

# APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

19/2010 · 10. Mai 2010



## Lobbying und Politikberatung

*Thomas Leif*

Von der Symbiose zur Systemkrise

*Rudolf Speth*

Das Bezugssystem Politik – Lobby – Öffentlichkeit

*Thurid Hustedt · Sylvia Veit · Julia Fleischer*

Wissen ist Macht? Wissenschaftliche Politikberatung

*Hans-Jörg Schmedes*

Interessenvermittlung im Mehrebenensystem Europas

*Kathrin Voss*

Grassrootscampaigning und Chancen durch neue Medien

*André Chahoud*

Aus dem „Alltag“ eines Politikberaters

## Editorial

Politikerinnen und Politiker sind auf Fachwissen angewiesen, um auf den verschiedensten Gebieten kompetent Entscheidungen treffen zu können. Sie können sich sowohl von ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern als auch extern, von eigens eingesetzten Kommissionen, von Forschungsinstituten, *think tanks*, Verbänden oder Kanzleien beraten lassen. Die Expertise kann ihren Entscheidungen nur zugute kommen, doch der hohe Beratungsbedarf eröffnet auch Möglichkeiten zur interessegeleiteten Einflussnahme. Die Grenzen zwischen „objektiver Beratung“ (Bereitstellung von Wissen) und Lobbying (Interessenvertretung) sind fließend.

Dabei ist Lobbying an sich nichts Verwerfliches. Die organisierte Vertretung und die Artikulation von verschiedenen Interessen gehören ebenso zur Demokratie wie freie Wahlen und eine unabhängige Presse. Zu einem fairen Wettbewerb gehört aber auch, dass Interessenvertreter – Verbände, Unternehmen, Nichtregierungsorganisationen usw. – ihre Absichten offenlegen und für Bürgerinnen und Bürger transparent agieren. Doch das Beispiel des freiwilligen Lobby-Registers der Europäischen Kommission zeigt, dass die Bereitschaft zu mehr Transparenz offenbar nicht sehr ausgeprägt ist: Von mehreren Tausend aktiven Lobbyisten in Brüssel hat sich bislang nicht einmal die Hälfte registrieren lassen.

Die heikelsten Probleme werden indes selbst durch härteste Transparenzregeln kaum zu lösen sein: Hier geht es etwa um Fragen der Parteienfinanzierung (Stichwort Großspenden), der personellen Verflechtung (Wechsel von der Politik in die Wirtschaft und vice versa) und der Auslagerung von Formulierungshilfen für Gesetzesentwürfe in Kanzleien.

*Johannes Piepenbrink*

Thomas Leif

# Von der Symbiose zur Systemkrise

## Essay

Lobbyismus ist kein neues Phänomen. Industrie, Unternehmen und Verbände erkannten schon früh die strategischen Vorteile der geschickten Platzierung ihres Personals in Spitzenfunktionen der Ministerien.

**Thomas Leif**

Dr. phil., geb. 1959; Vorsitzender der Journalistenvereinigung Netzwerk Recherche (nr); Chefreporter Fernsehen beim Südwestrundfunk Mainz; Honorarprofessor für Politikwissenschaft an der Universität Koblenz-Landau.  
thomas.leif@netzwerkrecherche.de

Von einer ganz besonderen Lobbykarriere berichtet der legendäre Politikwissenschaftler Theodor Eschenburg in seinen Memoiren: Die exemplarische Geschichte hat sich vor fast fünfzig Jahren in

der Bonner Republik zugetragen. Als Ludwig Erhard 1963 ins Palais Schaumburg einzog, suchte er einen tüchtigen Chef für sein Kanzleramt. Seine Wahl fiel auf Ludger Westrick, der ihm zuvor bereits als Staatssekretär im Wirtschaftsministerium gedient hatte. Der Amtschef und Erhard-Vertraute stieg schon nach einem halben Jahr zum Minister auf. Eschenburg erinnerte sich, dass Westrick vor seiner politischen Karriere als Staatssekretär im Wirtschaftsministerium Generaldirektor der VIAG war. Mit einer einfachen Recherche fand er heraus, dass die VIAG ihren Generaldirektor bei vollen Bezügen beurlaubt hatte und Westrick sein Staatssekretärssalär zusätzlich von der Bundeskasse bekam.

In seinen Erinnerungen erklärte Eschenburg sein leider nicht sehr verbreitetes Recherchehandwerk. Er schaute in den Haushalt und ließ sich die registrierten Angaben telefonisch vom Finanzministerium bestätigen. „Ich habe immer wieder die Erfahrung gemacht, dass man nur die Dinge lesen muss, die viele für unbedeutend halten, um zu Erkenntnissen zu kommen, von denen jeder annimmt, man könne sie nur auf geheimen Kanälen erlangen.“ Sein schlichter Rat: Haushalt lesen – Presse verfolgen und

ein „wenig herumtelefonieren“. „Wer denken und lesen kann, braucht keine Informanten.“<sup>1</sup>

Die „Methode Eschenburg“ hat sich später weder in der Politikwissenschaft noch in den Medien durchgesetzt. Die Fachliteratur über Lobbyismus folgt bis heute dem Klischee der unbelasteten Normalität, der sinnvollen Kooperation und der tradierten Routine im Parlamentsbetrieb. Das wohl komponierte Bild der Partnerschaft in Harmonie, der pragmatischen Zweckgemeinschaft und Zusammenarbeit, wurde jahrzehntelang von beiden Seiten – Politikern und Lobbyisten – gepflegt. Dieses Bild bekommt aber immer mehr Risse. Denn im Schatten der Finanz- und Wirtschaftskrise wird immer mehr Politikern die Macht der Lobbyisten unheimlich. Ihr Einfluss über zahlreiche Kanäle und auf vielen parlamentarischen Spielflächen wirft für interessierte Bürgerinnen und Bürger die Frage auf: In welchem Maße gibt die etablierte Politik freiwillig ihre Autonomie auf und umgeht damit klassische parlamentarische Spielregeln?

### „Latente Gefahr für den Rechtsstaat“

Diese Entwicklung wird schon seit längerem auch vom Bundesverfassungsgericht registriert. „Verfassungsrichter Papier warnt vor Lobbyismus“ titelte die „Börsen-Zeitung“ am 2. März 2010. Diese brisante politische Bilanz des gerade ausgeschiedenen Präsidenten des Verfassungsgerichts mit der Kernthese „Lobbyismus ist eine latente Gefahr für den Rechtsstaat“ hätte die politische Klasse in Berlin alarmieren müssen. Aber das Interview schaffte es nicht einmal in die Pressespiegel der Parteien. Die Politik könne sich natürlich den Lobbyisten zu „Informationszwecken“ bedienen, räumte Papier ein. „Übertreibungen sollte man allerdings Einhalt gebieten und insbesondere die inhaltliche Formulierung der Gesetze in der Hand der Politik und vor allem des Parlaments und der Regierung belassen. Bürger wählen ja ein Parlament, damit dieses Gemeinwohlinteressen und nicht Partikularinteressen vertritt.“

Der Eindruck der Dominanz von lobbyistisch geprägten Partikularinteressen hat sich nicht nur unter Verfassungsrichtern verdichtet. Sechs grundlegende, sich wechselseitig

<sup>1</sup> Theodor Eschenburg, *Letzten Endes meine ich doch. Erinnerungen 1933–1999*, Berlin 2000, S. 178f.

verstärkende Tendenzen und Vorkommnisse haben in den vergangenen Jahren das unkontrollierte Macht- und Gefahrenpotenzial des Lobbyismus öffentlich sichtbar gemacht und eine spürbare Nervosität unter führenden Politikern erzeugt:

**Erstens.** Die Formulierung von Gesetzen, Verordnungen oder Textbausteinen für Gesetze durch externe Anwaltskanzleien stellen die Gesetzgebungskompetenz des Parlaments in Frage. Teilweise wurden Kanzleien beauftragt, die gleichzeitig von diesen Gesetzen direkt betroffene Mandanten vertreten, etwa aus dem Bankensektor. In der vergangenen Legislaturperiode waren Großkanzleien an mindestens 17 Gesetzes- und Verordnungsentwürfen beteiligt.<sup>15</sup>

**Zweitens.** Die Platzierung von sogenannten „Leihbeamten“ in den Ministerien. Dieser von der Industrie und dem damaligen Innenminister Otto Schily eingefädelt „Seitenwechsel“ wurde im April 2008 in einem Bericht des Bundesrechnungshofs akribisch dokumentiert und das entsprechende „Risikopotenzial“ für die Unabhängigkeit der staatlichen Verwaltung taxiert.<sup>16</sup>

**Drittens.** Der Wechsel von mehreren Spitzenlobbyisten aus der Atomindustrie, der privaten Krankenversicherungen und der Finanzwirtschaft in Leitungsebenen verschiedener Ministerien der neu gewählten christlich-liberalen Koalition nährte den Verdacht der offenen Klientelpolitik und der Verlagerung von Lobbymacht in die politische Administration.<sup>17</sup>

**Viertens.** Fragwürdige Praktiken der Politikfinanzierung über Sponsoring, Spenden, bezahlte Reden – verbunden mit tatsächlichen oder unterstellten direkten Gegenleistungen – führte zum weit verbreiteten Eindruck, dass Lobbyisten sich den Zugang zur Politik über eine „gezielte Landschaftspflege“ kaufen kön-

nen. Die Ausdehnung dieser Grauzone in Verbindung mit der Praxis der Politikfinanzierung katalysiert die auf anderen Feldern wahrgenommene Ausdehnung des Lobbyeinflusses.<sup>18</sup>

**Fünftens.** Der direkte Wechsel von Ministerpräsidenten, Ministern, Staatssekretären und Spitzenpolitikern als Berater und Lobbyisten in die Industrie hat in den vergangenen Jahren massiv zugenommen. In Einzelfällen wollten sie dabei sogar noch ihr politisches Mandat behalten, wie etwa der ehemalige hessische Minister für den Bundesrat und Europa, Volker Hoff, der als Cheflobbyist zu Opel wechseln und trotzdem Mitglied des Landtags bleiben wollte.<sup>19</sup> Die hohe Zahl von Lobbyisten aus den früheren rot-grünen Regierungen irritiert nicht nur die „Altvorderen“, für die sich dieser Wechsel ohne Abkühlungsphase nicht mit der parlamentarischen Ehre verträgt. Durch diesen dichten Verschmelzungsprozess in der politischen Klasse wird zumindest der Eindruck erweckt, dass sich die Rollenunterschiede zwischen Parlamentariern bzw. Regierungsvertretern und Lobbyisten zunehmend auflösen.

**Sechstens.** Die offensiv von den Banken geforderten und von der Politik eingelösten „Rettungsaktivitäten“ im Zuge der Finanzkrise, eine verstärkte Finanzierung des „unterfinanzierten Gesundheitssystems“ aus Steuermitteln oder die orchestrierten Forderungen der Wirtschaftslobby gegenüber der Kanzlerin und anderen politischen Akteuren vermitteln zunehmend den Eindruck, dass die „Lobby als fünfte Gewalt“ Spitzenpolitiker und Parlamentarier in der Wirtschaftskrise massiv „bearbeitet“ und zu günstigen Entscheidungen für einzelne Interessengruppen bewegt.<sup>20</sup>

Die Bündelung dieser Tendenzen in jüngerer Zeit, die Zweifel an der Autonomie politischer Entscheidungen nähren, veranlassen zu

<sup>15</sup> Vgl. Die Gesetzesflüsterer, in: Der Spiegel, Nr. 34 vom 17.8.2009, S. 68.

<sup>16</sup> Vgl. Bundesrechnungshof, Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO über die Mitarbeit von Beschäftigten aus Verbänden und Unternehmen in obersten Bundesbehörden, Bonn 25.3.2008.

<sup>17</sup> Vgl. Steffen Judzikowski/Christian Rohde, Lobbyisten am Hebel der Macht – Experten warnen vor zunehmender Einflussnahme, in: „Frontal 21“ (ZDF) vom 2.3.2010 (Sendemanuskript).

<sup>18</sup> Vgl. Uwe Volkmann, Die Privatisierung der Demokratie, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), vom 26.2.2010, S. 4; Angebot für unsere Aussteller/Sponsoren, Brief der CDU NRW, Januar 2010; Sachsens Ministerpräsident schlägt vor: „Jeder, der als Sponsor mehr als 10 000 Euro im Jahr gibt, muss in einem gesonderten öffentlichen Register aufgeführt werden“, in: Berliner Zeitung vom 18.3.2010.

<sup>19</sup> Vgl. Marc Widmann, Opel-Lobbyist gibt Landtagsmandat auf, in: Süddeutsche Zeitung (SZ) vom 31.1.2010.

<sup>20</sup> Vgl. Falk Heunemann, Lobbyismus ist doch prima, in: Financial Times Deutschland (FTD) vom 10.2.2010.

eindeutigen Mahnungen. Auch im Parlament sind diese Signale angekommen. Mehrere Initiativen, die auf die Stärkung der parlamentarischen Autonomie und die Abwehr nicht legitimer Einflussfaktoren abzielten, blieben bislang jedoch ohne Erfolg.<sup>18</sup>

Das skizzierte Klima der Kooperation hat sich über Jahre entwickelt. Im Gegensatz zur häufig vorgetragenen These des „Gegensatzes von Lobbyisten und Politikern“ ist die Praxis eher von einem „konstruktiven Einvernehmen von Lobbyisten und Politikern“ geprägt.<sup>19</sup> Lobbyisten, Berater, Abgeordnete, Ministerialbürokratie, Minister und zahlreiche Medienvertreter sehen sich in einen geschlossenen Informations- und Beratungskreislauf integriert. Neu ist, dass Politiker die engen Kooperationsbeziehungen intensiv und routiniert pflegen und die jeweilige juristische und politische „Expertise“ offensiv nutzen. In einmaliger Offenheit hat ein Bundestagsabgeordneter diesen Verschmelzungsprozess analysiert: „Der Lobbyist wird zum scheinbaren Helfer des Abgeordneten oder Beamten, er unterstützt ihn mit Argumenten, Formulierungshilfen, Studien. Alles hilfreiche Dinge, um selbst im politischen Wettbewerb zu bestehen. Die eigenen Interessen und Ziele verschmelzen mit denen der Lobby.“<sup>10</sup>

## „Parlamentsfolklore“

Täglich lernen Schülerinnen und Schüler, dass Gesetze und Verordnungen im Wesentlichen von den dafür gewählten und vom Volk legitimierten Abgeordneten entworfen, beraten und bestimmt werden. Tatsächlich schwindet

<sup>18</sup> In der SPD-Bundestagsfraktion liegen Initiativen der Abgeordneten Christian Lange, Michael Hartmann, Peter Friedrich und Marco Bülow vor. Vgl. auch den Antrag der Fraktion Die Linke vom 7.3.2008 (BT-Drucksache 16/8453) zur „Einführung eines verpflichtenden Lobbyregisters“ und den Antrag von der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 27.5.2009 (BT-Drucksache 16/13174) „Transparenz schaffen – Verbindliches Register für Interessensvertreterinnen und Interessensvertreter einführen“.

<sup>19</sup> Ausführliche Belege finden sich in der Kongressdokumentation von Netzwerk Recherche „In der Lobby brennt noch Licht“ – Lobbyismus als Schattenmanagement in Politik und Medien, nr-Werkstatt Nr. 12/2008, online unter: [www.netzwerkrecherche.de](http://www.netzwerkrecherche.de) (29.3.2010).

<sup>10</sup> Peter Friedrich, Meldepflicht für Lobbyisten, in: FTD vom 24.2.2010, S. 24.

der ungefilterte parlamentarische Einfluss auf die Gesetzgebung seit Jahren. Immer häufiger segnen die Fraktionen im Deutschen Bundestag das ab, was über die starken Lobbyorganisationen frühzeitig in den parlamentarischen Prozess eingespeist wurde. Was viele Abgeordnete gelegentlich hinter vorgehaltener Hand zugeben, verschweigt die zunehmend mächtigere und selbstbewusster auftretende Lobby. „Unsere Arbeit ist prinzipiell nicht öffentlichkeitsfähig“, bekennt ein führender Lobbyist des Chemie-Riesen Altana. Die 2177 beim Bundestag eingetragenen Lobbyorganisationen (Stand: 12.3.2010) mit mehr als 4500 Ausweisen, die ihnen den freien Zugang im Bundestag ermöglichen, haben sich in den vergangenen Jahren weiter professionalisiert. Die eingespielte Kooperation und selbstverständliche Dienstleistungserwartung vieler Politiker sowie der meist überhöhte Respekt durch Ministerialbürokratie und Abgeordnete haben in den vergangenen Jahren den Gestaltungs- und Blockadespielraum der Lobbyisten weit ausgedehnt. Die reibungslose Zusammenarbeit wurde auch durch eine schleichende Veränderung des politischen Klimas unter Rot-Grün forciert. Wer in den Fraktionen gute Kontakte zu Top-Lobbyisten unterhielt und über einen Direktzugang verfügte, stieg in der Fraktionshierarchie auf.<sup>11</sup>

Zwar gibt es immer wieder rhetorisch scharf formulierte Warnzeichen, wie vom ehemaligen SPD-Vorsitzenden Kurt Beck auf dem Arbeitgebertag 2008 in Berlin: „Wir werden vor dem Lobbyismus in Deutschland nicht einknicken“, formulierte er in ungewöhnlicher Klarheit. Doch spürbare Konsequenzen sind kaum erkennbar. Auch die scharfe Abgrenzung gegenüber den offensiv vorgetragenen Lobbyinteressen der Banken von Becks Nachfolger Sigmar Gabriel klingen ungewöhnlich: „Wir müssen das Kasino schließen und aufhören, Klientelpolitik zu machen und den Lobbyinteressen nachzugeben.“<sup>12</sup> Konkrete Aktivitäten, die der höchst erfolgreichen Lobbypolitik der Banken eindämmen könnten, sind in der parlamentarischen Praxis jedoch nicht zu registrieren. Es gibt zwar immer wieder ein kleines Strohfeuer der Erregung, wenn Extremfälle bekannt werden.

<sup>11</sup> So vertrauliche Einschätzungen gegenüber dem Autor aus den jeweiligen Fraktionsspitzen.

<sup>12</sup> Sigmar Gabriel u.a., Nur zuschauen ist nicht genug, in: SZ vom 15.3.2010, S. 18.

Aber die Aufregung über die Verquickung von parlamentarischer Verantwortung und purer Interessenpolitik ebbt rasch wieder ab.

Die Debatte um den Lobbyismus wird in der politischen Klasse zwiespältig geführt. Einerseits klagen fast alle Politiker in vertraulichen Hintergrundgesprächen über den zunehmenden Einfluss des Lobbyismus. Andererseits agieren die Mitglieder des Deutschen Bundestages in den parlamentarischen Gremien recht zurückhaltend, wenn es um die wirksame Begrenzung der weitverzweigten Lobbyaktivitäten geht. Diesen fundamentalen Widerspruch hat der junge Dortmunder SPD-Abgeordnete Marco Bülow aufgegriffen. Er beschreibt den Prozess der „Selbstentmachtung“ der Abgeordneten und führt aus: „[Ich kritisiere] in erster Linie die Abgeordneten, die in diesem Lobbytheater mitspielen. Am Ende werden wir Parlamentarier und alle anderen Politiker die Dummen sein. Wir geben unseren Einfluss auf und werden von der Bevölkerung zu Recht zur Verantwortung gezogen, wenn wir außer Versprechungen nichts mehr zu bieten haben. (...) Verhaltensregeln, die den Lobbyismus beschränken, sind überfällig. Wer das nicht verstehen will und weiterhin seine Augen verschließt, wird seinem Auftrag als Volksvertreter nicht gerecht.“<sup>13</sup>

## BRH: Effektiver Kontrolleur

Dass wirksame Veränderungen im derzeit weitgehend unregulierten Kooperationsprozess zwischen Lobbyisten und Politikern durch außerparlamentarische Impulse möglich sind, belegen die Aktivitäten des Bundesrechnungshofes (BRH). Am 1. April 2008 sendete er seinen 57-seitigen Bericht mit dem nüchternen Titel „Über die Mitarbeit von Beschäftigten aus Verbänden und Unternehmen in obersten Bundesbehörden“ an den Haushaltsausschuss des Bundestages. In der Medienberichterstattung über den BRH-Bericht wurde ein alarmierender Tenor vorgegeben, den er in dieser dramatisierten Form jedoch nicht hergibt. Den Politikern wurde mit dem Bericht die Möglichkeit zur Gesichtswahrung gegeben. So heißt der Leitsatz: „Der Bundesrechnungshof ist bei seiner Untersuchung nicht auf Sachverhalte ge-

stoßen, die einen konkreten Verdacht auf vorsätzlichen Missbrauch des Einsatzes externer Beschäftigter in den Bundesministerien oder einen spürbaren Schaden für den Bund und das von ihm zu vertretende Gemeinwohl begründen würden.“ Diese Passage klingt nach Entlastung, doch direkt anschließend heißt es: „Gleichwohl belegen seine Prüfungserkenntnisse, dass in einigen Bereichen erhöhte Risiken von Interessenkonflikten bestehen.“<sup>14</sup>

Zwar „sieht der Bundesrechnungshof aufgrund seiner Prüfungsergebnisse keine Notwendigkeit, den personellen Austausch zwischen Verwaltung und Unternehmen grundsätzlich in Frage zu stellen“, aber um die dennoch „bestehenden Risiken“ auf ein Mindestmaß zurückzuführen, werden den Parlamentariern zehn Handlungsempfehlungen präsentiert. „Leihbeamte“ sollten – so die Vorschläge des BRH – keine „federführende Formulierung von Gesetzesentwürfen und anderen Rechtsakten“ vornehmen dürfen (bisher hatten 20 Prozent der externen Mitarbeiter Gelegenheit dazu). Mehr als 25 Prozent der jährlich rund 100 „Lobbyisten“, die in den Jahren 2004 bis 2006 in obersten Bundesbehörden tätig waren, waren an Vergabeverfahren öffentlicher Aufträge beteiligt. Über 60 Prozent der „Leihbeamten“ erstellten Leitungsvorlagen und vertraten die Bundesregierung sogar nach außen. All diese Platzierungen sollten – so der BRH – künftig nicht mehr möglich sein.

Mit seinen Empfehlungen hatte der BRH nachhaltigen Erfolg. Denn schon 15 Monate später – am 13. Juni 2009 – legte das Bundesministerium des Innern (BMI) den „Entwurf einer Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Einsatz von außerhalb des öffentlichen Dienstes Beschäftigten (externen Personen) in der Bundesregierung“ vor. Die „Kabinettsache!“ bündelte die Beschlüsse des Haushaltsausschusses vom 9. April und 4. Juni 2008 „im Interesse der Integrität und der Funktionsfähigkeit der Bundesverwaltung.“ Die sieben-seitige „Allgemeine Verwaltungsvorschrift der Bundesregierung“ samt des dreiseitigen „Verhaltenskodex für in der Bundesverwaltung tätige externe Personen“ wurde entlang der Empfehlungen des Bundesrechnungshofes formuliert. Zudem muss das BMI nun halbjährlich über den jeweiligen Personalstand der

<sup>13</sup> Marco Bülow, *Wir Abnicker. Über Macht und Ohnmacht der Volksvertreter*, Berlin 2010 (Presse-Zusammenfassung).

<sup>14</sup> Bundesrechnungshof (Anm. 3), Kurzfassung, Ziffer 7.

„externen Positionen“ schriftlich dem Haushalts- und Innenausschuss berichten. Zwar waren die Berichte bislang auf Grund von „Büroversehen“ noch lückenhaft; auch der angekündigte „Evaluationsbericht“ zum kritisierten „Seitenwechsel“ liegt immer noch nicht vor. Aber allein die jüngste Dokumentation zur Einsatzdauer, der Vergütung, dem Einsatzbereich und der entsendenden Stelle produziert genau die Transparenz, die Lobbyisten fürchten.<sup>15</sup> Faktisch ist das Programm „Seitenwechsel“ mit diesen administrativen Korsettstangen und den erzwungenen Transparenzmaßnahmen „erledigt“, wie ein Spitzenbeamter im BMI bitter bilanzierte.<sup>16</sup>

Die „Methode Bundesrechnungshof“ und die zwar langatmigen, am Ende aber wirklichen Kontrollmechanismen des Haushaltsausschusses könnten Vorbild für die Lösung aller weiteren „parlamentarischen Brandherde im Zusammenhang mit Lobbyismus“ sein. Diese wirksame Blaupause einer Selbstbehauptung des Parlaments wurde aber in den anderen Fällen (bislang) selten genutzt.

## „Drehtür-Politiker“

Laut einer Studie der Organisation Lobby Control arbeiten 15 von 63 Ministern und Staatssekretären aus der früheren rot-grünen Koalition heute in Positionen mit „starkem Lobbybezug“.<sup>17</sup> Sie profitieren von ihrem Insiderwissen, ihren alten Verbindungen und dem Zugang zu ihren früheren Mitarbeitern in der Ministerialbürokratie. Öffentlich kaum beachtet wurde bislang, dass auch zahlreiche Diplomaten diesem Weg in die Lobbypolitik folgen. Auch der frühere Bundeskanzler Gerhard Schröder und sein Vize Joschka Fischer haben rasch den Weg in die Wirtschaft eingeschlagen.

Die Drehtüren von der Politik zur Wirtschaft schaden dem Ansehen der Politik, weil

<sup>15</sup> Vgl. BMI, Dritter Bericht über den Einsatz externer Personen in der Bundesverwaltung vom 20. 10. 2009 (AZ 04-013300-4/1); Sponsoring – Fragwürdige Geschäfte mit der Politik, in: „Kontraste“ (rbb) vom 8. 4. 2010 (Sendemanuskript).

<sup>16</sup> Vgl. Reinhard Timmer, Während des Kongresses „In der Lobby brennt noch Licht“ (Anm. 9), S. 123 ff.

<sup>17</sup> Vgl. Lobby Control (Hrsg.), Fliegende Wechsel – die Drehtür kreist, Köln 15. 11. 2007. Die hier angegebenen Zahlen der Wechsel haben sich inzwischen deutlich erhöht.

so sichtbar belegt wird, dass persönliche Interessen offenbar politische Motive überlagern. Auch diese Haltung fördert das Misstrauen in die Integrität und Unabhängigkeit der Politik. Ohne eine gesetzlich geregelte „Abkühlungsphase“ von mindestens drei Jahren nach dem Ausscheiden aus der Politik wird man die parlamentarische Imageverletzung durch solche Wechsel nicht reduzieren können.

Eine Initiative des Parlamentarischen Geschäftsführers der SPD-Fraktion, Christian Lange,<sup>18</sup> mit dem Ziel einen „Verhaltenskodex für ehemalige Mitglieder der Bundesregierung“ einzuführen, blieb erfolglos. Zwar lud der Innenausschuss am 15. Juni 2009 zu einer Sachverständigenanhörung. Ein entsprechender Antrag zur Formulierung eines Verhaltenskodex wurde aber am 2. Juli 2009 abgelehnt – mit den Stimmen der SPD-Fraktion. Einen Brief des SPD-Politikers an die Bundeskanzlerin beantwortete der Parlamentarische Staatssekretär im Innenministerium, Christoph Bergner, im Januar 2010. In seiner Antwort gibt er zu erkennen, dass die Bundesregierung auch mit Blick auf die im Grundgesetz geschützte Freiheit der Berufsausübung (Art. 12 GG) einem „Verhaltenskodex“ keine Chance gibt: „Ein Verhaltenskodex wäre zudem rechtlich unverbindlich und könnte in praktisch wichtigen Fällen keine hinreichenden Sanktionsmöglichkeiten bieten.“<sup>19</sup>

Diese ausweichende Antwort der Bundesregierung illustriert einen Grundkonflikt. Regelungen, die den Lobbyeinfluss begrenzen oder einhegen könnten, werden strikt abgelehnt. Im Bundestag interessieren sich nur wenige SPD-Abgeordnete für dieses Thema. Mit ihren nicht sichtbar koordinierten Einzelaktivitäten scheitern sie aber immer wieder an den „Juristen in der SPD-Fraktionsspitze“.<sup>20</sup> Die Linke-Fraktion fordert zwar immer wieder strikte Kontrollmaßnahmen, stellt Anfragen, gibt sich jedoch mit einer öffentlichen Resonanz auf ihre Aktivitäten zufrieden. Ein besonderer Tatendrang zur Stärkung des Parlaments gegenüber Lobbygruppen aus den anderen Fraktionen im Deutschen Bundestag ist

<sup>18</sup> Die verschiedenen Initiativen in der SPD-Fraktion laufen meist nebeneinander; eine Koordination der Aktivitäten scheiterte bisher.

<sup>19</sup> Brief an MdB Christian Lange von Christoph Bergner, Parl. Staatssekretär im BMI, 26. 1. 2010.

<sup>20</sup> Einschätzung mehrerer Abgeordneter gegenüber dem Autor.

nicht festzustellen. Gleichwohl bleiben diese zaghaften Versuche der öffentlichen Thematisierung nicht ohne Wirkung. Die Verlagerung der Gesetzesarbeit in externe Anwaltskanzleien hatte bislang zwar kein nachhaltiges Nachspiel im Parlament. Mehrere Parlamentarische Geschäftsführer unterschiedlicher Fraktionen gehen aber davon aus, dass dieses höchst umstrittene Instrument „künftig nicht mehr – oder nur in sehr geringem Maße genutzt werden wird.“ Anders als im Fall der „Leihbeamten“ wird in diesem Konfliktfeld offenbar die „informelle Lösung“ bevorzugt.

## Renaissance des Parlaments

Meine Ausführungen zum weitgehend unbedenklich wahrgenommenen Einfluss von Lobbyisten haben gezeigt, dass in Deutschland erhebliche Transparenz- und Informationsdefizite in diesem Feld festzustellen sind. Auch scheint die Sensibilität der politischen Klasse bezogen auf den Einfluss nicht legitimer Interessengruppen auf den Gesetzgebungsprozess insgesamt noch unterentwickelt zu sein. Die diagnostizierten Gefahren für die Demokratie durch einen ungezügelter Lobbyismus werden von vielen politischen Akteuren nicht wahrgenommen. Deshalb könnten folgende praktische Vorschläge geeignet sein, um die „Privatisierung der Demokratie“<sup>F1</sup> und das weitere Aufweichen des Primats der Politik zu verhindern. Adressaten für notwendige Regelungen sind nicht nur Parlament und Regierung, sondern auch die führenden Lobbyakteure selbst und nicht zuletzt die Bürgerinnen und Bürger.

Erstens. Der Bundestag sollte einen „Lobbybeauftragten“ bestellen, der – analog zu den Rechten des Wehrbeauftragten – alle hier skizzierten, für den parlamentarischen Prozess gefährlichen Tendenzen beobachtet, sichtet, analysiert und in einem Jahresbericht bewertet. Diese Funktion könnte beispielsweise ein erfahrener Parlamentarier übernehmen, der zudem wirksame Transparenzregeln vorschlägt und als Ombudsmann seiner Kollegen hohe Reputation genießt. Die Etablierung eines umfangreichen und genauen Lobbyregisters<sup>F2</sup> mit

detaillierten Selbstauskünften und die Anregung und Förderung von empirischen Forschungsprojekten wäre ein weiteres Aufgabenfeld für diese unabhängige „Kläranlage des Parlaments.“ Den Auftakt für diesen Reformprozess könnte eine Enquete-Kommission „Legitime und nicht legitime Einflussnahme von Lobbyorganisationen auf Parlament und Regierung“ bilden. Hilfsweise wäre ein „Tag des Parlaments“ sinnvoll, an dem sich alle Parlamentarier in Rede und Gegenrede mit den Herausforderungen des Lobbyismus beschäftigen würden.

Zweitens. Gesetze müssen künftig ausschließlich von den Parlamentariern geschrieben und verantwortet werden. Gesammelten „Sachverstand von außen“ und unabhängige „Expertise“ der Fachkreise müssen sie selbst anfordern, fachlich prüfen und gewichten. Die Ressourcen dafür stehen ihnen über die Fachausschüsse und den wissenschaftlichen Dienst zur Verfügung. Ergänzend müssen die Mittel für ein verbessertes Wissensmanagement bereit gestellt werden. Die Beschlüsse zur Eindämmung externer Lobbyarbeit in den Ministerien könnten die pragmatische Richtschnur für entsprechende Regelungen sein. Allen Gesetzen sollte ein Deckblatt beigefügt werden, das die „legislativen Fußspuren“ dokumentiert, die Lobbyisten mit ihren Formulierungen hinterlassen haben. Dieser wirksame Selbstschutz wird auch von führenden Lobbyisten als sehr sinnvoll erachtet. Die Regelung des „Drehtür-Mechanismus“, dem Wechsel von Regierungssäckern in den Lobbyismus, kann ebenfalls nicht unreguliert bleiben, da sonst das Vertrauen in die Integrität des Regierungshandelns schwindet. Schließlich muss auch der Umgang der Ministerialbürokratie mit Lobbyisten normiert werden. Da einige Ministerien hier bereits Regelungen normiert haben (etwa das Verteidigungsministerium), ist kein Grund ersichtlich, warum diese wichtige Klärung von anderen Ministerien weiter ignoriert werden kann.

Drittens. Die Lobbyisten müssen ihre Hinterzimmerpolitik und ihre Kultur der Intransparenz aufgeben. Sie müssen die Grenzen ihrer Arbeit in einem eigenen Kodex oder

<sup>F1</sup> U. Volkmann (Anm. 5).

<sup>F2</sup> Zur europäischen Ebene: Nur 40 Prozent der Interessenvertreter in Brüssel registrieren sich freiwillig. Selbst „sanfte“ Registrierungen werden offenbar

nicht akzeptiert. Vgl. Werner Balsen, EU-Lobbyisten scheuen das Licht, in: Frankfurter Rundschau vom 15.3.2010, S. 12.

einer Charta definieren. Sie sollten darin verbindlich auf illegale Einflussnahme, auf politischen Druck auf Abgeordnete und politische Akteure oder frisierte Studien oder gar die Gewährung von Privilegien und Spenden an potenzielle Partner in der Politik verzichten. Über ihre Arbeit und ihre Spuren im Politikbeeinflussungsprozess sollten sie öffentlich berichten, damit die Macht der „fünften Gewalt“ wenigstens in Ansätzen überprüfbar wird. Die Entwicklung selbst weicher Regelungen ist intern in den Berliner Lobbykreisen – vom „Collegium“ über den „Adler-Kreis“ bis zur „Jungen Lobby“ – höchst umstritten.<sup>23</sup> Denn die gesamte Branche lebt bislang von gezielter Intransparenz.

Viertens. Bürgerinnen und Bürger müssen auf allen denkbaren Dialogforen den Einflussverlust des Parlaments bei gleichzeitigem Machtzuwachs der Lobby gegenüber „ihren“ Abgeordneten konkret ansprechen, etwa im Wahlkreis oder auf öffentlichen Veranstaltungen. Allen Verantwortlichen sollte klar werden: Die auf Zeit ausgeübte Funktion des Abgeordneten ist eine Ehre in der Demokratie und kein Anker zur Durchsetzung wirtschaftlicher Interessen. Die Demokratie lebt vom Mitmachen und Einmischen. Die von Demoskopern und Wahlforschern hinreichend dokumentierte Politikverachtung und Kritik am eingespielten Politikprozess muss die Abgeordnetenbüros und Parteizentralen erreichen.

Dies sind nur vier bescheidene, gleichwohl aber schwer durchsetzbare Schritte. Sinnvolle Veränderungen sind möglich, wie die Aktivitäten des Bundesrechnungshofs bewiesen haben. Reformen würden den Parlamentarismus vitalisieren, das Primat der Politik wieder zu einer Renaissance führen und Sauerstoff in die Demokratie pumpen. Die Kritik am Lobbyismus ist zumindest bei einigen führenden Köpfen angekommen. Aber auch für sie gilt: Politik zu betreiben, ist das Bohren dicker Bretter. Wer den Lobbyismus kontrollieren will, hat es aber nicht mit Holz, sondern mit Stahlbeton zu tun.

<sup>23</sup> Mitglieder des „Collegiums“, der wichtigsten Lobbyisten-Vereinigung, in der sich 39 Vertreter vor allem der DAX-Unternehmen koordinieren, berichten von erheblichen Sanktionen nach ihren Vorschlägen, einen eigenen Verhaltenskodex zu erarbeiten.

Rudolf Speth

## Das Bezugssystem Politik – Lobby – Öffentlichkeit

Das Verhältnis des Staates zu den Interessengruppen hat sich in den vergangenen Jahrzehnten gewandelt: Zu den klassischen Interessenvertretungsorganisationen, den Verbänden, sind weitere Akteure hinzugekommen; insgesamt hat sich die Einbindung der Verbände in den Politikprozess gelockert. Das Aufkommen des im angelsächsischen Raum seit langem geläufigen Begriffs *lobbying* ist eine Folge dieser Veränderungen im System der Interessenvermittlung. Das Bild wäre aber nicht vollständig, wenn wir die gesellschaftlichen, ökonomischen und medialen Veränderungen nicht mit in die Betrachtung einbeziehen würden. Die Großorganisationen – die beiden Volksparteien (SPD, CDU/CSU), die Gewerkschaften, die Kirchen – verlieren an Mitgliedern und Bindekraft. Auch bei den Wirtschafts- und Arbeitgeberverbänden lockert sich die Verpflichtungsfähigkeit gegenüber den Mitgliedern. Das System der Tarifautonomie zeigt deutliche Erosionserscheinungen mit der Folge, dass der Staat mit der Setzung von Mindestlöhnen die Schwächen zu kompensieren versucht, während sich kleinere konfliktfähige Gruppen selbständig machen (Marburger Bund, Vereinigung Cockpit, Lokführer). In den vergangenen Jahren war deutlich zu beobachten, wie kleinere Interessengruppen gewachsen sind und neue Akteure, die vor allem mit den Möglichkeiten der modernen Medien arbeiten, an Einfluss gewonnen haben.

### Rudolf Speth

Dr. phil. habil., geb. 1957; Privatdozent an der Freien Universität Berlin; Vertretungsprofessor Politisches System der Bundesrepublik Deutschland/Staatlichkeit im Wandel an der Universität Kassel; Jagowstraße 30, 10555 Berlin. [rudolf.speth@web.de](mailto:rudolf.speth@web.de)

In diesem Beitrag wird die jüngste Entwicklung des Systems der Interessenvermittlung in Deutschland nachgezeichnet und vor dem Hintergrund der skizzierten Veränderungen der Frage nachgegangen, welche Bedeutung das Lobbying in diesem System hat.

## Vom Korporatismus zum Neopluralismus

Die Veränderungen wirken sich nicht zuletzt auf die theoretischen Modelle aus, mit denen die Wissenschaft die Interessenvermittlung konzeptionell zu fassen versucht. Gegenwärtig ist eine Renaissance der Pluralismustheorie und ihrer Autoren zu beobachten.<sup>¶</sup> Der Neopluralismus war lange Zeit die führende Theorie zur Erklärung des Zusammenspiels der Interessengruppen mit dem politisch-administrativen System. In Ernst Fraenkels neopluralistischer Theorie, die wesentliche Impulse der amerikanischen Pluralismustheorie aufnahm, wurde das System der Interessenvermittlung aus einer demokratietheoretischen Perspektive betrachtet.<sup>¶</sup> In ihr wurden gesellschaftliche Interessenkonflikte – auch der Klassenkonflikt zwischen Kapital und Arbeit – als legitim angesehen und die Austragung von Konflikten unter Anerkennung rechtsstaatlicher Verfahrensregeln als normaler Weg der politischen Auseinandersetzung und als Mittel der gesellschaftlichen Integration anerkannt. Mit dem geometrischen Bild des Kräfteparallelogramms, das sich aus dem Ringen um Einfluss zwischen den Verbänden untereinander und den Parteien ergeben sollte, wurde die Idee des Kräftegleichgewichts zwischen den unterschiedlichen Interessengruppen beschrieben. Weil die Pluralismustheorie gesellschaftstheoretische Blindstellen aufwies und daher keine analytischen Instrumentarien für Macht- und Herrschaftsmomente liefern konnte, geriet sie jedoch zunehmend in die Kritik. Zudem begriffen die Anhänger pluralismustheoretischer Konzepte Staat und Interessengruppen eher als getrennte Sphären.

In der Realität ließ sich aber gerade in kontinentaleuropäischen Ländern eine starke Verbindung zwischen staatlich-administrativem System und den Verbänden beobachten. Diese Einbindung der Verbände in den Prozess der Politikformulierung und -umsetzung fand in der Theorie des Neokorporatismus seinen Ausdruck und blieb bis Ende der 1990er Jahre forschungsleitendes Paradigma. Der Korporatismus war ein „System der Interessenreprä-

¶ Vgl. Martin Höpner, Ist Politik gegen Verbände möglich? 25 Jahre Mancur Olsons „The Rise and Decline of Nations“, in: *Leviathan*, 35 (2007) 3, S. 310–347.

¶ Vgl. Ernst Fraenkel, *Deutschland und die westlichen Demokratien*, Frankfurt/M. 1991.

sentation, in dem sich die Interessenträger – im Gegensatz zu pluralistischen Vorstellungen – in einer begrenzten Anzahl von einzelnen, nichtkonkurrierenden, hierarchisch organisierten und funktional differenzierten Gruppen“ zusammenschlossen.<sup>¶</sup> Den Verbänden, besonders den Unternehmerverbänden, wurde in dieser Theorie ein privilegierter Platz zugewiesen. Mit ihnen eröffneten sich „erwünschte Optionen sozialer und politischer Steuerung“.<sup>¶</sup> Die Verbände repräsentieren die Interessen demnach nicht, sondern formieren, filtern und definieren sie. Sie sind keine Lobbys, die Partikularinteressen vertreten, sondern tendenziell gemeinwohlorientierte Akteure. Mit einem korporatistischen Arrangement würden komplexe Umwelten ausbalanciert, und korporatistisch organisierte Ökonomien hätten sich schließlich als stabiler und funktionsfähiger herausgestellt, so die Verfechter dieser Theorie.

Die abnehmende Erklärungskraft korporatistischer Ansätze hat im Gegenzug zu einer Renaissance pluralismustheoretischer Theorien geführt, mit denen der zu beobachtende Lobbyismus präziser beschrieben werden konnte. Es gibt zwar noch zahlreiche Arrangements korporatistischer Einbindung von Verbänden, doch das lobbyistische Verhalten von Interessengruppen hat zugenommen.

## Aufschwung des Lobbyismus

Die lobbyistische Interessendurchsetzung kann mit einer pluralismustheoretischen und politisch-ökonomischen Begrifflichkeit präziser beschrieben werden. Den Lobbyakteuren geht es ausschließlich um die Durchsetzung ihrer meist eng definierten Interessen. Oft erfolgt dies auch in einer konflikthafter Art und Weise. Deutlich wird, dass dabei die Funktion der Interessenregierung<sup>¶</sup> von Ver-

¶ Martin Höpner, *Wer beherrscht die Unternehmen? Shareholder Value, Managerherrschaft und Mitbestimmung in Deutschland*, Frankfurt/M.–New York 2003, S. 19.

¶ Roland Czada, *Konjunkturen des Korporatismus. Zur Geschichte eines Paradigmenwechsels in der Verbändeforschung*, in: Wolfgang Streeck (Hrsg.), *Staat und Verbände*, Opladen 1994, S. 38.

¶ Vgl. Wolfgang Streeck/Philippe C. Schmitter, *Gemeinschaft, Markt und Staat – und die Verbände? Der mögliche Beitrag von Interessenregierungen zur sozialen Ordnung*, in: *Journal für Sozialforschung*, 25 (1985), S. 133–157.

bänden zurücktritt oder die Interessen außerhalb verbandlicher Kanäle durchgesetzt werden. Das Lobbying kennzeichnet das Bestreben, „ein möglichst großes Stück vom Kuchen“ zu bekommen, ohne selbst zur Lösung übergreifender Fragen beizutragen.

Lobbygruppen sind rationale Akteure, die sich zwischen Markt-Renten (Markt-Erträgen) und politischen Renten (staatlichen Zuwendungen) entscheiden. Wenn das eigene Einkommen wesentlich durch staatliche Entscheidungen bedingt wird, dann ist es rational, in die Beeinflussung staatlicher Entscheidungen zu investieren und den Erfolg nicht allein auf dem Markt zu suchen. Je mehr der Staat zu einem „aktiven Wohlfahrts- und Interventionsstaat“ wird, desto deutlicher treten die Züge einer *rent-seeking-society* hervor.<sup>16</sup> Die Interessengruppen streben nach staatlichen Renten und wollen die staatliche Umverteilung zu ihren Gunsten beeinflussen.

Lobbygruppen können also als Verteilungskoalitionen begriffen werden, deren Ziel es ist, einen höheren Anteil am Sozialprodukt für die Gruppenmitglieder zu erwirken. Beispiele für diese Tendenz, zum eigenen Vorteil Sonderregelungen zu erwirken, Ausnahmen in den Gesetzen zu verankern, staatliche Preisfestsetzungen zu erreichen oder mit Hilfe staatlicher Regelungen Konkurrenten vom Markt zu drängen, gibt es in der jüngsten Vergangenheit zur Genüge.

## Veränderte Staat-Verbände-Beziehungen

Die lobbyistischen Aktivitäten organisierter Interessen werden auch durch Veränderungen bei den zentralen Akteuren des politisch-administrativen Systems begünstigt. Nicht nur die Angebotsseite, sondern auch die der Nachfrage prämiert diese spezielle Form der Interessenvertretung.

Zunächst sind Wandlungsprozesse in den Verbänden festzustellen, die immer wieder beschrieben und analysiert worden sind. Neben der Fragmentierung, Professionalisierung und

<sup>16</sup> Vgl. Anne Krueger, *The Political Economy of the Rent-Seeking Society*, in: *American Economic Review*, 64 (1974) 3, S. 291–303; Mancur Olson, *Die Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen*, Tübingen 1985.

Europäisierung<sup>17</sup> ist eine Expansion des Verbändewesens zu beobachten, die den ökonomischen und gesellschaftlichen Veränderungen folgt. Es gibt Neugründungen, die Aufspaltung alter Verbände, das Vordringen von Verbänden in neue ökonomische Bereiche (erneuerbare Energien, Umweltschutz, Telekommunikation) und verbandliche Vertretung neuer Lebensbereiche und -formen. Hinzu kommt, dass das Industriegewerkschaftsmodell immer mehr Konkurrenz von kleinen schlagkräftigen Berufsgewerkschaften bekommt. In den Arbeitgeberverbänden haben sich seit einigen Jahren Bereiche ohne Tarifbindung (OT) gebildet, um die Unternehmen im Verband zu halten, denen die Tarifabschlüsse zu hoch sind.

Die Verbindungen zwischen Interessengruppen und Parteien sind schwächer und weniger verlässlich geworden.<sup>18</sup> Nach wie vor gibt es aber Allianzen zwischen Parteien und Verbänden, die sich entlang von Konfliktlinien historisch herausgebildet haben, etwa zwischen der Union und den Wirtschaftsverbänden sowie zwischen der SPD, den Wohlfahrtsverbänden und den Gewerkschaften. Auch die kleineren Parteien haben gewachsene Verbindungen zu Verbänden und Interessengruppen wie beispielsweise die Grünen zu den Verbänden rund um das Thema erneuerbare Energien oder die FDP zu den Selbstständigen (Apotheker, Ärzte, Steuerberater, Hoteliers). Dennoch: Die Politikwissenschaft findet immer mehr Hinweise darauf, dass diese traditionellen Allianzen erodieren.

Dazu tragen der Mitgliederschwund und die Überalterung der beiden Volksparteien ebenso bei wie die Auflösung traditioneller Milieus. Insgesamt schaffen es die Parteien immer weniger, die angestammten Interessengruppen zu repräsentieren, auch weil sich – wie im Fall des Bauernverbandes und der Milchbauern – innerhalb dieser neue Konfliktlinien gebildet haben. Die „Entkopplung von Partei und Milieu“<sup>19</sup> hat mit gesellschaftlichen Ver-

<sup>17</sup> Siehe dazu: Uwe Jun, *Wandel des Parteien- und Verbändesystems*, in: *APuZ*, (2009) 28, S. 28–34, hier: S. 32.

<sup>18</sup> Vgl. ebd., S. 29; Bernhard Weßels, *Organisierte Interessen und Rot-Grün: Temporäre Beziehungsschwäche oder zunehmende Entkopplung zwischen Verbänden und Parteien?*, in: Christoph Egle/Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.), *Ende des rotgrünen Projekts*, Wiesbaden 2007, S. 163.

<sup>19</sup> Ebd., S. 161.

änderungen, aber auch mit der nachlassenden Responsivität<sup>10</sup> der Parteien zu tun.

Hinzu kommt, dass sich insgesamt die Verbandsfärbung des Deutschen Bundestags in den vergangenen Jahrzehnten verringert hat. Der Anteil an Verbandsfunktionären an den Mitgliedern des Deutschen Bundestages hat sich von der 2. Wahlperiode (1953–1957) bis zur 16. Wahlperiode (2005–2009) von 45 Prozent auf rund 15,7 Prozent verringert.<sup>11</sup> Während der Anteil an Funktionären von politischen und gesellschaftlichen Organisationen gesunken ist, hat sich der Anteil der Angestellten aus Wirtschaftsunternehmen erhöht.<sup>12</sup> Insgesamt finden sich nur noch wenige Funktionäre der Spitzen- und Fachverbände der Wirtschaft im Deutschen Bundestag und in den Länderparlamenten.

Weiterhin ist zu beobachten, dass die Rekrutierung des politischen Spitzenpersonals (Minister, Staatssekretäre etc.) in bestimmten Ministerien (Arbeit und Soziales, Landwirtschaft) nicht mehr über die einschlägigen Verbände erfolgt. Politikkarrieren professionalisieren sich, das heißt, Politiker üben vor dem Mandat immer seltener einen „normalen“ Beruf aus, sondern wechseln häufig direkt nach der Ausbildung in die Politik.

Die Autonomisierung des politisch-administrativen Systems gegenüber Verbänden und Interessengruppen lässt sich in den vergangenen zwei Legislaturperioden an konkreten Beispielen beobachten. Während der rot-grünen Koalition (1998–2005), kam es verstärkt zur Einsetzung von Kommissionen. Bundeskanzler Gerhard Schröder und die Bundesregierung versuchten auf diese Weise, politische Programme jenseits und abseits der Verbände zu formulieren und in der politischen Steuerung auch ohne sie auszukommen. Dies lag

<sup>10</sup> Responsivität bezeichnet die (Un-)Fähigkeit der Parteien, politische Wünsche der Bürgerinnen und Bürger in politische Entscheidungen umzusetzen. Vgl. Claudia Ritzzi/Gary S. Schaal, Politische Führung in der „Postdemokratie“, in: APuZ, (2010) 2–3, S. 9–15, hier: S. 10f.

<sup>11</sup> Vgl. Rudolf Speth, Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände in Politik und Gesellschaft, in: Wolfgang Schroeder/Bernhard Weßels (Hrsg.) Handbuch, Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände, Wiesbaden 2010 (i. E.).

<sup>12</sup> Vgl. Franziska Deutsch/Suzanne S. Schüttemeyer, Die Berufsstruktur des Deutschen Bundestages – 14. und 15. Wahlperiode, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, 34 (2003) 1, S. 28.

sicher auch an den negativen Erfahrungen mit dem korporatistischen Politikmuster im „Bündnis für Arbeit“. Mit der Hartz-Kommission, die im August 2002 kurz vor der Bundestagswahl ihre Ergebnisse vorstellte, wurden die Grundlagen einer fundamentalen sozialpolitischen Weichenstellung geschaffen, ohne die Verbände mit einzubeziehen. Man fürchtete die Konfrontation und erwartete keinen wirklichen Gewinn durch das Politikmuster der Konzertierung. Kanzler Schröder war bewusst, dass die Reform in zentralen Bereichen der Sozialpolitik nur gelingen könne, wenn tradierte Mitwirkungsrechte der Interessengruppen außer Kraft gesetzt werden würden.

Ein weiteres Beispiel für die veränderte Staat-Verbände-Beziehung stellt die 2007 verabschiedete Gesundheitsreform der Großen Koalition (2005–2009) dar. Gesundheitspolitik gilt als ausgeprägtes Kampffeld mit einer Vielzahl relativ starker Interessengruppen. Die Große Koalition wusste, dass eine grundsätzliche Strukturveränderung nur gelingen kann, wenn möglichst wenige Akteure beteiligt sind. Sie war daher entschlossen, „die Belange der Verbände und Lobbyisten weitgehend zu ignorieren“.<sup>13</sup> Sie sah sich dazu in der Lage, weil eine schlagkräftige Opposition fehlte, die den Resonanzraum für Lobbyakteure hätte abgeben können. Zudem sah sich die Große Koalition durch ihre Steuerungsstrukturen in der Lage, in der Verhandlungsphase den Einfluss lobbyistischer Gruppen zurückdrängen zu können.

Verschärfend kam hinzu, dass mit der Gesundheitsreform die Verbände der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) entmachtet werden sollten. Im Gegenzug sollten die Gestaltungsmöglichkeiten der Politik gestärkt werden. Seit dem 1. Januar 2009 gibt es nur noch einen einheitlichen Spitzenverband der Krankenkassen, und die Bundesregierung legt einen einheitlichen und allgemeinen Beitragsatz für alle Versicherten in der GKV fest. Von den Verbänden wurde die zentralisierte und staatliche Ausrichtung des Gesundheitswesens scharf kritisiert. Im Ergebnis aber wurde das korporatistische Politikmuster im Politikfeld Gesundheit durch die Politik verworfen. Die weniger eingebundenen Interessengruppen

<sup>13</sup> Robert Paquet/Wolfgang Schroeder, Gesundheitsreform 2007 – Akteure, Interessen und Prozesse, in: dies. (Hrsg.), Gesundheitsreform 2007. Nach der Reform ist vor der Reform, Wiesbaden 2009, S. 21.

pen wählten somit das Lobbygruppen-Dasein als neue Einflussstrategie.

Wie weit die Tendenzen der Autonomisierung der Politik gegenüber den organisierten Interessen und die „Götterdämmerung des Nachkriegskorporatismus“<sup>14</sup> gediehen sind, ist hier nicht abschließend zu beantworten. Sie eröffnen allerdings der lobbyistischen Beeinflussung das Feld der Politik und erbringen in längerer Perspektive eine neue Struktur der Beziehung von Politik und Interessengruppen.

## Mediengesellschaft

Die Veränderung der Stellung von Interessengruppen gegenüber der Politik und das Aufkommen von lobbyistischer Beeinflussung muss auch vor dem Hintergrund des Wandels der politischen Kommunikation verstanden werden. Der Trend hin zur Mediengesellschaft macht vor den Interessengruppen nicht halt, doch ist die Forschung zur politischen Kommunikation von Interessengruppen nicht sehr weit entwickelt.<sup>15</sup> Mediengesellschaft bedeutet, dass die gesellschaftliche Kommunikation hauptsächlich über Massenmedien erfolgt und diese zu einem alle gesellschaftlichen Aspekte prägenden und durchwirkenden Totalphänomen geworden ist.<sup>16</sup> Dies hat zur Folge, dass die öffentliche Meinung einen entscheidenden Platz im Prozess der Durchsetzung von Interessen erhalten hat. Je mehr die Milieubindungen erodieren und Verbandsmedien ihre Funktion verlieren oder eingestellt werden, desto mehr gewinnen die Massenmedien an Bedeutung bei der Mobilisierung von Unterstützung, der Legitimationsgewinnung und der Themensetzung. Hinzu kommt auch, dass die Medien autonomer geworden sind und sich aus der Bindung an Parteien und Verbände gelöst haben.

<sup>14</sup> Wolfgang Streeck, Nach dem Korporatismus: Neue Eliten, neue Konflikte, in: Herfried Münkler/Grit Straßenberger/Matthias Bohlender (Hrsg.), Deutschlands Eliten im Wandel, Frankfurt/M. 2006, S. 158.

<sup>15</sup> Vgl. Adrian Steiner/Otfried Jarren, Intermediäre Organisationen unter Medieneinfluss? Zum Wandel der politischen Kommunikation von Parteien, Verbänden und Bewegungen, in: Frank Marcinkowski/Barbara Pfetsch (Hrsg.), Politik in der Mediengesellschaft (PVS-Sonderheft 42), Wiesbaden 2009, S. 252.

<sup>16</sup> Vgl. Ulrich Saxer, Mediengesellschaft. Verständnisse und Missverständnisse, in: Ulrich Sarcinelli (Hrsg.), Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft. Beiträge zur politischen Kommunikationskultur, Bonn 1998, S. 53.

Aber gerade den traditionellen Interessengruppen, den Verbänden, ist noch nicht ausreichend bewusst, wie bedeutend die Medien und die Öffentlichkeit inzwischen für die Interessenvertretung geworden sind. Es ist daher folgende Entwicklung zu beobachten: Auf der einen Seite steigen in einer Mediengesellschaft die Erfordernisse für die politische Kommunikation, auf der anderen Seite tun sich traditionelle Interessengruppen schwer, diesen Ansprüchen zu genügen.

Ausgangspunkt vieler strategischer Überlegungen ist, dass Lobbying bereits mit dem *agenda setting* beginnt. Wer in der Lage ist, Themen in der Mediengesellschaft zu setzen, hat einen entscheidenden Vorteil: Er kann das *framing* bestimmen, also die Art der Wahrnehmung eines Themas, den inhaltlichen Zugschnitt des Gegenstandes und die Aspekte, die ausgeklammert bleiben sollen. Die Themensetzung erfordert präzise Kenntnisse der Medienlogik, der Kanäle medialer Vermittlung sowie darüber hinaus verlässliche Kontakte zu Journalisten und Medienmachern. Das *agenda setting* ist deshalb von besonderer Bedeutung, weil sich das politisch-administrative System auch an den Themen orientiert, die in der medial vermittelten Öffentlichkeit diskutiert werden. Politiker orientieren sich zunehmend an Mehrheitsmeinungen, die massenmedial verbreitet und über moderne Meinungsforschung erkennbar gemacht werden.

Allerdings eignen sich nicht alle Themen für eine massenmediale Unterstützung. Viele Themen, wie etwa die Chemikalien-Verordnung REACH oder das CO<sub>2</sub>-Regime, sind so komplex, dass Lobbyingprozesse jahrelang abseits öffentlicher Aufmerksamkeit ablaufen und sie erst in der Schlussphase mediale Aufmerksamkeit erregen.

Für andere Themen wiederum wird mittels Kampagnen um breite Zustimmung geworben, um politische Entscheidungen zu den eigenen Gunsten zu erwirken. Das Instrument der Kampagnenführung (*campaigning*) wird zunehmend auch für das direkte Lobbying bedeutsam. Unter dem Begriff *Grassrootslobbying*<sup>17</sup> zum Beispiel werden Lobby-

<sup>17</sup> Siehe dazu: Marco Althaus (Hrsg.), *Kampagne! 3: Neue Strategien im Grassroots Lobbying für Unternehmen und Verbände*, Berlin 2007, sowie den Beitrag von Kathrin Voss in diesem Heft.

inginstrumente zusammengefasst, mit denen sich Bürgerinnen und Bürger direkt für oder gegen eine politische Entscheidung einsetzen können. Elemente des Grassrootscampaigning werden allerdings auch gezielt von Unternehmen genutzt, um in der Öffentlichkeit den (fälschlichen) Eindruck einer Bürgerbewegung entstehen zu lassen.

Immer mehr ist zu beobachten, wie Lobbying und Campaigning aufeinander abgestimmt verwendet werden. Das „leise“, verhandelnde und kooperative Lobbying wird ergänzt bzw. abgelöst durch das „laute“ und konfrontative Campaigning. *Public affairs* ist der neudeutsche Begriff für diese Art der integrierten Kommunikation.<sup>18</sup>

Insgesamt liegt in der Verbindung von lobbyistischer Interessenpolitik und Massenmedien ein erhebliches Manipulationspotenzial. Die Glaubwürdigkeit der Medienberichterstattung lebt von der journalistischen Unabhängigkeit. Immer mehr Interessengruppen machen sich diesen Sachverhalt zunutze und versuchen im Bündnis mit den Medien ihre Interessenpositionen als unabhängige Meinungsposition der Öffentlichkeit zu vermitteln. Hinzu kommt, dass immer wieder auch verdeckte PR betrieben wird, der Absender bzw. der Auftraggeber der Botschaften nicht identifizierbar ist. Die Medien sind selbst immer weniger in der Lage, solche Manipulationen der öffentlichen Meinung aufzudecken. Deshalb sind zivilgesellschaftliche *watchdog*-Gruppen notwendig, die die verdeckte Indienstnahme der Öffentlichkeit durch Interessengruppen skandalisieren können.

## Neue Formen des Lobbying

Neben den Veränderungen im politisch-administrativen System und in der Mediengesellschaft sind auch Wandlungsprozesse bei den Interessenorganisationen selbst zu verzeichnen, die dazu beitragen, dass sich die Interessenvertretung in die Richtung eines pluralistischen Systems bewegt und wir auch deshalb von Lobbying reden.

Mit der ökonomischen Dynamik und der Forcierung des Wettbewerbs – auch durch die Politik – verstärkt sich in den Verbänden die

<sup>18</sup> Zum Thema *public affairs* siehe auch den Beitrag von André Chahoud in diesem Heft.

Heterogenität der Interessenlagen. Dies macht die verbandlichen Willensbildungsprozesse langsamer und führt zur Positionierung auf dem Niveau des kleinsten gemeinsamen Nenners. Große Unternehmen scheren aus und gründen eigene Unternehmensrepräsentanzen in Berlin und Brüssel.<sup>19</sup> Damit erschweren sie die verbandliche Willensbildung. Unternehmen können dann auch leichter ihre speziellen Interessen durchsetzen und fordern von den Verbänden eine Verschlinkung, weil sie die verbandlichen Dienstleistungen selbst vorhalten oder auf dem Markt einkaufen können.

In den vergangenen Jahren hat sich in Berlin und Brüssel eine kaum mehr überschaubare Zahl von Lobbydienstleistern herausgebildet. Zu ihnen zählen Politikberatungs- und Public Affairs-Agenturen, die von Unternehmen und Verbänden beauftragt werden, Lobbydienstleistungen zu erbringen. In der Regel werden diese Agenturen für punktuelle Aufträge engagiert, wenn das Unternehmen keine Chance sieht, seine speziellen Interessen über die verbandlichen Kanäle in die Politik zu vermitteln. Diese Agenturen werden auch von ausländischen Unternehmen engagiert, die einen Marktzutritt erstreben und denen der verbandliche Weg verschlossen ist.

Agenturen werden in letzter Zeit auch vermehrt von den Verbänden herangezogen, wenn bei Gesetzesvorhaben die Mittel des Verbandes nicht ausreichen, um die Interessen der Mitglieder zu Gehör zu bringen. So hatte beispielsweise die Bundesvereinigung Deutscher Apothekerverbände (ABDA) im Rahmen der Gesundheitsreform eine Agentur um Unterstützung gebeten, als deutlich wurde, dass das Gesundheitsministerium von den Apothekern Zwangsrabatte forderte.<sup>20</sup>

Da Lobbying als politische Kommunikation sich nicht nur an die Politik richtet, sondern auch an die Führungsspitze der Unternehmen, sind Agenturen gegenüber Verbänden im Vorteil. Sie beraten Unternehmen und Organisationen beim Aufbau von Public-Affairs-Abteilungen, die dann bei

<sup>19</sup> Siehe dazu: Birger P. Priddat/Rudolf Speth, *Das neue Lobbying von Unternehmen: Public Affairs*, Düsseldorf 2007.

<sup>20</sup> Vgl. Hans Hütt/Nikolaus Huss/Annette Rogalla: Achtung Gesundheitsreform! Die Dialogkampagne der Apotheker, in: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*, 20 (2007) 3, S. 89–94.

spielsweise das *monitoring*, die Beobachtung der Politik, übernehmen. Zudem bieten diese Agenturen spezielle Kommunikationsdienstleistungen wie Campaigning, die flankierend zum Lobbying eingesetzt werden.

Zu diesen Akteuren kommt eine Reihe von größeren Anwaltsfirmen, meist angelsächsischen Ursprungs, die Politikberatung betreiben und sich auf bestimmte Politikfelder spezialisiert haben. Sie profitieren davon, dass sie in der Regel Hilfestellung bei der Formulierung von Gesetzen geben können und vielfach komplette Gesetzesentwürfe für ihre Auftraggeber, aber auch direkt an die Politik liefern.

Die Situation wird vollends unübersichtlich, wenn die unbekannt Anzahl der Einzellobbyisten in die Betrachtung einbezogen wird. Dies sind vielfach aus der aktiven Politik ausgeschiedene Politiker oder ehemalige Journalisten, die ihr Netzwerkwissen und ihre Kontakte auf dem Markt anbieten. Sie fungieren vielfach als wichtige Türöffner, erbringen aber weniger die Analyseleistungen, die in der Regel die Grundlage interessenpolitischen Handelns sind.

Das Panorama der Lobbyakteure wäre nicht vollständig, wenn nicht *think tanks* und weitere Institutionen der Politikberatung wie Stiftungen und wissenschaftliche Institute mit in die Betrachtung aufgenommen würden. Anders als in den USA, wo die politische Kultur eine andere ist, sind *think tanks* in Deutschland zurückhaltender in ihrer politischen Ausrichtung, doch sie liefern häufig für Interessengruppen die notwendige wissenschaftliche Expertise durch Gutachten und empirische Erhebungen. Die Politisierung der Expertise hat auch sie erfasst, und vielfach nutzen Interessengruppen durch eine geschickte Vergabe von Gutachten und ihre mediengerechte Aufbereitung *think tanks* und die Wissenschaft für sich.

Im Begriff des Lobbying schwingen immer auch kritische Untertöne mit, weil sich zwangsläufig Fragen bezüglich der demokratischen politischen Kultur und der Funktionsfähigkeit des politischen Systems stellen. Diese Fragen werden umso drängender, je stärker sich die Veränderungen im politischen System und insbesondere im System der Interessenvertretung bemerkbar machen.

Thurid Hustedt · Sylvia Veit · Julia Fleischer

# Wissen ist Macht? Wissenschaftliche Politikberatung der Bundesregierung

Spätestens seit der „gefühlten „Kommissionitis“<sup>1</sup> der ersten Regierung Gerhard Schröders ist Politikberatung in aller Munde. Die Rede ist von

der „Berliner Räterepublik“,<sup>2</sup> in der politische Entscheidungen – so wird vermutet – weniger von demokratisch legitimierten Akteuren als von einer unübersichtlichen Vielzahl an Beratungsgremien, Kommissionen, *think tanks* und kommerziellen Politikberatungsunternehmen vorbereitet werden. In ähnlicher Weise verstetigt sich auch in der wissenschaftlichen Literatur die Erkenntnis, dass die Zahl an (wissenschaftlichen) Beratungsakteuren und -arrangements wächst.<sup>3</sup>

Politikberatung ist allerdings mitnichten etwas völlig Neues. Bereits 1532 erschien das „erste Handbuch der Politikberatung“,<sup>4</sup> in welchem Machiavelli seinem Fürsten riet, politische Entscheidungen auf verfügbares Wissen zu gründen, der Beratung willens zu sein, die nachfolgende Entscheidung dann aber allein als „doppeltes Geheimnis“, also nach getrennter Anhörung verschiedener Ratgeber, zu treffen.<sup>5</sup> Heute allerdings findet sie nicht mehr vorrangig

## Thurid Hustedt

Dipl.-Verwaltungswissenschaftlerin, geb. 1977; wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsverbund PROGRESS (Potsdam Research Cluster for Georisk Analysis, Environmental Change and Sustainability), Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation der Universität Potsdam, August-Bebel-Straße 89, 14482 Potsdam. [thurid.hustedt@uni-potsdam.de](mailto:thurid.hustedt@uni-potsdam.de)

## Sylvia Veit

Dr. rer. pol., geb. 1977; wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation der Universität Potsdam (s. o.). [sveit@uni-potsdam.de](mailto:sveit@uni-potsdam.de)

## Julia Fleischer

Dipl.-Verwaltungswissenschaftlerin, geb. 1978; wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsverbund PROGRESS, Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation der Universität Potsdam (s. o.). [julia.fleischer@uni-potsdam.de](mailto:julia.fleischer@uni-potsdam.de)

über die Anhörung einzelner Ratgeber statt, sondern ist vielfältig organisiert. Politikberatung ist zu einem schillernden Begriff avanciert, der einer Abgrenzung von Lobbying und Interessenvermittlung bedarf, welche in der öffentlich-medialen Debatte gemeinhin nicht erkennbar ist.

Gemeinsames Merkmal von Politikberatung und Lobbying dürfte ihre enge Interaktion mit politisch-administrativen Entscheidungsträgern und die Anbindung an politische Prozesse sein. Für die Begriffe des Lobbying und der Interessenvermittlung bildet „Interesse“ die zentrale analytisch-begriffliche Kategorie,<sup>6</sup> „Wissen“ hingegen ist wichtigster Bezugspunkt des Politikberatungsbegriffes.<sup>7</sup> Während es beim Lobbying um die interessenbasierte Beeinflussung politischer Entscheidungen geht, stellt wissenschaftliche Politikberatung auf die „Herstellung einer rationalen, das heißt problem-lösungsfähigen Politik“ ab.<sup>8</sup> In der Praxis sind die Grenzen zwischen wissenschaftlicher und kommerzieller Politikberatung und Interessenvertretung mitunter fließend, was sich beispielsweise daran zeigt, dass einzel-

ne Beratungsgremien durchaus mit Wissenschaftlern *und* Interessenvertretern besetzt sein können, wie etwa im Falle der Hartz-Kommission.

Dieser Beitrag konzentriert sich auf die wissenschaftliche Politikberatung, also jene, die durch Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler wahrgenommen wird und sich auf mit wissenschaftlichen Methoden generierte Erkenntnisse stützt.<sup>9</sup> Nachfrager wissenschaftlicher Politikberatung sind politische Parteien, die Legislative (z.B. in Form von Enquete-Kommissionen oder Expertenanhörungen des Deutschen Bundestages) ebenso wie die Exekutive in Bund und Ländern. Wir beschränken uns hier auf die wissenschaftliche Beratung von Bundesregierung und -verwaltung, da diese das Gros bundesdeutscher Gesetze und Verordnungen formuliert und wissenschaftliche Politikberatung dort entsprechend als besonders relevant gelten darf.

## Gefangen zwischen Skylla und Charybdis?

<sup>6</sup> Sven T. Siefken, Expertenkommissionen im politischen Prozess. Eine Bilanz zur rot-grünen Bundesregierung 1998–2005, Wiesbaden 2007, S. 18.

<sup>7</sup> Rolf G. Heinze, Die Berliner Räterepublik. Viel Rat – wenig Tat?, Wiesbaden 2002.

<sup>8</sup> Vgl. Peter Weingart, Die Stunde der Wahrheit. Weilerswist 2001, S. 127 ff; ders./Justus Lentsch, Wissen – Beraten – Entscheiden. Form und Funktion wissenschaftlicher Politikberatung in Deutschland, Weilerswist 2008, S. 9; Renate Mayntz, Speaking Truth to Power: Leitlinien für die Regelung wissenschaftlicher Politikberatung, in: Der moderne Staat, 2 (2009) 1, S. 5–16, hier: S. 5.

<sup>9</sup> Stefan Fisch, Vom Fürstenratgeber zum Politikberater, in: ders./Wilfried Rudloff (Hrsg.), Experten und Politik: Wissenschaftliche Politikberatung in geschichtlicher Perspektive, Berlin 2004, S. 7–11, hier: S. 8.

<sup>10</sup> Vgl. ebd., S. 11. In der Literatur wird häufig erwähnt, dass sich bereits Platon mit der Beziehung zwischen Macht und Wissen befasste. Vgl. etwa Peter Weingart, Wissenschaftssoziologie, Bielefeld 2003, S. 89.

<sup>11</sup> Vgl. Iris Wehrmann, Lobbying in Deutschland. Begriff und Trends, in: Ralf Kleinfeld/Ulrich Willems/Annette Zimmer (Hrsg.), Lobbying. Strukturen, Akteure, Strategien, Wiesbaden 2007, S. 36–64; Thomas von Winter, Lobbying als politischer Tauschprozess, in: ders./Volker Mittendorf (Hrsg.), Perspektiven der politischen Soziologie im Wandel von Gesellschaft und Staatlichkeit, Wiesbaden 2008, S. 49–67.

<sup>12</sup> Vgl. P. Weingart (Anm. 3), S. 127 f.; ders. (Anm. 5) S. 89 f.

<sup>13</sup> R. Mayntz (Anm. 3), S. 6.

Der von Max Weber beobachtete Siegeszug gesellschaftlicher Rationalisierung<sup>10</sup> mündet in der Unterscheidung von Wissen und Werten und liefert in zweierlei Hinsicht Anknüpfungspunkte für die Diskussion über die Beziehung zwischen Wissen und Politik. Zum ersten fügt die wachsende Bedeutung fachlichen Wissens politischen Entscheidungen neben der Werteabwägung einen zweiten Maßstab hinzu und begründet damit den Anspruch moderner Demokratien nach rationalen – also nach bestem Wissensstand – getroffenen Entscheidungen.<sup>11</sup> Hieraus wird gemeinhin eine „Rationalisierungsfunkti-

<sup>12</sup> Verbände und Nichtregierungsorganisationen werden explizit aus diesem Beitrag ausgenommen, auch wenn sie ebenfalls mit wissenschaftlichen Daten argumentieren und/oder eigene Studien bei Wissenschaftlern in Auftrag geben. Ebenso wird Wahlkampf-, PR- oder Kampagnenberatung aus der Betrachtung ausgeschlossen.

<sup>13</sup> Vgl. Max Weber, Wissenschaft als Beruf, in: ders., Gesammelte Schriften 1894–1922. Ausgewählt und hrsg. von Dirk Kaesler, Stuttgart 2002, S. 474–511, hier: S. 488.

<sup>14</sup> Vgl. Andreas Voßkuhle, Das Konzept des rationalen Staates, in: Gunnar Folke Schuppert/ders. (Hrsg.), Governance von und durch Wissen, Baden-Baden 2008, S. 13–32.

on“<sup>12</sup> wissenschaftlicher Politikberatung abgeleitet, da sie demokratisch gewählten Politikern ermöglicht, rationale Entscheidungen zu treffen und diese damit einer „doppelte[n] Legitimation“<sup>13</sup> zuzuführen. Zum zweiten diagnostizierte Weber damit ein Spannungsverhältnis zwischen Werten und Wissen, welches er vornehmlich als Kontrollproblem charakterisiert, das aus dem Expertisevorsprung der Bürokratie gegenüber der Politik erwächst.

Traditionellen Zugängen zu wissenschaftlicher Politikberatung ist gemein, dass sie Politikberatung als Zweierbeziehung zwischen Wissenschaft und Politik konzeptionalisieren, die aufgrund unterschiedlicher interner Funktionslogiken grundsätzlich problematisch ist. Ausgangspunkt dieses Diskurses ist die „Orientierungsdifferenz“ beider Teilsysteme, nach der Wissenschaft vornehmlich nach Wahrheit und Politik nach Macht strebt.<sup>14</sup> Das Streben der Wissenschaft nach Wahrheit lässt sich konkreter mit dem Interesse an gesichertem Erkenntnisgewinn beschreiben, der typischerweise lange Zeiträume erfordert. Dies wiederum steht dem politischen Erfordernis gegenüber, in rascher Abfolge und knappen Zeitfenstern Entscheidungen treffen zu müssen. Während die Wissenschaft als sich selbst steuerndes Teilsystem begriffen wird, das eigenständig in der Lage ist, sich Legitimation zu verschaffen, zum Beispiel durch *peer review* in Publikationsprozessen, Zitationsindizes und Begutachtung von Drittmittelanträgen, ist Politik auf die externe Legitimation durch Wahlen angewiesen.

Damit politische Entscheidungen durch bestes Wissen legitimiert werden können, muss ein Wissenstransfer von der Wissenschaft in den politischen Prozess stattfinden, mithin wissenschaftliche Politikberatung ihrer „Problemlösungsfunktion“ nachkommen.<sup>15</sup> Gemeinhin werden vier Modelle für

<sup>12</sup> R. Mayntz (Anm. 3), S. 6.

<sup>13</sup> Peter Weingart, *Erst denken, dann handeln? Wissenschaftliche Politikberatung aus der Perspektive der Wissenschaftssoziologie*, in: Svenja Falk u. a. (Hrsg.), *Handbuch Politikberatung*, Wiesbaden 2006, S. 35–44.

<sup>14</sup> Vgl. R. Mayntz (Anm. 3), S. 6.

<sup>15</sup> Rainer Schützeichel spricht hier von der „epistemischen Rationalität“, die wissenschaftliche Politikberatung liefert. Vgl. Rainer Schützeichel, *Beratung, Politikberatung, wissenschaftliche Beratung*, in: Stephan Bröckler/ders. (Hrsg.), *Politikberatung*, Stuttgart 2008, S. 5–32, hier: S. 16.

die Interaktionen der beiden Teilsysteme Wissenschaft und Politik diskutiert.<sup>16</sup> Jürgen Habermas griff Webers Unterscheidung zwischen Werten und Wissen auf und entwickelte daraus das *dezisionistische Politikberatungsmodell*, in dem eine deutliche Trennung von Wissenschaft und Politik proklamiert wird, die Politik der Wissenschaft aber übergeordnet ist, weil nur der Politiker wertbasiert entscheidet und selbst bestimmt, ob und inwiefern er sich des Expertenwissens bedient.<sup>17</sup> Die normative Politikentscheidung entzieht sich so der wissenschaftlich begründbaren Bewertbarkeit.

In dem auf Helmut Schelsky zurückgehenden *technokratischen Modell* wird das Verhältnis von Wissenschaft und Politik umgekehrt. Die „Sachgesetzlichkeit“ tritt als Ergebnis stetig wachsender Erkenntnisse und technischen Fortschritts an die Stelle wertbasierter Entscheidungen.<sup>18</sup> Politischer Spielraum wird durch Sachzwänge stark eingengt oder sogar verdrängt. Die Politik wird so zum ausführenden Arm wissenschaftlich-technischer Rationalität. Beide Modelle eint die Vorstellung einer Trennbarkeit von Politik und Wissen und die Annahme, jeweils einer Sphäre könne ein überlegener Entscheidungsspielraum zugewiesen werden.<sup>19</sup>

Diesen Schwächen beider Modelle versuchte Habermas zu begegnen, indem er ihnen das *pragmatistische Modell der Politikberatung* gegenüberstellte. Hier wird die strikte funktionale Trennung zwischen Wissenschaft und Politik durch eine wechselseitige Beziehung ersetzt, die durch einen kritischen Kommunikationsprozess geprägt ist. Wissenschaft berät Politik, die ihrerseits die Wissenschaft zielgerichtet beauftragt. Die wertbasierte Entscheidung wird in die Beauftragung der

<sup>16</sup> Vgl. Klaus Lompe, *Traditionelle Modelle der Politikberatung*, in: S. Falk u. a. (Anm. 13), S. 25–34; Michael Böcher, *Wissenschaftliche Politikberatung und politischer Prozess*, in: Max Krott/Michael Suda (Hrsg.), *Macht Wissenschaft Politik? Erfahrungen wissenschaftlicher Beratung im Politikfeld Wald und Umwelt*, Wiesbaden 2007, S. 14–42.

<sup>17</sup> Vgl. Jürgen Habermas, *Verwissenschaftlichte Politik und öffentliche Meinung*, in: ders., *Technik und Wissenschaft als Ideologie*, Frankfurt/M. 1969, S. 120–145.

<sup>18</sup> Vgl. Helmut Schelsky, *Der Mensch in der wissenschaftlichen Zivilisation*, Köln 1961, S. 461.

<sup>19</sup> Für eine ausführliche Kritik vgl. P. Weingart (Anm. 3), S. 139–141; M. Böcher (Anm. 16), S. 18.

Wissenschaft verlagert. Diese Wechselbeziehung wird begleitet durch einen gesellschaftlichen Diskurs, der den Zusammenhang zwischen Werten und wissenschaftlicher Erkenntnis thematisiert.

Die Kritik an diesen linearen Modellen aufgreifend, formulierte Peter Weingart das *rekursive Modell der Politikberatung*. Grundannahme ist, dass die „Verwissenschaftlichung der Politik“ sowie die „Politisierung der Wissenschaft“ als wechselseitiger Prozess zu verstehen sind: Während die Politik zur Herstellung von Problemlösungskonzepten und Legitimation wissenschaftliche Expertise immer stärker nachfragt, erfordert es die Ressourcenabhängigkeit der Wissenschaft, sich verstärkt an wissenschaftlicher Politikberatung zu beteiligen.<sup>f20</sup>

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Analyse wissenschaftlicher Politikberatung unter dem Blickwinkel gegensätzlicher Handlungslogiken von Politik und Wissenschaft als überholt gelten darf und durch die Vorstellung einer „komplexe[n] Abhängigkeitsbeziehung“<sup>f21</sup> abgelöst wurde. Die ehemals verengte Problemperspektive der Zweierbeziehung öffnet sich heute vermehrt weiteren Akteuren und gesellschaftlichen Teilbereichen als Einflussfaktoren für die Analyse wissenschaftlicher Politikberatung, zum Beispiel den Medien, der sich herausbildenden professionalisierten Politikberatungsbranche oder den Bürgerinnen und Bürgern.<sup>f22</sup>

Zudem haben die beiden zentralen Funktionen wissenschaftlicher Politikberatung, die Rationalisierungs- und die Problemlösungsfunktion, zwischenzeitlich kritische Erweiterungen erfahren. Zum einen wird diskutiert, dass die Rationalisierung politischer Entscheidungen durch wissenschaftliche Politikberatung auch rein symbolisch erfolgen kann, wobei die Politik ihre Entscheidungen durch die bloße Existenz wissenschaftlicher Exper-

tise in bestimmten Sachfragen untermauert.<sup>f23</sup> Zum anderen wird erörtert, inwiefern die Problemlösung durch wissenschaftliche Politikberatung durch das sogenannte „Experten-dilemma“<sup>f24</sup> gefährdet ist, das heißt wissenschaftliche Expertise zunehmend als unsicher gilt und durch Nicht-Wissen geprägt ist – und damit leichter zum Beispiel durch neue Erkenntnisse delegitimiert werden kann. Zudem kann Politik zu jedem Experten kurzerhand einen „Gegen-Experten“ finden. Diese Entwicklung wird demokratietheoretisch einerseits positiv als „Demokratisierung der Expertise“ bewertet,<sup>f25</sup> erregt allerdings andererseits den Verdacht der Instrumentalisierung der Wissenschaft durch die Politik.

## Akteure wissenschaftlicher Politikberatung

Die Akteurslandschaft wissenschaftlicher Politikberatung der Bundesregierung ist vielfältig. Grundsätzlich lassen sich die Ressortforschungseinrichtungen (RFE) des Bundes, Sachverständigenräte und Beiräte einzelner Ministerien, ad hoc eingesetzte Expertenkommissionen, Universitäten und andere staatliche Forschungseinrichtungen sowie *think tanks* und Stiftungen unterscheiden.

Die 46 RFE sind Behörden im Geschäftsbereich eines Ministeriums, die die Bundesregierung zur Unterstützung bei der Wahrnehmung wissenschaftsintensiver Aufgaben unterhält (z.B. das Bundesinstitut für Risikobewertung oder das Robert Koch-Institut). Sie entstanden bereits im 19. Jahrhundert aufgrund des wachsenden staatlichen Regelungsbedarfs in den Bereichen technische Normung und Kontrolle, Hygiene und Gesundheitsvorsorge sowie Landwirtschaft. Heute gilt der Umfang der Ressortforschung in Deutschland im internationalen Vergleich als herausragend.<sup>f26</sup>

Die rund 300 Beiräte oder Sachverständigenräte sind dauerhaft eingerichtete Bera-

<sup>f20</sup> Vgl. P. Weingart (Anm. 3), S. 138 ff.

<sup>f21</sup> Andreas Bogner/Wolfgang Menz, Wissenschaftliche Politikberatung? Der Dissens der Experten und die Autorität der Politik, in: *Leviathan*, 30 (2002) 3, S. 384–399, hier: S. 385.

<sup>f22</sup> Vgl. die Beiträge in: Claus Leggewie (Hrsg.), *Von der Politik- zur Gesellschaftsberatung*, Frankfurt/M.–New York 2007, insb. Frank Nullmeier, *Neue Konkurrenzen: Wissenschaft, Politikberatung und Medienöffentlichkeit*, S. 171–180.

<sup>f23</sup> Vgl. für den Fall der bioethischen Beratung des Deutschen Bundestages: A. Bogner/W. Menz (Anm. 21).

<sup>f24</sup> P. Weingart (Anm. 3), S. 97.

<sup>f25</sup> Ebd., S. 131.

<sup>f26</sup> Vgl. Eva Barlösius, *Forschen mit Gespür für politische Umsetzung – Position, interne Strukturierung und Nomos der Ressortforschung*, in: *Der moderne Staat*, 2 (2009) 2, S. 347–366, hier: S. 354.

tungsgremien der Exekutive, denen ausgewiesene Fachleute des jeweiligen Sachgebiets angehören und die meist einem Bundesministerium, manchmal einer nachgeordneten Bundesbehörde oder einer Einrichtung der mittelbaren Bundesverwaltung (z.B. der Bundesagentur für Arbeit) zugeordnet sind. Prominente Beispiele sind der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen.

Ad hoc eingesetzte Kommissionen, wie die Hartz- oder die Rürup-Kommission, werden temporär zu einer bestimmten Problemstellung vom jeweils zuständigen Bundesminister oder der Bundeskanzlerin eingesetzt. Anders als in der veröffentlichten Meinung vielfach behauptet,<sup>27</sup> ist in einer empirischen Studie nachgewiesen worden, dass die tatsächliche Anzahl dieser Kommissionen in beiden rot-grünen Bundesregierungen nicht angestiegen ist.<sup>28</sup> Zugenommen hatte lediglich die Priorisierung öffentlichkeitsorientierter Kommissionen (was sich z. B. am Budget ablesen ließ) sowie die mediale Aufmerksamkeit für diese Form der Politikberatung.<sup>29</sup> Im Zeitraum 1998 bis 2008 gab es 17 Expertenkommissionen auf Bundesebene.<sup>30</sup>

Wissenschaftliche Politikberatung findet nicht nur durch eigens dafür geschaffene Gremien oder Behörden statt, sondern wird auch durch die rund 670 Universitäten und außeruniversitären Forschungseinrichtungen in Deutschland erbracht. Beratung ist dabei für die meisten Institute eher ein Nebengeschäft, welches entweder indirekt (in Form von wissenschaftlichen Publikationen) oder direkt (z. B. durch Auftragsforschung) erfolgt. In jüngerer Zeit sind in Deutschland etwa 80 bis 130 *think tanks* in der wissenschaftlichen Politikberatung aktiv.<sup>31</sup> Dabei handelt es sich um Stiftungen, freie oder interessengebundene Institute, die nicht gewinnorientiert sind und politische Entscheidungsprozesse wissenschaftlich beraten. Beispiele

<sup>27</sup> Vgl. für viele: Hans-Jürgen Leersch, Diagnose „Kommissionitis“, in: Die Welt vom 8. 8. 2001, S. 3.

<sup>28</sup> Vgl. S. T. Siefken (Anm. 1).

<sup>29</sup> Vgl. ebd., S. 315.

<sup>30</sup> Vgl. P. Weingart/J. Lentsch (Anm. 3), S. 292.

<sup>31</sup> Vgl. Martin Thunert, Think Tanks in Deutschland – Berater der Politik?, in: APuZ, (2003) 51, S. 30–38, hier: S. 31.

sind das Institut der deutschen Wirtschaft, die Bertelsmann-Stiftung oder das Freiburger Öko-Institut.

In der Diskussion um wissenschaftliche Politikberatung ist neben der Vermutung einer beständigen (zumindest quantitativen) Zunahme die Frage der Unabhängigkeit der Politikberatung virulent. Die Autonomie von Politikberatung kann dabei in struktureller und in funktionaler Hinsicht analysiert werden. Für die strukturelle Analyse sind all jene Merkmale zu betrachten, die häufig formalrechtlich kodifiziert sind: etwa die Finanzierung einer Einrichtung oder die Zusammensetzung und Rekrutierung des Personals. In funktionaler Hinsicht lassen sich die Einflussmöglichkeiten politischer Akteure auf die Aufgabenwahrnehmung untersuchen. Diese können sich in der formalen Definition der Beratungsaufgaben manifestieren oder lassen sich an direkten Eingriffsmöglichkeiten in die wissenschaftliche Arbeit ablesen.

## Vielfalt struktureller Autonomie

Die Finanzierung wissenschaftlicher Politikberatung variiert zwischen vollständig staatlicher Finanzierung (RFE, Beiräte und Sachverständigenräte, Ad-hoc-Kommissionen) und gemischter Finanzierung. Hochschulen und Forschungseinrichtungen erhalten eine staatliche Grundfinanzierung, die durch eingeworbene Drittmittel ergänzt wird, während *think tanks* sowohl durch private Stiftungen und Interessenverbände finanziert werden können, allerdings auch staatliche Zuschüsse erhalten können oder wie im Falle der parteinahen Stiftungen komplett öffentlich finanziert sind.

Die personelle Zusammensetzung variiert ebenfalls. In den RFE arbeiten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler der entsprechenden Disziplinen, die dieser Tätigkeit hauptberuflich nachgehen, während die Räte und Ad-hoc-Kommissionen mit ehrenamtlichen Mitgliedern besetzt werden. Grundsätzlich können Räte unterschiedlich zusammengesetzt sein: Es gibt rein wissenschaftliche Gremien, aber auch solche, in denen nicht nur Wissenschaftler, sondern auch Verbandsvertreter, Abgesandte aus Fachbehörden oder sachkundige Personen des öffentlichen Lebens sitzen. Ähnliches gilt für die Ad-hoc-

Kommissionen: Die Expertenkommissionen, die zwischen 1998 und 2005 tätig waren, waren zu 30 Prozent mit Wissenschaftlern, zu 26 Prozent mit Vertretern aus Politik und Verwaltung, zu 25 Prozent mit Personen aus der Wirtschaft und zu 13 Prozent mit Interessenvertretern besetzt.<sup>132</sup>

Einzelne Wissenschaftler von Universitäten und Forschungseinrichtungen bringen ihre Expertise beispielsweise bei Expertenanhörungen oder als Mitglied eines Rats oder einer Kommission ein, in der Regel eher als Nebentätigkeit zu ihrer hauptamtlichen wissenschaftlichen Arbeit. Die *think tanks* und Stiftungen haben typischerweise akademisch ausgebildete Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einschlägiger Qualifikation, die im Rahmen des jeweiligen Organisationsziels (haupt- oder ehrenamtlich) wissenschaftlich arbeiten.

Entsprechend der unterschiedlichen Zusammensetzung variiert auch die Rekrutierung des Personals. So werden die in den RFE tätigen Beamten oder Angestellten des öffentlichen Dienstes nach herkömmlichen Verfahren des Dienstrechts eingestellt. Die Mitgliedschaft in den Räten ist unterschiedlich geregelt. Die Berufung der ehrenamtlichen Mitglieder erfolgt – je nach Bedeutung des Gremiums – durch den Bundespräsidenten, die Bundesregierung, einen Minister oder den Leiter einer nachgeordneten Behörde. Dabei haben bestimmte Behörden, Kammern oder Verbände, die einzelne Vertreter in das Gremium entsenden, mitunter ein Vorschlagsrecht. Insbesondere in rein wissenschaftlichen Räten erfolgt die Berufung neuer Mitglieder manchmal ausschließlich auf Vorschlag des Vorsitzenden und/oder der Ratsmitglieder. Für einige Räte gibt es zudem, abgesehen von bestimmten Altershöchstgrenzen, grundsätzlich keine zeitlichen Beschränkungen für die Dauer der Mitgliedschaft. Die Mitglieder von Ad-hoc-Kommissionen werden durch den beauftragenden Minister bzw. die Bundeskanzlerin ausgewählt, wobei in der Praxis häufig beide Koalitionsparteien ein Mitspracherecht haben.

Wiederum anders erfolgt die Personalauswahl in der universitären Politikberatung. Zwar werden teils einzelne Wissenschaft-

ler nach den beschriebenen Verfahren als Rats- oder Kommissionsmitglieder berufen, Auftragsforschung allerdings unterliegt den Regeln des Vergaberechts, wonach sich Wissenschaftler in Konkurrenz zu anderen Wissenschaftlern bewerben. Dies gilt ebenso für zahlreiche Gutachten, die von *think tanks* und Stiftungen erarbeitet werden, sofern sie diese nicht ohne explizite Nachfrage in den politischen Prozess einspeisen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die RFE die geringste strukturelle Autonomie aufweisen, die über die Räte, Ad-hoc-Kommissionen, Hochschulen und Forschungseinrichtungen zu den *think tanks* graduell zunimmt.

## Funktionale Handlungsspielräume

Ähnliche Variationen lassen sich für die funktionale Autonomie der Politikberatungsakteure auf Bundesebene beobachten. Die formalen Grundlagen der Beratungsaufgaben sind unterschiedlich: RFE und Räte agieren auf Basis von Errichtungsgesetzen, Verordnungen oder Satzungen, in denen ihr Aufgabenbereich beschrieben ist. Sachverständigenräte sind meist explizit damit beauftragt, wissenschaftliche Politikberatung zu leisten und neben der relevanten Expertise auch Handlungsempfehlungen zu formulieren. Für Beiräte ist dies zwar häufig, aber nicht immer zutreffend. So soll beispielsweise der Beirat für Spätaussiedlerfragen beim Bundesministerium des Innern die Bundesregierung in Fragen der Aufnahme und Integration von Spätaussiedlern beraten, mit expliziter Ausnahme wissenschaftlicher Fragestellungen. Allerdings genießen RFE und Räte in der Regel eine gewisse Freiheit in der Wahl der methodischen Herangehensweise oder in der Auswahl der grundlegenden Daten, anhand derer sie ihre Berichte oder Handlungsempfehlungen formulieren. Viele Räte berichten zwar in standardisierter Weise, zum Beispiel in einem jährlichen Gutachten, können aber zum einen über die Datengrundlage der Berichte entscheiden und zum anderen Sondergutachten auf eigene Initiative vorlegen.

Am detailliertesten sind die Beratungsaufgaben von Ad-hoc-Kommissionen geregelt. Diese arbeiten auf Basis eines ausformulierten Mandats, das einen klaren Arbeitsauf-

<sup>132</sup> Vgl. S. T. Siefken (Anm. 1), S. 292.

trag enthält, zum Beispiel die Erarbeitung von Handlungsempfehlungen zur Sicherung der Sozialsysteme im Falle der Rürup-Kommission. Zwar können auch hier Methoden und Datengrundlagen frei gewählt werden; da die Kommissionen aber in der Regel ihre Berichte rasch vorlegen müssen und ein vergleichsweise eingegrenztes Mandat innehaben, dürfte ihr wissenschaftlicher Freiraum geringer sein.

Anders ist dies in der Auftragsforschung, die von Universitäten, Forschungseinrichtungen und *think tanks* übernommen wird. Hier werden Fragestellung und Ziel der Forschung durch den Auftraggeber in der Ausschreibung formuliert, allerdings unterschiedlich detailliert. Darüber hinaus finden in der Regel nach der Auftragsvergabe Abstimmungsprozesse zwischen Auftragnehmer und -geber über die konkrete Projektgestaltung statt.

Eingriffsmöglichkeiten in die Arbeit der wissenschaftlichen Politikberatungsakteure auf Bundesebene sind im Falle der RFE am deutlichsten. In der Regel unterstehen sie der gesetzlich festgelegten Fach-, Dienst- und Rechtsaufsicht eines Ministeriums.<sup>33</sup> Somit kann das aufsichtführende Ministerium nicht nur die Rechtmäßigkeit der RFE-Aktivitäten kontrollieren, sondern verfügt auch über ein fachlich-inhaltliches Weisungsrecht. In der Praxis allerdings wird die Fachaufsicht durch die Ministerien sehr unterschiedlich ausgeübt. Zwar kann wissenschaftliche Politikberatung durch RFE ihrem grundsätzlichen Charakter nach etwas zugespitzt als „Politikberatung auf Weisung“ charakterisiert werden, allerdings verfügen RFE durch die beschriebenen methodischen Freiräume über Möglichkeiten, sich potenziellen Weisungen gegebenenfalls ein Stück weit zu entziehen bzw. durch Expertise Alternativen aufzuzeigen.

Über eine solchermaßen formalisierte direkte Eingriffsoption verfügen die politischen Akteure gegenüber den anderen Politikberatungsakteuren nicht. Auch wenn Ministerien zum Beispiel versuchen können, Ministerialbeamte in die Arbeit von Räten und Ad-hoc-Kommissionen zu integrieren, stehen politischen Steuerungsversuchen doch der Status ihrer Mitglieder und deren finan-

zielle Unabhängigkeit entgegen. Insbesondere Expertenkommissionen genießen zudem eine öffentliche Aufmerksamkeit, die etwaige Einflussversuche erschwert.<sup>34</sup> Allerdings bleibt den jeweiligen Ministerien gegenüber allen hier unterschiedenen Politikberatungsakteuren noch die Möglichkeit, Einfluss über informelle Kontakte zu nehmen.

Zusammenfassend lässt sich zwar ein gewisses Autonomiespektrum aufzeigen, dieses weist aber keine eindeutige Richtung auf. Stattdessen können sich die hier diskutierten Organisationsmerkmale in ihrer Ausprägung auch innerhalb einer Akteursgruppe voneinander unterscheiden. Entsprechend lässt sich auch nicht anhand eines spezifischen Akteurstyps eindeutig bestimmen, welchen Einfluss er in einzelnen Beratungsprozessen nehmen kann oder wie leicht er in die Gefahr der Instrumentalisierung durch die Politiker geraten bzw. politisiert werden kann.

## Fazit

Ist Wissen also Macht? Diese Frage lässt sich nicht kategorisch mit „ja“ oder „nein“ beantworten. Die Beziehung zwischen Wissenschaft und Politik ist komplex. Auf der einen Seite benötigt Politik wissenschaftlichen Rat zur Problemlösung und Rationalisierung ihrer Entscheidungen, auf der anderen Seite produziert ein ausdifferenziertes Wissenschaftssystem nicht notwendigerweise politisch verwertbare Erkenntnisse. Diese komplexe Beziehung schlägt sich in der wissenschaftlichen Politikberatung der deutschen Exekutive in einer erheblichen Vielfalt der Beratungslandschaft nieder, die in einigen Fällen eher zu Gunsten der wissenschaftlichen Unabhängigkeit und in anderen zu Gunsten der politischen Akteure organisiert ist. Diese an Unübersichtlichkeit grenzende Vielfalt erfordert genaue Einzelfallanalysen, bevor Beratungsprozesse und -ergebnisse vorschnell als unzulässige Klüngelei oder politische Gefälligkeitsleistung interpretiert werden.

<sup>34</sup> Vgl. Sven T. Siefken, Expertenkommissionen der Bundesregierung, in: S. Falk u. a. (Anm. 13), S. 215–227, hier: S. 217.

<sup>33</sup> Vgl. E. Barlösius (Anm. 26), S. 351.

Hans-Jörg Schmedes

# Das Mosaik der Interessenvermittlung im Mehrebenensystem Europas

Gemessen an den Überschriften zahlreicher Veröffentlichungen, scheint sich auf europäischer Ebene eine besondere, gleichzeitig aber auch eine

**Hans-Jörg Schmedes**

Dr. rer. soc., geb. 1977;

Wissenschaftlicher Mitarbeiter im Deutschen Bundestag und Lehrbeauftragter an der Humboldt-Universität zu Berlin; Deutscher Bundestag, Platz der Republik 1, 11011 Berlin. hans-joerg.schmedes@uni-konstanz.de

besonders dominante Form der Vertretung von Interessen entwickelt zu haben. Berichtet wird beispielsweise von der „Herrschaft der Lobbyisten in der Europäischen Union?“<sup>1</sup> von Brüssel als „Champions League des Lobbying“<sup>2</sup> von der „Gestaltungsmacht organisierter Interessen“<sup>3</sup> oder gar von „Machiavelli in Brüssel“.<sup>4</sup> In der Tat sind am Sitz zentraler Organe der Europäischen Union (EU) höchst unterschiedliche Interessenvertreter aktiv, deren Anzahl mit zunehmenden Kompetenzen der EU stetig zugenommen hat und die auf verschiedenen Wegen versuchen, Zugang zu den EU-Institutionen zu finden. Zu ihnen gehören Verbände, Großunternehmen, Rechtsanwaltskanzleien, Beratungsagenturen, Lobbyingunternehmen und Denkfabriken. Auch die Ständigen Vertretungen der EU-Mitgliedstaaten und einzelner ihrer Regionen repräsentieren die Interessen ihres Landes oder ihrer Region in Brüssel, wenngleich sie gewöhnlich nicht als „Lobbyisten“ im klassischen Sinne angesehen werden. Allerdings ist fraglich, ob man alleine aus der Vielzahl der in Brüssel aktiven Interessenorganisationen Rückschlüsse auf deren tatsächlichen Einfluss auf politische Entscheidungen ziehen kann.

Dass sich auf europäischer Ebene ein derart ausdifferenziertes System der Interessenvertretung mit einer Vielzahl unterschiedlicher Organisationen etablieren würde, galt in den frühen Jahren des Integrationsprozesses kei-

nesfalls als ausgemacht. Auch war lange Zeit nicht abzusehen, welche Struktur das europäische System der Interessenvermittlung annehmen würde. Die Herausbildung des Regierungssystems der EU als eine komplexe und dynamische Mehrebenenstruktur hat die Entstehung eines vielschichtigen und uneinheitlichen Systems der Interessenvermittlung mit vielfältigen Wechselwirkungen zu seinen mitgliedstaatlichen Pendanten nach sich gezogen. In diesem System blieben nationale Strukturmuster und Besonderheiten erhalten, und auch auf europäischer Ebene existieren unterschiedliche Arrangements nebeneinander. Metaphorisch kann man von einem „Mosaik der Interessenvermittlung im Mehrebenensystem der EU“<sup>5</sup> sprechen, in dem verschiedene Struktureigenschaften sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene parallel zueinander existieren.

## Politische Gelegenheitsstrukturen organisierter Interessen

Das wechselseitige Verhältnis zwischen staatlichen und privaten Akteuren hängt in seiner Komplexität immer von den Gegebenheiten des jeweiligen politischen Systems ab. Bei der EU handelt es sich um ein politisch-institutionelles Gebilde, das extrem komplex und von einer hohen Entwicklungsdynamik gekennzeichnet ist. Zudem ist das Institutionengefüge der EU sowohl vertikal in unterschiedliche staatliche Ebenen mit geteilten, hochgradig verflochtenen Verantwortlichkeiten als auch horizontal in seiner politischen Entscheidungsstruktur auf europäischer Ebene stark ausdifferenziert. Dies ist das Ergebnis einer kontinuierlichen Verlagerung staatlicher Kompetenzen auf die europäische Ebene sowie einer parallelen He-

<sup>1</sup> Cornelia Woll, Herrschaft der Lobbyisten in der Europäischen Union?, in: APuZ, (2006) 15–16, S. 33–38.

<sup>2</sup> Rinus van Schendelen, Brüssel: Die Champions League des Lobbying, in: Thomas Leif/Rudolf Speth (Hrsg.), Die fünfte Gewalt. Lobbyismus in Deutschland, Bonn 2006, S. 132–162.

<sup>3</sup> Beate Kohler-Koch, Die Gestaltungsmacht organisierter Interessen, in: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hrsg.), Europäische Integration, Opfaden 1996, S. 193–222.

<sup>4</sup> Rinus van Schendelen, Machiavelli in Brussels. The Art of Lobbying the EU, Amsterdam 2005.

<sup>5</sup> Hans-Jörg Schmedes, Wirtschafts- und Verbraucherschutzverbände im Mehrebenensystem. Lobbyingaktivitäten britischer, deutscher und europäischer Verbände, Wiesbaden 2008, S. 369.

rausbildung von Institutionen und Entscheidungsprozessen der EU.<sup>6</sup>

Charakteristisch für das europäische System ist die Aufteilung politischer Autorität auf mehrere staatliche Ebenen mit geteilten Verantwortlichkeiten, ohne dass einer dieser Ebenen eine übergeordnete Entscheidungskompetenz zufällt.<sup>7</sup> Zur Verabschiedung von Gesetzgebungsakten auf EU-Ebene ist die Zustimmung des Rates erforderlich, in dem die Regierungen der Mitgliedstaaten vertreten sind. Gleichzeitig sind die Mitgliedstaaten bei Entscheidungen in vergemeinschafteten Politikfeldern an unterschiedlich detailliert gefasste Vorgaben europäischer Richtlinien und Entscheidungen gebunden.<sup>8</sup>

Eine Besonderheit ist zudem, dass die legislativen und exekutiven Kompetenzen nicht von jeweils einem der EU-Organen exklusiv, sondern von der Europäischen Kommission, dem Rat und dem Europäischen Parlament gemeinsam wahrgenommen werden. Infolge der allmählichen Ausdehnung des Mitentscheidungsverfahrens auf die Gesetzgebungsaktivitäten unterschiedlicher Politikbereiche hat sich das Parlament mehr und mehr zu einem dem Rat gleichberechtigten Legislativorgan entwickelt.<sup>9</sup> Die Vermittlung unterschiedlicher Interessen vollzieht sich demnach nicht nur zwischen den EU-Organen einerseits und den unterschiedlichen Akteuren der Interessenvertretung andererseits, sondern Interessen müssen auch im Verhandlungsprozess zwischen den EU-Organen abgewogen werden. Keinem der drei EU-Organen fällt hierbei eine Dominanz oder gar die ausschließliche Kontrolle über die Entscheidungsprozesse zu. Parlament, Rat und Kommission sind deshalb angehalten, schon frühzeitig in Gesetzgebungsverfahren

den Kontakt zu potentiellen Bündnispartnern zu suchen, gesellschaftliche Akteure zu konsultieren und mit möglichen Unterstützern Koalitionen zu bilden.<sup>10</sup>

Entsprechend offen sind alle drei Organe für die Belange organisierter Interessen unterschiedlichster Couleur. Die Abgeordneten des Europäischen Parlaments erhoffen sich vom Kontakt zu Interessenvertretern nicht nur den Zugang zu Spezialwissen, sondern auch eine Rückbindung an die Unionsbürger und ihre Belange. Dies befördert intensive Kontakte zu den Repräsentanten unterschiedlichster Interessen, darunter in überproportional hohem Maße auch zu Vertretern allgemeiner Interessen wie etwa Umwelt- und Verbraucherschutzorganisationen.<sup>11</sup> Auch die Kommission verspricht sich vom Kontakt zu Interessenvertretern eine Verbesserung der Qualität ihrer Vorschläge und eine größere Bürgernähe.<sup>12</sup> Interaktionen zwischen organisierten Interessen und dem Rat vollziehen sich hingegen vorwiegend indirekt über die Ständigen Vertretungen der 27 Mitgliedsländer bei der EU oder aber über die „nationale Route“, das heißt über die Regierungen der jeweiligen Mitgliedsländer, wobei die jeweiligen Zugangsmöglichkeiten zu einzelnen Regierungen variieren. Vertretern unterschiedlicher Interessen wird in Deutschland mit seiner vornehmlich korporatistischen Struktur ein routinemäßig guter Zugang zu den staatlichen Institutionen nachgesagt. In Großbritannien mit seinen eher pluralistischen Strukturen würden Interessenvertreter von ihrer Regierung zwar ebenfalls konsultiert, könnten aus dem Entscheidungsprozess jedoch auch ausgeschlossen werden.<sup>13</sup>

<sup>6</sup> Vgl. Rainer Eising/Beate Kohler-Koch, Interessenpolitik im europäischen Mehrebenensystem, in: dies. (Hrsg.), Interessenpolitik in Europa, Baden-Baden 2005, S. 11–75, hier: S. 22.

<sup>7</sup> Vgl. Arthur Benz, Multilevel Governance – Governance in Mehrebenensystemen, in: ders. (Hrsg.), Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden 2004, S. 125–146.

<sup>8</sup> Vgl. Tilman Hoppe, Die Europäisierung der Gesetzgebung: Der 80-Prozent-Mythos lebt, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 20 (2009) 6, S. 168–169.

<sup>9</sup> Vgl. Arndt Wonka, Die Europäische Kommission. Supranationale Bürokratie oder Agent der Mitgliedstaaten?, Baden-Baden 2008, S. 29–33.

<sup>10</sup> Vgl. Rainer Eising, Interessenvermittlung in der Europäischen Union, in: Werner Reutter/Peter Rütters (Hrsg.), Verbände und Verbandssysteme in Westeuropa, Opladen 2001, S. 453–476, hier: S. 462.

<sup>11</sup> Vgl. Arndt Wonka, Lobbying des Europäischen Parlaments, in: Andreas Maurer/Dietmar Nickel (Hrsg.), Das Europäische Parlament. Supranationalität, Repräsentation und Legitimation, Baden-Baden 2005, S. 165–172, hier: S. 171 f.

<sup>12</sup> Vgl. Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch, Governance in der Europäischen Union, in: A. Benz (Anm. 7), S. 77–101, hier: S. 89.

<sup>13</sup> Vgl. Rainer Eising, Der Zugang von Interessengruppen zu den Organen der Europäischen Union: Eine organisationstheoretische Analyse, in: Politische Vierteljahresschrift, 45 (2004) 4, S. 494–518, hier: S. 505.

## Akteure und ihre Strategien

Analog zum europäischen Regierungssystem ist auch das Interessenvermittlungssystem der EU durch eine hohe Komplexität und Vielfältigkeit sowie eine dynamische Entwicklung gekennzeichnet, wobei ein enger historischer Zusammenhang zwischen den Meilensteinen des europäischen Integrationsprozesses sowie der Entstehung und Ausdifferenzierung der Interessenvertretung auf europäischer Ebene unterstellt werden kann. Insbesondere mit der 1987 in Kraft getretenen Einheitlichen Europäische Akte und der damit in Gang gesetzten Verwirklichung des Europäischen Binnenmarktes wird eine quantitative Zunahme organisierter Interessen auf europäischer Ebene in Verbindung gebracht, die mit einer auch qualitativen Veränderung der Interessenrepräsentation und einer Etablierung neuer Akteure einherging. Da der europäische Integrationsprozess zunächst in erster Linie ein wirtschaftlicher war, waren Wirtschaftsverbände die ersten Lobbygruppen auf europäischer Ebene. Parallel zur Vertiefung und Ausdehnung des Integrationsprozesses auf zusätzliche Politikfelder zogen weitere Verbandsarten, aber auch neue Akteure wie Beratungsfirmen, Denkfabriken, Anwaltskanzleien und einzelne Großunternehmen nach, was für eine „Zunahme der Formenvielfalt des Lobbying“<sup>14</sup> verantwortlich gemacht wurde.

Welche Auswirkungen diese Entwicklung auf den Charakter der europäischen Interessenvertretung hat, kann auch auf Basis bisheriger empirischer Untersuchungen bestenfalls spekulativ beantwortet werden. Zwar spricht vieles dafür, dass die Rolle von Verbänden gegenüber anderen Interessenorganisationen auf europäischer Ebene im vergangenen Jahrzehnt an Wichtigkeit eingebüßt hat. Andererseits wird in vielen Untersuchungen hervorgehoben, dass das Verhältnis zwischen verbandlicher und außerverbandlicher Interessenrepräsentanz als ein überwiegend komplementäres beschrieben werden kann, das von individuellen Spezialisierungsvorteilen

profitiert, und dass europäische Muster der Interessenvermittlung von rein individualistischen Strategien weit entfernt sind.<sup>15</sup>

Eine Übersicht über die Bandbreite der auf EU-Ebene aktiven Interessenorganisationen und über die Anzahl der für diese Organisationen tätigen Lobbyistinnen und Lobbyisten ist auf Schätzungen angewiesen. Zwar existieren unterschiedliche Nachschlagewerke, doch fokussieren diese immer nur auf einen Ausschnitt der Interessenvertretungslandschaft.<sup>16</sup> Auch das freiwillige Register der Interessenvertreter der Europäischen Kommission, das im Juni 2008 die ebenfalls freiwillige Vorgängerdatenbank mit dem etwas sperrigen Namen „Konsultation, die Europäische Kommission und die Zivilgesellschaft“ abgelöst hat, kann aufgrund seiner Freiwilligkeit keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben, sondern vermittelt allenfalls einen vorsichtigen Eindruck von der Brüsseler Interessenvertretungslandschaft.<sup>17</sup> Gleichermäßen stellt die Übersicht der vom Europäischen Parlament ausgegebenen Hausausweise an Vertreter von Interessenorganisationen keine repräsentative Übersicht über die europäische Lobbyingszene dar, sondern kann bestenfalls als ein Indikator angesehen werden.<sup>18</sup>

Schätzungen der Anzahl der in Brüssel ansässigen Interessenorganisationen variieren erheblich, zuverlässige Taxierungen sind rar. Simon Hix zufolge gab es 2001 auf EU-Ebene insgesamt 2309 derartige Organisationen, darunter 1450 Verbände unterschiedlicher Art, 250 Großunternehmen mit eigenen Vertretungsbüros, 171 regionale Vertretungsbüros individueller EU-Mitgliedstaaten, 170 nationale Interessengruppen, 143 kommerzielle Beratungsunternehmen und 125 Rechtsanwaltskanzleien.<sup>19</sup> Eine aktuellere Schätzung der in Brüssel in den Jahren 2007 und 2008 aktiven Interessengruppen nehmen Arndt Wonka, Frank R. Baumgartner, Christine Mahoney und Joost Berkhout in einer im September 2010 erscheinenden Veröffentlichung vor. Die Autoren taxieren darin die Anzahl aller wichtigen, regulär auf EU-Ebene akti-

<sup>14</sup> Volker Schneider, Großfirmen in Politiknetzwerken: Zum Bedeutungsgewinn des „Corporate Lobbying“ im Kontext von Europäisierung und Internationalisierung, in: Christian H.C.A. Henning/Christian Melbeck (Hrsg.), Interdisziplinäre Sozialforschung. Theorie und empirische Anwendung, Frankfurt/M. 2004, S. 225–244, hier: S. 234.

<sup>15</sup> Vgl. ebd.

<sup>16</sup> Vgl. Justin Greenwood, Interest Representation in the European Union, Houndmills 2007, S. 10.

<sup>17</sup> Vgl. H.-J. Schmedes (Anm. 5), S. 157.

<sup>18</sup> Vgl. J. Greenwood (Anm. 16), S. 11.

<sup>19</sup> Vgl. Simon Hix, The Political System of the European Union, Houndmills 2005, S. 212.

ven Lobbyakteure auf 3700 Organisationen – betonen allerdings, in dieser Zahl nicht die ausschließlich auf nationaler Ebene aktiven Organisationen zu berücksichtigen, die über die nationalen Regierungen der Mitgliedstaaten auf europäische Politikformulierungsprozesse Einfluss zu nehmen versuchen.<sup>120</sup>

Den im europäischen Mehrebenensystem aktiven Interessenorganisationen stehen mit den nationalen Regierungen der Mitgliedstaaten und deren Ständigen Vertretungen in Brüssel sowie dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission zwei unterschiedliche staatliche Zugangsebenen für die Einflussnahme auf europäische Politikformulierungsprozesse zur Verfügung.<sup>121</sup> Neben einer entweder rein nationalen oder einer rein europäischen Vorgehensweise erfreuen sich Mehrebenenstrategien – also das parallele Tätigwerden auf beiden Ebenen gegenüber Parlament, Ministerrat und Kommission – einer großen Beliebtheit. Dabei sind auch indirekte Vorgehensweisen weit verbreitet, wie etwa der Zugang europäischer Interessenverbände zu nationalen Regierungen über ihre nationalen Mitgliedsverbände oder der Kontakt zwischen nationalen Interessenorganisationen und EU-Organen über deren europäische Pendant.<sup>122</sup>

Für die Auswahl der jeweiligen Lobbyingstrategien können unterschiedliche Faktoren verantwortlich gemacht werden. Hierbei ist anzunehmen, dass neben Effizienzüberlegungen auch territoriale und funktionale Kriterien sowie, zumindest für nationale Verbände, auch deren Einbettung in nationale Muster der Interessenvermittlung eine Rolle spielen. Darüber hinaus dürften auch institutionelle Kriterien des politischen Systems der EU von Bedeutung sein, beispielsweise die Mehrheitserfordernisse unterschiedlicher

<sup>120</sup> Vgl. Arndt Wonka/Frank R. Baumgartner/Christine Mahoney/Joost Berkhout, *Measuring the Size and Scope of the EU Interest Group Population*, in: *European Union Politics (EUP)*, 11 (2010) 3 (i. E.).

<sup>121</sup> Vgl. J. Greenwood (Anm. 16), S. 23–48.

<sup>122</sup> Vgl. Arndt Wonka, *Europeanized Convergence? British and German Business Associations' European Lobbying Strategies in the Formulation of REACH*, in: Jürgen R. Grote/Achim Lang/Volker Schneider (eds.), *Organised Business Interests in Changing Environments. The Complexity of Adaptation*, Houndmills 2008, S. 179–199, hier: S. 181.

Entscheidungen des Rats der EU. Zudem wird es mit fortschreitenden Verhandlungen eines Legislativvorhabens zwischen den EU-Organen immer schwieriger, eigene Positionen wirkungsvoll zu platzieren, was möglichst frühzeitige Einflussversuche bereits im Entstehungsstadium nahelegt.<sup>123</sup>

In zahlreichen Artikeln zum Lobbyismus auf europäischer Ebene wird allein aus der quantitativen Dominanz von Wirtschaftsinteressen sowie einer stark ungleichgewichtig verteilten Ressourcenausstattung unterschiedlicher Interessenseiten häufig implizit, gelegentlich auch explizit auf eine auch inhaltliche Einflussdominanz geschlossen. Diese Gleichsetzung ist allerdings äußerst fraglich, zumal der tatsächliche Einfluss organisierter Interessen auf politische Entscheidungsträger und die Ergebnisse politischer Verhandlungsprozesse nicht messbar sind.<sup>124</sup> Häufig stützen sich deshalb Bewertungen des politischen Einflusses auf Anekdoten, wie Cornelia Woll betont,<sup>125</sup> oder Spekulationen. Populäre Thesen, die etwa die Übermacht organisierter Interessen als „(heimliche) fünfte Gewalt in Deutschland und Europa“<sup>126</sup> anprangern, entbehren für gewöhnlich der empirischen Untermauerung oder der Beweise für spektakuläre Durchsetzungserfolge oder illegitime Machenschaften, die den Prozess der politischen Willensbildung dauerhaft und systematisch verzerren könnten.<sup>127</sup> Zudem ist es wissenschaftlich nicht statthaft, alleine die Teilnahme an demokratischen Willensbildungsprozessen und den Zugang zu poli-

<sup>123</sup> Vgl. H.-J. Schmedes (Anm. 5), S. 178–198.

<sup>124</sup> Vgl. ders., *Mehr Transparenz wagen? Zur Diskussion um ein gesetzliches Lobbyregister beim Deutschen Bundestag*, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl)*, 40 (2009) 3, S. 543–560, hier: S. 548; Andreas Dür, *Measuring Interest Group Influence in the EU: A Note on Methodology*, in: *EUP*, 9 (2008) 4, S. 585–602.

<sup>125</sup> Vgl. C. Woll (Anm. 1), S. 36.

<sup>126</sup> Thomas Leif/Rudolf Speth, *Anatomie des Lobbyismus. Einführung in eine unbekannte Sphäre der Macht*, in: dies. (Hrsg.), *Die stille Macht. Lobbyismus in Deutschland*, Wiesbaden 2003, S. 7–32, hier: S. 16.

<sup>127</sup> Dies kritisiert auch Thomas von Winter am Beispiel des wohl gerade aufgrund seiner populären Mutmaßungen häufig zitierten Sammelbands von Thomas Leif und Rudolf Speth (Anm. 26). Vgl. Thomas von Winter, *Lobbyismus in Deutschland: Keine heimliche fünfte Gewalt*, in: *ZParl*, 35 (2004) 4, S. 796–798.

tischen Entscheidungsträgern mit tatsächlichem Einfluss gleichzusetzen.<sup>F<sup>28</sup></sup>

Sicherlich kann nicht geleugnet werden, dass eine bessere Ressourcenausstattung intensiverer Aktivitäten und die Bereitstellung gezielterer Dienstleistungen für Entscheidungsträger ermöglicht, etwa in Form von Gesetzesentwürfen, Gutachten oder gezielt aufbereiteten Hintergrundinformationen.<sup>F<sup>29</sup></sup> Zweifellos kann dies die Wirkung von Lobbyarbeit gegenüber politischen Entscheidungsträgern vergrößern und bedarf der kritischen Auseinandersetzung.<sup>F<sup>30</sup></sup> Andererseits wirkt die Architektur des europäischen Institutionengefüges einer einseitigen Einflussdominanz bestimmter Interessenseiten in der EU entgegen. Zwar erleichtert insbesondere die horizontale wie vertikale Fragmentierung politischer Macht im europäischen Mehrebenensystem mit seiner besonderen Form der Gewaltenteilung organisierten Interessen unterschiedlicher Natur den Zugang zu den EU-Institutionen. Gleichzeitig limitiert diese Fragmentierung jedoch auch den Einfluss organisierter Interessen auf politische Entscheidungsverfahren, da Parlament, Rat und Kommission in ihren Verhandlungen zu europäischen Gesetzgebungsverfahren häufig Kompromisse schließen müssen. Bei der Suche nach politischen Mehrheiten zwischen den EU-Organen werden Positionen potentieller Bündnispartner antizipiert und in die eigenen Überlegungen integriert, was zur Nivellierung partikulärer Einflussnahmen beiträgt.

Mark A. Pollack betont, dass sich insbesondere für ressourcenschwächere Interessenvertreter wie etwa Verbraucherschutz-, Umweltschutz- oder Menschenrechtsverbände im europäischen Mehrebenensystem einerseits zusätzliche Chancen, andererseits aber auch einschränkende Risiken ergeben können.<sup>F<sup>31</sup></sup> Vielfalt, Komplexität und Dynamik der euro-

päischen Interessenvermittlung sowie deren Abhängigkeit von sektor- und situationsspezifischen Umständen machen eine generalisierende, allgemeingültige Bewertung der Rolle und des Einflusses organisierter Interessen geradezu unmöglich, doch wirkt die Verteilung politischer Autorität innerhalb des Institutionengefüges der EU einer einseitigen Dominanz bestimmter Interessenseiten entgegen.<sup>F<sup>32</sup></sup>

## Transparenz bei der Vertretung von Interessen

Nichtsdestotrotz wächst das öffentliche Unbehagen gegenüber dem Miteinander von Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Nicht die Vielfalt organisierter Interessen sei ursächlich hierfür, sondern deren unregulierte und intransparente Mitwirkung an der Gestaltung von Politik, wie ein Ausschussbericht der Parlamentarischen Versammlung des Europarats jüngst vermerkte.<sup>F<sup>33</sup></sup>

Um Forderungen unterschiedlicher Interessenvertreter verorten, wägen und in Perspektive setzen zu können, ist es sowohl für die Öffentlichkeit wie auch die politischen Entscheidungsträger wichtig, das Verhältnis zwischen Vertretern organisierter Interessen und staatlichen Institutionen möglichst nachvollziehbar zu gestalten und den Hintergrund organisierter Interessenvertretung zu beleuchten. Zudem setzt das öffentliche Vertrauen in die Legitimität staatlicher Entscheidungen Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit voraus, doch ist diese Transparenz bei der Vertretung von Interessen auf europäischer Ebene, aber auch auf Ebene der Mitgliedstaaten bislang nicht gegeben. Insbesondere der organisatorische wie finanzielle Hintergrund der Tätigkeit organisierter Interessen bleibt im Dunkeln.<sup>F<sup>34</sup></sup>

Bereits 1989 begann das Europäische Parlament sich mit den Auswirkungen von Lobbyismus kritisch auseinanderzusetzen. Ihm

<sup>F<sup>28</sup></sup> Vgl. Pieter Bouwen, *Corporate Lobbying in the European Union: The Logic of Access*, in: *Journal of European Public Policy* (JEPP), 9 (2002) 3, S. 365–390, hier: S. 366.

<sup>F<sup>29</sup></sup> Vgl. Richard L. Hall/Alan V. Deardorff, *Lobbying as Legislative Subsidy*, in: *American Political Science Review*, 100 (2006) 1, S. 69–84.

<sup>F<sup>30</sup></sup> Vgl. Peter Friedrich, *Meldepflicht für Lobbyisten*, in: *Financial Times Deutschland* vom 24.2.2010, S. 24.

<sup>F<sup>31</sup></sup> Vgl. Mark A. Pollack, *Representing Diffuse Interests in EC Policy-Making*, in: *JEPP*, 4 (1997) 4, S. 572–590, hier: S. 575.

<sup>F<sup>32</sup></sup> Vgl. R. v. Schendelen (Anm. 2), S. 153.

<sup>F<sup>33</sup></sup> Vgl. Council of Europe, *Parliamentary Assembly, Lobbying in a Democratic Society* (European Code of Conduct on Lobbying), Committee on Economic Affairs and Development, 5.6.2009, S. 2, online: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc09/EDOC11937.pdf> (6.3.2010).

<sup>F<sup>34</sup></sup> Vgl. H.-J. Schmedes (Anm. 24).

folgte 1992 die Europäische Kommission. Beide Organe problematisierten Aspekte der Offenheit, Transparenz und Verantwortlichkeit des europäischen Entscheidungsprozesses mit dem Ziel, die Akzeptanz ihrer Politik unter den Bürgerinnen und Bürgern zu erhöhen. Aufsehen erregte insbesondere das von der Kommission im Juli 2001 verabschiedete Weißbuch „Europäisches Regieren“, das die Grundsätze der Offenheit, der Partizipation, der Verantwortlichkeit, der Effektivität und der Kohärenz zu Orientierungspunkten von gutem Regieren erklärte.<sup>35</sup> Die Bilanz der bisherigen Bemühungen beider Organe ist jedoch enttäuschend, denn auch nach einem mittlerweile über 20-jährigen Diskussionsprozess sind sie im Ergebnis von wirklicher Transparenz noch immer weit entfernt. Dies liegt vornehmlich daran, dass Parlament und Kommission sich bislang lediglich zu freiwilligen Registrierungsmechanismen ohne nennenswertes Sanktionspotential durchbringen konnten.

Hoffnungen auf eine Verbesserung der Situation gründeten sich auf die im November 2005 vollmundig gestartete Europäische Transparenzinitiative der Kommission, zu der auch das am 23. Juni 2008 im Internet eingerichtete Register der Interessenvertreter gehört. Dieses Register richtet sich neben Verbänden ganz allgemein an Interessenorganisationen unterschiedlicher Kategorien auf EU-Ebene, darunter an Anwaltskanzleien, Denkfabriken, Beratungsunternehmen und Gewerkschaften. Kritiker bemängeln allerdings den weiterhin bloß freiwilligen Charakter des Kommissionsregisters, die nur vage definierten Vorgaben zur Offenlegung insbesondere finanzieller Angaben der Interessenvertreter sowie den unklaren Sanktionsmechanismus im Falle falscher oder unvollständiger Angaben. Das Ergebnis sei bestenfalls „eine Illusion von Transparenz“.<sup>36</sup>

<sup>35</sup> Vgl. Heiko Kretschmer/Hans-Jörg Schmedes, *Enhancing Transparency in EU Lobbying? How the European Commission's Lack of Courage and Determination Impedes Substantial Progress*, in: *International Politics and Society*, (2010) 1, S. 112–122; R. Eising (Anm. 10), S. 455–456.

<sup>36</sup> Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation (ALTER-EU), *The Commission's Lobby Register One Year On: Success Or Failure?*, 4. 6. 2009, S. 8, online: [www.alter-eu.org/sites/default/files/documents/register-assessment-after-one-year.pdf](http://www.alter-eu.org/sites/default/files/documents/register-assessment-after-one-year.pdf) (6. 3. 2010) (eigene Übersetzung).

die eine wirkliche Transparenz verhindere und damit die Glaubwürdigkeit der Initiative beschädige. Zur Abhilfe müsste das Register zu einem verpflichtenden Mechanismus mit eindeutig definierten Kriterien zur Offenlegung insbesondere finanzieller Rahmendaten der Interessenvertretung sowie einem strafbewehrten Sanktionsmechanismus bei Verstößen gegen die Registrierungsspflicht weiterentwickelt werden.<sup>37</sup>

Zu einem solchen Schritt, der in seiner Umsetzung und vor allem Durchsetzung unter der Vielzahl von Interessenvertretern auf europäischer Ebene zweifellos nicht einfach wäre, scheint der Kommission jedoch bislang der Mut und die politische Entschlusskraft zu fehlen. Zwar bekräftigte das Europäische Parlament in einer weit beachteten Entschließung im Mai 2008 nicht nur sein Interesse an einem gemeinsamen Lobbyregister der EU-Institutionen, sondern auch die Notwendigkeit seiner verpflichtenden Ausgestaltung sowie die Einbeziehung finanzieller Offenlegungspflichten. Dennoch hält die Kommission trotz einer ursprünglich selbst erwogenen Registrierungsspflicht bislang an der freiwilligen Ausgestaltung und somit der Variante mit deutlich geringeren Widerständen fest, obgleich binnen Jahresfrist bestenfalls ein Viertel der in Brüssel ansässigen Interessenvertreter registriert war und Anwaltskanzleien sowie Denkfabriken im Register fast vollständig fehlten.<sup>38</sup>

Es bleibt abzuwarten, ob sich mit der im Februar 2010 neu ins Amt gekommenen EU-Kommission ein Umdenken in dieser Frage einstellt. Zweifelsohne würde eine verbesserte Transparenz des Mosaiks europäischer Interessenvertretung nicht nur die Legitimität des Miteinanders von organisierten Interessen und den EU-Institutionen in den Augen der Öffentlichkeit steigern, sondern über die damit verbundene Zunahme der demokratischen Qualität des europäischen Regierungssystems auch dazu beitragen, die Akzeptanz europäischer Politik unter den Bürgerinnen und Bürgern Europas zu erhöhen.

<sup>37</sup> Vgl. H. Kretschmer/H.-J. Schmedes (Anm. 35).

<sup>38</sup> Vgl. ebd.

Kathrin Voss

# Grassroots-campaigning und Chancen durch neue Medien

Grassrootscampaigning und Lobbying – das scheint ein Widerspruch zu sein, wird doch mit Lobbying in der allgemeinen Vorstellung häufig der Versuch von Unternehmen und Verbänden verbunden, hinter verschlossenen Türen politische Entscheidungsträger zu beeinflussen.

**Kathrin Voss**

Dr. phil., geb. 1974; Kommunikationsberaterin, spezialisiert auf den Non-Profit-Bereich; Vertretungsjuniorprofessorin am Institut für Politikwissenschaft der Universität Hamburg.  
kv@kathrinvoss.de

Der Begriff *grassroots* (englisch: Graswurzeln) hingegen wird mit Aktivitäten von der Basis, von den Bürgerinnen und Bürgern, mit Basisdemokratie oder auch sozialen Bewegungen assoziiert. Wie also passen Grassrootscampaigning und Lobbying zusammen? Lobbying ist eben nicht mehr nur auf Aktivitäten hinter verschlossenen Türen beschränkt. Zwar hat Lobbying einen vorwiegend informellen Charakter und wird daher auch oft mit mangelnder Transparenz verbunden, aber neben den Formen des direkten Lobbyings gibt es auch das indirekte Lobbying. Darunter fallen verschiedene öffentliche Aktivitäten, Medienkampagnen und eben das Grassrootscampaigning.

Eine eindeutige Definition von Grassrootscampaigning ist kaum zu finden. Nicht jede öffentliche Kampagne kann als Grassrootscampaigning bezeichnet werden. Gemeinsames Element aller Definitionen ist die Mobilisierung.<sup>1</sup> Beim Grassrootscampaigning werden Menschen angesprochen, sich auf unterschiedliche Art und Weise für ein bestimmtes Thema oder Vorhaben einzusetzen. In enger gefassten Definitionen werden unter Grassrootscampaigning allerdings nur Petitionskampagnen verstanden, bei denen Bürger gezielt Politiker kontaktieren sollen, um eine bestimmte politische Position und daraus resultierend ein be-

stimmtes Abstimmungsverhalten im politischen Prozess einzufordern. Adressaten des Grassrootscampaigning sind in erster Linie politische Entscheidungsträger auf den unterschiedlichen Ebenen. Es sind aber auch andere Adressaten möglich. Von Nichtregierungsorganisationen (englisch: *non-governmental organisations*, NGOs) initiierte Grassrootskampagnen wenden sich beispielsweise auch an bzw. gegen Firmen, um einen Wandel im Verhalten der Firma herbeizuführen.

Je nach dem, von wem die Kampagne ausgeht, werden unterschiedliche Personenkreise angesprochen. Verbände und Gewerkschaften versuchen in erster Linie die eigenen Mitglieder zu mobilisieren. Firmen wenden sich an die eigenen Mitarbeiter, aber auch an Kunden oder Anwohner. NGOs versuchen neben ihren eigenen Mitgliedern meist auch die breite Bevölkerung zu erreichen. Auch die Art und Weise, wie die angesprochenen Menschen ihre Meinung zum Ausdruck bringen sollen, kann sehr unterschiedlich sein.<sup>2</sup> Sie kann vom Schreiben von Briefen oder E-Mails über Anrufe bis hin zur Beteiligung an Unterschriftenlisten, formalen Petitionen oder Bürgerbegehren reichen. Aber auch Aufrufe, eine bestimmte Meinung in Internetforen oder Leserbriefen zu artikulieren oder sich an Aktionen wie Boykotten zu beteiligen, können dazugezählt werden. Der Vorteil des Grassrootscampaigning gegenüber anderen Lobbyaktivitäten liegt in jedem Fall in der Legitimität, die durch die Mobilisierung gewonnen wird. Je größer die Zahl der Unterstützer ist, desto höher sind auch die Glaubwürdigkeit und das Gewicht der transportierten Botschaft und desto höher ist der aufgebaute Druck gegenüber der Politik.

## Lange Tradition in den USA

Seinen Ursprung hat das Grassrootscampaigning in den USA. Dort gibt es eine lange Tradition der Einbindung der Bürger in politische Kampagnen. Diese erklärt sich insbesondere

<sup>1</sup> Vgl. Rudolf Speth, *Grassroots Campaigning*, in: Olaf Hoffjann/Roland Stahl (Hrsg.), *Handbuch Verbandskommunikation*, Wiesbaden 2010 (i. E.).

<sup>2</sup> Vgl. Peter Köppl, *Lobbying und Public Affairs – Beeinflussung und Mitgestaltung des gesellschaftspolitischen Unternehmensumfeldes*, in: Beat F. Schmid/Boris Lyczek (Hrsg.), *Unternehmenskommunikation*, Wiesbaden 2006, S. 210.

aus dem politischen System der USA, welches das Grassrootscampaigning nicht nur ermöglicht, sondern geradezu herausfordert. Das Wahlsystem stellt auf allen Ebenen den einzelnen Kandidaten in den Mittelpunkt, während Parteiorganisationen eine eher untergeordnete Rolle spielen. Auch ist der Fraktionszwang in den USA nur sehr gering ausgeprägt. Damit macht das politische System den einzelnen Politiker zwar unabhängiger von den Parteistrukturen, aber gleichzeitig abhängiger von den Wählern seines Wahlkreises. Daher funktionieren Kampagnen, welche die Wähler gezielt dazu auffordern, ihren Abgeordneten zu kontaktieren; denn mit Blick auf die nächsten Wahlen werden die aktivierten Bürger von den Politikern als potenzielle Wähler angesehen.<sup>f</sup> Eine hohe Mobilisierungsrate kann daher eine entsprechende Wirkung entfalten. Umgekehrt nutzen auch die Kandidaten im Wahlkampf Strategien des Grassrootscampaigning, wie es etwa Barack Obama im Präsidentschaftswahlkampf 2008 mit großem Erfolg getan hat.<sup>f</sup>

Im Vergleich dazu sind deutsche Abgeordnete durch das Wahlsystem und den Fraktionszwang wesentlich stärker von ihren Parteien abhängig. Das gilt vor allem für die über die Parteilisten ins Parlament gewählten Abgeordneten. Aber selbst bei den Direktkandidaten steht der Einfluss der Bürger aus dem Wahlkreis immer in direkter Konkurrenz zur Bedeutung der Partei. Aus diesem Grund lassen sich die in den USA verbreiteten Grassrootsstrategien nicht in dem Ausmaß auf Deutschland übertragen und wurden daher in der Vergangenheit auch nicht so intensiv genutzt.<sup>f</sup> Wenn sie hierzulande genutzt werden, sind die Adressaten seltener einzelne Abgeordnete sondern eher Minister oder andere Spitzenpolitiker.

## Klassische Kampagnen

Aber auch wenn es in Deutschland keine so ausgeprägte Tradition des Grassrootscam-

<sup>f</sup> Vgl. Martin Sebaldt, Strukturen des Lobbying: Deutschland und die USA im Vergleich, in: Ralf Kleinfeld/Annette Zimmer/Ulrich Willems (Hrsg.), Lobbying: Strukturen, Akteure, Strategien, Wiesbaden 2007, S. 104f.

<sup>f</sup> Vgl. Costas Panagopoulos/Peter L. Francia, Grassroots Mobilization in the 2008 Presidential Election, in: Journal of Political Marketing, 8 (2009) 4, S. 315–333.

<sup>f</sup> Vgl. R. Speth (Anm. 1).

aigning wie in den USA gibt, so haben verschiedene Akteure auch hier schon immer Grassrootselemente in Kampagnen eingesetzt. Formen des indirekten Lobbyings waren dabei lange Zeit vor allem für zivilgesellschaftliche Akteure wie NGOs und soziale Bewegungen typisch, während Unternehmen und Wirtschaftsverbände dieses Mittel kaum nutzten. So gehörten zum Beispiel Unterschriftensammlungen von Beginn an zum Handlungsrepertoire neuer sozialer Bewegungen und Bürgerinitiativen. Sie waren (und sind) in diesem Umfeld aber immer nur ein Mittel neben anderen. Sie ergänzen andere Aktivitäten wie Demonstrationen, Flugblattaktionen und Informationsstände.

Mit Organisationen wie Greenpeace und der zunehmenden Professionalisierung von Bewegungsorganisationen kam eine weitere Strategie hinzu – öffentlicher Druck durch Medienberichterstattung. Durch spektakuläre Aktionen und professionelle Öffentlichkeitsarbeit wird mediale Resonanz für Themen erzeugt. Teilweise werden auch bei solchen Kampagnen Grassrootselemente eingesetzt, wie zum Beispiel Postkartenaktionen, bei denen Bürger eine vorgefertigte Postkarte als Zeichen des Protestes an einen Politiker oder an eine Firma schicken sollen. Gemeinsam ist diesen traditionellen Grassrootsaktivitäten jedoch auch ein Nachteil: Unterschriften auf der Straße zu sammeln oder Postkarten zu produzieren und zu verteilen, ist mit verhältnismäßig hohem personellen bzw. finanziellen Aufwand verbunden.

## Neue Medien, neue Kampagnen

Mit dem Internet hat sich das Grassrootscampaigning verändert. Die Mobilisierung ist kostengünstiger geworden, denn statt auf der Straße können Unterschriften im Internet gesammelt werden. Dort kann – zumindest theoretisch – jeder für verhältnismäßig wenig Geld eine eigene Seite einstellen und nach Unterstützern für ein Anliegen suchen. Aber eine Website alleine reicht nicht aus. Als „Pull-Medium“ setzt das Internet voraus, dass der Nutzer sich für bestimmte Themen interessiert und danach aktiv sucht (im Gegensatz zu den „Push-Medien“ wie zum Beispiel Rundfunk oder Fernsehen). Entsprechend muss erst über die Kampagne und über die Beteiligungsmöglichkeiten

im Netz informiert werden. Traditionelle Akteure wie Gewerkschaften oder etablierte NGOs haben daher nach wie vor Vorteile. Zum einen können sie ihre Mitglieder über organisationseigene Medien mobilisieren. Zum anderen verfügen sie über bessere Möglichkeiten, durch professionelle Öffentlichkeitsarbeit mediale und damit öffentliche Aufmerksamkeit für ein Thema zu gewinnen. Entsprechend bauen diese Akteure Grassrootselemente meist in größer angelegte Kampagnen ein. Ein gutes Beispiel für eine solche Strategie ist die Kampagne des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum Thema Mindestlohn. Neben Pressearbeit und vielen Aktionen in verschiedenen Städten ist die Internetseite ein Kernelement der Kampagne. Sie bietet nicht nur Informationen, sondern auch unterschiedliche Grassrootselemente: eine Unterschriftensammlung, E-Cards, ein Formular zum Melden von Niedriglöhnen oder auch die Möglichkeit, mit einem Bild „Gesicht“ zu zeigen.<sup>16</sup>

Während sich in Deutschland Grassrootskampagnen mit Unterschriftensammlungen oder E-Mail-Aktionen vor allem an Spitzenpolitiker oder Institutionen richten, hat sich in den USA durch das Internet eine weit ausdifferenziertere Ansprache der Adressaten etabliert. Die Menschen sollen gezielt ihren Wahlkreisabgeordneten kontaktieren, und diese Kontaktaufnahme soll so einfach wie möglich sein. Um dies zu erreichen, hat sich inzwischen eine eigene Dienstleisterbranche entwickelt, die spezielle Softwarelösungen und Datenbanken anbietet.<sup>17</sup> Der Nutzer kann dadurch mit nur wenigen Klicks seinen zuständigen Abgeordneten ausfindig machen und über die Internetseite direkt eine meist schon vorformulierte E-Mail verschicken.

Für den Bürger hat das Internet die Beteiligung vereinfacht und auch die Schwelle, sich zu beteiligen, herabgesetzt.<sup>18</sup> Entspre-

chend können Internetkampagnen zum Teil erhebliche Mobilisierungsraten vorweisen. Aber nicht die Anzahl der mobilisierten Bürger ist entscheidend. Studien aus den USA zeigen, dass nicht jede E-Mail-Kampagne den gleichen Effekt hat. Kampagnen, bei denen über eine Internetseite ein vorgefertigter E-Mail-Text an Abgeordnete verschickt werden kann, weisen zwar oft eine hohe Mobilisierungsrate auf, zeigen aber nur wenig Wirkung. Das eigentliche Ziel, die Schaffung von Glaubwürdigkeit und Legitimität, wird nicht erreicht, da das Verschicken vorformulierter E-Mails aus Sicht der Angesprochenen kein wirkliches Engagement erfordert. Im Vergleich dazu sind Kampagnen mit individuellen E-Mails weitaus wirkungsvoller. Das höchste Einflusspotenzial haben allerdings nach wie vor traditionelle Briefe, persönliche Telefonanrufe oder auch direkte Besuche.<sup>19</sup>

## Neue Medien, neue Akteure

Doch das Internet hat Grassrootscampaigning nicht nur für die traditionellen Organisationen vereinfacht und kostengünstiger gemacht. Es hat auch neuen Akteuren, Einzelpersonen und Organisationen, ermöglicht, mit verhältnismäßig geringem Aufwand eigene Kampagnen zu starten. Eine der bekanntesten neueren Grassrootsorganisationen, die in ihren Aktivitäten maßgeblich auf das Internet setzt, entstand beispielsweise aus dem Engagement zweier Einzelpersonen: MoveOn.org.<sup>10</sup> Auslöser war das Amtsenthebungsverfahren gegen US-Präsident Bill Clinton 1998. Dagegen stellte das Unternehmerhepaar Joan Blades und Wes Boyd eine Seite mit einer Online-Petition ins Netz. Innerhalb kürzester Zeit konnten sie nicht nur über 100 000 Unterschriften, sondern auch noch eine erhebliche Spendensumme sammeln. Dieser Erfolg veranlasste die Gründer weiterzumachen. Heute mobilisiert MoveOn.org über das Internet immer wieder

<sup>16</sup> Vgl. [www.mindestlohn.de](http://www.mindestlohn.de) (5.3.2010).

<sup>17</sup> Zur Bedeutung dieser Dienstleisterbranche vgl. Edward T. Walker, Privatizing Participation: Civic Change and the Organizational Dynamics of Grassroots Lobbying Firms, in: *American Sociological Review*, 74 (2009) 1, S. 83–105.

<sup>18</sup> Vgl. Martin Emmer/Gerhard Vowe, Mobilisierung durch das Internet? Ergebnisse einer empirischen Längsschnittuntersuchung zum Einfluss des Internets auf die politische Kommunikation der Bürger, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 45 (2004) 2, S. 191–212.

<sup>19</sup> Zur Wirkung unterschiedlicher Mittel vgl. zum Beispiel Stuart W. Shulman: Whither Deliberation? Mass E-Mail Campaigns and U.S. Regulatory Rulemaking, in: *Journal of E-Government*, 3 (2007) 3, S. 41–64; Daniel E. Bergan, Does Grassroots Lobbying Work? A Field Experiment Measuring the Effects of an e-Mail Lobbying Campaign on Legislative Behavior, in: *American Politics Research*, 37 (2009) 2, S. 327–352.

<sup>10</sup> Vgl. [www.moveon.org](http://www.moveon.org) (5.3.2010).

zahlreiche Menschen zu den unterschiedlichsten Themen. Dabei verfügt die über Spenden finanzierte Organisation nur über einen kleinen Mitarbeiterstab und verzichtet auf traditionelle Mitgliedschaften. Nach eigenen Angaben erreicht MoveOn.org mit seinen „Action Alerts“ genannten Mitmachaufrufen über fünf Millionen Menschen, die ihre E-Mail-Adresse auf der Internetseite eingetragen haben. Anders als viele traditionelle NGOs nutzt MoveOn.org das Internet aber nicht nur, um Menschen zu informieren und zu mobilisieren. Über Diskussionsforen wird auch die Agenda der Organisation von den registrierten Nutzern mitbestimmt.

Die Grundidee von MoveOn.org wurde inzwischen in anderen Ländern übernommen. In Deutschland wurde 2004 mit Campact eine Organisation gegründet, die sich ebenfalls auf onlinebasierte Kampagnen spezialisiert hat.<sup>11</sup> Ähnlich wie das amerikanische Vorbild betreibt Campact Kampagnen zu einer großen Bandbreite von Themen und ruft Bürger unter anderem zu Protesten per E-Mail auf. Campact konzentriert sich dabei ausdrücklich auf Themen, die sich bereits im Gesetzgebungsprozess befinden, kurz vor der Abstimmung im Bundestag stehen oder zu denen Entscheidungen in der EU anstehen.

MoveOn.org und Campact sind zwei Beispiele für die neue Art von Hybrid-Organisationen, bei deren Entwicklung das Internet von zentraler Bedeutung ist. Hybrid-Organisationen kombinieren Mobilisierungselemente, die typisch für soziale Bewegungen sind, mit klassischen Instrumentarien von Interessengruppen und Verbänden. Sie zeichnen sich durch eine große Flexibilität aus, sowohl organisatorisch als auch im Repertoire der genutzten Strategien.<sup>12</sup>

Neben diesen neuen Organisationen gibt es aber auch noch Akteure, die weitgehend ohne Eigeninteresse lediglich Netzkapazitäten für Grassrootskampagnen zur Verfügung stellen. Foren wie [petitiononline.com](http://petitiononline.com), [thepetitionsite.com](http://thepetitionsite.com) oder auch [protestmail.de](http://protestmail.de) sind in erster Linie Plattformen, die es jedem ermöglichen,

über das Internet nach Mitstreitern zu suchen. Ähnliche Angebote gibt es inzwischen auch von etablierten Akteuren. Seit 2009 betreibt Greenpeace in Deutschland eine eigene Online-Community mit dem Titel „GreenAction“,<sup>13</sup> wo jeder eine eigene Kampagne einstellen und für Unterstützung werben kann. Entsprechend finden sich dort neben den Greenpeace-Kampagnen auch Aktionen von Privatpersonen und Bürgerinitiativen. Eine ähnliche Plattform bietet ebenfalls seit 2009 „Die Tageszeitung“ ([taz](http://taz.de)) an. Unter [bewegung.taz.de](http://bewegung.taz.de) können sowohl Einzelpersonen als auch Organisationen Kampagnen zu den verschiedensten Themen einstellen und auf diesem Weg versuchen, Menschen zu mobilisieren.<sup>14</sup>

Diese Beispiele zeigen, wie das Internet mit seinen Vernetzungsmöglichkeiten neue Akteure hervorbringt und traditionelle Interessenvertreter veranlasst werden, neue Wege einzuschlagen. Darüber hinaus profitieren auch punktuell agierende Akteure wie Bürgerinitiativen von den Möglichkeiten des Internets: kaum ein Bürger- oder Volksentscheid, der nicht vorübergehend Gruppierungen hervorbringt, die neben den klassischen Mitteln wie Informationsstände oder Unterschriftensammlungen auf der Straße auch über das Internet Unterstützer zu mobilisieren versuchen.

## Künstliche Graswurzeln

Doch nicht nur zivilgesellschaftliche Akteure nutzen die Möglichkeiten des Grassrootscampaigning im Internet. Auch Unternehmen und Wirtschaftsverbände haben inzwischen Versuche gestartet, sich diesen Weg der Mobilisierung zu Nutze zu machen. Doch während das Mittel des Grassrootscampaigning bei zivilgesellschaftlichen Gruppierungen eine gewisse Tradition aufweist und daher auch ein anerkanntes Mittel ist, werden ähnliche Aktionen von Unternehmen eher misstrauisch betrachtet, zumal es immer wieder vorkommt, dass die Initiatoren sich nicht offen zu erkennen geben. „Astroturfing“ wurde dieses Phänomen getauft, benannt nach dem künstlichen Rasen der Marke Astroturf. Im Zusammenhang mit Grassrootscampaigning bezeichnet Astroturfing den Versuch, durch eine Art künstliche

<sup>11</sup> Vgl. [www.campact.de](http://www.campact.de) (5.3.2010).

<sup>12</sup> Zum Begriff der Hybrid-Organisationen vgl. Andrew Chadwick, *Digital Network Repertoires and Organizational Hybridity*, in: *Political Communication*, 24 (2007) 3, S. 283–301.

<sup>13</sup> Vgl. <http://beta.greenaction.de> (5.3.2010).

<sup>14</sup> Vgl. <http://bewegung.taz.de> (5.3.2010).

Bürgerbewegung, also künstliche Graswurzeln, den eigenen Forderungen die Legitimität einer breiten Bewegung zu verleihen.<sup>15</sup> Astroturfing gab es schon früher, aber das Internet hat diese Art des verdeckten Campaigning deutlich vereinfacht. Allerdings mussten sich die meisten dieser Versuche aufgrund mangelnder Transparenz mit negativer Medienberichterstattung und zum Teil auch mit Gegenaktionen von NGOs auseinandersetzen.

Eines der bekanntesten Beispiele für Astroturfing ist die „Campaign for Creativity“ (C4C), eine Kampagne, die 2005 für die Patentierbarkeit von Software auf europäischer Ebene kämpfte. Ins Netz gestellt von einem britischen PR-Manager, warb die Kampagnenseite damit, die Interessen von Künstlern, Designern und Softwareentwicklern zu vertreten.<sup>16</sup> Sie enthielt auch eine Reihe von Grassrootselementen: So wurden die Besucher unter anderem aufgefordert, vorformulierte E-Mails an die Abgeordneten des Europäischen Parlaments zu schicken. In die Kritik geriet die „Campaign for Creativity“ vor allem, weil die Rolle der großen Softwarefirmen Microsoft und SAP nicht klar ersichtlich war und der Initiator den Einfluss der Firmen auf die Kampagne nicht offenlegen wollte. Am Ende bekam die Kampagne den „Worst EU Lobbying Award“, und die Seite wurde wenig später aus dem Netz genommen.

Auch in Deutschland haben eine Reihe von Unternehmen und Verbänden sich im verdeckten Grassrootslobbying versucht, sei es die Atomlobby mit ihrem Verein „Bürger für Technik“ oder die Straßenbauindustrie mit der „Gesellschaft zur Förderung umweltgerechter Straßen- und Verkehrsplanung“. In die Rubrik Astroturfing fallen auch einzelne Kampagnen der „Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft“ (INSM), eine maßgeblich von der Arbeitgebervereinigung Gesamtmetall finanzierte Organisation. 2007 startete die INSM beispielsweise die Webseite [unicheck.de](http://unicheck.de), ohne die Urheberschaft deutlich zu machen. Mit einer Mail – Absender war eine Einzelperson –

wurden Studierendenvertretungen aufgefordert, bei den Studierenden Werbung für das Portal zu machen, bei dem Universitäten danach bewertet werden sollten, wie gut oder schlecht sie die Studiengebühren verwenden. Dabei wurde [unicheck.de](http://unicheck.de) als eine Webseite „von Studenten für Studenten“ beschrieben und gleichzeitig die Einführung von Studiengebühren als positive Mitbestimmungsmöglichkeit für Studierende dargestellt.

Einmal aufgedeckt, ernten solche Aktionen fast durchweg ein negatives Presseecho. Den Medien kommt eine wichtige Kontrollfunktion zu, wenn es darum geht, vorgetäuschte Grassrootskampagnen offenzulegen. Die genannten negativen Beispiele zeigen, dass Grassrootscampaigning für Unternehmen und Wirtschaftsverbände nur funktionieren kann, wenn von Anfang an mit offenen Karten gespielt wird. Nur wenn die Quelle und Financiers von Kommunikationsaktivitäten transparent sind, ist die Legitimität des Grassrootslobbying gegeben.

## E-Petitionen

Das Internet hat das indirekte Lobbying für Unternehmen, NGOs und Einzelpersonen vereinfacht, aber auch eine Entwicklung auf Seiten des Staates bietet neue Chancen für Grassrootscampaigning: E-Petitionen. Zwar ist das Petitionsrecht keine Neuerung, aber die Möglichkeit, Petitionen über die Website des Bundestages einzureichen und online zu unterzeichnen, ist eine deutliche Vereinfachung des Verfahrens. Zwar werden die meisten Petitionen nach wie vor auf traditionellem Wege eingereicht,<sup>17</sup> aber einzelne E-Petitionen und die damit verbundenen Kampagnen haben bereits gezeigt, dass auch auf diesem Wege Grassrootscampaigning funktionieren kann. 2008 erreichte die E-Petition „Keine Indizierung und Sperrung von Internetseiten“ bereits nach nur vier Tagen die für eine Anhörung vor dem Petitionsausschuss notwendige Anzahl von 50 000 Unterzeichnern.<sup>18</sup> Am Ende der Zeich-

<sup>15</sup> Vgl. John McNutt/Katherine Boland, Astroturfing. Technology and the Future of Community Mobilization: Implications for Nonprofit Theory, in: *Journal of Sociology & Social Welfare*, 34 (2007) 3, S. 165 ff.

<sup>16</sup> Die Originalwebsite ist nicht mehr online. Eine Kopie findet sich unter: <http://web.archive.org/web/20050310052552/campaignforcreativity.org/camp4-creativity/index.htm> (5.3.2010).

<sup>17</sup> Vgl. Ulrich Riehm/Christopher Coenen/Ralf Lindner/Clemens Blümel, Bürgerbeteiligung durch E-Petitionen – Analysen von Kontinuität und Wandel im Petitionswesen (Studien des Büros für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag, 29), Berlin 2009, S. 222 f.

<sup>18</sup> Vgl. <https://epetitionen.bundestag.de/index.php?action=petition;sa=details;petition=3860> (5.3.2010).

nungsfrist hatten sich insgesamt über 134 000 Menschen auf dem Bundestagsportal für diese Petition eingetragen. Bisher ist diese Kampagne mit ihrem außerordentlichen Mobilisierungserfolg eine Ausnahmeerscheinung, aber sie zeigt, was möglich ist. Dazu haben mehrere Faktoren beigetragen. Die Initiatorin der Petition war zwar eine Einzelperson, aber sie wurde von vielen Organisationen unterstützt. Auch die ohnehin schon hohe mediale Aufmerksamkeit für das Thema Internetzensur und die hohe Affinität der Internetnutzer zu diesem Thema sind für den Erfolg mitverantwortlich. Inwieweit sich eine solche Mobilisierung wiederholen lässt, ist daher abzuwarten.

## Neue Chancen

Grassroots campaigning – online oder offline – bietet die Chance, Lobbying eine höhere Legitimation zu verleihen. Voraussetzung dafür ist allerdings die absolute Transparenz. Verfügen Organisationen über eine feste Mitgliederbasis, bieten Grassrootskampagnen die Chance, die eigenen Mitglieder einzubinden und gleichzeitig interessierte Nicht-Mitglieder anzusprechen. Gerade in Zeiten abnehmender Mitgliederzahlen in vielen traditionellen Organisationen ist dies ein wichtiger Aspekt. Durch das Internet ist Grassroots campaigning für neue wie für etablierte Akteure attraktiver geworden. Vor allem die neuen Social-Web-Anwendungen bieten die Chance, in solchen Kampagnen in einen wirklichen Dialog mit Mitgliedern und Nicht-Mitgliedern zu treten und sie dadurch zu mobilisieren. Doch diese Chancen werden bisher nur selten wahrgenommen. In Deutschland werden beispielsweise interaktive Internetanwendungen von den klassischen Verbänden kaum genutzt.<sup>19</sup> Nur die aus sozialen Bewegungen entstandenen Organisationen, die schon immer auf die Unterstützung der breiteren Öffentlichkeit angewiesen waren, nutzen vermehrt die Möglichkeiten des Social Webs und bauen Grassrootselemente auf ihren Internetseiten ein. Studien aus anderen Ländern kommen zu ähnlichen Ergebnissen.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Vgl. Kathrin Voss, Online-Kommunikation von Verbänden, in: O. Hoffmann/R. Stahl (Anm. 1).

<sup>20</sup> Vgl. Jennifer Earl, Pursuing Social Change Online: The Use of Four Protest Tactics on the Internet, in: Social Science Computer Review, 24 (2006) 3, S. 362–377; Lori A. Brainard/Patricia D. Siplon, Cyberspace Challenges to Mainstream Nonprofit

Dies wird sich in der Zukunft sicherlich ändern, denn mit dem Internet treten neue Akteure auf die politische Bühne. Die internetbasierten Hybrid-Organisationen, aber auch die offenen Plattformen im Netz haben das Potenzial, eine nicht unbedeutende Konkurrenz für traditionelle Verbände und NGOs zu werden, da sie die Möglichkeiten des Internets besser zu nutzen verstehen. Gerade das Beispiel MoveOn.org zeigt, wie aus einem punktuellen Engagement ein dauerhaftes werden kann und welche Bedeutung das Internet für erfolgreiche Grassrootskampagnen spielen kann. Auf der anderen Seite bietet das Internet aber auch denjenigen eine Plattform, die im Sinne des Astroturfing eine Graswurzelbewegung nur vortäuschen und Menschen unter Verschleierung der wahren Interessen für ein bestimmtes Thema mobilisieren wollen.

Insgesamt sind durch das Internet die Möglichkeiten, Menschen einzubinden und zu mobilisieren, vereinfacht worden. Das Internet bietet neue Plattformen sich auszutauschen und zu organisieren, auch fernab von regionalen und nationalen Begrenzungen und vorhandenen Organisationen. Trotzdem werden Mobilisierungskampagnen, die nur über das Netz organisiert werden, sicherlich vorerst die Ausnahme bleiben. Betrachtet man erfolgreiche Internetkampagnen der Vergangenheit, so stellt man fest, dass zu irgendeinem Zeitpunkt die Massenmedien auf das Thema aufmerksam wurden und erheblich zum letztendlichen Erfolg beigetragen haben. Massenmedien bleiben der wichtigste Multiplikator, um Themen einer breiteren Öffentlichkeit bekannt zu machen.<sup>21</sup> Daher gilt auch im digitalen Zeitalter: Zu einer erfolgreichen Grassrootskampagne gehört mehr als nur eine Website.

Health Organizations, in: Administration & Society, 34 (2002) 2, S. 141–175; Stephen Ward/Wainer Lusoli, Dinosaurs in Cyberspace? British Trade Unions and the Internet, in: European Journal of Communication, 18 (2003) 2, S. 147–179.

<sup>21</sup> Vgl. Kathrin Voss, Nichtregierungsorganisation und das Social Web: Mittel der Zukunft oder Bedrohung?, in: Ansgar Zerfaß/Martin Welker/Jan Schmidt (Hrsg.), Kommunikation, Partizipation und Wirkungen im Social Web. Band 2: Strategien und Anwendungen: Perspektiven für Wirtschaft, Politik, Publizistik. Köln 2008.

André Chahoud

# Blicke hinter die Kulissen: Aus dem „Alltag“ eines Politikberaters

Dieser Beitrag soll einen Blick „hinter die Kulissen“ gewähren und den „Alltag“ eines Politikberaters beschreiben. Das

**André Chahoud**  
Geb. 1966; Geschäftsführender Gesellschafter der Agenturgruppe Leipziger & Partner; vormals Leiter eines Bundestagsbüros und Pressesprecher bei Landesparteien; Leipziger & Partner (GPRA), Französische Straße 24, 10117 Berlin.  
info@leipziger.de

ist jedoch keine leichte Aufgabe, denn „Alltag“ und „Kulissen“ gibt es in der professionellen Politikberatung nicht. Aber es gibt Absender und Adressaten von Interessensbekundungen, und es gibt Regeln, die es bei der Kommunikation zwischen

diesen beiden Seiten einzuhalten gilt. Was also gemeinhin unter „Kulissen“ verstanden wird, sind im Endeffekt Menschen, die in Politik und Verwaltung, in der Privatwirtschaft und bei Verbänden sowie bei Agenturen und Kanzleien tätig sind. All diese Menschen müssen und wollen, aber dürfen und sollen auch miteinander kommunizieren. Denn dieser Austausch ist elementarer Bestandteil des demokratischen Willensbildungsprozesses.<sup>1</sup> Die Ausgestaltung des Dialogs zwischen diesen Menschen bildet die Kernleistung der Politikberatung. Dieser Dialog basiert in aller Regel auf Vertrauen. Doch Vertrauen entsteht nicht über Nacht. Vertrauen muss erarbeitet werden – oftmals über viele Jahre hinweg.

## Zum Politikberater berufen?

Wer sich heute in der Politikberatungsbranche umschaut, wird feststellen, dass die meisten erfolgreichen Agenturen von Personen geführt werden, die über jahrelange Erfahrung in der Vertretung von Interessen verfügen. Viele haben sich bereits in ihrer Jugend gesellschaftlich engagiert – sei es in der Schüler-

vertretung, im Sportverein, in der Kirchengemeinde, in der Freiwilligen Feuerwehr, in der Jugendorganisation einer Partei oder in einer Nichtregierungsorganisation. Für dieses ehrenamtliche Engagement muss sehr viel Zeit aufgebracht werden.

Doch bei vielen Engagierten wiegen die Möglichkeit zur Gestaltung der Gesellschaft und das gemeinschaftliche Erreichen eines Zieles den Zeitaufwand wieder auf. Gemeinsame Interessen sowie das daraus resultierende Engagement bringen Menschen zusammen. Insbesondere das kollektive Erleben von Sieg oder Niederlage verbindet sie – manchmal für immer. Diejenigen, die sich stärker engagieren, die länger ihrer Partei, ihrem Verband oder ihrem Verein treu sind, tauchen immer tiefer in die Organisationsstrukturen ein, steigen die Hierarchiestufen hinauf und verfestigen im Laufe der Zeit – quasi nebenbei – die vor Jahren geknüpften Bande.

Manche kommen irgendwann an den Punkt, an dem sie sich fragen müssen, ob sie dieses Ehrenamt hauptberuflich fortführen möchten. Diejenigen, die sich für diesen Weg entschieden haben, sind heute oftmals die oben bereits erwähnten Adressaten von Interessensbekundungen, also beispielsweise Politiker, Ministeriale, Gewerkschaftssekretäre oder Verbandsreferenten. Doch es gibt auch viele, die nicht in der ersten Reihe agieren wollen oder können, bei denen aber weiterhin das ursprüngliche Interesse am Gestalten vorhanden ist. Diese Personen übernehmen dann entweder Aufgaben in der zweiten Reihe ihrer Organisation, oder aber sie machen zunächst einmal etwas völlig anderes. Oftmals nehmen sie ein Studium auf, sammeln weitere Erfahrungen in der politischen Praxis und bleiben dabei stets inhaltlich auf dem Laufenden. Nach einigen Jahren stellen sie dann fest, dass viele der alten Gefährten einen ähnlichen Weg hinter sich haben und nun ähnlichen Tätigkeiten nachgehen wie sie selbst. Hier schließt sich der Kreis: Viele sind, mehr oder weniger geplant, in einem stark von der Politik geprägten Arbeitsumfeld angekommen – einige davon als Politikberater.

<sup>1</sup> Im Grundgesetz finden sich mehrere Artikel (u. a. Artikel 5, 9, 17 und 21), die den Grundgedanken des freien Meinungs-austausches wiedergeben.

## Lesen, hören, denken

Doch die persönlichen Bindungen allein genügen nicht aus, um erfolgreich Politikberatung zu betreiben. Darüber hinaus bedarf es noch einiger Fähigkeiten und „handwerklicher“ Kompetenzen. Wie sich bereits abzeichnet, ist Politikberatung keine studierbare Wissenschaft, sondern stellt vielmehr eine Bündelung von speziellen Neigungen, Eigenschaften, intuitivem Denkvermögen und gesellschaftlichen Kontakten dar. Das Empfindungsvermögen für politisch brisante Themen, ob kurz- oder langfristig, ist dabei ausschlaggebend. Politikberatung ist intellektuell höchst anspruchsvoll, aber kein theorielastiges Gewerbe. Es erfordert großes strategisches Talent, um unter verschiedenen Interessen einen Konsens herzustellen. In der Politikberatung ist es wie in der freien Wirtschaft: Der Markt muss beobachtet werden, Entwicklungen müssen nicht nur erkannt sondern erahnt werden, um dann frühzeitig zu agieren.

In Deutschland hat sich der Markt für Politikberatung erst in den 1990er Jahren intensiver entwickelt. Die traditionelle Verbändepolitik rückte aus Sicht der Unternehmen weiter in den Hintergrund, da sich die vielfältigen Interessen einer gesamten Industriebranche längst nicht mehr effektiv im Verband bündeln ließen. Besonders durch den Umzug der Bundesregierung nach Berlin haben sich viele auf *public affairs*<sup>¶</sup> spezialisierte Agenturen im Zentrum der Hauptstadt angesiedelt. Dadurch wurde es möglich, verstärkt die individuellen Interessen der Auftraggeber zu vertreten.<sup>¶</sup> Maßgeblich für den Erfolg von Politikberatern sind neben einem effektiven Kontaktmanagement vor allem ein umfangreiches Sach- und Grundlagenwissen – sowohl über die für den Auftraggeber relevanten Themen, als auch über die damit zusammenhängenden politischen Abläufe.

Ein guter Politikberater ist stets darüber informiert, welche Themen gerade auf der poli-

<sup>¶</sup> Definition der Deutschen Public Relations Gesellschaft: „Public Affairs sind das interessengeleitete, strategische Management von Entscheidungs- und Kommunikationsprozessen im politischen und gesellschaftlichen Umfeld.“

<sup>¶</sup> Vgl. Manuel Lianos/Tobias Kahler, Die Rolle der Public-Affairs-Agenturen in Berlin, in: Thomas Leif/Rudolf Speth (Hrsg.), Die fünfte Gewalt. Lobbyismus in Deutschland, Wiesbaden 2006.

tischen Tagesordnung stehen und inwiefern diese Einfluss auf die unternehmerischen Interessen der Auftraggeber haben könnten. Er ist in der Lage, auf folgende Fragen Antworten zu geben: Wo steht die politische Diskussion zum aktuellen Zeitpunkt? Was sind die nächsten Schritte? Inwieweit werden die Rahmenbedingungen durch die europäische Ebene vorgegeben? Wer ist in der EU, in der Bundesregierung, im Deutschen Bundestag, in den betroffenen Ministerien auf Bundes- und Landesebene für die jeweilige Fragestellung zuständig? Welche sonstigen Akteure sind in diesem Zusammenhang von Relevanz? Wer äußert sich in der Öffentlichkeit, welchen Standpunkt nimmt er ein und warum gerade diesen? Politikberater versuchen, frühzeitig Veränderungen von Haltungen und Überzeugungen der Politiker zu erkennen, da sich diese in der Ausgestaltung von Gesetzen, Verordnungen, Genehmigungen und Auflagen auswirken können. Durch das Organisieren eines Dialoges können die Interessen der Auftraggeber bei der politischen Entscheidungsfindung berücksichtigt werden und zu einem berechtigten Interessenausgleich beitragen. Dazu müssen Politikberater begriffen haben, wie das politische „Geschäft“ in Berlin funktioniert, wie sie überhaupt erreichen können, dass ihr Anliegen Gehör findet und nicht in der Masse untergeht.

Politikberater müssen viel lesen, gute Zuhörer sein und die aufgenommenen Informationen verarbeiten und nach Relevanz sortieren, um sie dann in eine Kommunikationsstrategie einzuordnen bzw. die Strategie den neuen Informationen anzupassen. Politikberater sind aber auch Übersetzer: Es ist immer wieder überraschend zu erleben, wie sprachlos manche Unternehmensvorstände sind, wenn es um die Interaktion mit der Politik geht. Denn oftmals verstehen diese einerseits nicht, was die politischen Akteure planen, andererseits sind sie aber auch nicht in der Lage, ihre Anliegen so darzustellen, dass die Politiker die Zusammenhänge verstehen können. Der Politikberater muss daher die politischen Vorgänge in die Sprache des Auftraggebers „übersetzen“ und vice versa.

## Planen ...

Politikberatung ist keine Hexerei und auch kein Zauber. Es ist ein Handwerk. Vielleicht nicht im klassischen Sinne, wie beispielsweise Tischler oder Installateur, sie ähnelt eher der

Arbeit eines Pressesprechers oder Werbetexters. Ihre Werkzeuge sind in erster Linie Tastatur und Telefon.

Die Arbeit in einer Public-Affairs-Agentur umfasst neben der Erstellung von Kommunikationskonzepten und dem Führen von Strategiegesprächen viele ausführliche Recherche- und Redaktionstätigkeiten, die erlernt und bewältigt werden müssen. Das Fachwissen zu den einzelnen Themengebieten kann nur selten im Studium erworben werden. Zu Beginn ist es wichtig, seine Auftraggeber genau kennenzulernen und ihnen zu vermitteln, dass die Unternehmensphilosophie und die konkreten Anforderungen verstanden wurden. Anschließend müssen die Zielgruppen identifiziert und Wege zu ihnen aufgezeigt werden.<sup>†</sup> Eine existenzielle Grundlagenarbeit ist das *monitoring* (Beobachtung, Sammlung von Informationen) und die Differenzierung von Informationen. Welche Information aus den Politikfeldern ist für das Unternehmen wirklich relevant, und wie können die Unternehmensziele optimal für die Politik aufgearbeitet werden? Was möchten die Auftraggeber der Politik mitteilen? Wie bekommt das Anliegen des Auftraggebers eine besondere Priorität? Die Ausgestaltung von Einzelmaßnahmen umfasst dabei ein Spektrum von politischen Diskussionsabenden, über Arbeitssessen bis hin zu Pressekonferenzen. Dabei ist es stets wichtig zu wissen, wann und wie man mit Politikern und ihren Mitarbeitern in Kontakt tritt.

Die Vorgehensweisen einer Public-Affairs-Agentur sind eng an die Abläufe der verschiedenen politischen Referenzsysteme gekoppelt. Die Kalender politischer Institutionen geben den Takt bei der Umsetzung aller Maßnahmen vor. Da sind zum einen die Termine auf EU-Ebene: Kommissionstreffen, Sitzungswochen des Europäischen Parlaments (EP), Ausschusssitzungen des EP, Termine der EU-Ministerräte sowie deren vorbereitenden Sitzungen, Veranstaltungen im Rahmen der Ratspräsidentenschaften, Tagungen der Generaldirektionen, aber auch sonstige politiknahe Veranstaltungen in Brüssel und Straßburg. Gleiches gilt für die nationale Ebene: Wann sind Sitzungswochen im Deutschen Bundestag, wann im Bundesrat? Handelt es sich im Deutschen

Bundestag dabei um eine Haushaltswoche oder um eine „normale“ Sitzungswoche? Wann treffen sich die Ausschüsse in Bundestag und Bundesrat? Wann sind die Treffen der einzelnen Arbeitsgruppen der im Bundestag vertretenen Parteien? Wann sind Fachministerkonferenzen im Bundesrat? Wann werden diese vorbereitet? Stehen sonstige Termine an, wie beispielsweise Wahlen, Parteitage oder für den Kunden wichtige Branchenveranstaltungen? In der Regel weiß der Politikberater diese Fragen auch für die Landes- und Kommunalebene zu beantworten. Die gesammelten Daten werden zu einer Übersicht zusammengefügt und laufend aktualisiert.

Teile dieses Kalenders wirken sich auch auf einen zweiten wichtigen Bereich der Politikberatung aus, nämlich den des Kontaktmanagements. Jedes Politikfeld, jede Institution setzt sich aus relevanten Einzelakteuren zusammen. Diese müssen identifiziert und deren Kontaktdaten erfasst werden. Wahlen und Geschäftsverteilungspläne verändern jedoch die Akteurskonstellation: Neue Spieler tauchen auf und alte Bekannte verabschieden sich. Das „Pflegen von Kontakten“ hat in der Realität der Politikberatung oft ein weniger glamouröses Antlitz: das Datenbankmanagement. Dies ist so zeitintensiv, dass sich für dieses Aufgabenfeld bereits ein eigener Dienstleistungsmarkt entwickelt hat.

Doch zurück zum Informationsmanagement: Aus dem Kalender wird ebenfalls abgeleitet, zu welchem Zeitpunkt Tagesordnungen und Dokumente der verschiedensten politisch-administrativen Treffen zusammengetragen werden müssen, die dann, in einem weiteren Schritt, nach Kundenrelevanz hin ausgewertet und zu einem Themenmonitoring aufbereitet werden. Dieses Monitoring ist die Kernaufgabe der Politikberatung. Es basiert auf Tagesordnungen, Protokollen und den behandelten Dokumenten der Sitzungen.

Die bereits in der Konzeptionsphase geleistete Analyse wird auf die Erstellung eines Monitorings übertragen. So werden zunächst in einer sogenannten Issue-Analyse die Kernthemen des Monitorings fixiert. Dabei stehen folgende Fragen im Mittelpunkt: Was sind die strategischen Zielsetzungen des Unternehmens? Welchen Status besitzen das Unternehmen bzw. dessen Produkte oder Dienstleistungen in der Öffentlichkeit? Was sind

<sup>†</sup> Vgl. Jürg W. Leipziger, *Konzepte entwickeln: Handfeste Anleitungen für bessere Kommunikation*, Frankfurt/M. 2004.

gegebenenfalls kritische Themen? Danach beginnt die sogenannte Stakeholder-Analyse, welche man in drei Bereiche gliedern kann:

**Politikfeldanalyse.** Hier wird untersucht, welche Politikfelder von den Entscheidungen des Unternehmens betroffen sind bzw. vice versa. Hierbei stehen die *policy*-Analyse (Welche politischen Maßnahmen werden diskutiert?), die *polity*-Analyse (Wer sind die relevanten politischen Akteure?) und die *politics*-Analyse (In welchem Stadium befinden sich relevante politische Verfahren? Wie sind Machtverhältnisse ausgestaltet? Wie hoch ist die Umsetzungswahrscheinlichkeit der diskutierten politischen Maßnahmen? Sind Machtverschiebungen unter den Akteuren zu erwarten?) im Mittelpunkt.

**Umfeldanalyse.** Bei der Konkurrenzanalyse müssen einerseits zum Auftraggeber konkurrierende Interessengruppen und deren Forderungen in den relevanten Politikfeldern identifiziert werden, andererseits auch die Positionen von Wettbewerbern, also Akteuren mit gleichen Interessen.

**Medienanalyse.** Das Themenmonitoring ist zwar kein Pressemonitoring, dennoch empfiehlt es sich, die in den Medien verbreiteten Äußerungen im Auge zu behalten. Denn einerseits nutzen Entscheider aus Politik und Wirtschaft die Medien gezielt für ihre Interessen, andererseits aber passt sich dieser Personenkreis nicht selten auch veröffentlichten und öffentlichen Meinungen an.

## ... und umsetzen

Neben dem Aufbau eines effektiven Informationsmanagementsystems müssen auch einzelne Formate zur Akteursansprache entwickelt und umgesetzt werden. Diese Maßnahmen sollten so ausgestaltet sein, dass sie den unterschiedlichen Akteuren und deren Erfahrungs- und Entscheidungshorizonten gerecht werden. Wie bereits erwähnt, umfassen die Einzelmaßnahmen ein weites Spektrum: von politischen Diskussionsabenden über Arbeitssessen bis hin zu Pressekonferenzen. Doch nicht bei jedem Berliner Diskussionsabend muss zwingend die Bundeskanzlerin anwesend sein. In der Regel sind die Fachreferenten in Ministerien oder die wissenschaftlichen Mitarbeiter von Bundestagsabgeordneten die richtigen Ansprechpart-

ner. Denn sie bringen das nötige Detailwissen mit, um qualifizierte Fachgespräche zu führen. Daher ist es durchaus üblich, dass sich die Gästelisten bestimmter Veranstaltungsreihen vornehmlich aus eben jener Personengruppe zusammensetzen. Prominente politische Entscheider oder renommierte Wissenschaftler trifft man meistens als Gastredner auf solchen Veranstaltungen an.

Bei der Planung einer Abendveranstaltung für die Mitarbeiter- und Referentenebene sollte beachtet werden, dass eine sitzungsfreie Woche hierfür besser geeignet ist, als eine Sitzungswoche des Deutschen Bundestages, da sie in diesen Wochen freier über ihren Terminkalender verfügen können. Darüber hinaus gilt es auch zu gewährleisten, dass es sich bei solchen Veranstaltungen nicht um ein einmaliges Event handelt. Egal ob Brüssel, Berlin oder München: Es gilt langfristig zu denken und zu handeln. Denn einerseits muss man sich in der bestehenden Kakophonie aus vielen verschiedenen Veranstaltungen durchsetzen und andererseits entwickelt sich erst mit der Zeit ein profunder, vertrauenswürdiger Austausch zwischen Wirtschaft, Wissenschaft, Politik und Administration.

Möchte sich der Auftraggeber hingegen mit, beispielsweise, den fachpolitischen Sprechern der Bundestagsfraktionen zu einem speziellen Thema austauschen, verabredet man – wie es jeder „normale“ Bürger auch tun würde – einen Termin zu einem persönlichen Gespräch oder einem gemeinsamen Arbeitssessen. Die Zuständigkeiten innerhalb der Fraktionen sowie die Kontaktdaten der Abgeordneten lassen sich leicht im Internet finden.

Umfassende Politikberatung beinhaltet auch klassische PR-Arbeit: Denn die zu kommunizierenden Themen stellen in der Regel nicht nur Partikularinteressen des Auftraggebers dar, sondern sind oftmals von gesamtgesellschaftlicher Relevanz. Beim sogenannten *agenda setting* wird dafür Sorge getragen, ein bestimmtes Thema in den Diskurs zwischen Politik, Medien und Gesellschaft einzubringen. Beim *agenda surfing* hingegen greifen Unternehmen bereits bestehende Diskussionen auf und bringen ihre eigenen Positionen in die Debatte mit ein. In diesem Kontext spielt die Presseberichterstattung eine nicht unerhebliche Rolle, da sie sowohl auf die Politik als auch auf die Gesellschaft meinungsbildend einwirken

kann. Daher gehören zur Arbeit eines Politikberaters auch die Konzeption und Umsetzung von Hintergrundgesprächen mit (Fach-)Journalisten, Presseabenden oder -konferenzen sowie die Inszenierung von Pressebildern.

Wie seit Längerem schon in der PR-Arbeit bemerkbar, nimmt mittlerweile auch im Bereich der Politikberatung die Bedeutung von *social media* zu. Auf den Technologien und Ideologien des Web 2.0 basierende Internetanwendungen wie Blogs, Informationsportale, Wikis und Soziale Netzwerke tragen dazu bei, das Wissen um politische Prozesse zu mehren und die Teilnahme an politischen Diskursen zu vereinfachen. Mit Hilfe dieser Werkzeuge können sich Bürger, Interessenvertreter und Unternehmen aktiv an Diskussionen beteiligen und vergrößern gleichzeitig auch ihre Chancen von den Entscheidern gehört zu werden. Bei der Auswahl der passenden Werkzeuge sowie bei der Erstellung der Inhalte können Agenturen unterstützend tätig sein.

## Zeugnis ablegen – zur Kritik an Politikberatung

Am Politikberater sowie an seinem potenziellen Einfluss auf demokratisch legitimierte Entscheider wird in der Regel „kein gutes Haar“ gelassen. Manchmal jedoch wird der Versuch unternommen, ein differenziertes Bild von Politikberatung zu zeichnen.<sup>f</sup> Die von von Alemann und Eckert vorgenommene Unterscheidung in „weiße“, „graue“ und „schwarze“ Politikberatung ergibt durchaus Sinn. Denn es gibt auch in der Politikberatung – wie in allen Lebensbereichen – viel „Gutes“, sprich Legales, manch „Böses“, sprich Illegales, und dazwischen eine Grauzone. Man kann und will nicht verleugnen, dass sich auch in der jüngeren Vergangenheit manche „Politikberater“ im „schwarzen“ Bereich wiedergefunden haben. Aber dank unseres demokratischen Verfassungsstaates mit den ihm inhärenten Kontrollmechanismen, wie beispielsweise einer freien Presse, bleiben solche Missbrauchspraktiken nicht lange unbemerkt und ungestraft.

Nicht nur die juristischen, auch die wirtschaftlichen Folgen wiegen für diese „Bera-

<sup>f</sup> Vgl. Ulrich von Alemann/Florian Eckert, Lobbyismus als Schattenpolitik, in: APuZ, (2006) 15–16, S. 3–10.

ter“ schwer: Denn die Grundlage ihrer Arbeit, das in sie gesetzte Vertrauen sowohl von Seiten des Auftraggebers, als auch von Seiten der Politik, ist fortan nachhaltig zerstört. Vor dem Hintergrund solcher Einzelercheinungen bleibt es weiterhin notwendig, die vorherrschende Darstellung und die daraus in der Öffentlichkeit resultierende verzerrte Wahrnehmung der Politikberatung zu korrigieren. Denn das Artikulieren von Interessen gegenüber Abgeordneten des Deutschen Bundestages ist und bleibt Bestandteil unserer parlamentarischen Demokratie. Der ehemalige Vorsitzende des Bundesverfassungsgerichts, Hans-Jürgen Papier hielt daher fest: „Zu einer pauschalen Verteufelung der Tätigkeit von Lobbyisten, ganz gleich ob diese seitens der Wirtschaft, der Gewerkschaften oder anderer gesellschaftlicher Gruppen tätig werden, besteht deshalb ganz und gar kein Anlass.“<sup>g</sup>

Alle Beteiligten – Berater, Unternehmen und Politiker – können etwas dazu beitragen, dass die Politikberatung in der Öffentlichkeit den Stellenwert erhält, der ihr zusteht. Den Agenturen und den durch sie vertretenen Unternehmen gelingt diese Korrektur, indem sie ihr Handeln für die Öffentlichkeit nachvollziehbar gestalten. Denn Akzeptanz erlangt man nur mit Hilfe von Transparenz. Daher fordert beispielsweise auch die Deutsche Gesellschaft für Politikberatung (degepol) seit Längerem ein öffentlich zugängliches Register, welches detaillierte Informationen zu Interessenvertretern enthält. Darüber hinaus haben sich die Mitglieder der degepol einen verpflichtenden Verhaltenskodex auferlegt, der für Integrität und Transparenz sorgen soll.<sup>h</sup>

Hans-Jürgen Papier sieht aber auch die Politiker in der Pflicht: Denn zur „kritiklosen Übernahme von Argumentationsmustern oder gar Papieren ambitionierter Lobbyisten wird kein Abgeordneter gezwungen.“<sup>h</sup> Sie haben es selbst in der Hand, inwieweit sie sich von externer Beratung abhängig machen.

<sup>g</sup> Hans-Jürgen Papier, Zum Spannungsverhältnis von Lobbyismus und parlamentarischer Demokratie. Vortrag anlässlich der Vorstellung des Buches „Die fünfte Gewalt“ (Anm. 2), Berlin 24.2.2006, online: [www.bpb.de/files/LD34GU.pdf](http://www.bpb.de/files/LD34GU.pdf) (16.2.2010).

<sup>h</sup> Online unter: [www.degepol.de/grundlegendendokumente/verhaltenskodex](http://www.degepol.de/grundlegendendokumente/verhaltenskodex) (8.3.2010).

<sup>h</sup> H.-J. Papier (Anm. 6).

# APuZ

Nächste Ausgabe

20/2010 · 17. Mai 2010

## 60 Jahre ARD

*Dietrich Schwarzkopf*

Die ARD – Begleiterin deutscher Zeitgeschichte

*Diemut Roether*

Spannungsverhältnisse – eine kritische Würdigung der ARD

*Konrad Dussel*

Entstehung und Entwicklung einer Gemeinschaft

*Gemma Pörzgen*

Die Welt im Blick: ARD-Auslandskorrespondenten

*Michael Meyen*

Die ARD in der DDR

*Hans-Jürgen Krug*

Von der Vielstimmigkeit zur Marke: 60 Jahre ARD-Hörfunk

*Knut Hickethier*

„Tatort“ und „Lindenstraße“ als Spiegel der Gesellschaft

Herausgegeben von  
der Bundeszentrale  
für politische Bildung  
Adenauerallee 86  
53113 Bonn



### Redaktion

Dr. Hans-Georg Golz  
Asiye Öztürk  
Johannes Piepenbrink  
(verantwortlich für diese Ausgabe)  
Manuel Halbauer (Volontär)  
Telefon: (02 28) 9 95 15-0  
[www.bpb.de/apuz](http://www.bpb.de/apuz)  
[apuz@bpb.de](mailto:apuz@bpb.de)

Redaktionsschluss dieses Heftes:  
30. April 2010

### Druck

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH  
Frankenallee 71–81  
60327 Frankfurt am Main

### Satz

le-tex publishing services GmbH  
Weißensefer Straße 84  
04229 Leipzig

### Abonnementservice

**Aus Politik und Zeitgeschichte** ist Bestandteil der Wochenzeitung **Das Parlament**. Jahresabonnement 34,90 Euro; für Schülerinnen und Schüler, Studierende, Auszubildende (Nachweis erforderlich) 19,00 Euro. Im Ausland zzgl. Versandkosten.

### Vertriebsabteilung **Das Parlament**

Societäts-Verlag  
Frankenallee 71–81  
60327 Frankfurt am Main  
Telefon (069) 7501 4253  
Telefax (069) 7501 4502  
[parlament@fsd.de](mailto:parlament@fsd.de)

### Nachbestellungen

IBRo  
Kastanienweg 1  
18184 Roggentin  
Telefax (038204) 66 273  
[bpb@ibro.de](mailto:bpb@ibro.de)  
Nachbestellungen werden bis 20 kg mit 4,60 Euro berechnet.  
Für Unterrichtszwecke dürfen Kopien in Klassensatzstärke hergestellt werden.

### Die Veröffentlichungen

in **Aus Politik und Zeitgeschichte** stellen keine Meinungsäußerung der Herausgeberin dar; sie dienen der Unterrichtung und Urteilsbildung.

ISSN 0479-611 X

- Thomas Leif*  
3–9 **Von der Symbiose zur Systemkrise**  
Die Debatte um den Lobbyismus wird in der politischen Klasse zwiespältig geführt. Einerseits klagen Politiker in vertraulichen Hintergrundgesprächen über den zunehmenden Einfluss des Lobbyismus, andererseits unternehmen die Bundestagsabgeordneten kaum etwas dagegen. Das Primat der Politik ist bedroht.
- Rudolf Speth*  
9–15 **Das Bezugssystem Politik – Lobby – Öffentlichkeit**  
Das Verhältnis des Staates zu den Interessengruppen hat sich gewandelt: Zu den klassischen Interessenvertretungsorganisationen, den Verbänden, sind zahlreiche weitere Akteure hinzugekommen. Vor dem Hintergrund der Mediengesellschaft hat dies zu einem Aufschwung des Lobbying geführt.
- Thurid Hustedt · Sylvia Veit · Julia Fleischer*  
15–21 **Wissen ist Macht? Wissenschaftliche Politikberatung**  
Politikberatung ist ein derzeit viel diskutiertes Thema öffentlicher und akademischer Debatten. Die Autorinnen zeigen verschiedene Organisationsformen wissenschaftlicher Politikberatung der Bundesregierung auf und fragen nach deren Effekten auf die komplexe Beziehung zwischen Politik und Wissenschaft.
- Hans-Jörg Schmedes*  
22–27 **Das Mosaik der Interessenvermittlung im Mehrebenensystem Europas**  
Interessenvertretung in der Europäischen Union folgt einem uneinheitlichen Muster, wobei die fragmentierte Entscheidungsstruktur des Mehrebenensystems einer einseitigen Einflussdominanz bestimmter Interessen entgegenwirkt. Die mangelnde Transparenz erweist sich jedoch als zunehmend problematisch.
- Kathrin Voss*  
28–33 **Grassrootscampaigning und Chancen durch neue Medien**  
Grassrootscampaigning ist eine Form des indirekten Lobbying, bei dem versucht wird, möglichst viele Menschen für ein Thema zu mobilisieren. Während früher auf der Straße Unterschriften gesammelt wurden, findet Grassrootscampaigning heute vor allem im Internet statt. Doch eine Website allein reicht nicht aus.
- André Chahoud*  
34–38 **Blicke hinter die Kulissen: Aus dem „Alltag“ eines Politikberaters**  
Der Autor gewährt einen Blick „hinter die Kulissen“ der Politikberatung. Er zeigt auf, was professionelle Politikberatung ausmacht und stellt die Kernbereiche seiner Tätigkeit vor. Dabei setzt er sich auch mit der Kritik an seinem Berufsfeld auseinander.