

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



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

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

**4 Interviews und Ergebnisse**

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

### 4 Interviews und Ergebnisse

#### 1. Partner, Inhalte, Verlauf, Wiedergabe

Wir haben über das Thema Lobbyismus und seine Ordnung mit Politikern, Interessenvertretern und Lobbyisten, mit Wissenschaftlern, Juristen und Personen diskutiert, die in der Vergangenheit zum Thema Demokratie und Interessenvertretung publiziert respektive sich dazu geäußert haben. In qualitativen Experteninterviews haben wir den Problemdruck, Reformbedarf und das Reformpotenzial in Deutschland sowie die in der Diskussion stehenden Regulierungsvorschläge anhand der Kriterien *Kompatibilität*, *Wirksamkeit* und *Durchsetzbarkeit* erörtert.

Alle Gesprächspartner, an denen wir interessiert waren, wurden vorab über den Gesprächsgegenstand informiert. Als solcher wurden die in Übersicht 2 zusammengefassten Themenbereiche angekündigt.

Insgesamt wurden 131 Personen und Institutionen angeschrieben. Zustände kamen über 40 Interviews. Die folgende Liste dokumentiert den großen Teil unserer Gesprächspartnerinnen und -partner, nämlich diejenigen, die mit der Veröffentlichung ihres Namens einverstanden waren. Viele von ihnen haben uns auch nicht zur Veröffentlichung gedachtes und nicht veröffentlichtes Material als Hintergrundinfor-

mation zur Verfügung gestellt. Wir respektieren den Wunsch von Gesprächspartnern, nicht genannt zu werden (siehe Übersicht 3).

Bis auf zwei Telefoninterviews wurden alle Interviews *face to face* geführt. Durchschnittlich dauerte ein Interview 90 Minuten. Alle aufgezeichneten Interviews wurden transkribiert und liegen als Textdokument mit insgesamt 536 Seiten vor.

Detailliert und mit den dazugehörigen, durchaus auch prominenten Namen haben wir einiges hören dürfen über

- ethisch-moralisch fragwürdigen Lobbyismus,
- fragwürdige Geschäftspraktiken von Agenturen,
- „Private-Public-Partnership“-Modelle, die sich an den demokratischen Institutionen bereichern,
- Lobbyisten, die sich an der Unkenntnis ihrer Kunden bereichern,
- MdB, bei denen man sich Statements und Meinungen kaufen kann,
- Verstöße von Ministerialen gegen die Beamtenrichtlinien,
- das Ausnutzen des Promi-Status für private Zwecke durch Parlamentarier.

► weiter Seite 6

## ► Übersicht 2:

**Interviews – Themenbereiche****1. Begriffsbestimmung – worüber wir reden**

Abgrenzung von Lobby und Lobbyismus, Interessenvertretung, Interessengruppen, Pressure Groups, Interessenverbänden, Public Interest Groups etc.

**2. Lobbyismus in der Praxis**

- Deutung der eigenen Rolle,
- Selbstverständnis des Lobbyismus,
- Strategien und Praktiken,
- positive und negative Fallbeispiele,
- Probleme (Einschränkungen, Benachteiligungen, Arbeitsbedingungen).

**3. Bedeutung des Lobbyismus für die Demokratie**

Wieweit ist Lobbyismus unverzichtbar? Wieweit ist er ein Problem, vielleicht sogar eine Gefahr für die Demokratie?

**4. Die ethische Dimension**

Kann man ethischen, anständigen, fairen Lobbyismus von illegitimen und unethischen Praktiken unterscheiden? Gibt es ein Ethos des Lobbyismus? Wo sollte sich der Lobbyismus selbst Grenzen ziehen, wo sollten ihm Grenzen gezogen werden?

**5. Die Ordnung des Lobbyismus**

Transparenz und Chancengleichheit: Wo besteht Handlungsbedarf? Was kann, was sollte, was muss reguliert werden? Was darf nicht reguliert werden? Wie werden die diversen Forderungen und Maßnahmen, die in der öffentlichen Diskussion sind, beurteilt?

(Hierzu wurde den Gesprächspartnern eine Liste vorgelegt.)

**6. Die Chancen für eine Ordnung des Lobbyismus**

Wie groß ist gegebenenfalls der Reformbedarf, oder besteht gar keiner?

Wie steht es um das Reformpotenzial, und wo sitzt es? Welcher Konsens ist möglich?

Wo gibt es Widerstände? Wer kann gegebenenfalls was durchsetzen?

► Übersicht 3:

**Gesprächspartner**

**Parlamentarier**

- Lothar Binding (SPD)
- Helmut Brandt (CDU)
- Peter Friedrich (SPD)
- Michael Hartmann (SPD)
- Andrea Nahles (SPD)
- Dr. Stefan Ruppert (FDP)
- Halina Wawzyniak (Die Linke)

**... zu juristischen, wissenschaftlichen und journalistischen Aspekten des Lobbyismus**

- Dr. Christine Hohmann-Dennhardt (zu dem Zeitpunkt Richterin am Bundesverfassungsgericht)
- Prof. Dr. Thomas Leif (SWR-Chefreporter)
- Dr. Hans-Jörg Schmedes (wissenschaftlicher Mitarbeiter im MdB-Büro Peter Friedrich)
- Hans-Martin Tillack (Stern)
- Prof. Dr. Thomas von Winter (Stellvertretender Leiter des Sekretariats des Ausschusses für Gesundheit des Deutschen Bundestages; außerplanmäßiger Professor für Politikwissenschaft an der Universität Potsdam)

**... zum gewerkschaftlichen Lobbyismus**

- Markus Fuß (ver.di)
- Hilmar Höhn (IG BCE)
- Konrad Klingenburg und Barbara Adamowsky (DGB)
- Rolf Lutzke (Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft – EVG, Vorstandsbereich, Vorsitzender Bereich Politik und Internationales)

**... zum Lobbyismus aus Sicht der Verbände**

- Dr. Jörg Freiherr von Fürstenwerth und Ulrike Pott (Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V.)
- Andreas Kuhlmann (Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft)
- Dr. Kay Lindemann (Verband der Automobilindustrie)
- Marianne Tritz und Peter Königfeld (Deutscher Zigarettenverband)
- Cornelia Yzer (Die forschenden Pharma-Unternehmen)

► **Übersicht 3 (Fortsetzung):**

**Gesprächspartner**

**... zum Lobbyismus aus der Sicht von Unternehmen**

- Dr. Peter Heinacher und Joachim Löchte (RWE AG)
- Rainer Knauber (Vattenfall Europe AG)
- Uwe Knickrehm (EnBW AG)
- Wilhelm Schmidt (Evonik Industries AG, Essen)
- Reiner Steilen (Ford-Werke GmbH)
- Michael Wedell (Metro AG)
- Dr. Wolf-Dieter Zumpfort (TUI AG)

**... zur Arbeit und zur Rolle von PR, Public Affairs sowie der professionellen Vertretung von Interessen für Kunden**

- Prof. Moritz Hunzinger (1979 bis 2004 Vorstandsvorsitzender der Action Press Holding AG – vorm. Hunzinger Information AG)
- Dr. Peter Spary (Spary Network Communication)
- Cornelius Winter (KetchumPleon)
- Heiko Kretschmer (Johanssen + Kretschmer, Ethik-Beauftragter der Deutschen Gesellschaft für Politikberatung/degepol)

**... zum Lobbyismus von Thinktanks und Stiftungen**

- Dr. Daniel Dettling (berlinpolis)
- Michael Knoll (Hertie-Stiftung)

**... zum Lobbyismus aus Sicht von Nichtregierungsorganisationen**

- Stephanie Handtmann (attac)
- Dr. Christian Humborg (Transparency International Deutschland)
- Heidi Klein (LobbyControl)
- Stefan Krug (Greenpeace)
- Prof. Dr. Edda Müller (Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer, Transparency International Deutschland)

**... zur Arbeit von ehemals in Organisationen, nun aber selbstständig tätigen Personen**

- Andrea Fischer (ehemals Bundesministerin für Gesundheit, danach bei KetchumPleon)
- Norbert Hansen (ehemals Vorsitzender von Transnet, danach Vorstandsmitglied Deutsche Bahn AG)
- Jürgen Hogrefe (ehemals EnBW)

Um den Informationsgehalt zu erhöhen, haben wir generell zugesagt, die Gespräche vertraulich zu behandeln und als Hintergrundgespräche zu führen. Wiederholt wurden wir auch während der Gespräche gebeten, Aussagen nicht zu zitieren oder bestimmte Beispiele nicht zu erwähnen. Für einige Informationen war dies *Conditio sine qua non*. Dem Wunsch nach Vertraulichkeit kommen wir nach. Da wir nicht als investigative Journalisten operiert haben, sondern mit einer Mischung aus politischen und wissenschaftlichen Motiven, war uns die Information wichtiger als deren Publikation. Allerdings fließen die verschiedenen Schilderungen in unsere Sicht auf den Gegenstand und die Eckpunkte der Marktordnung ein.

Für die Präsentation der Interviewergebnisse haben wir zwei unterschiedliche Formen gewählt. *Situation und Probleme* des Lobbyismus stellen wir als fortlaufenden Text dar, die Diskussion der *Regulierungsfelder* der Übersicht wegen in der kompakteren Form einer Tabelle.

Ausgewählte Zitate werden anonymisiert. Sie werden sprachlich zurückhaltend und behutsam geglättet. Generell haben wir uns dafür entschieden, den wesentlichen Gehalt der Gespräche nicht nur sinngemäß wiederzugeben, sondern in unseren Formulierungen den O-Ton zu reproduzieren. Alles, was wir im Folgenden dokumentieren, haben wir in den Interviews beredet und gehört. Gesprächsverlauf und Formulierungen haben es nahegelegt, grundsätzlich zwei Darstellungsweisen zu wählen. In verschiedenen Passagen folgen wir eng den Formulierungen der Gesprächspartner, in anderen Passagen fassen wir zusammen oder

wählen eigene Formulierungen, nicht zuletzt auch der Vertraulichkeit wegen. Einige Gesprächspartner haben darum gebeten, sie nicht wörtlich zu zitieren, da ihr Sprachduktus bekannt sei. Wenn von „den Verbänden“, „den Unternehmen“ die Rede ist, also verallgemeinert wird, reproduziert das Verallgemeinerungen der Gesprächspartner.

## 2. Interviewergebnisse

### 2.1. Selbstverständnis von Lobbyisten

Das Selbstverständnis der Lobbyisten ist individuell und von Person zu Person verschieden. Lobbyist ist nicht gleich Lobbyist. Es gibt keinen Konsens über das Berufsbild. Das heterogene Selbstverständnis spiegelt die Kontroverse um den Lobbyismus. Für einige ist Lobbyist ein Job mit besonders hoher Verantwortung, da es schließlich um Politik und Demokratie geht. Für andere ist es „ein Job wie jeder andere auch“. Manche benutzen den Begriff Lobbyist ungenau, manche offensiv. Manche setzen Interessenvertretung und Lobbyismus gleich und verwenden die Begriffe synonym, manche unterscheiden beides. Wie die Grenzen zu ziehen sind, ist strittig. Die begriffliche Unschärfe zieht sich durch die Branche und über die Organisationsgrenzen hinweg. Wer Interessenvertretung und Lobbyismus unterscheidet, betont oft die Unterschiede zwischen repräsentativen und strategischen Prozessen und dem operativen Geschäft. Andere akzentuieren den Zusammenhang zwischen beiden, da Interessenvertretung ohne Lobbying nicht funktionieren kön-

ne. Insbesondere Unternehmens- und Agenturrepräsentanten betonen zudem, dass operativer Lobbyismus stets dasselbe sei, egal ob er von Unternehmen oder NGOs betrieben wird. Der Satz „Greenpeace ist auch eine Lobbyorganisation“ gehört zum Standardrepertoire der Verbands- und Unternehmenslobbyisten. Stark geprägt ist das Selbstverständnis von Lobbyisten durch den Aufbau und die Struktur ihrer jeweiligen Arbeit- oder Auftraggeber. Während Unternehmen relativ einfach zu definierende Partikularinteressen vertreten, haben Verbände einen oft komplizierten, mehrstufigen innerorganisatorischen Willensbildungsprozess zu absolvieren.

Aber obwohl die Selbstdeutung variiert, ob ein Lobbyist einen Verband, ein Unternehmen, eine Nichtregierungsorganisation, eine Gewerkschaft oder eine Beratungsagentur vertritt: Alle betonen, Aufrichtigkeit und Ehrlichkeit seien die unverzichtbaren Kerntugenden ihres Berufsstandes. Der Leitsatz eines „guten Lobbyisten“ lautet: „Ich will morgen wiederkommen.“ Weitgehender Konsens herrscht über die Mindestanforderungen an ein Erfolg versprechendes Lobbying: korrekte fachliche und sachliche Informationen zur jeweiligen Angelegenheit, Zahlen und Statistiken, die der Prüfung durch Journalisten und „Gegenlobby“ standhalten, Informationen insbesondere über Sachverhalte, von denen man als Lobbyist den Eindruck hat, dass der jeweilige Adressat das Wissen nicht besitzt, Entwürfe von Szenarien, die die Gesetzesfolgen verdeutlichen. Lobbyisten wissen, dass der Arbeitsstab eines Abgeordneten in Deutschland relativ schlecht aus-

gestattet ist. Deshalb sind sie überzeugt, dass sie umso eher reüssieren, je überzeugender die aufbereitete Expertise und je mehr sie geeignet ist, den Mitarbeitern eines MdB-Büros Arbeit zu ersparen. Abgeordnete und Ministeriale sind ihrerseits auf die Expertise angewiesen, um Gesetze zu vermeiden, die sich in der Praxis als untauglich oder unzureichend herausstellen. Lobbyisten, die die Logik der politischen Entscheidungsfindung, des Handlungsspielraums und der Grenzen der Politik auf der Adressatenseite kennen und die nicht den Anspruch haben, die eigenen Interessen mit allen Mitteln durchsetzen zu wollen, haben gute Aussichten, dass sie gerade deshalb Erfolg mit ihren Bemühungen haben können. Effektiver Lobbyismus beruht vor allem auf Erfahrung, Kontakten und persönlichen Netzwerken.

Professionelle Lobbyisten bemühen sich stets darum, den eigenen Einfluss herunterzuspielen und andere Interessengruppen als viel einflussreicher auszugeben. Man selbst bescheinigt sich grundsätzlich kaum Einfluss, anderen Organisationen dafür umso mehr. Akteure beschreiben sich gegenseitig als einflussreich und bestreiten das für sich selbst, attestieren jenen, die ihnen Einfluss zugeschrieben haben, im Gegenzug einen viel größeren. Von dem Zugeständnis, man habe zwar einen gewissen, aber dennoch nicht großen Einfluss, bis zu der koketten Erkenntnis, man sei ja „eigentlich überflüssig“, reicht das breite Spektrum der Selbstzuschreibungen. Den eigenen Einfluss herunterzuspielen ist taktisch sinnvoll. Es entlastet gegenüber allen Nachfragen nach lobbyistischen Erfolgen und dem operati-



ven Geschäft. Der moralische Gestus und das Understatement gehören zum wichtigsten Handwerkszeugs des professionellen Lobbyisten.

Lobbyisten bezeichnen sich in der Öffentlichkeit – von einigen Ausnahmen abgesehen – ungern selbst so. „Ich bin zwar Lobbyist, aber bezeichne mich lieber anders“, heißt es dann. Viele halten die offene Selbstbezeichnung auch nicht für nötig. Bevorzugt wird hingegen das Etikett „Interessenvertreter“. Dass das schlechte Image der Hauptgrund für Versuche ist, den Begriff Lobbyist zu vermeiden, erscheint plausibler als die formale Begründung, man könne nicht immer zwischen Lobbyismus, Public Relations, Agenda-Setting und Werbung unterscheiden. Andere Lobbyisten benutzen sowohl in Interviews als auch in öffentlichen Diskussionen Formeln, die gewisse Selbstzweifel und Unsicherheit offenbaren: „Ich bin Lobbyist, aber stehe auch dazu“; „Ich bin zwar Lobbyist, aber ich schäme mich nicht.“ Lobbyisten, die lange im Geschäft sind, amüsieren sich allerdings darüber, dass einige ihrer Kollegen zu vornehm oder aber zu ängstlich sind, sich einfach als das zu outen, was sie sind: Lobbyisten. Die negative Konnotation des Begriffes in der Öffentlichkeit verlangt semantische Flexibilität und kreative Begriffsbildung, die mittlerweile eine beträchtliche Kunstfertigkeit erreicht hat. In der Außendarstellung der Lobbyisten treten dann zum Beispiel der *Public-Affairs-Director*, der *Senior Consultant*, ein *Leiter der Abteilung Politik und Strategie* oder der *Leiter politische Kommunikation*, der *Generalbevollmächtigte* oder gar der *Direktor für Re-*

*gierungsangelegenheiten* in Erscheinung, der *politische Direktor* oder ein *politischer Ingenieur*. Manche Lobbyisten bezeichnen sich ganz einfach als *Politikberater*. Kein anderer Berufsstand operiert mit so vielen Synonymen. Von den Akteuren selbst werden diese kreativen Wortschöpfungen, die für ein und dieselbe Tätigkeit stehen, heiter-ironisch kommentiert. Sie haben aber einen harten Kern. Denn Lobbyismus ist keine Einbahnstraße. Weil die Verhältnisse durch Prozesse, die gerne mit „zunehmender Komplexität durch Globalisierung“ umschrieben werden, schwieriger werden, kommt es immer häufiger vor, dass sich Politik und Administration an die Lobbyisten wenden und Stellungnahmen erbitten, welche Folgen ein Gesetz auf ihre Branche, ihren Verband oder ihr Unternehmen haben könnte. Insofern sind „Wirtschaftsvertreter“, also Lobbyisten, gern gesehene Gesprächspartner von Abgeordneten und Ministerialen.

Der Kern des lobbyistischen Geschäfts wird gern mit unscharfen Formeln weichgezeichnet. Man habe gegenüber der Politik im Interesse der eigenen Organisation oder des Auftraggebers für eine „gute Grundstimmung“ zu sorgen oder wolle das politische Umfeld ein „bisschen organisieren und klären“. All das müsse zudem verantwortlich und transparent geschehen. Transparenz und Verantwortung werden als eine Art Common Sense der Branche vorgetragen. Selbst gegen mehr Transparenz hat zunächst niemand etwas, obwohl viele das aktuelle Maß an Transparenz für ausreichend halten. Bei Lichte besehen ist dieser Konsens brüchig, denn längst nicht alle verstehen darunter



das Gleiche. Die Einsicht gilt im Wesentlichen nicht für das operative Geschäft; Transparenz wird lediglich für den strukturellen Rahmen lobbyistischer Aktivitäten akzeptiert.

Unisono bestehen Lobbyisten auf der Legitimität von Interessenvertretung in der Demokratie, in der jedes Interesse ein Anrecht darauf hat, vorgetragen und gehört zu werden. Vereinzelte Stimmen aus dem Kreis der Unternehmenslobbyisten versuchen, über die bloße Feststellung des verfassungsrechtlichen Status hinaus das Selbstverständnis von Lobbyisten in Richtung auf Verantwortung, Haltung, ja sogar eines Ethos des Lobbyismus zu definieren.

„Die Wirtschaft hat mit dem Verfassungsauftrag ‚Eigentum verpflichtet‘ die aufgegebene Vorgabe, sich in diesen Findungsprozess mit einzumischen. Dann muss aber auch eine Debatte über das Selbstverständnis der Akteure geführt werden. Bei den Unternehmen muss es ein Umdenken geben, dass sie sich als Corporate Citizens, also als Teilnehmer einer zivilgesellschaftlichen Veranstaltung, als Bürger in einer Zivilgesellschaft verstehen. So wie es NGOs beispielsweise oder Kommunen auch sind oder andere Teilhaber am politischen Entscheidungsprozess und Entwicklungsprozess [...] In welcher Form, in welcher Weise, darüber muss man dann noch im Einzelnen reden. Die Gewerkschaften praktizieren das längst. Mitbestimmung ist eine der Erfolgsgeschichten dieses Gedankens. Und ich glaube, dass die Mitbestimmung einer der Gründe ist, warum wir in Deutschland sehr viel besser aufgestellte Unternehmen haben als in vielen anderen

Ländern der Welt. Weil über die Betriebsräte die mitbestimmen können und dürfen, und das in aller Regel höchst verantwortungsvoll tun, die Komponente in die Unternehmen reinkommt, die für alle segensreich ist. Auf Administrationsseite und Politikseite muss auch einiges passieren, auf der Politikseite vor allen Dingen ein richtiger Shift of Parameters. Bei den allermeisten jedenfalls. Dort wird ganz häufig das Unternehmensinteresse denunziert in so einer alten Schwarz-Weiß-Begrifflichkeit: Der Unternehmer ist der Ausbeuter und der Arbeitnehmer ist der Ausgebeutete. Das ist die krasseste Form. In einer mildereren Form: Dort häuft sich wirtschaftliche Macht und Potenz, die gehört nicht nur kontrolliert, sondern auch zerbrochen.“

So greift ein Unternehmenslobbyist aus. Uneins ist sich die Branche hingegen, ob und wie weit der Lobbyismus als operatives Geschäft in all seinen Facetten legitim ist und die Legitimität der Interessenvertretung auch die lobbyistischen Praktiken deckt.

Lobbyisten vertreten in der Regel die Interessen einer Organisation gegenüber Politik und Administration während des Gesetzgebungsprozesses, in Verordnungsverfahren sowie in der allgemeinen politischen Willensbildung. Unternehmenslobbyisten, Unternehmerverbände, diverse Agenturen versuchen Gesetze und Verordnungen zu beeinflussen, damit Rendite, wirtschaftliche und finanzielle Vorteile der Organisation, die sie vertreten, nicht geschmälert werden. Bei Unternehmen und Agenturen sind es oft einzelbetriebliche ökonomische Motive, bei Verbänden das gebündelte

ökonomische Interesse einer Branche oder von Mitgliedsorganisationen. Gewerkschaften vertreten die Interessen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und zielen auf Mitgliederbindung und -gewinnung. Für Nichtregierungsorganisationen zählt neben der Werbung für die eigenen Ziele auch Fundraising zum Lobbying. Interessenvertretung findet allerdings nicht nur gegenüber dem Gesetzgeber statt. Vielfach werden ausdrücklich der journalistische und der öffentliche Raum als Adressat lobbyistischer Interventionen genannt. Ziel ist die Beeinflussung der öffentlichen Meinung durch Beteiligung an Diskursen, es geht um „Public Relations“. Erfahrene Lobbyisten differenzieren das Operationsgebiet in Public Relations und Political Relations. Während Public Relations alle gesellschaftlich relevanten Stakeholder umfasst, bezeichnen Political Relations die für den operativen Lobbyismus relevante politische Community, also Parlament und Behörden.

Eine wesentliche Legitimationsquelle ist die Quantität der vertretenen Interessen. Lobbyisten der Unternehmensverbände, Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen vertreten Mitgliederinteressen, aggregierte Interessen einer großen Zahl von Personen. Die organisierten Interessen legitimieren sich über die Zahl ihrer Mitglieder. Die Unternehmenslobbyisten legitimieren sich über die Größe des Unternehmens, das sie vertreten, die Anzahl der Mitarbeiter oder der Kunden. Legitimität soll aus gesellschaftlicher Relevanz erwachsen, die durch Größe definiert ist. Die andere wesentliche Legitimationsquelle ist eine

qualitative: die Gemeinwohlnähe der verfolgten Interessen. Der Nachweis der „Nachhaltigkeit“ des eigenen Interesses, die Behauptung seiner Deckungsgleichheit mit dem Allgemeinwohl erhöhen die Chancen, dass im Prozess der Begleitung und Beeinflussung von Gesetzesprozessen die eigenen Interessen stärker als andere berücksichtigt werden. NGOs legen Wert darauf, überhaupt keine Partikularinteressen zu vertreten, sondern allgemeine Interessen, Interessen der Allgemeinheit: Schutz der Umwelt, Erhalt der Lebensgrundlagen, Ressourcenschonung. Die Gewerkschaften begründen ihre Gemeinwohlorientierung damit, dass sie nicht nur die sozialen Interessen einer großen Zahl von Mitgliedern in Gesellschaft und Arbeitswelt vertreten, sondern auch die Belange der noch weitaus größeren Zahl aller Arbeitnehmer. Unternehmenslobbyisten machen Steuerleistung, Güterversorgung und Schaffung von Arbeitsplätzen als Beitrag zum Allgemeinwohl geltend. Kein Lobbyist kann darauf verzichten, die Legitimität der Interessen, die er vertritt, aus deren gesellschaftlicher Relevanz zu beziehen. Gesellschaftliche Relevanz wird mittels einer spezifischen Mischung von quantitativen und qualitativen Faktoren, aus Größe und Gemeinwohlorientierung konstruiert. Aus dieser allgemeinen Legitimität der jeweiligen Interessenvertretung leiten die Lobbyisten auch die Legitimität ihrer speziellen Interventionen gegenüber der Politik ab.

Die Politik kennt die illegitimen Praktiken diverser Lobbyisten und die negativen Seiten des Gewerbes. Es fallen die Schlüsselworte

„Wichtigtuerei“, „Schleimerei“ und „Penetranz“. In Berlin tummelt sich eine Reihe von Lobbyisten, die systematisch versuchen, über die „persönliche Schiene“ Kontakte zu Abgeordneten und deren Mitarbeitern herzustellen und auszubauen. Das System ist simpel. Zunächst wird auf einem der zahlreichen abendlichen Termine in der Hauptstadt das persönliche Gespräch gesucht, das wie zufällig zustande kommt. Als Einstieg entdeckt der Lobbyist irgendeinen gemeinsamen Nenner. Man habe doch selbst auch mal im Bundestag gearbeitet, komme aus demselben Bundesland, sei in derselben Partei oder schwärme für denselben Fußballclub. Tatsächlich arbeiten Lobbyisten vor. Sie studieren die Vita von Abgeordneten in *Kürschners Volkshandbuch*, schauen sich die Fotos von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern an und eignen sich aufwendig und mühsam Informationen an, die sie im Smalltalk als informierten und kompetenten Gesprächspartner erscheinen lassen. Alles wird dafür getan, auf „gut Freund“ zu machen, es werden sachliche und/oder politische Gemeinsamkeiten signalisiert: Man wolle doch irgendwie dasselbe, irgendwie sei man verbündet. Visitenkärtchen werden ausgetauscht, man versichert sich, dass man in Kontakt bleiben oder zumindest das „nette“ Gespräch fortsetzen wolle. Unerfahrene Lobbyisten soll man daran erkennen, dass sie besonders auffällig betonen, dass es um Gespräche und Treffen jenseits des politischen Alltags und abseits politischer Diskussionen gehe. Und tatsächlich wird dieses Versprechen oft eingelöst. Kurze Zeit später trudeln Einladungen ein, zu exklusiven Operauf-

führungen und Ausstellungen, zu denen Unternehmen ganze Museen angemietet haben inklusive fürstlichen Caterings, bis hin zu Einladungen zu privaten Grillpartys und Geburtstagsfeiern. Der Abgeordnete wundert sich, der Mitarbeiter fühlt sich geschmeichelt. Man darf eine Begleitung mitnehmen und seine Wichtigkeit zur Schau stellen. Innerhalb der Fraktionen im Deutschen Bundestag genießen Abgeordnete mit ausgebauten Lobbykontakten hohes Prestige. Die nur bedingt sichere Arbeitsplatzsituation der Mitarbeiter in den MdB-Büros wird ebenfalls ausgenutzt. Perspektiven werden eröffnet, was man so alles machen könne, wenn der Abgeordnete mal keiner mehr ist, welche tollen Kontakte und exklusiven Zugänge zu noch einflussreicheren Kreisen man habe. Regelmäßig werden Signale ausgesandt, aus denen hervorgehen soll, dass es nicht um Politik gehe, sondern um die ach so sympathische Person selbst. Genau um diese Aufmerksamkeit geht es Lobbyisten. Man hält sich den Kontakt „warm“, über vermeintlich zwanglose regelmäßige Mittagessen beispielsweise. Dabei fallen dann Sätze wie: „Das war ja so nett, und wir hatten bei unserer letzten Begegnung gar nicht die Gelegenheit, uns auszutauschen, und ich hoffe, es hat Ihnen oder dir auch gefallen. Wollen wir nicht mal zum Essen gehen? Ich würde Sie gerne einladen.“ Als höflicher Mensch sagt man zu und freut sich. Irgendwann meldet sich der neue „Freund“ plötzlich mit einem ganz anderen Anliegen: „Ja also, wir wollten nur mal sicherstellen, ob die Stellungnahme auch angekommen ist. Was die Regierung da plant, ist für uns wirklich schwie-

rig. Sie wissen, der Paragraf ist ganz schwierig.“ Nun tritt der gewünschte Effekt ein. MdB oder Mitarbeiter schauen sich das Anliegen genauer an, obwohl sie sich dem Anliegen gar nicht verpflichtet fühlen. Jetzt wird es aber höher oder gar als wichtig eingestuft. Ob man will oder nicht, man fühlt sich dem großzügigen Einlader in gewisser Weise verpflichtet. Man müsse doch irgendeine Art Gegenleistung erbringen. In dem Moment hat sich das Engagement des Lobbyisten schon gelohnt.

## **2.2. Unter falschem Verdacht – die „Tragik“ des Lobbyismus**

Bei allen Unterschieden und aller Konkurrenz – etwas eint die Lobbyisten und hat sie einen gemeinsamen Nenner finden lassen: Lobbyismus ist zu Unrecht negativ besetzt, den Lobbyisten wird Unrecht getan. Verantwortlich hierfür sind Unkenntnis und der permanente Verdacht in der Öffentlichkeit, es würden Dinge in einer unseriösen Grauzone geschehen, für die das legendäre „Hinterzimmer“ steht. Einzelne Negativbeispiele, die es in jedem Berufszweig und in jeder Branche gibt, werden verallgemeinert, von Einzelfällen wird auf die gesamte Branche geschlossen, so die Beschwerde. Doch wird diese Gemeinsamkeit der zu Unrecht Verdächtigten infolge der strukturellen Veränderungen des Lobbyismus aufgeweicht. Denn auch das Misstrauen der Akteure untereinander ist in den vergangenen Jahren gewachsen. Verbände verfolgen kritisch das zunehmende Eigenlobbying von Unternehmen, die meistens parallel Mitglieder ihres Verbandes sind. Die klassische Verbändevertretung ver-

liert an Einfluss, da Unternehmen ihre Partikularinteressen zunehmend direkter vertreten, statt sie innerhalb der Verbandsstrukturen demokratisch durchzusetzen. Unternehmen tun dies, so ihr Argument, aus Konkurrenzdruck, schließlich tun es die anderen ja auch. Eine bedeutende Rolle spielen dabei die Agenturen, die Kontakte und andere Ressourcen gegen Geld bereitstellen. Verbandsvertreter klagen darüber, dass Akteure aus der eigenen Branche auf demselben Feld unterwegs sind, aber im Auftrag von Unternehmen im Verborgenen arbeiten.

Einig sind sich hingegen Verbände und Unternehmen in ihrer Analyse, dass die NGOs einen ungleich höheren Einfluss auf die Politik haben als sie – und das sogar noch mit öffentlicher Unterstützung. Vom „David“ Wirtschaft [sic!] gegen den „Goliath“ NGOs [sic!] ist ganz ernsthaft die Rede. Unternehmerverbände und Unternehmenslobbyisten beschwerten sich, dass die Positionen von NGOs in der Öffentlichkeit eine weitaus höhere Legitimität besitzen als die Interessen der Wirtschaft. Beklagt wird, dass die Legitimität ökonomischer Interessen in der Öffentlichkeit in Frage gestellt und die Vertretung von Wirtschaftsinteressen negativ kommentiert wird, während NGOs zu positiv dargestellt werden, „obwohl sie für Arbeitsplatzertand und Unternehmenssicherung keinen Beitrag leisten“. Neben der positiven öffentlichen Reputation ist außerdem der enorme Anstieg von Subventionen von Bereichen ein Dorn im Auge, in denen sich NGOs engagieren. Hier rächen sich nach Ansicht einiger Gesprächspartner Fehler des Wirtschaftslobby-

ings in den vergangenen Jahren. Das habe Umwelt- und Nachhaltigkeitsaspekte ausgeblendet und stattdessen zu eng auf Erträge und Gewinne fokussiert. Dieses Defizit ist auch ein Grund für die Initiativen vieler Unternehmen, sich Compliance-Richtlinien zu geben, in denen – zumindest semantisch – bewusst auf Nachhaltigkeit gesetzt wird. Allerdings wird im Umkehrschluss durchaus bemängelt, dass die inflationäre Verwendung des Begriffes Nachhaltigkeit dessen Sinnentleerung vorantreibe.

Für das Negativimage des „Davids“ Wirtschaft wird jedoch nicht in erster Linie den NGOs die Schuld gegeben, sondern dem Journalismus, der seinerseits mit Geldproblemen zu kämpfen habe. In den Redaktionen, so der Vorwurf, arbeiten immer weniger Fachjournalisten, die mit „null Verständnis und Hintergrundwissen“ über Produkte und Branchen schreiben, „dafür aber mit ausgeprägten Vorurteilen“. Hinzu komme, dass Journalisten vermehrt Konflikte in ihre Reportagen und Berichte einbauen, um sich auf diese Weise journalistisch auszuweisen. Das Bild von den kleinen und armen NGOs, die den Kampf mit der übermächtigen Wirtschaft aufnehmen, sei eben die spannendere Erzählung.

Auf Seiten des „Goliaths“ NGO weist man den zugeschriebenen Einfluss mit einem finanziellen Argument zurück. Man verfüge nicht annähernd über die gleichen finanziellen Möglichkeiten für Lobbying und Kampagnen wie große Unternehmen oder Verbände. Gleichwohl ist man sich bei den NGOs bewusst, dass allein die Bezeichnung „Nichtregierungsorganisation“ mit einem Vertrauensvorschuss be-

lohnt wird. Ursache ist nach Ansicht von NGO-Vertretern die Distanz zum Regierungshandeln und die Entlastung von der Kompromissbildung, zu der beispielsweise Parteien in Koalitionen gezwungen sind. Die Freiheit von Sachzwängen und die Abwesenheit größerer interner Interessenkonflikte ist maßgeblich für die Authentizität der NGOs verantwortlich. Mehr noch, sie erscheinen als objektiver Gegenpart zur politischen Entscheidungsfindung und nicht mit ihr verschmolzen. Summa summarum wünscht man sich auf Seiten der NGOs mehr Transparenz des Wirtschaftslobbyismus, auf Seiten der Wirtschaft hingegen mehr Gleichbehandlung in der Öffentlichkeit.

### **2.3. Kollegenschelte: Kollegen über Kollegen**

Aber nicht nur Wirtschaft und NGOs begegnen sich mit Misstrauen. Lobbyisten blicken grundsätzlich misstrauisch auch auf ihre eigenen Kollegen. So fordern vor allem Unternehmen und Verbände die NGOs auf, ihre Finanzquellen offenzulegen, damit nachvollziehbar sei, von welchen Unternehmen sie bezahlt werden. Denn schließlich können sich diese Organisationen nicht aus Mitgliedsbeiträgen finanzieren, vielmehr müssten sie auf genügend Spenden hoffen. Die Hauptursachen für das Misstrauen der Akteure und Institutionen untereinander ist die Nichttransparenz. Verbandsvertreter klagen über Unternehmen, die einerseits transparent durch ihre Mitgliedschaft im Verband vertreten sind, aber andererseits ihre eigenen Interessen gesondert über intransparente Wege, beispielsweise durch Kanzleien

oder Agenturen, vertreten, wodurch der demokratische Willensbildungsprozess innerhalb des Verbandes umgangen wird. Diese Unternehmen begründen das mit Konkurrenzdruck, schließlich agieren die anderen Unternehmen genauso. Diese Entwicklung führt zu Misstrauen zwischen Verbänden und Agenturen. Die Agenturen bemängeln die Intransparenz beim Lobbyismus durch Anwaltskanzleien, die ihre Auftraggeber nicht nennen müssen, da sie sich auf Mandantenschutz und Schweigepflicht berufen.

Sosehr man das Hinterzimmer-Image der Branche bedauert, so auffällig ist andererseits, dass Lobbyisten immer wieder Negativbeispiele von Kollegen zum Besten geben, die genau dieses Bild bestätigen und festigen. Von Abgeordneten ist zu hören, bei denen man State-ments einkaufen kann, von Lobbyisten, denen die beamtenrechtlichen Regelungen egal sind und die für mehrere hundert Euro Essen und Wein auftischen. Anschließend wird die Quit-tung vernichtet, um den Ministerialbeamten nicht in Schwierigkeiten zu bringen. Allerdings: „It takes two to lobby.“ Betont wird zwar immer wieder, dies seien Einzelfälle. Aber die Anzahl der Einzelfälle ist ein echter Fall für die Dunkelzifferforschung.

#### **2.4. Austausch oder Infiltration**

Fast schon ein Mantra ist der Leitsatz: Der Aus-tausch mit der Wirtschaft muss verbessert wer-den. Doch scheint diese politische Forderung eher rituell und allgemein erhoben zu werden und vor allem für die systemische Ebene zu gel-ten, also für das Verhältnis der Systeme Politik

und Ökonomie. Auf der Ebene der Akteure ist die Frequenz des Seitenwechsels von der Poli-tik in die Wirtschaft und umgekehrt gemeint. Aber so plausibel sich die allgemeinen Begrün-dungen für mehr Durchlässigkeit und mehr Of-fenheit der Systeme anhören, so gering scheint der Begründungsaufwand für den personalen Austausch zu sein, was nicht nur auf einen ge-ringen Bedarf in der Realität schließen lässt, sondern auch mit Vorbehalten zu erklären ist. Denn während in der Öffentlichkeit die Seiten-wechsler als besonders raffinierte und geldgie-rige Subjekte gelten, erscheinen sie aus lobby-istischer Perspektive eher als Loser. Denn wä-ren sie erfolgreich, wären sie noch in Amt oder Mandat und müssten nicht als Berater in einer Agentur anheuern.

„Die Versuche, sich einfach beruflich zu ret-ten und dann noch zu meinen, sie hätten Exper-tise und müssten irgendwo in der Wirtschaft untergebracht werden, die sie vorher als Mitar-beiter in der Verwaltung oder als Abgeordneter gebraucht haben, da sind wir hier alle sehr skeptisch und zurückhaltend.“

Umgekehrt gehört die Forderung nach ei-nem höheren Anteil von Spitzenmanagern im Parlament zum Repertoire, unterlegt mit der Begründung, es brauche mehr Topkräfte aus dem „praktischen Berufsleben“ im Parlament. Dabei wird das „praktische Berufsleben“ aller-dings nicht nur auf ökonomische Eliten redu-ziert, sondern im Kern auch gefordert, dass der Bundestag noch mehr zum Elitenparlament werden solle. Die Bezahlung von Abgeordne-ten spielt nach landläufiger Meinung eine we-sentliche Rolle in der Austauschproblematik.

Verbandsvertreter können sich in der Regel mit einer besseren Bezahlung der Abgeordneten anfreunden, Unternehmenslobbyisten – bis auf wenige Ausnahmen – nicht. Der Bewertungsmaßstab für eine „bessere Bezahlung“ variiert. Niedriglöhner in der freien Wirtschaft verdienen demnach völlig zu recht so wenig, da sie nicht mehr erwirtschaften. Logischer Schluss: Gerecht ist also, dass jeder das verdient, was er selbst erwirtschaftet. Was verdienen dann Politiker, die nichts erwirtschaften? Politiker verdienen aber zu wenig, weil man in der Wirtschaft viel mehr verdienen kann. Gerecht wäre dann: Politiker sollen so viel verdienen, wie in der Wirtschaft auch – allerdings ohne es zu erwirtschaften. Schlüssig ist diese Argumentation nicht, aber sie wird vorgetragen.

Die Austauschproblematik berührt auch die Nebentätigkeiten von Abgeordneten. Denn die Nebentätigkeiten erlauben einer Person eine doppelte Systemzugehörigkeit. Als Politiker sind sie Teil des politischen, als Wirtschaftsakteur Teil des ökonomischen Systems. Pro forma wird dadurch die Austauschproblematik fundamental gelöst. Insbesondere Unternehmenslobbyisten würden eine Ausweitung der Nebentätigkeiten begrüßen. Für mehr Leihbeamte wird in Lobbyistenkreisen zwar plädiert, aber Antworten auf die Frage, welchen Nutzen die Demokratie von dieser Art Austausch habe, blieben praktisch aus. Und obwohl in der offenen, freimütigen Kommunikation von Hintergrundgesprächen damit zu rechnen gewesen wäre, wurden – im Gegensatz zu anderen Vorgängen – nur ganz wenige Fallbeispiele für erfolgreiche lobbyistische Intervention von Leih-

beamten ruchbar, etwa bei der Projektierung der Zulassung von Hedgefonds im Finanzministerium. Unbeantwortet blieb auch die Frage, was daran demokratisch und marktkonform sei, wenn finanzstarke Unternehmen sich den Austausch mit den obersten Behörden des Staates leisten und sich dadurch einen exklusiven Zugang verschaffen können, Mittelständler jedoch nicht, obwohl diese Behörden von allen Steuerzahlern getragen werden.

## 2.5. Der Lobbyist als Politikberater

Zu den gängigen – vor allem von Lobbyisten selbst gewählten – Synonymen für Lobbyismus zählt Politikberatung. Dass man Politikberatung mache, ist so eine Art *Common Sense* der Branche. Und der Berufsverband der Lobbyisten heißt „Deutsche Gesellschaft für Politikberatung“. Ursprünglich bezeichnet der Begriff „Politikberatung“ vor allem den Wissenstransfer aus der Wissenschaft in die Politik. In den vergangenen Jahren wurde der Begriff für lobbyistische Zwecke okkupiert, ähnlich wie die Formel „Politische Kommunikation“. Letztere zielt tatsächlich eben nicht auf die Kommunikation zwischen Politik und Bürgern, sondern auf die Kommunikationsvermittlung zwischen Politik und Wirtschaftsinteressenvertretern gegen Geld. Durch die synonyme Verwendung der Begriffe Lobbyismus und Politikberatung soll das Tätigkeitsfeld Lobbyismus nicht nur aufgewertet, sondern auch die Interessenbindung lobbyistischer Interventionen kaschiert werden. Wissenschaftliche Politikberatung zeigt Handlungsalternativen aus verschiedenen Perspektiven auf und ist gehalten, keine irgend gearte-



te Standpunktlogik, keine Datensätze und Argumentationen dominieren zu lassen. Damit unterscheidet sie sich fundamental von der „politikberatenden“ Seite des Lobbyismus. Die zeigt nur auf, was alles Schlimmes passieren könnte, wenn dieses oder jenes Gesetz in Kraft tritt oder nicht – allerdings interessengeleitet, von einem bestimmten Standpunkt aus. Dabei werden bewusst eigene Gutachten, eigene Stellungnahmen, eigene Studien als „Expertise“ ausgegeben, in Anlehnung an wissenschaftliche Gutachten. Die Expertise eines Gremiums wie des Ethikrats oder einer Forschungseinrichtung wie des Wissenschaftszentrums Berlin wird damit mit Papieren von Unternehmen gleichgesetzt, die Drohungen (Abwanderungen von Unternehmen ins Ausland, Arbeitsplatzabbau etc.) auflisten, wenn die Politik bestimmte Entscheidungen trifft. Häufig stellt sich heraus, dass angeblich neutrale Wissenschaftler und Gutachter auf dem Gehaltszettel von Unternehmen stehen. Die als „Studie“ oder „Expertise“ bezeichneten Dokumente sind oft einseitig, unterschlagen Zahlen, Daten und Fakten und führen nicht selten zu einer regelrechten Expertiseschlacht. Die gegnerischen Lobbyisten bekriegen sich mit immer neuen Gutachten, die ab einem gewissen Punkt nur noch damit befasst sind zu versuchen, die Gegenseite als einseitig zu entzaubern. Eine besondere Rolle kommt den „Prognosen“ – zur Zahl der Reaktorunglücke in 10.000 Jahren beispielsweise – zu, die zunehmend die „Gutachten“ ablösen. Abgesehen von der Bezeichnung unterscheiden sich die Dokumente inhaltlich so gut wie nicht. Der Kniff ist jedoch, dass

sich eine Prognose als falsch erweisen kann, ohne dass die Verfasser und Auftraggeber als Lügner oder uninformierte Gutachter dastehen, sondern nur als Irrrende.

## **2.6. Auf dem Weg zur Blase**

Der Lobbyismus in der Hauptstadt Berlin hat sich in den vergangenen Jahren und insbesondere im Vergleich zur Zeit vor dem Regierungsumzug in vielerlei Hinsicht verändert. Manche sehen in der Gründung der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft im Dezember 1999 den Beginn des Einzugs angelsächsischer Lobbymethoden, deren primäres Ziel es ist, das gesellschaftliche Klima zu verändern. Die Anzahl der Lobbyisten und Interessengruppen hat seit dem Regierungsumzug massiv zugenommen. Eine Ursache sind zunächst logistische Gründe. Die Bundeshauptstadt Bonn war dank ihrer geografischen Lage relativ gut und schnell aus allen Himmelsrichtungen der alten Bundesrepublik zu erreichen. Viele Verbände und Konzerne mit Sitz im Rhein- und Ruhrgebiet hatten kurze Anfahrtswege. Üppiger Hauptstadtpräsenzen bedurfte es nicht. In Berlin hat – wer auf sich hält – mittlerweile allein schon aus Prestige Gründen einen Sitz auf oder in der Nähe der Prachtmeile Unter den Linden. Im Hauptstadtschmäh heißt sie mittlerweile „Unter den Lobbyisten“. Wichtige Adressen sind auch der Gendarmenmarkt und die Reinhardtstraße. In Bonn war die politische Szene noch relativ überschaubar und deshalb auch transparenter. Denn die Kontaktpflege konzentrierte sich auf eine Handvoll Kneipen und Restaurants. In Berlin verteilt sich das politische Geschehen über mehrere Bezirke hinweg, was allein es

schon intransparenter macht. Diese Intransparenz wird in lobbyistische Kommunikationsstrategien bewusst einbezogen und ist Teil des Blendwerks gegenüber ahnungslosen Kunden. Die Materialisierung politischer Unübersichtlichkeit durch räumliche Unüberschaubarkeit hebt den Preis derjenigen, die letztlich doch noch alles durchschauen und überblicken.

Immer mehr Netzwerke und Thinktanks gründen sich, die interessengebunden agieren, ohne ihre Finanzierung transparent zu machen. Der Firmenlobbyismus nimmt rasant zu, Lobbyagenturen wachsen wie Pilze aus dem Boden, immer mehr Rechtsanwaltskanzleien arbeiten als Lobbyisten. Nichtregierungsorganisationen eröffnen eigene Hauptstadtbüros und professionalisieren ihr Lobbying. Auch die Anzahl der Verbände wächst noch immer, wenngleich nicht so stark wie die der anderen Organisationen. Die Lobbyszene erklärt die Entwicklung mit dem Trend zur Individualisierung und der abnehmenden Bereitschaft, sich dauerhaft in Verbänden zu organisieren und ausschließlich von ihnen vertreten zu lassen – ein Trend der viele Mitgliedsorganisationen erfasst. Schließlich interessiert sich jedes Unternehmen für sich selbst immer noch mehr als für die Bedürfnisse der Konkurrenz, hat es mehr die eigenen als die Interessen seiner Branche im Auge. Deshalb wenden sich immer mehr Unternehmen mit Partikularinteressen an Lobbyagenturen, obwohl sie gleichzeitig im Branchenverband vertreten sind. Die Beauftragung von Lobbyagenturen erlaubt es, den demokratischen Willensbildungsprozess innerhalb eines Verbandes zu umgehen, ohne seine Forderungen

transparent zu machen. Verbandsvertreter fürchten deshalb eine schleichende Zersplitterung der Verbandslandschaft.

Lobbyismus wird komplizierter. In den USA sind die weitgehend unabhängigen Kongressabgeordneten die erste Adresse für Lobbyisten. In der Bundesrepublik ist noch nicht viel gewonnen, wenn der ein oder andere MdB auf die Seite eines lobbyistischen Interesses gezogen werden konnte. Lobbyisten müssen hierzulande vergleichsweise mehr Ebenen in ihre strategische und taktische Planung einbeziehen. Neben Abgeordneten sind vor allem Ministerien, das Kanzleramt, Fraktionen und auch die Parteien Ansatzpunkte für lobbyistische Interventionen. Die Ausdifferenzierung des europäischen und globalen Wirtschaftssystems und die Verlagerung von Gesetzgebungsprozessen nach Brüssel haben die Komplexität des lobbyistischen Interventionsfelds sprunghaft erhöht.

Lobbyismus wird teurer. Nicht nur die Hauptstadtbüros und die Hauptstadtrepräsentanten sind kostspielig. Viele Lobbyisten haben auch in Brüssel ein Büro oder zumindest eine Postadresse. Es erfordert zudem mehr finanzielle Ressourcen als noch vor etwa zehn Jahren, um permanent das Regierungs- und Verwaltungshandeln sowie Gesetzgebungsprozesse auf nationaler und europäischer Ebene zu verfolgen. Allein die Sichtung und Bearbeitung der wachsenden Menge schriftlicher Materialien erfordert mehr Personal und mehr Zeit als damals, als man Gespräche mit Politikern führen und sich auf ein gegebenes Wort verlassen konnte.

Ambivalente Folgen zeitigen die neuen technischen Möglichkeiten, die im Laufe der vergangenen Jahrzehnte enorm zugenommen haben. Auf den ersten Blick machen sie das operative Geschäft des Lobbyismus einfacher: schnelle Kontaktaufnahmen via E-Mail und Handy, soziale Netzwerke, schnelle Information durch das Internet, schnelle Informationsweitergabe, elektronische Textverarbeitung. All das erweitert das Spektrum der Aktivitäten ungeheuer. Aber allein die Möglichkeit, E-Mails zu schreiben und zu empfangen, produziert bereits eine neue Fülle von Material. Und die neuen technischen Möglichkeiten machen Lobbyismus auch schwieriger. Denn mit den eigenen Mitteln wachsen auch diejenigen der jeweiligen „Gegenlobby“ zur „Gegnerbeobachtung“, nimmt die Fähigkeit der investigativen Journalisten zu, mit immer neuen Enthüllungen aufzuwarten. Das wiederum macht Lobbying erneut teurer.

Das viel zitierte „dicke Adressbuch“ ist für den Lobbyisten zwar weiterhin wichtig, aber es reicht nicht mehr aus. Vielmehr kommt es nun auf eine breite Vernetzung an. Das begründet auch das Unternehmensinteresse an ehemaligen Politikern, die nicht wegen ihrer Erfahrungen angeworben werden, sondern aufgrund ihrer Kontaktnetzwerke. Es wird nicht primär die Person eingekauft, sondern das Kontaktnetzwerk, über das sie verfügt. Allerdings reicht auch das nicht aus, um erfolgreich im Haifischbecken des Lobbyismus zu bestehen. Man sollte imstande sein, Methoden zu kombinieren und Kommunikation zu pflegen. Die öffentliche Wahrnehmung des Lobbyings wird durch immer

neue Skandale und die Enthüllungen investigativer Journalisten massiv beeinflusst. Und schließlich ist auch die Gegenlobby immer wachsam, die eine Kontrollfunktion wahrnimmt. Die Gefahr wächst, dass illegitime Methoden entdeckt werden.

Dies zwingt Lobbyisten, ihre Kommunikationsstrategien neu zu justieren. Lobbyismus der plumpen Art gilt als *politically incorrect* und wird durch andere Maßnahmen ersetzt. Dieser neue Maßnahmetypus ist darauf bedacht, das eigene Anliegen nicht nur an die Politik, sondern auch an die zunehmend kritische Öffentlichkeit heranzutragen. Dazu gehören Compliance-Richtlinien-Initiativen ebenso wie die ständige Wiederholung, man verfolge grundsätzlich umweltbewusste Ziele. Wenn sich partout keine ökologische Verbindung zur eigenen Tätigkeit herstellen lässt, wird immerhin noch deren Nachhaltigkeit betont. Trotz des Eingeständnisses einiger Wirtschaftsvertreter, der primäre Zweck sei „Window-Dressing“, werden diese Modifikationen lobbyistischer Interventionen von allen Seiten als Zeichen von Professionalisierung gewürdigt. Denn sie zwingen die Lobbyisten, sich mit allen Dimensionen ihres Handelns auseinanderzusetzen und darüber zu verständigen, was man tun darf und was man lassen soll. Initiativen wie die Forderung der degepol nach einem Lobbyregister werden bis auf wenige Ausnahmen von allen Seiten wohlwollend goutiert.

Das „Wellness-Programm“ für Abgeordnete und Ministeriale, wie es Lobbyisten nennen, wurde mittlerweile heruntergefahren. Früher gab es reichlich Einladungen von Unterneh-

men: Ein paar Tage auf einer Insel verbringen und sich mal ordentlich vom politischen Alltag erholen. Zur Legitimation dieser Reisegechenke wurde ein ebenso kurzes wie belangloses Pseudo-Informationsprogramm angeboten. Mittlerweile verzichten Lobbyisten auf noble Essvergnügen, zu denen man früher Abgeordnete und Beamte nebst Gatten oder Gattin einlud. Der Grund hierfür ist die Anti-Korruptionsrichtlinie der Bundesregierung, die vom Bundesministerium des Innern herausgegeben wurde. Mehr als ein Abgeordnetenfrühstück ist danach kaum noch drin.

Ein Zauberwort im strategischen Lobbying lautet „Framing“. Im politischen Prozess sollen eigene und fremde Ideen möglichst früh semantisch und inhaltlich besetzt und eingerahmt werden. In der späteren operativen, der taktischen Intervention kann dann mit diesen für die eigenen Zwecke zurechtgebogenen Begriffen gearbeitet werden. So wurde aus dem Treibhauseffekt der Klimawandel und aus der Atomkraft eine Brückentechnologie. Ein erfolgreiches Instrument, um die „neuen“ Begriffe im Bewusstsein von Politikern und Öffentlichkeit zu verankern, ist, Veranstaltungen zu organisieren, die ebenjene Begriffe im Titel haben. Dabei ist nicht entscheidend, ob die Politiker an den Veranstaltungen teilnehmen. Allein schon die Beachtung von Titel und Thema, an dessen Ende die Entscheidung zur Teilnahme oder Nichtteilnahme steht, ist der lobbyistische Erfolg: Der Begriff prägt sich ein. Als vielversprechend für das Framing gilt besonders auch, wenn es gelingt, die Veranstaltung eines Fachministers zu einem Thema finanziell zu „unter-

stützen“. Wenn Kollegen den gewünschten Begriff mehr oder weniger zufällig benutzen, will man in dieser vermeintlichen Fachsprache mitreden und verwendet ihn deshalb. So diffundiert der Begriff in den öffentlichen Diskurs. Der Slogan „Sozial ist, was Arbeit schafft“ der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft gehört zu den erfolgreichsten interessengeleiteten Sprachprodukten. 1999 wurde die INSM gegründet. 2002 wurde der Slogan von der CSU im Wahlkampf verwandt.

Im Zuge dieser Diversifizierung der lobbyistischen Aktivitäten haben sich zwei Strategien herauskristallisiert: das Multi-Channel bzw. Multi-Voice-Lobbying sowie das Schmieden strategischer Allianzen. Das Multi-Channel-Lobbying als Über-Bande-Spiel wird mit flexiblen Instrumenten, wechselnden Partnern und je nach Anliegen direkt, über eine Agentur oder über den Branchenverband geführt. Lobbyagenturen bieten bereits Gesamtpakete an, die weit über das klassische Verbändelobbying hinausgehen. Man organisiert Veranstaltungen, sorgt für Publikationen, macht ausgiebige Öffentlichkeitsarbeit, zu der auch breit angelegte Anzeigenkampagnen gehören, und organisiert exklusive Treffs mit Politikern. In strategischen Allianzen schließen sich auf Bundes- oder europäischer Ebene die Repräsentanten von Interessen zu Zweckbündnissen zusammen, um gemeinsam auf den Gesetzgebungsprozess einzuwirken. Nach Abschluss des Prozesses lösen sie sich auf, und die ehemaligen Partner finden sich je nach Interessenlage in neuen Allianzen zusammen.

All diese Entwicklungen erlauben keinen „Breitband-Lobbyismus“ mehr, wie er zu Bonner Zeiten nicht unüblich war. Damals wurden noch die Abgeordneten der Regierungsparteien komplett zu Konzerten eingeladen. Lobbyisten fokussieren sich vielmehr auf die Akteure, die für das jeweils zu beackernde Politikfeld interessant erscheinen. Dazu zählen einerseits Ministeriale und Abgeordnete, mittlerweile aber in verstärktem Maße auch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Abgeordneten. Sie gelten als besonders anfällig für Charme-Offensiven durch Einladungen und andere Bekundungen der Aufmerksamkeit, fühlen sie sich doch einen Moment lang wichtig, während sie im beruflichen Alltag immer in der zweiten Reihe stehen. Unter den Lobbyisten zirkulieren neben den käuflichen Lobby-Knigges auch Strategiepapiere darüber, welche psychologischen Tricks bei Mitarbeitern von Entscheidungsträgern besonders funktionieren. Zu der „Targeting-Strategie“ gehört, dass sich geübte Lobbyisten Gesichter und die verfügbaren Informationen der Mitarbeiter einprägen, die sie im Internet unter Zuhilfenahme sogenannter sozialer Netzwerke finden können. Der ganze Aufwand dient dazu, bei politischen Veranstaltungen oder Empfängen die Zielperson zu identifizieren, sich in ihrer Nähe aufzuhalten, scheinbar zufällig über Smalltalk-Themen ins Gespräch zu kommen und während dieser Kontaktpflege „zufällig“ Gemeinsamkeiten zu entdecken, die die Distanz verringern. Eine Politikerin schildert einen solchen Fall aus eigener Erfahrung:

„Ich kann mich an einen Presseball erinnern, wo ein Mann an meinem Tisch saß. An den Namen kann ich mich schon nicht mehr erinnern. Aber es war so offenkundig, dass dieser Mann weiß der Himmel was getan hat, um an demselben Tisch zu sitzen wie ich. Und irgendwie ging der mir den ganzen Abend tierisch auf den Sender. Ich fand den irgendwie unsympathisch, und der wollte dann noch mit mir tanzen und alles solche Geschichten. Für mich hatte das was Schmutteliges.“

## 2.7. Chancengleichheit für Lobbyisten

Chancenungleichheit beim Lobbying beschäftigt alle Akteure und Organisationen. Die unterschiedlichen Blickwinkel führen zu unterschiedlichen Definitionen von Chancengleichheit und zu unterschiedlichen Konsequenzen, wenn es darum geht, wie die Ungleichheit der Chancen, an der Konkurrenz der Interessen teilzuhaben, zu beheben ist. Der Minimalkonsens lautet: Chancengleichheit bedeutet, dass jeder das Recht besitzt, Lobbyarbeit zu machen. Konsens herrscht weitgehend auch darüber, dass nicht einfach nur die Höhe der verfügbaren finanziellen Mittel eine Rolle spielt. Beispielhaft dafür stehen der Zusammenbruch des europäischen Automobilverbandes und – als Gegenbeispiel – der Verband der Cigarettenindustrie, der trotz des Ausscheidens von Philip Morris immer noch ein stattliches Finanzvolumen zur Verfügung haben soll. Ungleiche Chancen werden auf mehreren Ebenen gesichtet: in der öffentlichen Wahrnehmung der Lobbyisten und der unterschiedlichen Reputation ihrer Tätigkeit durch die „Schwarz-Weiß“-Einteilung in

guten und schlechten Lobbyismus sowie in der unterschiedlichen Transparenz, denen die eigene Tätigkeit unterliegt, im Organisationsgrad sowie in der Zahl und Heterogenität der zu aggregierenden Interessen, schließlich im Zugang zu den Ministerien.

Wirtschaftslobbyisten beklagen, dass in der öffentlichen Berichterstattung die Lobbyarbeit im Allgemeinen und die ihre im Besonderen asymmetrisch dargestellt wird. Obwohl auf den ersten Blick überraschend, gilt ausgerechnet die Energieerzeugung als Beispiel für diese Asymmetrie. Den großen Energiekonzernen wird bisweilen sogar lobbyistische Ohnmacht gegenüber der Lobby der erneuerbaren Energien attestiert. Der Vorwurf lautet im Kern: Die Erzeuger erneuerbarer Energien bekommen mehr Subventionen, als die konventionellen Energieerzeuger jemals bekommen haben. Als zweiter Hauptgrund für den Lobbyerfolg der „Erneuerbaren“ werden politische Akteure genannt, also Abgeordnete und Mitarbeiter, die gleichzeitig in Vereinen und Verbänden tätig sind, die sich für die Ziele dieser Industrien einsetzen. Kritisiert wird nicht deren Einsatz für die erneuerbaren Energien, sondern dass es sich im handwerklichen Sinne um Lobbyarbeit handelt, darüber aber nicht als Lobbyarbeit berichtet wird, sondern positiv als Engagement kämpfender Underdogs. Dass Nichtregierungsorganisationen oder Verbraucherschutzzentralen bei Journalisten ein vergleichsweise besseres Gehör finden, ist gleichfalls ein Monitum.

Verbände, die ihre Interessen zwecks Mitgliederwerbung und -pflege transparent dar-

stellen müssen, beschwerten sich über die intransparente, ja klandestine Arbeit von Agenturen oder Kanzleien für Einzelinteressen. Hin und wieder werden Zweifel geäußert, ob die Politik bei ihrer Entscheidungsfindung immer auseinanderhalten kann, was nun Brancheninteresse und was Unternehmensinteresse sei. Von kleinen Organisationen werden die unterschiedlichen Zugangsmöglichkeiten zu Politik und Administration im Allgemeinen und ihre begrenzten Zugangsmöglichkeiten im Besonderen beklagt. Sie finden im Vergleich zu Großverbänden wie dem BDI, dem BDA oder der DIHK weniger Gehör. Andere fühlen sich durch den exklusiven Zugang finanzstarker Unternehmen zu den Ministerien infolge des Personalaustauschs benachteiligt.

## 2.8. Transparenz

Die Forderung nach „mehr Transparenz“ wird nicht nur von Teilen der Öffentlichkeit erhoben. Auch Lobbyisten unterschiedlichster Couleur machen sie sich zu eigen. Sie ist Teil des allgemeinen Lobbyings gegenüber der Öffentlichkeit, des Lobbyings pro Lobbyismus. In diesem Kontext ist die Forderung mehr Mantra als mit konkreten Inhalten gefülltes Ziel. Sie signalisiert auf jeden Fall, etwas Gutes zu wollen. Einige Lobbyisten sind für „mehr Transparenz“, weil sie sich durchaus bewusst sind, dass öffentliche Angelegenheiten weniger anrühlich sind als nichtöffentliche. Doch steht die Transparenzforderung noch in einem anderen Kontext. Sie ist Teil der lobbyistischen Konkurrenz zwischen Lobby und Gegenlobby. Lobbyisten wollen so viel wie möglich über andere Lobby-

isten wissen und selbst so wenig wie möglich preisgeben. Testfall für das jeweilige Verständnis von Transparenz ist die Haltung zu einem umfassenden Lobby- oder Transparenzregister für den Bundestag und die Ministerien – eine Forderung, die öffentlich zirkuliert. Auffällig ist: Für jede der gängigen Detailforderungen zum Lobbyregister findet sich auch ein Lobbyist. Kein Lobbyist – nicht einmal unter denen, die Lobbying für ein Register machen – findet sich für ein durchkonzipiertes und zu Ende gedachtes Register. Fasst man zusammen, welche Details eines Lobbyregisters insgesamt – wenngleich jeweils vereinzelt oder auch nur einmal – genannt werden, kommt eine recht weit gehende Liste zustande.

Aus dem Register sollte hervorgehen, welche Lobbyisten in wessen Auftrag unterwegs sind, wer die Arbeit finanziert und mit welchem Budget sie ausgestattet sind. Dies soll generell für alle Organisationen gelten, die gegenüber der Politik Interessen vertreten, egal ob eigene oder im Auftrag Dritter: für Verbände, Unternehmen, Gewerkschaften, Nichtregierungsorganisationen, zivilgesellschaftliche Akteure, Thinktanks, PA/PR-Agenturen, Einzelberater und Kanzleien. Es sollte erfasst werden, ob jemand ständig oder nur auf bestimmte Zeit Interessen vertritt. Sämtliche externe Mitarbeiter in den Ministerien sollten offengelegt werden, ebenso die beruflichen Hintergründe von Sachverständigen, damit klar zu erkennen ist, wie abhängig oder unabhängig ein Sachverständiger ist. Transparent gemacht werden sollte, von wem die Personen bezahlt werden und ob sie ein Rückkehrrecht in ihr Unternehmen haben.

Die Veröffentlichung aller vom Staat mit der Privatwirtschaft geschlossenen Verträge wird ebenfalls als Ziel eines Transparenzregisters genannt. Abgeordnete sollen alle Treffen mit Lobbyisten dokumentieren, damit der Bürger nachvollziehen und gegebenenfalls bei der nächsten Stimmabgabe berücksichtigen kann, ob bei der Entscheidung seines Abgeordneten womöglich noch andere Kräfte als die politische Überzeugung gewirkt haben. Jede Stellungnahme von Lobbyisten zu einem Gesetz sollte veröffentlicht werden.

Die Gegenprobe, welche Regelungen unerwünscht sind, offenbart dagegen erhebliche Widerstände. Die allgemeine Problematik der Regulierungen im Lobbyregister wird mit „Vertraulichkeit“ umrissen. Vertraulichkeit ist ein hohes und wichtiges Gut in der Demokratie – und ein Mittel im operativen Geschäft. Die Grenze zwischen dem, was transparent gemacht werden soll und was nicht, ist deshalb nicht einfach zu ziehen. Politik muss aus Lobbyistensicht Vertraulichkeit in Anspruch nehmen können. Wichtige Informationen sind anders oft nicht zu erhalten oder weiterzugeben. Öffentlich gemachte persönliche Kontakte könnten – so die Befürchtung – fehlgedeutet werden und dadurch Schaden entstehen. Womöglich wird jemand dem Verdacht der Manipulation ausgesetzt und dies als Erklärung für eine politische Entscheidung gedeutet, obwohl es der Realität nicht entspricht. Es gilt – so wird argumentiert –, die Persönlichkeitsrechte zu schützen, da sonst leichtfertig durch unüberlegte Veröffentlichungen mit der Biografie und der beruflichen oder politischen Existenz von Men-



schen hantiert werde. Unisono plädiert man deshalb für den Erhalt von „geschlossenen Räumen“. Schließlich käme es nicht darauf an, für jeden zu jeder Zeit nachvollziehbar zu machen, wie es letztlich zu einer Entscheidung gekommen ist. Denn der Bürger mandatiert Abgeordnete, denen er zutraut, vernünftige Entscheidungen zu treffen.

Transparenz kann nicht – so die überwiegende Meinung – bedeuten, über jedes persönliche Gespräch eine Gesprächsnotiz anzufertigen oder eine Berichtspflicht für jedes Telefonat einzuführen, das mit dem jeweiligen Anschluss zu veröffentlichen wäre. Ein zufälliges Gespräch mit einem Meinungsbildner auf dem Bahnhof oder am Flughafen wäre dann sofort einem Verdacht ausgesetzt. Ein gläserner Abgeordneter, der von morgens bis abends durchleuchtet wird, sei nicht wünschenswert. Ebenfalls schwer lösbar erscheinen Fälle, bei denen problematische Konstellationen innerhalb der Familie auftreten. Das Beispiel: Die Ehefrau sitzt im Bundestag, ihr Mann hat eine leitende Funktion in einem Wirtschaftsunternehmen oder ist gar Aufsichtsrat in einem Unternehmen im Wahlkreis.

Theodor Eschenburg wird gerne damit zitiert, dass sich eine lupenreine, transparente Demokratie selbst umbringe. Das Zitat zirkuliert als Legitimationsstütze in der Branche.<sup>1</sup> Schließlich sei eine völlig transparente Demokratie nicht praktikabel, da ständig auch Skan-

dale thematisiert werden, die eigentlich gar keine sind. Die Veröffentlichung der Höhe der für Lobbying eingesetzten Mittel wird ebenfalls von einem großen Teil der Akteure abgelehnt. Die Höhe dieser Mittel sage nichts über den tatsächlichen Einfluss aus. Und der Wettbewerb unter den beteiligten Dienstleistern wäre gefährdet, wenn Kalkulationen offengelegt werden müssten.

Skeptiker gegenüber „mehr Transparenz“ bemängeln, dass von Befürwortern und Journalisten Transparenz und Demokratie synonym verwendet werden. Sie zweifeln aber an, ob in einer pluralistischen Demokratie „objektive“ Transparenz, die Entscheidungsgründe nachvollziehbar macht, überhaupt hergestellt werden kann. Mit zu vielen Informationen würde man ein undurchsichtiges Dickicht schaffen, das nicht mehr zu durchblicken ist, was dem Ziel der Transparenz nachgerade entgegensteht. Verwiesen wird auch darauf, dass Transparenz lediglich ein Wert neben anderen Werten in der Demokratie ist. Als Beispiel für ein effizientes, aber intransparentes Verfahren gilt die Gesundheitsreform 1992. Seinerzeit einigten sich Gesundheitsminister Horst Seehofer (CSU) und die SPD-Vertreter an einem stillen Ort – ohne Beteiligung von Öffentlichkeit und Verbänden – auf den „Lahnsteiner Kompromiss“, der mehr Wettbewerb im Gesundheitssystem einführte. Gegenbeispiel für die Folgen eines zu hohen Transparenzanspruches ist die

<sup>1</sup> Das Zitat stammt aus einem Interview mit der „Zeit“, erschienen am 21.10.1994. Allerdings ging es dabei nicht um Lobbyismus, sondern um das Verhältniswahlrecht. Eschenburg: „Das Verhältniswahlrecht ist das weitaus gerechteste Wahlrecht, das es gibt. Aber es ist funktionsstörend bis zum Exzeß. Das ist ein typisches Beispiel für meine These. Die Demokratie muß funktionsfähig sein. Die lupenreine Demokratie bringt sich um.“

Verlagerung von politischen Entscheidungen in den Anfangsjahren der Grünen aus dem Bundestag heraus und in Kneipen hinein. Die Forderung nach Transparenz solle immer in Rechnung stellen, welche Wirkung sie habe.

Verbände lehnen es ab, die Forderung nach mehr Transparenz im Kontext der Lobbyismusdebatte auch auf den internen Meinungs- und Willensbildungsprozess auszudehnen. Argumentiert wird, dass jede öffentlich bekannt gewordene Fehlleistung oder Kontroverse die Position der Organisation schwächen würde. Von Seiten der Agenturen wird darauf aufmerksam gemacht, dass es für sie vor allem auch deshalb schwer sei, „lobbyistische Aktivitäten“ transparent zu machen, da gar nicht klar sei, wo Lobbyismus per Definition beginnt. Um die Definitionsprobleme zu verdeutlichen, wird die Gegenfrage gestellt, ob der Auftrag an eine Agentur, die unterschiedlichen Positionen zur Mehrwertsteuererhöhung im Bundestag zu recherchieren, Lobbyismus sei oder nicht. Kritisiert wurden mehrfach die BerlinStadtführungen von LobbyControl, die Interessierten die Objekte präsentieren, in denen Lobbyisten arbeiten. Der Vorwurf lautet hier: Sie zeigen den erstaunten und naiven Zuhörern schöne Häuser mit dem indirekten oder gar direkten Vorwurf, dass man daran sehen könne, welchen Einfluss die Wirtschaft auf die Politik nehme.

## 2.9. Illegitimer Lobbyismus?

Unter illegitimem Lobbyismus verstehen Lobbyisten Praktiken, die nicht sein sollen, weil sie gegen die guten Sitten verstoßen. Gemeint sind: Wenn ein Zusammenhang zwischen Geld und Entscheidungen besteht, wenn Lobbyisten Gesetzesvorlagen schreiben, wenn über verdeckte PR manipuliert wird, wenn Lobbyisten unter falscher Flagge segeln, mit gefälschten Zahlen arbeiten, Bestechung, Korruption, Gesetzeskauf durch Parteispenden, persönliche Bereicherung und geldwerte Vorteilsannahme. Es gibt illegitimen Lobbyismus, weil die Öffentlichkeit ihn so bewertet, der aber nicht geregelt ist. Und es gibt illegalen Lobbyismus, der gegen geltende Gesetze, Verordnungen und Verhaltensrichtlinien verstößt, aber nicht bestraft wird. Ansonsten greift das allgemeine Strafrecht, wenn gegen bestehende Gesetze verstoßen wird. Doch erscheint es ergänzungsbedürftig.

Als Maßstab dafür, was als illegitim gilt, wird in der Regel akzeptiert, was die Öffentlichkeit für unanständig hält. Wann immer Fälle von „verdeckter PR“ aufgedeckt werden, ist von „skandalösen Vorgängen“ die Rede. Verdeckte PR gilt zwar als unseriös und unanständig, ist aber keineswegs illegal; sie erfüllt keinen Straftatbestand. Es ist unanständig, erfüllt aber keinen Straftatbestand, wenn ein Bundesminister eine Vorlage von Lobbyisten eins zu eins in den Gesetzgebungsprozess einbringt. Die Abfolge von der Hotelketten-Spende zur Mehrwertsteuersenkung für Übernachtungen gilt als *der* Skandal der jüngeren Lobbypraxis. Doch wurde nach den derzeit gültigen Verfah-

ren vorgegangen. Auf der einen, der Absenderseite, stehen die Lobbyisten mit ihrem grundsätzlich legitimen Interesse, ihr Anliegen zu Gehör zu bringen. Auf der anderen, der Adressatenseite, stehen die Politiker, die diese Interessen – orientiert am Gemeinwohl – sichten, sortieren, einordnen und bewerten. Dabei gilt: Alles, was nicht verboten ist, ist erlaubt. Offenbar entstehen aber Probleme mit dem Lobbyismus, weil Regelungen fehlen, in der Öffentlichkeit aber zunehmend normative Ansprüche an lobbyistische Interventionen erhoben werden und sich das öffentliche Bewusstsein auf Normsetzung zubewegt. Weil explizite Regeln fehlen, können legale Vorgänge für problematisch und skandalös erklärt werden, können sie delegitimiert oder überhaupt für eigentlich illegal gehalten werden. Das ist ein wesentlicher Grund dafür, weshalb „Lobbyismus“ negativ besetzt ist und das Ansehen von Politik und Demokratie weiter sinkt.

## 2.10. Ein Evaluierungsproblem:

### Einfluss und Erfolg im Lobbyismus

Lobbyismus wird mit den Attributen „einflussreich“ und „erfolgreich“ assoziiert. So nimmt er sich *summa summarum* selbst wahr, jenseits aller professionellen Dementis, Understatements, taktischer Bescheidenheit und Übertreibung der Erfolge anderer. Er legitimiert sich durch Erfolge, er muss sich durch Erfolge legitimieren, er muss sich durch das legitimieren, was ihm von den Kritikern vorgehaltenen wird: Einfluss. Sonst wäre er überflüssig. Breite Teile der Öffentlichkeit neigen dazu, einfache Kausalitäten zu unterstellen und für Erklärun-

gen zu halten. Spenden verursachen ungeliebte Gesetze, Geld hat Macht, Netzwerke steuern politische Entscheidungen, persönliche Beziehungen beeinflussen den legislativen Output.

Lobbyisten sehen dies jenseits aller Koketterie durchaus realistisch. Denn nähert man sich der Praxis, wird es schwierig, operationalisierbare Kriterien zu finden, anhand deren sich (konkreter) Einfluss und (messbarer) Erfolg nachzeichnen lassen. Insbesondere hier ist der Lobbyismus, der auf die politische Entscheidungsebene und den Gesetzgebungsprozess zielt, von dem Lobbyismus zu unterscheiden, der die öffentliche Meinung beeinflussen will, also in der medialen Arena operiert. Im Einzelfall sind die Entscheidungswege nachzuzeichnen, um zu belegen, wie und warum die Politik letztlich zu ihrer Entscheidung kommt. Grundsätzlich stellt sich die Frage: Wurde ein Gesetz wegen oder trotz lobbyistischer Intervention beschlossen? Dass der Beweis von Erfolg und Einfluss so oft im Nebulösen bleibt, hat eine Ursache: Intransparenz. Die vage und unscharfe Ergebniszuschreibung ist die Folge und die Kehrseite seiner intransparenten Produktion. Wer nicht offenlegt, wie er operiert, kann hinterher leicht behaupten, er habe das Ergebnis produziert, aber auch, er sei überhaupt nicht verantwortlich. Wem verborgen bleibt, wie andere interveniert haben, kann den eigenen Anteil nicht so recht erfassen. Den Lobbyisten ist das Dilemma präsent. Dass im Nachhinein für ein Gesetz das „Cui bono?“ festgestellt werden kann, ist kein Beleg für ihr Wirken. Deshalb setzen Lobbyisten oft zunächst innerhalb ihrer eigenen Organisation an, um

die Bedeutung ihrer Rolle und der Erfolgskriterien zu klären. In Unternehmen gibt es einen wöchentlichen Jour fixe, an dem die wichtigsten Ziele, Veranstaltungen, Termine und Gespräche erörtert werden. Lobbyisten unterliegen der Berichtspflicht gegenüber ihrem Auftraggeber und dokumentieren, wann, worüber und mit wem sie gesprochen haben. Transparenz ist also möglich. Sie herzustellen ist kein technisches oder bürokratisches Problem. Was intern an Transparenz möglich ist, ist es auch – grundsätzlich und theoretisch – gegenüber der Öffentlichkeit. Die Frage ist vielmehr: Wer hat den Willen, was wem gegenüber transparent zu machen? Agenturen messen ihren Einfluss am Erfolg ihrer Auftraggeber, aber vor allem daran, ob sie weitere Aufträge bekommen.

Wird ein Gesetz verhindert oder gegenüber der ursprünglichen Vorlage wesentlich entschärft, mögen Lobbyisten das als Erfolg verbuchen. Aber sie können oft selbst nicht genau wissen, ob sie tatsächlich dafür verantwortlich waren. Gleiches gilt, wenn es einem Unternehmen oder einer Branche gelingt, bestimmte Fördermaßnahmen zu akquirieren oder Investitionsprogramme zu erhalten. Geschäftlicher Erfolg ist das wichtigste Kriterium für Auftraggeber – und insofern auch für erfolgreichen Lobbyismus. Doch bleiben die Prozesse, die zum Geschäftserfolg führen, oft auch für die im Feld operierenden Lobbyisten eine Blackbox. Die wichtigsten Erfolgskriterien für Lobbyisten

selbst hängen deshalb wesentlich tiefer. Sie rücken die formale Resonanz der Politik auf ihre Tätigkeit stärker in den Vordergrund als die sachliche: Habe ich Gehör gefunden? Darf ich wiederkommen? Gibt man mir das Gefühl, ein gern gesehener Gesprächsgast zu sein? Das Erfolgskriterium ist Aufmerksamkeit, nicht unbedingt Wirksamkeit.

Lobbyisten, die die Veränderung der öffentlichen Meinung anvisieren, messen ihren Einfluss und ihren Erfolg mittels Medienresonanzanalysen. Die Medienresonanz zählt die Artikel, die die Botschaft verarbeiten, und die Reichweite der Botschaft. Wenn es beispielsweise der INSM gelingt, Dialoge in einer ARD-Vorabendserie zu kaufen, dann ist das zunächst ein Erfolg. Zum Zeitpunkt der Enthüllung allerdings war es keiner mehr. Qualitativ wird untersucht, wie mit den Botschaften umgegangen wird. Wird die Botschaft kritisch hinterfragt? Hat sich die Botschaft argumentativ verselbstständigt? Dieser Vorfeld-Lobbyismus über Sprache hat Konsequenzen für den lobbyistischen Erfolg auf Entscheidungsebene. So ist beispielsweise der Begriff „Nachhaltigkeit“ ein Schlüsselbegriff, ohne dessen demonstrative Verwendung es kaum mehr gelingt, auf irgendeine Gesetzgebung einzuwirken. Unter Nachhaltigkeit versteht zwar jeder etwas anderes, aber der Begriff ist positiv besetzt, er meint etwas Gutes. Schließlich will sich niemand des Vorwurfs erwehren müssen, man habe etwas gegen Nachhaltigkeit.