

Lobbyismus in Deutschland

Fünfte Gewalt – einflussreich und unkontrolliert?

I. Imageprobleme

Der tiefe Fall des Verteidigungsministers Rudolf Scharping kurz vor der Bundestagswahl im September 2002 hat die enge Verflechtung von Politik und Lobbyisten wieder schlaglichtartig ins Bewusstsein der Öffentlichkeit gerückt. Scharping und andere Politiker pflegten allzu enge Kontakte zu Moritz Hunzinger. Dabei zählt Hunzinger gar nicht zu den klassischen Lobbyisten. Er würde sich vielmehr selbst als PR-Berater bezeichnen, der auch Kontakte herstellt, beispielsweise zwischen Rüstungslobbyisten und rüstungsfreundlichen Entscheidungsträgern. Daneben verhilft er seinen Kunden zu mehr Anerkennung in der Öffentlichkeit.

Was im Fall Hunzinger deutlich wurde: Das Geschäft der Einflussnahme blüht im Verborgenen und die Grenzen sind fließend. PR-Berater, Image-Berater, Vertreter von Verbänden und Wirtschaftsgruppen: Alle suchen politische Entscheidungen zu beeinflussen und in die Nähe der Macht zu gelangen. Aber die Art und Weise wie dies geschieht, wird zunehmend diskutiert. Hunzingers Geschäftsmodell gilt mittlerweile in der Branche als überholt.

Als vor mehr als zehn Jahren nach der deutschen Vereinigung die Entscheidung über die künftige Hauptstadt anstand, hat vor allem die alte Bundeshauptstadt Bonn eine Lobby- und Imagekampagne begonnen, die auch nach dem Votum des Deutschen Bundestages für Berlin nicht aufgegeben wurde. Es wurde gezielt Einfluss auf Entscheidungsträger im Parlament und auf die Regierung ausgeübt. Die Entscheidung für Berlin ließ sich zwar nicht verhindern, aber in ihren Konsequenzen mildern. Die Kompensationsgeschäfte zahlen sich noch heute für die Stadt Bonn aus. Nicht mehr nur Verbandsvertreter versuchen Entscheidungen zu Gunsten ihrer Mitglieder zu beeinflussen, auch politische Körperschaften, Städte, Gemeinden, Landkreise, Bundesländer etc. nutzen die alten und neuen informellen Wege, heute zunehmend auch auf der europäischen Ebene.

Lobbyismus wird heute von allen Seiten betrieben. Man muss nur die dafür nötigen Mittel haben und die Erfolg versprechenden Zugänge zu politischen Entscheidungsgremien kennen. Lobbyismus bedeutet zunächst einmal

Interessensvertretung. Damit bezeichnet der Begriff ein elementares politisches Gestaltungsmittel in einer Demokratie.

Dennoch hat Lobbyismus in Deutschland etwas Anrüchiges. Mit dem Begriff wird immer noch die heimliche Macht starker Interessen assoziiert. Lobbyismus changiert zwischen dem Anspruch legitimer demokratischer Interessensvertretung und illegitimer Einflussnahme, die bis hin zu Patronage und Korruption reichen kann.

Anders wird Interessenpolitik in den USA beurteilt. Politische Entscheidungen zu beeinflussen, Macht und Druck auszuüben – all das, was hat heute mit dem Begriff "lobbying" bezeichnet – ist dort längst akzeptiert; wohl auch deshalb, weil Lobbyismus immer schon anerkannte Interessenverfolgung in einer pluralistischen Demokratie war.

II. Defizite in der sozialwissenschaftlichen Forschung

Anstoß für diese Konferenz war das Missverhältnis zwischen Wissenschaft und Praxis bei diesem Gegenstand. Auf der einen Seite beobachten wir eine verbreitete und veränderte Praxis der politischen Einflussnahme durch Interessengruppen. Auf der anderen Seite geben uns die Sozialwissenschaften kaum Auskunft über das Phänomen Lobbyismus. Sucht man unter diesem Begriff, so wird man kaum fündig und stellt fest, dass er nicht zum begrifflichen Grundinventar gehört.

Die Wissenschaft – insbesondere die Politikwissenschaft - hinkt hier der Wirklichkeit weit hinterher. Zwei Meinungen mögen dafür repräsentativ sein: v. Alemann wiegelt ab: "Der Staat regiert kräftig weiter ... Der Lobbyismus regiert ein wenig mit. Und das ist gar nicht übel." Ähnlich bewertet Martin Sebaldt den Forschungsbedarf: "Lobbyistische Realität ist ... unspektakulär, regelgeleitet, ja fast banal und damit für Publizistik und Wissenschaft unattraktiv."

Ziel dieser Tagung war es, diese Diskrepanz zu beheben. Dazu sollen systematisch Informationen gesammelt, gesichtet und bewertet werden. Im Zentrum steht dabei die Begegnung von Praktikern und Theoretikern des Lobbyismus. Nur so lässt sich die Bedeutung dieses Themenfeldes wieder in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit der Wissenschaft und der interessierten Öffentlichkeit bringen.

Für die wissenschaftliche Ausblendung eines wesentlichen Themenfeldes gibt es forschungssystematische Gründe. Der Lobbyismus stand aber nicht immer im Abseits wissenschaftlicher Aufmerksamkeit.

Für Ulrich von Alemann ist der Lobbyismus die "nackte Verkörperung des Pluralismus". Dies ist bereits eine erste und wichtige Antwort auf die Frage nach den Gründen für die Nichtbeachtung des Begriffs und natürlich auch der damit verbundenen Praxis. Als Mitte der 70er Jahre des vergangenen Jahrhunderts mit der Korporatismusforschung ein neues – und zugleich altes – Theorieparadigma die Forschungslandschaft in Deutschland eroberte, hatte dies zumindest zwei Konsequenzen: Der Pluralismusbegriff und mit ihm die Aufmerksamkeit für Lobbying als Form der Interessendurchsetzung wurde in die Abstellkammer veralteter wissenschaftlicher Konzepte gestellt. Philippe C. Schmitter, Gerhard Lehbruch, Rolf G. Heinze und Ulrich von Alemann setzten das neue, etwas naiv anmutende Paradigma in der Politikwissenschaft durch.

Korporatismus

Korporatismus war für historisch informierte Zeitgenossen in Deutschland keineswegs ein neues Phänomen. Lehbruch hatte ihn damals als institutionalisiertes Muster der Politikformulierung beschrieben. Große organisierte Interessengruppen kooperieren untereinander und mit staatlichen Institutionen. Ziel ist eine effektive Durchsetzung der dabei getroffenen Entscheidungen und deren Absicherung in den öffentlichen Diskursen. Lehbruch hatte den Korporatismusbegriff als Teil der politikwissenschaftlichen Steuerungstheorie begriffen. Die Korporatismusforschung wurde zu einer akademischen Wachstumsindustrie, schaffte es aber nie, den wissenschaftlichen Elfenbeinturm zu verlassen und betrieb über Jahrzehnte mit Hingabe ein begriffliches *l'art pour l'art*. Das Konzept verfehlte den Sprung in die Arena der politischen Öffentlichkeit.

Die technische Begrifflichkeit trug dazu bei, dass der Begriff des Korporatismus im Arkanum der Wissenschaft blieb. Zudem ging es der Korporatismusforschung im Kern nur um die Strukturen und die Funktionen organisierter Interessen, mit dem Ziel, gesellschaftliche Integrationsleistungen, staatliche Steuerungsfähigkeit und Konsensbildung zu optimieren.

Der Begriff Lobbyismus hingegen taucht immer häufiger in Schlagzeilen der Tageszeitungen auf. Er hat den Sprung in die politische Öffentlichkeit und geschafft, wohl auch deshalb, weil er eine Praxis bezeichnet, die – auch ohne präzise wissenschaftliche Analyse – immer bedeutsamer wird.

Heute ist Ernüchterung eingeleitet. Angesichts des mageren Ergebnisses des Bündnisses für Arbeit unter Bundeskanzler Gerhard Schröder spricht niemand mehr vom Erfolg einer korporatistischen Strategie oder einem epochalem Konzept. Der Blick auf die großen Verbände, die staatliche Ordnungs- und Steuerungsaufgaben zu übernehmen hatten, versperrte eher den Blick auf die sich

fortsetzende Pluralisierung der Interessen. Zudem sind die Verbände immer weniger in der Lage, gemeinwohlorientiert zu handeln, sondern betreiben verstärkt partikulare Interessenpolitik.

Forschungsagenda

Notwendig ist daher heute zweierlei. Zum einen wird es darum gehen, sich von der Ideologie des Korporatismus frei zu machen. Konzertierung, Sozialpakte und Konsensfindung verstellen den Blick auf die sich im Hintergrund durchsetzenden Interessen. Zum zweiten muss der Blick der Verbändeforschung erweitert werden. Interessen werden heute nicht mehr allein von Verbänden vertreten. Lobbying geschieht durch ganz unterschiedliche Akteure. Es können Kirchen, Vereine, NGO's, Parteien, Kommunen, Krankenkassen, Unternehmen, Agenturen, Netzwerke etc. sein. Das Feld der Akteure erweitert sich. Es ist nicht mehr allein damit getan, den Blick auf die Verbändeliste des Bundestages zu werfen. Dies hat auch Auswirkungen auf die Formen des Lobbying. Expertisen, Gutachten, Entwürfe, Informationen, aber auch Einladungen, Gesprächskreise bis hin zu persönlichen Vorteilen und Annehmlichkeiten werden als Mittel der Einflussnahme eingesetzt. Weil sich Akteure und Formen rasant verändern, ist hier Aufklärung dringend notwendig. Mehr Transparenz ist notwendig angesichts dieser hintergründig und subtil wirkenden Beeinflussungen.

Aufgabe der sozialwissenschaftlichen Forschung wird es sein, die Veränderungen in der Praxis der Interessenvertretung zur Kenntnis zu nehmen und genauer zu untersuchen. Das naive Verhältnis zum Thema Lobbying, das immer noch anzutreffen ist, muss überwunden werden. Das moderne Lobbying ist längst in der Wissensgesellschaft angekommen. Information wird zum entscheidenden Rohstoff. Es geht um die Qualität der Informationen, nicht mehr um deren pure Quantität. Die analytische Verdichtung zum richtigen Zeitpunkt schafft Konkurrenzvorteile und sichert gleichzeitig Gesprächskontakte.

In veränderter Weise knüpft damit das Thema der Fachtagung wieder an die pluralismuskritische Debatte der siebziger Jahre über das Machtungleichgewicht in der verbandlichen Interessenvertretung an, bringt diese Debatte aber auf einen neuen Stand. Dadurch gerät die Interessenpolitik wieder in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit. Pluralismus und damit die vielfältigen Formen der Einflussnahme sollen wieder ins Zentrum der wissenschaftlichen und publizistischen Aufmerksamkeit gerückt werden, während der Korporatismus mit seiner Fixierung auf staatliche Steuerungsleistungen ein Unterfall bleibt.

III. Herausforderungen der Interessenpolitik

Mit dieser Neujustierung kann sich der Blick wieder direkt auf die Formen der Macht- und Einflussnahme der lobbyistischen Gruppen auf die Entscheidungsprozesse in den politischen Institutionen richten. Und der Blick auf die politische Arbeit der Lobbyisten ist weit konkreter und ertragreicher als die theorielastige Forschung zum Korporatismus.

Die Lobby, das sind Personen und Organisationen, die im Vorfeld politischer Entscheidungen Legislative und Exekutive sowie Schlüsselfiguren zu beeinflussen suchen. Über Lobbyismus zu diskutieren heißt, natürlich wieder von Interessen und Interessenpolitik zu reden, Interessenvertretung als legitimes demokratisches Ausdrucksmittel anzuerkennen und zugleich eine Kritik der Interessen und ihrer Ausdrucks- und Durchsetzungsformen zu formulieren. Wenn man intensiv über Lobbyismus spricht, so fällt auf, dass Lobbyisten heute freimütiger mit dem Vorgang des "Lobbyierens" umgehen, während sich die Adressaten der Interessenspolitik in den Parlamenten, Ministerialbürokratien und sogar in den Vorzimmern der Top-Entscheider bedeckt halten. Es ist also höchste Zeit, dass die schweigende Seite der Interessenkommunikation wieder eine Stimme findet und den jeweiligen Prozess von Entscheidungsfindung und Entscheidungsbeeinflussung öffentlich reflektiert.

Die zunehmende Korruption, insbesondere in Deutschland zeigt, dass es mit einer kritischen Prüfung der Interessen längst nicht mehr getan ist. Es geht also um eine Aufwertung und Anerkennung pluralistischer Wahrnehmung und Durchsetzung von Interessen, ohne allerdings der Naivität zu verfallen, die sich in der Selbstbeschreibung der Lobbyisten und im Bild affirmativer Wissenschaft ausdrückt, alle Formen der Einflussnahme seien legitime demokratische Gestaltungsmittel.

Durch eine moralisierende Disqualifizierung der Interessen lässt sich der Lobbyismus kaum beeindrucken. Denn der Begriff des Gemeinwohls, der häufig dafür benützt wird, kann ebenso sehr ein interessegeleiteter sein. Der Staat, der als Gemeinwohlgrant vor den partikularen Interessen zu schützen sei, ist hier nicht das passende Korrektiv. Auch hinter dem Gemeinwohl können sich mächtige Interessen camouflieren. Gemeinwohl als Bannformel kann durchsetzungsstarke Lobbyinteressen nicht von ihrem Tun abhalten. Auch hat sich die Auffassung, dass große Verbände aufgrund ihrer Struktur und Größe zur Realisierung des Gemeinwohls beitragen, als kurzschlüssig und naiv erwiesen.

Denn trotz aller sozio-moralischen Disqualifizierung und Einhegung in Konsensrunden ist der Lobbyismus längst eine (stille) fünfte Gewalt in

Deutschland und Europa geworden. Die Macht dieser fünften Gewalt wird weiter wachsen, weil in komplexen Situationen alle Akteure im Entscheidungsprozess strukturell überfordert sind. Die Unternehmen suchen genauso nach neuer Übersicht, wie diejenigen politischen Akteure, die immer neue Ausdifferenzierungen von Regelwerken und "Zumutungen" ihrer Bürokratie bewältigen müssen.

Die Verbändeforschung kann uns darüber informieren, dass wir es immer noch mit Asymmetrien der verbandlichen Interessenvertretung zu tun haben. Es gibt Unterschiede darin, wie sich einzelne Interessen organisieren, mobilisieren und durchsetzen können. Auch wenn die Bedingungen der lobbyistischen Durchsetzung "schwacher Interessen" verbessert worden sind, ist das Ungleichgewicht immer noch da. Ressourcenstarke Interessen (Automobilindustrie und Chemie als Beispiele) haben es leichter als Verbraucher- oder Patientenvertretungen. Die Entwicklung der letzten Jahrzehnte zeigt aber, dass auch schwache oder "moralische" Interessen in der Lage sind, sich zu artikulieren und durchzusetzen. Aber noch besteht lange keine Waffengleichheit zwischen ökonomischen und gesellschaftlichen Interessen.

Mit der Konzentration auf den steuerungstheoretisch ausgerichteten Korporatismus ging ein weiterer Aspekt verloren, den die kritische Verbändeforschung immer im Blick hatte: die demokratietheoretische Problematik. Die ungleiche Verteilung der Macht auf die verschiedenen gesellschaftlichen Interessen gefährdet den durch Wahlen artikulierten politischen Willen. Das Demokratieproblem hat aber auch eine innerverbandliche Seite, denn nicht immer geht es um die Stärkung des Einflusses der Mitglieder (Mitgliederlogik). Vielfach dominiert der Einfluss der Funktionäre und der Verbandsspitze (Einflusslogik). Über die Ungleichheit der Zugänge hinaus gibt es vielfach ein innerverbandliches Demokratieproblem, wonach nicht allen Mitgliedern in Verbänden gleiche Artikulationsrechte zustehen.

Neben diesen altbekannten Problemen aus der Verbändeforschung sind vier "Megatrends der Interessenpolitik" (v. Alemann) festzustellen, auf die der Lobbyismus reagiert. Globalisierung, Europäisierung, Wandel des Lobbyismus in Berlin und Individualisierung/Pluralisierung werden die Strukturen des Lobbyismus im Kern verändern. Es sind Trends, die – verstärkt durch weitere Faktoren – die Politik der Interessensgruppen vor neue Herausforderungen stellen und ihnen zugleich neue Aktionsräume öffnen.

Globalisierung

Mit der Globalisierung kommt es zu weltweiten wirtschaftlichen Verflechtungen, zu einer Intensivierung der Kommunikation zwischen Staaten, Regionen und Erdteilen. Der Außenhandel wächst exponentiell und auch die Kapitalströme suchen nach kurz- und langfristigen Anlagemöglichkeiten rund um den Globus. Die Internationalisierung der Medien, die Internet-Kommunikation, der Tourismus sowie Austauschbeziehungen in Kultur und Wissenschaft sind weitere Aspekte transnationaler Verflechtung. Unternehmen versuchen sich durch Umstrukturierung und Verlagerung diesen Trends anzupassen und agieren in diesen transnationalen Räumen als global player.

Der Trend zur Globalisierung wichtiger Lebens- und Politikbereiche betrifft den Lobbyismus im Kern. Durch politische Regulierung in Form internationaler Regime sollen transnationale Entscheidungs- und Regelstrukturen geschaffen werden, die politische Gestaltbarkeit sichern sollen. Neue Entscheidungsinstanzen entstehen oder werden gefordert. Schon seit einigen Jahrzehnten gab es das GATT als Regulierungsinstanz für die internationale Handelspolitik, gefolgt nun von der WTO. Die Weltbank, der Weltwährungsfonds und die UNO versuchen Ordnungsstrukturen in diesen transnationalen Räumen zu etablieren. Doch wer ist der transnationale politische Bezugspunkt für global agierende Konzerne wie DaimlerChrysler, Shell, General Electrics oder Aventis? Die UNO hat mit dem global compact versucht, die transnational agierenden Konzerne zur Einhaltung wenigsten der Menschenrechte und Standards des Umweltschutzes, der Nachhaltigkeit und der Rechte der Arbeitnehmer zu bewegen – mit bislang mäßigem Erfolg.

Die von der UNO ausgerichteten internationalen Konferenzen in Rio, Peking und Kyoto sowie die Treffen von WTO, Weltbank und Internationalem Währungsfonds zeigen eindrucksvoll den Handlungsbedarf. Noch eindrucksvoller ist das Wachstum neuer Lobbyorganisationen, der NGO's auf transnationaler Ebene. Sie sind inzwischen zahlreicher als die Vertreter der Regierung und verfügen zunehmend über besseres und fundierteres Wissen.

Die internationalen Regime schaffen Regelsysteme und Entscheidungsstrukturen auf der Basis freiwilliger Vereinbarungen. Diese Strukturen eröffnen den nichtstaatlichen Akteuren – Konzernen, Verbänden und Nichtregierungsorganisationen – mehr Einflussmöglichkeiten und vergrößerte Handlungsräume. Lobbyismus geschieht hier nicht mehr nach dem nationalen Muster der nichtöffentlichen Beeinflussung von Entscheidungsträgern. NGO's treten hier als kompetente und selbstbewusste Akteure auf, ohne deren Mitwirken

es kaum zu neuen Vereinbarungen kommt und ohne die diese Vereinbarungen nicht umgesetzt werden können. Weil wir auf der transnationalen Ebene Tendenzen eines "Regierens ohne Regierung" (Kohler-Koch) haben, kommt der Lobbyismus hier anders daher: selbstbewusster, öffentlich, informiert, kooperativ und mit neuen Strukturen. Die traditionellen Verbände tun sich sichtlich schwer, hier mitzumischen.

Europäisierung

80 Prozent der Gesetze und Verordnungen, die in nationales Recht umgesetzt werden, so heißt es, stammen aus den Brüsseler Amtsstuben. Auf diese Gegebenheit haben sich die Lobbygruppen längst eingestellt. So komplex die regulierende Bürokratie und die zu regelnden Sachverhalte – Altaxoverordnung, Gruppenfreistellung, Agrarüberschüsse, Beihilfen – so differenziert sind inzwischen die Lobbygruppen. Der europäische Politikprozess ist durch eine besondere Unübersichtlichkeit gekennzeichnet, für Außenstehende gleicht er einem Dschungel. Auf der europäischen Ebene gibt es, insbesondere seit der Errichtung des Gemeinsamen Marktes, eine anwachsende Zahl von Interessengruppen und Organisationen, die Lobbyismus und Beratung der EU-Institutionen betreiben. Das *European Public Affairs Dictionary* von 1995 verzeichnet mehr als 6500 Interessenvertretungsorganisationen. Es kann mittlerweile von einem differenzierten und weiter expandierenden Markt der professionellen Beratung gesprochen werden. Zu diesem Markt gehören internationale und europäische Dachverbände, Einzelunternehmen, Unternehmens- und Bauernverbände, Gewerkschaftsvertretungen und professionalisierte Beratungsfirmen. Das *European Public Affairs Directory* von 1999 unterteilt die Lobbyorganisationen in vier Gruppen: 1. Law firms, 2. political consultancies, 3. public relations consultancies und 4. economic and management consultancies.

Wir können auf der europäischen Ebene verschiedene Entwicklungen des Lobbying beobachten, unter den die zunehmende Professionalisierung die wichtigste ist. Die wachsende Zahl der Anwaltsfirmen in Brüssel, die sich auf Lobbying spezialisiert haben, bestätigt diesen Trend. Nach ersten Erhebungen (Lahusen) stellen diese lobbyistisch agierenden Anwaltsfirmen etwa die Hälfte aller Lobbygruppen in Brüssel. Sie arbeiten häufig nach amerikanischem Muster und stellen wie die Wirtschaftsberatungsfirmen know how und Wissen zur Verfügung, ohne das der Brüsseler Gesetzgebungsprozess nicht funktionieren würde. Die Lobbyisten verstehen sich auf der europäischen Ebene als Informationsdienstleister, die gegenüber der Bürokratie über einen erheblichen

Informationsvorsprung verfügen. Mit dieser Professionalisierung ist die Frage verbunden, ob sich wirksames Lobbying von der Personalisierung entfernt. Denn Lobbying ist traditionell auf gute persönliche Kontakte, langjährige Erfahrungen und gute Kenntnisse institutioneller Prozesse angewiesen. Dies ist der Grund, weshalb häufig Politiker die Seite wechseln und ihr Insiderwissen versilbern.

In Brüssel finden sich Lobbyisten aus allen Mitgliedsländern der EU und die Kommission als Regulierungsinstanz braucht auch Wissen über die verschiedenen Mitgliedsländer, um politisch erfolgreich sein zu können. In den europäischen Ländern gibt es unterschiedliche Politikstile der Interessenvertretung. Schleifen sich diese politisch-kulturellen Unterschiede des Lobbying ab und konvergieren zu einem europäischen Muster? Hat die Professionalisierung so großen Einfluss, dass sie nationale Traditionen der Interessenwahrnehmung zurückdrängen?

Der Wildwuchs der Lobbyorganisationen und -gruppen auf europäischer Ebene verliert an Tempo. Die Routinen der Konsultation und des Entscheidens haben sich gegenüber der im Verborgenen wirkenden Macht der Interessengruppen durchgesetzt. Dazu beigetragen hat auch der code of conduct des Europäischen Parlaments für Lobbyisten. Es gibt aber nach wie vor eine zu geringe Beratungskompetenz beim Parlament und einen Beteiligungs- und Beratungsstil bei der Kommission, der sich an informellen und selektiven Konsultationen orientiert. Auf der Brüsseler Ebene fehlt eine Kontrolle und Regulierung der Lobbytätigkeit vollständig. Diese Regulierung ist umso notwendiger, weil sich lobbyistischer und demokratischer Prozess der Politikformulierung und Entscheidung in einem gefährlichen Ungleichgewicht befinden.

Solche Regulierungsinstrumente sind auf europäischer Ebene dringend notwendig. Die Beamten der Kommission haben zwar einen Verhaltenskodex, aber es fehlt eine kritische europäische Öffentlichkeit als Kontrollinstanz und noch immer gibt es die annähernd 500 Komitees. Sie bestehen aus nationalen Beamten und Experten und durch sie erfolgt Rechtsetzung ohne das Parlament. Auf der europäischen Ebene ist Regulierung und Transparenz der Lobbystrukturen dringend notwendig, weil dort die Interessenvertretungsorganisationen in die Entscheidungsstrukturen eingebunden sind wie sonst nirgends. Gegenüber der Brüsseler Bürokratie muss verstärkt Transparenz, Offenlegung von Funktionen und eine Begrenzung der Komitologie, des kaum noch überschaubaren Ausschusswesens, eingefordert werden. Transparenz ist insbesondere dort notwendig, wo alle wichtigen Entscheidungen fallen: im Rat. Hier wird immer noch im intergouvernementalen Verhandlungsstil Politik gemacht.

Neuaustrichtung des Lobbyismus in Berlin

Der Umzug von Regierung und Parlament von Bonn nach Berlin bildet nur den äußeren Anlass für Veränderungen im Lobbyismus. Auch auf der nationalen Ebene sind die Interessenvertretungen gezwungen, sich dem wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Strukturwandel anzupassen.

Noch immer haben es viele Verbände nicht geschafft, auf die sich verändernden ökonomischen, gesellschaftlichen und politische Gegebenheiten eine Antwort zu finden. Der Umzug nach Berlin jedenfalls zwingt über eine strategische Neuaustrichtung nachzudenken. So haben sich die drei Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft lediglich dazu durchringen können, in Berlin eine Wohngemeinschaft zu bilden. Zu einer strategisch-organisatorischen Neuaustrichtung (Burgmer) konnten sie sich nicht durchringen. Viele der Spitzenverbände haben den Bonner status quo mit nach Berlin transportiert.

Der Strukturwandel der Wirtschaft, vor dem sich gerade ihre Lobbyisten nicht verschließen können, betrifft vor allem das Wachstum des Dienstleistungssektors und die neuen Technologien. Dadurch entstehen neue unternehmerische Profile, die mit der klassischen Struktur der Branchenverbände kaum mehr deckungsgleich sind. Der Wandel der Verbandsstrukturen hält mit dem der Unternehmerinteressen nicht mit. Die Verbände geraten an die Grenzen ihrer Integrationsfähigkeit. Mittelständische Interessen stehen in Konkurrenz zu denen der Industrie. Der Wettbewerbsdruck zwingt Unternehmen zu einem kurzfristigen Denken, das auch Trittbrettfahrerstrategien miteinschließt. Diese Entwicklungen bedeutet auch, dass sich das Anforderungsprofil lobbyistischer Akteure verändern wird.

Größere Unternehmen vertrauen nicht mehr allein auf die Arbeit der Verbände. Sie haben in Berlin Firmenrepräsentanzen errichtet und betreiben von dort aus das Geschäft der Einflussnahme. Damit sind sie das Problem der verbandlichen Bündelung der Interessen auf dem Niveau des kleinsten gemeinsamen Nenners los. Viele Lobbyisten sehen sich längst als "Akteure" im politischen Geschäft. Sie erbringen einerseits "pure Dienstleistungen" und möchte für sich daher eher die Bezeichnung Politikberatung gelten lassen. Solche Dienstleistungen reichen von bescheidenen Expertisen bis hin zu ausgearbeiteten Referaten und komplexen juristischen Argumentationen. Andererseits werden durch diese Dynamik des Geben und Nehmens die Grenzen verwischt: manche Lobbyisten verstehen es vortrefflich, Klientel anzufüttern, um später ihre "Wissens-renditen", ihren Informationsvorsprung einzufordern.

Auch die Gewerkschaften sind diesen Veränderungen ausgesetzt. Bislang versuchen sie durch eine Strategie der Konzentration auf die Veränderungen zu antworten. Kann die neue Dienstleistungsgewerkschaft ver.di das organisatorische Mittel sein, um der wachsenden Bedeutung des Dienstleistungssektors und den Beschäftigten in der IT-Branche gerecht werden zu können? Mittelbar dürfte der DGB als Spitze weiter an Kompetenz verlieren.

Veränderungen sind nicht nur auf der Seite der Auftraggeber der Lobbyisten zu beobachten. Auch auf Seiten der politischen Institutionen haben sich Verschiebungen ergeben. Die Legislative, das Parlament, erleidet einen schleichenden Bedeutungsverlust. Das Gros der Gesetze und Verordnungen kommt aus der Ministerialbürokratie. Die Exekutive gewinnt an Macht. Es werden verstärkt Kommissionen eingesetzt, die Empfehlungen ausarbeiten und politischen Entscheidungen vorbereiten. Da ist die akkurat geführte Verbändeliste des Deutschen Bundestages nur ein schwacher Versuch, Transparenz gegenüber den vielfältigen Zugängen der Lobbyisten zur Ministerialbürokratie herzustellen. Die ritualisierten Anhörungen in den Ausschüssen des Bundestages sind zumeist werbewirksame Showveranstaltungen. Auf Abteilungen und Referate der Ministerialbürokratie kann Einfluss effektiver ausgeübt werden, weil dort Themen gesetzt und Gesetzesvorlagen erarbeitet werden. Ehemalige Minister, die in die Branche der Lobbyisten gewechselt sind, kennen sich hier bestens aus.

Pluralisierung und Individualisierung

Der Lobbyismus regiert auch auf gesellschaftliche Veränderungen. Neue Lebensstile bilden sich aus und alte Milieubindungen nehmen ab. Die Gesellschaft individualisiert sich und durch den demografischen Wandel verschieben sich die Gewichte. Damit bilden sich neue Interessenkonstellationen aus. Diese müssen sich allererst zu einer vernehmbaren Stimme formen. Interessenpolitik wird vielfältiger. Daneben nimmt die Bindewirkung traditioneller Verbände ab. Mit der Umweltbewegung kommen auch Gesichtspunkte der Interessenwahrnehmung ins Spiel, die keine Stimme haben: Natur, künftige Generationen. Gleichzeitig ist die Vertretung der allgemeinen Interessen zunehmend problematisch. Die klassischen Orte, die Parlamente, geraten auf der nationalen wie auf der europäischen Ebene gegenüber den Exekutiven ins Hintertreffen.

Im Gefolge der Umweltbewegung haben sich neue Verbandsstrukturen (BUND, NABU, Greenpeace) herausgebildet, die anders als die großen Wirtschaftsverbände agieren: Sie suchen die Öffentlichkeit und nutzen zunehmend Fundraising als Finanzierungsmethode. Als zivilgesellschaftliche Akteure sind sie "Moralunternehmer", aber auch Akteure, die mit hochwertiger

Expertise aufwarten können. Dadurch werden sie zu gefragten Bündnispartner – auch innerhalb des Regierungsapparates und auf internationalen Konferenzen. Diese Organisationen besitzen keine traditionellen verbandlichen Strukturen, sondern sind weitgehend strukturlos und treten miteinander in Konkurrenz um dieselbe Klientel. Deshalb wird auch von einer tendenziellen Amerikanisierung des deutschen Verbändewesens gesprochen. Diese Nicht-Regierungs-Organisationen (NRO's) bekennen sich heute zum Lobbyismus. Sie gehen neue Koalitionen ein und haben – entgegen der üblichen grass-root-Strukturen – ein Top-down-Organisationsmodell wie Transparency International. Auch im sozialpolitischen Bereich ist zu beobachten, wie neue Themen und Interessengruppen (AIDS-Hilfe, Selbsthilfegruppen) entstehen, die nicht mehr von den traditionellen Wohlfahrtsverbänden aufgesogen werden.

Die Frauenbewegung hat effektive Lobbystrukturen hervorgebracht, die nicht primär verbandlich organisiert sind. Dafür ist der Bereich auch sozial und interessenpolitisch zu heterogen. Die Durchsetzung frauenspezifischer Interessen geschieht beinahe in allen Politikfeldern durch verschiedene Gruppen und Netzwerke, die nicht in erster Linie öffentlichkeitsscheue Hinterzimmerpolitik betreiben. Vielmehr nutzen sie die Öffentlichkeit um ihre Forderungen vorzutragen und die Umsetzung anzumahnen.

IV. Die Ziele der Tagung

Diese beschriebenen Trends deuten auf Veränderungen in einem Bereich hin, der immer wichtiger war und zunehmen ist. Die Sozialwissenschaften haben dies bislang nicht erkannt und sind auch nicht gewillt, diese neue Lage in ihr Blickfeld zu nehmen.

Gerade weil sich die Sozialwissenschaften so desinteressiert zeigen, gilt es genauer hinzusehen. Das Thema Lobbyismus soll daher während dieser Fachtagung gemeinsam von Praktikern und Theoretikern bearbeitet werden.

Drei Dimensionen des Lobbyismus gilt es dabei zu beachten:

1. Lobbyismus als professionelle Technik der Interessendurchsetzung im öffentlichen Raum. Hierbei handelt es sich um eine legitime Aktionsform, doch es gibt fließende Übergänge bis hin zur Korruption.
2. Die unterschiedlichen Einflussgrade (sowie das Legitimitätsgefälle) von Lobbying als Instrument organisations- und konfliktfähiger Privatinteressen, die mit allen Mitteln ihre Position durchsetzen.

3. Der Lobbyismus für "schwache" oder "moralische Interessen".

Lobbyismus als Erscheinungsform moderner und effektiver Interessenvermittlung durchsetzungsstarker Interessen sucht – anders als das Lobbying für "schwache" oder "moralische" Interessen – nicht das Licht der Öffentlichkeit. Deshalb haben Medien und Wissenschaft hier einen blinden Fleck. Die Frage demokratischer Teilhabe an Entscheidungen für das Gemeinwesen steht immer im engen Zusammenhang mit Interessen und politischer Macht. An dieser wichtigen Schnittstellen bewegen sich Lobbyisten, deren Handwerk und Einfluss-Sphären in einem Workshop *mit* Praktikern durchleuchtet und analysiert werden soll.

Leitfragen

Für die Tagung waren folgende zehn Fragenkomplexe wichtig:

1. **Wie arbeiten Lobbyisten heute?** Diese Frage richtet sich auch auf den Grad der Professionalisierung, den Lobbyisten heute erreicht haben. Bestimmte Phänomene deuten darauf hin, dass es mit guten Kontakten allein nicht mehr getan ist. Welche Rolle spielt heute professionelle Politik-, Strategie- und Kommunikationsberatung für das lobbyistische Handwerk? Anwaltsfirmen auf der europäischen Ebene arbeiten anders als Verbandsfunktionäre der Spitzenverbände auf dem Berliner Parkett.
2. **Wie eng arbeiten Politiker mit Lobbyisten zusammen?** Auch die aus den Verbänden kommenden Politiker, die in den Bundestag gewählt werden, müssen sich über ihre neue Rolle klar werden. Sie sind nicht länger nur der verlängerte Arm des Verbandes im Parlament. Politiker haben einen besonderen Auftrag, der im Idealfall auch zur Ausbildung eines rollenkonformen Verhaltens als Abgeordnete führt. Wie reagieren Politiker konkret in Situationen, in denen sie lobbyistischer Interessenpolitik gegenüberstehen?
3. **Warum scheuen Lobbyisten und ihre Kunden die Öffentlichkeit?** Lobbyismus vollzieht sich abseits öffentlicher Aufmerksamkeit, er ist unspektakulär und diskret. Es gehört zu den professionellen Grundsätzen der Lobbyisten, nicht die Scheinwerfer und Mikrophone zu suchen. Tun sie es dennoch, wie im Fall Schreiber oder Hunzinger, so verstoßen sie gegen die Diskretionsregeln, die sich die Branche selbst auferlegt hat. Welche Gründe sprechen für diese Regeln?
4. **Ist der parlamentarische Betrieb auf (hilfreiche) Lobbyisten angewiesen?** Diese Frage richtet sich insbesondere an die Politiker, die im parlamentarischen Betrieb auf lobbyistischer Interessenpolitik gegenüberstehen. Inwieweit können Ausschüsse und Ministerien Wissen und Expertise mobilisieren, um von Lobbyisten unabhängiger zu werden – oder sind Lobbyisten auch eine Bereicherung und Hilfe bei schwierigen Entscheidungen?

5. **Welchen Einfluss haben Lobbyisten tatsächlich?** Der Wirkung der Lobbyarbeit ist in der Regel schwer zu bewerten, da sie sich zumeist jenseits öffentlicher Aufmerksamkeit abspielt. Zudem sind die Einflussformen so vielfältig und die Wirkungen so graduell, dass sich schwer genau angeben lässt, inwieweit sich lobbyistischen Interessen durchgesetzt haben. Dennoch kann danach gefragt werden, wie weit bei konkreten Entscheidungen – Riester-Rente, Atomkonsens, Gruppenfreistellungsverordnung – Interessen von außen sich durchgesetzt haben.
6. **Wie könnte man Lobbymacht kontrollieren – wie kann Transparenz hergestellt werden?** Welche Möglichkeiten gibt es, mächtige Interessen daran zu hindern, gemeinwohlschädigenden Einfluss auszuüben. Das Verbändegesetz, das die FDP in den 70er Jahren eingebracht hat, ist sang- und klanglos gescheitert. Welche Möglichkeiten haben wir heute, gemeinwohlschädigendes Verhalten zu sanktionieren und innerverbandliche Demokratie einzufordern?
7. **Wird die Demokratie durch die Macht mächtiger Lobbyisten ausgehöhlt?** Ihrem Anspruch nach sollen sich die Interessen der Bürger über die Abgeordneten zu einem politischen Willen verdichten. Neben dem Willen der Bürger gibt es in allen Demokratien mächtige und weniger mächtige Interessengruppen, die den Gesetzgebungs- und Entscheidungsprozess zu ihren Gunsten zu beeinflussen versuchen. Ab wann ist Lobbyismus für die Demokratie schädlich oder ist er ein ganz normales politisches Gestaltungsmittel?
8. **Wie kann Lobbyismus demokratisiert werden?** Neben der Kontrolle geht es auch um die Frage der Demokratisierung des Lobbyismus. Transparenz ist sicher einer Antwort – aber vielleicht eine nicht zureichende. Die Frage nach der Demokratisierung ist anspruchsvoller. Sie unterstellt, dass sich Interessen auch öffentlich rechtfertigen sollen und rechnet mit der Selbstaufklärung der Akteure. Inwieweit aber lassen sich mächtige Interessen in einen Diskurs zwingen, in dem sie sich rechtfertigen müssen?
9. **Treten "neue" Akteure des Lobbyismus auf den Plan?** Erfahrungen in Brüssel und auch in Berlin zeigen, dass sich zu den traditionellen Verbänden neue Akteure gesellen: Anwaltsfirmen und Public-Affairs-Abteilungen von PR-Agenturen und Unternehmensberatungen. Wie agieren diese Akteure, die zumeist einen konkreten Auftraggeber haben und wie unterscheiden sie sich von Verbandsfunktionären? Kommt mit diesen Akteuren mehr Professionalität in den Lobbyismus?
10. **Können soziale Bewegungen das Instrument für ihre Zwecke nutzen?** Soziale Bewegungen sind, von ihrer Organisationsstruktur und ihrer Weise, sich im politischen Raum bemerkbar zu machen, nicht unbedingt auf Lobbyismus angewiesen. Angesichts der Veränderungen und der zunehmenden Artikulationsfähigkeit auch schwacher Interessen muss dennoch

genauer untersucht werden, wie soziale Bewegungen die neuen Instrumentarien nützen.

Zentrale Ergebnisse der Tagung

Lobbyisten berichten heute sehr freimütig über ihr Geschäft und bekennen sich zu ihrer Tätigkeit, wenngleich einige den eher verharmlosen Begriff der Politikberatung dafür wählen. Dieses Bekenntnis finden wir nicht nur dort, wo wir es erwarten würden, bei den Vertretern der Unternehmen und großen Organisationen. Zum Lobbyismus bekennen sich heute auch Nicht-Regierungs-Organisationen wie Greenpeace, Transparency International und entwicklungspolitische Gruppen. Lobbyisten leisten mehr als nur Politikberatung. Es gibt auch einen "return of invest", der umso größer ist, je geschickter der Lobbyist auf der Klaviatur der politischen Einflussnahme zu spielen versteht. Unternehmen äußern sich heute nicht mehr allein zu ihren spezifischen Interessen, sondern zunehmend auch zu anderen gesellschaftspolitischen Fragen.

Der Lobbyismus ist heute zu einer stillen fünften Gewalt geworden. Er hat sich differenziert und professionalisiert. Es gibt also oftmals nicht nur schwarz und weiß, sondern zahlreiche Graustufen, die insbesondere die Wissenschaft sehr sorgfältig erfassen muss.

Zwischen lobbyistischer Auskunftsbereitschaft und der Reserviertheit der Adressaten in Politik und Ministerialbürokratie besteht ein Missverhältnis. Hier erscheint es viel versprechend nachzuhaken, denn die Kommunikation der Interessen an dieser Gelenkstelle des politischen Prozesses ist sensibel und politisch bedeutsam.

Dies kann gleichzeitig auch ein Ansatzpunkt sein, das Feld des Lobbyismus demokratisch einzuhegen. Das wichtigste Steuerungsinstrument heißt deshalb Transparenz. Viele Unternehmen verfügen bereits über präzise Handlungsanweisungen, sogenannte guides, die genau festlegen, was geht und was nicht erlaubt ist. Zum Teil reichen sie an den anspruchsvollen Pressekodex der New York Times heran.

Es wäre wünschenswert, wenn Unternehmen, die solche Richtlinien haben, diese auch der Öffentlichkeit präsentieren. Andere Unternehmen würden in Zugzwang gesetzt werden. Denn wenn sich die Produkte immer ähnlicher werden, werden die Art und Weise der Produktion und insgesamt das Verhalten der Unternehmen als Marketinginstrumente bedeutsamer. Transparenz in Lobbyfragen kann ein wesentlicher Faktor im Wettbewerb sein.

Transparenz muss es auch auf der Adressatenseite geben. Die entscheidende politische Klammer, um diesen Analyseansatz pragmatisch umzusetzen, ist die längst überfällige Durchsetzung des Informationsfreiheitsgesetzes. Deutschland ist hier in der Umsetzung das Schlusslicht Europas. Es geht dabei nicht um eine Welle von Bürgeranfragen, sondern um die Stimulierung eines anderen Informationsverhaltens in Politik und Verwaltung.

Auch auf der Ebene der Europäischen Union ist mehr Transparenz einzufordern. Bis zu einer europäischen Öffentlichkeit ist es noch weit, doch muss das Parlament gestärkt und die Verfahren vereinfacht werden. Transparenz ist vor allem dort angesagt, wo alle Entscheidungen getroffen werden: beim Rat. Zudem muss das undurchsichtige Ausschusswesen durchforstet und transparenter werden. Zudem wird es notwendig werden, die Mittelvergabe in den zahlreichen EU-Programmen transparenter zu gestalten.

Das Thema Lobbyismus wird jenseits der markigen Überschriften in vielen Medien ("die Ärzte-Lobby", "die Pharma-Lobby") sowohl in der Wissenschaft, den Medien und anderen Produzenten der Öffentlichkeit vernachlässigt. Dies muss sich im Sinne einer aufgeklärten Öffentlichkeit ändern. Das Thema Lobbyismus muss zum Standard in der Sozialkunde werden, nicht zuletzt, weil zwischen zunehmendem Einfluss der Wirtschaft auf die Politik, der wachsenden Bedeutung der Medien und dem bereits überwältigenden Einfluss der Staatsbürokratien, immer weniger Entscheidungs-Raum für die genuin gewählten Entscheider bleibt: für das Parlament. Die besonders einflussreiche Kraft der Lobbyisten muss kontrollierbarer und transparenter arbeiten, damit Bürgerrechte in legitimierten Parlamenten nicht zu einer Randgröße werden.