

Teil 1

Interessenvertretung – Funktion und Legitimation

Das Wort »Lobbying« ruft in der (Medien-)Öffentlichkeit häufig negative Assoziationen hervor – sei es der Verdacht der einseitigen Vertretung von Wirtschaftsinteressen zum Nachteil Dritter, der Vorwurf heimlicher Machtausübung im Hinterzimmer oder gar der Vorwurf von Korruption und Nepotismus. Erst recht gilt das für den im Deutschen gern und häufig verwendeten Anglizismus »Lobbyismus«. Doch wird dies der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Realität gerecht? Oder ist professionelle Interessenvertretung eine legitime Erscheinung demokratischer Politik, gehört »Interessenvermittlung (...) zur Demokratie wie der Kolben zum Zylinder«?²⁾

Etymologisch geht der Begriff auf das mittellateinische *lobia* (Galerie) zurück; er leitet sich ab vom englischen *lobby* (Vorhalle). Über den historischen Hintergrund seiner heutigen Bedeutung im Sinne einer (politischen) Interessenvertretung gibt es zwei verschiedene Theorien: Die erste stellt auf die historische Tatsache ab, dass in der Vorhalle des englischen Parlaments die Abgeordneten vor Abstimmungen und parlamentarischen Debatten von Interessenvertretern kontaktiert wurden, um diese in ihrem Abstimmungsverhalten im Sinne ihres Anliegens zu beeinflussen.³⁾ Eine zweite Theorie führt den Begriff auf die Angewohnheit des US-Präsidenten *Ulysses S. Grant* (Amtsinhaber 1869–1877) zurück, sich zur Entspannung in der Lobby des Willard Hotels in Washington, D.C. aufzuhalten. Dort versammelten sich nach und nach immer mehr Interessenvertreter in seiner Nähe, um das informelle Gespräch mit ihm zu suchen und ihre Anliegen vorzubringen.⁴⁾ Die Geschichte des Lobbyings ist aber bedeutend länger: »Obwohl das Wort Lobbying lediglich 150 Jahre alt ist, hat es die Tätigkeit immer und überall gegeben.«⁵⁾

Nichtsdestotrotz scheint der Begriff heute zu einem Modewort geworden zu sein: Gerade das Grundwort *lobby* »eignet sich im deutschen Sprachgebrauch offenbar hervorragend für die beliebige Verbindung mit Ableitungssuffixen.«⁶⁾ Autolobby, Pharmalobby, Agrarlobby, Beamtenlobby und Bankenlobby sind nur einige Beispiele. Dennoch und trotz der häufigen

Nutzung des Begriffs gibt es bis heute keine einfache, griffige und rundum anerkannte Definition von Lobbying beziehungsweise – synonym – von Interessenvertretung⁷⁾ – was, wie sich bereits aus der gerade erfolgten Aufzählung ergibt, zu einer gewissen Begriffsverwirrung führen kann. So werden die Begriffe Lobbying, Governmental Relations oder Public Affairs selbst unter Wissenschaftlern und Praktikern teils synonym verwendet;⁸⁾ in den Medien scheint selbst die (noch verhältnismäßig einfache) Abgrenzung gegenüber Public Relations oft nicht ganz geläufig zu sein. Die logische Folge (auch) davon ist, dass in der Öffentlichkeit die demokratische Legitimation, der Sinn und die Funktion von Interessenvertretung – sowohl aus der Perspektive eines einzelnen Unternehmens als auch von Politik und Gesellschaft – häufig im Dunkeln bleiben.

Der erste Teil der Darstellung befasst sich vor diesem Hintergrund mit drei Fragenkomplexen:

- Um eine für diese Darstellung taugliche Arbeitsdefinition zu erlangen, ist zunächst eine Unterscheidung und Abgrenzung verschiedener Konzepte erforderlich. Was ist also unter den Begriffen Lobbying, Interessenvertretung und Governmental Relations zu verstehen? Wie sind sie inhaltlich von Public Relations und Public Affairs abzugrenzen (siehe dazu Abschnitt A unten)?
- Weiterhin geht es um die Existenzberechtigung von Interessenvertretung aus politischer und gesellschaftlicher Perspektive. Wie ist demnach die Frage der politischen/demokratischen Legitimation von Interessenvertretung zu beantworten (siehe dazu Abschnitt B unten)?
- Schließlich rückt die Sichtweise des Wirtschaftsunternehmens in den Mittelpunkt: Was sind die wesentlichen Ziele und Funktionen von Interessenvertretung aus der Unternehmensperspektive (siehe dazu Abschnitt C unten)?

A. Konzepte und Definitionen von Interessenvertretung

Zunächst geht es also darum, eine für diese Darstellung taugliche Arbeitsdefinition zu gewinnen, was eine Unterscheidung und Abgrenzung verschiedener Konzepte erforderlich macht. Was ist unter den Begriffen Lobbying, Interessenvertretung und Governmental Relations zu verstehen? Wie sind sie inhaltlich von Public Relations und Public Affairs abzugrenzen?

I. Von Investor Relations zu Governmental Relations: Interessenvertretung als Bestandteil der Unternehmens- kommunikation

Grundsätzlich sind Begriffe wie Public Relations, Public Affairs, Interessenvertretung und Governmental Relations dem Feld der Unternehmenskommunikation zuzuordnen (siehe Abbildung 1.1). Unter Unternehmenskommunikation ist dabei das Management von Kommunikationsprozessen zwischen der Unternehmung und der Außenwelt zu verstehen.⁹⁾ Die Unternehmenskommunikation trägt zur Wertschöpfung eines Unternehmens bei, indem – vereinfacht ausgedrückt – Bilder des Unternehmens kreiert und nach außen vermittelt werden.¹⁰⁾ Auf diese Weise können die unternehmenseigenen Visionen (Mission Statement) und äußere Wirkungen (Image) aneinander angeglichen werden, was wiederum zu höherer Reputation führt und damit zur Wertschöpfung beiträgt.¹¹⁾

Die externe Unternehmenskommunikation besteht in erster Linie in der Öffentlichkeitsarbeit, auch Public Relations (PR) genannt. PR zielt zunächst ganz allgemein auf die Außenwelt des Unternehmens ab, also auf Konsumenten, horizontale Wettbewerber und andere Unternehmen, dies vorrangig durch die Nutzung von (Massen-)Medien. Die Inhalte sind dabei meist auf eine gewisse Streuwirkung angelegt und lehnen sich oft an die klassische Werbung an. Ein Beispiel für PR sind großangelegte Multi-Channel-Kampagnen von Unternehmen mittels Anzeigen in Printmedien, dem Internet und eigenen Informationspublikationen sowie Pressekonferenzen und öffentliche Auftritte von Unternehmensvertretern. Häufig werden auf diesem Weg neue Marken oder Produktpaletten, Strategiewechsel, Umstrukturierungen oder Änderungen im Außenauftritt des Unternehmens mitgeteilt.

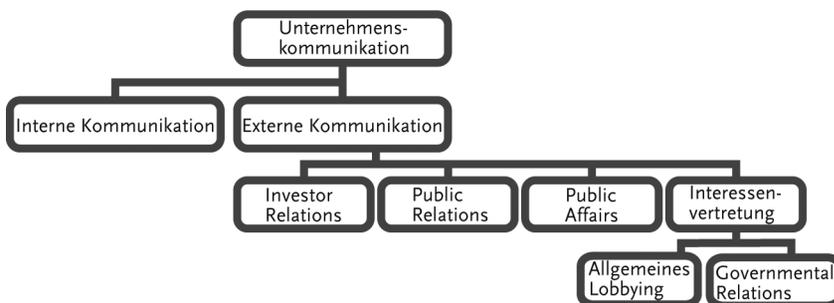


Abbildung 1.1: Interessenvertretung als Bestandteil der Unternehmenskommunikation.

Ein Sonderfall der Außenkommunikation ist der Kontakt des Unternehmens zu seinen Kapitalgebern, die sogenannten Investor Relations. Die Pflege der Investor Relations im Sinne einer soliden Kapitalmarkt-kommunikation ist für ein Unternehmen bereits traditionell unverzichtbar. Gerade in Krisenzeiten – man denke an die im Jahr 2007 begonnene weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise – kommt es besonders darauf an, aktiv den Dialog mit den Anlegern zu suchen und vertrauensbildende Maßnahmen zu ergreifen: Infolge allgemeiner Unsicherheit und Zukunftsangst reagieren die Aktienmärkte zunehmend nervös auf jede unklare Informationslage. Professionelle Kapitalmarkt-kommunikation erfüllt hier eine wertvolle Orientierungsfunktion und sichert die Unternehmensbewertung ab. Investor Relations unterliegen im Gegensatz zu anderen Zweigen der Unternehmenskommunikation besonders strikten gesetzlichen Vorschriften – beispielsweise dann, wenn ein Unternehmen an der Börse notiert ist (Publizitätspflichten etc.).¹²⁾

Public Affairs (PA) kann hingegen als ein Teilbereich der PR angesehen werden, der sich an die Politik und eine begrenzte Öffentlichkeit richtet. PA zieht also den Kreis der Adressaten enger als die PR: Hier sind nicht mehr die breite Öffentlichkeit, sondern vor allem Verwaltung und Politik, aber auch Nichtregierungsorganisationen (z.B. Verbraucherschutzverbände, Umweltschutz- oder Patientenorganisationen) Adressaten der Kommunikation. Im Vordergrund von PA steht das strategische Informationsmanagement zwischen Politik und Unternehmen einerseits und der Gesellschaft andererseits.¹³⁾ Der hauptsächliche Zweck von PA ist damit der Aufbau und die Aufrechterhaltung konstruktiver Beziehungen zur Politik, um so Einblick in und Einfluss auf die politische Sphäre zu erhalten. Die zur Anwendung kommenden Mittel sind dabei oft ähnlich denen der PR. Beispiele für PA sind die Organisation von Veranstaltungen mit Vertretern aus Politik und Wirtschaft mit Bezug zu einem für das Unternehmen relevanten Thema oder die Erstellung von Informationsmaterial für spezifische Gruppen aus Politik und Gesellschaft.

Lobbying beziehungsweise Interessenvertretung ist demgegenüber allein auf Politik und Verwaltung ausgerichtet. Der Adressatenkreis verengt sich also zunehmend, wobei die Grenzen zum Bereich der PA teils fließend verlaufen. Bei Interessenvertretung geht es vor allem um einen bestimmten, gleichsam messbaren Einfluss auf konkrete politische Entscheidungen. Die Inhalte der Kommunikation sind hier sensibler als bei der PA. Die dafür notwendigen Bedingungen sind Vertraulichkeit und Diskretion – insofern entscheidende Merkmale von Lobbying. Die erfolgreiche Umsetzung erfordert im Vorfeld genaue Planung und umfangliche

Kenntnisse der politischen Arena. Die Mittel und Instrumente von PR und PA sind dazu in aller Regel untauglich, da Streueffekte vermieden werden müssen. Allerdings können Mittel der PR und der PA den Lobbying-Prozess mitunter sinnvoll begleiten.

Wiederum eine Spezialform von Interessenvertretung beziehungsweise Lobbying sind die sogenannten Governmental Relations. Sie unterscheiden sich vom allgemeineren Konzept der Interessenvertretung hinsichtlich Zeithorizont, Adressatenkreis sowie Inhalt beziehungsweise Zielsetzung: Während Lobbying auch auf kurzfristige Einzelfallentscheidungen abzielt – sei es im Rahmen von Subventionsentscheidungen (Budget Lobbying) oder der Erteilung einer einzelnen Genehmigung – richten sich Governmental Relations als langfristiger, struktureller Ansatz auf die Beeinflussung der Normsetzungstätigkeit staatlicher Institutionen. Sie setzen häufig lange vor der eigentlichen Gesetzgebungsentscheidung an und können unter Umständen den gesamten Entscheidungsprozess begleiten. Der auf die Legislative gerichtete Teil der Governmental Relations lässt sich insofern auch als »legislatives Lobbying«¹⁴⁾ bezeichnen. Weiterhin ist die Kommunikation bei Governmental Relations speziell und ausschließlich auf Entscheider und Meinungsführer in Politik (insbesondere Regierungsmitglieder) und die Exekutive ausgerichtet – Adressaten sind also Mandatsträger in Parteien und Legislative sowie Angehörige der Exekutive.

Hinsichtlich der Zielsetzung von Governmental Relations spielt die öffentliche Reputationsverbesserung des Unternehmens praktisch keine Rolle – dies im Gegensatz insbesondere zur klassischen PR. Inhaltlich unterscheiden sich Governmental Relations vom allgemeineren Konzept des Lobbyings durch ihre gezielte Ausrichtung auf die legislative und exekutive Tätigkeit staatlicher Institutionen: Beispiele hierfür sind die gezielte, diskrete Kontaktaufnahme und unmittelbare Informationsvermittlung an im Vorfeld identifizierte Entscheidungsträger oder die in das Vorhaben involvierten Arbeitsebenen in Legislative und Exekutive, oft im Rahmen persönlicher, vertraulicher Gespräche.

Insgesamt wird also deutlich: Es bestehen beträchtliche Unterschiede zwischen den einzelnen Konzepten der Unternehmenskommunikation. Damit ein Unternehmen eine effektive und effiziente Kommunikationsstrategie entwerfen kann, muss es sich über diese Unterschiede bewusst sein – sowohl hinsichtlich der Begrifflichkeiten als auch in Bezug auf die Einsatzmöglichkeiten und Beschränkungen der einzelnen Kommunikationsarten.

II. Interessenvertretung als Kommunikation von Partikularinteressen im politischen System

Die gerade erfolgte Erörterung der verschiedenen Konzepte von Unternehmenskommunikation weist auf eine differierende Spezialisierung sowohl des Inhalts als auch des angesprochenen Adressatenkreises hin (vgl. dazu Abbildung 1.2).

Während die PR eine möglichst große Empfängerreichweite erzielen soll, ist das Ziel der Governmental Relations die punktgenaue, das heißt auf nur wenige Einzelpersonen beschränkte Informationsvermittlung. Auch der Informationscharakter unterscheidet sich dahingehend, dass durch PR in aller Regel eher allgemeine Informationen transportiert werden, während die Inhalte im Bereich der Governmental Relations an Spezialisten ausgerichtet sind, die Tiefe der Informationen also wesentlich größer sein kann. Auch sind die Inhalte zunehmend sensibel, mitunter enthalten sie Firmengeheimnisse oder sonstige nicht für die Öffentlichkeit bestimmte Daten und Inhalte. Vor diesem Hintergrund versteht es sich von selbst, dass jegliche Kommunikation vertraulich und diskret ablaufen muss.

Eine allgemein anerkannte Definition von Lobbying beziehungsweise Interessenvertretung gibt es nicht. *Lösche* beschreibt den Begriff folgendermaßen: Lobbying sei »die Beeinflussung von primär staatlichen Reprä-

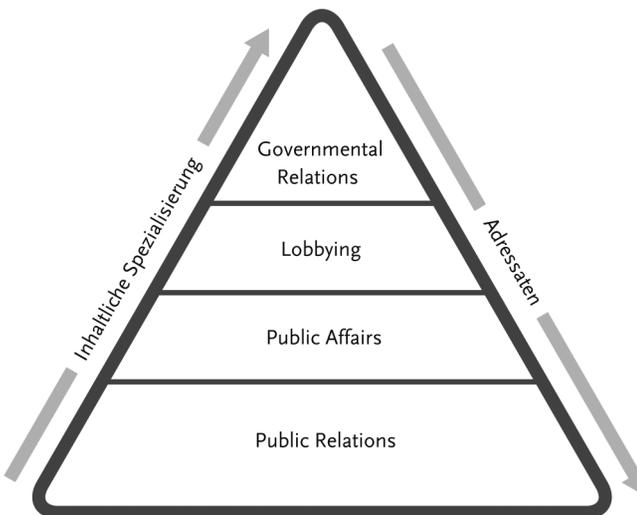


Abbildung 1.2: Begriffliche Abgrenzungen.

sentanten, von der Kommune bis zur nationalen und europäischen Ebene, (...) um im eigenen partikularen Interesse die Gesetzgebung beziehungsweise die Durchführung, die Implementation der Gesetze mitzugestalten«. ¹⁵⁾ Van Schendelen versteht unter Lobbying hingegen »unorthodox actions of interest groups intended to bring desired outcomes from government«. ¹⁶⁾ Die Europäische Kommission definiert den Begriff wiederum als »alle Tätigkeiten [umfassend] (...) mit denen auf die Politikgestaltung und den Entscheidungsprozess der europäischen Organe und Einrichtungen Einfluss genommen werden soll«. ¹⁷⁾ Eine ältere, aber oft zitierte Definition stammt von Milbraith, einem der Pioniere der wissenschaftlichen Arbeit zu Lobbying in den USA: »[Lobbying is stimulation and transmission of a communication, by someone other than a citizen acting on his own behalf, directed to a governmental decision-maker with the hope of influencing his decision.«. ¹⁸⁾ All diesen Definitionen gemeinsam sind die Aspekte der *Kommunikation*, des *Interesses* und der *Politik*. Zugleich stellt diese begriffliche Trias auch den Wesenskern von Interessenvertretung dar: Letztlich geht es aus Sicht gesellschaftlicher Akteure um die Beschaffung, Selektion und Auswertung von Informationen aus dem politischen Raum sowie in umgekehrter Richtung um die direkte oder indirekte, akteursorientierte Einwirkung auf die Entscheidungsprozesse in Exekutive und Legislative. Dieses interessengeleitete Wechselverhältnis zeigt den »intermediären« Charakter der Interessenvertretung, welcher damit die Begriffe Kommunikation, Interesse und Politik zusammenführt (siehe Abbildung 1.3). ¹⁹⁾

Interesse ist dabei ein konstitutives Merkmal von Politik: Interessen sind, neben ihrer Eigenschaft als grundsätzliche Handlungsantriebe sozialer Akteure, gleichsam der »Rohstoff der Politik«. ²⁰⁾ Mit der Artikulation und Durchsetzung ihrer Interessen erhoffen sich die Handelnden politische Vorteile im Wettstreit der Interessen. Politik ist somit immer interessengeleitet und die Interessenkonkurrenz eine natürliche Grundlage demokratischer Politik. Auf diesen Aspekt verweist auch die Europäische Kommission in ihrem Grünbuch Europäische Transparenzinitiative: »In einem demokratischen System hat Lobbyarbeit durchaus ihre Berechti-

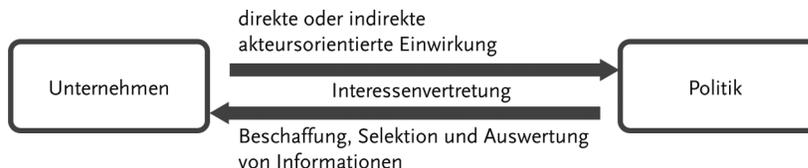


Abbildung 1.3: Interessenvertretung als intermediäres System.

gung. Dabei spielt es keine Rolle, wer diese Lobbyarbeit betreibt: einzelne Bürger beziehungsweise Unternehmen, Organisationen der Zivilgesellschaft oder andere Interessengruppen beziehungsweise Firmen, die Dritte vertreten (Berater für öffentliche Angelegenheiten, Denkfabriken und Rechtsanwälte)«. ²¹⁾

Der negative Beigeschmack des Begriffs Lobbying ist deshalb sachlich kaum gerechtfertigt: »Ohne die Bündelung, Vertretung und Durchsetzung von Interessen sind moderne Gesellschaften und demokratische Regierungssysteme nicht vorstellbar«. ²²⁾ Der oben skizzierte Ursprung des Begriffs Lobbying in den altherwürdigen Demokratien Großbritanniens und der Vereinigten Staaten belegt dies auch historisch. ²³⁾

Naturgemäß sind die vertretenen Interessen stets Partikularinteressen – sie fußen gerade nicht auf »allgemeinen« Interessen, was häufig als ein Ansatzpunkt seitens der Lobbying-Kritik hervorgebracht wird. Bei näherem Hinsehen entbehrt diese Kritik jedoch einer belastbaren Grundlage: Niemand wird ernsthaft beanspruchen können, gleichsam omnipotent für die Allgemeinheit im Ganzen sprechen zu können. Abgesehen von sehr allgemein gehaltenen Zielen (beispielsweise der Erhalt von Arbeitsplätzen oder der Schutz der Umwelt) ist kein Interesse »allgemeingültig« in diesem Sinne – stets hängt es von der individuellen Perspektive ab, welche Maßnahmen richtig oder falsch sind. Selbst diese Kategorien dürften in den meisten Fällen nicht ohne Weiteres verwendet werden: Welchem Interesse ist bei der Schließung einer umweltschädlichen Fabrik der Vorzug zu geben – dem der von der Arbeitslosigkeit betroffenen 5 000 Arbeitnehmer oder dem der Umwelt, das heißt letztlich auch dem von tausenden in der Umgebung lebenden Menschen? So gesehen kann Interessenvertretung logischerweise nur die (berechtigte) Vertretung von Partikularinteressen sein.

Die oft kritisierte mangelnde Transparenz des Lobbyings wiederum ist Ausdruck der Sensibilität der kommunizierten Inhalte und hat nichts mit Geheimniskrämerei zu tun, sondern gilt vielmehr zum einen der Wahrung von Unternehmensinterna, zum anderen der strategischen Vermeidung einer zu frühen Öffentlichkeit. Letzteres ist jedem eingängig, der bereits politisch tätig gewesen ist: Werden Vorhaben in einer zu frühen Phase offenbart, besteht die Gefahr der »Zerredung« und letztlich des Scheiterns oder – bestenfalls – des Zurückfallens auf Minimalpositionen. Der kleinste gemeinsame Nenner ist jedoch weder die Idealvorstellung von Demokratie noch ein sonderlich effizientes Verfahrensergebnis. Auf die demokratische Legitimation von Lobbying wird im nächsten Kapitel nochmals ausführlich zurückzukommen sein.

In dieser Darstellung steht die Betrachtung der Interessenvermittlung von Unternehmen im Vordergrund. Lobbying beziehungsweise der im Rahmen dieser Darstellung synonym verwandte Begriff der Interessenvertretung werden daher im Sinne einer Arbeitsdefinition wie folgt definiert: Interessenvertretung ist erstens die Beschaffung, Selektion und Auswertung von Informationen, die für das vertretene Unternehmen zu einem Wettbewerbsvorteil führen beziehungsweise einen Wettbewerbsnachteil verhindern können; zweitens das direkte oder indirekte Einwirken eines Unternehmens auf legislative und/oder exekutive Entscheidungsträger mittels Information mit dem Ziel, Wettbewerbsvorteile zu erreichen beziehungsweise Wettbewerbsnachteile abzuwenden.

Interessenvertretung ist dabei als ein dynamischer, fortschreitender Prozess zu betrachten, der Diskontinuitäten im politischen und administrativen Bereich berücksichtigt.²⁴⁾ Abbildung 1.3 veranschaulicht das Modell der Interessenvertretung als intermediäres System.

B. Demokratische Legitimation von Interessenvertretung

Nachdem deutlich gemacht wurde, was unter Interessenvertretung zu verstehen ist, ist im Folgenden näher auf deren Existenzberechtigung im politischen und gesellschaftlichen Raum einzugehen. Wie ist also die dem Lobbyisten oft gestellte Frage der politischen beziehungsweise demokratischen Legitimation von Interessenvertretung zu beantworten?

Es ist kaum zu leugnen, dass Lobbying, wie eingangs bereits angedeutet, in der breiten öffentlichen Meinung Kontinentaleuropas einen denkbar schlechten Ruf hat: »Lobbyist« gilt vielen als Schimpfwort und Lobbying wird vielfach als etwas Illegitimes oder Unanständiges betrachtet.²⁵⁾ Die Berichterstattung der Medien ist meist negativ konnotiert: »Machtvolle Einflüsterer«²⁶⁾, »Im Lobbyland«²⁷⁾ oder »Die Lobby-Republik«²⁸⁾ lauten die Schlagzeilen zum Thema Interessenvertretung. Auch einschlägige Buchtitel sprechen eine eindeutige Sprache: Beispiele sind *Der gekaufte Staat. Wie Konzernvertreter in deutschen Ministerien sich ihre Gesetze selbst schreiben*²⁹⁾, *Die Lobbyisten: Wer regiert uns wirklich?*³⁰⁾ oder *Die Strippenzieher: Manager, Minister, Medien – wie Deutschland regiert wird*³¹⁾.

Die Interessenvertreter werden mitunter gar als die *fünfte Gewalt* bezeichnet.³²⁾ Die wesentlichen Einwände der Kritiker sind die mangelnde Transparenz der Interessenvertretung, ein implizit unterstellter Zusammenhang zwischen Interessenvertretung und Korruption sowie die vermeintlich mangelnde Legitimation der Interessenvertretung bis hin zur Ge-

fährdung der Demokratie. Der scheinbar undemokratische Charakter von Interessenvertretung besteht in den Augen der Kritiker darin, dass der eherne demokratische Grundsatz »one man, one vote« durch die (asymmetrische) Interessenvertretung ausgehebelt wird. Dahinter verbirgt sich die Befürchtung, aus Politik könne schließlich Klientelpolitik in dem Sinne werden, dass sich eine kleine Minderheit gegenüber der großen Mehrheit Vorteile verschafft. In diesem Zusammenhang wird ebenso oft die Intransparenz der Interessenvertretung kritisiert: Politische Entscheidungen kämen für die Öffentlichkeit nicht nachvollziehbar zustande, da nur die Politiker, nicht aber die Interessenvertreter öffentlich in Erscheinung träten.

Des Weiteren wird Lobbying oft mit Korruption in Verbindung gebracht. Im Zentrum steht die Unterstellung, Lobbyisten würden sich politische Vorteile erkaufen. Die Affäre und der spätere Prozess um den sogenannten »Waffenlobbyisten« *Karl-Heinz Schreiber*³³⁾ und der Skandal um die damalige EU-Kommissarin *Edith Cresson* sind zwei prominente Beispiele, ähnlich die »Affäre Abramoff« in den USA oder die *Bangemann*-Personalie bei der spanischen Telefónica Ende der 90er-Jahre. Vor allem hinsichtlich der Korruptionsvorwürfe gilt Interessenvertretung als »Angriff auf die guten Sitten«³⁴⁾ und darüber hinaus als »Schattenpolitik«³⁵⁾.

Diese Einwände sind keineswegs neu; so schrieb schon *Jean-Jacques Rousseau* in seinem Klassiker *Der Gesellschaftsvertrag*: »Nichts ist gefährlicher als der Einfluss der Privatinteressen in den öffentlichen Angelegenheiten, und der Missbrauch der Gesetze von Seiten der Regierung ist ein geringeres Übel als die Verdorbenheit des Gesetzgebers, die die unausbleibliche Folge einer Berücksichtigung der Privatabsicht ist.«³⁶⁾ Seitdem gab es immer wieder Kritik, die sich bis heute fortsetzt. Auch der Soziologe *Max Weber* warnte bereits in seinen Schriften vor dem »Klüngel« und »Bünde[n] aller Art«³⁷⁾. In seinem berühmten Vortrag »Politik als Beruf« sieht Weber zudem die mögliche Gefahr eines Machtzuwachses der »Interessengruppen« in der Parteiendemokratie.³⁸⁾ *Theodor Eschenburg* unterstellte in den 1950er-Jahren eine »Herrschaft der Verbände«.³⁹⁾ Der Ökonom *Mancur Olson* wiederum wies auf negativen Einfluss der Interessengruppen auf die Fähigkeit zum institutionellen Wandel von Staaten hin.⁴⁰⁾ Kürzlich erst stellte der ehemalige Präsident des Bundesverfassungsgerichts, *Hans-Jürgen Papier*, in einem Interview fest: »Allgemein kann der Lobbyismus eine latente Gefahr für den demokratischen Rechtsstaat darstellen.«⁴¹⁾ Im selben Interview, noch offensichtlicher jedoch an anderer Stelle,⁴²⁾ schränkte er diese Kritik wiederum deutlich ein: »Die Geltendmachung individueller, nicht zuletzt auch wirtschaftlicher Interessen, die Bündelung solcher Interessen in durchsetzungsstarken Verbän-

den und das Herantragen dieser Interessen an die Regierungsadministration und an die Abgeordneten des Deutschen Bundestages – mit anderen Worten die organisierte Interessenwahrnehmung – [gehören] zu unserer parlamentarischen Demokratie ganz selbstverständlich [dazu]. (...) Zu einer pauschalen Verteufelung der Tätigkeit von Lobbyisten, ganz gleich ob diese seitens von Wirtschaftsverbänden, der Gewerkschaften, einzelner großer Unternehmen, seitens von Nichtregierungsorganisationen, der Kirchen oder seitens sonstiger gesellschaftlicher Gruppen tätig werden, besteht deshalb gewiss kein Anlass«.43)

Jedes Jahr wird in Brüssel an Beamte, Politiker und Unternehmen der »Worst EU Lobbying Award« vergeben, mit dem in den Augen der Preisverleiher besonders umstrittene Lobbying-Aktivitäten öffentlich angeprangert werden, um ihre Wirkung eindämmen zu können. Diese »Skandalisierung« des Themas trägt zum »Mythos Lobbying« bei, welcher sich durch eine suggestive mediale Berichterstattung immer weiter selbst verstärkt und teilweise auf ein simples Gut-Böse-Schema verengt wird.⁴⁴⁾ Das Thema Lobbying eignet sich darüber hinaus trefflich, um vorhandene Vorurteile und Ressentiments *à la* »Die Wirtschaft bestimmt die Politik, nicht die Wähler« zu bedienen und scheinbar zu bestätigen. Wobei dazu gleich angemerkt werden muss, dass diese Vermutung nicht zutrifft – wäre die Situation derart simpel, bräuchte es keinerlei Lobbying.

Folglich ist es bei diesem Thema wie bei den meisten Mythen und Legenden: der »Mythos Lobbying« ist von der Wirklichkeit sehr weit entfernt. Ohne Frage gibt es immer wieder Fälle, bei denen die ethischen und rechtlichen Grenzen überschritten beziehungsweise zumindest gestreift werden – man denke an die oben erwähnten Beispiele. Die Einwände sind daher ernst zu nehmen. Lobbying kann zweifellos das rechte Maß an legitimer Einflussnahme überschreiten, vor allem dann, wenn rechtliche Grenzen berührt und durchbrochen werden. Aber gerade solche Ausnahmen bestätigen den Regelfall des strukturierten, professionellen und rechtlich einwandfreien Lobbying.

In der (Politik-)Wissenschaft – wie auch in der praktischen Politik – wird das Thema Lobbying denn auch meist sehr pragmatisch betrachtet. Nicht zuletzt muss sich auch die Lobbying-Kritik der Kritik stellen. Wer soll beispielsweise entscheiden, wie viel Lobbying zu viel ist? Wer soll entscheiden, worin das Gemeinwohl besteht? Beides sind letztlich normative Fragen, deren Beantwortung alles andere als leichtfällt, wie im Weiteren noch zu zeigen sein wird. Die folgenden Ausführungen streiten daher für ein besseres Verständnis für die Notwendigkeit und die demokratische Legitimation von Interessenvertretung.

I. Politik und Interessen

Wer die Notwendigkeit und die demokratische Legitimation von Interessenvertretung erkennen will, muss zunächst ein gewisses Verständnis nicht nur für die hinter den einzelnen Akteuren stehenden Interessen, sondern auch und vor allem für die Funktionsweise und die Akteure der praktischen Politik mitbringen. Um Politik und ihre Entwicklungen verstehen und antizipieren zu können, sind wiederum intime, umfassende und unmittelbare Kenntnisse der realen politischen Gegebenheiten jenseits offizieller Statements und medialer Berichterstattung notwendig. Anders gesagt: Man muss sich auf die »Logik des Politischen« einlassen. Die Kenntnis der formalen Gegebenheiten und die Wahrnehmung der offiziell oder medial vermittelten Informationen allein ist angesichts der Vielschichtigkeit der politischen Realität jedenfalls nicht ausreichend – zeigen sie doch allzu oft nur einen kleinen, mitunter verzerrten Ausschnitt der Politik. Erst vor diesem Hintergrund wird das »Warum« von Interessenvertretung deutlich.

1. Politik als Wettstreit verschiedener Interessen mit dem Ziel konsensfähiger Lösungen

»Politik ist die Kunst des Möglichen« – so lautet ein *Otto von Bismarck* zugeschriebenes, weitverbreitetes Bonmot über Politik. Politik ist Tag für Tag allgegenwärtig: Politische Themen sind auf der ersten Seite der Zeitungen zu finden, sie füllen die Nachrichtensendungen im Fernsehen und liefern den Talkshows Gesprächsstoff. Nahezu jeder »mündige Bürger« hat eine Vorstellung von Politik. Aber was verbirgt sich eigentlich hinter dem Begriff »Politik«: »Was ist Politik?«⁴⁵⁾

Das Wort Politik entstammt der griechischen Antike: *Tà politikà* »bezeichnet die auf die Polis bezogenen öffentlichen Angelegenheiten, die alle Bürger (=polítes) betreffen und verpflichten, *politiké téchne* die Kunst der Führung und Verwaltung der öffentlichen Aufgaben im Interesse der Gemeinschaft der Bürger/des Gemeinwohls der Polis.«⁴⁶⁾ Jede menschliche Gesellschaft braucht auf gewisse Weise Regeln für das gemeinschaftliche Zusammenleben, an die sich alle ihre Mitglieder zu halten haben. Der Umfang und die Ausgestaltung dieser Regeln sind prinzipiell unbestimmt und variabel – die Regelungen werden durch politisches Handeln bestimmt.⁴⁷⁾ Darum geht es bei Politik: »Politisches Handeln (...) erzeugt diejenigen Regelungen des Zusammenlebens, die für die ganze Gesellschaft verbindlich gelten sollen.«⁴⁸⁾ Das Medium politischen Handelns ist Macht. Macht ist nach der klassischen Definition des Sozio-

logen *Max Weber* »jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht«. ⁴⁹⁾ Um die zunächst formlose Macht anwenden zu können, bedarf es einer dauerhaften Methode, sie durchzusetzen: der Herrschaft.

Den Begriff der Herrschaft wiederum definiert *Max Weber* als »die Chance, für einen Befehl bestimmten Inhalts bei angebbaren Personen Gehorsam zu finden«. ⁵⁰⁾ Herrschaft ist aber nichts *per se* Gegebenes oder Vorhandenes; sie wird auf eine bestimmte Art und Weise von Menschen durch Handeln etabliert und gestaltet. Herrschaft kann damit vielfältige Formen und Ausprägungen annehmen. Damit herrschaftliche Befehle eine Chance auf Gehorsam haben, muss die Herrschaft durch ihre Legitimation gestützt sein. Legitimation kann ihrerseits verschiedene Grundlagen haben: »Tradition«, »affektuellem« oder »wertrationaler Glaube« oder eine »positive Satzung, an deren Legalität geglaubt wird«. ⁵¹⁾ Für den letzteren Fall kann »diese Legalität (...) als legitim gelten«, wenn sie auf einer »Vereinbarung der Interessenten für diese« oder auf »Oktroyierung [...] und Fügsamkeit« beruht. ⁵²⁾ In modernen, demokratisch verfassten politischen Systemen ist die Legitimation von Herrschaft seitens der gewählten Regierung durch verschiedene Arrangements auf kontraktualistischer Grundlage gegeben und wird – zumindest von den allermeisten Bürgern – mehr oder weniger als solche akzeptiert. Zuerst ist hier die Verfassung als zentraler Rechtsbestand zu nennen, welche nach innen das Verhältnis von Herrschern und Beherrschten regelt und so die Staatsgewalt konstituiert. ⁵³⁾ In der Demokratie gibt sich das Staatsvolk die Verfassung, die damit die oberste Norm darstellt, welche die Macht der Staatsgewalt gegenüber den Normunterworfenen begrenzt. ⁵⁴⁾ Das Staatsvolk als Souverän bestimmt in Wahlen seine Regierung, die für eine bestimmte Zeit die Staatsgewalt ausübt. Im Übrigen besteht die sogenannte Gewaltenteilung, das heißt, die Rechtsprechung (Judikative), die Gesetzgebung (Legislative) und die Regierung (Exekutive) sind im Prinzip getrennt. ⁵⁵⁾ Charakteristisch ist ebenso die Institution des Rechtsstaats, durch den die Staatsgewalt und ihre Organe dauerhaft an eine objektive Rechtsordnung gebunden werden. Der moderne Staat hat damit nicht nur das Gewaltmonopol – nach innen wie nach außen – sondern auch das Rechtsmonopol inne. ⁵⁶⁾

Durch die temporäre Delegation der Ausübung der Staatsgewalt an die Regierung ergeben sich mit Blick auf das politische System zwei Dimensionen der Legitimation politischer Herrschaft: Die Input-Legitimation und die Output-Legitimation. ⁵⁷⁾ Die Input-Legitimation bezieht sich da-

rauf, »herrschaftliche Anforderungen möglichst unverfälscht aus den Präferenzen der Mitglieder des Gemeinwesens herzuleiten«. ⁵⁸⁾ Die Output-Legitimation stellt darauf ab, »dass die Ausübung der Herrschaft die Interessen der Mitglieder wirksam fördern soll«. ⁵⁹⁾ Anders gewendet: »Input-Legitimität basiert auf der Anerkennungswürdigkeit und faktischen Anerkennung der Qualität des politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses. Bei Output-Legitimität hingegen sind die Anerkennungswürdigkeit und die faktische Anerkennung der Produkte und Ergebnisse des politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses relevant«. ⁶⁰⁾ Vor allem die Input-Legitimation im Sinne der »Zustimmung der Beherrschten« gilt in der Wissenschaft als entscheidendes normatives Kriterium für Legitimation, da bei der Output-Legitimation, die ja allein auf den Nutzen von Entscheidungen für die Beherrschten abstellt, diese Entscheidungen nicht zwingend von demokratisch gewählten »Herrschern« gefällt werden müssen. ⁶¹⁾ Abbildung 1.4 zeigt schematisch den Zusammenhang von Input beziehungsweise Output und dem politischen System in seiner Umwelt.

Die *Weber'schen* Kategorien Macht und Herrschaft greifen jedoch für die zeitgemäße Bestimmung des Begriffsinhalts von Politik zu kurz. Angesichts der historischen Ereignisse und Entwicklungen im 20. Jahrhundert wurde der »Begriff des Politischen« ⁶²⁾ in der wissenschaftlichen Diskussion modifiziert. ⁶³⁾ Um Politik angemessen zu charakterisieren, kristallisierten sich im Gefolge der Weber'schen Definitionen weitere Bestimmungsmerkmale heraus, nämlich Konflikt, Interesse und Konsens ⁶⁴⁾ – zugleich essenzielle Aspekte für das Verständnis der Schnittstelle von Politik und Interessenvertretung. In modernen demokratisch verfassten Ge-

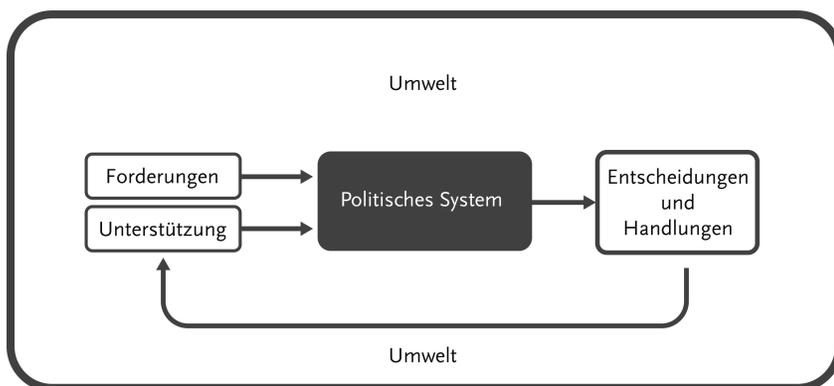


Abbildung 1.4: Das politische System.

meinwesen bestehen in aller Regel eine ungeheure Vielzahl an (häufig konträren) Meinungen und Vorstellungen über die öffentlichen Angelegenheiten nebeneinander – theoretisch so viele wie Individuen, die der Gemeinschaft angehören. Dieser Pluralismus nebeneinander existierender Interessen führt häufig zu Konflikten, die aber im Sinne des Gemeinwohls idealerweise im Konsens gelöst werden sollten. Demnach ist Politik »öffentlicher Konflikt von Interessen unter den Bedingungen von Macht und Konsensbedarf«. ⁶⁵⁾

Der Konflikt ist somit ein zentrales Merkmal von Politik. Wären keine Konflikte vorhanden, bräuchte es wohl auch keine Politik. Zugleich gäbe es ohne Konflikte kaum gesellschaftliche und schon gar keine politische Entwicklung; Konflikte sind für das Politische daher ebenso wichtig wie ihre möglichst einvernehmliche Beilegung mittels Konsens, durch den die interessen geleiteten, latenten Spannungen im besten Fall abgebaut werden. Interessen wiederum sind nicht nur die grundsätzlichen Handlungsantriebe sozialer Akteure und damit der »Rohstoff der Politik«. ⁶⁶⁾ Mit der Durchsetzung ihrer Interessen erhoffen sich die jeweils Agierenden politische Vorteile. Die Trias von Interessen, Konflikten und Konsens ist – wie bereits ausgeführt – konstitutiv für die Politik. Obwohl heute meist nur der Konsens positiv konnotiert ist, müssen auch seine Voraussetzungen *Interesse* und *Konflikt* als etwas Normales und schlicht Notwendiges akzeptiert werden; vor allem der parteipolitische Streit wird hingegen in der Öffentlichkeit oft als unproduktiv und sogar als ungehörig betrachtet. Ohne Konflikt aber kann es schlechterdings auch keinen Konsens geben. ⁶⁷⁾

Politik ist, besonders unter den Rahmenbedingungen der Demokratie, dabei immer von Auseinandersetzung, Aushandeln, Abstimmungen und Kompromissfindung geprägt. Im Gegensatz zu anderen gesellschaftlichen Handlungsfeldern, vor allem gegenüber der Wirtschaft, kommt es dabei naturgemäß zu Reibungsverlusten und Ineffizienzen, die demokratische Politik teilweise wirkungslos erscheinen lassen. ⁶⁸⁾ Jedoch macht genau dies den spezifischen Charakter demokratischer Politik aus: Der Wettstreit verschiedener Meinungen mit dem Ziel einer konsensorientierten politischen Lösung. In diesem Sinne ist auch der berühmte Ausspruch *Winston Churchills* zu verstehen: »Many forms of Government have been tried, and will be tried in this world of sin and woe. No one pretends that democracy is perfect or all-wise. Indeed, it has been said that democracy is the worst form of government except all those other forms that have been tried from time to time«. ⁶⁹⁾

2. Eigene Logik politischer Prozesse und die Bedeutung des Prozessualen in der Politik

Politische Prozesse haben einen eigenen spezifischen Charakter, der sie, wie bereits erwähnt, von Prozessen in anderen gesellschaftlichen Handlungsfeldern wie beispielsweise der Wirtschaft wesentlich unterscheidet. Politische Prozesse verlaufen nach einer ihnen eigenen Logik, die nicht immer der allgemeinen, scheinbar rationalistisch geprägten Erwartungshaltung entspricht.

Zunächst ist festzustellen, dass Politik ein mehrdimensionales Geschehen ist. Zur analytischen Durchdringung wird in der Politikwissenschaft daher Politik in drei Dimensionen unterschieden: *Polity*, *Policy*, und *Politics* (vgl. Abbildung 1.5).⁷⁰⁾ Diese drei Dimensionen stehen nicht statisch nebeneinander, sie sind je nach Gegebenheit in der Realität unterschiedlich ausgeprägt. Aus dem Nebeneinander, dem Zusammenspiel und den Wechselwirkungen zwischen diesen drei Kategorien ergibt sich die Logik des Politischen.⁷¹⁾ Wofür stehen nun diese drei Begriffe im Einzelnen?

Polity ist die formale Dimension von Politik.⁷²⁾ Sie bildet in Form einer institutionellen Ordnung den Handlungsrahmen der Politik und umfasst »die konkreten normativen, strukturellen und verfassungsmäßig gewünschten Elemente von Politik«. ⁷³⁾ Neben den geschriebenen Normen wie der Verfassung und den Gesetzen hinsichtlich des Wahlsystems, des Staatsaufbaus etc. bilden auch die ungeschriebenen Normen den Rahmen für das Politische. Zu den wichtigsten ungeschriebenen Normen zählt in einem weiteren Sinne die politische Kultur eines Gemeinwesens.

Der Begriff *Policy* bezeichnet die inhaltliche beziehungsweise die materielle Dimension der Politik.⁷⁴⁾ Gemeint sind damit die Sachpolitiken beziehungsweise die sogenannten Politikfelder, wie z. B. Sicherheits-, Um-

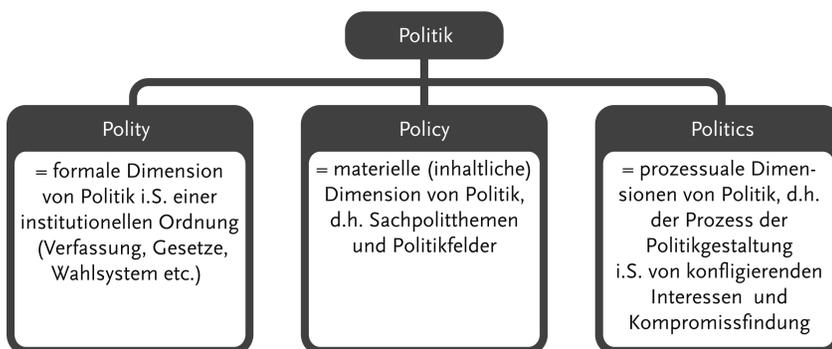


Abbildung 1.5: Politik als mehrdimensionales Geschehen⁷⁵⁾.

welt- oder Finanzpolitik.⁷⁶⁾ In dieser Dimension werden die Ziele und Aufgaben subsumiert, mit denen bestehende sachliche Probleme politisch bewältigt werden sollen. Dies geschieht vielfach vor dem Hintergrund eines politischen Programms der Regierung. Das entsprechende Ergebnis wird politikwissenschaftlich (Policy-)Output genannt und ist das »sichtbare« Resultat politischen Handelns, wenngleich dies manches Mal die Züge symbolischer Politik trägt.⁷⁷⁾ Im politischen System werden diese Themen in aller Regel ressortspezifisch in den dafür zuständigen Ministerien bearbeitet. Unter analytischen Gesichtspunkten stehen hinsichtlich der Policy vor allem die Instrumente, das Vorgehen, die verwendeten Ressourcen etc. und der sachorientierte Erfolg der einzelnen Maßnahmen im Vordergrund, die oft die Grundlage für die externe Politikberatung darstellen.

Unter Politics wird die »prozessuale Dimension von Politik« erfasst.⁷⁸⁾ Dieser Begriff kommt dem allgemeinen Verständnis von Politik am nächsten: Politics ist der mehr oder weniger konfliktreiche Prozess der Politikgestaltung, bei dem sich zunächst teils divergierende, teils übereinstimmende Interessen und politische Vorstellungen unterschiedlicher Provenienz gegenüberstehen, welche dann im Zeitverlauf durch Verhandlungen auf ein politisches Ziel hin verdichtet werden. Sehr häufig kommt es im Verlauf dieser Verhandlungen zu politischen Tauschgeschäften und das Ergebnis trägt meist kompromisshaftige Züge. Reale Ausprägungen sind beispielsweise parlamentarische Debatten, Koalitionsgespräche oder auch Wahlkämpfe.

Darin kommt zugleich ein für die Interessenvertretung essenzieller Aspekt der Politik zur Geltung, der bereits an dieser Stelle kurz festzuhalten ist: Es ist für den Interessenvertreter beinahe wichtiger, die Regeln des jeweiligen politischen Entscheidungsprozesses genau zu kennen, als die besseren Argumente zu haben. Politik in einer Demokratie ist – hierin liegt ein häufiges Missverständnis der breiten Öffentlichkeit – gerade nicht ein Prozess, bei dem am Ende das (beispielsweise unter wohlfahrtsökonomischen Gesichtspunkten) beste Argument die Oberhand behält. Politische Entscheidungen stehen am Ende eines mitunter komplexen Prozesses – geprägt einerseits durch formelle Bedingungen wie Gesetzgebungsverfahren, Geschäftsordnungen oder Weisungsverhältnisse, andererseits durch informelle Regeln. Im letzteren Sinne spielen Mehrheitsverhältnisse, politische Opportunitäten und (nicht zuletzt) auch persönliche Befindlichkeiten, Interessen und »Eitelkeiten« eine nicht zu unterschätzende Rolle. Wer das übersieht, vergisst, dass Politik von Menschen gemacht wird und nicht in einem luftleeren Raum entsteht.

3. Formelle und informelle Akteure der Politik

Die Beschreibung von Politik als öffentlicher Konflikt von Interessen bedingt das Handeln von Akteuren, welche die konfligierenden Interessen formulieren und vertreten: »So wie Interessen ohne Akteure im politischen Prozess nicht in Erscheinung treten können, so verfechten die Akteure, die im politischen Prozess eine Rolle übernehmen, immer Interessen, auch wenn sie es auf den ersten Blick nicht zu erkennen geben«.79) Auf den ersten Blick scheinen die Akteure der Politik klar identifizierbar: Politiker stehen im Mittelpunkt der medialen Berichterstattung, zumal dann, wenn sie hohe Ämter bekleiden. Nach offizieller Lesart trifft dies auch zu: Politiker – gleich, ob als Kommissare, Fraktionsführer, hochrangige Parteifunktionäre, Minister oder Oppositionsführer – machen die Politik.

Die politische Realität ist jedoch deutlich komplexer. So betreiben bei Weitem nicht nur Amtsinhaber oder Mandatsträger Politik. Im Hintergrund des politischen Geschehens ist ein Vielfaches an Akteuren im politischen Einsatz, als vorne im Rampenlicht stehen. Das politische System interagiert mit seiner Umwelt, und besteht – entgegen landläufiger Meinung – nicht abgekapselt von der Außenwelt. Das könnte es auch gar nicht, ruft man sich die obige Definition von Politik in Erinnerung.⁸⁰⁾ Die Politiker sind Vertreter der »offiziellen« Seite der Politik. Sie bekleiden oft Ämter von Gesetzes- oder gar Verfassungsrang und üben dadurch die an sie delegierte Macht aus. In der politischen Wirklichkeit wird Macht aber nicht nur durch Politiker ausgeübt. Dies ergibt sich nicht aus einer näher bestimmten Legitimität heraus, sondern aus dem politischen Alltag. Die Gründe hierfür liegen darin, dass aufgrund der Fülle an Terminen, an Informationen und schließlich aufgrund der überdurchschnittlichen Komplexität der Inhalte die Politiker Unterstützung benötigen. Kein Politiker kann alles, was an ihn herangetragen wird, ja nicht einmal alles das, was ihn unmittelbar interessiert, zur Kenntnis nehmen. Um der Arbeitsbelastung Herr zu werden, sind sie auf Mitarbeiter angewiesen. Es liegt auf der Hand, dass jene Mitarbeiter einen gewissen Einfluss auf politische Vorgänge haben. Dies liegt bereits in ihrem Aufgabebereich begründet; sie erstellen Reden und Pressemitteilungen, führen den Terminkalender und bearbeiten die ein- und ausgehende Post. Aber auch unter den Politikern selbst gibt es Positionen, die im Rückraum des Geschehens stehen. Die Akteure im Hintergrund haben wesentlichen Einfluss auf die Politiker. Anhand zweier Beispiele – eines auf europäischer, eines auf mitgliedsstaatlicher Ebene – soll dies im Folgenden verdeutlicht werden.

a) Beispiel des Büroleiters

Die Position des Büroleiters ist im Umfeld der Politik häufig anzutreffen.⁸¹⁾ Der Büroleiter ist ein loyaler und enger Vertrauter seines Dienstherrn. Typischerweise koordiniert er den Mitarbeiterstab eines Kommissionsmitglieds, hohen EU-Beamten, Ministers, Staatssekretärs oder Abgeordneten und ist somit ein Paradebeispiel für den Akteur im Hintergrund. Zu seinen Aufgaben gehören häufig die Bearbeitung der Post, das Führen des Terminkalenders und die Koordinierung der Arbeit innerhalb des Büros. Vor allem aber übernimmt er eine Vorauswahl der Informationen und trägt die wesentlichen Punkte an den Vorgesetzten weiter.⁸²⁾ Auch bereitet er Entscheidungsgrundlagen vor und bringt nicht zuletzt eigene Meinungen und Prioritäten ein. Daraus wird ersichtlich, welche Macht dem Büroleiter zukommt: Er entscheidet nicht zuletzt darüber, welche Informationen dem eigentlichen politischen Entscheidungsträger vorgelegt werden oder ob jemand einen Gesprächstermin bekommt. Mitunter »steuert« der Büroleiter seinen Vorgesetzten vollständig durch den Arbeitsalltag. Oft berät er ihn auch in wichtigen politischen Belangen.⁸³⁾ Ohne Zweifel verfügt ein Büroleiter über einen gewissen Einfluss auf den Politiker und somit auch auf das politische Geschehen insgesamt – und hat somit mehr Macht, als es seine Position rein organisatorisch vermuten lässt.⁸⁴⁾

b) Beispiel des Parlamentarischen Geschäftsführers

Aus mitgliedsstaatlicher Sicht lässt sich das Beispiel des Parlamentarischen Geschäftsführers anbringen: Alle Fraktionen im Deutschen Bundestag haben Parlamentarische Geschäftsführer, die diese Funktion neben ihrem Abgeordnetenmandat ausführen.⁸⁵⁾ Dennoch sind sie in der Öffentlichkeit oft unbekannt. Dabei läuft ohne sie im Parlament fast nichts: »Parlamentarische Geschäftsführer sind die Maschinisten, Techniker, Heizer der Macht. Sie entscheiden über Chancen in der Fraktion, über Redeanteile, Ressourcen, Büros, Tagesordnungen, Antragsbehandlungen etc. (...) Sie sind die leisen Strippenzieher im Hintergrund.«⁸⁶⁾ Sie sorgen für die interne Koordination von Standpunkten und bemühen sich um die Geschlossenheit bei Abstimmungen.⁸⁷⁾ Die Parlamentarischen Geschäftsführer gehören damit zu den einflussreichsten Politikern. Dies ist insbesondere darin begründet, dass sie als enge Vertraute und Ratgeber dem Fraktionsvorsitzenden zuarbeiten, indem sie mit ihm Themen und Vorgehensweisen festlegen und ihn auch über Meinungen und Vorgänge innerhalb der Fraktion informieren. Die Position eines Parlamentarischen Geschäftsführers ist daher mit dem größtmöglichen Einfluss innerhalb der Frakti-

on verbunden. Dabei hat die Position des Parlamentarischen Geschäftsführers keine rechtliche Grundlage in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages – geschweige denn im Grundgesetz oder dem Abgeordnetengesetz. Sie entspringt lediglich der jeweiligen Geschäftsordnung der Fraktionen.

Auch andere Parlamente kennen eine solche Funktion: Im britischen Parlamentarismus werden die einflussreichen Organisatoren im Hintergrund als »whips« bezeichnet.⁸⁸⁾ Sie haben die vorrangige Aufgabe, das Abstimmungsverhalten zu koordinieren; darüber hinaus organisieren sie die Belange ihrer Partei hinsichtlich der parlamentarischen Arbeit.

Im Europäischen Parlament gibt es keine direkt vergleichbare Position; am ehesten können hier die dem Parlamentspräsidium angehörigen Quästoren genannt werden, die für abgeordnetenrelevante Verwaltungs- und Finanzfragen zuständig sind.

Neben den beiden dargestellten Positionen gibt es natürlich noch andere machtvolle Funktionen im politischen Betrieb, die nicht unbedingt als solche bekannt sind, etwa die Fraktionsreferenten.⁸⁹⁾ Auf der Ebene der Europäischen Union sind die Kabinette der Kommissare oder die Berichterstatter im Europäischen Parlament Beispiele hierfür.⁹⁰⁾

Aber nicht nur die Politiker und deren Mitarbeiter sind Akteure der Politik; sie verkörpern lediglich die individuelle Ebene. In kollektiver Hinsicht sind naheliegender Weise die Parteien und die Institutionen des politischen Systems Akteure in der politischen Sphäre. Aber auch Bürgerinitiativen, Vereine, Verbände, Gewerkschaften etc. sind politisch Handelnde.⁹¹⁾ Nicht zu unterschätzen sind auch die Medien, die oftmals als vierte Gewalt neben der Legislative, der Exekutive und der Judikative bezeichnet werden. Der massenmedialen Vermittlung von politischen Informationen kommt mittlerweile eine ungeheure Bedeutung zu.⁹²⁾ Aus dieser – unvollständigen – Aufzählung geht hervor, dass politisch Handelnde häufig sogenannte kollektive Akteure sind, die sich durch einen bestimmten Grad der Organisation, der Interessenaggregation und vor allem durch eine gewisse Zielorientierung auszeichnen.⁹³⁾

Aus dem Gesagten wird deutlich, dass Politik nicht ausschließlich in den vorgezeichneten Bahnen der *Polity* verläuft. In der Wirklichkeit ist Politik weit komplexer, als es das oben vorgestellte dreidimensionale Raster darstellen könnte (siehe Abbildung 1.5). Vieles verläuft auf Nebenpfaden abseits offizieller Arrangements, und es gibt zeitliche wie inhaltliche Ungleichmäßigkeiten im Fortschreiten politischer Prozesse. So werden die sprichwörtlichen »Küchenkabinette« kaum je in einem offiziellen Organigramm auftauchen, genauso wenig wie die wirklichen Machtstruktu-

ren dort aufgezeichnet sind; oft treten auch einzelne Parteimitglieder mit inoffiziellen Vorschlägen und Konzepten vor, die den Führungsgremien der Partei noch nicht zur Kenntnis gelangt sind. Neben der formellen Politik der Lehrbücher gibt es auch die sehr große informelle Dimension des Politischen. Darüber hinaus gibt es genau betrachtet in der Wirklichkeit auch nicht das eine kohärente politische System, das Abbildung 1.5 idealtypisch darstellt. Erkennbar wird dies nicht zuletzt an den verschiedenen Beschreibungen, welche die Politikwissenschaft etwa der bundesdeutschen Demokratie, je nach analytischer Perspektive, zugeordnet hat: Begriffsbeispiele sind »verhandelnde Wettbewerbsdemokratie«, »Kanzlerdemokratie«, »Parteiendemokratie«, »Koalitionsdemokratie« oder »Mediendemokratie«.⁹⁴⁾

II. Interessenvertretung als Aggregation von Interessen

Vor dem so skizzierten politischen Hintergrund lässt sich die Frage »Warum Lobbying?« nun besser beantworten. Dabei ist zu beachten, dass Lobbying gerade in den letzten Jahren zunehmend in den Fokus auch wissenschaftlichen Interesses gerückt ist.⁹⁵⁾ Im Vordergrund stehen dabei demokratietheoretische Ansätze und Überlegungen: Lobbying sorgt für Meinungsbildung und -vielfalt und verwirklicht damit den Pluralismus von Meinungen und Ansichten im politischen Diskurs.⁹⁶⁾ Ohnehin ist es ein Gemeinplatz, dass eine Demokratie Meinungsvielfalt braucht, will sie nicht ihrer prozessualen Grundlagen beraubt werden. Die Artikulation von Interessen seitens der Gesellschaft ist hierfür der entscheidende Beitrag.

Gerade die Beschaffenheit der Meinungsbildung und der öffentlichen Diskussion wird von vielen Experten auf der Ebene der EU als nicht ausreichend empfunden.⁹⁷⁾ Hiermit eng verknüpft ist auch die Europäisierung der Politik in den EU-Mitgliedstaaten. Die von der Wissenschaft als Mehrebenenverflechtung charakterisierte Verbindung kommunaler, regionaler, gesamtstaatlicher und europäischer Politikebenen stellt ebenfalls eine Herausforderung demokratischer Institutionen dar. Folgt man den wissenschaftlichen Befunden zum Thema, so enthält Lobbying vor allem folgende notwendige und positive Aspekte:

- Interessenaggregation und -vermittlung
- Verwirklichung politischer Teilhabe
- Erbringung von Politikberatung für wirtschaftliche Akteure
- Befriedigung betrieblicher Bedürfnisse von Unternehmen im Kommunikationsprozess mit der Politik

Ohne Interessen gäbe es keine Politik. Die Interessenaggregation und -vermittlung ist damit essenziell für demokratische Verhältnisse: Durch die Artikulation von Interessen aus der gesellschaftlichen Sphäre werden wichtige Informationen in das politische System hineingetragen, die ohne externen Input dort kaum generiert würden. Damit eng verbunden ist der Aspekt der politischen Teilhabe: Schließlich sollte sich Politik an den Interessen der Politikbetroffenen orientieren und jene dabei auch beteiligen.⁹⁸⁾ Im Sinne des »government for the people by the people« ist es einerseits notwendig, die Interessen der gesellschaftlichen Akteure seitens der Politik wahrzunehmen, andererseits muss das Volk in einer Demokratie an der Politik mitwirken können, auch jenseits der nur periodisch stattfindenden Wahlen. Beispiele hierfür sind Bürgerinitiativen und Volksentscheide, aber eben auch die Bemühungen um eine aktive Mitgestaltung in Form der Interessenvertretung. Da politische Entscheidungen im Einzelnen oft ganz verschiedene, komplexe Konsequenzen haben können, müssen Vor- und Nachteile politischen Handelns möglichst gut eingeschätzt werden. Interessenvertretung stellt vor diesem Hintergrund auch eine Form der Politikberatung dar.⁹⁹⁾ Da prinzipiell keine politische Instanz immer über alles Notwendige Kenntnis hat, kommt auf diese Weise die benötigte externe Expertise der Politik zugute. Deshalb benötigt die Politik – auch ungefragt – Rückmeldungen der von den politischen Entscheidungen Betroffenen, um eventuelle unerwünschte Nebenwirkungen der Entscheidungen vermeiden zu können.¹⁰⁰⁾ Hinzu kommt, dass viele politische Vorhaben mittlerweile eine äußerst hohe Komplexität hinsichtlich des fachlichen Gegenstandes wie auch der Wechsel- und Folgewirkungen haben und sie ohne das notwendige externe Expertenwissen kaum realisierbar wären, wie beispielsweise das Thema Gentechnik zeigt. Ein Beispiel für die Politikberatung ist die Institution der parlamentarischen Anhörung während eines Gesetzesvorhabens, bei der Vertreter gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Belange von den Abgeordneten befragt werden und ihre fachliche Meinung zu Protokoll geben können. In eine ähnliche Richtung geht die Konsultation interessierter Vertreter der Zivilgesellschaft durch die Kommission zu bestimmten Themen, so etwa zum Weißbuch »Democratic European Governance«.¹⁰¹⁾ In gewisser Hinsicht wird auf diese Weise zudem ein Diktat der Mehrheit über eine Minderheit verhindert, was andernfalls mögliche Konflikte herbeiführen könnte. Das Urteil eines Abgeordneten des Deutschen Bundestages lautet deshalb: »Für mich ist Lobbying wichtiger Bestandteil des Parlamentarismus. Es dient der Information und Entscheidungsfindung im parlamentarischen Rechtsetzungsprozess«.¹⁰²⁾ Umgekehrt besteht genauso für die

Gesellschaft selbst die Notwendigkeit, Informationen aus der Politik zu beziehen. Interessenvertretung erfolgt entsprechend der obigen Definition in zwei Richtungen (siehe Abbildung 1.3). Aus Unternehmensperspektive eröffnet sich so die Möglichkeit, aus der politischen Sphäre als Grundlage eigener unternehmerischer Entscheidungen wichtige und notwendige Informationen zu erhalten.

III. Interessenvertretung als Mittel zur Bildung kommunikativer Schnittmengen von Politik und Wirtschaft

Wechselseitige Abhängigkeiten von Politik und Wirtschaft sind typisch für moderne, offene Gesellschaftsordnungen. So ist die Wirtschaft nicht ein außerhalb der Gesellschaft stehendes Etwas – dieser Eindruck entsteht teilweise, soweit wirtschaftliche Entwicklungen wie z.B. starker Preiswettbewerb und daraus entstehender Lohndruck als externer Faktor betrachtet wird, ohne den Auslöser bei den Menschen (das heißt den Nachfragern) selbst zu suchen. Wirtschaft ist ein Teil der Gesellschaft; eine »Politik für die Menschen« ist ohne eine »Politik mit der Wirtschaft« nicht denkbar. Umgekehrt ist die Wirtschaft auf ökonomisch attraktive Rahmenbedingungen angewiesen und am Wegfall unnötiger Regulierung interessiert; eine »Wirtschaft ohne Politik« kann es damit ebenfalls nicht geben.

Vor diesem Hintergrund ist ein regelmäßiger, komplementärer Austausch von Standpunkten und Perspektiven notwendig. Allerdings wird immer wieder von Unternehmensvertretern und Ökonomen die unzureichende Kompetenz der Politik beziehungsweise der Politiker in wirtschaftlichen Belangen kritisiert.¹⁰³⁾ Aufgrund mangelnder Sachkenntnis seitens der Politik komme es zu wirtschaftlich suboptimalen Politikergebnissen, den politischen Wünschen und Vorstellungen lägen keinerlei realistische Annahmen zugrunde, so der Tenor.

Dieser Befund ist richtig und falsch zugleich. Richtig daran ist erstens, dass sich in der Tat oftmals ein »Aneinander-vorbei-Reden« bei der Kommunikation von Wirtschaft und Politik feststellen lässt; denn auch seitens der Politik wird oft Unverständnis gegenüber Forderungen aus Kreisen der Wirtschaft laut. Zweitens ist zutreffend, dass politische Prozesse und Entscheidungen grundsätzlich kaum reinen Kosten-Nutzen-Kalkulationen folgen, sondern vielmehr Produkte von nur aus dem politischen Prozess heraus verständlichen Kompromissen sind (siehe oben). Aus ökonomischer Sicht handelt es sich demnach bei vielen politischen Ergebnissen

um »zweitbeste Lösungen«, oft gekennzeichnet vom Prinzip des Minimumkonsenses – das Ideal ökonomischer Effizienzkriterien sieht anders aus. Allerdings sind gerade diese Charakteristika das konstituierende Hauptmerkmal von Politik. Wie im Abschnitt zum Wesen und zur Logik politischer Prozesse ausgeführt,¹⁰⁴⁾ besteht demokratische Politik aus just diesen Kategorien. Von diesem Standpunkt aus gesehen ist der Befund unzureichender Kompetenz der Politik beziehungsweise der Politiker in wirtschaftlichen Belangen also falsch: Die Vertreter der Wirtschaft verwenden bei ihrer Bewertung der Leistungen der Politik schlichtweg einen ungeeigneten Begriffskatalog, mit dem die Arbeit der Politik nicht oder nur unzureichend erfasst werden kann.

Der Grund, weshalb sich Politik und Wirtschaft oft in gegenseitigem Unverständnis begegnen, liegt zuvorderst an unterschiedlichen Perzeptionen und Grundannahmen der beiden Akteursgruppen. So stehen in der Wirtschaft regelmäßig Gewinnmaximierung und (Kosten-)Effizienz im Vordergrund. In der Politik dagegen haben diese Kategorien kaum Bedeutung; hier sind, wie oben beschrieben, Macht und Herrschaft die zentralen Begriffe. Die divergierenden Begriffsgrundlagen sind ein Ausdruck des funktional differenzierten Charakters der modernen Gesellschaft. Die moderne arbeitsteilige Gesellschaft ist somit durch eine nachhaltige Ausdifferenzierung in Subsysteme gekennzeichnet, wie beispielsweise dem politischen System, dem Wirtschaftssystem, dem Rechtssystem etc. Die theoretische Begründung dieser Verhältnisse stammt von dem Soziologen *Niklas Luhmann*, der im Rahmen der von ihm geschaffenen Systemtheorie umfangreiche Forschungen zu Entstehung und Gestalt dieser Funktionssysteme unternommen hat.¹⁰⁵⁾ Sehr stark komprimiert und vereinfacht ausgedrückt führen die Subsysteme nach *Luhmann* jeweils ein auf sich selbst konzentriertes Eigenleben. Sie sind ihrer Struktur nach selbstreferentiell und autopoietisch, das heißt, sie beziehen sich in ihrer Kommunikation nur auf sich selbst und erschaffen beziehungsweise stabilisieren sich stets aus sich selbst heraus.¹⁰⁶⁾

Eine Kommunikation mit anderen Subsystemen, der »Umwelt«, ist damit zwar nicht gänzlich ausgeschlossen, jedoch folgt die Rezeption externer Informationen nur partiell und selektiv entsprechend dem Funktionsbereich des Subsystems. Vereinfacht ausgedrückt bedeutet dies, dass die Subsysteme sich nicht gegenseitig in komplementärer Weise verständigen können; zwischen ihnen herrscht gleichsam Sprachlosigkeit und Unverständnis.

Soweit die Perspektive der makrosoziologischen Theorie – im Lichte der *Luhmann'schen* Systemtheorie lässt die alltägliche Erfahrung diesen

theoretischen Befund aber als empirisch gesättigt erscheinen. Diese Feststellung ist jedoch unter den realen Bedingungen eines pluralistischen demokratischen Regierungssystems offensichtlich problematisch, da mangelhafte Kommunikation permanent zu eklatanten Fehlentwicklungen mit negativen Konsequenzen für die Gesellschaft führen würde. Umso wichtiger ist daher die Bildung kommunikativer Schnittmengen zwischen der Politik und der Wirtschaft.

Professionelle, strukturierte und zielorientierte Interessenvertretung kann hierzu einen integrierenden und notwendigen Beitrag leisten, indem sie Möglichkeiten zur Überwindung der Systemgrenzen durch gegenseitig verständliche Kommunikation zwischen Politik und Wirtschaft schafft und diese strukturiert sowie begleitet. Abbildung 1.6 zeigt dies im Sinne einer Interessenvertretung als Diskurs- und Verhandlungssystem: Was mangels gemeinsamer Sozialisation der politischen und wirtschaftlichen Eliten nicht durch direkte Kommunikation gelingen kann, soll in einem solchen System die Interessenvertretung durch intermediäre Strukturen gewährleisten. Im besten Fall wird so sichergestellt, dass Politik und Wirtschaft in gegenseitiger Zusammenarbeit bestmögliche und nachhaltige Entscheidungen treffen, deren Ergebnisse letztlich allen Beteiligten zugutekommen. Politik und Wirtschaft tragen ihre Bedürfnisse und Erwartungen vor, tauschen Informationen aus und treffen in der Folge die notwendigen Entscheidungen. Darüber hinaus kann auch ein Aus-

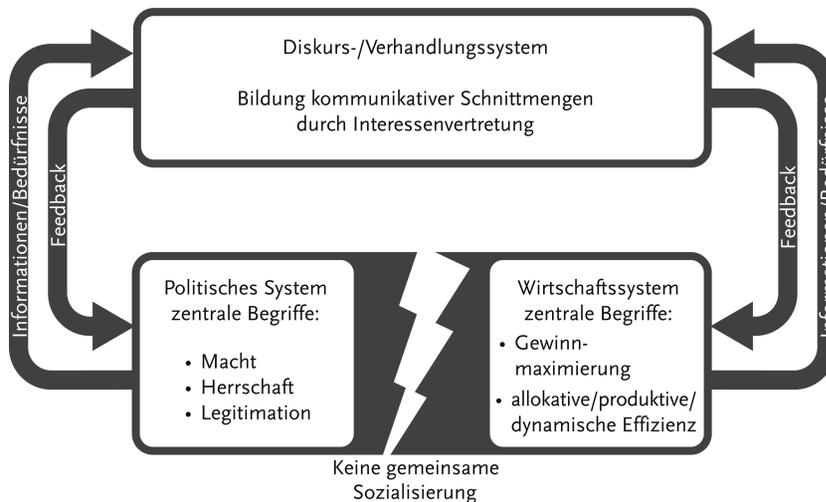


Abbildung 1.6: Interessenvertretung als Verhandlungssystem zur Bildung kommunikativer Schnittmengen.

tausch im vorpolitischen Raum entstehen, unabhängig von konkreten Interessenvertretungsprozessen, der aus politischer wie gesamtgesellschaftlicher Sicht wünschenswert ist. Eine solche freiwillige Wertbindung wäre wiederum ein Weg, die tatsächlichen oder vermeintlichen (Interessen-)Gegensätze zwischen Wirtschaft und Politik abzubauen.

C. Funktion von Interessenvertretung für Unternehmen

Nach der politischen und gesamtgesellschaftlichen Sichtweise auf die Vertretung von Interessen rückt im Folgenden die Perspektive des Vertretenen in den Mittelpunkt der Darstellung: Welche Rolle spielt Interessenvertretung für ein einzelnes Unternehmen beziehungsweise was sind die wesentlichen Ziele und Funktionen von Interessenvertretung aus Unternehmensperspektive?

Im Rahmen der Ausführungen zur definitorischen Abgrenzung von Interessenvertretung¹⁰⁷⁾ wurde Kommunikation als Beitrag zur Wertschöpfung eines Unternehmens beschrieben. Wie ausgeführt, steht im Rahmen von Interessenvertretung gerade nicht der Gewinn öffentlicher Reputation des Unternehmens im Vordergrund – dies wird bereits von PR und PA übernommen. Interessenvertretung und speziell Governmental Relations zielen demgegenüber vor allem auf ein Ergebnis: Je nach Perspektive entweder auf das Erzielen von Wettbewerbsvorteilen oder die Verhinderung von Wettbewerbsnachteilen (dazu insgesamt Abbildung 1.7).

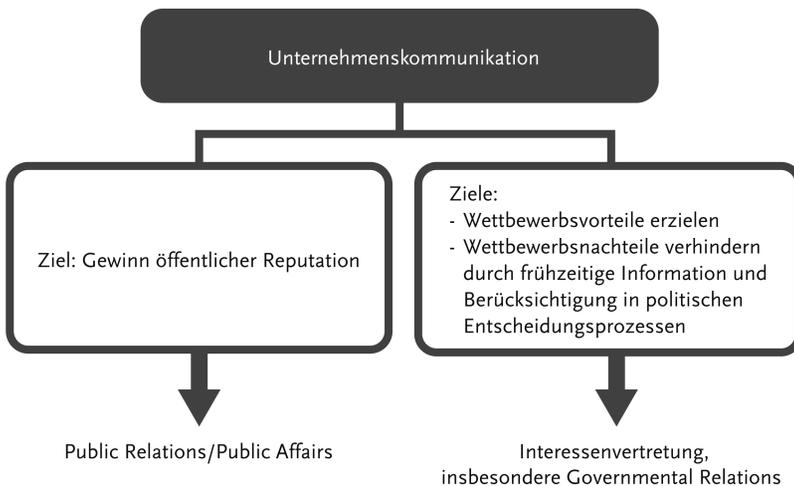


Abbildung 1.7: Ziele von Unternehmenskommunikation.

Im Folgenden werden Zweck und Wirkung der Governmental Relations betrachtet und eine Einordnung in das Unternehmensmanagement vorgeschlagen.

Jedes Unternehmen ist nicht nur ein Akteur auf wirtschaftlichen Märkten – es agiert vielmehr auch im interaktiven Zusammenhang mit der Gesellschaft und der Politik.¹⁰⁸⁾ Unternehmen sind elementare Bestandteile der Gesellschaftsordnung, deren Handlungsmöglichkeiten und Spielräume darum nicht ausschließlich kunden-, markt- oder branchenabhängig sind, sondern auch durch das »Kontext-Umfeld« determiniert werden, welches normative Bestimmungen wie »die legislativen, regulativen und politischen Entscheidungen wie Gesetze und Verordnungen« hervorbringt;¹⁰⁹⁾ siehe dazu Abbildung 1.8. Die Entscheidungen aus dem Kontext-Umfeld können mittel- oder unmittelbar auf die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen des Unternehmens einwirken und müssen daher im Zuge unternehmerischer Entscheidungen berücksichtigt werden. Beispiele sind arbeitsrechtliche Normen, behördliche Verordnungen oder umweltpolitische Vorgaben. Deshalb ist »[in] einer globalisierten Welt, in der sich Unternehmen schneller denn je neuen wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Strömungen und Trends gegenübersehen und hierauf auch reagieren müssen, (...) die aktive Mitgestaltung dieses Umfelds unerlässlich.«¹¹⁰⁾

Die Akteure des Kontext-Umfeldes können mit Bezug auf die primären Stakeholder (also vor allem Anteilseigner und potenzielle Investoren) eines Unternehmens als sekundäre Stakeholder betrachtet werden. Während die Beziehungen zu den primären Stakeholdern durch die Investor

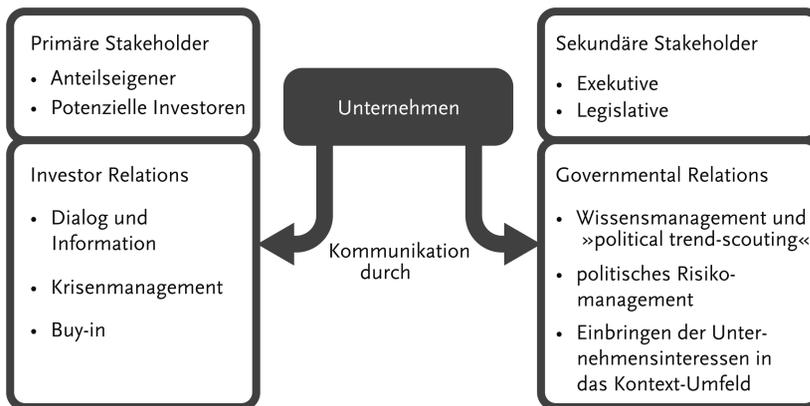


Abbildung 1.8: Governmental Relations als Kommunikation mit dem Kontextumfeld des Unternehmens.

Relations geführt werden, braucht es ebenso einen Weg zur Kommunikation mit den sekundären Stakeholdern.¹¹¹⁾ Dies ist Aufgabe der Interessenvertretung in Gestalt der Governmental Relations. Der Interessenvertretung kommt demnach – ähnlich den Investor Relations – eine strategische Managementfunktion zu, »welche das politische Umfeld eines Unternehmens analysiert, interpretiert und im Sinne der Unternehmensziele bestmöglich mitgestaltet.«¹¹²⁾ Die praktischen Aufgaben umfassen dabei einerseits die Beobachtung der politischen Arena, die Analyse politischer und gesellschaftlicher Entwicklungen, sowie andererseits die Vertretung der Unternehmensinteressen im politischen Bereich.

Die Bedeutung der Interessenvertretung für die Unternehmenspraxis kann daran bemessen werden, inwieweit die politischen Rahmenbedingungen auf die wirtschaftliche Aktivität des Unternehmens einwirken. Die politischen Rahmenbedingungen zählen zwar ohnehin zu den wichtigsten Kontext-Faktoren eines Unternehmens, jedoch gibt es sektor- oder branchenspezifische Unterschiede. Insbesondere für Unternehmen, die in stark regulatorisch geprägten Sektoren tätig sind (unter anderem also in den Bereichen Energieversorgung, Telekommunikation, Logistik und Verkehr), ist eine effektive Interessenvertretung lebensnotwendig: Ein möglichst präzises Wissen über relevante politische Vorgänge, das »Wie, Wann und Warum« der für das eigene Unternehmen wesentlichen politischen Entscheidungsprozesse und eine zuverlässige Einschätzung der maßgeblichen Entscheidungsträger führt beinahe zwangsläufig zu Wettbewerbsvorteilen gegenüber Konkurrenten, die ihre politische Informationsversorgung (was häufig geschieht) weitgehend dem Zufall überlassen. Mittlerweile ist die Interessenvertretung deshalb mehr und mehr zu einer »modernen Management-Disziplin« geworden.¹¹³⁾ Darüber hinaus sollten die entsprechenden Kenntnisse grundsätzlich auch in das strategische Informationsmanagement eines Unternehmens einfließen.¹¹⁴⁾

Ebenso wirken die generierten Produkte oder Dienstleistungen der Unternehmen oft direkt auf die Gesellschaft zurück oder beeinflussen diese zumindest.¹¹⁵⁾ Aus diesen Wechselwirkungen »resultiert die unternehmerische Pflicht, aktiv an der Gestaltung der politischen, gesetzlichen, regulativen und administrativen Rahmenbedingungen im eigenen Interesse mitzuwirken, um Schaden vom Unternehmen fernzuhalten.«¹¹⁶⁾

Betrachtet man die Interessen eines Unternehmens als ein Betriebsmittel, so bekommt Lobbying vor allem eine strategische Funktion.¹¹⁷⁾ Aus unternehmerischer Sicht kann man die Interessenvertretung auch als »politisches Risikomanagement« erfassen, mit dem Ziel, »den sich immer schneller ändernden Herausforderungen und Ansprüchen von

Kunden, einer informierten Öffentlichkeit und dem Gesetzgeber effizient und zeitnah begegnen zu können».¹¹⁸⁾ Prinzipiell entscheidend ist hierbei das möglichst frühzeitige Wissen um den Stand der Dinge: »Politisches Risikomanagement heißt deshalb, relevante Themen im Vorfeld aufzuspüren, einzuordnen und verschiedene Handlungsoptionen als Reaktion bereitzuhalten«.¹¹⁹⁾ Denn ist ein politischer Prozess erst einmal in eine bestimmte Richtung in Gang gesetzt, wird er in der Regel nur noch schwer aufzuhalten sein oder seine grundsätzliche Richtung verändern. Letztlich geht es um die Schaffung von Informationsvorteilen aus dem Kontext-Umfeld, ähnlich der Untersuchung von Kundenpräferenzen durch die Marktforschung, der Beobachtung von konkurrierenden Firmen und der Sondierung des Branchenumfeldes. Um die Interessen des Unternehmens wahren zu können, muss aber nicht nur die politische Arena sorgfältig beobachtet werden; die bestehenden Interessen müssen auch aktiv und zielorientiert in das Kontext-Umfeld eingebracht werden. In vielen Fällen garantiert nur Letzteres die erfolgreiche Interessenvermittlung. Freilich muss dies in redlicher Art und Weise geschehen; unbedingt sind die oben aufgeführten Maßstäbe professioneller Interessenvertretung zu befolgen – insbesondere der rechtliche Rahmen – und die unternehmens-eigenen (über die gesetzlichen Anforderungen meist deutlich hinausgehenden) Compliance-Richtlinien einzuhalten. Aus funktionaler Sicht ist deshalb eine Ansiedlung von Governmental Relations im Management der Unternehmung nötig. Da durch Interessenvertretung im Sinne der oben vorgestellten Definition Wettbewerbsvorteile erreicht, beziehungsweise Wettbewerbsnachteile für das Unternehmen verhindert werden sollen, muss die Interessenvertretung organisatorisch der obersten Führungsebene eines Unternehmens zugeordnet sein. Die Wertschöpfungspotenziale von Lobbying können nur so möglichst optimal genutzt werden.¹²⁰⁾

D. Executive Summary zu Teil 1

Gegenstand des ersten Teils dieser Darstellung sind Funktion und Legitimation von Interessenvertretung. Den Ausführungen liegen drei Leitfragen zugrunde:

- Was ist unter den Begriffen Lobbying, Interessenvertretung und Governmental Relations zu verstehen und wie sind sie inhaltlich von Public Relations und Public Affairs abzugrenzen?
- Wie ist die Frage der Legitimation von Interessenvertretung aus politischer beziehungsweise gesellschaftlicher Sphäre zu beantworten?
- Was sind die wesentlichen Ziele und Funktionen von Interessenvertretung aus der Unternehmensperspektive?

Die wesentlichen Ergebnisse werden im Folgenden kurz zusammengefasst:

- (1) Der Begriff des Lobbyings beziehungsweise (synonym) der Interessenvertretung lässt sich definieren als:
 - erstens die Beschaffung, Selektion und Auswertung von Informationen, die für das vertretene Unternehmen zu einem Wettbewerbsvorteil führen beziehungsweise einen Wettbewerbsnachteil verhindern können;
 - zweitens das direkte oder indirekte Einwirken eines Unternehmens auf legislative und/oder exekutive Entscheidungsträger mittels Information mit dem Ziel, Wettbewerbsvorteile zu erreichen beziehungsweise Wettbewerbsnachteile abzuwenden.
- (2) Wesentlich für ein korrektes Verständnis von Lobbying ist die konzeptionelle Abgrenzung gegenüber Public Relations und Public Affairs. Während sich die Public Relations mit der Außendarstellung des Unternehmens gegenüber einer breiten (Medien-)Öffentlichkeit und damit nicht zuletzt der Imagepflege befassen, ist bereits der Adressatenkreis der Public Affairs enger gezogen: Sie meinen das strategische Informationsmanagement zwischen Politik, Unternehmen und Gesellschaft, gleichsam einer »begrenzten Öffentlichkeit«. Der Fokus liegt dabei klar auf Inhalten (Anfertigung von Analysen, Planung und Durchführung von Veranstaltungen etc.), weniger auf Prozessbegleitung. Letzteres ist die Domäne des Lobbyings, bei dem es vor allem um einen messbaren Einfluss auf konkrete Entscheidungen in Legislative und Exekutive geht.

- (3) Als spezielle Form des Lobbyings haben sich Governmental Relations etabliert. Inhaltlich grenzen sich Governmental Relations durch ihre gezielte Ausrichtung auf die legislative und exekutive Tätigkeit staatlicher Institutionen ab (z. T. verengend als »legislatives Lobbying« bezeichnet), zeitlich durch den strukturellen (das heißt langfristigen) Ansatz: Während allgemeines Lobbying auch auf kurzfristige Einzelfallentscheidungen abzielt, setzen Governmental Relations in der Regel zu einem viel früheren Zeitpunkt an und begleiten den gesamten Entscheidungsprozess beziehungsweise das relevante Umfeld, unter Umständen sogar über mehrere Jahre.
- (4) Der Begriff »Lobbying« wird in der (Medien-)Öffentlichkeit häufig negativ konnotiert. Die wissenschaftliche Betrachtungsweise ist differenzierter; sie erkennt in weiten Teilen an, dass ohne eine Bündelung, Vertretung und (organisierte) Durchsetzung von Interessen moderne Gesellschaften und demokratische Regierungssysteme nicht denkbar sind. Zwar sind die vertretenen Positionen *per definitionem* Partikularinteressen (welches Interesse ist das nicht?); ohne diese gäbe es jedoch keinen Pluralismus von Meinungen und Ansichten im politischen (demokratischen) Diskurs. Politik entsteht gerade nicht in einem luftleeren Raum, sondern in wechselseitiger Abhängigkeit von ihrem Umfeld. Interessen sind dabei die grundsätzlichen Handlungsantriebe der Akteure und damit eine Art »Rohstoff der Politik«. Demokratische Politik ist stets von Auseinandersetzung, Aushandeln, Abstimmungen und Kompromissfindung geprägt, vom Wettstreit verschiedener Meinungen mit dem Ziel einer konsensorientierten politischen Lösung.
- (5) Die Trias von Interessen, Konflikten und Konsens ist folglich konstitutiv für die Politik. Politische Entscheidungen entstehen in komplexen Prozessen und Verfahren, deren formelle und informelle Regeln für die Öffentlichkeit oft nicht ersichtlich sind (Logik des Prozessualen in der Politik). Vor diesem Hintergrund gibt es zahlreiche positive Aspekte des Lobbyings, wie etwa die Interessenaggregation und -vermittlung, die Verwirklichung politischer Teilhabe, die Beratung wirtschaftlicher Akteure in politischen Dingen und die Befriedigung unternehmerischer Bedürfnisse von Unternehmen im Kommunikationsprozess mit der Politik. Deshalb ist Interessenvertretung nicht nur notwendig, sondern auch demokratisch legitim.

- (6) Gute Interessenvertretung kann zur Bildung kommunikativer Schnittmengen zwischen Politik und Wirtschaft beitragen. Politische und wirtschaftliche Entscheidungsträger sind zwei in der Regel nicht deckungsgleiche Akteursgruppen: Unterschiedlich sozialisiert und von differierenden Perzeptionen und Grundannahmen ausgehend, fällt die Kommunikation und das gegenseitige Verständnis oft schwer. Interessenvertretung kann hier durch intermediäre Strukturen für wirksamen Informationsaustausch und gegenseitige Einbindung in wesentliche Entscheidungen Sorge tragen. Im besten Fall wird so sichergestellt, dass Politik und Wirtschaft in gegenseitiger Zusammenarbeit bestmögliche und nachhaltige Entscheidungen treffen, deren Ergebnisse letztlich dem Gemeinwesen zugutekommen.
- (7) Interessenvertretung im Allgemeinen, speziell jedoch Governmental Relations sind neben Investor Relations und Public Relations Bestandteil einer strategisch ausgerichteten Unternehmenskommunikation. Im Gegensatz zu Investor Relations als (z. T. sogar gesetzlich vorgeschriebene) Kapitalmarktkommunikation und Public Relations als Mittel der Außendarstellung und Imagepflege wird die Wichtigkeit von Governmental Relations als Hebel für eine zielgerichtete Partizipation an Entscheidungsprozessen von vielen Unternehmen erst nach und nach erkannt.
- (8) Interessenvertretung ist ein wichtiger Teil des unternehmerischen Umfeldmanagements: Eine fortlaufende, präzise Analyse des politischen Umfelds eines Unternehmens ist essenzielle Grundlage für langfristige unternehmensstrategische Entscheidungen; die Umsetzung dieser Entscheidungen kann durch eine gezielte Kommunikation mit Entscheidungsträgern in Legislative und Exekutive entscheidend gefördert werden. Nicht nur für stark regulierte Branchen, sondern letztlich für jedes von gesetzgeberischen beziehungsweise Verwaltungsentscheidungen abhängige Unternehmen kann Lobbying helfen, Wettbewerbsvorteile zu erzielen beziehungsweise die Entstehung von Wettbewerbsnachteilen zu vermeiden.