbänden und das Herantragen dieser Interessen an die Abgeordneten des Deutschen Bundestages in vielfältiger Art und Weise gehören zu unserer parlamentarischen Demokratie ganz selbstverständlich dazu. Zu einer pauschalen Verteufelung der Tätigkeit von Lobbyisten, ganz gleich ob diese seitens der Wirtschaft, der Gewerkschaften oder anderer gesellschaftlicher Gruppen tätig werden, besteht deshalb ganz und gar kein Anlass. Das Bundesverfassungsgericht hat die Legitimität der Einflussnahme von Interessengruppen auf die parlamentarische Arbeit übrigens bereits im KPD-Urteil von 1956 anerkannt. Hier hat es ausgeführt: "Es lässt sich nicht bezweifeln, dass außerparlamentarische Aktionen vielfältiger Art denkbar sind, die einer legitimen Einwirkung auf das Parlament dienen können, vor allem soweit sie dazu bestimmt sind, die Abgeordneten über die bei den Wählern zu bestimmten politischen Fragen vorhandenen Meinungen zu unterrichten. An sich ist es daher verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, dass "Interessentengruppen" auf die Mitglieder des Parlaments einzuwirken suchen (...)."

Die Tätigkeit professioneller Lobbyisten - beim Deutschen Bundestag sind gegenwärtig über 1900 Verbände, die Interessen gegenüber dem Parlament oder gegenüber der Bundesregierung vertreten, offiziell registriert - ist aber nicht nur legitim. Oftmals treten die Interessenvertreter auch als nützliche und vielleicht manchmal sogar unverzichtbare Politikberater auf: Professionelle Lobbyisten sind in

der Regel Experten auf ihrem Gebiet, deren Sachverstand sich für die Parlamentarier und deren Mitarbeiter - und übrigens genauso häufig auch für die Regierung und die Ministerialbürokratie - als weiterführend und wertvoll erweist. Gerade wirtschaftlich potente Interessengruppen bündeln häufig starke Ressourcen an Spezialwissen und Sachverstand, die sie der Politik in nicht geringem Umfang zur Verfügung stellen. Die diesbezügliche Unterstützung kann auch einmal bis zur Überlassung komplett ausgearbeiteter Gesetzentwürfe - auch und gerade in hochkomplexen rechtlichen Materien - reichen.

In den geschilderten Vorteilen liegen freilich zugleich auch die Gefahren, die der parlamentarischen Demokratie aus dem real existierenden Lobbyismus erwachsen können. Zunächst einmal ist offensichtlich, dass nicht alle innerhalb der Gesellschaft relevanten Interessen in gleicher Weise von gut organisierten Lobbyisten repräsentiert sind. Vielmehr entscheidet nicht zuletzt die wirtschaftliche Potenz einer Interessengruppe darüber, wie effizient deren Lobbyarbeit gestaltet wird und in welchem Maße die Interessengruppe auf den Politikbetrieb Einfluss nehmen kann. Eine echte Waffengleichheit der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen bei der Wahrnehmung ihrer Interessen mittels Lobbying wird es deshalb kaum geben. Schwächer repräsentierte Interessen können so leicht auch unter die Räder geraten.

Probleme hinsichtlich der Waffengleichheit stellen sich aber nicht nur im Verhältnis verschiedener gesellschaftlicher Interessengruppen untereinander. Diese Problematik betrifft vielmehr auch das Aufeinandertreffen von Lobbyisten und Parlamentariern. Dies deshalb, weil die auf vielfältige Weise in Anspruch genommenen Abgeordneten mit dem Fachwissen und dem geballten Sachverstand einer starken Interessenvertretung nicht immer mithalten können. Ein daraus resultierendes Informationsgefälle ist aber nicht ohne Risiken. Dies gilt zumal in Situationen, in denen zahlreiche, hoch komplizierte und dennoch zügig zu treffende Entscheidungen anstehen, die es einem Parlamentarier umso weniger erlauben, alle auf ihn einströmenden Informationen sorgfältig zu prüfen und gründlich zu wägen. Liegt es in einer solchen Situation wirklich fern, sich als Abgeordneter auch einmal mehr oder minder ungeprüft auf die - naturgemäß interessengeleitete - Expertise bestimmter Lobbyisten zu verlassen, von denen man eine zumindest handwerklich solide Unterstützung erwartet? In jedem Falle aber wird das Ethos der Abgeordneten als Träger eines freien Mandats auf harte Proben gestellt.

Eine Episode aus den Verhandlungen zur Gesundheitsreform, die *Ulrike Hinrichs* in ihrem Beitrag "Politiker und Lobbyisten - Lobbyisten als Politiker" in dem vorgestellten Sammelband aufgreift, vermag die geschilderte Gefahr - wie ich meine - besonders anschaulich zu illustrieren. *Ulrike Hinrichs* zitiert einen an Verhandlungen zur Gesundheitsreform teilnehmenden Spitzenpolitiker mit den Worten: "Da saßen einzelne Abgeordnete am Verhandlungstisch und haben nur noch den Briefkopf der Papiere abgedeckt, mit deren Hilfe sie dann bestimmte notwendige Veränderungen - wie etwa Einschnitte bei der Pharmaindustrie, den Apothekern und den Ärzten und so weiter - verhindern wollten. Absender der Briefköpfe waren dann die Pharmaindustrie, die Apothekerschaft oder die Ärzte."

2. Kommissionen, Kooperationen, Vereinbarungen

Ich möchte aber noch auf ein weiteres Phänomen zu sprechen kommen, das mit der Einwirkung von Lobbyisten auf Parlamentarier im Vorfeld von Entscheidungen eng zusammenhängt, aber noch weiter geht. Was ich meine ist, dass sich eine zumindest partielle Verlagerung von wichtigen politischen Entscheidungen aus dem Bereich der staatlichen Institutionen und der verfassungsmäßig vorgesehenen Verfahren heraus in verschiedene Formen einer Kooperation mit Verbänden und Interessenvertretungen - oder jedenfalls der Versuch hierzu - beobachten lässt. Ich spreche hier von dem, was in der Presse auch schon als „Kommissionitis“ oder als „Räterepublik“ bezeichnet worden ist, also um die Satellitenschar von Kommissionen, Räten und Sachverständigengremien, die bisweilen Parlament und Regierung umkreisen und als deren prominente Beispiele in jüngerer Vergangenheit etwa die "*Rürup-*" oder die "*Hartz-Kommission*" standen oder - etwa im Falle des "*Nationalen Ethikrates*" - stehen. Nicht übersehen werden darf auch, dass unterhalb der Ebene dieser „Groß-Kommissionen“ zahlreiche weniger auffällige Einrichtungen tagen. Mit in den hier interessierenden Zusammenhang fallen schließlich auch Verhandlungsrunden – man denke etwa an das „*Bündnis für Arbeit*“ – oder Absprachen, wie etwa der bekannte „*Atomkonsens*“ oder vor einiger Zeit eine Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und dem Verband Forschender Arzneimittelhersteller, der sich zur Abwendung eines unbequemen Gesetzesvorhabens bereit erklärte, der Krankenversicherung 400 Millionen DM zur Verfügung zu stellen.

3. Umgehung der Verfahren und Aushöhlung der Formen

Noch einmal will ich betonen: Natürlich ist es bei der Zusammenarbeit mit Interessenvertretern genauso wie bei der Einschaltung von Kommissionen oder sonstigen Expertengremien nicht zu beanstanden, wenn sich die Politik externen Sachverstand erschließen will. Es kommt mir auch nicht in erster Linie auf die Zahl der Lobbyisten oder der Kommissionen an. Worauf es mir ankommt, ist der tatsächliche oder intendierte Einfluss auf die politische Entscheidungsfindung und die Art und Intensität dieses Einflusses.

Die Gefahr, auf die ich hier hinweisen möchte, besteht in der Umgehung der Verfahren der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie und in der Aushöhlung ihrer Formen. Denn die Mitglieder von Kommissionen, die Partner der verschiedenen Kooperationsformen und die Vertreter von Interessenverbänden repräsentieren nicht nur Sachverstand, sondern auch eindeutig identifizierbare - und, was eigentlich schlimmer ist, bisweilen wohl auch nicht identifizierbare - Interessen. Diese Interessenvertretung findet ihre verfassungsrechtliche Grundlage nicht in dem Legitimationszusammenhang der - letztlich auf das Volk zurückführbaren - Ausübung von Staatsgewalt, sondern in der grundrechtlich gewährleisteten Freiheit, sich für die eigenen Belange einzusetzen. Weniger staatsrechtlich formuliert: Vom Volk gewählt und dem Volk verantwortlich sind nicht mehr oder weniger prominente Lobbyisten oder Mitglieder von Gremien und Kommissionen, sondern die Mandatsträger in den Parlamenten. Problematisch wird es deshalb, wenn die Artikulation partikularer Interessen in die verfassungsmäßigen Verfahren staatlicher Willensbildung hineinzuwirken und bestimmenden Einfluss auf die dem Parlament vorbehaltene Sachentscheidung zu gewinnen beginnt.

Genau dies ist der Punkt, der nach meinem Dafürhalten durchaus der kritischen Beobachtung bedarf. Denn manche jener in den letzten Jahren unter Beteiligung verschiedener Interessenvertreter ins Leben gerufenen Gremien sollten weniger der informatorischen Ermittlung von Entscheidungsgrundlagen dienen, als vielmehr der maßgeblichen Vorstrukturierung, wenn nicht gar Vorentscheidung der ihnen aufgegebenen Fragen. Damit gewinnt aber ein sehr selektiv bestimmter Kreis einen überproportionalen und in seiner Legitimität fragwürdigen Einfluss auf Entscheidungen und politische Weichenstellungen von gesamtgesellschaftlicher Bedeutung.

Entsprechendes gilt für die verschiedenen Formen von Kooperationen und Vereinbarungen. Zu paritätisch Beteiligten an der Entscheidungsfindung werden hier Verhandlungspartner, die nicht in den demokratischen Legitimations- und Verantwortungszusammenhang des Grundgesetzes einbezogen sind. Das eigentlich berufene Parlament sieht sich dagegen bei derartigen Gestaltungen in die Rolle einer „Ratifikationsinstanz“ gedrängt, die zu einer ihr unterbreiteten Vorlage nur mit „Ja“ oder „Nein“, häufig genug aber eben nur mit „Ja“ antworten kann, weil sie unter dem politischen Druck steht, das mühsam erzielte Verhandlungsergebnis nicht zu gefährden. In solchen Fällen bleibt die Letztentscheidung zwar – formal gesehen – beim Parlament, gleichgültig ob es die Ergebnisse von „Konsensrunden“, den Inhalt von Vereinbarungen oder die Abschlusspapiere von Kommissionen nachvollzieht und als Gesetz verabschiedet. Der Form, die gewahrt bleibt, kann jedoch das materielle Substrat entzogen sein, weil die politischen Weichenstellungen bereits früher und außerhalb des Parlaments erfolgt sind.

4. Die Bedeutung der parlamentarischen Demokratie am Beispiel des Sozialstaats

Nach meinem Eindruck ist die Sensibilität für die Gefährdungen, die dem Parlamentarismus durch gewisse verbändestaatliche Tendenzen drohen, durchaus gewachsen. Erledigt ist das Thema freilich noch nicht. Ihm kommt gerade auch in den aktuellen und noch bevorstehenden Debatten um sozialstaatliche Reformen, etwa bei der Rentenversicherung oder im Gesundheitswesen, keine geringe Bedeutung zu.

Der Sozialstaat ist - unjuristisch gesprochen - eine gewaltige Verteilungsmasse, seine Reform ist ein gewaltiger Akt der Um- und Neuverteilung der Gewichte. Wie überall, wo der Staat verteilend und regulierend tätig ist, finden sich gut organisierte Interessen, die wissen, wie sie über ihre Lobbyies die Hebel anzusetzen haben, und auf der anderen Seite Interessen, die sich - wie schon angesprochen - nach den Gesetzen der politischen Ökonomie kaum schlagkräftig bündeln lassen und die deshalb leicht unter die Räder geraten. Vor diesem Hintergrund stehen die Parlamente, vor allem der Bundestag, vor einer besonderen Belastungs- und Bewährungsprobe. Denn die parlamentarische Demokratie und das repräsentative Mandat der gewählten Abgeordneten rechtfertigen sich gerade auch dadurch, dass die allgemeinen Interessen nicht Gruppen oder Verbänden überlassen werden

dürfen, sondern dass vielmehr auch den Belangen derer Geltung verschafft werden muss, die nicht von sich allein aus die Kraft und Fähigkeit haben, sich zu artikulieren, sich zu organisieren und sich durchzusetzen. Auftrag des sozialen Staats ist es ferner, zu unterscheiden zwischen den wirklich existenziellen Bedürfnissen und berechtigten Erwartungen auf der einen und bloßer Besitzstandswahrung und überzogenem Anspruchsdenken auf der anderen Seite. Die Fähigkeit zu solcher Unterscheidung setzt eine gewisse Distanz zu den Kräftefeldern des gesellschaftlichen Verteilungskampfes voraus. Das Parlament, das in der mittelbaren, in der parlamentarischen Demokratie der wichtigste Hort des Gemeinwohls zu sein hat, muss darauf achten, diese Distanz zu wahren, wenn es nicht Gefahr laufen will, zu einem verlängerten Arm in einem Verteilungskampf zu werden.

IV. Schluss

Ich will mit diesen Gedanken zum Schluss kommen. Welches Resümée lässt sich ziehen? Eine Schwarz-Weiß-Sicht auf die Dinge hilft wenig, unbestreitbar aber gibt es Tendenzen zur Entparlamentarisierung und Gefährdungen des Parlamentarismus - auch und nicht zuletzt vor dem Hintergrund gewisser verbändestaatlicher Erscheinungen, mit denen sich auch der heute präsentierte Sammelband auseinandersetzt. Die Ursachen für Schwächungen des Parlamentarismus sind aber insgesamt vielfältig und lassen sich nicht über einen Leisten schlagen. Nichts anderes gilt natürlich für die Möglichkeiten der Therapie. Die verschiedenen Erscheinungsformen der Entparlamentarisierung lassen sich aber vor allem nicht allein als Bedrohungen von außen darstellen, sondern deren Ursachen sind auch in den Parlamenten selbst zu suchen. Die Verlagerung wichtiger politischer Vorentscheidungen in außerparlamentarische Gremien etwa ist ein Politikstil, den ein Parlament hinnehmen, der ihm aber nicht aufgezwungen werden kann. Auch zur kritiklosen Übernahme von Argumentationsmustern oder gar Papieren ambitionierter Lobbyisten wird kein Abgeordneter gezwungen. Wenn deshalb von Macht- oder Bedeutungseinbußen der Parlamente gesprochen wird, so handelt es sich, jedenfalls in Teilen, auch um selbst verursachte. Und wenn eine Stärkung und Erneuerung des Parlamentarismus gefordert wird, so muss diese nicht zuletzt von den Parlamenten und den Parlamentariern selbst ausgehen.

Vielleicht - lassen Sie mich das nur am Rande erwähnen - wären aber auch flankierende Maßnahmen des Gesetzgebers - jenseits aller vorstellbaren Verhaltenskodizes der Abgeordneten - denkbar, um das Parlament im Prozess einer Revitalisierung zu unterstützen. Ich denke hier etwa an den Bereich des Wahlrechts. So könnte erwogen werden, im Wahlsystem mehr auf Elemente der Persönlichkeitswahl zu setzen, was die Position der gewählten Abgeordneten gegenüber Partei und Fraktion, aber vor allem auch gegenüber Interessengruppen und sonstigen Dritten festigen und für eine größere Transparenz bei etwaigen verbandsspezifischen Verquickungen der Kandidaten sorgen kann. Eine größere Betonung von Elementen der Persönlichkeitswahl kann sogar - muss aber nicht - bis zu einem Übergang zum reinen Mehrheitswahlrecht führen. Auch im Rahmen eines Systems der Verhältniswahl könnte bereits ein stärkerer Einfluss der Wähler auf die Auswahl der Kandidaten innerhalb der von den Parteien aufgestellten Listen - etwa durch eine Veränderung der Reihenfolge der Kandidaten oder durch Stimmenkumulation - ein gewisses Korrektiv zugunsten einer unabhängigeren Stellung des einzelnen Abgeordneten sein. Auf Kommunal- und auf Landesebene gibt es hierfür gute Beispiele, die sich durchaus auch auf die Bundesebene übertragen ließen. Ich möchte es bei diesen Andeutungen belassen. Sicher scheint mir aber eines: Je mehr das Wahlrecht dafür Sorge trägt, dass Abgeordnete als Person und Persönlichkeit und nicht als auswechselbares Glied von Parteilisten gewählt werden, desto eher kann es eine Mitgliederstruktur in den Parlamenten verhindern, die vorwiegend von Verbändeinteressen geprägt ist.

Unter den gesellschaftlichen Bedingungen, unter denen moderne Demokratien - sei es in Deutschland, sei es in anderen Staaten vergleichbarer Größenordnung - funktionieren, gibt es keine Alternative zur parlamentarischen Repräsentation des Volkes. Ein Übergang zu Formen der direkten Demokratie ist meines Erachtens keine Alternative. Wir sind deshalb auf einen kraftvollen, lebendigen und in der Bevölkerung auf Akzeptanz stoßenden Parlamentarismus angewiesen. Diese Akzeptanz setzt freilich auch Verständnis für die Bedingungen voraus, unter denen die Parlamentarier tagtäglich arbeiten und zu denen auch die verschiedenen Erscheinungsformen des Lobbyismus gehören. Ich glaube, dass der heute vorgestellte Sammelband "Die fünfte Gewalt. Lobbyismus in Deutschland" zur Förderung dieses Verständnisses einen guten Beitrag leisten kann. In diesem Sinne wünsche ich dem präsentierten Buch eine weite Verbreitung und viel Erfolg.