

Lobbyismus und Demokratie

Dr. Rudolf Speth

Die Möglichkeit sich zusammenzuschließen und die gemeinsamen Interessen zu vertreten ist in allen Demokratien ein hohes Gut. Schließlich bemisst sich daran auch der Grad gesellschaftlicher Freiheit. Westliche politische Systeme sind darauf ausgerichtet, dass ein Maximum von Interessen aus der Gesellschaft artikuliert und in politischen Entscheidungen berücksichtigt werden. Das System der Interessenvermittlung hat in allen westlichen Gesellschaften eine historische Tiefendimension und spiegelt gleichzeitig auch gesellschaftliche Machtverhältnisse wider. Die Interessenrepräsentation war immer geprägt durch das spannungsreiche Verhältnis zu den demokratischen Prinzipien der Gleichheit, der Öffentlichkeit und der Transparenz. Zudem ist es charakterisiert durch das Ungleichgewicht zwischen starken und schwachen Interessen. Ökonomischen Interessen erwiesen sich in der Regel als mächtiger und durchsetzungstärker als beispielsweise schwer zu organisierende Interessen von Arbeitslosen, Kindern, künftigen Generationen Umwelt etc. In den letzten Jahren ist der Begriff des Lobbyismus in der öffentlichen Auseinandersetzung heimisch geworden, weil sich in der Art und Weise der Interessenvertretung Veränderungen ergeben haben. Der aus dem angelsächsischen Sprachraum stammende Begriff des Lobbying kennzeichnet zum einen allgemein die Vertretung von Interessen und der damit verbundenen Techniken. So wird von einem Lobbying von Verbänden, Unternehmen, NGOs, Vereinen und politischen Einheiten wie Kommunen, Landkreisen und Bundesländern gesprochen. Zum anderen wird mit dem Begriff eine bestimmte Form der Interessenvertretung bezeichnet. Gemeint ist damit die Vertretung und Durchsetzung von eng definierten Interessen, die oft punktuell und mit Mitteln erfolgt, die häufig umstritten sind. So wird hier gerne von Hinterzimmerpolitik gesprochen und das Lobbying in den Graubereich der illegitimen Interessenvertretung gerückt, der an Korruption grenzt. Die Diskussion zum Verhältnis von Lobbyismus und Demokratie findet daher vor dem Hintergrund von gesellschaftlichen, ökonomischen und politischen Veränderungen statt, die sich auf Art und Weise, wie heute Interessen vertreten werden, auswirken.

Organisationslandschaft Bundesrepublik

Die Bundesrepublik Deutschland mit seinem politischen System ist eine Organisationsgesellschaft mit vielen und starken Verbänden. Diese besondere Ordnung zwischen Politik und Interessengruppen wurde mit dem Begriff des Korporatismus beschrieben. Bestimmte Verbände hatten ein Vertretungsmonopol und sorgten zusammen mit dem Staat (Ministerien, Kanzleramt, Fraktionen, zu denen sie einen privilegierten Zugang hatten) für politische Entscheidungen und deren Umsetzung. Die Verbände erfüllen ihre Funktionen in beide Richtungen – gegenüber der Politik und gegenüber den eigenen Mitgliedern. Noch in den 1980er Jahren hat man von einer Gemeinwohlfunktion der Verbände gesprochen. Dieses korporatistische Modell löst sich tendenziell auf, was auch unter dem Begriff »Ende der Deutschland AG« diskutiert wird. Die Bindewirkung der Verbände lässt nach, was dazu führt, dass sich mehr Mitglieder in der Vertretung der eigenen Interessen selbständig machen – ohne aber aus den Verbänden auszutreten.

Generell aber ist seit mehr als zwei Jahrzehnten ein Wachstum der Interessengruppen zu beobachten. Ausdruck dieser Zunahme, die in den USA in den 1970er Jahren unter dem Begriff *advocacy explosion* diskutiert wurde, ist die steigende Zahl der Interessengruppen, die in der sog. Lobbyliste des Deutschen Bundestags verzeichnet sind. Ein genauerer Blick auf diese Liste, die heute mehr als 2000 Interessengruppen umfasst, zeigt aber, dass sich die Interessengruppen der Wirtschaft nicht vermehrt haben – diese sind seit Jahrzehnten etabliert. Vermehrt haben sich gesellschaftspolitische Interessengruppen: Umweltschutz, Tierschutz, Frauen, Menschenrechte, Dritte-Welt-Interessen, Ernährung, Gesundheit, Verbraucher etc. Gegenüber den ökonomischen Interessen sind die »moralischen« Interessen stark gewachsen, obwohl diese Interessen lang als kaum organisierbar galten. Sie gelten aber gegenüber den ersteren immer noch als schwache Interessen.

Auch im ökonomischen Bereich haben sich Veränderungen ergeben, die Auswirkungen auf die Art und Weise der Interessenvertretung haben. Die nachlassende Binde- und Verpflichtungswirkung der Verbände hat dazu geführt, dass sich größere Unternehmen selbständig machen – aber vor einem Verbandsaustritt zurückschrecken – und Repräsentanzen in Berlin, Brüssel und anderen Hauptstädten der für sie wichtigen Märkte gründen. Inzwischen gibt es rund 100 davon in Berlin, die mit einem Personal zwischen 4 und 20 Personen die Interessen der Unternehmen direkt gegenüber der Politik vertreten. Diese Methode ist oft schneller und wirkungsvoller und kann auch die eigene Wettbewerbsposition verbessern. Für einige Unternehmen aber ist der Staat Kunde (Rüstung, Luftfahrt, Bahntechnik etc.) und damit wird Lobbying mit direkter Kundenbeziehung verbunden.

Differenzierung der Interessengruppenlandschaft

Die Differenzierung der Interessengruppenlandschaft und die nachlassende Verpflichtungsfähigkeit der Verbände hat einen weiteren Akteurstyp geschaffen: Public Affairs-Agenturen. Diese bieten Lobbyingdienstleistungen aus einer Hand an: Monitoring, wissenschaftliche Expertise, Politikarenaanalyse, Lobbying- und Medienstrategie und Vertretung und Durchsetzung von Interessen gegenüber politischen Entscheidern. Public Affairs-Agenturen arbeiten für wechselnde Auftraggeber und beanspruchen für sich, dass sie das Geschäft der Interessenvertretung professionalisiert und nicht in die Hände von ausgeschiedenen Politikern belassen haben. Sie haben auch den Vorteil, dass sie als Netzwerke an mehreren Orten der politischen Entscheidungen präsent sind und eine integrierte Lobbystrategie anbieten können. Gegenüber den Verbänden mangelt es ihnen aber an Legitimation, weil sie meist nur im Auftrag von Einzelkunden und gegen Bezahlung unterwegs sind.

Ebenfalls relativ jung und aus dem angelsächsischen Raum stammend sind die sog. Law firms, große Anwaltskanzleien mit mehr als 100 Anwälten an einem Ort, die sich auf das politische Geschäft spezialisiert haben. Sie haben den Vorteil, dass die Vertretung der Interessen des Mandanten zur zentralen anwaltlicher Tätigkeit gehört. Darüber hinaus sind sie Experten für den Kern eines jeden Lobbyingprozesses, das Schreiben und Verändern von Gesetzesvorlagen.

Law firms und Agenturen haben gegenüber den Verbänden eine Gemeinsamkeit: Sie sind geprägt von der angelsächsischen Lobbyingkultur, die in Brüssel einen Startvorteil gegenüber den verschiedenen nationalen Kulturen der Interessenvertretung hat. Brüssel ist zu einem wichtigen Feld des Lobbying geworden, weil zahlreiche Entscheidungen – über den Umfang gibt es eine wissenschaftliche Kontroverse – in Brüssel von der EU-Kommission und zunehmend mehr vom Europäischen Parlament getroffen oder vorbereitet werden. Die deutsche nationale Verbändekultur konnte sich nicht einfach auf Brüssel ausweiten, sondern notwendig sind Europäische Dachverbände (EuroFeds), in denen sich das nationale Gewicht relativiert. Entsprechend hat sich in Brüssel der ERT (European Round Table of Industrialists) gegründet, in dem sich die 100 größten Unternehmen versammeln. Unternehmen können auch in den EuroFeds direkt Mitglied werden. In Brüssel hat sich eine eigene Lobbyingkultur entwickelt, die nun allmählich auch in die nationalen Arenen der Interessenvertretung vordringt.

Lobbying und Mediengesellschaft

Die Veränderungen im Bereich der Interessenvertretung, die mit dem Begriff Lobbying beschrieben werden, haben auch mit den Entwicklungen hin in Richtung Mediengesellschaft zu tun. Interessen werden heute nicht

mehr allein auf der politischen Ebene, gegenüber politischen Entscheidern vertreten und durchgesetzt: Immer wichtiger wird die Präsenz von Interessenpositionen in den Medien und auf der medialen politischen Agenda. Denn Politik sucht nach Akzeptanz, die zunehmend über massenmediale Kanäle hergestellt wird. Politische Entscheidungen, die diese massenmediale Rückversicherung nicht haben, sind schwer zu bekommen. Eine Mediengesellschaft zeichnet sich dadurch aus, dass Medien, und vor allem die boulevardisierenden Massenmedien, die Wahrnehmungen der Bürgerinnen und Bürger bestimmen. Was nicht im Frame der Massenmedien vorkommt, hat es schwer überhaupt wahrgenommen zu werden. Deshalb versuchen Interessengruppen das Lobbying auch in Richtung Medien und Journalisten auszudehnen. Spezielle Informationen für Journalisten, Hintergrundrunden, von Think Tanks erstellte wissenschaftliche Analysen und eine Medienstrategie für ein Lobbyvorhaben sind heute unabdingbare Voraussetzungen für den Erfolg der Interessendurchsetzung.

Im Begriff Public Affairs, der die beiden Komponenten der Interessenvertretung Lobbying und Campaigning umschließt, wird die neue Richtung klar. Zunehmend wird das Kommunikationsinstrument Kampagne für die Interessendurchsetzung genutzt und mit dem Lobbying verzahnt. Die Mischung aus lauten und leisen Elementen der Interessenvertretung wurde den Umwelt-NGOS wie Greenpeace und WWF seit langem perfektioniert. Auch im Wirtschaftsbereich setzt sich die Einsicht durch, dass es ohne eine Medienstrategie kaum mehr möglich ist Lobbying zu betreiben.

Lobbyismus und Demokratie

Diese Veränderungen haben aus der Sicht der Politik und aus einer demokratietheoretischen Perspektive unterschiedliche Konsequenzen. In der Hochzeit des Korporatismus war klar, dass politische Entscheider nicht auf der einen Seite und Verbände auf der anderen stehen. Bereits hier gab es den normalisierten Dauerkontakt zwischen Verbandsfunktionären und Ministerialbeamten. Diese enge Beziehung ist beispielsweise in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Ministerien (GGO) niedergelegt und drückt sich auch in den Beratungsgremien der Ministerien aus, in denen die Verbände Sitz und Stimme haben.

Heute sind politische Entscheidungen deutlich abhängiger von Expertise geworden, die von außen an die Politik via Lobbying, wissenschaftliche Politikberatung und dauerhafte Verbandskontakte zugeliefert werden. Zahlreiche Beispiele zeigen, dass selbst gut aufgestellt Ministerien nicht mehr in der Lage sind, zu neuen und komplexen Sachverhalten Gesetzesvorlagen zu liefern, ohne externe Expertise in Anspruch zu nehmen. Es gibt heute kaum mehr politische Entscheidungen, die nicht mittels wissenschaftlicher Gutachten vorbereitet werden. Man spricht heute von einer doppelten Legitimation, die für politische Entscheidungen erforderlich ist: eine formelle Legitimation über Wahlen und eine inhaltliche Legitimation über Argumente und wissenschaftliche Wahrheit.

Diese Notwendigkeit führt zu unliebsamen Konsequenzen. In den letzten Monaten wurde deutlich, dass verschiedene Bundesministerien zahlreiche Mitarbeiter zeitweilig beschäftigten, die von Unternehmen und Interessengruppen entsandt oder ausgeliehen wurden und die vielfach mit Gesetzgebungsmaterien befasst waren, die das eigene Unternehmen unmittelbar betrafen. Was auf der einen Seite als effektive Lobbyingstrategie gelten kann, hat auf der anderen Seite unliebsame Konsequenzen für die demokratische politische Kultur.

Spielregeln für das Lobbying

Lobbying ist in der Demokratie ein notwendiges und legitimes Instrument der Interessenvertretung. Wir benötigen aber aufgrund der zu beobachtenden Veränderungen neue Spielregeln für das Lobbying der Interessengruppen. Der Personaltausch zwischen Interessengruppen und Ministerien wird in nächster Zeit noch zunehmen. Umso notwendiger sind hier klare Regeln – teilweise hat die Bundesregierung bereits reagiert – und Transparenzgebote, damit sichergestellt werden kann, dass Interessengruppen nicht Gesetze in eigener Sache schreiben.

Heftige Kontroversen löste die Transparenzinitiative des EU-Kommissars Siim Kallas aus. Lobbygruppen, die einen Zugang zu EU-Kommission bei neuen Gesetzgebungsvorhaben erhalten möchten, müssen sich registrieren lassen. Eine Registrierung bedeutet auch, dass nicht nur die Auftraggeber, sondern auch die Finanzbeträge für einzelne Lobbyaufträge zu benennen sind. In den USA ist das seit dem Lobbying Disclosure Act von 1995 längst üblich, doch auch hier gibt es immer wieder neue Schlupflöcher und Skandale.

Wie auf der europäischen Ebene sind auch auf der nationalen Berliner Ebene strengere Regeln notwendig. Sichergestellt werden muss, dass politische Entscheidungen nicht käuflich sind, indem beispielsweise die Nebentätigkeit von Abgeordneten noch besser geregelt wird und der Drehtüreffekt, wonach ausscheidende Politiker mit lukrativen Posten in den Bereichen versorgt werden, mit denen sie sich als Amtsträger befasst haben, verhindert wird. Insgesamt ist auf der Seite der Lobbygruppen mehr Transparenz im Hinblick auf Umgang mit nicht-öffentlichen Dokumenten, Einladungen, Parteispenden sowie dem Umgang mit Medien und der Wissenschaft angebracht. Neben einer Registrierungspflicht ist auch ein Verhaltenskodex sinnvoll, dessen Compliance allerdings überwacht werden muss.

Autor

Dr. Rudolf Speth ist Privatdozent am Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften der Freien Universität Berlin und Dozent am Zentrum für Nonprofit-Management der Universität Münster. Gegenwärtig arbeitet er am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB). Seine Arbeitsschwerpunkte sind Interessenvertretung, Public Affairs, Lobbying und Campaigning. Zu diesem Themenbereich hat er zahlreiche Publikationen vorgelegt.

Kontakt:

rudolf.speth@web.de

Literaturhinweis



Thomas Leif / Rudolf Speth (Hrsg.): Die fünfte Gewalt. Lobbyismus in Deutschland. Wiesbaden 2006.

ISBN 978-3-531-15033-8

Redaktion Newsletter

Stiftung MITARBEIT

Wegweiser Bürgergesellschaft

Redaktion Newsletter

Bornheimer Str. 37

53111 Bonn

E-Mail: newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de