

Ihr Wort wird Gesetz

Der lange Arm der Lobbyisten: Wie man sich in Deutschland sein Recht selbst schreiben kann

Von Heribert Prantl

Die Bundesverfassungsrichterin Christine Hohnmann-Dennhardt begann einen Vortrag bei der Journalisten-Vereinigung „Netzwerk Recherche“ zum politischen Lobbyismus mit einem Gedankenspiel. Sie stellte sich vor, am Eingang des Reichstagsgebäudes, des Bundeskanzleramtes und der Ministerien prange ein Schild, auf dem in großen Lettern steht: „Betteln und Häusieren verboten. Kein Zutritt für Lobbyisten.“ Die Idee ist auch deswegen pösslich, weil die Lobbyisten schon drin sind.

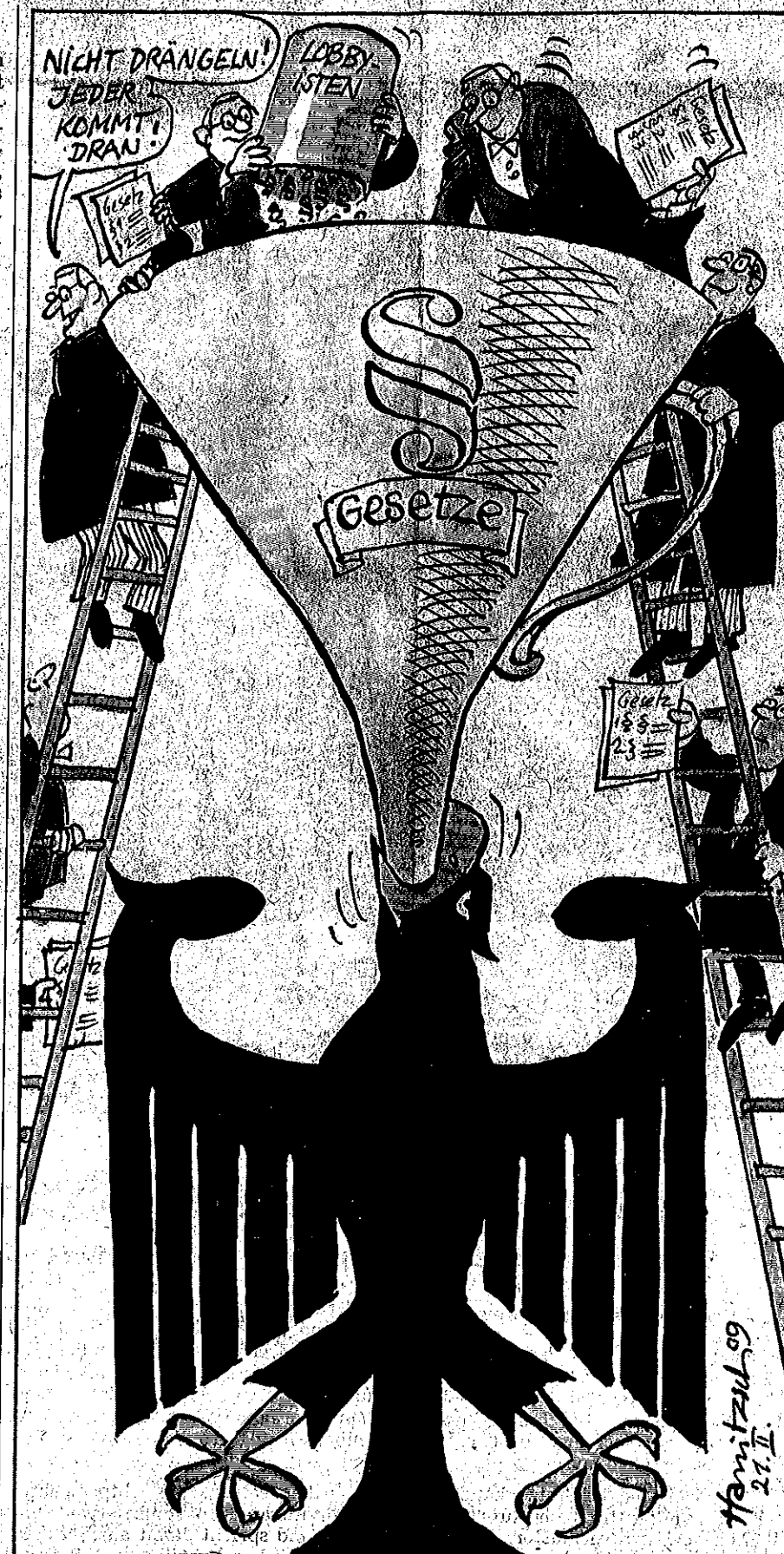
Erstens sitzen Lobbyisten seit jeher im Parlament als Abgeordnete; ein Schaden muss es aber nicht unbedingt sein, wenn Gewerkschafter oder Leute aus der Industrie deren Interessen qualifiziert vertreten.

Zweitens arbeiten Leiharbeiter aus der Wirtschaft seit langem in den Ministerien; sie werden größtenteils nicht vom Staat, sondern von ihrem eigentlichen Arbeitgeber bezahlt – also etwa von Henkel oder der BASF. Weil das heikel ist, gilt seit kurzem die blauäugige Regel, dass diese Leute (es sind jährlich an die hundert) nicht mehr am Formulieren von Gesetzentwürfen mitwirken dürfen. Damit ist die Gefahr schon angesprochen: Konzernvertreter schreiben sich in deutschen Ministerien ihre Gesetze selbst.

Drittens muss man nicht unbedingt in einem Ministerium oder im Parlament sitzen, um enormen Einfluss auf ein Gesetz zu haben: Neuerdings wird die Gesetzesproduktion immer öfter „outsourct“. Spezialisierte Großkanzleien schreiben den Rohling eines Gesetzentwurfes, der dann in den Ministerien mehr oder weniger behauen und zurechtgeschliffen wird. Zuletzt war das beim Finanzmarktstabilisierungsgesetz und jüngst bei dessen Ergänzungsgesetz so, dem Hypo-Real-Estate-Enteignungsgesetz.

Die Grundidee dabei ist „die Nutzung externen Sachverständigen“: So sagt es der Hamburger Professor Ulrich Karpen, Vorsitzender der Deutschen Gesellschaft für Gesetzgebung. Das sei erst mal nichts Böses – solange „die Legitimität beim Minister bleibt“, es also so ist, dass der Rohling, den die Kanzlei liefert, nicht als fertiger Text ins Parlament geschickt wird. So sieht es auch Ortlieb Fliebner, Rechtsanwalt und langjähriger Referent für Verwaltungsvereinfachung im Bundesinnenministerium: Der Bund habe sich oft „so weit von der Praxis entfernt“, dass er sich die Praxis ins Haus holen müsse.

Everhard Holtmann, Politikwissenschaftler an der Uni Halle-Wittenberg, ist nicht so großzügig: Er befürchtet eine „Aufweichung gewaltenteiliger Zuständigkeit“ und einen „präventiven Kontrollverlust des Gesetzgebers“. Soll heißen: Wenn an der Erstellung des Rohprodukts weder das Parlament noch die Ministerien beteiligt sind, wird der weitere Gang der Dinge stark vorgeprägt. Der Ge-



In eigener Sache

SZ-Karikatur: Hanitzsch

setzgeber gibt seine Gestaltungsmacht partiell aus der Hand.

Den Rohling für die jüngsten Finanzmarktgesetze hat das Berliner Büro der Kanzlei Freshfield im Auftrag der Bundesregierung geliefert. Beim „Enteignungsgesetz“ gibt es keine unmittelbaren Eigeninteressen einer Anwaltskanzlei. Unter Lobbyismus kann man das also nicht einordnen. Bei anderen Gesetzen ist das anders: Vor ein paar Jahren hat eine Großkanzlei gute gesetzgeberische Dienste dabei geleistet, „Public Private Partnership“ in deutsches Recht zu transformieren. Dieses Gesetz, 2005 verabschiedet, heißt „Gesetz zur Beschleunigung der Umsetzung von Öffentlich-Privaten Partnerschaften (ÖPP)“; es lieferte die gesetzliche Grundlage dafür, dass der Staat sein Eigentum (was zuvor verboten war) verkaufen und anschließend zurückmieten kann (eine Idee, die jüngst immer mehr in Misskredit gerät). Das Interesse privater Unternehmer an solchen Geschäften – womöglich waren es gar

Wenn Gesetzesarbeit schwierig wird, springen große Anwaltskanzleien ein.

Klienten der gesetzesproduzierenden Kanzlei – ist evident: Sie verdienen an solchen ÖPP-Geschäften. Private haben bei ÖPP-Unternehmen viel, der Staat wenig Einfluss auf öffentliche Ressourcen. Das kann gemeinwohlfährlich sein. Diese Gemeinwohlfährlichkeit hat schon bei der Produktion des Gesetzes begonnen.

Der Abgeordnete Thomas Bürsch, der für die SPD dieses Gesetz betrieben und das bis dahin übliche Gesetzgebungsverfahren umgedreht hat, verteidigt sein Modell „im Grundsatz“ nach wie vor: Es sei sinnvoll, alle möglichen Experten und Interessengruppen möglichst frühzeitig einzubeziehen, also nicht erst im Rahmen von Expertenanhörungen. Es müsse allerdings stets transparent sein, wer welche Interessen vertrete. Das sei offenbar damals nicht unbedingt gelungen.

Es war freilich schon immer so, dass interessierte Kreise mit Gutachten und Gesetzesvorschlägen Einfluss zu nehmen versuchten; der Bundesverband der Deutschen Industrie prägte in den 50er Jahren mit ausformulierten Gesetzestexten das Kartell- und Wettbewerbsrecht. Aber neuerdings wird es Usus, dass die Politik juristische Berater von außen immer früher in den Gesetzgebungsprozess einbindet, ja den Kanzleien den Auftrag zur Formulierung eines Gesetzes gibt.

Ist das eine Misstrauenserklärung gegen die Ministerialbürokratie? Ist das eine Beleidigung der Spitzenbeamten? Der frühere Bundestags-Vizepräsident Burkhard Hirsch (FDP), einst einer der legislativen Schwerarbeiter im Bundestag, hält es da mit Paracelsus: „Allein die Dosis macht, dass ein Ding kein Gift ist.“