

**OBS-Arbeitsheft 70 – Marktordnung für Lobbyisten – ONLINE TEIL**



**Andreas Kolbe, Herbert Hönigsberger, Sven Osterberg**

**Teil A: Lobbyismus: Ein Überblick aus  
verschiedenen Perspektiven**

**3 Lobbyismus in Literatur und  
wissenschaftlicher Debatte**

**Ein Vorschlag der Otto Brenner Stiftung  
Frankfurt/Main 2011**

## Teil A: Lobbyismus: Ein Überblick aus verschiedenen Perspektiven

### 3 Lobbyismus in Literatur und wissenschaftlicher Debatte

#### 1. Der Stand der Dinge

„Es gibt Schränke voller Lobbyismusliteratur“ (Alemann/Eckert 2006: 4). Das Spektrum reicht von wissenschaftlicher Analyse über Handbücher und Ratgeber für werdende Lobbyisten (z. B. Strauch 1993; Bender/Reulecke 2004; Köppl 2003; Althaus/Geffken/Rawe 2005; Riexmeier 2007) bis zum skandalauflärenden Journalismus in Buch und Zeitung (z. B. Adamek/Otto 2008; Gammelin/Hamann 2006). Das Thema Lobbyismus hat sich in den vergangenen Jahren zu einem publizistischen Modethema entwickelt, das den sich seit längerem abzeichnenden Wandel in der Interessenvermittlung reflektiert (von Winter 2008: 49). Diese Dynamik folgt den grundlegenden gesellschaftlichen, ökonomischen und medialen Veränderungen.

Unter den 230 Buchtiteln, die im Mai 2011 unter dem Schlagwort „Lobbyismus“ in der Deutschen Nationalbibliothek geführt werden, finden sich zahlreiche Einzelfallstudien zu Sektoren, in denen Lobbyisten tätig sind (Agrar, Banken, Energie, Entwicklungshilfe, Gesundheitswesen, kirchliche Lobbyarbeit, Rüstung, Tabak, Umweltverbände), und internationale Analysen (EU, USA, Japan, Österreich, Schweiz, Ukraine). Mehr als 60 Prozent der Publikationen sind ab dem Jahr 2000 und mehr als 80 Prozent ab 1990

veröffentlicht worden. Ein eigenes Feld von beträchtlichem Umfang bilden zusätzlich Handbücher und Praxishilfen zum Lobby-Management mit teilweise bezeichnenden Titeln (*Knigge und Kniffe für die Lobby in Bonn; Power-Lobbying: Das Praxishandbuch der Public Affairs: Wie Unternehmenserfolge durch Lobbying, Stakeholdermanagement und Corporate Citizenship abgesichert und gesteigert werden; Create Connections! Wie Sie mit Lobbying & Networking Ihre Ziele erreichen; Am richtigen Hebel. Strategie und Taktik des Lobbying; Lobbying. Der Leitfaden für die Praxis*), wie sie unter dem Stichwort „Lobbyismus“ bei Amazon zu finden sind. Sie stellen nicht nur den Lobbyisten ihr Handwerkszeug bereit, sondern liefern implizit auch Hinweise für Aufgaben und Dimensionen einer Marktordnung für Lobbyisten. Titel wie *Der gekaufte Staat, Der Deutschland-Clan: Das skrupellose Netzwerk aus Politikern, Top-Managern und Justiz* oder *Das gekaufte Parlament, Die Lobbyisten. Wer regiert uns wirklich?* und *Die Strippenzieher* belegen, dass die Verlage – unabhängig vom sachlichen Gehalt der Bücher – um die Popularität der Kritik am Lobbyismus wissen und mit verkaufsfördernden Titeln in die populistische Kritik an Politik und politischer Klasse einstimmen.

In der Zeitschriftenliteratur<sup>1</sup> widmet die „Zeitschrift für Parlamentsfragen“ dem Thema nur geringes Interesse (seit 1998 fünf Rezen-

---

<sup>1</sup> Stand April 2011

sionen, drei Aufsätze), die „Politische Vierteljahresschrift“ so gut wie keines (eine Rezension), dagegen die neue „Zeitschrift für Politikberatung“ (ZPB) mehr Aufmerksamkeit (seit März 2008 13 Artikel). Ein Organ der Selbstverständigung von Lobbyisten ist die Zeitschrift „Politik & Kommunikation“. Eine solide internationale Perspektive liefern der OECD-Report *Lobbyists, Governments and Public Trust: Building a Legislative Framework for Enhancing Transparency and Accountability in Lobbying* und die Publikation des Wissenschaftlichen Dienstes des Deutschen Bundestages *Lobbyisten-Register im internationalen Vergleich* (Hoppe/Thomas 2008).

In der wissenschaftlichen Debatte lassen sich je nach Definition, Einordnung und Bewertung des Phänomens Lobbyismus Positionen zwischen nüchtern-faktischer und normativ-kritischer Analyse finden. Zudem wird das vielschichtige und dynamische Phänomen Lobbyismus von verschiedenen Subdisziplinen und mit deren je eigenen Perspektiven (Politikwissenschaft, Kommunikationswissenschaft, Soziologie, Wirtschaftswissenschaft) bearbeitet. Dennoch bleibt die zentrale Frage, die nach dem *Einfluss*<sup>2</sup> unterschiedlicher Interessengruppen auf die politischen Entscheidungsprozesse, unbeantwortet. Die Beantwortung wirft bisher große methodische und theoretische Probleme auf, die nur unzureichend gelöst sind (von Winter 2008: 58).

Organisierte Interessen und deren Einfluss auf die Politik in demokratisch verfassten Sys-

temen, das System der Interessenvermittlung und Interessenpolitik sind schon lange Gegenstand wissenschaftlicher Arbeiten. In Deutschland widmen sich allen voran die Verbändeforschung, die politische Soziologie und die Policy-Forschung dem Thema. Die Fragen der Interessenvermittlung, der politischer Steuerung sowie der Produktion und Implementierung von Politik bilden die Schnittmenge der verschiedenen Disziplinen (z. B. von Alemann 1987; Sebaldt 1997; Leif/Speth 2006; Sebaldt/Straßner 2004; Willems/Winter 2007 und Kleinfeld/Zimmer/Willems 2007). Theoretisch hat sich die Verbändeforschung der letzten Jahre von einer steuerungstheoretischen stärker einer einflussstheoretischen Perspektive zugewandt. Sie schließt damit wieder mehr an die klassischen demokratietheoretischen Fragestellungen nach den Zugangschancen und der Repräsentativität von Interessenvertretung an (Zimmer/Speth 2009: 287). Der Fokus auf Lobbying hat diese Dimension von Interessenvermittlung erneut in den Mittelpunkt gerückt und auch auf die akteurstheoretisch orientierte Policy-Forschung zubewegt (Willems/Winter 2007: 9). Insgesamt hat sich die sozialwissenschaftliche Forschung mit dem Gesamtkomplex des Lobbyings, einschließlich des Unternehmenslobbyings, des Lobbyings von NGOs, des sogenannten Grassroots-Lobbyings sowie der zumindest in Deutschland relativ jungen Erscheinungsform des Auftragslobbyings, aber nur wenig auseinandergesetzt (Wehrmann 2007: 36).

---

2 Vgl. den interessanten Versuch eines Kategorienwechsels von Macht zu Einfluss bei Priddat/Kabalak (2009)

Dennoch wird in der wissenschaftlichen Bearbeitung mittlerweile ein breites Themenspektrum erschlossen. Es reicht von zum Teil vergleichend-kontrastierenden Untersuchungen der Interessenvermittlung beziehungsweise des Lobbyings, allen voran in den USA (Sebaldt 2007), über klassische Fragestellungen der Verbändeforschung wie der gesetzlichen Regulierung von Interessenvertretung respektive Lobbying (Ahrens 2007), die ungleichen Chancenstrukturen bzw. die Asymmetrien von Interessenvertretung als Folge ungleicher Ressourcenausstattung (z. B. Winter 2007), die Bedeutung des In-House-Lobbying bzw. der Personalunionen von Interessenvertretern und politischen Akteuren (z. B. Hönigsberger 2008 und Hönigsberger/Kolbe/Osterberg 2010) bis hin zur Routinisierung von Kontakten zwischen Lobbyisten und politischen Akteuren oder Institutionen, die die Ausbildung von „Einfluss-schienen“ im Vordergrund der Analyse haben. Nicht zuletzt wird die Frage der Zugangschancen, der Offenheit respektive Geschlossenheit von Policy-Arenen und des politischen Systems unter dem Leitmotiv des Lobbyings angesprochen (Zimmer/Speth 2009; Leif/Speth 2006 oder Kleinfeld/Zimmer/Willems 2007). Und schließlich ist das Thema Lobbying auf der EU-Ebene beziehungsweise im Kontext der EU ein aktuelles Thema (z. B. Michalowitz 2004; van Schendelen 2005 oder Matyia 2007).

Das Aufkommen neuer Kommunikationstechnologien und die hohe und wieder voranschreitende Medialisierung der Gesellschaft haben auch zu einer deutlichen Steigerung der Kommunikationsanforderungen an

Organisationen beigetragen, seien es politisch-administrative oder Unternehmen. Damit hat sich einerseits innerhalb der Kommunikationswissenschaften ein Forschungsfeld zu den Kommunikationsaktivitäten von politischen Vorfeldakteuren und Interessenverbänden eröffnet, und andererseits hat sich die Forschung zur politischen Kommunikation von Interessengruppen noch nicht sehr weit entwickelt (Preusse/Zielmann 2010: 333; Steiner/Jarren 2009: 252).

## **2. Interessenvertretung, Lobbyismus und die Verflechtung von Politik und Ökonomie**

Im wissenschaftlichen Diskurs werden die Begriffe Lobbyismus, Lobbying und Interessenvertretung nicht sonderlich trennscharf, manchmal auch als Synonyme benutzt. Im weitesten Sinne sind unter Lobbying Aktivitäten von gesellschaftlichen Gruppen, Wirtschaftsverbänden, Unternehmensvertretungen, Public-Affairs-Agenturen, Auftragslobbyisten usw. im Vorhof der Politik und Ministerialbürokratie zu verstehen. Im Kern geht es um die Einwirkung auf die Entscheidungsprozesse von Politik und Verwaltung durch Dialog und Information im eigenen oder vertretenen Interesse. Zwei Arten von Lobbying respektive Lobbyismus lassen sich unterscheiden: Beschaffungs- und Gesetzeslobbyismus. Beschaffungslobbyismus bezieht sich vorwiegend auf die Akquirierung öffentlicher Aufträge (z.B. im Verteidigungsbereich). Gesetzeslobbyismus hingegen bezieht sich auf den Einfluss bei der Ausgestaltung rechtlicher Rahmenbedingungen (Lianos/Hetzel 2003: 16).

---

In den letzten Jahren ist eine Reihe gesellschaftlicher, ökonomischer und medialer Veränderungen zu beobachten, die Veränderungen im System der Interessenvertretung zur Folge hatte: die Auflösung sozialmoralischer Milieus, die Individualisierung und Heterogenisierung von Interessen und Lebensstilen, der beschleunigte Wandel der wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Verhältnisse, schließlich die wachsende Komplexität, Interdependenz und Internationalisierung gesellschaftlicher Handlungsfelder. Interessen sind dadurch vielfältiger, heterogener und widersprüchlicher geworden. Globalisierung der Ökonomie, wirtschaftliche Strukturkrisen und der technologische Wandel haben zu einer stärkeren Ausdifferenzierung von großen und kleinen sowie weltweit und auf Binnenmärkten operierenden Unternehmen geführt. Ausdifferenziert haben sich mehr und mehr auch Zulieferer und Endhersteller, technologisch avancierte Branchen und traditionelle Massenhändler, Dienstleister und industrielle Produzenten. Diese Differenzierungen wirken sich auch auf die Interessenlagen der Beschäftigten in den Unternehmen aus und damit auf die Gewerkschaften. Steigendes Bildungsniveau, steigender Wohlstand und die Informations- und Kommunikationstechnologien haben zudem neue Interessen stimuliert und zugleich die Voraussetzungen für die Organisation gesellschaftlicher Anliegen verbessert. Von dieser Entwicklung haben sowohl große gesellschaftliche Gruppen als auch sozial randständige Gruppen profitiert. Beflügelt wurde auch die advokatorische Interessenvertretung durch

NGOs bzw. Themenanwälte, die sich für moralische Forderungen nach Menschen- und Bürgerrechten oder Umweltschutz stark machen (Kleinfeld u. a. 2007: 15 f.).

Eine Seite der Ausdifferenzierung ist der Mitgliederschwund bei gesellschaftlichen Großorganisationen wie Parteien, Gewerkschaften oder Kirchen oder die abnehmende Verpflichtungsfähigkeit von Wirtschafts- und Arbeitgeberverbänden. Auf der anderen Seite lässt sich beobachten, wie kleinere Interessengruppen wachsen und neue Akteure mit den Möglichkeiten der modernen Medien an Einfluss gewinnen (Speth 2010: 9). Vor allem kleine, homogene und konfliktfähige Gruppen (Lokführer, Fluglotsen) machen sich im erodierenden System der Tarifautonomie selbstständig. Und der Staat versucht mit der Setzung von Mindestlöhnen die Schwächen zu kompensieren.

Theoretisch erschöpft sich die Einflussforschung in der Verbändeforschung, in der sich die verschiedenen Erklärungsansätze mit unterschiedlichen theoretischen Teilaspekten wie der Entstehung von Interessengruppen, deren Legitimation und Rolle im politischen System auseinandersetzen. Sie enthalten relativ wenige Informationen über konkrete Methoden, Akteure und Adressaten der Einflussnahme (Wehlau 2009: 40). Als Folge der Entwicklungen in Gesellschaft und Ökonomie lässt sich ein beachtlicher Zuwachs organisierter Interessen feststellen. Die Interessenvertretung ist individueller und pluralistischer geworden. Gleichzeitig haben die großen Interessenverbände des alten korporatistischen „Modells Deutschland“ ihre einst exklusiven und privile-

gierten Positionen eingebüßt. Auch die Formen und Techniken der Interessenvertretung haben sich im Zuge dieser Entwicklung gewandelt. Deutlichster Ausdruck dafür ist die stark wachsende Anzahl professioneller Interessenvertreter, sprich Lobbyisten (Kleinfeld u. a. 2007, Wehlau 2009 oder Speth 2010). Das System der Interessenvermittlung ist komplexer geworden, und die Aktivitäten des erweiterten Kreises lobbyistischer Akteure sind noch weitgehend theoretisch und empirisch unerforscht. Gleiches gilt für die Auseinandersetzung mit den Strategien und Methoden lobbyistischer Einflussnahmen. Das Standardwerk mit einem differenzierten theoretischen Konzept des Lobbyismus steht noch aus.

Eine „Götterdämmerung des Nachkriegskorporatismus“ (Streeck 2005) hat stattgefunden, und es gibt sogar Tendenzen der Autonomisierung der Politik gegenüber den organisierten Interessen. Heinze hält die These von der Entpolitisierung der Politik durch wachsende und intransparente lobbyistische Aktivitäten respektive Interessenvertretung für überzogen und eine Mythenbildung, in der Lobbyisten zu den zentralen „Strippenziehern“ der Politik hochstilisiert werden (Heinze 2009). Mit neuen Formen der Politikberatung gewinnt der Staat im Vergleich zu traditionellen Gesetzgebungsprozessen gegenüber organisierten Interessen, die stark am Erhalt des Status quo orientiert waren, an Handlungsfähigkeit hinzu. Nachdem die „Verpflichtungsfähigkeit“ der korporatistischen Eliten nicht mehr griff, blieb der Politik gar keine andere Wahl, als die *funktionalen Ressourcen* der wissenschaftlichen

Experten und Organisationen in Beiräten und Kommissionen zu nutzen (Heinze 2009: 9). Beide Entwicklungen eröffnen allerdings der lobbyistischen Beeinflussung das Feld der Politik und führen in einer längeren Perspektive zu einer neuen Struktur der Beziehung von Politik und Interessengruppen (Speth 2010: 13).

Die Analyse der Beziehungsstrukturen zwischen der Politik und den verschiedenen Interessengruppen ist der grundlegende Beitrag der Wissenschaft zum Thema Lobbyismus. Wesentliches ist geklärt, mehr Fragen beantwortet als noch offen. Besonders viel bleibt nicht mehr rätselhaft und ungeklärt an der Einflussnahme mächtiger Interessengruppen und den Strukturen ihrer Beziehungen zur Politik. Aus demokratiethoetischer Perspektive ist allerdings ein Defizit zu konstatieren, wenn es um Schlussfolgerungen aus den skizzierten Problemen geht. Handlungsvorschläge zur Lobbykontrolle sind nicht die Stärke der aktuellen Forschung zu Lobbyismus und Interessenvertretung. Eine Debatte über konkrete Regulierungen findet allenfalls am Rande statt. Das hängt auch mit der nicht hinlänglich geklärten Frage nach der Legitimität der Einflussnahme lobbyistischer Akteure auf die Politik zusammen. Als kleinster gemeinsamen Nenner hat sich allenfalls die abstrakte Forderung nach „mehr Transparenz“ durch mehr Öffentlichkeit, Registrierungs- und Offenlegungspflichten herauskristallisiert (z. B. von Alemann/Eckert 2006; Lösche 2007; kritisch dazu Maras 2009). Es mangelt an empirischen Untersuchungen zur Effektivität von verschiedenen Regulierungsansätzen.

► Übersicht 1:

**Grundkonfigurationen des Lobbyismus**

**Megatrends der Entwicklung im Lobbying**

- (a) Globalisierung
- (b) Europäisierung
- (c) Berlinisierung
- (d) Individualisierung und Pluralisierung
- (e) Professionalisierung

**Akteure**

- (a) Verbände und NGOs (Moralunternehmer)
- (b) Unternehmen
- (c) Aktionsbündnisse (z. B. INSM, Allianz pro Schiene)
- (d) Public Affairs, PR-Agenturen und Auftragslobbyisten

**Adressaten**

- (a) Regierung und Ministerialbürokratie
- (b) Parlament und Parteien
- (c) Öffentlichkeit und Medien

**Aktivitäten und Beziehungsstrukturen**

- (a) Institutionalisierte Beziehungen
- (b) Personelle Verflechtungen
- (c) Finanzielle Beziehungen
- (d) Informelle Beziehungen
- (e) Öffentlichkeitsarbeit

**Methoden und Strategien**

- (a) Direktes und indirektes Lobbying
- (b) Instrumente des Lobbyings
- (c) Grundsätze von Lobbyingstrategien
- (d) Selbstverständnis und Fremdbild des deutschen Lobbyisten

Quelle: eigene Darstellung nach Wehrmann (2009)