

**Lobbyismus heute**  
**Neue Herausforderungen durch Globalisierung,**  
**Europäisierung und Berlinisierung**

In Deutschland hat Lobbyismus keinen guten Klang. Der Begriff weckt immer noch pejorative Assoziationen – wie manipulierte Machenschaften von Interessenvertretern, illegitime Einflußnahme in Hinterzimmern, wenn nicht gar Anklänge an Patronage und Korruption. Im Mutterland des Lobbyismus, im amerikanischen Kongress, d. h. insbesondere in Washington D.C., bzw. „inside the beltway“, ist das längst anders geworden. Das Begriffsbild hat sich neutralisiert, negative Wertungen sind in den Hintergrund getreten, positive Konnotationen beginnen zu dominieren.

Deshalb propagieren dort nicht nur wirtschaftliche Interessengruppen sondern auch gesellschaftlich-politische Bürgerbewegungen, wie z. B. „Common Cause“ ganz unbefangen „we lobby for democracy“ (oder peace, the poor, the people, the minorities etc.). Politischen Einfluß nehmen, Druck machen, für die eigenen Klientel etwas herausholen, das bedeutet to lobby in den USA heute.

Der Interessenrepräsentant, der in der Lobby des Capitol Hill auf Senatoren und Abgeordneten des Repräsentantenhauses wartet, die er umgarnen kann, das ist weitgehend Vergangenheit. Natürlich ist damit die wirtschaftliche und gesellschaftspolitische Interessenvertretung und –wahrnehmung nicht untergegangen. Ganz im Gegenteil: Sie hat sich professionalisiert.

Zwar sind noch die großen klassischen Interessenorganisationen präsent, wie die Gewerkschaften AFL/CIO oder die National Association of Manufacturers und die National Chamber of Commerce oder auch die berühmt-berüchtigte National Rifle

Association sowie neuerdings unzählige Umwelt- und Minoritätenorganisationen. Aber zwei andere Formen der Vertretung wirtschaftlicher Interessen sind in den USA typischer geworden: Die Selbstrepräsentanz der Großunternehmen einerseits und die advokatorische Fremdvertretung durch professionelle (Anwalts-) Kanzleien und Agenturen für kleinere Unternehmen und Interessen andererseits.

Insgesamt ist der US-amerikanische Lobbyismus extrem zersplittert, zumal da jeder der hundert Senatoren und der 435 Haus-Abgeordneten als Chef-Lobbyist seiner eigenen „constituency“ fungiert, was sowohl Wahlkreis als auch Wählerklientel bedeutet und immer die wirtschaftlichen Interessen der örtlichen Industrie und Arbeitsplätze mit einschließt. Und dies wird als absolut legitim geachtet.

Werden wir auch in dieser Hinsicht, wie das in Wahlkämpfen oft beschworen wird, amerikanisiert? Auch hier ist, so werde ich zeigen, wie im übrigen bei den Wahlkampagnen genauso, höchstens die Hälfte der herbeispekulierten Trends zutreffend.

Warum hat denn in Europa und insbesondere in Deutschland der Begriff Lobbyismus noch einen so deutlich abwertenden Beigeschmack? Hat doch die Erforschung von Lobbyismus und Interessenverbänden immer wieder die Legitimität von pluralistischer Wahrnehmung und Durchsetzung von Interessen betont. Die Erklärung ist wohl, daß hier noch viel traditionelle deutsche Staatszentriertheit mitschwingt, eine Staatsverliebtheit, die allein schon Gemeinwohlgarant sei. Einzelinteressen, ob als Parteien oder als Verbände, haben sich dem unterzuordnen. Vor Jahren schon sagte der Klassiker der Pluralismusforschung, Ernst Fraenkel, an die Stelle der alten deutschen Parteienprüderie sei die Verbandsprüderie getreten.

In den letzten Jahren behaupten allerdings viele, auch mit den Parteien sei kein Staat mehr zu machen. Eine pauschale Parteienverachtung ist in einer Demokratie aber genauso gefährlich wie eine Verachtung von organisierten Interessen generell. Direkte Demokratie kann in großen Flächenstaaten keine Alternative, höchstens eine partielle Ergänzung sein. Ohne die Bündelung politischer Willensbildung in großen Parteien, die freilich reformbedürftig sind, entstehen Populismus und akklamatorische Politik – wie man beispielsweise an der Demokratieentwicklung in den GUS- und MOE-Staaten ablesen kann.

Ohne Bündelung sozio-ökonomischer Interessenvermittlung in großen Verbänden, die Effizienz, Transparenz und Partizipation in Organisation und Aktion verknüpfen müssen, entstehen Zersplitterung der Interessendurchsetzung und die Gefahr des überproportionalen Abwanderns in Informalität und schließlich Illegalität. In der Schweiz führen die schwache Parteienkonkurrenz und die starke direkte Demokratie wie bei einem System kommunizierender Röhren zu überproportionaler Macht und Einfluß von Verbänden, gerade in Referendumssituationen. Ob Verbände ihre Macht demokratischer wahrnehmen als Parteien, darf bezweifelt werden.

Mit dem Rückgang der Bedeutung der Legislative gegenüber der Exekutive ist auch das Parlament, d. h. in unserem Fall der Deutsche Bundestag, in seiner Bedeutung als Hauptanlaufstelle für Lobbyismus zurückgetreten. Dies ist ein seit Jahrzehnten konstatiertes Prozess, wird doch der Großteil von Gesetzen, Verordnungen, Fördermaßnahmen und auch staatlichen Investitionsentscheidungen von der Regierung vorbereitet und getätigt. Neben Bundesregierung und Bundestag zielen die Aktionen der Interessengruppen aber auch auf die Parteien, konkurrieren sie mit Wettbewerbern in der Interessenvertretung gegenüber anderen Verbänden und versuchen insbesondere, Einfluß auf die Öffent-

lichkeit zu gewinnen – mit eigenen Aktionen, Kommunikationen und Public Relations .

Der bekannte Politologe Klaus von Beyme hatte in seinem Lehrbuch die „Methoden der Interessengruppen“ noch unterschieden in: „Korruption und Bestechung; Überzeugung, freundschaftliche Kontakte; Drohung, Nötigung, Gewalt; gewaltloser Widerstand; alternative Strategien“. Diese etwas martialische Typologie dürfte wohl keine Prioritätenliste des Verbändeeinflusses heute verkörpern – Schwarzgeld aus der CDU-Parteienfinanzierung hin oder her. Sicher liegen hier Probleme auf der Hand – oder auch nicht, da sie natürlich hinter dem Rücken verborgen werden. Aber illegale Parteienfinanzierung und politische Korruption gehören sicherlich nicht zu den zentralen Problemen oder den repräsentativen Spitzenthemen des Lobbyismus in Deutschland. Bei der Finanzierung von US-Wahlkämpfen durch Political Action Committees (PACs) steckt man dort in einem deutlich tieferen Schlamassel. Den Maßstab gerade zu rücken, soll allerdings nicht heißen, die deutschen Probleme kleinzureden.

Die Parteienfinanzierung gilt es zunächst so zu fassen, das längst bestehende Transparenzgebote eingehalten und respektiert werden. Ob generell Parteispenden juristischer Personen – neben Unternehmen sind in den jährlichen Rechenschaftsberichten regelmäßig zahlreiche Wirtschaftsverbände als Großspender insbesondere an die bürgerlichen Parteien vertreten, im Gegensatz zu den hier ganz abstinenten Gewerkschaften – eingeschränkt oder abgeschafft werden sollen, das ist Gegenstand der öffentlichen Debatte und bleibt noch zu prüfen.

An den Grundlagen des Lobbyismus in Deutschland wird aber durch die CDU-Spendenaffäre nur ein bißchen gerüttelt. Die Fundamente sind davon nicht tangiert. Dies erscheint mir eher der Fall bei drei großen „Megatrends“ der Interessenpolitik, die

ich so bezeichnen möchte: Globalisierung, Europäisierung und Berlinisierung.

Die *Globalisierung* – viel beschworen, wenig konkretisiert – verlagert Unternehmensstrukturen, Kapitalflüsse, Investitionsstrategien, aber auch ökonomische Leitbilder und Identitäten von Massenkulturen weg von nationalstaatlichen Bindungen hin zu transnationalen Räumen und virtualisierten Netzen.

Das betrifft Strategien und Strukturen von Lobbyismus im Kern: Wer ist der übernationale Ansprechpartner von Daimler-Chrysler, Vodaphone-Mannesmann oder Aventis? Weltbank, IWF oder WTO? Vielleicht demnächst einmal die UNO? In der Tat hält die jüngere Forschung zur internationalen Politik Begriffe und Theorien bereit, um solche Entwicklungen zu identifizieren und zu erklären. Die Lehre von den „internationalen Regimen“ thematisiert Politikfelder (z. B. Handelspolitik oder Umweltschutz), in denen sich Regelsysteme und Entscheidungsstrukturen auf der Basis freiwilliger Vereinbarungen von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren herausbilden. Gerade die nichtstaatlichen Akteure – Großunternehmen, Verbände und „NGOs“ (non governmental organizations) – erhalten hier einen viel größeren Aktionsspielraum, so daß schon von einem „Regieren ohne Regierung“ (Czempiel) gesprochen wird.

Auf den von der UNO gesponserten Großkonferenzen in Rio, Kopenhagen oder Peking waren die NGOs schon zahlreicher vertreten als die Regierungen. Handlungsbedarf, den Wildwuchs der Regelungsdichte, bzw. die „regulierte Anarchie“ (Rittberger/Zürn) hier nicht überhand nehmen zu lassen, existiert sicherlich, ist aber ein Sysiphus-Projekt. Immerhin hat die OECD Initiativen gegen Korruption in Wirtschaft und Politik ergriffen, und eine internationale, von einem Deutschen geführte NGO, „transparency international“, unterstützt sie dabei.

Die *Europäisierung* – der zweite Megatrend für den Lobbyismus – kann man als Unterfall der Regimelehre betrachten und zwar als Region, in der die Regelungsdichte am stärksten angewachsen ist, insbesondere in den Politikfeldern Agrar- und Außenhandelspolitik. Aber die Regelungsdichte wächst von Verordnung zu Verordnung in allen übrigen Politikbereichen täglich weiter und darauf stellt sich der europäische Lobbyismus ein. In der EU kann man wohl kaum von „regulierter Anarchie“, eher von „regulierender Bürokratie“ sprechen. Das Netzwerk an Interessenorganisationen in Brüssel ist dichtmaschig, es wurden Anfang der 90er Jahr über 3.000 vermutet, darunter sind über 500 internationale und europäische (Dach-) Verbände, 200 Einzelunternehmen und 100 Beratungsfirmen, die nach US-Muster professionelles Lobbying anbieten. In einem *European Public Affairs Dictionary* von 1995 werden sogar über 6.500 Interessenvertretungen geschätzt. Unter den Dachverbänden ragen heraus die Industrie- und Arbeitgeberverbände UNICE, die Bauernverbände COPA, für den Handel EUROCOMMERCE und für die Gewerkschaften der EGB. Der „Wirtschafts- und Sozialausschuss“ der EU, als institutionalisierte Begegnungsstätte der Lobby mit der Politik konzipiert, schleicht freilich als ziemlich zahnlöser Tiger durch die Brüsseler Arena.

Der Brüsseler Lobbyist versteht sich nicht als Proponent von *pressure groups*, sondern als Informationsdienstleister. Der Informationsvorsprung der Verbands-Experten vor der Brüsseler Bürokratie ist z.T. beträchtlich und beschert so manchen Interessenvertretern übermäßig viel Einfluß.

Für die Beamten der Kommission existiert zwar ein Verhaltenskodex zum Umgang mit Lobbyisten, nicht aber eine Regulierung, Registrierung oder ein *code of conduct* für die Interessengruppen. Darüber wird diskutiert zwischen Kommission, Europä-

ischem Parlament und den Interessenorganisationen. Das ist dringend geboten, denn nirgends ist der Lobbyismus so stark in Regulationen und Entscheidungsstrukturen einbezogen wie in Brüssel. Auch hier macht sich ein Defizit kritischer europäischer Öffentlichkeit und wohlorganisierter europäischer Parteien bemerkbar. In das Vakuum stoßen Bürokratie und Lobbyismus.

Die *Berlinisierung* – ein zugegeben nicht sehr klangvoller Begriff – soll schließlich den Wandel des deutschen Lobbyismus nach der deutschen Einheit auf dem Weg in die Berliner Republik bezeichnen. Es handelt sich um mehr als um einen Umzug mit dem Möbelwagen wie bei den Behörden. Die Verbände müssen über die Art ihrer Repräsentanz bei Bundesregierung und Bundestag neu entscheiden. Geht man gleich mit dem Schwerpunkt nach Brüssel? Schließt man sich mit anderen zusammen?

Es ist sowieso einiges im Fluß im deutschen Verbändewesen. Welche Kompetenzen bleiben dem DGB als Dachverband angesichts der Konzentration in wenige mächtige Einzelgewerkschaften? Er wird sich aus der Fläche mit seinen Kreisorganisationen zurückziehen. Werden ihm dann noch genug Kompetenzen auf Landes- und Bundesebene bleiben? Wie tarieren sich die Gewichte zwischen BDI und BDA aus? Welche Rückwirkungen hat die Tarifvertrags- und Verbandsflucht vieler Unternehmen auf die Schlagkraft der Unternehmerlobby? Wird das „Bündnis für Arbeit“ langfristig erfolgreich und in zentrale Funktionen der Interessenorganisationen eingreifen, diese gar transformieren und substituieren? Dieses letztere erscheint mir allerdings, auch auf der Folie der Erfahrungen mit der seinerzeitigen Konzertierte Aktion, eher unwahrscheinlich.

Die Regulierung des deutschen Lobbyismus ist in den Geschäftsordnungen von Bundesregierung und Bundestag normiert, wo Anhörungsrechte und –prozeduren beschrieben werden. Die

sogenannte „Lobbyliste“ beim Deutschen Bundestag nimmt eine Akkreditierung der Interessengruppen vor, die an offiziellen Hearings und sonstigen amtlichen Kommunikationsformen teilnehmen wollen. Viel mehr an Regulierung existiert nicht, das ist allerdings schon mehr als in vielen anderen Staaten.

Ein Verbändegesetz, das die FDP in den siebziger Jahren vorgeschlagen hatte, um gemeinwohlwidriges Verhalten negativ und innerverbandliche Demokratie positiv zu sanktionieren, ist am einhelligen Widerstand der großen Parteien, aller großen Verbände und der öffentlichen Meinung desaströs gescheitert. Seither ist es still darum geworden. Auch um eine „Unregierbarkeit“ des Staates angesichts der Anspruchsinflation der organisierten Interessen, die ebenfalls in den siebziger Jahren in konservativen Wissenschaftszirkeln ventiliert wurde, ist es still geworden. Es war nur heiße Luft. Der Staat regiert kräftig weiter. Er hat sich auch nicht darum geschert, daß Systemtheoretiker dem Staat völlige Unfähigkeit bescheinigt haben, überhaupt Steuerungsleistungen erbringen zu können.

Der Lobbyismus regiert ein bißchen mit. Und das ist gar nicht übel. Einen grundsätzlichen Regulierungsbedarf sehe ich deshalb auch auf nationaler Ebene kaum. Die Gebote der *Transparenz* müssen immer wieder eingefordert werden. Hier haben die Medien ihre Hauptaufgabe. Die *Effizienz* des Lobbyismus und seiner Organisationsformen gilt es immer neu zu überprüfen. Gerade Verbände verkrusten leichter als Unternehmen. Insgesamt muß die *Partizipation* im Pluralismus breit gestreut bleiben. Dann droht weder der „Verbändestaat“, noch die „Unregierbarkeit“. Eine „Amerikanisierung“ des Lobbyismus ist auch in der Berliner Republik (noch) nicht zu beobachten. Wohl aber auf dem Brüsseler Parkett, wo Einzelunternehmen und Lobby-Agenturen immer stärker vertreten sind. Wenn mehr Regulierung des Lobbyismus notwendig ist, dann dort.