

von Alemann, Ulrich

Article — Digitized Version

Lobbyismus und Politik - Lobbyismus heute - neue Herausforderungen durch Globalisierung, Europäisierung und Berlinisierung

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: von Alemann, Ulrich (2000) : Lobbyismus und Politik - Lobbyismus heute - neue Herausforderungen durch Globalisierung, Europäisierung und Berlinisierung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 80, Iss. 3, pp. 142-144

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/40490>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

zum Ausdruck kommende Verlust der Maßstäbe.

Nach den jüngsten Erfahrungen sollte auch die unbeschränkte Zulässigkeit von Spenden an politische Parteien überdacht werden. Ich plädiere dafür, Spenden von juristischen Personen sowie Großspenden von natürlichen Personen, die einen Betrag von 20000 DM überschreiten, überhaupt zu verbieten. Als die staatliche Parteienfinanzierung 1958 in der Bundesrepublik eingeführt wurde, war es politische „Geschäftsgrundlage“, daß im Gegenzug Großspenden verboten werden sollten. Mit ihnen erkaufte der Geldgeber nicht

selten willfähriges Verhalten der Politik, auch wenn man dies im Einzelfall nicht beweisen kann. So hat 1998 ein Hamburger Ehepaar beim Verkauf von über 30000 Eisenbahnerwohnungen des Bundes den Zuschlag für 7,5 Milliarden DM bekommen, obwohl es ein Konkurrenzangebot gab, das eine Milliarde höher lag. In zeitlichem Zusammenhang damit hat das Ehepaar an die damalige Regierungspartei CDU mehrere Millionen gespendet. Ausschlaggebend ist nicht einmal, ob das Geld wirklich die politische Entscheidung beeinflusst hat. Es genügt schon der böse Schein, der solche

Großspenden leicht in den Dunst der Korruption rückt, weshalb es mir geboten erschiene, sie überhaupt zu verbieten.

Derartige Zahlungen und ihre rechtliche Zulassung sind geeignet, das Vertrauen der Menschen in die Demokratie zu erschüttern. Es ist eine jahrhundertalte Erkenntnis, daß in der Demokratie, soll sie nicht zur Plutokratie entarten, wirtschaftliches Kapital nicht unbegrenzt in politische Macht transformiert werden darf. Es wäre wirklich überraschend, wenn diese Erkenntnis für deutsche Abgeordnete und Parteien plötzlich nicht mehr gültig sein sollte.

Ulrich von Alemann

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 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 berühmte-berühmte National Rifle Association sowie neuerdings unzählige Umwelt- und Minoritätenorganisationen. Aber zwei andere Formen der Vertretung wirtschaftlicher Interessen sind in den USA typischer geworden: Die Selbst-

repräsentanz 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.

Traditionelle deutsche Staatszentriertheit

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.

Direkte Demokratie keine Alternative

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 eine Zersplitterung der Interessendurch-

setzung 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 konstaterter 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 Öffentlichkeit zu gewinnen – mit eigenen Aktionen, Kommunikationen und Public Relations.

Parteienfinanzungsgebote einhalten

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 Verbändeinflusses 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, daß 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 abstinenter 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.

Neue Lobbyismusstrukturen

Die *Globalisierung* – viel beschworen, wenig konkretisiert – verlagert Unternehmensstrukturen, Kapitalflüsse, Investitionsstrategien, aber auch ökonomische Leitbilder und Identitäten von Massenkulturen weg von nationalstaatlichen Bindungen hin zu transna-

tionalen Räumen und virtualisierten Netzen.

Das betrifft Strategien und Strukturen von Lobbyismus im Kern: Wer ist der übernationale Ansprechpartner von Daimler-Chrysler, Vodafone-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 überhandnehmen zu lassen, existiert sicherlich, ist aber ein Sisyphus-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.

Europäisierung des Lobbyismus

Die *Europäisierung* – der zweite Megatrend für den Lobbyismus – kann man als Unterfall der Regimelehre betrachten, und zwar als Region, in der die Regelungs-

dichte 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 3000 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 6500 Interessenvertretungen geschätzt. Unter den Dachverbänden ragen heraus die Industrie- und Arbeitgeberverbände UNICE, die Bauernverbände COPA, für den Handel EURO-COMMERCE 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 zum Teil 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, Europäischem

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.

Bewegung im deutschen Verbändewesen

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.

Kein grundsätzlicher Regulierungsbedarf

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.

Erwin K. Scheuch

Lobbyismus und Verbandswesen in unserem politischen System

Lobby“ als Wort und als Vorgang sind Übernahmen aus dem amerikanischen System der Politik. Im Englischen wird mit Lobby die Vorhalle bzw. der Wandelgang eines Parlamentsgebäudes bezeichnet. Im übertragenen Sinn wurden damit die Vertreter von Gruppeninteressen gemeint, die außerhalb der Sitzungssäle, in eben diesen Nebenräumen, Einfluß auf Abgeordnete zu nehmen versuchen. Werden die Sitzungsräume der Mandatsträger als die einzig legitimen Orte der politischen Willensbildung verstanden, dann ist „Lobby“ eine tadelnde Bezeichnung. Wird dann „Lobbying“ noch eingengter verstanden als einseitiges Durchsetzen wirtschaftlicher Interessen, dann bezeichnet dies eine Hauptform der

Kritik an unserem Parlamentarismus.

Im Englischen wird parallel hierzu noch die Bezeichnung „pressure group“ benutzt für Gruppierungen, die ihre Interessen durch Druck auf Widerspenstige durchsetzen. Hierfür hat sich im Deutschen die etwas neutralere Bezeichnung „Interessenvertretung“ durchgesetzt und für den Personenkreis, der qua Amt oder Beruf diesen Einfluß auszuüben versucht, der Name „Interessenvertreter“.

Interessenvertreter und Interessengruppen sind in allen modernen politischen Systemen ein Bestandteil der Willensbildung. Nach Form und Inhalt der Einflußnahmen sind sie eng rückverbunden mit dem Verbandswesen einer Ge-

sellschaft. Deutschland gilt in seiner Struktur als „korporatistisch“ – darin ähnlich Österreich, aber weniger extrem als dies die Schweiz und ganz besonders Japan sind.

Im Mittelalter waren insbesondere in den Städten die Organisationen von Berufen und von Wirtschaftsbereichen der Kern der Sozialstruktur. Bei den damals sehr schwachen gesamtgesellschaftlichen Einrichtungen nahmen sie wesentliche Staatsfunktionen wahr und ordneten die wirtschaftlichen Abläufe. In Erinnerung an diese Realitäten, aber in romantischer Verklärung, entstand der Wunsch nach einer berufsständischen Ordnung als „drittem Weg“ zwischen Marktwirtschaft und So-