

Macht des Lobbyismus oder Ohnmacht der Politik?

- Eine diskursive Analyse -



(Quelle: Frankfurter Allgemeine Zeitung)

Von: Bernd Brackmann
An den Bleichen 12
48 151 Münster
Telefon: (0251) 53 03 731
E-Mail: bernd.brackmann@t-online.de
Matrikel-Nr.: 292969

Hauptfach: Politikwissenschaft
Nebenfächer: Soziologie und
Kommunikationswissenschaft
Geplanter Abschluss: M.A.
6. Fachsemester

Inhaltsverzeichnis:

1. Ziel und Forschungsgegenstand dieser Arbeit: Einleitende Worte....	1
2. Definitionen, Abgrenzungen, Erklärungen: Annäherung an den komplexen Begriff <i>Lobbyismus</i>	2
3. Der Lobbyist, das unbekannte Wesen – Versuch einer Charakterisierung von Interessenvertretern.....	4
3.1. „Kontaktnetze sind das Kapital der Akteure“: Welche Strategien verfolgen Lobbyisten?.....	6
3.2. Pluralität der Interessenvertretungen: Wer sind die Akteure im Lobbyismus?.....	9
3.3. „Tausche Informationen gegen Einfluss und Wahlverhalten“: An welche Adressaten richtet sich die Lobbyarbeit?.....	11
4. Die Macht der Interessenvertreter: Auf dem Weg zur <i>Fünften Gewalt</i> ?.....	12
5. Lobbyismus und seine Reflexion in der Öffentlichkeit.....	13
5.1. Zur Rolle der Wissenschaft: Immer einen Schritt zu spät?.....	14
5.2. Zur Rolle der Medien – zwischen plakativer und sachlicher Berichterstattung.....	15
6. Professionalisierter und europäischer: zukünftige Lobbyarbeit.....	18
7. Fazit und zusammenfassende Worte.....	19
8. Literatur.....	21

1. Ziel und Forschungsgegenstand dieser Arbeit: Einleitende Worte

Kaum jemand kennt sie persönlich, aber jeder weiß, dass sie existieren und auf den politischen Entscheidungsprozess einen zum Teil fundamentalen Einfluss nehmen – Lobbyisten. Sie arbeiten vertraulich im Hintergrund, meiden möglichst Öffentlichkeit. Wie sind solche Interessenvertreter organisiert, worin bestehen ihre Aufgaben und wie fällt die Reflexion ihrer Arbeit in Wissenschaft und Medien aus? Diese Fragen können als forschungsleitend für diese Arbeit stehen, in der ich versuche, der teilweise vagen Auseinandersetzung etwas mehr Substanz zu geben.

Zunächst gilt es daher, mit Hilfe von Experten den Begriff Lobbyismus zu klären, ihn von anderen Schlagwörtern abzugrenzen und zu definieren (Kapitel 2). Das scheint angesichts der Fülle an vermeintlichen Synonymen auch zwingend notwendig. In einem zweiten Schritt werde ich eine Charakterisierung von Lobbyisten vornehmen (Kapitel 3). Hierbei werde ich darstellen, aus welchen Bereichen Interessenvertreter rekrutiert werden (Kapitel 3.1.), an welche Adressaten sich ihre Arbeit richtet (Kapitel 3.2.) und mit welchen Strategien sie vorgehen (Kapitel 3.3.). Anders als bei vielen wissenschaftlichen Arbeiten älteren Datums, sollen hier Verbände lediglich eine untergeordnete Rolle spielen, der Relation der heutigen Lobby-Forschung entsprechend.

An dieser Stelle möchte ich auch deutlich machen, dass ich mich im Bereich der Interessenvertretung auf EU-Ebene bewusst zurückgehalten habe, da hier bereits sowohl in quantitativer als auch in qualitativer Hinsicht ausreichend viele Arbeiten erschienen sind. Zwar greife ich auf einige Literatur zurück, die vom Titel her auf das ausschließliche Beziehen auf die EU vermuten lassen; hieraus ziehe ich jedoch lediglich den für diese Arbeit relevanten Informationswert.

In Kapitel 4 möchte ich mich diskursiv mit der provokanten These von Thomas Leif und Rudolf Speth beschäftigen, Lobbyisten seien zur stillen Macht – sie sprechen sogar von der Fünften Gewalt – geworden. Bei ihnen kommt – aus meiner Perspektive – etwas die fundierte Begründung zu kurz, ob es sich tatsächlich um ein so akutes Phänomen handelt oder ob die neue Erkenntnis nicht lediglich in seiner zunehmenden Beachtung beispielsweise durch die Medien liegt.

An dieser Stelle sei auch kurz erwähnt, dass manche Autoren (z.B. Holger Späth in seiner Dissertation) die sachliche Auseinandersetzung vermissen las-

sen – und sich ihre Beiträge eher als Abrechnung mit Politikern denn als konstruktiver Beitrag lesen, was mehr als fehl am Platz ist. Daher ist eine kritische Distanz stets einzuhalten.

Ein später Schwerpunkt findet sich in Kapitel 5, das der Reflexion des Lobbyismus in der Öffentlichkeit gewidmet ist. Hier möchte ich mich zum einen mit der bisher vergleichsweise geringen Auseinandersetzung der Wissenschaft mit Lobbyismus beschäftigen und zum anderen die Rolle der Medien in diesem Zusammenhang beleuchten. Meiner Meinung nach kommt beiden Bereichen eine entscheidende Kontrollfunktion zu, deren verantwortungsvoller Erfüllung beide (noch) nicht genügen.

Im sechsten Kapitel wagen einige Experten einen – leider wenig kühn und kaum überraschenden – Ausblick auf die Zukunft des Lobbyismus. Zum Schluss ziehe ich ein persönliches Fazit (Kapitel 7).

Als kurzen theoretischen Aspekt möchte ich – frei nach Klemens Joos' Ansatz – noch vorausschicken, dass bei dieser Arbeit davon ausgegangen wird, dass Lobbyismus als intermediäres System der im weitesten Sinne ökonomisch-politischen Interessenvermittlung dient. Die Interessenvertretung verbindet folglich die beiden externen Systeme Politik und Wirtschaft miteinander, indem sie die bestehenden Kommunikationsschranken durch ihre Vermittlertätigkeit überwindet. Sie stellt quasi eine Art Übersetzungsmechanismus zwischen den beiden Systemen dar. Der Impuls kann dabei von beiden Seiten ausgehen. (Vgl. Joos 1998: 85) Dies vorauszusetzen, ist insofern von Bedeutung, als das Lobbying (zu) oft als einseitig definiert und dadurch weniger differenziert betrachtet wird.

2. Definitionen, Abgrenzungen, Erklärungen: Annäherung an den komplexen Begriff *Lobbyismus*

Wer nach Lobbyismus befragt wird, antwortet meist mit Vorurteilen: Schnell ist von Schlagwörtern wie Korruption, Erpressung und Druckausübung die Rede; selten wird ihre Arbeit positiv bewertet. Im Gegenteil: Lobbyismus wird eher mit geheimnisvollen Machtspielen assoziiert, die etwas mystisch-Anrühiges besitzen. „In der volksnahen Akzeptanz ist das Wort Lobby mit einem negativen Urteil verbunden [...]“, urteilt Manfred Strauch. (Strauch

1993: 97) Laut van Schendelen hat der Begriff gar „einen ‚schmutzigen‘ Beiklang“ (van Schendelen 2001: 3).

Historisch betrachtet, wird das Wort *Lobbying* auf den amerikanischen Präsidenten Grant zurückgeführt, der nach einem Brand des Weißen Hauses in einem Hotel wohnte, in dessen Lobby zahlreiche Interessenvertreter auf ihn warteten, um Einfluss auf ihn auszuüben.¹ (Vgl. Joos 1998: 25)

Im Brockhaus findet sich folgende Definition: „Lobbyismus [...] bezeichnet die nicht über die Verfassung geregelte Mitwirkung an der politischen Gestaltung eines Staates, und zwar durch die Beeinflussung jener, die laut Verfassung mit der politischen Willensbildung und der Durchführung der getroffenen Entscheidungen betraut sind.“² (Brockhaus 1990: 472) Genau aus dieser Beeinflussung resultiert das schlechte Image der Interessenvertreter. „Lobbyist genannt zu werden, das kommt schon fast einer Beleidigung gleich“, beschreibt der Politikwissenschaftler Peter Lösche die Problematik (Lösche 2002: o.A., zitiert nach Skowronek 2003: 372). Zudem sollten Politiker – nach verbreiteter Auffassung – genügend eigenes Wissen vorweisen können, ohne auf Meinungen von Lobbyisten zurückzugreifen, um in der Lage zu sein, nach ihren politischen Prinzipien zu entscheiden. Interessengruppen seien in diesem rousseauistischen Demokratieverständnis störend, befinden Thomas Leif und Rudolf Speth (vgl. Leif/Speth 2003: 9).

Für Ralf Fücks ist die organisierte Interessenvertretung ein konstitutives Element der Demokratie – jedoch nur bis zu einem bestimmten Punkt: „Solange sie sich in aller Öffentlichkeit abspielt, stellt sie kein Problem dar. Fehlt aber das öffentliche Element, wird es prekär.“ (Fücks 2003: 55) In diesem Falle müsse man – zurecht – fragen, unter welchen Voraussetzungen Lobbyismus zu einer Gefahr für die Demokratie wird und wie dieser Gefahr begegnet werden kann (vgl. Fücks 2003: 55). Eine ähnliche Analyse zieht auch Andreas Skow-

¹ Nach Joos' Erläuterungen hat das Lobbying seinen Ursprung jedoch bereits viel früher: „Schon im Altertum war die Interessenvertretung durch geeignete Instrumente bekannt und geht auf die Traditionen der griechischen Kultur zurück.“ (Joos 1998: 25) Die europäische Art von Interessenvertretung hingegen lasse sich nach Farnel am besten aus der amerikanischen Denkart ableiten: „Das Ordnungsprinzip der Vereinigten Staaten ist die Interessenvertretung und die Ausgewogenheit von Exekutive, Legislative und Judikative; dabei wird zugleich das Recht garantiert, auch solche Interessen geltend zu machen und bei der Erarbeitung von Gesetzesvorlagen einzubringen, die von der Regierung nicht vertreten werden.“ (Farnel 1994: 19; zitiert nach Joos 1998 :25)

² Ähnlich las es sich 15 Jahre vorher in Meyers Enzyklopädischem Lexikon: „Lobbyismus [...] bezeichnet Versuche von Vertretern von Interessenverbänden, durch Einwirkung auf Parlamentarier bzw. Kontakte mit Regierungs- und Verwaltungsmitgliedern Einfluß auf Gesetzgebung und Verwaltung zu nehmen.“ (Meyers 1975: 188)

ronek: „Lobbyismus changiert zwischen dem Anspruch legitimer, demokratischer Interessenvertretung und illegitimer Einflussnahme, die bis hin zu Patronage und Korruption reichen kann.“ (Skowronek 2003: 372) Jüngste Beispiele wie die von Moritz Hunzinger und Karl-Heinz Schreiber bestätigen die stets latenten Vorurteile gegenüber Lobbyisten, am Rande der Legalität zu arbeiten.³ Sie verstießen zudem gegen Diskretrionsregeln, die sich die Branche selbst auferlegt hat (vgl. Leif/Speth 2003: 28).

Kein Wunder also, dass die Lobbyisten zur Umdeutung ihrer Berufsbezeichnung greifen mussten. So nennen sie sich heute Politikberater, Public-Affairs-Manager oder Consultant. Das klingt zwar weniger bedrohlich und anrühlich – ist aber meist nur eine andere Verpackung für den gleichen Inhalt. „Oft ist dies nur eine geschickte rhetorische Transformation, eine gelungene Marketingstrategie. Unternehmen oder Berufsverbände sind keine ‚neutralen Berater‘ für Parlamente und Exekutive.“ (Fücks 2003: 58) Denn letztlich bleibt das Ziel eines jeden Lobbyisten, (politischen) Einfluss auszuüben.

3. Der Lobbyist, das unbekannte Wesen – Versuch einer Charakterisierung von Interessenvertretern

Lobbyisten ziehen im Idealfall hinter den Kulissen die Fäden, meiden öffentliche Auftritte. „Gewöhnlich agieren sie eher still und in gewohnten Routinen“, nennen Leif und Speth zwei weitere Merkmale von Interessenvertretern (vgl. Leif/Speth 2003: 7). Weitere Charakteristika der Lobbyisten sind nach Selbsteinschätzung:

- Seriosität
- Verlässlichkeit
- Glaubwürdigkeit
- Redlichkeit
- profunde Kenntnisse
- Professionalität (vgl. Leif/Speth 2003: 8)

³ Ralf Fücks schreibt hierzu: „Am Beispiel [Moritz] Hunzinger ist deutlich geworden, dass es ein subtiles System von Gefälligkeiten gibt, das nicht den plumpen Tatbestand von Korruption im Sinne des Kaufens von Entscheidungen erfüllt. Hier geht es um diskrete Vergünstigungen für Politiker oder Beamte, für die unausgesprochen Gegenleistungen erwartet werden. Kommerzieller Lobbyismus ist eine Investition, und diese Investition muss sich auf die Dauer rechnen, sonst findet sie nicht statt.“ (Fücks 2003: 57)

Vor dem Ausüben seines Berufs, stellen Claudia Jauß und Christian Lahusen klar, benötige der Interessenvertreter eine Reihe von Kenntnissen und Fertigkeiten, die ihn erst in die Lage versetzen, seine Arbeit systematisch und wirksam durchzuführen. (Vgl. Jauß/Lahusen 2001: 107).

„Gesellschaftliche Interessen müssen auf eine spezifische Form vertreten bzw. vermittelt werden, um bei den Adressaten die erwünschte Resonanz zu erzeugen. Insofern hat sich die Arbeit des Interessenvermittlers als eigener Beruf ausdifferenziert und sich zugleich auf spezifische Tätigkeiten und Dienstleistungen spezialisiert – und dies unabhängig davon, ob die Interessenvermittler als Verbandsvertreter oder kommerzielle Consultants arbeiten. Die Herausbildung dieses Berufs geht daher mit einer Professionalisierung der Interessenvertretung Hand in Hand [...].“ (Jauß/Lahusen 2001: 107)

Dabei müsse Interessensvertretung auf mehreren Ebenen gleichzeitig ansetzen (vgl. Jauß/Lahusen 2001: 81). Das bedeutet, der Lobbyist bzw. die Interessensvertretung sollte nicht eingleisig arbeiten, sondern parallel mehrere Kanäle durchlaufen, um mit Fachkompetenz zu glänzen. Genau hier liegt der Vorteil von guten Lobbyisten, beziehungsweise ihre Chance: Die Komplexität der politischen Inhalte sowie die parlamentarische Schnelllebigkeit zwingt die Politiker immer mehr, auf externe Informationen und Beratung zurückzugreifen. Die Unterstellung der generellen Beeinflussungsrichtung Lobbyist zu Politiker ist daher falsch. (Vgl. Joos 1998: 85) „[...] [Nicht] nur die Interessenvertreter [gehen] auf die Vertreter der Legislative und Exekutive zu, sondern auch Politiker und Beamte suchen im Vorfeld eines Richtlinienentwurfs den Austausch mit Interessenvertretern.“ (Joos 1998: 85) Schließlich soll ein Gesetz später auf sicheren (Informations-)Füßen stehen. Dabei zielt Lobbying jedoch auf „die punktuelle Beeinflussung spezifischer Sachentscheidungen ab, nicht jedoch auf anhaltende Mitgestaltung der (staats-)politischen Rahmenbedingungen (Köppl 1998: 2f., zitiert nach Teuber 2001: 117).

Dennoch sind die Lobbyisten von der Politik abhängiger als umgekehrt, weswegen der etwas polemischen Formulierung Skowroneks zuzustimmen ist: „Lobbyisten brauchen den Kontakt zur Politik wie der Mensch die sprichwörtliche Luft zum Atmen.“ (Skowronek 2003: 372)

3.1. „Kontakt netze sind das Kapital der Akteure“: Welche Strategien verfolgen Interessenvertreter?

So unterschiedlich ihre Interessen auch sein mögen, Lobbyisten bleibt letztlich ein gemeinsames Ziel: politische Entscheidungen zu beeinflussen. Um dieses Ziel zu erreichen, bedienen sich die Interessenvertreter verschiedener Strategien. Klaus von Beyme bediente 1980 eher das negative Klischee und unterschied in: „Korruption und Bestechung; Überzeugung; freundschaftliche Kontakte; Drohung, Nötigung, Gewalt; gewaltloser Widerstand; alternative Strategien.“ (von Beyme 1980: 229f; zitiert nach von Alemann 2000: 4)

Solche Ansichten sind heutzutage überholt. Aber: Damals wie heute hängen die Strategien vom Auftrag ab. Zwar gibt es kein Patentrezept für erfolgreiches Lobbying, aber neben den Schlüsselqualifikationen Seriosität, Verlässlichkeit, Glaubwürdigkeit, Redlichkeit, Professionalität (siehe auch Kapitel 3), gibt es doch ein Aufgabenfundament, auf dem dann die individuelle Lobbyarbeit gebaut werden kann, siehe Abbildung 1.

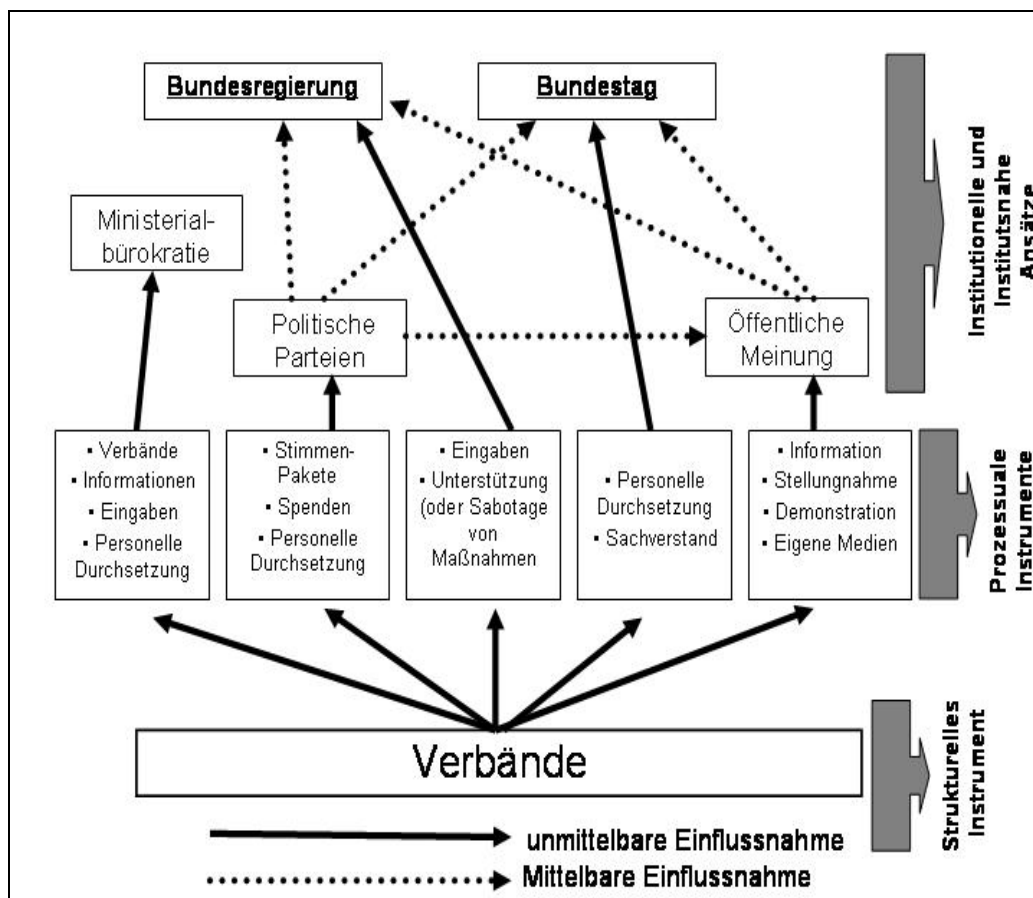


Abbildung 1: Die unmittelbare bzw. mittelbare Einflussnahme von Interessenvertretern im politisch-administrativen System am Beispiel von Verbänden. Quelle: eigene Darstellung (nach Joos 1998: 103).

Der Interessenvertreter der Caritas in Brüssel, Bernd-Otto Kuper, hat hierzu neun ‚Goldene Regeln eines Lobbyisten‘ aufgestellt⁴:

1. „Ein Lobbyist muss klare Vorstellungen über seinen Auftrag haben.
2. Er muss Verbündete finden.
3. Der Lobbyauftrag muss immer in Einklang mit dem Allgemeinwohl gebracht werden, wobei dies auch für wirtschaftliche Interessen unverzichtbar ist.
4. ‚Hüte Dich vor der Teilnahme an öffentlichen Treffen, arbeite stattdessen.‘
5. Ein Lobbyist muss immer ‚besser sein‘ als sein Gesprächspartner.
6. Der Lobbyist soll sich nicht von anderen benutzen lassen und muss wissen, dass der öffentliche Ansprechpartner mindestens soviel Macht hat, wie ein Lobbyist.
7. Um in einen Ausschuss zu gelangen, muss jedes Mal gekämpft werden.
8. Die Kenntnis der Machtstrukturen ist besonders wichtig und führt zum richtigen Ansprechpartner.
9. Ein Lobbyist in Brüssel muss alle wichtigen Dokumente in mindestens drei Sprachen studieren, um so die wichtigen Schlüsselbegriffe zu kennen zu und zu verstehen.“ (Kuper 2001: 20)

Nach Ansicht des Experten Joos ist die Interessenvertretung dabei „von einem dynamischen Strukturmerkmal gekennzeichnet. Sie ist ein fortschreitender Prozeß [...].“ (Joos 1998: 28) Dies führt der Experte auf drei Gründe zurück: Erstens basiere die Arbeit auf persönlichen Kontakten, die im Laufe der Zeit vertieft werden und somit mehr Einflusspotenzial bedeuten können, zweitens veränderten sich die personellen Gegebenheiten in den Institutionen durch häufige Versetzungen von Beamten bzw. Neuwahlen von Abgeordneten und drittens sei auch das institutionelle Gefüge, das die Entscheidungen letztlich trifft, weiteren Wandlungen unterworfen. (Vgl. Joos 1998: 28)⁵

⁴ Zu diesen Regeln muss eingeschränkt werden, dass sie sich zwar primär auf die europäische Ebene beziehen, vor allem der letzte Punkt. Meiner Meinung nach besitzen diese Regeln aber durchaus Allgemeingültigkeit. Weiterer Kritikpunkt: Die subjektive Sicht des Vertreters eines Wohlfahrtsverbandes ist erkennbar, siehe Punkt 3.

⁵ Der französische Wissenschaftler Patrice Allain-Dupré von der École Polytechnique, der als Experte auf dem Gebiet des Lobbying gilt, hat hierzu eine überaus interessante, wenn auch vereinfachende, Formel zur Findung bzw. Beeinflussung von Entscheidungen aufgestellt: „ $E=I(t)+x$. Dabei steht E für die Entscheidung, die dem Unternehmen durch die Information I ermöglicht bzw. bei den Entscheidungsträgern der EU durch I beeinflusst wird. Die Variable I ist abhängig von der Zeit t. Hinzu kommt noch ein Unsicherheitsfaktor x. Wenngleich sich aus dieser Formel mathematisch betrachtet keine direkte Abhängigkeit der Variable I von x ergibt, so ist dennoch auch bei der Information ein Unsicherheitsfaktor gegeben. Die Information I könnte beispielsweise aufgrund eines Irrtums falsch angegeben werden. Diese faktische Abhängigkeit der Information I von der Unsicherheit x kann jedoch vernachlässigt werden, da E als Ergebnis der Formel von I, t und x gleichermaßen abhängt und dies schließlich das relevante Ziel der Betrachtungen darstellt. Die Variablen t und x dagegen sind unabhängig. Sie werden von den Umständen des konkreten Falles, also von außen bestimmt. Im Idealfall von Allain-Duprés Formel ist $E=I$, sind t und x gleich null. Dies könnte grundsätzlich eine sofortige, von jeder temporären Verzögerung befreite eigene Entscheidung bzw. Einflußnahme auf eine fremde Entscheidung auf der Grundlage einer absoluten unendlichen Information ohne eine weitere Unsicherheit, wie beispielsweise einen Irrtum oder Übermittlungsfehler, bedeuten. In diesem Fall wäre eine Interessenvertretung nicht notwendig.“ (Allain-Dupré 1992 : 36; zitiert nach Joos 1998: 27f.)

Unverzichtbar und über allem stehen die Kontakte eines Lobbyisten. Ohne die richtigen Ansprechpartner wäre ein Lobbyist wie ein Klempner ohne Werkzeug. „Kontaktnetze sind das Kapital der Akteure“ (Leif/Speth 2003: 8) und somit Voraussetzung für die weitere Arbeit, dessen Verlauf Manfred Strauch in drei Phasen einordnet: Zunächst gelte es, Informationen global zu erfassen (*Radarfunktion*); erkennt man hierbei auf dem ‚Radarschirm‘ Informationen, die für den Auftraggeber des Lobbyisten relevant sein könnten, so setzt die Frühwarnfunktion ein (*Awacs-Funktion*). Beides mündet schließlich in die dritte Phase, die erst den Übergang zum eigentlichen (aktiven) Lobbying darstelle, dem so genannten *Monitoring*, „der schwierige[n] Aufgabe, die Information dann sehr früh und präzise zu ermitteln“ (Strauch 1993: 22). (Vgl. Strauch 1993: 21f.)

Die konkrete Arbeit in der Phase des aktiven Lobbyings beschreiben Claudia Jauß und Christian Lahusen in ihrem Buch „Lobbying als Beruf“ wie folgt:

1. Als erste und wichtigste Dienstleistungen nennen die Autoren die Beobachtung der Politik und Informationsbeschaffung, das so genannte Monitoring. Ein Großteil seiner Arbeit verwendet der Interessenvertreter darauf, diese Informationen zu sammeln und seinen Mitgliedern oder Kunden zukommen zu lassen.
2. Eine zweite Dienstleistung des Lobbyisten besteht folglich in der Auswahl, Aufbereitung und Interpretation der relevanten Entwicklungen der Politik.
3. Die Planung und Erarbeitung einer konkreten, auf die Klientel genauestens zugeschnittene Lobbying-Strategie steht konsequenterweise als Ergebnis am Schluss. (Vgl. Jauß/Lahusen 2001: 108f.)

Solche konkreten Formen der Einflussnahme reichen von eher subtilen Mitteln wie Expertisen, Gutachten und Entwürfen bis hin zu offensichtlichen Mitteln wie Gesprächskreisen, Clubs und persönlichen Vorteilen und Annehmlichkeiten (vgl. Leif/Speth 2003: 14). Am Fallbeispiel von Verbänden erklärt Jörg Teuber die Vorgehensweise der Interessenvertreter, an deren Anfang die bereits erwähnte Schaffung von Informationen steht, die es nun zu verwerten gilt.

„Informationen bzw. Interessen werden zum einen kanalisiert und in den politischen Entscheidungsprozess eingebracht, zum anderen dienen Verbände auch der Information ihrer Mitglieder. Unter *Aggregation* versteht man die Bündelung ansonsten ungeordneter Bedürfnisse. [...] Der Aspekt der *Selektion* geht besonders mit der Ausdifferenzierung und Informations-

flut in der heutigen Gesellschaft einher: Die Verbände reduzieren Komplexität zu verbandspezifisch relevanten Strukturen.⁶ Durch *Artikulation und Indikation* können mittels verbandsinterner Willensbildungsprozesse die Bedürfnisse der Mitglieder formuliert, und über den Verband vorgebracht werden. [...] Über *Partizipation/ Kommunikation/ Integration* soll die Mitwirkung der Individuen am gesellschaftlichen Leben ermöglicht werden. Die *Entlastungsfunktion* kommt dem Staat ebenso wie den Bürgern zugute: So profitiert der Staat beispielsweise durch die Übertragung der Tarifhoheit auf Gewerkschaften und Arbeitgeber, oder der Übertragung der Regelung ärztlicher Tätigkeit auf die Ärztekammern.“ (Teuber 2001: 67f.)

Zusammenfassend lässt sich die Lobbyarbeit also grob unter zwei Schlagworte subsumieren: Sie ist Information und Kommunikation.

3.2. Pluralität der Interessenvertretungen: Wer sind die Akteure im Lobbyismus?

Vor wenigen Jahren noch blieb das Lobbying hauptsächlich einer Klientel vorbehalten: den Verbänden. Inzwischen mischen viele Konzerne lieber selbst mit, als das Geschäft allein den Verbänden zu überlassen. „Schwerfälligkeit und zu hohe Streuverluste“ (Hank/Meck 2005: 31) werden hierfür unter anderem als Gründe genannt. Und auch die Nichtregierungsorganisationen (NGOs) gewinnen an Bedeutung. Laut Claudia Jauß und Christian Lahusen kommen für Interessenvertreter drei verschiedene Arbeitgeber in Frage: die genannten Verbände, Repräsentanzen einzelner Organisationen (eben Unternehmen und NGOs als Beispiele) oder Consultancies, Agenturen von Lobbyisten, die letztlich doch wieder erstere beiden Gruppen bedienen. (Vgl. Jauß/Lahusen 2001: 111) Otfried Jarren hat bereits 1998 festgestellt: „Politik vollzieht sich in der modernen Gesellschaft immer weniger als alles entscheidende und machtvolle ‚Staatspolitik‘, sondern als ‚Gesellschaftspolitik‘, an deren Willensbildungs- und Aushandlungsprozessen zahlreiche Akteure mitwirken.“⁷ (Jarren 1998:

⁶ siehe hierzu auch Ludolf Georg von Wartenberg: „In einer Gesellschaft, die an Komplexität in Inhalten und Strukturen eher zu- als abnimmt, bekommt der Verband als Zwischenglied eine besondere Bedeutung in der gesellschaftlichen Arbeitsteilung. [...] In politischen und gesetzgeberischen Entscheidungsprozessen gehört es zum Alltagsgeschäft der Verbände, die politischen Gremien im Entscheidungsprozeß mit Information und Beratung zu unterstützen.“ (von Wartenberg 1993: 151)

⁷ siehe hierzu auch Holger Späth: „Partizipation als die ‚allgemeine und chancengleiche Teilnahme an diskursiven Willensbildungsprozessen‘ stellt in einer Demokratie, in der Entscheidungen sich durch das Votum und die Artikulation des Volkes legitimieren, im Bewußtsein des Staatsbürgers eine selbstverständliche Tugend im Aufgabenbereich des Staates eine zu organisierende Notwendigkeit dar. Die Mitbestimmung des einzelnen im politischen Prozeß dient, indem es erlaubt, alternative Minderheitenbedürfnisse einzubringen, der Weiterentwick-

93f.). Neben den drei Hauptakteuren des Lobbying – Verbände, Unternehmen und NGOs – zählen Thomas Leif und Rudolf Speth folgende Interessenvertretungen auf:

- Kirchen
- Vereine
- Parteien
- Kommunen
- Krankenkassen
- Agenturen
- Netzwerke (Vgl. Leif/Speth 2003: 14)

Diese Liste erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit, umfasst aber jene Bereiche, die den Löwenanteil in der Branche ausmachen. Dennoch muss man sich vergegenwärtigen, dass das Geschäftsfeld ständiger Fluktuation sowie einem möglichen Strukturwandel unterworfen ist. „Das Feld der Akteure erweitert sich“ (Leif/Speth 2003: 14), betonen die Autoren. Eine Aussage, die Inge Maria Burgmer bestätigt:

„Schon heute haben neue lobbyistische Akteure an Einfluss gewonnen: Es sind Rechtsanwaltskanzleien, aber auch klassische Unternehmensberatungen, neu entstandene Agenturen für Public Affairs, aber auch klassische Agenturen mit einem gleichnamigen neuen Geschäftsbereich, und freie Berater, darunter häufig Minister und Staatssekretäre außer Dienst, ehemalige Kommunikationschefs großer Konzerne, pensionierte Konzernlenker und frühere Chefredakteure. Sie alle sind mit politischen Mandaten beauftragt und haben Teilfunktionen der Verbände übernommen. Deutliche Neugeburtungen der Lobbyisten untereinander sind mithin bereits Realität.“ (Burgmer 2003: 35)

Man kann berechtigterweise von einer Wachstumsbranche sprechen, die gerade im Hinblick auf die zunehmende Europäisierung – vor allem in Bezug auf die Entscheidungsfindung – noch lange nicht an ihre Grenze gestoßen ist. Im Gegenteil. Die Zahl der Lobbyisten steigt und wirft gleichzeitig durch ihre eigene Interpretation ihrer Arbeit – weg von den klassischen pressure groups, hin zu den Informationsdienstleistern – das Problem der Abgrenzung auf. (Vgl. von Alemann 2000: 6 sowie Kapitel 2) Jedoch ist der Tausch von Informationen gegen Einfluss und Wahlverhalten nicht einseitig. Leif und Speth fordern, auch das Gegenüber – also die Entscheidungsträger – mit einzubeziehen, „denn der Erfolg des Lobbying hängt wesentlich davon ab, wie die politische Entschei-

lung der Gesellschaft und muß somit als eine grundlegende Kategorie emanzipatorischer Demokratie angesehen werden.“ (Späth 2001: 42)

dungsebene strukturiert ist und wie Politik und Bürokratie auf lobbyistische Annäherungen reagieren“ (Leif/Speth 2003: 25).

3.3. „Tausche Informationen gegen Einfluss und Wahlverhalten“: An welche Adressaten richtet sich die Lobbyarbeit?

Ein Lobbyist kann bzw. sollte Einfluss auf diejenigen ausüben, die selber (politischen) Einfluss besitzen. Folglich sind die Adressaten der Interessenvertreter primär im politischen Bereich zu suchen. „In erster Linie sind es Parlament und Ministerialbürokratien, die hier interessieren. Denn dort werden die Entscheidungen getroffen, auf die Lobbyisten Einfluss nehmen wollen.“ (Leif/Speth 2003: 25) Dabei ist jedoch festzustellen, dass die Legislative – also der Bundestag – an Bedeutung für Lobbyisten verloren hat. Die Verschiebung läuft unter anderem zu Gunsten Brüssels. Hier sind immer mehr Interessenvertretungen angesiedelt, die professionalisiert an die Arbeit gehen. Ulrich von Alemann spricht vom Trend der Europäisierung, den man als „Unterfall der Regimelehre betrachten [kann] und zwar als Region, in der die Reglungsdichte (sic!) am stärksten angewachsen ist, insbesondere in den Politikfeldern Agrar- und Außenhandelspolitik“ (von Alemann 2000: 6).

Neben der genannten höchsten Ebene gilt es, Parteien und Fraktionen zu beeinflussen sowie weitere supranationale Organisationen und schließlich die politische Öffentlichkeit.⁸ (Vgl. Leif/Speth 2003: 25) Die Bereiche expandieren – und die Macht der Lobbyisten sollte nicht unterschätzt werden (siehe auch Kapitel 4). Dies soll stellvertretend ein Beispiel von Unternehmen deutlich machen, in dem Rainer Hank und Georg Meck in – zugegeben etwas zynischer Form – erläutern, warum die Lobbyarbeit gerade in der Exekutive zu finden ist: „Am effizientesten ist die Lobbyarbeit dann, wenn ein Unternehmen sich nicht gegen ein unliebsames Gesetz wehren muß – sondern selbst daran mitgeschrieben hat.“ (Hank/Meck 2005: 31). Je nach Adressat bzw. Auftraggeber ist die Arbeit daher individuell ausgerichtet.

⁸ Ulrich von Alemann sieht den Kreis der Adressaten ähnlich: „Neben Bundesregierung und Bundestag zielen die Aktionen der Interessengruppen aber auch auf die Parteien, konkurrieren sie mit Wettbewerbern in der Interessenvertretung gegenüber anderen Verbänden und versuchen insbesondere, Einfluss auf die Öffentlichkeit zu gewinnen - mit eigenen Aktionen der Kommunikations- und Öffentlichkeitsarbeit.“ (von Alemann 2000: 4)

4. Die Macht der Interessenvertreter: Auf dem Weg zur Fünften Gewalt?

Dass Lobbyisten, egal welcher Couleur, Einfluss auf Entscheidungsträger ausüben, ist unbestritten. Wie erfolgreich sie es tun, ist hingegen schwer einzuschätzen. Denn nur wenige aus der Branche bekennen sich freimütig zu ihrem Geschäft, im Unterschied zu den USA, wo das Ausüben von Macht und Druck längst akzeptiert ist. (Vgl. von Alemann 2000: 2 und Leif/Speth 2003: 10)

In Deutschland wird zwar Lobbying aktiv vertreten, jedoch nur passiv vermittelt. Wird die Einflussnahme im Allgemeinen bestätigt, so fehlt doch der Einzelfall im Speziellen, der dem Wähler Transparenz vermittelt und ihm belegt, welches Wissen dem Politiker zukommt und welche Information der Feder eines Lobbyisten entstammt. Hilmar Poganatz konstatiert daher sicher zu Recht im Rheinischen Merkur, dass der Bundestag bei der Genese von Gesetzen längst nicht mehr die Hauptrolle spiele (vgl. Poganatz 2004: 12). Vielmehr seien es die Lobbyisten, die die Fäden ziehen. Ein Trend, den auch Thomas Leif und Rudolf Speth vertreten, die beinahe fatalistisch einräumen: „Bei jeder politischen Entscheidung – von der Besteuerung des Dienstwagen bis zur Privatisierung von Renten – sind im Vorfeld die Betroffenen lobbyistisch tätig.“ (Leif/Speth 2003: 8) Das führt bei den Autoren zu folgender Erkenntnis: „Der Lobbyismus ist heute zu einer stillen fünften Gewalt gewachsen.“ (Leif/Speth 2003: 8) Haben Politikberater, wie sie sich heute meist beschönigend nennen, tatsächlich einen solch’ großen Einfluss, wie von manchem Autor behauptet wird? Leif und Speth räumen zumindest einschränkend ein:

„Der (sic!) 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 kompliziert nachzuweisen, dass sich oft schwer genau angeben lässt, inwieweit sich lobbyistische Interessen durchgesetzt haben.“ (Leif/Speth 2003: 29)

Betrachtet man im Umkehrschluss die Rolle der Politiker, wie es Holger Späth in seiner Dissertation getan hat, kann man eine Art „Abrechnung“ nachlesen, die sich etwas im Ton vergreift und sehr populistisch argumentiert, jedoch in seiner Kernaussage die These stützt, dass der Einfluss der Lobbyisten zunimmt:

„Anstatt für die Politik lebt er [*der Politiker, Anm. d. Verf.*] von der Politik, unterwirft er sein Handeln der Sorge um den subjektiven Machtanspruch. Politiker sind für ihren Immobilismus, ihre parteiliche Sicht und uneingestandene Inkompetenz damit selbst verantwortlich, wenn ihnen neben der Öffentlichkeitsarbeit keine Zeit mehr bleibt, sich für ihre Spitzenpositionen sachlich ausreichend fortzubilden.“ (Späth 2001: 78)

Die beiden von Späth zitierten Autoren Erwin und Ute Scheuch sehen die Kontaktpflege gar weit vor der Gesetzgebungs- und Ausschussarbeit – und diese wiederum nur knapp vor der Vertretung spezieller Interessen, wenn Politiker selbst Auskunft über ihre politische Arbeit geben. Eher nachrangig würden die über den Tag hinausweisenden Aufgaben wie konzeptuelle Arbeit und Übernahme von Verantwortung für das Ganze benannt. (Vgl. Scheuch 1992: 52; zitiert nach Späth 2001: 78)

Ulrich von Alemann sieht die Rolle der Interessenvertretungen nüchterner, bleibt nahezu gelassen und formuliert leicht flapsig: „Der Lobbyismus regiert ein bisschen mit. Und das ist gar nicht übel.“ (von Alemann 2000: 7) Die Diskussion über Macht von Lobbyisten und Ohnmacht von Politikern wird in Demokratien sicher nie an Aktualität verlieren. Nur in Nuancen verändern sich die Schwerpunkte der teilweise hitzig geführten Debatte.

5. Lobbyismus und seine Reflexion in der Öffentlichkeit

Lobbyismus ist in gewisser Weise ein Phänomen: Zwar wird man seines Daseins gewahr, jedoch nicht seiner Identifizierung. Und ihr wichtigstes Arbeitsinstrument – die Kommunikation – besitzt eine Doppeldeutigkeit: Für die Adressaten muss sie fließend vorhanden sein, gegenüber der Öffentlichkeit hingegen strebt ihr Wert gegen Null. Interessenvertreter meiden, wie bereits erwähnt, öffentliche Auftritte. „Lobbyismus als Erscheinungsform moderner und effektiver Interessenvermittlung durchsetzungsstarker Interessen sucht – anders als das Lobbying für ‚schwache‘ oder ‚moralische‘ Interessen – nicht das Licht der Öffentlichkeit“ (Leif/Speth 2003: 29), behaupten Leif und Speth. Unter anderem deswegen hätte sie – speziell Medien und Wissenschaft – ein erhebliches Analyse- und Wissensdefizit (vgl. Leif/Speth 2003: 29). Grund genug, diese beiden wichtigen Bereiche, ihre Auseinandersetzung mit dem Lobbyismus sowie die teilweise vernichtende Kritik an ihnen, einmal näher zu betrachten.

5.1. Zur Rolle der Wissenschaft: Immer einen Schritt zu spät?

Für die Wissenschaft ist der Lobbyismus noch ein relativ junger Forschungsgegenstand. Zwar taucht er schon in anderen Disziplinen, zum Beispiel der politikwissenschaftlich-traditionelleren Verbände-Forschung, als *ein* Unterbereich auf – jedoch als eigenständiges Segment findet man ihn erst später in der Literatur. Ein Defizit, das Thomas Leif und Rudolf Speth wie folgt zusammenfassen: „Wenn Politikwissenschaftler von Lobbyismus sprechen, dann als von einem Unterfall oder Teilgebiet des großen Themas Verbände und der Staat-Verbände-Beziehung. [...] Kaum in den Blick genommen wurden die Formen und Methoden der Interessenvertretung anderer Organisationen [...].“ (Leif/Speth 2003: 10f.)

Und hat sich ein Begriff wie Lobbyismus dann endlich einmal in der Wissenschaft etabliert, ist er schnell wieder überholt. Neuerdings ist nicht mehr vom Lobbying die Rede, sondern von Public Affairs Management (PAM). „In wissenschaftlichen Veröffentlichungen ist er [*der Begriff Lobbying; Anm. d. Verf.*] oft nur im Titel zu finden.“ (van Schendelen 2001: 3) Van Schendelen sieht in der neuen Formulierung einen treffenderen Begriff. Während viele Experten in PAM⁹ lediglich eine neue Bezeichnung für den gleichen Inhalt sehen (siehe hierzu Diskussion in Kapitel 2; Vgl. Skowronek 2003: 372f. oder Füchs 2003: 57f.), verkörpert er für andere einen ganz eigenen Charakter. Viele sehen in PAM eine Erweiterung des klassischen Lobbying um die Punkte Imageberatung und Medienkonzepte. „Wenn Public Relations das Management von Kommunikation zwischen einer Organisation und ihren Öffentlichkeiten darstellt, dann ist Public Affairs ein spezifisches Handlungsfeld der PR, das sich innerhalb des besonderen Bezugssystems Politik bewegt [...]“¹⁰ (Milinewitsch 2003: 16) Diese Debatte zeigt die Schwäche der Wissenschaft, noch keine genaue eindeutige Abgrenzung allein zwischen den Begriffen erreicht zu haben. Peter Köppl resümiert daher ernüchternd, dass die wissenschaftliche Auseinandersetzung der politischen Realität hinterherhinke. (Vgl. Köppl 1999: 1)

⁹ Dies gilt nicht nur für den Begriff Public Affairs Management – auch die Begriffe Consultant oder Politikberater sind in ähnlicher Diskussion. Sind sie synonym zum Lobbying zu verwenden oder kommt ihnen eine eigenständige Stellung zu? Die eher geringe Forschung gibt hier kein endgültiges Urteil ab.

¹⁰ Die beiden Autoren Welge und Holtbrügge verstehen unter PAM „die Gestaltung der Beziehungen zu den externen sozio-politischen Interessengruppen einer Unternehmung. Dessen Ziel ist es, potentielle, latente und manifeste Konflikte mit diesen Interessengruppen effizient zu handhaben sowie Wettbewerbsvorteile, die sich durch die Berücksichtigung oder Beeinflussung sozio-politischer Anliegen, eröffnen, möglichst weitgehend auszuschöpfen.“ (Welge/Holtbrügge 1998: 263; zitiert nach Berg, Nicola/Holtbrügge 2000: 5)

Besonders hart gehen Leif und Speth mit der Wissenschaft ins Gericht. Sie sehen ein „krasses Missverhältnis zwischen Praxis und wissenschaftlicher Reflexion“ (Leif/Speth 2003: 10). Van Schendelen nennt genau diese zwei Bereiche für die Forschung als Hauptquellen zur Betrachtung von Lobbying: „Die erste ist wissenschaftlich und fasst Business-Management und Politikwissenschaft zusammen. Die zweite ist die Praxis, die über die Akteure aus Wirtschaft, Regierungsmitglieder, Verwaltungsbeamte und andere Beteiligte gefasst werden kann.“ (van Schendelen 2001: 3) Dass das Forschungsfeld kein einfaches ist, zumindest was die personelle Komponente des Lobbyismus betrifft, die jeweiligen Akteure nämlich, dürfte weitgehend unumstritten sein. Schließlich gehören Verschwiegenheit und Diskretion zum guten Ton eines Interessenvertreters, was die empirische Fassung der Quantität sowie die qualitativ-analytische Forschung erschwert. Zwar sprechen aktuelle Zahlen von 4.000 Lobbyisten allein in Berlin, dies kann aber nicht mehr als eine Schätzung sein, mit einer Skala nach oben hin offen. (Vgl. Leyendecker 2005: 31)

Diese Zunahme von Einflussmöglichkeiten setzen Leif und Speth in folgende Relation:

„Auf der einen Seiten (sic!) beobachten wir, wie sich die Praxis der politischen Einflussnahme durch Interessengruppen ständig ausweitet und neue Formen annimmt. Auf der anderen Seite geben uns die Sozialwissenschaften kaum Auskunft über das Phänomen Lobbyismus. Sucht man unter diesem Begriff, so stellt man fest, dass er nicht zum begrifflichen Grundinventar gehört. Die Wissenschaft – insbesondere die Politikwissenschaft – hinkt hier der Wirklichkeit weit hinterher.“ (Leif/Speth 2003: 10)

Solche Kritik sollte Ansporn genug sein, das bisher eher vernachlässigte Thema Lobbying und seine Auswirkungen genauer zu untersuchen. Es bleibt jedenfalls noch viel zu klären.

5.2. Zur Rolle der Medien – zwischen plakativer und sachlicher Berichterstattung

Im Zusammenhang mit Öffentlichkeit muss natürlich auch die Rolle der Medien beleuchtet werden. Welches Verhältnis haben sie zu Lobbyisten bzw. zur Politik, welche Funktion nehmen sie ein? Der Journalismus hat hier das gleiche Problem wie die Wissenschaft: „Lobbyismus vollzieht sich abseits öffentlicher Aufmerksamkeit, er ist schwer zu fassen und wirkt diskret. Es gehört zu den

professionellen Grundsätzen der Lobbyisten, nicht die Scheinwerfer und Mikrophone zu suchen.“ (Leif/Speth 2003: 28)

Wie in anderen Bereichen auch, handeln Journalisten meist reaktionär statt aktionär. Der Vorwurf lautet, dass die Öffentlichkeit, worunter natürlich die Medien fallen, dieser Macht der Lobbygruppen immer erst dann gewahr werde, wenn etwas aus dem Ruder gerate, oder wenn die Interessen ihrer Auftraggeber nicht berücksichtigt oder massiv angegriffen werden. (Vgl. Leif/Speth 2003: 7) Bestes und gleichzeitig aktuelles Beispiel ist die derzeitige Diskussion über Politiker, die – so der pauschale Vorwurf – materielle Vergütungen von Unternehmen bekommen, um im Gegenzug lobbyistisch deren Interessen zu vertreten. Dass Lobbying ein ständiger Prozess im politischen System ist, wird durch solch' punktuelle Darstellungen kaum deutlich. Hierzu fehlen aber auch authentische Vertreter, die das Lobbying personifizieren. Meist verstecken sich einflussreiche Lobbyisten – so sie überhaupt zu fassen sind – hinter veränderten Namen oder anderen unkenntlich machenden Merkmalen.

Zudem wird Medienvertretern – teilweise zurecht – nicht selten vorgeworfen, sie seien eine Art „Missionar“, die selbst Politik mit anderen Mitteln betrieben – und unterhielten obendrein ein zu enges Verhältnis zur Politik. (Vgl. Altmeppen 1998: 98) So vielfältig die Medienformen sowie ihre Ausrichtungen sind, so unterschiedlich sind auch die Meinungen von ihnen. Grob könnte man – bezogen auf den hier betrachteten Teilbereich des politischen Journalismus – zwei Gruppen festlegen: Diejenigen, die den Journalismus als Verlautbarungsorgan von mächtigen pressure groups, Interessenvertretungen eben, sehen und diejenigen, die mit ihnen die Vorstellung einer Vierten Gewalt verbinden.¹¹ (Vgl. Altmeppen 1998: 97)

Fest steht, dass sich die politischen Entscheidungsträger vor allem medial einer breiten Öffentlichkeit präsentieren können. Natürlich werden die Bürger auch durch Besuche beispielsweise der Kreisverbände oder Wahlkampfauftritte angesprochen, doch bleibt dies meist punktuell. Und damit sitzen Medien mit der Beachtung oder auch der Nichtbeachtung von Politikern und ihren Standpunkten an einem Schalthebel im politischen Prozess. Schließlich bestimmen sie die Agenda, entscheiden, welches Thema ihnen relevant erscheint und welches nicht. Außerdem ist es dem Bürger nahezu unmöglich, sich beispielsweise kon-

¹¹ Daher wurde in Kapitel 4 von Fünfter Gewalt gesprochen, die auf die Vierte – nämlich die Medien, die viele als solche bezeichnen – folgt.

stant in Berlin aufzuhalten und dort die Bundestags-Debatten (die ohnehin nur einen und obendrein oft nur repräsentativen Part der Politik spielen) zu verfolgen, um sich zu umfassend informieren. Er ist auf Medien angewiesen, die ihn auf dem Laufenden halten. Klar, dass aus einer solchen wechselseitigen Abhängigkeit – der Journalist ist auf Informationen angewiesen, der Politiker auf Präsenz – ein Spannungsfeld entsteht. Lobbyisten, so sie nicht vom jeweiligen Medium selbst verkörpert werden, können hier steuernd und vermittelnd eingreifen – beispielsweise durch gezielte Streuung von Informationen. Thomas Hart befürchtet daher für den Fernseh-Bereich, dass TV-Reporter so tief in die Maschinerien der Marketing-Abteilungen gerieten, über die eigentlich kritisch berichtet werden sollte, dass sie am Ende einfach das vorgefertigte Bildmaterial übernehmen (vgl. Hart 2003: 68). „Für den Seher/Hörer/Leser bleibt im Dunkeln, wer die redaktionellen Entscheidungen nach welchen Kriterien getroffen hat, wie stark die Inhalte vereinfacht wurden und aus welchen Quellen sie ursprünglich stammten.“ (Hart 2003: 68) Eine beinahe fatalistische Prognose, die durch Professionalisierung der Public Relations tatsächlich zugenommen hat.

Dennoch bleibt generell festzuhalten, dass die eigentliche Politik ohnehin ohne Kameras und Diktiergeräten, hinter verschlossenen Türen, stattfindet. Ulrich Saxer meint:

„Was schließlich den spezifischen Beitrag von Medienkommunikation für die *Politikvermittlung* betrifft, so läßt sich eine weitere Problematik im Lichte der bisherigen Forschung nicht übersehen: eine erhebliche Unsicherheit über den tatsächlichen Stellenwert politischer Kommunikation bei der Realisierung von Politik überhaupt. Dies mag eine Folge davon sein, daß die Analyse politischer Kommunikation in Politologie und Soziologie ‚nach wie vor randständig ist‘ [Kaase/Schulz 1989: 9; Anm. d. Verf.].“ (Saxer 1998: 57)

Kommunikation stelle zwar sehr häufig eine notwendige, aber nur selten eine hinreichende Bedingung für politische Prozesse von größerer Tragweite dar (vgl. Saxer 1998: 57).¹² „Demokratische Politik reduziert sich nicht auf Politikvermittlung im Sinne von medienadressierter Darstellung, Begründung und Rechtfertigung, also Politikvermittlung ‚nach außen‘. Eine Politikvermittlung

¹² Auch Ulrich Sarcinelli versucht, die richtigen Relationen herzustellen: „Mit der einseitigen Konzentration auf Politikvermittlung als medienzentriertem Phänomen folgt die politische Kommunikationsforschung zwar den öffentlichen Aufmerksamkeitszyklen, steht andererseits aber auch in der Gefahr, das gewiß vorhandene Spannungsverhältnis zwischen der *Politikdarstellung* in den Medien und der *Politikherstellung* in den Verhandlungs- und Entscheidungssystemen von Politik und Gesellschaft zu überzeichnen.“ (Sarcinelli 1998: 14)

im weiteren Sinne hat sich auch zu bewähren bei der Durchsetzung ‚nach innen‘.“ (Sarcinelli 1998: 14f.)

Es bleibt ein sensibles Verhältnis zwischen Medien und Politikern, in denen die Lobbyisten eine nicht unwichtige Rolle spielen. Schließlich können sie Medien Exklusivität an Informationen zusichern, um im Gegenzug prominente Platzierungen und, ihrem jeweiligen Interesse entsprechend, freundliche Berichterstattung zu erzielen. Thomas Leif und Rudolf Speth fordern daher zurecht: „Eine Kontrolle der Lobbymacht ist [...] auch durch die Medien notwendig.“ (Leif/Speth 2003: 28) Schließlich würde ein Medium bei Vereinnahmung durch Interessenvertreter ein noch wichtigeres Kriterium verspielen: seine Glaubwürdigkeit.

6. Professionalisierter und europäischer: zukünftige Lobbyarbeit

Die Auseinandersetzung mit dem Lobbyismus ist zwar kein neues, dennoch ein vergleichsweise junges, vor allem aber kein abgeschlossenes Forschungsfeld. Viele Fragen der Forschung und auch der Praxis sind noch nicht oder nur ungenügend beantwortet. Prognosen, wie sich der Bereich der Interessenvertretung künftig entwickeln wird, gibt es nur wenige – zumindest solche, die über ein pauschales Urteil (nach dem Schema: „Einfluss wird zu- bzw. abnehmen“) hinausgehen und auf substanziellen Fakten fußen. Einer nahe liegenden, wenn auch auf Verbändes-Forschung basierenden, Voraussage von Inge Maria Burgmer ist sicher zuzustimmen. Sie behauptet:

„Wie auch immer sich die Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft angesichts der umrissenen strukturellen Herausforderungen aufstellen werden, Lobbyismus wird in Zukunft deutlich facettenreicher. Das hängt vor allem damit zusammen, dass die Steuerungsmöglichkeiten nationaler Regierungen abnehmen und gleichzeitig die Steuerungspotenziale der Wirtschaft und der Finanzmärkte substantiell wachsen. Die Folgen dieses Prozesses sind überdeutlich: Die Schnittstelle von Politik und Wirtschaft rückt zusammen in das Zentrum öffentlichen Interesses.“ (Burgmer 2003: 36)

Der Ausblick von Thomas Leif und Rudolf Speth behält auch in diesem Punkt seine skeptische bis mahnende Form, die sich durch das gesamte Buch zieht: „Die Macht dieser fünften Gewalt wird weiter wachsen, weil in komplexen Situationen alle Akteure im Entscheidungsprozess strukturell überfordert sind.“ (Leif/Speth 2003: 16) Van Schendelen sieht vor allem einen „starken Trend zur Professionalisierung (van Schendelen 2001: 9).

Weniger Sorgen um die Zukunft als vielmehr um den Ruf der Branche, den Skowronek vor knapp zwei Jahren bereits schmeichelhaft als „nicht de[n] allerbeste[n]“ (Skowronek 2003: 372) beschrieb, macht sich Manfred Strauch. Er empfahl schon 1993 zur Image-Aufpolierung die Durchsetzung des wertneutralen Begriffs des ‚Einwirkens‘ statt des absolut negativ besetzten Begriffes ‚Beeinflussen‘ (vgl. Strauch 1993: 115).

Dies sind – alles in allem – keine Prognosen, die wirklich überraschen.

7. Fazit und zusammenfassende Worte

Überschätzt oder unterschätzt? Die Wahrheit über die tatsächliche Macht von Lobbyisten liegt meiner Meinung nach in der Mitte. Von Medien wird die Arbeit (zu) oft skandalisiert – kein Wunder, schließlich lässt sich mit einem solch’ publikumswirksamen, beinahe populistischen Thema prima Quote bzw. Auflage, ja sogar teilweise eigene (Verlags-)Politik betreiben. Verharmlost wird die Wirkung der Interessenvertreter hingegen oft von deren Adressaten – den Politikern. Sie wännen sich in einer weißen Weste, frei von Einflussnahme und Manipulationsversuchen – was zwar wünschenswert ist, aber nicht immer zutrifft.

Fakt ist, dass viele Unternehmen, Verbände und andere Organisationen Lobbyisten beschäftigen – und sich folglich auch etwas von ihrer Arbeit versprechen. Zwar ermöglichen sie dem Politiker durch die von ihnen vermittelten Informationen einen Kompetenz-Gewinn – der darf sich jedoch nicht in eine Richtung ausprägen und maßgeblich für seine Entscheidung sein.

In der Umdeutung eines Lobbyisten zum Politikberater oder gar Public-Affairs-Manager, wie im zweiten Kapitel beschrieben, sehe ich lediglich den Versuch, vom negativen Image loszukommen bzw. dem Trend der Anglizisierung Folge zu leisten; inhaltlich ändern sich die Aufgaben – wenn überhaupt – nur in Nuancen, die primär der (massen)medialen Entwicklung geschuldet sind.

Ohne Zweifel dürfte der These des Kapitels 3.1. zuzustimmen sein, dass Kontaktnetze das Kapital der Akteure bedeuten. Auch an den genannten traditionellen Merkmalen eines jeden guten Interessenvertreters (Seriosität, Glaubwürdigkeit, Kompetenz; siehe Kapitel 3) gibt es wenig zu diskutieren – interessanter ist da schon die Verschiebung von Akteuren und Adressaten des Lobbying.

So verlieren Verbände im Allgemeinen an Bedeutung, da sich Unternehmen immer öfter selbst darstellen und von Lobbyisten vertreten lassen, während die NGOs zunehmend ihre Einfluss-Arbeit professionalisieren. Bei den Adressaten hat sich bereits seit mehreren Jahren ein Trend der Europäisierung durchgesetzt – da in Brüssel immer mehr Entscheidungen getroffen werden und sich so das Zentrum der Macht(adressaten) für die Interessenvertreter verschoben hat.

Die im vierten Kapitel aufgestellte Behauptung, Lobbyismus hätte sich längst als Fünfte Gewalt im Staate etabliert, halte ich zwar in Ansätzen für glaubwürdig, insgesamt aber dennoch unpassend – zumindest in der dogmatischen Form von Thomas Leif und Rudolf Speth. Ich sehe dies als rein spekulativ an, da aufgrund des schwer zugänglichen Forschungsfeldes eine gesamtgesellschaftliche Einordnung nur sehr vage möglich ist.

Hingegen ist dem Vorwurf des polarisierenden Beitrags der beiden Autoren zuzustimmen, dass sowohl die Wissenschaft als auch die Medien – der Wirklichkeit hinterher hinken. Vor allem die Wissenschaft findet nur spärlich Gefallen an der Forschung auf diesem Gebiet – was eine konstruktive Debatte konsequenterweise erschwert. Die Medien hingegen argumentieren oft plakativ und weniger auf der sachlichen Ebene. Zwar muss ihnen zugestanden werden, unter deutlich mehr Tagesdruck zu stehen als die Wissenschaft, dennoch darf nicht nur auf Auflage bzw. Quote geschielt sowie auf eine nur aus Zweit- oder Drittquellen stammende Recherche gesetzt werden. Gerade seriöse Zeitungen und Sendungen sollten ihre Reputation als glaubwürdiges, verantwortungsvolles Medium immer im Hinterkopf behalten.

Der Lobbyismus bleibt ein spannendes, weil teils unerforschtes, komplexes und doch geheimnisvolles Forschungsgebiet. Ich möchte diese Arbeit beenden mit dem Zitat eines Praktikers, nämlich des Lobbyisten Philipp Graf von Walderdorff, der Voraussetzung, Aufgabe und Ziel von Interessenvertretung prägnant auf den Punkt bringt: „Um diese Ziele [*der Interessenvertretung, Anm. d. Verf.*] zu erreichen, sind gute persönliche und vertrauensvolle Kontakte mit den entsprechenden politischen Stellen, Kompetenz, Zuverlässigkeit, Diskretion und Kontaktfreude unerlässlich.“ (Von Walderdorff 1993: 168)

8. Literatur

- Allain-Dupré, Patrice (1992).: *Les modèles de la communication de l'entreprise*, in: *La Documentation Française* No. 258. Paris.
- Altmeyden, Klaus-Dieter/Löffelholz, Martin (1998): *Zwischen Verlautbarungsorgan und „vierter Gewalt“ – Strukturen, Abhängigkeiten und Perspektiven des politischen Journalismus*. In: Sarcinelli, Ulrich (Hrsg.) (1998): *Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft. Beiträge zur politischen Kommunikationskultur*. Opladen/Wiesbaden: S. 97-123.
- Berg, Nicola/Holtbrügge, Dirk (2000): *Die Beziehungen Multinationaler Unternehmen zu ihren sozio-politischen Interessengruppen. Ergebnisse einer empirischen Untersuchung in Tochtergesellschaften deutscher Unternehmen in der Russischen Föderation*. Dortmund.
- Berger, Andreas (Hrsg.) (2002): *Lobbying: Strukturen, Akteure, Strategien. Protokoll zur Tagung vom 16.-17. November 2001*. Arbeitsstelle Aktive Bürgerschaft, Institut für Politikwissenschaft, Westfälische Wilhelms-Universität Münster. Münster: S. 2-5.
- Brockhaus-Enzyklopädie (1990): in 24 Bänden – 19., völlig Neubearb. Aufl. Dreizehnter Band. Mannheim: S. 472.
- Burgmer, Inge Maria (2003): *Lobbyverbände unter Anpassungsdruck*. In: Leif, Thomas/Speth, Rudolf (Hrsg.) (2003): *Die stille Macht. Lobbyismus in Deutschland*. Wiesbaden: 33-42.
- Farnel, Frank (1994): *Am richtigen Hebel: Strategie und Taktik des Lobbying*, Landsberg/Lech.
- Fücks, Ralf (2003): *Lobbyismus braucht demokratische Kontrolle*. In: Leif, Thomas/Speth, Rudolf (Hrsg.) (2003): *Die stille Macht. Lobbyismus in Deutschland*. Wiesbaden: S. 55-59.
- Gutschelhofer, Alfred/ Scheff, Josef (Hrsg.) (1998): *Lobby Management. Chancen und Risiken vernetzter Machtstrukturen im Wirtschaftsgefüge, Management-Perspektiven, Band 4*. Wien.
- Hank, Rainer/Meck, Georg (2005): *Die Cheflobbyisten der Wirtschaft*. In: *Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung* vom 16. Januar 2005, Nr. 2. Frankfurt: S. 31.
- Hart, Thomas (2003): *Mehr Transparenz für die stillen Mächtigen*. In: Leif, Thomas/Speth, Rudolf (Hrsg.) (2003): *Die stille Macht. Lobbyismus in Deutschland*. Wiesbaden: S. 60-84.
- Hermann H./Zimmer, Annette (2001): *Fundraising – Bericht aus der Praxis*. In: Berger, Andreas (2002): *Lobbying: Strukturen, Akteure, Strategien. Protokoll zur Tagung vom 16.-17. November 2001*. Arbeitsstelle Aktive Bürgerschaft, Institut für Politikwissenschaft, Westfälische Wilhelms-Universität Münster. S. 9-11.
- Holtbrügge, Dirk/Welge Martin K. (1998): *Internationales Management*. Landsberg a. L.
- Jarren, Otfried (1998): *Medien, Mediensystem und politische Öffentlichkeit im Wandel*. In: Sarcinelli, Ulrich (Hrsg.) (1998): *Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft. Beiträge zur politischen Kommunikationskultur*. Opladen/Wiesbaden: S. 74-94.
- Jauß, Claudia/Lahusen, Christian (2001): *Lobbying als Beruf. Interessengruppen in der Europäischen Union*. Baden-Baden.
- Joos, Klemens (1998): *Interessenvertretung deutscher Unternehmen bei den Institutionen der Europäischen Union: mit Beispielen aus der Versicherungs-, Energie und Verkehrssicherheitsbranche*. Berlin.

- Kaase, Max /Schulz, Winfried (1989): *Perspektiven der Kommunikationsforschung*. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 30*. Köln: S. 9.
- Köppl, Peter (1998): *Lobbying als strategisches Interessenmanagement*. In: Gutschelhofer, Alfred/ Scheff, Josef (Hrsg.) (1998): *Lobby Management. Chancen und Risiken vernetzter Machtstrukturen im Wirtschaftsgefüge, Management-Perspektiven, Band 4*. Wien: 1-36.
- Köppl, Peter (1999): *Lobbying: Das politische Instrument der Public Relations?* In: *PR-Forum*. 5. Jg. Nr. 1, S. 12-14. (Online-Fassung auf: http://www.pr-guide.de/prfor/arch/ar1-99_3.htm; abgerufen am 9. Januar, 14 Uhr)
- Leif, Thomas/Speth, Rudolf (Hrsg.) (2003): *Die stille Macht. Lobbyismus in Deutschland*. Wiesbaden.
- Leif, Thomas/Speth, Rudolf (2003): *Anatomie des Lobbyismus. Einführung in eine unbekannte Sphäre der Macht*, S. 7-32. In: Leif, Thomas/Speth, Rudolf (Hrsg.) (2003): *Die stille Macht. Lobbyismus in Deutschland*. Wiesbaden
- Leyendecker, Hans (2005): *Zigarre in der Havanna Lounge. Von Fall zu Fall: Unternehmen planen generalstabsmäßig journalistische Themen*. In: *Süddeutsche Zeitung vom 20. Januar 2005, Nr. 15*. München: S. 31.
- Lösche, Peter (2002): *Lobbyismus und Politik – nur ein ‚ganz normales Geschäft‘*. *Universitas – Nummer 676*. München: 1063-1072.
- Meyers Enzyklopädisches Lexikon (1975): in 25 Bänden – neunte, völlig neu bearbeitete Auflage zum 150jährigen Bestehen des Verlages. Band 15: *Let-Meh*. Mannheim: S. 188.
- Milnewitsch, Mirko (2003): *Professionalisierung der Interessenvermittlung in Deutschland durch externes Public Affairs Management. Diplomarbeit am Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft an der Freien Universität Berlin*. Berlin.
- N. N. (2001): *Adressaten und Strategien des Lobbying – eine Podiumsdiskussion*. In: Berger, Andreas (2002): *Lobbying: Strukturen, Akteure, Strategien. Protokoll zur Tagung vom 16.-17. November 2001*. Arbeitsstelle Aktive Bürgerschaft, Institut für Politikwissenschaft, Westfälische Wilhelms-Universität Münster. Münster: S. 19-21.
- Poganatz, Hilmar (2004): *Der den Stammtisch füttert*. In: *Rheinischer Merkur vom 30. September 2004, Nr. 40*. Bonn: S. 12.
- Sarcinelli, Ulrich (Hrsg.) (1998): *Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft. Beiträge zur politischen Kommunikationskultur*. Opladen/Wiesbaden.
- Sarcinelli, Ulrich (1998): *Politikvermittlung und Demokratie: Zum Wandel der politischen Kommunikationskultur*. In: Sarcinelli, Ulrich (Hrsg.) (1998): *Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft. Beiträge zur politischen Kommunikationskultur*. Opladen/Wiesbaden: S. 11-23.
- Saxer, Ulrich (1998): *Mediengesellschaft: Verständnisse und Mißverständnisse*. In: Leif, Thomas/Speth, Rudolf (Hrsg.) (2003): *Die stille Macht. Lobbyismus in Deutschland*. Wiesbaden: S. 52-73.
- Scheuch, Erwin K. und Ute (1992): *Erwin K. Scheuch, Ute Scheuch: Cliques, Klüngel, Karrieren. Über den Verfall der politischen Parteien – eine Studie*. Reinbek bei Hamburg.
- Skowronek, Andreas (2003): *Bloß nichts Verbindliches. Das Zusammenspiel von Ministerien und Lobbyisten*. In: Leif, Thomas/Speth, Rudolf (Hrsg.)

- (2003): *Die stille Macht. Lobbyismus in Deutschland*. Wiesbaden: S. 372-377.
- Späth, Holger (2001): *Meinung und Partizipation. Über Entmündigung und Meinungsmanipulation in kulturindustriellen Kommunikationsstrukturen. Kritik und Handlungsperspektiven*. Ibidem-Verlag, Stuttgart.
- Strauch, Manfred (Hrsg.) (1993): *Lobbying. Wirtschaft und Politik im Wechselspiel*. Wiesbaden.
- Strauch, Manfred (1993): *Stand der Lobby-Diskussion in Europa – ein Standesrecht für Lobbyisten?* In: Strauch, Manfred (Hrsg.) (1993): *Lobbying. Wirtschaft und Politik im Wechselspiel*. Wiesbaden: S. 91-142.
- Strauch, Manfred (1993): *Lobbying – die Kunst des Einwirkens*. In: Strauch, Manfred (Hrsg.) (1993): *Lobbying. Wirtschaft und Politik im Wechselspiel*. Wiesbaden: S. 17-60.
- Teuber, Jörg (2001): *Interessenverbände und Lobbying in der Europäischen Union*. Europäische Hochschulschriften: Reihe 31. Frankfurt am Main u.a.
- van Schendelen, M.P.C.M. (2001): *Trends of EU lobbying and its research*. In: Berger, Andreas (Hrsg.) (2002): *Lobbying: Strukturen, Akteure, Strategien*. Protokoll zur Tagung vom 16.-17. November 2001. Arbeitsstelle Aktive Bürgerschaft, Institut für Politikwissenschaft, Westfälische Wilhelms-Universität Münster. Münster: S. 2-5.
- Von Alemann, Ulrich (2000): *Vom Korporatismus zum Lobbyismus? Die Zukunft der Verbände zwischen Globalisierung, Europäisierung und Berlinisierung*. Aus *Politik und Zeitgeschichte*. Band 26-27. (Online-Fassung auf http://www.bpb.de/publikationen/G5AS3B,0,0,Vom_Korporatismus_zum_Lobbyismus.html; abgerufen am 8. Januar 2005, 16.30 Uhr)
- Von Beyme, Klaus (1980): *Interessengruppen in der Demokratie*. München.
- Von Wartenberg, Ludolf Georg (1993): *Lobbying – Die Rolle der Verbände in Deutschland*. In: Strauch, Manfred (Hrsg.) (1993): *Lobbying. Wirtschaft und Politik im Wechselspiel*. Wiesbaden: S. 147-156.
- Von Walderdorff, Philipp Graf (1993): *Deutscher Industrie- und Handelstag – Lobby seit 1949*. In: Strauch, Manfred (Hrsg.) (1993): *Lobbying. Wirtschaft und Politik im Wechselspiel*. Wiesbaden: S. 157-170.