



Sonderheft 2018

**Interessenvertretung  
und Lobbyismus**

Mai 2018  
Wien und Kleve

Dieses Sonderheft wurde auf Initiative von und zusammen mit  
Dominik Meier, Deutsche Gesellschaft für Politikberatung, erstellt.

# POLITICAL SCIENCE APPLIED

*Zeitschrift für angewandte Politikwissenschaft*

**Sonderheft**  
Mai 2018

## **Interessenvertretung und Lobbyismus**

### **Herausgeber**

**Prof. Dr. Jakob Lempp**, Hochschule Rhein-Waal  
[jakob.lempp@hochschule-rhein-waal.de](mailto:jakob.lempp@hochschule-rhein-waal.de)

**Dr. Angela Meyer**, Organization for International Dialogue and Conflict Management  
[angela.meyer@idialog.eu](mailto:angela.meyer@idialog.eu)

**Dr. Jan Niklas Rolf**, Hochschule Rhein-Waal  
[jan-niklas.rolf@hochschule-rhein-waal.de](mailto:jan-niklas.rolf@hochschule-rhein-waal.de)

### **Mitherausgeber dieser Ausgabe**

**Dominik Meier**, Deutsche Gesellschaft für Politikberatung  
[dominik.meier@degepol.de](mailto:dominik.meier@degepol.de)

### **Redaktionsteam**

**Dr. Reinhard Brandl**, Mitglied des Deutschen Bundestages

**Prof. Dr. Alexander Brand**, Hochschule Rhein-Waal

**Dr. Stephan Dreischer**, Konrad-Adenauer-Stiftung

**Gregor Giersch**, Organisation for International Dialogue and Conflict Management

**Dr. Elsa Hackl**, Universität Wien

**Dr. Frieder Lempp**, IÉSEG School of Management Paris

**Dominik Meier**, Deutsche Gesellschaft für Politikberatung

**Prof. Dr. Werner J. Patzelt**, Technische Universität Dresden

**Dr. Thomas Pfister**, Zeppelin Universität Friedrichshafen

**Dr. Hermann van Boemmel**, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit

Kontaktadresse: **Organisation for International Dialogue and Conflict Management, Mumbgasse 6/27, 1020 Vienna, Austria**

Frei verfügbar unter: [www.pzca.eu](http://www.pzca.eu)

**Alle Rechte vorbehalten.  
Abdruck oder vergleichbare  
Verwendung der gesamten Zeitschrift  
oder einzelner Artikel ist auch  
in Auszügen nur mit vorheriger  
schriftlicher Genehmigung  
der Herausgeber gestattet.**

**PSCA-Artikel unterliegen  
einem Begutachtungsverfahren  
durch das Redaktionsteam.  
Sie geben ausschließlich die  
persönliche Auffassung der  
Autoren und Autorinnen  
wieder.**

**© IDC, 2018  
ISSN 2306-5907**

**IDC  
Organisation for International  
Dialogue and Conflict Management  
Mumbgasse 6/27  
1020 Wien, Österreich  
[www.idialog.eu](http://www.idialog.eu)  
[www.pzca.eu](http://www.pzca.eu)  
[editors@pzca.eu](mailto:editors@pzca.eu)**

**Herausgeber:  
Prof. Dr. Jakob Lempp  
Dr. Angela Meyer  
Dr. Jan Niklas Rolf**

## Editorial<sup>1</sup>

Deutschland besitzt mittlerweile eine hochprofessionelle Interessenvertretungsszene, die keinen Vergleich mit Brüssel oder Washington mehr scheuen muss. Die de'ge'pol hat als berufsständische Vereinigung der Interessenvertretenden dazu maßgeblich beigetragen. Geprägt ist dieser Professionalisierungsprozess durch eine intensive und emotionale Diskussion über Qualitäts- und ethische Standards. Bei dieser Diskussion spielt seit vielen Jahren die Einrichtung eines Transparenzregisters und einer Registrierungspflicht für alle Interessenvertreter in Deutschland eine wichtige Rolle. Dazu zählen nicht nur Wirtschaftsverbände und Unternehmen, sondern natürlich auch soziale Träger, Stiftungen, Kanzleien, Nichtregierungsorganisationen, Gewerkschaften und Kirchen.

Bei all den kontroversen Auseinandersetzungen über ein Register lassen sich einige zentrale Eckpunkte in der bisherigen Diskussion festhalten. Interessenvertretung ist ein fester Bestandteil von Demokratie. Sie stellt einen wichtigen Transmissionsriemen zwischen verschiedenen Interessen und politischen Entscheidungsträgern dar. Für ein funktionierendes demokratisches System ist Interessenvertretung daher unverzichtbar.

Interessenvertretung muss so ausgestaltet sein, dass das Vertrauen der Bürger in eine repräsentative Demokratie gestärkt wird. Das bedeutet: Auch der Regelrahmen muss effektiv, effizient und verfassungskonform ausgestaltet sein. Eine Moralisierung von Interessenvertretung und eine Unterscheidung zwischen „guten“ und „bösen“ Interessen ist letztlich ein Angriff auf unser politisches System. Dieses beruht auf dem Grundsatz der weltanschaulichen Neutralität und auf den Prinzipien des liberalen Rechtsstaats. Die Stärkung des Vertrauens in unseren demokratischen Rechtsstaat ist daher die wesentliche Grundlage jeder Forderung nach Transparenz.

Interessenvertretung ist immer dem Gedanken des Gemeinwohls verpflichtet. Dieser beschränkt den Anspruch unternehmerischer Interessen genauso wie den Anspruch zivilgesellschaftlicher Interessen beziehungsweise einzelner Nichtregierungsorganisationen. Die Verpflichtung aller am politischen Willensbildungsprozess beteiligten Akteure, sich am Gemeinwohl auszurichten, verlangt einen fairen Interessenausgleich und letztlich die Akzeptanz einer demokratischen Entscheidung.

Die Beiträge des PSCA Sonderhefts zum Thema Interessenvertretung und Lobbyismus geben einen exzellenten Überblick über diese kontroversen Diskussionen. Die verschiedenen Essays beleuchten aus unterschiedlichen Perspektiven die Funktion, Entwicklung und verantwortungsvollen Gestaltungen von Interessenvertretung. Das Sonderheft gliedert sich in vier Teile, in welchen Autoren aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft, Zivilgesellschaft, Verbänden und Public Affairs Beratungen zu Wort kommen:

Im ersten Teil des Sonderhefts äußern sich **Carsten J. Diercks**, **Professor Ulrich von Alemann**, **Hartmut Bäumer** und **Thomas Krüger** mit grundsätzlichen Überlegungen und kritischen Reflexionen zum Lobbyismus in der Demokratie. Der zweite Teil vereint mit **Dr. Joachim Lang**, **Dr. Eva Högl** und **Bernhard Kaster** Ansichten aus Verbänden und Politik zur Rolle von Interessenvertretung und Regulierungserfordernissen in Deutschland. Eine europäische Perspektive bieten die Beiträge des dritten Teils: **Karl Issakson**, **Peter Köppl** sowie **Emily O'Reilly** gehen auf Entwicklungen und Innovationen in der Branche, die Lobbypraxis auf EU-Ebene und die Regulierung auf europäischer Ebene ein. Schließlich zeigen die Beiträge des vierten Teils die internationale Bedeutung von Interessenvertretung. **Steward Chapman** und **Andrew Rosenberg** beschreiben die Spezifika des Lobbyings in Washington. **Matthew Hingerty** erläutert die Entwicklung der Branche in Australien.

Allen Autoren ein herzliches Dankeschön für ihre Beiträge. Zudem ist noch besonders Carsten Diercks, Karoline Tippelt-Wohl und Christian Blum für ihre Unterstützung zu danken, die dieses Sonderheft ermöglicht hat.

---

<sup>1</sup> Es wird darauf hingewiesen, dass aus Gründen der besseren und flüssigeren Lesbarkeit im gesamten Journal auf eine genderspezifische Schreibweise verzichtet wird. Alle Bezeichnungen gelten sinngemäß für beide Geschlechter.

Aus ihren unterschiedlichen Blickwinkeln leisten die Artikel des Sonderhefts einen wichtigen und sehr lesenswerten Beitrag, der für eine verantwortungsvolle Gestaltung von Interessenvertretung und Demokratie nötig ist. Genau dieser ergebnisoffene Austausch unter einer Überschrift ist es, der das Vertrauen in das demokratische System wieder stärken kann.

Dominik Meier

## Inhalt

<b>Editorial</b> Dominik Meier	<b>S. 5</b>
<b><u>Grundsätzliche Überlegungen und kritische Reflexionen: Interessenvertretung heute</u></b>	
<b>Carsten J. Diercks</b> Was ist Interessenvertretung? Versuch einer Definition mit verfassungsrechtlichem Unterton	<b>S. 9</b>
<b>Ulrich von Alemann</b> 11 Thesen zum Lobbyismus	<b>S. 19</b>
<b>Hartmut Bäumer</b> Lobbying – weder Fluch noch Segen, sondern zu gestaltende Realität	<b>S. 22</b>
<b>Thomas Krüger</b> Auch den leisen Stimmen Gehör verschaffen: Lobbyismus als Thema der politischen Bildung	<b>S. 24</b>
<b><u>Interessenvertretung in Deutschland</u></b>	
<b>Joachim Lang</b> Wirtschaftsverbände als Mittler zwischen Gesellschaft und Politik	<b>S. 26</b>
<b>Eva Högl</b> Mehr Transparenz bei politischer Interessenvertretung	<b>S. 28</b>
<b>Bernhard Kaster</b> Der gläserne Abgeordnete – beschränkt Lobbyregulierung auch das freie Mandat?	<b>S. 30</b>
<b><u>Interessenvertretung aus europäischer Sicht</u></b>	
<b>Karl Iskasson</b> Lobbying in Brussels – A system that works	<b>S. 33</b>
<b>Peter Köppl</b> Re-shaping Public Affairs: technische Innovationen, politische Veränderung und internationale Ver- gemeinschaftung transformieren Erscheinung und Wirkung professioneller Public Affairs	<b>S. 36</b>
<b>Emily O'Reilly</b> Regulating lobbying – An EU perspective	<b>S. 42</b>

**Internationale Perspektiven auf Lobbying**

**Stuart Chapman & Andrew Rosenberg**

Lobbying Congress in Today's Washington

**S. 44**

**Matthew Hingerty**

Lobbying Down Under – from a dark art to a profession

**S. 46**



## **Was ist Interessenvertretung? Versuch einer Definition mit verfassungsrechtlichem Unterton**

Carsten J. Diercks

*Carsten J. Diercks, Jahrgang 1967, ist Rechtsanwalt und Politikberater. Er ist Stellvertreter Vorsitzender der de'ge'pol Deutsche Gesellschaft für Interessenvertretung e.V. und war von 2014 bis 2017 Mitglied des DRPR Deutschen Rates für Public Relations.*

In einer lebhaften Diskussion zu TTIP in einer Lüneburger Berufsschule kam selbstredend auch die Sprache auf den Einfluss von Lobbyisten im Rahmen der Verhandlungen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten. Der Referent und Autor dieses Artikels stellte einem vehement gegen Lobbyisten diskutierenden Schüler die Frage, als was er denn einen großen internationalen Umweltverband einstufen würde, der durchaus Einfluss auf die öffentliche TTIP-Diskussion nehme. Die Antwort war einfach: Das seien keine Lobbyisten, sondern „Ökos“.

An dieser Anekdote macht sich fest, wie notwendig eine Definition dessen ist, was als Lobbyismus oder – besser ohne mitschwingenden Unterton – als Interessenvertretung diskutiert wird. Besonders vor dem Hintergrund der freiheitlichen demokratischen Grundordnung stellen sich die Fragen, die bei der Antwort des Schülers mitschwingen. Was sind Interessen? Gibt es Unterschiede? Bedarf es einer Unterscheidung von Arten der Interessen und deren Vertretung? Ist eine Ungleichbehandlung verfassungsrechtlich vorgegeben? Damit ist der Gang dieser Betrachtung vorgegeben, die sich dazu auch auf das Terrain des Verfassungsrechts begeben wird. Zugleich soll ein Beitrag zu einer Versachlichung medialer oder fachlicher Diskussionen geleistet werden, die immer wieder zur Skandalisierung demokratischer Abläufe neigen.

### **Etymologische und politische Bedeutung von Interesse(n)**

Begeben wir uns also auf die Suche nach der Definition der Interessenvertretung. Zunächst

führt die Suche zum Duden. Interesse wird dort als rechtschreiblich schwierig, aber essentiell für die deutsche Sprache eingestuft und nach Duden.de als „das, woran jemandem sehr gelegen ist, was für jemanden oder etwas wichtig oder nützlich ist; Nutzen, Vorteil; Bestrebung, Belange“ definiert. Als Herkunft wird das Französische angegeben und auf die lateinischen Wurzeln verwiesen. Die Deutung im Sinne der Aufmerksamkeit für etwas lassen wir hier außen vor.

Im politischen Umfeld wird Interesse allgemein als das Bestreben, individuelle oder kollektive Bedürfnisse zu befriedigen verstanden. Das Erreichen oder Erhoffen eines Ziels oder eines Vorteils aus einem Sachverhalt durch eine Person oder Personengruppe ergänzt diese Definition.

Festzustellen ist damit, dass Interesse sich stets auf etwas bezieht. Immer gibt es ein Ziel, mag dieses ideeller oder materieller Art sein. Auch eine Kombination beider Elemente ist denkbar.

Und stets ist Interesse auch mit einem Träger verbunden. Immer gibt es eine oder mehrere Personen, die allein oder gemeinschaftlich versuchen, ein Ziel zu erreichen. Ein Ziel, das sich auf ein Einzel- oder ein Gemeinschaftsinteresse beziehen kann. Hieraus ergeben sich Spannungsverhältnisse.

### **Unterschiedlich oder alle gleich zu behandeln? Partikular – und Kollektivinteressen**

Ein wesentlicher Aspekt des öffentlichen Diskurses entspinnt sich an dieser Linie der Partikular- und Kollektivinteressen. Definitorisch betrachtet ist ein Partikularinteresse zunächst nur das Interesse einer Person oder einer Mehrzahl von Personen, die ihr eigenes Interesse haben und dieses durchzusetzen beabsichtigen. Daneben steht dann das Kollektivinteresse, welches sich auf das Interesse der gesamten Gemeinschaft bezieht. Letzteres ist eng mit der Lehre von der *Volonté générale* nach Jean-Jacques Rousseau in *Du contrat social ou principes du droit politique*/Vom Gesellschaftsvertrag oder Prinzipien des Staatsrechts verbunden, wobei die feinsinnigen Unterschiede rund um diesen (All-)Gemeinwillen zu beachten sind. Das Ge-

meinwohl entspringt nach Ansicht von Rousseau einer Willensbildung auf Grundlage höchster Informiertheit mit höchster Vernunft, Unfehlbarkeitsanspruch und ungetrübter Urteilskraft sowie einer immanenten Gutartigkeit. Schon der Vergleich dieser hohen Anforderungen mit dem tatsächlichen Politikbetrieb zeigt: wo Menschen mit Menschen kommunizieren, ist solcherart gefundener Gemeinwille eher so selten wie eine Blaue Mauritius. Viel näher bewegen wir uns daher an der *Volonté de tous*, dem „Willen aller“ als dem Produkt der Partikularinteressen aller. Ein Produkt, das aus den Faktoren der verschiedenen Interessen nach den demokratischen Spielregeln des Staatsrechts gebildet wird. Nach dem Grundgesetz liegt der *Volonté de tous* damit nah an dem Begriff Gemeinwille im Sinne eines gemeinsamen Willens.

In der Diskussion zur Interessenvertretung wird auf dieser Basis dann allzu oft ein zwingender Gegensatz von Gemeinwohl und Partikularinteresse gebildet. Dies ist jedoch schon nach Rousseau nicht unbedingt ein Gegensatz, sondern auch logisch nicht haltbar. So ist durchaus denkbar, dass ein Partikularinteresse deckungsgleich sein kann mit dem Gemeinwohl, unabhängig davon, wie viele Personen das Partikularinteresse vertreten. Die Schwierigkeit besteht hier aber nicht nur in der Gegensatzbildung, sondern in der Annahme, dass es in einer Demokratie ein vorgegebenes Gemeinwohl geben kann. Setzt dieses nach den oben angeführten Maßstäben doch eine fast göttliche Einsichtskraft und Emotionslosigkeit voraus. Und vor allem jemanden, der Träger dieser höheren Einsicht ist. Dies mag eine Person sein, die dann den Ton angibt, oder eine Versammlung von Menschen, die gemeinschaftlich zur Erkenntnis kommen. Dies sind jedenfalls keine unserer demokratischen Grundordnung nahekommenden Prinzipien aufgeklärter Willensbildung. Woraus folgt, dass auch der Gegensatz von Gemeinwohl und Partikularinteresse keine tragende Konstruktion für eine Diskussion sein kann. Ein Partikularinteresse muss auch nicht ausschließlich egozentrisch sein, sondern kann durchaus auch Gemeinwohlaspekte beinhalten.

Festzustellen ist, dass die freiheitliche demokratische Grundordnung sich näher an der *Volonté de tous* orientiert. Wobei diese

Grundordnung die Spielregeln aufstellt, wie aus den egozentrischen Partikularinteressen der gemeinschaftliche Willen wird. Bevor zu den Details der Blick ins Grundgesetz geht, sei noch die Geltendmachung von Interessen betrachtet: die Vertretung von Interessen in der Dimension der Art und Form. Hier reicht die Bandbreite von der nonverbalen Kommunikation bis zum Einsatz von Gewalt zur Durchsetzung, von dem einfachen sprachlichen Ausdruck bis zur elaborierten Stellungnahme oder einem Gesetzentwurf, von der direkten Kommunikation unter Anwesenden bis zur Kommunikation ins Leere beispielsweise mit Hilfe der aktuellen Social Media Plattformen. Ebenso vielfältig ist die Gestalt der Träger von Interessen, von der Einzelperson über Verbände bis hin zu Parteien.

### **Professionelle Interessenvertretung**

Nicht nur ein kurzer Seitenblick sei hier auf die professionelle Interessenvertretung geworfen. Auch hier werden gerne Gegensätze zwischen professioneller und nicht-professioneller Interessenvertretung auf einer Ebene Partikularinteresse versus Gemeinwohl diskutiert. Aber auch dies greift zu kurz, da hier keine Kongruenz besteht. Vielmehr fließen in dem Begriff „professionelle Interessenvertretung“ oft zwei Dimensionen zusammen. Zum einen die Dimension des Interessenursprungs, d.h. der Vertretung eigener Interessen oder die Vertretung von Interessen Dritter in deren Namen. Dass letzteres gegen ein Entgelt geschieht, ist auch außerhalb des Berufsstandes der Rechtsanwaltschaft ein überliefertes Konstrukt. Denkt man an Verbraucherverbände mit Mitgliedsbeiträgen oder Gewerkschaften, auch hier ist ein Aspekt im Sinne von Entgelt gegen Vertretung von Interessen enthalten. Überhaupt wird Interessenvertretung ab einem gewissen organisatorischen Grad kaum ohne Gegenleistung für die Vertretenden möglich sein; ein Interessenverband ohne Einnahmen von wo auch immer ist schlichtweg nicht arbeitsfähig, da Ehrenamtliche nur in Grenzen zur stetigen Vertretung von Interessen eingesetzt werden können. Zum anderen kann der Begriff auf die Organisation und Nachhaltigkeit bezogen verstanden werden. Professionalität der Interessenvertretung versteht sich

hier also eher mit Blick auf die fachmännischen Kenntnisse und Methoden.

Beide Aspekte zusammengenommen ergeben, dass ein professioneller Interessenvertreter auch altruistische Interessen vertreten kann. Oder anders gesagt: ein international agierender Umweltverband oder eine Gewerkschaft sind genauso professionelle Interessenvertreter, wie ein Unternehmen mit Public Affairs Abteilung oder ein Beratungsunternehmen für politische Strategien.

### **Willensbildung und Interessenvertretung in der Demokratie: Implikationen aus dem Grundgesetz**

Wie aber verhält sich das Grundgesetz zu diesen Erkenntnissen? Jedem wird nach den Erörterungen zur *Volonté de tous* sofort der Satz einfallen: „Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus.“ Zu finden ist dieser Leitsatz in Artikel 20 Absatz 2, der zusammen mit Absatz 1 eine umfassende Entscheidung für die Spielregeln enthält: den demokratischen Bundesstaat mit der Legitimationsquelle der Staatsgewalt durch das Volk, welches in freier Selbstbestimmung die Willensbildung ausübt. Der Nachsatz „Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt“ bedingt nicht nur die Gewaltenteilung, sondern gibt auch Verfahren der Willensbildung mit Wahlen und Abstimmungen vor. Dem Volk obliegen daher Personal- und auch teils Sachentscheidungen in einer repräsentativen Demokratie. Und damit und in Verbindung mit weiteren Regelungen des Grundgesetzes ist die Grundentscheidung getroffen: Das Grundgesetz erlaubt jedem seine Interessen zu vertreten. Denn diese Vertretung ist essentiell für die Willensbildung in Wahlen und Abstimmungen.

Diese Grundentscheidung ist an vielen Stellen des Grundrechtskatalogs des Grundgesetzes ausformuliert:

Zur freien Entfaltung der Persönlichkeit nach Art. 2 gehört selbstredend auch das Recht, seine persönlichen Interessen zu artikulieren und auszuleben. In Achtung der Rechte anderer und in den Grenzen der Rechtsordnung, worauf später noch einzugehen sein wird.

Nach Art. 3 sind (politische) Interessen von Menschen gleichwertig, da niemand wegen dieser benachteiligt oder bevorzugt werden darf. Und nach Art. 4 besteht Glaubens-, Bekenntnis- und Gewissensfreiheit.

Nach Art. 5 hat jeder das Recht, seine Meinung und damit auch seine Interessen frei zu äußern und zu verbreiten. Eingeschränkt wird dies nur durch die allgemeinen Gesetze, d.h. keine Gesetze, die speziell auf eine Meinung oder ein Interesse einer Person bezogen sein dürfen, was sich auch aus Art. 19 ergibt.

Bei einer Vertretung von Interessen durch eine Mehrzahl von Personen wird Art. 8 zum Versammlungsrecht, der gemeinsamen öffentlichen Artikulation von Interessen, relevant. Ebenso die Koalitionsfreiheit in Art. 9, d.h. nicht nur das Recht, Vereine und Gesellschaften zu bilden, sondern insbesondere das Recht im Bereich der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen Vereinigungen zu bilden. Diese Organisationen in einem zentralen Bereich des Wirtschaftslebens stehen damit unter besonderem Schutz des Grundgesetzes.

Und gerade auch Art. 16, der verbietet, die Staatsangehörigkeit zu entziehen, ist in Zeiten relevant, in denen versucht wird, durch Absprechen der Staatsangehörigkeit Meinungen zu unterdrücken.

Schließlich steht Art. 17 mit dem Petitionsrecht - in Zusammenhang mit anderen Grundrechten - über den Wortlaut hinausgehend dafür, dass jedermann berechtigt ist, gegenüber den entscheidenden Gremien seine Interessen zu artikulieren. Und dies nicht nur in formalisierten Verfahren, sondern auch außerhalb im allgemeinen politischen Diskurs.

In der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, die nach der innerstaatlichen Ordnung Deutschlands ebenso zu berücksichtigen ist, sieht inhaltsgleich in Art. 11 und 12 Rechte auf Meinungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit vor. Ergänzt durch die Art. 41 und 44 mit dem Recht auf gute Verwaltung der eigenen Angelegenheiten und dem Petitionsrecht.

Aus dieser Zusammenschau ergibt sich eine Erkenntnis: Das Grundgesetz verhält sich zunächst neutral zu dem Inhalt der Interessen. Es bevorzugt – abgesehen von einem Vorbehalt bei arbeits- und wirtschaftsbezogenen Interessen – weder Partikular- noch Kollektiv-

interessen. Es ist jedem Bürger überlassen, seine Interessen allein als Einzelner, in Gruppen oder Parteien, siehe Art. 21, zu vertreten. Letztere wirken an der Willensbildung nach der grundgesetzlichen Willensbildung mit. Die Grundrechte sind insofern nicht nur Abwehrrechte gegen staatliche Eingriffe, sondern Gestaltungsrechte. Ausgestaltet als eine Möglichkeit und eine Erwartung des Gemeinwesens, aber nicht als Verpflichtung im Sinne einer aktiven Bürgergesellschaft.

Obwohl im Grundgesetz nicht erwähnt, zählen auch die Verbände neben den politischen Parteien zu den zentralen Elementen der Interessenvertretung. Daraus hat sich eine verfassungsrechtliche Diskussion entwickelt, ob Verbände etwa von der grundgesetzlichen Ordnung als nicht erwünscht angesehen werden. Tatsächlich wird man aber annehmen, dass das Schweigen des Grundgesetzes hier dazu dienen sollte, neben den Parteien keine der anderen Arten von Interessenvertretung durch eine verfassungsrechtliche Regelung zu bevorzugen. Aus der großen Nähe der Verbände zu den Entscheidern und staatlichen Akteuren wird dann gelegentlich auch ein großes Misstrauen konstruiert, da Einzelinteressen hier die politische Diskussion antreiben würden. Dabei ist zuzugestehen, dass Verbände zumeist partikularen Interessen dienen. Allerdings sind auch verbandsinterne Partikularinteressen der einzelnen Mitglieder selten per se kongruent, sondern der Verband existiert gerade dazu, gemeinsame Standpunkte zu formulieren, um mit diesen aggregierten Interessen mit Relevanz die Politik zu adressieren. Sie funktionieren somit als Intermediäre zwischen Individuum und Staat und sind insofern ebenso zur Interessenvertretung legitimiert, wie das Individuum selbst.

Zeitweise dicht an der Interessenvertretung durch Verbände besteht der Bereich der sachverständigen Beratung des Staates und der Politik. Ohne in die Details einer interessengetriebenen Wissenschaft einsteigen zu wollen, ist zuzugeben, dass gerade in diesem Bereich eine differenzierte Betrachtung Not tut. Wissenschaftliche Beratung ist von der Vertretung von Interessen zu trennen. Aus dogmatischer Sicht des Gemeinwesens darf ein Sachverständiger in der berufenen Rolle eines neutralen Sachwalters nicht Interessen einer Gruppe

oder eines Einzelnen vertreten. Hier stößt man aber zum einen an die immanente Subjektivität jeder wissenschaftlichen Arbeit, zum anderen, im Kontext der Frage der Finanzierung von Wissenschaft- und Forschung in der auf Kostenoptimierung drängenden Gesellschaft, auf rein faktische Abhängigkeiten. In diesem Bereich wird sich der Staat nur durch entsprechende Regelungen für Anhörungen und bei der Auswahl von Sachverständigen zur Objektivität hin wappnen können. Außerdem muss der Staat darauf achten, dass wissenschaftliche Beratung nicht zur Mitentscheidung wird, indem bewusst oder unbewusst Verantwortung für eine Entscheidung auf die Ergebnisse der Einschätzung von Fakten delegiert wird. Diese Grundsätze werden bei den vielfältigen Formen der wissenschaftlichen Beratung des Staates und deren Ausgestaltung zu beachten sein. Wobei ein interessanter Aspekt der öffentlichen Diskussion derjenige ist, dass zum einen erheblicher Sachverstand für Entscheidungen gefordert wird, andererseits plebiszitäre Elemente gefördert werden, die einen Sachverstand eben nicht zur Voraussetzung der Teilhabe machen. Hier hat das Grundgesetz eine klare Entscheidung getroffen: die repräsentative Demokratie oder genauer den Vorbehalt parlamentarischer Entscheidungen. Es soll gerade keine technokratische Sachverständigenrepublik die Politik bestimmen, sondern die gewählten Vertreter haben den Auftrag sich mit den Materien im Rahmen des Möglichen zu beschäftigen und durch das Finden politischer Kompromisse verantwortlich Entscheidungen zu treffen.

### **Parlamentarismus: Parlament und Parlamentarier im Zentrum der politischen Willensbildung**

Womit wir beim Prinzip des Parlamentarismus angelangt sind, einem Teil des grundgesetzlichen Rahmens für die Willensbildung der *Volonté de tous*. Bis zu einer großen Detailtiefe werden im Grundgesetz die Verfahren der Willensbildung in der Bundesrepublik um den Parlamentarismus-Begriff herum definiert. Je nach Lauf der Zeit in der Praxis mehr oder weniger ausgeprägt, aber in der systemischen Grundentscheidung angelegt, steht das Parlament im Zentrum des demokratischen Auf-

baus. Und damit eben auch das Prinzip der Repräsentation und die Absage an eine unmittelbare Demokratie. Der in diesem Zusammenhang – oft lautstark – zitierte Satz, dass alle Staatsgewalt vom Volke ausgehe, hat einen oft übersehenen Nachsatz. Nach diesem wird diese Gewalt durch das Volk in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Legislative, Exekutive und Judikative ausgeübt. Aus diesem Nachsatz folgt auch, dass es keinen totalen Parlamentsvorbehalt gibt, sondern Entscheidungen ebenso in anderen Gremien fallen können.

Die mit dem Parlamentarismus einhergehende Funktion, dass das Parlament ein zentraler Ort der politischen Willensbildung ist, hat die ebenso zentrale Rolle der Parlamentarier zur Folge. Diese repräsentieren den Willen der Wählenden und damit auch deren Interessen, die ihnen nicht kraft höherer Erkenntnis, sondern durch Kommunikation mitgeteilt werden. Wobei das Grundgesetz diese Kommunikation in Art. 38 klar definiert, indem es einem imperativen Mandat eine Absage erteilt. Die Abgeordneten stehen in der Verantwortung für das ganze Volk, sind an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen. Ein Idealbild eines selbstlosen Interessenvertreters also. In der Realität ist zu beobachten und ist gar nicht auszuschließen, dass Abgeordnete durchaus Partikularinteressen artikulieren. Es entsteht also ein Spannungsverhältnis zwischen dem Amt als Bundestagsabgeordneter und den subjektiven (Grund-)Rechten des Abgeordneten. Dem Abgeordneten sollten Freiheit, Gleichheit und Teilhabe garantiert werden und Einschränkungen etwa aus der Sicherung der Funktionsfähigkeit des Parlaments oder aus dem Mehrheitsprinzip heraus dürfen nie zu einem Entzug dieser Garantien führen. Grundgesetzlich sind nach dem Bundesverfassungsgericht etwa die Transparenz von Tätigkeiten neben dem Mandat oder die Offenlegung von Spenden sowie Verhaltensregeln keine unzulässigen Einschränkungen. Der Abgeordnete unterliegt hier durchaus auch einer Pflicht aus dem Mandat.

Dagegen gehen die Garantien der Freiheit des Mandates so weit, dass Abmachungen und Aufträge nichtig sind, die die persönliche Entscheidung des Abgeordneten beeinflussen

sollen. In diesem Zusammenhang kritisch sind dabei diejenigen Nebentätigkeiten, in denen sich der Abgeordnete etwa der Vertretung von Interessen verpflichtet. Die Gruppe der Rechtsanwälte steht hier auf Grund des einem Mandat immanenten Auftrags zur Vertretung der Interessen des Mandanten im Vordergrund der Diskussion. Die Rechtsprechung sieht in dieser Konstellation bisher jedoch kein so gelagertes Problem, das eine Inkompatibilitätsregelung erforderlich machen würde. Allerdings gibt es andere Regelungen, die nachfolgend noch zu betrachten sind, die das Spannungsverhältnis in anderen Feldern teilweise lösen. Freilich ohne, dass der grundsätzliche Konflikt hinreichend ausgeräumt wäre.

Nachdem wir oben betrachtet haben, welche Rechte der Einzelne allein oder in Gruppen hat, an der politischen Willensbildung teilzunehmen, ergibt sich aus Vorstehendem der hauptsächliche Adressat etwaiger Artikulation des eigenen Willens. Der Abgeordnete ist – neben der Funktion der Parteien – Adressat der Interessenvertretung als wesentlicher Funktionsträger bei der Willensbildung des Gemeinwesens. Und da das Grundgesetz eben kein statisches System vorgibt, steht zu jedem Thema ein Prozess der Willensbildung an.

Diesen Prozess der Willensbildung beschreibt das Grundgesetz in seinen Spielregeln für die institutionalisierten Abläufe der politischen Mehrheits- oder Kompromissfindung. Daneben trifft es Grundentscheidungen: jeder kann an dem Prozess teilhaben. Der Prozess ist nach der interpretierenden Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts frei, offen und unreglementiert zu vollziehen. Wohlgermerkt postuliert das Verfassungsgericht nicht, dass alle Meinungsäußerungen gleichermaßen wirkmächtig Einfluss haben müssen. Gerade auch in der aktuellen Diskussion wird vielfach die Frage der Teilhabe am politischen Willensbildungsprozess mit der Frage der Macht verwechselt. Ohne auf Theorien der Macht und deren verfassungsrechtliche Ausgestaltung eingehen zu wollen, verhält sich die freiheitliche demokratische Grundordnung vielmehr als Garant der Chancengleichheit zulässiger Interessenvertretung, denn als Garantie der Durchsetzung von Interessen. Das Grundgesetz sieht den Wettbewerb der Interessen gerade als Grundlage der politischen Willens-

bildung. Die Verteilung von geldlichen Ressourcen für den Prozess der Willensbildung ist daher nicht Teil der Grundentscheidung über den Zugang, sondern gerade Element des Wettbewerbs im Prozess. Und keinesfalls garantiert ein hohes Budget eines Interessenvertreters einen Erfolg bei der Mehrheitsfindung, wenn man allein den Bereich der Nutzung von Atomenergie anschaut.

So verläuft auch der aktuelle politische Diskurs zur Volksmeinung vs. Parlamentsmeinung teils schief, da weder die Nichtberücksichtigung von eigenen Meinungen und Interessen als demokratiefremd definiert ist, noch der Nachweis eines weit verbreiteten Interesses beispielsweise über eine Petition eine parlamentarische Entscheidung aushebeln kann. Hier werden zwei Ebenen miteinander vermischt: zum einen die Bildung des Willens des Volkes, zum anderen die Bildung des Willens des Staates. Letzterer bildet sich auf Basis der Regelungen des Grundgesetzes im parlamentarischen Verfahren. Ersterer bildet sich im freien Spiel der Kräfte eben weitgehend fern und frei von staatlichen Spielregeln und Beeinflussungen. Gerade dies ist der Kern des demokratischen Gemeinwesens, was sich auch das ein oder andere staatliche Organ bei seiner Öffentlichkeitsarbeit immer wieder von den Gerichten sagen lassen muss.

Selbstverständlich ist diese kurze Darstellung kursorisch und es gibt die gegenseitige Beeinflussung beider Prozesse. Ebenso gibt es die Tendenz, dass immer mehr Menschen ihre politischen Rechte nicht mehr wahrnehmen, betrachtet man etwa die Beteiligung an Wahlen oder die Beherrschung der politischen Diskussionen durch Parteien, Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften, aber auch Verbänden mit eher gesellschaftspolitisch orientierten Themen. Auch hier gilt es sich ehrlich zu machen, wenn etwa Umweltverbände die Diskussion darauf zuspitzen, dass allein Gemeinwohlinteressen vertreten werden dürfen und Partikularinteressen per se zurückstecken müssen. Gerade diese Grundentscheidung trifft das Grundgesetz nicht. Denn letztlich muss das Gemeinwohlinteresse rein logisch auch aus einem Prozess der Partikularinteressenabwägung resultieren.

### **(Grund-)rechtliche Grenzen der Interessenvertretung**

Mit der Feststellung, dass alle Interessen und Interessenvertretung erlaubt sind, würde das Ergebnis der Analyse aber zu kurz greifen. Diese Freiheit der Meinungen und Interessen findet durchaus ihre (grund-)gesetzlichen Grenzen. Nach Art. 5 Absatz 2 findet sich die Grenze in den Schranken der allgemeinen Gesetze, den gesetzlichen Bestimmungen zum Schutze der Jugend und in dem Recht der persönlichen Ehre. Außerdem ergeben sich aus dem Grundgesetz selbst Grenzen. Nicht nur aus der Kollision von Grundrechten verschiedener Personen. Sondern auch, weil ein Interesse nicht darauf gerichtet sein darf, die grundgesetzliche Ordnung zu beseitigen. Hiergegen gäbe es sogar ein Recht auf Widerstand. Unterhalb dieser Grundentscheidungen sind Interessen zulässig, es sei denn, sie verstoßen gegen die allgemeinen Gesetze. Damit sind vor allem strafrechtliche Vorschriften in Bezug genommen.

Im Bereich der Interessenvertretung gelten auch die teils aus internationalen Abkommen resultierenden Vorschriften gegen Bestechung und Bestechlichkeit, die Erscheinungsformen von Korruption oder die illegale Beeinflussung demokratischer Willensbildung. Hier sei nur an die obigen Ausführungen zur Freiheit des Mandats erinnert.

Diese Regelungen müssen ohnehin der Grundkonsens der an der demokratischen Willensbildung beteiligten Personen und Organisationen sein: es gibt eine klare Grenze der Illegalität von Interessen und Interessenvertretung - die relativierenden Unklarheiten resultierend aus juristischen Feinheiten hier einmal mehr außer Acht gelassen. Diese Feinheiten sind für die Einordnung als illegal oder legal eher von akademischem Interesse. Für diese Untersuchung reicht die Feststellung, dass unsere Rechtsordnung bestimmte Interessen und Verhaltensweisen bei der Interessenvertretung klar als illegal definiert. Damit kann keiner diese als berechtigt begreifen oder verteidigen. Auch die grundsätzliche Infragestellung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung zählt hierzu. So schließt die de'ge'pol Deutsche Gesellschaft für Politikberatung e.V. als Verband professioneller

Interessenvertreter beispielsweise Mitglieder aus, die sich als das Grundgesetz leugnende Reichsbürger gerieren. Ähnliches muss gelten, wenn Interessenvertreter Änderungen der freiheitlichen demokratischen Grundordnung entgegen den Anordnungen des Grundgesetzes erreichen wollen.

Nun werden – und das zeigt die aktuelle Diskussion zum Vertrauen in Politik und Politiker – die Legalitätsgrenzen nicht ausreichen, ein Gemeinwesen zusammen zu halten. Vielmehr gibt es auch in der Politik etwas, das in der Wirtschaft als die Grundsätze der Kaufmannschaft angesehen wird. Also das Bild des alten Hamburger Kaufmanns, der seine Geschäfte vorausschauend und mit dem Blick auf das gesellschaftliche Ganze über den Tellerrand seines geschäftlichen Alltags betreibt, damit auch die Generation nach ihm von seiner Tätigkeit profitieren und auch die Gesellschaft um ihn herum als Grundlage seiner unternehmerischen Betätigung erhalten bleibt. Genauso, wie man diese Grundsätze nur teilweise kodifizieren kann und hat, ist die Regelung einer ehrbaren, redlichen Politik schwierig.

### **Legitimität von Interessenvertretung**

Wir diskutieren hier also nun die Fragen und Grenzen der Legitimität von Interessenvertretung. Dies ist besonders schwierig, da – ebenso wie finanzielle Interessen in der Wirtschaft – die Machtinteressen in der Politik dazu führen können, dass die Grenzen der Legitimität subjektiv weiter ausgelegt werden, während der objektive Erwartungshorizont eine engere Auslegung verlangen würde.

Auch hier müssen verschiedene Ebenen unterschieden werden. Zum einen die Ebene der Abgeordneten und Funktionsträger im Prozess der staatlichen Willensbildung, zum anderen die Ebene aller Beteiligten, insbesondere der professionellen Interessenvertreter, an der Willensbildung des Volkes. Oder anders gesagt: Das Bild des am Gemeinwohl mitwirkenden allwissenden und wertorientierten Politikers und das Bild des Interessenvertretenden, das von der Bürgerin über die partikularinteressengetriebene Bürgerinitiative, die gemeinwohlorientierte Umweltorganisation, den marktwirtschaftsorientierten Verband bis hin

zur Partikularinteressen vertretenden Organisation der Unternehmen oder auch der Verbraucher reicht. Ab einem gewissen Organisationsgrad sei hier von professioneller Interessenvertretung die Rede. Wobei diese beginnt, wenn die Vertretung in ihrer Organisation geldwerte oder geldliche Ressourcen verlangt. Dies schließt dann eine spenden- und zuwendungsfinanzierte Umweltinitiative ebenso ein, wie ein Beratungsunternehmen, welches Wirtschaftsinteressen gegen Honorar vertritt. Auf der Ebene der Handelnden der staatlichen Willensbildung wurde und wird beispielsweise die Frage der bezahlten Beratertätigkeit von Abgeordneten oder der Karenzzeiten beim Wechsel von der Politik in Positionen in der Wirtschaft oder Gesellschaft aufgeworfen. Hier hat es in den letzten Jahren sodann eine Kodifikation etwa der Regelungen zu Karenzzeiten gegeben, so dass Bedenken Rechnung getragen wurde. Die Einzelheiten der Argumente pro und contra einer solchen Regelung insbesondere bei der zeitgleich laufenden Diskussion, dass das Parlament von Vertretern aus dem öffentlichen Dienst, den Gewerkschaften und Verbänden dominiert wird, können hier nicht nachgezeichnet werden. Ein großer Teil der Diskussion war von der Frage individueller Bereicherung durch Verwertung von in öffentlicher Funktion erworbener Kenntnisse und Kontakte geprägt. Die gefundenen Regelungen zur Karenz sind hier aber wohl hinreichend, weitergehende Bedenken zu zerstreuen.

Offen bleibt die Frage der Vereinbarkeit von Mandat und bestimmten Nebentätigkeiten, die eng mit der Vertretung von Interessen des Auftraggebers verbunden sind, der gerade diese Betätigung vergütet. Hier stellt sich die Frage der Legitimität solchen Handelns, die etwa die de'ge'pol mit der seit Jahren erhobenen Forderung nach einer klaren Trennung von Amt und professioneller Interessenvertretung beantwortet. de'ge'pol-Mitglieder achten bei der Ausübung ihrer beruflichen Beratungs- und Vertretungstätigkeit auf die strikte Trennung zwischen ihrer beruflichen Tätigkeit einerseits und weiteren politischen Ämtern, Mandaten und Funktionen andererseits. Im Zweifel ist daher etwa bei einer Wahl zum Abgeordneten die professionelle Interessenvertretung einzustellen, da eine Trennung von

Auftrag und Betätigung im Mandant in ein und demselben Politikbereich etwa nicht durchzuhalten sein wird.

Auf der anderen Ebene der Interessenvertretenden und besonders der professionellen Interessenvertretenden stellt sich eine Vielzahl von Fragen der Legitimität von Handlungsweisen. Von der Transparenz der Vertretung, über das Unterlassen von finanziellen Anreizen unterhalb von strafrechtlich relevanten Gestaltungen, das Zulassen anderer Interessen bis zur Mitwirkung beim Finden politischer Kompromisse gibt es eine Menge von Aspekten, die zu untersuchen wären. Hier sei ein Schlaglicht auf das Thema Wahrhaftigkeit in der Ausprägung der Offenlegung des Auftraggebers oder dahinterstehenden Interessenträgers geworfen. Aus den oben ausgeführten verfassungsrechtlichen Grundsätzen lässt sich ableiten, dass zum politischen Prozess der Willensbildung gehört, dass der Absender politischer Kommunikation erkennbar ist und es sich bei diesem auch um den eigentlichen Interessenträger handelt oder der Absender diesen bezeichnet. Dieser Grundsatz ist daher als Messlatte an sämtliche Kommunikatoren anzulegen. Auch an Bürgerinnen und Bürger als Vertreter von Interessen, was oft übersehen wird. Auch hier ist die Frage erlaubt und angebracht, wessen Interessen diese Gruppen vertreten. So kann hinter einer Patienteninitiative durchaus ein anderer Interessenträger stehen, genauso, wie eine Umweltinitiative sich die Frage stellen lassen muss, ob es um Flora und Fauna geht oder doch um den Wert des beherbergenden Grundstücks.

Diese Frage ist besonders an die professionellen Interessenvertreter zu richten. In dem oben aufgemachten Sinn verstanden, muss sich also auch ein Verbandsvertreter und der Verband fragen lassen, wessen Interessen er wie vertritt. Es der transparente Auftritt gehört ebenso dazu, wie bei beauftragten Interessenvertretern die Benennung des Auftraggebers. Dies ist nicht nur für einen Teil von professionellen Interessenvertretern etwa nach den Regelungen der de'ge'pol erforderlich, sondern gerade aus der verfassungsrechtlichen Grundordnung. Es bedürfte erheblicher argumentativer Anstrengungen zu behaupten, dass das Grundgesetz eine anonyme Vertre-

tung von Interessen zulasse, gleich ob partikularer oder gemeinwohlorientierter Interessen. Eine Demokratie, in der die Interessenträger nicht erkennbar agieren, dürfte zum Scheitern verurteilt sein, da die Grundlage des Diskurses – Vertrauen in die anderen und das Regelungssystem insgesamt – fehlt.

Unabhängig davon, dass eine anonyme professionelle Interessenvertretung kaum erfolgreich sein wird, da sich die adressierten Politiker und Funktionsträger nicht frei von eigenen Gedanken auf Forderungen einlassen, kommt es auch tatsächlich in einer untergeordneten Zahl von Fällen zu einer verdeckten Interessenvertretung. Empirisch mag hier die Zahl der von der Selbstkontrollinstitution der PR- und PA-Branche entschiedenen Fälle und die im Verhältnis zur Gesamtaktivität der professionellen Interessenvertreter nur in geringer Zahl medial thematisierter Fälle als Beleg dienen. Und nein: Hier ist kein Schweigekartell anzunehmen. Das Gegenteil dürfte aus Gründen des medialen und beruflichen Wettbewerbs im Bereich der professionellen Interessenvertreter der Fall sein.

Hier ist auch genau zu betrachten, ob ein Fall verdeckter Interessenvertretung vorliegt. Dies ist beispielsweise nicht der Fall, wenn sich die Bundesregierung mangels eigener (eingesparter) Ressourcen externen Sachverständigen bei der Formulierung von gesetzlichen Regelungen bedient. Hier gibt es einen Auftrag, der nachvollziehbar ist. Dass genauso wie bei temporär eingekauftem Personal mit Sachverständigen hier ein latenter Interessenkonflikt wegen der Quelle der Vorerfahrung vorliegen kann, wird gesehen. Und ist über entsprechende Maßnahmen lösbar, etwa durch organisatorische Trennung innerhalb einer Anwaltskanzlei die mit der Formulierung eines Gesetzesentwurfs beauftragt ist.

Wenn aber diese Berufsgruppe für sich in Anspruch nimmt, beruflich zur Verschwiegenheit verpflichtet zu sein und damit auch bei der sonstigen Interessenvertretung gehindert zu sein, öffentlich zu machen, für wen Interessen im politischen Raum vertreten werden, so gibt es hier wenig Rechtfertigung. Abseits von Gerichts-, Verwaltungs- oder anderen rechtsförmigen Verfahren sowie deren Vorstufen die auf einen individuellen Einzelfall gerichtet sind, ist bei der Interessenvertretung im politi-



schen Raum kein Rückzug auf diese Verschwiegenheit möglich. Die Vertretung hier ist notwendigerweise gerichtet auf eine generelle Regelung. Dies folgt schon aus dem grundgesetzlichen Verbot eines Gesetzes im Einzelfall. Darüber hinaus geht es um die Vertretung von politischen Interessen, also nicht direkt verfahrensgebunden, sondern allenfalls nachgelagert auf ein Verfahren wirkend. Hier muss gelten, dass sich der Interessenträger mit offenem Visier in den Diskurs begibt. Dabei muss beachtet werden, dass die Verschwiegenheit nicht dem Schutz des Anwalts gilt. Vielmehr dient sie allein dem Schutz des Mandanten. Dies wurde gerade erst wieder obergerichtlich im Bereich des Umsatzsteuerrechts bestätigt. Teilt der Mandant beispielsweise seine Umsatzsteuerdaten dem Anwalt mit, um Vorteile zu genießen, so liegt hier konkludent das Einverständnis, die Mandatsbeziehung gegenüber der Finanzverwaltung offen zu legen. Wenn solche Grundsätze bereits im Bereich der Umsatzsteuerverwaltung gelten, dann muss dies im Bereich der verfassungsrechtlich organisierten Interessenvertretung erst recht gelten. D.h. wenn ein Mandant einen Rechtsanwalt im Bereich politischer Interessenvertretung mandatiert, so braucht es hier keiner großen dogmatischen Anstrengung, entweder über eine konkludente Einwilligung auch die Ausnahme von der Verschwiegenheit oder etwa qua gesetzlicher Anordnung auch eine Eintragungspflicht in einem Transparenzregister zu begründen. Wobei es dann auf die Details der Regelung ankommt. Wie auch – und damit sollen diese Ausführungen zum Ende kommen – überhaupt beim Transparenzregister mit Augenmaß und unter Beachtung verfassungsrechtlicher Grundentscheidungen vorzugehen ist. Das bedeutet, dass das Register für alle professionellen Interessenvertreter gelten muss. Ausnahmen gibt es nur in verfassungsrechtlich begründeten Fällen. Also etwa Parteien oder Gewerkschaften als Sozialpartner, nicht, wenn sie mit allgemeinem politischen Mandant außerhalb der grundgesetzlichen Koalitionsfreiheit agieren. Das Register erzeugt strukturelle Transparenz, ohne die Mandatsfreiheit, die erforderliche Vertraulichkeit, Persönlichkeitsrechte oder die Berufsfreiheit in der Interessenvertretung

verfassungsrechtlich unzulässig zu beeinflussen.

Das Register kann nur so gestaltet sein, dass es in geeigneter Weise die für eine Transparenz erforderlichen Daten in einem angemessenen Umfang bereitstellt. Zu detaillierte Berichtserfordernisse, die Offenlegung von Lebensläufen oder die Preisgabe von finanziellen Details führen zu wettbewerbs- und arbeitsmarktverzerrenden Effekten. Hier stehen die verfassungsrechtlichen Grenzen einer Realtime-Beobachtung im Wege. Die Möglichkeiten einer Registergestaltung haben die Mitglieder der de'ge'pol wiederholt in Positionspapieren konkrete Vorschläge ausgeführt.

Auch andere Ansätze der Regulierung sind vor dem verfassungsrechtlichen Hintergrund zu diskutieren. Und dabei vor allem vor der Grundentscheidung für die repräsentative Demokratie. Dabei darf nicht verkannt werden und wird auch nicht, dass die geänderten wirtschaftlichen und politischen Umstände, zunehmende Digitalisierung, Herausforderungen für den sozialen Zusammenhalt, populistische Strömungen und anderen Faktoren zu einer intensiven Diskussion des politischen Systems und der Teilhabe führen muss. Letztlich muss die Frage gestellt werden, wie Transparenz, Vertrauen und Verantwortung im politischen System zu erhalten oder wiederherzustellen sind. Dies wird nicht durch eine Big-Data-Anwendungen mittels Register, Skandalisierungen an falscher Stelle oder private Petitionsplattformen zu bewerkstelligen sein. Bürgerinnen und Bürger erwarten keine permanente Befeuern mit Daten und Fakten, erwarten kaum eine ständige Abstimmung in Einzelfragen, erwarten auf Dauer nicht nur Infragestellung, sondern auch Lösungen. Transparenz ist insofern keine Einbahnstraße, sondern verlangt auch Kenntnisnahme durch diejenigen, die diese Transparenz genießt. Dauernde und intensivere Kenntnisnahme ist jedoch ein Aufwand, den nicht jeder leisten kann oder will. Daher gewährt die repräsentative Demokratie hier eine Entlastung, die auf Vertrauen basiert. Mit einem differenzierten System von Kontrollen und komplexen Willensbildungsprozessen wird dieses Vertrauen institutionell abgesichert. Denn das Innehaben von Macht geht in dieser Konstellation dann auch mit Verantwortung des Inhabers einher.

In diesem Sinn sei eine konstruktive und ehrliche Diskussion zum Thema Interessenvertretung eingefordert. Die in den letzten Wochen von lobbykritischen Organisationen erhobene Forderung an Bürgerinnen und Bürger, mehr in eigener Sache zu lobbyieren, ist da vielleicht ein richtiger Weg. Denn es unterstreicht die zuvor gewonnenen Erkenntnisse: Demokratie lebt von der Vertretung aller zulässigen Interessen in legitimer Weise, einer fundierten Diskussion und Maßnahmen mit Augenmaß dazu. So funktioniert eine auf Transparenz, Vertrauen und Verantwortung basierende freiheitlich demokratische Grundordnung.

## 11 Thesen zum Lobbyismus

Ulrich von Alemann

*Ulrich von Alemann war Professor an Hochschulen in Neuss, Duisburg, Hagen und ist seit 1998 an der Universität Düsseldorf. Hochschulmanager als Dekan und Prorektor. Seine Arbeitsschwerpunkte sind: Parteien, organisierte Interessen, Demokratietheorie, Korruption. Neben der wissenschaftlichen Arbeit starke Präsenz in den Medien sowie als Politikberater von Bundespräsidenten, Bundes- und Landesregierungen, Unternehmen, Verbänden und NGOs.*

### 1. Lobbyismus ist klebrig.

Der Lobbyist hat keinen guten Ruf in Deutschland. Er heftet sich an die Politiker, verfolgt sie bis in die Lobby des Parlamentes, lädt sie zum Essen ein in die einschlägigen Berliner Lokale und bleibt immer am Ball. Gerade in der Zeit von Sondierungsgesprächen und Koalitionsverhandlungen kommt seine große Zeit. Der Lobbyismus ist im Gegensatz zur Parteiendemokratie immer einseitig interessenorientiert. Parteien und gerade Volksparteien müssen das große Ganze im Blick behalten, der Lobbyismus nur seine eigene Firma, seine eigene Branche, sein eigenes Interesse.

### 2. Lobbyismus ist das Salz des Pluralismus.

Die Gegenthese lautet: Lobbyismus muss sein. Lobbyismus ist die Wahrnehmung von Interessen. Die Einzelinteressen tarieren sich erst durch ihre Kongruenz und ihren Wettbewerb aus zu einem großen Ganzen. Das Gemeinwohl kann in einer pluralistischen Gesellschaft nicht durch einen Monarchen, nicht von einer Ideologie, noch nicht einmal von einer Partei oder Regierung dekretiert werden, sondern das Gemeinwohl pendelt sich immer erst nach den vielen Interessen im Pluralismus der Gruppen aus. Es ist die Resultante im Parallelogramm der Einzelinteressen. Lobbyismus hilft hier mit, Interessen zu artikulieren und zu aggregieren.

### 3. Lobbyismus im Pluralismus ist asymmetrisch.

Das Gleichheitsversprechen des Pluralismus ist natürlich ein Mythos. Zwar sind alle Interessen frei sich zu organisieren und sich zu artikulieren, aber nicht alle Interessen sind in gleicher Weise konfliktfähig und organisationsfähig. Deswegen verfügt der Lobbyismus des Faktors Kapital über deutlich höhere Ressourcen als der Lobbyismus des Faktors Arbeit, und das sind die Gewerkschaften. Aber immerhin sind diese konflikt- und organisationsfähig. Die Verbraucher, die Menschen, die frische Luft und sauberes Wasser konsumieren wollen, auch die Tierschützer und die Bekämpfer von Korruption oder Folter, sind weniger konflikt- und organisationsfähig und verfügen über geringere Ressourcen. Dennoch sind sie nicht machtlos, wenn es ihnen gelingt, die Öffentlichkeit und die Medien auf ihre Seite zu bringen.

### 4. Lobbyismus ist uralte.

Die Lobby, die Wandelhalle des Parlamentes – ob der amerikanische Kongress oder das britische Unterhaus – war die Keimzelle des Lobbyismus. Aber er ist viel älter. Auch im alten Griechenland und in Rom antichambrierten Interessenvertreter um die Gunst der Entscheider. An den Fürstenthöfen des Mittelalters bis hin zum Absolutismus wetteiferten die Hofschranzen um Gehör. Das Konstanzer Konzil von 1414 bis 1418 tagte mit Tausenden von Fürsten, Kardinälen, Vertretern der freien Reichsstädte, Mitgliedern von Gilden und Zünften, Wirten, Dieben, Dirnen und anderem Gefolge, aber auch Lobbyisten ohne Zahl mit über 50.000 Menschen in der Kleinstadt Konstanz von 6.000 Einwohnern. Dagegen ist der Lobbyismus heute weitgehend reguliert und kanalisiert und damit auch legitimiert.

### 5. Lobbyismus erfindet sich ständig neu.

Der klassische Lobbyismus seit den 50-er Jahren war auf die Verbände fixiert, deshalb hieß auch das Lobbyregister beim Bundestag ursprünglich Verbändeliste. Heute hat sich der Lobbyismus vielfältig verbreitert. Neben den Verbänden haben die großen Unternehmen

eigene Vertretungen am Regierungssitz oder in Brüssel. Und von Washington bis Brüssel ist auch in der Lobbyismus-Landschaft in Deutschland der Einfluss der großen Law Firms, der Public Affairs-Agenturen und der übrigen Politikunternehmer gestiegen. Dabei sind die Verbände nicht untergegangen. Natürlich bedient sich der gegenwärtige Lobbyismus aller neuen Medien, der sozialen Medien und auch der problematischen Bots und anderer durchaus manipulativer Methoden.

6. Lobbyismus kann auch Bürgerpartizipation bedeuten.

Keineswegs ist Lobbyismus auf Verbandsvertreter und Großkanzleien und damit auf Wirtschaftsinteressen beschränkt. Der „deutsche Frauenrat“, ein sehr honorierter Dachverband von Frauenorganisationen, hatte auf seinem Briefkopf lange als zweite Zeile stehen: „Der deutsche Frauenrat – die Lobby der Frauen.“, Greenpeace, Amnesty International, Transparency International gehören insofern genauso zum Lobbyismus wie kleinere Umweltinitiativen, Tierschutzgruppen, Bürgerrechtsgruppen und alles andere, was in Berlin kreucht und fleucht, um Einfluss auf die Politik zu nehmen. Insofern vertritt auch der Lobbyismus Bürgerinteressen und ist eine bestimmte Form der Bürgerteilhabe.

7. Der weiße Lobbyismus ist legitim und gesellschaftlich anerkannt.

Weißer Lobbyismus ist legitim und legal, hält sich an die Regeln des politischen Diskurses, versucht Einfluss zu nehmen in der Politik über anerkannte Kanäle der Pressemitteilungen, der Pressekonferenzen, der Gutachten und Eingaben, der Mobilisierung von Öffentlichkeit, bis hin zu Demonstrationen und Manifestationen. Ob die deutsche Geflügelindustrie Anzeigen schaltet oder der Elternrat für Schulpolitik agitiert, alles das ist legitim und legal. Interessenpolitik ist nichts Schlimmes. Wie sagte schon die liberale Enzyklopädie von 1793: „Das Interesse ist das Band der menschlichen Gesellschaft.“

8. Der schwarze Lobbyismus ist illegal und illegitim. Er ist kriminell.

Er versucht mit kriminellen Methoden der Korruption, der Patronage, des Nepotismus, der Druckausübung (so nannte man die „pressure groups“) die Politik zu beeinflussen. Auch diese Form des Lobbyismus existiert in Deutschland. Wir haben in den letzten Jahrzehnten einige eklatante Beispiele, Affären, Skandale aus diesem Bereich erlebt, sei es die „Flick-Affäre“, die beispielhaft durch eine „Herrenausstattung“, d.h. Spendenzahlungen an die im Bundestag vertretenen Parteien, eine Landschaftspflege der Bonner Republik - so verharmloste der Flick-Manager von Brauchitsch die Zuwendungen - systematisch und über Jahre hinaus betrieb oder die „Kohl-Affäre“ um 1999. Der schwarze Lobbyismus ist allerdings hochriskant, denn nach Aufklärung von Affären schlägt er auf die Initiatoren zurück und desavouiert deren Intention. Insofern ist der kriminelle schwarze Lobbyismus in einem Land wie Deutschland eher randständig.

9. Der graue Lobbyismus ist legal, aber illegitim.

Der graue Lobbyismus ist in Deutschland sicherlich verbreiteter als der schwarze. Er ist insofern gefährlicher, weil er sich in einer Grauzone abspielt, denn er ist nicht klar illegal und verletzt die Gesetze, sondern er ist nur „illegitim“. Damit ist er allerdings auch höchst wandelbar in Zeit und Raum. Ein Beispiel: Im Bonner Haus der Geschichte stand lange der Dienstwagen von Konrad Adenauer. Daneben stand ein Messingschild, auf dem sinngemäß stand: „Konrad Adenauer nutzte diesen Mercedes 300 für seine Staatsbesuche in den Nachbarländern. Außerdem nutzte er diesen Dienstwagen für seine Urlaubsreisen nach Cadenabbia, und er nutzte diesen Wagen für seine Wahlkampfkampagnen“. Das wäre heute ein Skandal. Aber vor Jahren fand man nichts dabei. Heute sehen wir das ganz anders. Der graue Bereich des Lobbyismus ist deshalb höchst riskant, weil Gewohnheiten und Usancen, an die man sich lange gewöhnt hatte, plötzlich von der Öffentlichkeit nicht mehr akzeptiert werden. Sie sind zwar weiterhin legal, gelten aber nicht mehr als legitim.

10. Die Regulierung des Lobbyismus in Deutschland ist defizitär.

Gerade der graue Bereich des Lobbyismus hat gezeigt, wie volatil die Anerkennung von Interessenvertretung sein kann. Was früher normal war, ist plötzlich nicht mehr akzeptabel. Das betrifft den gesamten Bereich von „Compliance“. Deshalb ist es wünschenswert, dass klare Regeln existieren. Diese sind in Deutschland recht unterentwickelt. Washington und Brüssel sind hier deutlich weiter. Die alte Verbändeliste beim Bundestag kann deshalb den Lobbyismus bei weitem nicht mehr transparent und berechenbar halten. Neue Regeln müssen her. Washington und Brüssel sind hier vorangegangen, Deutschland kann vieles davon lernen.

11. Der beste Lobbyismus tut nichts.

Am wirksamsten ist Lobbyismus, wenn er dem Zeitgeist entspricht. Dies ist oft im Energie-, Klima- oder Umweltbereich der Fall gewesen. Wir sind alle für gesunde Luft. Dies ist aber auch bei großen volkswirtschaftlich wichtigen Industrien und Dienstleistungen, wie seinerzeit den Banken oder auch bis vor kurzem bei der Automobilindustrie, gegeben. Die gesellschaftliche Anerkennung war so hoch, dass intensive Bemühungen des Lobbyismus redundant erschienen. Sie waren lange Zeit schier unangreifbar. Das hat sich geändert. Dennoch gilt: Am wirksamsten ist Lobbyismus dann, wenn er sich nicht an die Regierungen wenden muss, sondern wenn sich die Regierung an ihn wendet, um Informationen zu erhalten, die ihr selber nicht vorliegen.

## **Lobbying – weder Fluch noch Segen, sondern zu gestaltende Realität** Hartmut Bäumer

*Hartmut Bäumer, geb. 1948, ist Rechtsanwalt und war mehrere Jahre als Richter tätig. Von 1986 bis 1990 war er Mitglied des Bayerischen Landtags und von 1990 bis 1993 ehrenamtliches Mitglied des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs. Nach seinem Amt als Regierungspräsident in Hessen von 1991 bis 1999 war er bis 2009 Geschäftsführender Gesellschafter der Beratungsgesellschaft BRIDGES GmbH. Von 2011 bis 2014 war er Amtschef im Verkehrsministerium Stuttgart. Seit 2010 ist Bäumer ehrenamtlich Geschäftsführer der Verbraucherzentrale Berlin und seit Mai 2016 stellvertretender Vorsitzender von Transparency International Deutschland e.V.*

Die Beschäftigung mit Lobbyismus als politisches Phänomen bewegt sich in Deutschland leicht zwischen zwei extremen Haltungen: einer generellen Ablehnung von Lobbyismus, der als unzulässige, wenn nicht unmoralische Einflussnahme auf politische Entscheidungsprozesse gesehen wird und einer eher naiven Befürwortung jeder Art von „Begleitung“ politischer Prozesse oder Individuen in Politik und Verwaltung.

Für beide Positionen lassen sich Argumente finden. In den zurückliegenden Dekaden hat es mannigfache Einflussnahme auf Politik und Verwaltung durch Lobbyisten gegeben, die berechtigte Kritik hervorgerufen hat, von der sog. Flick-Affäre über den Bankenskandal bis zum Dieselgate oder der Tengelmann-Übernahme.

Es ist aber nicht zu leugnen, dass bei komplexen Entscheidungen, wie z.B. im Bereich neuer Formen der Energieversorgung oder internationaler Handelsverträge, Politik und Verwaltung ohne die Einschaltung und Anhörung betroffener Menschen und Interessenvertretungen häufig ohne wichtige Basisinformationen blieben. Es entspricht demokratischem Brauch, die notwendigen Abwägungen nach Anhörung möglichst aller betroffenen Seiten zu fällen. Lobbyorganisationen können insofern als „Interessenbündler“ einer vernünftigen Entscheidungsfindung dienen.

Transparency International (TI) Deutschland hat zu dem Thema eine differenzierte Einstellung: Ja, Lobbyismus im Sinne von Interessenvertretung und Ermöglichung des Austauschs von Argumenten ist in unseren ausdifferenzierten, komplexen Gesellschaften berechtigt und notwendig. Der ständige Informationsfluss zwischen Interessengruppen und Politik/Verwaltung ist Bestandteil unseres politischen Systems. Es müssen aber Regeln eingehalten werden, um Interessenkonflikte deutlich zu machen und eine unverhältnismäßig starke Einflussnahme einseitiger Interessen auf den Willensbildungsprozess von Legislative und Exekutive zu vermeiden.

Zu notwendigen Informationen zählt insbesondere Transparenz und Erkennbarkeit der Lobbyorganisationen selbst: „Wer sind sie?“ „Wer steht hinter ihnen?“ „Wen vertreten sie“?

Aber auch Transparenz über die Art und Weise der konkreten Arbeit: „An welcher Stelle und auf wen wurde Einfluss genommen“? Wie wurde dies dokumentiert und in welcher Form findet es sich im Gesetz, einer Verordnung oder einer Einzelentscheidung wieder?

In Deutschland fehlen zu diesen Fragen weitgehend normative Festlegungen. Es gibt kein verbindliches Lobbyregister, welches überhaupt erst den Zugang zu Verwaltungen oder Parlamentariern ermöglicht, wie dies auf EU-Ebene in Ansätzen realisiert ist.

Die Verbändeliste des Bundestages kann weder ein hinreichendes Maß an Transparenz über die Strukturen der politischen Interessenvertretungen herstellen, noch enthält sie Sanktionsmöglichkeiten bei Verstößen gegen Transparenzregeln.

Es gibt auch keine gesetzliche Regelung oder „Ministerien übergreifende Selbstverpflichtung“ zur Dokumentation der konkreten Einwirkung von Lobbyaktivitäten in Gesetzgebungs- oder Verwaltungsvorgänge, wie dies seit einiger Zeit vom Bundesjustizministerium praktiziert wird. Die Offenlegung der Einflussnahme ist nach Ansicht von TI Deutschland dringend geboten, um das Vertrauen in die Politik und Wirtschaft zu stärken, bzw. wiederherzustellen. Nach einer repräsentativen Umfrage von TI im Globalen Korruptionsbarometer unter dem Titel „People and Corruption: Europe and Central Asia“, die am 16.

November 2016 veröffentlicht wurde, haben die in Deutschland Befragten zwar im internationalen Vergleich grundsätzlich ein hohes Vertrauen in die Politik im Lande. Viele Bürgerinnen und Bürger haben aber gleichzeitig den Eindruck, dass Wirtschaftsinteressen übermäßig Einfluss auf die Politik nehmen. 77 Prozent der Befragten halten daher strengere Regeln zur Offenlegung von Interessenkonflikten für nötig.

Im Einzelnen hält TI Deutschland u.a. die nachfolgend beschriebenen gesetzlichen Regelungen für nötig:

Ein verpflichtendes Lobbyregister für alle Lobbyakteure, Verbände, Unternehmen, Agenturen, Kanzleien, NGOs, Stiftungen, etc., welches Transparenz darüber herstellt, wer in wessen Auftrag, zu welchem Thema und mit welchem Budget auf politische Entscheidungen Einfluss zu nehmen versucht.

Eine(n) Beauftragte(n) für Transparenz in der politischen Interessenvertretung als unabhängige Stelle, z.B. beim Bundestag angesiedelt. Die Person soll das Lobbyregister führen und die Einhaltung von Regeln kontrollieren und Verstöße sanktionieren.

Eine Verschärfung der Transparenzregeln bei Parteispenden und Sponsoring durch Absenken der Veröffentlichungsschwellen, Einbeziehung des sogenannten Sponsorings und die Anwendung dieser Regeln auch auf Drittkampagnen durch offene oder verdeckte Lobbyorganisationen, soweit sie zur Wahl einer Partei aufrufen.

Einen „Legislativen und Exekutiven Fußabdruck“ für Bundestag und Bundesministerien, wie er derzeit bereits vom Bundesjustizministerium praktiziert wird durch normative Absicherung in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien. Danach sind in den Gesetzesbegründungen alle bei der Erstellung eines Gesetzentwurfes externen Beteiligten zu dokumentieren und Form und Inhalt ihrer Einschaltung festzuhalten.

Eingeschränkte Mitwirkung von Anwaltskanzleien oder Beratungsunternehmen bei der Erstellung von Gesetzen. Die Erarbeitung von Gesetzen ist Aufgabe von Parlament und Ministerien. Externer Sachverstand soll und darf dabei zu Rate gezogen werden, wenn die Transparenzregeln eingehalten werden. Die Erstellung von Gesetzen oder Teilen davon auf

private Dienstleister zu übertragen, überschreitet die Grenzen der in demokratischen Verfahren legitimen Mitwirkung.

Im Einzelnen wird über die Ausgestaltung der hier aufgeführten Regeln zu diskutieren sein, mit allen Betroffenen in transparenten Verfahren.

Für den Autor dieser Zeilen, der selbst zehn Jahre ein Beratungsunternehmen geleitet hat, steht außer Zweifel, dass entsprechende Regelungen zu einer deutlichen Verbesserung der öffentlichen Akzeptanz von Lobbyarbeit beitragen können. Dies nicht zuletzt auch deshalb, weil sich in der Folge solcher Regelungen die als notwendig erachtete Trennung von Spreu und Weizen in diesem Geschäft einstellen würde.

## **Auch den leisen Stimmen Gehör verschaffen: Lobbyismus als Thema der politischen Bildung**

Thomas Krüger

*Thomas Krüger ist seit 2000 Präsident der Bundeszentrale für politische Bildung. Seit 1995 ist er Präsident des Deutschen Kinderhilfswerkes. Außerdem ist er zweiter stellvertretender Vorsitzender der Kommission für Jugendmedienschutz und Mitglied des Kuratoriums für den Geschichtswettbewerb des Bundespräsidenten. 1991 bis 1994 war er Senator für Jugend und Familie in Berlin, 1994 bis 1998 Mitglied des Deutschen Bundestages.*

Wenn in den Medien und der Öffentlichkeit von Lobbyismus die Rede ist, dann oft vor allem aus einer kritischen Perspektive. Der Fokus liegt zumeist auf den intransparenten Methoden und Strategien sowie der einseitigen politischen Einflussnahme großer Konzerne, Agenturen oder Kanzleien auf Gesetzgebungsprozesse. Die weitgehend unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfindenden Verhandlungen von CETA und TTIP, aber auch der Umgang mit der Automobilindustrie im Rahmen des sogenannten Abgasskandals gelten als prototypisch für unsere Vorstellung von „schlechtem“ Lobbyismus. „Positiver“, Verbraucherschutzfreundlicher Lobbyismus dagegen bleibt zumeist wenig erwähnt. Nicht nur, aber auch weil die öffentliche Aufmerksamkeit angesichts langwieriger und abstrakter Verhandlungsprozesse häufig an der auf schnelle Meldungen angelegten Medienlogik scheitert. Die Berichterstattung über abschließende konkrete, greifbare Ergebnisse ist ohnehin selten und nicht deutlich wird dabei zumeist, wie viele unterschiedliche Akteure beteiligt waren und welche Schritte im Einzelnen unternommen wurden.

Dabei ist Lobbyismus essentieller Bestandteil von Entscheidungsfindungsprozessen. Im Kern zielt er auf eine wesentliche Grundbedingung für das Funktionieren demokratischer Gesellschaften ab. Meinungsfreiheit, und damit verbunden auch die Artikulation von eigenen Interessen, gehört zu den Grundpfeilern unserer Demokratie. Gruppierungen und Zusammenschlüsse von Personen mit dem gleichen

Anliegen, die versuchen, sich mit demokratischen Mitteln für ihre Themen Gehör zu verschaffen und Entscheidungsträger von ihrer Wichtigkeit zu überzeugen, nehmen aktiv an politischen Prozessen teil und fungieren als Bindeglied zwischen Politik und Gesellschaft. Ihre Interessenvertretung durch Verbände oder verbandsähnliche zivilgesellschaftliche Organisationen ist unabdingbar um die Funktionsfähigkeit unseres politischen Systems sicherzustellen und unsere pluralistische und heterogene Gesellschaft voranzubringen. Ihr demokratiepraktischer Wert liegt bekanntlich in der Aggregation, Selektion, Artikulation und Integration von politischen Interessen.

### **Mit politischer Bildung Machtasymmetrien auflösen**

Problematisch für die Gesellschaft hingegen ist Lobbyismus, wenn Machtasymmetrien entstehen. Während so manche Konzerne, Kanzleien und Beratungsagenturen über sehr gute finanzielle wie personelle Ressourcen verfügen, scheinen viele kleine Vereine, Verbände, aber auch Einzelpersonen, strukturell benachteiligt, wenn es darum geht, ihre Positionen in den demokratischen Willensbildungsprozess einbringen zu können. Dem entgegenzuwirken ist Aufgabe der politischen Bildung. Diese Asymmetrie lässt sich aber nicht auflösen, indem man den kleineren Akteuren mehr finanzielle Mittel zur Verfügung stellt – hier würde es sicher auf einen Wettlauf zwischen Hase und Igel hinauslaufen – sondern vor allem über ein Empowerment mit und durch politische Bildung für alle Zielgruppen. Netzwerke stärken, Partner zusammenbringen und ihre Themen durch die verständliche Aufbereitung von Hintergrundwissen und Informationen schärfen, gehört dabei ebenso zu den Aufgaben der politischen Bildung wie die Vermittlung von Wissen über grundlegende demokratische Abläufe.

Um die Zivilgesellschaft zu stärken und zur Partizipation an politischer Willensbildung zu ermutigen, verfolgt die Bundeszentrale für politische Bildung (bpb) zwei Ansätze. Einerseits soll das Verständnis für Strukturen, Akteure und Prozesse der politischen Willensbildung gefördert werden. Andererseits müssen Einzelpersonen und kleinere Interessensgrup-



pen dazu befähigt werden, Machtasymmetrien effektiv entgegenzutreten indem sie eigene Anliegen wirksam nach außen vertreten. Themen-Kontroversität im öffentlichen Diskurs, faire und sachliche Debatten sowie die ausgewogene Darstellung unterschiedlicher Interessensgruppen und ihrer Hintergründe etwa sind Grundgedanken zahlreicher Lehrmaterialien, Veranstaltungen und Veröffentlichungen der bpb, die sich mit dem Thema Lobbyismus beschäftigen.

### **Neue Beteiligungsformen stärken – analog und digital**

Die Auseinandersetzung mit Lobbyismus, zum Beispiel im Unterricht, muss demnach nicht zwangsläufig mit einer „Verteufelung“ einhergehen, sondern sich vielmehr auf die Frage stützen, wie einer ungerechten, überzogenen oder einseitigen Darstellung von Sachverhalten mit demokratischen Mitteln entgegen gewirkt werden kann. Lehrerinnen und Lehrer sowie pädagogisch tätige Multiplikatoren sollen ihren Lernenden Konzepte an die Hand geben, damit diese Lobbyismus erkennen, seine Funktionsweisen durchschauen und sich aus diversen Informationsquellen ein möglichst objektives Gesamtbild zum jeweiligen Sachverhalt erschließen. Dazu gehört auch, nicht nur auf die lautesten Stimmen zu achten, sondern gezielt leisere Akteure zu Wort kommen zu lassen.

Neben der Befähigung zu möglichst objektiver Meinungsbildung steht dabei auch das Aufzeigen neuer Werkzeuge und Wirkungsräume zur Interessenaggregation und -artikulation im Fokus der politischen Bildung. Vor allem die Durchdringung unseres gesellschaftlichen Zusammenlebens durch die Digitalisierung eröffnet neue Wege, auf politische Strukturen und Prozesse Einfluss zu nehmen. Öffentlichkeit für das eigene Anliegen herzustellen, scheint online vielfach einfacher zu gelingen, als das mit klassischen Formaten wie z.B. Protesten oder Flyern bisher der Fall war. Online-Petitionen, Social Media Projekte, Kampagnen-Websites oder Wikis bieten einfache Möglichkeiten, sich online mit anderen zu vernetzen und gemeinsam sichtbarer in der Öffentlichkeit und bei politischen Entschei-

dungsträgern zu werden, ohne beispielsweise am gleichen Ort zu sein.

Auch für die Recherche, Weitergabe und Sammlung von Wissen und Information sowie die Einordnung und den Vergleich gibt es im digitalen Raum eine Vielzahl von Angeboten. Ganz in diesem Sinne ist z.B. die Unterstützung der bpb für die Workshops „Auskunftsrechte für Alle“ des gemeinnützigen Recherchezentrums CORRECTIV aus Essen zu verstehen. Ziel der Seminare für Journalisten aber auch interessierte Bürger ist es, die Grundlagen über die eigenen Informationsrechte zu vermitteln und den Teilnehmenden zu zeigen, auf welche Weise sie Informationen von Behörden erhalten können.

### **Klassische Formate politischer Bildung beibehalten und aktualisieren**

Aber auch das Internet ist kein demokratisches Allheilmittel für Objektivität und Ausgewogenheit. Auch hier besteht natürlich die Gefahr eines Repräsentationsungleichgewichts. Genügend Ressourcen und Skrupellosigkeit, z.B. beim Einsatz von Social Bots oder Dark Postings vorausgesetzt, können einige Wenige Diskurse und Kommunikationsräume dominieren. Die Online-Debatten im Zuge der sogenannten Flüchtlingskrise sind hier ein eindrückliches Beispiel. Die Einordnung von Wissen, die Bewertung von Informationen und die Einschätzung von Handlungsmotiven sind und bleiben daher Grundfähigkeiten, die in der politischen Bildung vermittelt werden sollen, im digitalen und analogen Raum.

Mit der Kenntnis politischer Prozesse und der Fähigkeit, Lobbyismus als Instrument in Entscheidungsfindungsprozessen zu betrachten und einzuordnen, verliert die pejorative Perspektive etwas von ihrem Schrecken. Lobbyarbeit für die Anliegen und Themen organisierter Interessenvertretungen mit demokratischen Mitteln, transparent und in ihrer Anlage offen für den Diskurs mit anderen, tragen demnach entscheidend zur Willensbildung bei. Um für den Umgang mit dem Thema zu sensibilisieren und neben den Schattenseiten auch die positiven Wirkungen sichtbar zu machen, muss die politische Bildung auch zukünftig geeignete Formate der Wissensvermittlung finden und implementieren.

## **Wirtschaftsverbände als Mittler zwischen Gesellschaft und Politik**

Joachim Lang

*Dr. Joachim Lang ist Hauptgeschäftsführer und Mitglied des Präsidiums des Bundesverbands der Deutschen Industrie (BDI). Der studierte Rechts- und Politikwissenschaftler arbeitete zunächst im Verteidigungsministerium und beim Bundesrat. Danach war er bei der CDU/CSU-Fraktion sowie im Bundeskanzleramt tätig. Vor seiner Tätigkeit beim BDI leitete er die Konzernrepräsentanz von E.ON in Berlin.*

Die soziale Marktwirtschaft ist das ordnungspolitische Leitbild des BDI – mit offenen Märkten, funktionierendem Wettbewerb sowie Chancen- und Leistungsgerechtigkeit. Der Staat darf nicht überregulieren. Seine Aufgabe ist es, unseren Wirtschaftsstandort wettbewerbsfähig zu gestalten. Das sichert und schafft Beschäftigung, Einkommen und Wohlstand. Deshalb treten wir ein für eine grundsätzliche Freiheit von staatlicher Reglementierung, gefolgt von Selbstverpflichtungen und erst als ultima ratio die Gesetzgebung.

Trotzdem sehen viele politische Beobachter das Engagement von Verbänden kritisch. Sie subsumieren es unter dem Stichwort „Lobbyismus“, einem eher negativ konnotierten Begriff. Dabei betreiben ihn andere gesellschaftliche Kräfte, allen voran die Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs), aber auch Städte und Kommunen, ebenfalls mit wachsendem Erfolg.

Jenseits harter Auseinandersetzungen, die im Sinne der Sache zu rechtfertigen sind, bleiben Dialog und Diskurs wichtig. Legislative und Exekutive interessieren sich für abgestimmte Positionen von Wirtschaftsverbänden wie dem BDI weitaus mehr als für eine verwirrende Vielzahl von Partikularinteressen. Uns kommt deshalb die besondere Aufgabe der Koordinierung und Vermittlung zu. Das Ziel ist es, die Politik konstruktiv zu beraten und zugleich das Verständnis von ökonomischen Zusammenhängen in Politik und Gesellschaft zu verbreitern.

Wir sprechen für 36 Branchenverbände und repräsentieren über 100.000 Unternehmen mit gut acht Millionen Beschäftigten allein in

Deutschland. Unsere Branchen umfassen das gesamte produzierende Gewerbe – von A wie Auto bis Z wie Zucker – und industriennahe Dienstleister. Die Mitgliedschaft im BDI ist freiwillig. 15 Landesvertretungen repräsentieren die Interessen der Industrie auf regionaler Ebene. Wir sind davon überzeugt: Durch einen offenen Dialog mit Vertretern aus Politik, Medien und Gesellschaft leisten wir einen wesentlichen Beitrag zur Meinungsbildung in unserem Land.

Interessen zu organisieren, ist einer freiheitlichen Gesellschaftsordnung immanent. In einer marktwirtschaftlichen Wirtschaftsverfassung schaffen politische Institutionen einen Ordnungsrahmen, in dem Unternehmen agieren können. Politik soll den Rahmen setzen und nicht auf unternehmerische Entscheidungen Einfluss nehmen.

Alle Staatsbürger und Wirtschaftssubjekte können sich in Interessengruppen organisieren und die politischen Entscheidungsträger über ihre Interessen informieren. Die politischen Akteure verlangen das auch so und fragen regelmäßig aktiv danach. Derartige staatsfreie Zusammenschlüsse gibt es nur in freiheitlichen Gesellschaftsordnungen. Diese Wirtschaftsordnungen sind geradezu auf Verbände angewiesen: Erst Existenz und Konkurrenz der Interessenpräsentation spiegeln das breite Spektrum der Wünsche und Erwartungen von Bürgern und Wirtschaftssubjekten wider.

Vereinigungsfreiheit und Vereinsrecht definieren Grenzen und öffnen Horizonte der Tätigkeit von Verbänden. Ein gemeinsames Grundverständnis besteht bislang darin, dass gerade die Bündelung von Interessen und das Formulieren einer harmonisierten Position eine Klientel-Politik für Partikularinteressen zu verhindern hilft. So kann das Zusammenspiel mit anderen viel eher gemeinwohlorientierte Ergebnisse erzeugen.

Daraus ergeben sich ständig Spannungsfelder – durch gegenläufige Interessen zum einen gegenüber dem Staat, zum anderen innerhalb der eigenen Mitglieder. Das gilt für Dach- und Fachverbände, und zwar regional, national und supranational.

Beispiele finden sich etwa im Umgang mit internationalen Konflikten, beispielsweise nach der Annexion der Krim durch Russland. Als die Europäische Union 2014 Sanktionen

gegen Russland verhängte, äußerte sich der BDI zu diesen Schritten zustimmend: Es sei grundsätzlich für die Weltwirtschaft und die weltweit aktive deutsche Industrie besser, wenn sich die Stärke des Rechts durchsetze und nicht das Recht des Stärkeren. Dabei vertreten einzelne Unternehmen, die sich in Russland unternehmerisch engagierten, verständlicherweise eine andere Position als der Spitzenverband.

Trotz aller nachvollziehbarer Spannungsfelder schafft es der BDI, und dies wie selbstverständlich, auch in sensiblen Themenfeldern als Plattform der gesamten deutschen Industrie eine gemeinsame Position herzustellen. Dies gelang beispielsweise auf umkämpften Gebieten wie der Energiepolitik oder der Frage nach dem Marktwirtschaftsstatus von China in der WTO.

Einfluss auf Staatsorgane zu gewinnen, zu behalten und auszudehnen – so lautet das primäre Ziel der Verbandspolitik. Bei der Vertretung von Interessen wird Transparenz immer wichtiger. Sie schafft Glaubwürdigkeit und lässt Vertrauen gewinnen, das die Wirtschaft leider in einigen Fällen eingebüßt hat – aufgrund des Versagens einzelner Branchen, Stichwort Finanzkrise, und einzelner krimineller Handlungen in Unternehmen.

Allgemeingültige Regeln sowie Transparenzvorschriften sollen Aufschluss darüber garantieren, wer mit welchen Mitteln wann Interessen geltend macht. Von besonderer Bedeutung sind Finanzierungsfragen. Der BDI beispielsweise finanziert sich durch Mitgliedsbeiträge, seine Sonderprojekte durch Umlagen. Diese Zuwendungsflüsse sind bei anderen Organisationen nicht immer so klar, etwa wenn es Mischfinanzierungen aus Beiträgen und öffentlichen Fördergeldern gibt oder kommerziell nutzbare Tätigkeiten gestattet sind, etwa Abmahnaktionen oder Produktverkaufsaktionen. Hier halten wir Transparenz für zwingend.

Klarheit soll auch mit Blick auf die Tätigkeiten herrschen. Auf europäischer und nationaler Ebene existieren bereits eine Reihe von Verzeichnissen und Registern, welche die Transparenz erhöhen sollen. Das EU-Transparenzregister umfasst etliche Interessenvertreter, allen voran Wirtschaftsverbände und Gewerkschaften, gefolgt von NGOs und

Anwaltskanzleien. Inzwischen gibt es Forderungen nach einem gesetzlich verpflichtenden Lobbyregister und einem legislativen Fußabdruck. Dieser soll die Einflüsse aller beteiligten Interessengruppen im Gesetzgebungsprozess dokumentieren und für einen stringenteren Umgang mit Interessenkonflikten sorgen.

Wie groß der Ertrag des Mehraufwands sein wird, lässt sich nicht eindeutig vorhersagen. So sieht etwa die gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien ausdrücklich vor, die Interessenverbände am Meinungsbildungsprozess zu beteiligen – was kontinuierlich auf EU-, Bundes- und Landesebene passiert und auf den Websites der Institutionen nachzulesen ist. Damit agieren wir als ein verantwortungsvoller Akteur im demokratischen Prozess.

Unsere Anregungen gehören mittlerweile im 68. Jahr des BDI zur politischen Willens- und Entscheidungsfindung, damit im Wettbewerb der Ideen überlegene Lösungen für unser Gemeinwesen entstehen. Deshalb halten wir den BDI für einen unverzichtbaren bürgerschaftlichen Akteur – und eine wichtige gesellschaftspolitische Reformkraft, die als Wirtschaftserklärer zeigt, wie sich Wirtschaftspolitik auf die Gesellschaft auswirkt. Unser Leitgedanke ist: Wir sind für die Wirtschaft da – und die Wirtschaft ist für den Menschen da.

## **Mehr Transparenz bei politischer Interessenvertretung**

Eva Högl

*Dr. Eva Högl ist seit 30 Jahren Mitglied der SPD und seit 2009 direkt gewählte Bundestagsabgeordnete der SPD im Wahlkreis Berlin-Mitte. Im Ehrenamt ist sie seit 2009 Vize-Präsidentin der Europa-Union Deutschland. Von 1999 bis 2009 arbeitete die Volljuristin als Referentin und Referatsleiterin im Bundesministerium für Arbeit und Soziales. Seit 2013 ist Dr. Eva Högl stellvertretende Vorsitzende der SPD-Bundestagsfraktion für Innen und Recht, Verbraucherschutz, Sport und Kultur und Medien.*

Die Vertretung gesellschaftlicher Interessen gegenüber der Politik gehört zur Demokratie. Politische Interessenvertretung ist notwendig, damit verschiedene gesellschaftliche Akteure ihre Sichtweise in den politischen Prozess einbringen können. Für Politikerinnen und Politiker ist es dank der hierdurch erlangten Informationen möglich, eine ausgewogene und gut informierte Entscheidung zu treffen. Dies zeigt, dass unser politisches System auf Meinungsaustausch, das Werben für Positionen und die Artikulation unterschiedlicher Interessen angewiesen ist.

Die Formen der Einflussnahme auf politische Entscheidungen sind vielfältig: Informationsgespräche mit Verbänden oder Privatpersonen, parlamentarische Frühstücke mit bezahlten Lobbyisten sowie das Übersenden von Informationsmaterial oder Pressemitteilungen sind nur einige Erscheinungsformen, in denen Interessenvertretung gegenüber politischen Akteuren stattfindet. Gleichzeitig bleibt zu meist unerkannt, welchen Einfluss haupt- wie ehrenamtliche Interessenvertreter auf die Gesetzgebung haben. Dies führt dazu, dass immer mehr Menschen in unserem Land der Überzeugung sind, politische Entscheidungen würden ohne Rücksicht auf den Willen der Bürgerinnen und Bürger getroffen – in dunklen Hinterzimmern, zu denen nur ausgesuchte Personen Zugang haben bzw. sich erkaufen. Dieser Eindruck ist für unser demokratisches System verheerend. Denn die Demokratie lebt vom Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger. Und dieses Vertrauen lässt sich nur durch

größtmögliche Transparenz bei der politischen Entscheidungsfindung herstellen. Politische Entscheidungen müssen für alle nachvollziehbar sein. Wir brauchen deshalb mehr Transparenz und Offenheit in den Prozessen politischer Entscheidungsfindung, damit das Vertrauen in die Demokratie gestärkt werden kann.

In der letzten Legislaturperiode konnten wir auf Initiative der SPD bereits einige Maßnahmen umsetzen, die mehr Transparenz schaffen. Gleich zu Beginn haben wir Anfang 2014 durchgesetzt, dass Abgeordnetenbestechung unter Strafe gestellt wird. Hierdurch können Abgeordnete, die sich bestechen lassen, mit bis zu fünf Jahren Haft bestraft werden. Dieses eindeutige gesetzgeberische Signal war lange überfällig. Denn eine funktionierende Demokratie ist auf unbestechliche Abgeordnete angewiesen. Durch die Verabschiedung der Strafbarkeit von Abgeordnetenbestechung konnte Deutschland endlich die UN-Konvention gegen Korruption ratifizieren. Es war peinlich, dass die Bundesrepublik Deutschland hierzu als einzige parlamentarische Demokratie weltweit elf Jahre lang nicht in der Lage war.

In der Vergangenheit gab es außerdem zu oft Fälle, in denen Politikerinnen und Politiker unmittelbar nach Niederlegung ihres Abgeordnetenmandats einen gut bezahlten Job in einem großen Unternehmen oder Verband aufgenommen haben. Um möglichen Interessenkonflikten vorzubeugen, haben wir eine Karenzzeit für solche Wechsel ehemaliger Abgeordneter in die Wirtschaft eingeführt. Ohne eine Karenzzeit besteht die Gefahr, dass in der Öffentlichkeit der Eindruck entsteht, die betroffenen Abgeordneten hätten sich in unlauterer Weise bei ihrer Entscheidungsfindung von der Aussicht auf eine zukünftige Beschäftigung in einem bestimmten Wirtschaftssektor leiten lassen.

Auch die Zahl der Hausausweise des Deutschen Bundestags für Interessenvertreter haben wir in der letzten Legislaturperiode durch neue Regelungen beschränkt. Von den Bundestagsfraktionen können nur noch politische Parteien und Stiftungen gegenüber der Bundestagsverwaltung benannt werden, bei denen ein parlamentarisches Interesse an der Erteilung eines Hausausweises an deren Ver-

treter besteht. Verbände können nur noch bis zu zwei Hausausweise beantragen und müssen gegenüber der Bundestagsverwaltung darlegen, dass für ihre Vertreter nicht nur gelegentlich Zugang zu den Bundestagsgebäuden erforderlich ist.

Es sind allerdings noch weitere Schritte auf dem Weg zu mehr Transparenz erforderlich. Deshalb habe ich für die SPD-Bundestagsfraktion Vorschläge erarbeitet, durch die gewährleistet werden soll, dass politische Interessenvertretung stets im Einklang mit den Grundsätzen von Offenheit, Ehrlichkeit und Integrität erfolgt. Dabei geht es vor allem um drei zentrale Maßnahmen:

Erstens soll ein verbindliches Lobbyregister geschaffen werden. Alle Vertreter von Verbänden, Initiativen und anderen Interessengruppen, die im Bereich der politischen Interessenvertretung tätig sind, sollen in einer öffentlich einsehbaren Liste registriert werden.

Der zweite Punkt betrifft die Einführung eines so genannten exekutiven Fußabdrucks. Durch diesen soll die Bundesregierung verpflichtet werden offenzulegen, welche Interessenvertreter und Sachverständige bei der Erarbeitung eines Gesetzentwurfs mitgearbeitet haben.

Als dritte Maßnahme wollen wir durch Neuregelungen im Parteienrecht das Sponsoring bei politischen Parteien transparenter gestalten. Durch klarere Regelungen muss zukünftig verhindert werden, dass im Zusammenhang mit Parteiensponsoring der Eindruck entsteht, Politikerinnen und Politiker seien käuflich.

Darüber hinaus ist mir persönlich die komplette Offenlegung aller Nebeneinkünfte von Abgeordneten sehr wichtig. Die Höhe der Einkünfte und Kostenpauschalen von Politikerinnen und Politikern wird viel diskutiert und ist im Detail doch häufig unbekannt. Für die Bürgerinnen und Bürger muss jedoch nachvollziehbar sein, welche Bezüge Abgeordnete erhalten und welchen Nebentätigkeiten sie nachgehen. Ich habe keine bezahlten Nebentätigkeiten, sondern konzentriere mich vollständig auf meine wichtige und ausfüllende Aufgabe als Abgeordnete. Die Bezüge und Leistungen, die ich hierfür erhalte, veröffentliche ich als „gläserne Abgeordnete“ auf meiner Homepage. Viele andere Abgeordnete legen

ihre Diäten und Nebeneinkünfte ebenfalls freiwillig offen – allerdings leider längst nicht alle.

Die dargestellten Forderungen und Vorschläge für mehr Transparenz sind keineswegs neu. Deren Umsetzung scheiterte in der Vergangenheit stets vor allem am Widerstand von CDU/CSU. Ich hoffe sehr, dass sich auch bei den dortigen Kolleginnen und Kollegen möglichst bald die Einsicht durchsetzt, dass die politischen Prozesse im Deutschen Bundestag noch transparenter gestaltet werden müssen. Denn für mich ist klar: nur durch mehr Transparenz können wir das Vertrauen in staatliches Handeln und politische Entscheidungen stärken.

## **Der gläserne Abgeordnete – beschränkt Lobbyregulierung auch das freie Mandat?**

Bernhard Kaster

*Bernhard Kaster war von 2002 bis 2017 Bundestagsabgeordneter und wurde von den Menschen im Wahlkreis Trier und Trier-Saarburg zuletzt mit 48,8 Prozent als direkt gewählter Abgeordneter in den Deutschen Bundestag gewählt. Zur vergangenen Wahl am 24. September 2017 hat er nicht erneut für einen Sitz im Bundestag kandidiert. Bernhard Kaster war zwölf Jahre lang Parlamentarischer Geschäftsführer der CDU/CSU-Bundestagsfraktion und dort als Obmann unter anderem zuständig für die Belange des 1. Ausschusses (Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung).*

Das Thema Lobbyismus ist in den vergangenen Wahlperioden vor allem unter dem Gesichtspunkt der Regulierung von Lobbytätigkeiten diskutiert worden. Ein Aspekt wird dabei regelmäßig zu wenig betrachtet: Die Auswirkungen von Regulierungen auf das freie Mandat. Ein Gesetzgebungsprozess ohne lobbyierende Einflussnahme ist kaum vorstellbar, es ist gerade das Wesen des Gesetzgebungsprozesses, dass unterschiedliche Interessen vorgebracht und gegeneinander abgewogen werden. Dabei bringt sich jeder Abgeordnete beispielsweise auch als Interessenvertreter ein, als Vertreter seiner Heimatregion mit ihren spezifischen Interessen. Das Ziel aller Überlegungen zum Thema „Lobbyismusregulierung“ kann nur in der Grenzziehung zwischen legitimer Interessenvertretung und unzulässiger Manipulation liegen.

Es fällt beispielsweise mit Blick auf die derzeit bestehende Verbändeliste beim Deutschen Bundestag auf, dass sich Kritiker dieser Liste oft nicht mit den parlamentarischen Entscheidungsabläufen befassen. Das Gesetzgebungsverfahren stellt bereits durch die formalen Rahmenbedingungen ein hohes Maß an Transparenz sicher. Was den Gesetzgebungsprozess im Deutschen Bundestag angeht, bescheinigt bspw. auch der sog. Integritätsbericht von Transparency International aus dem Jahr 2012: „Die Transparenz des Bundestages

kann als sehr hoch eingestuft werden“. Diese Einschätzung teile ich.

Das gesamte Gesetzgebungsverfahren – von der Einbringung des Gesetzentwurfs über die Plenardebatten, den Protokollen von Anhörungen bis hin zu den Beschlussempfehlungen des federführenden Ausschusses – ist öffentlich und auf der Internetseite des Bundestages ständig abrufbar. Darüber hinaus beziehen die parlamentarischen Entscheidungsabläufe eine Vielzahl unterschiedlichster Beteiligter ein. Es gibt verschiedene Fraktionen, die jedes Gesetzgebungsverfahren aus ihrem jeweiligen Blickwinkel begleiten, es gibt das Plenum in dem öffentlich debattiert wird, Fachausschüsse, aus denen heraus die Abgeordneten berichten, es gibt öffentliche Anhörungen, Beiräte, Sachverständige, sowie unterschiedlichste – auch gegensätzliche – Interessenvertreter bis hin zum Bundesrat und ggf. dem Vermittlungsausschuss.

In der gerade abgelaufenen 18. Wahlperiode gab es 660 öffentliche Ausschusssitzungen zu den unterschiedlichsten Gesetzgebungsvorhaben. Jeder kann sich dort anmelden und zuhören. Auf Wunsch der Ausschüsse werden Anhörungen bspw. sogar live im Internet übertragen. Ich kann mich an eine Sitzungswoche im Jahr 2017 erinnern, in der in einer Woche zu Anhörungen rund 50 Interessenvertreter oder Sachverständige eingeladen waren. Es ging um Themen wie das Selbstbestimmungsrecht von Betreuten, das Hinterbliebenengeld, Zahlungsdienstleistungen, den Kampf gegen Geldwäsche, das Fluggastdatengesetz sowie den elektronischen Identitätsnachweis.

Bei der immer wieder geführten Debatte zur weitergehenden Lobbyismusregulierung ist Skepsis angebracht, ob damit tatsächlich Lobbyismus reguliert oder nicht vielmehr das freie Mandat reglementiert werden soll. In der 18. Wahlperiode hat ein öffentlich-rechtlicher Sender die Abgeordneten aufgefordert, alle ihre Kontakte mit Interessenvertretern (das wären übrigens u.a. auch Bürgerinitiativen, regionale Handwerkskammern u.ä.) aufzuführen. Das freie Mandat ist das Wesen unserer parlamentarischen Demokratie und offenbar einigen suspekt.

Gefordert werden der gläserne Abgeordnete und die Kontrolle des Mandates. Durchaus mit einem gewissen Erfolg, denn in den vergange-

nen Legislaturperioden hat der Bundestag selbst viel zu einer immer stärkeren Einschränkung des freien Mandates beigetragen. Heute gibt es Veröffentlichungspflichten und Verhaltensregeln (das von den Abgeordneten auszufüllende Formblatt für Anzeigen nach den Verhaltensregeln umfasst mittlerweile 15 Seiten). Gerichte sprechen Auskunftspflichten nach dem Informationsfreiheitsgesetz oder dem Presserecht zu, alles gepaart mit einem beständigen öffentlichen Drang nach Totaldurchleuchtung und lückenloser Kontrolle. Jedes Fehlverhalten eines einzelnen Parlamentarier führt zu weiteren Forderungen. Diese Entwicklung macht Sorgen.

Wenn das Ziel aller Überlegungen zum Thema Lobbyismusregulierung in der Grenzziehung zwischen legitimer Interessenvertretung und unzulässiger Manipulation liegen soll, muss die Frage erlaubt sein, mit welchen Maßnahmen sich dieses Ziel überhaupt erreichen lässt. Wird ein über die bisherige Regelung hinausgehendes verpflichtendes Lobbyistenregister tatsächlich zusätzlichen Aufschluss über mögliche Einflussnahmen geben? Oder könnte auch ein noch so detailliertes Lobbyistenregister den Versuch der Einflussnahme auf parlamentarische Entscheidungsträger gar nicht verhindern? Werden sich „Schwarze Schafe“ von einem noch so ausgeklügelten Register abschrecken lassen? Oder ist für unzulässige Manipulationen am Ende nicht das Strafrecht eine viel wirksamere Waffe? Der Bundestag hat in der jetzt zu Ende gegangenen Wahlperiode mit dem §108e StGB die strafrechtliche Grenze klar gezogen: Wer einem Abgeordneten einen ungerechtfertigten Vorteil als Gegenleistung dafür anbietet, verspricht oder gewährt, dass der Abgeordnete bei der Wahrnehmung seines Mandates eine Handlung im Auftrag oder auf Weisung vornimmt oder unterlässt, der macht sich strafbar (Freiheitsstrafe bis zu 5 Jahren oder Geldstrafe).

Und die Auswirkungen einer weitergehenden Regulierung auf die öffentliche Meinung können durchaus hinterfragt werden. Führt dies in der Öffentlichkeit tatsächlich zu einem veränderten Meinungsbild über den angeblichen Einfluss von Lobbyisten auf das Parlament bzw. die Abgeordneten? Man hat nicht das Gefühl, dass die Bürger mit Blick auf das oft verwendete Beispiel der Lobbyismusregulie-

rung in Brüssel der Meinung sind, dass die EU-Institutionen keiner Einflussnahme von Lobbyisten ausgesetzt sind.

Auch die Forderung nach der Einrichtung eines Lobbybeauftragten beim Bundestag, einer „Selbstkontrollinstanz der Organe der demokratischen Willensbildung“, die „grundsätzlich jede Art der politischen Kommunikation im politischen Raum beleuchten“ soll und sich „bei der Erfüllung seiner Aufgaben auf eigene Ermittlungen und Anhörungen stützen können“ soll (Internetdarstellung der de’ge’pol), ist mit dem Wesen des freien Mandates, wie wir es heute kennen, kaum zu vereinbaren.

Parlamentsbeauftragte sind auf Bundesebene der in Art. 45b GG vorgesehene Wehrbeauftragte des Bundestages sowie der in §10 PUAG als Option vorgesehene Ermittlungsbeauftragte. Beide Beauftragte dienen als echtes Hilfsorgan dem Parlament bei der Ausübung seiner ureigenen Funktion der Regierungskontrolle. Der Lobbybeauftragte soll laut einem Konzept der de’ge’pol aber als Selbstkontrollinstanz fungieren. Das ist dem bisherigen Prinzip des freien Mandates und freien Parlamentes fremd. Die Frage der Organisation und Berufsethik im Lobbyismus kann in Form von Selbstverpflichtungen der entsprechenden Verbände erfolgen, ähnlich wie der Pressekodex die Berufsethik der Medien konkretisiert. Dass ein Abgeordneter zur eigenen Information Gespräche mit Sachverständigen, Interessenvertretern oder auch betroffenen Bürgern führt, muss immer möglich bleiben. Und es muss vertraulich möglich sein. Den Abgeordneten begegnen verschiedenste „Lobbyisten“ aus allen Bereichen der Gesellschaft – von den unterschiedlichen Interessen im Wahlkreis bis hin zu großen Wirtschaftsunternehmen, Gewerkschaften, Kirchen, Umweltgruppen, Handwerk und Mittelstand, Bürgerinitiativen, Vereine. Sie alle ringen um die Aufmerksamkeit der Abgeordneten und haben sie verdient. In einer freien Gesellschaft müssen Gespräche mit Abgeordneten immer auch vertraulich möglich sein, genau wie mit Journalisten, Anwälten oder Geistlichen.

Zu beobachten ist, dass die Freiheit des Mandates in der öffentlichen Diskussion zunehmend an Wert verliert. Es wird in Diskussionen wenig dafür getan, die Freiheit des Mandates zu stärken. Und es ist ein Phänomen: Fragt

man die Leute allgemein nach dem Ruf von Abgeordneten, fällt das Urteil meist wenig schmeichelhaft aus. Sobald man aber nach einem Abgeordneten fragt, den die Leute tatsächlich persönlich kennen, ihren örtlichen Wahlkreisabgeordneten zum Beispiel, wird das Bild ein ganz anderes. Den Abgeordneten schlägt vor Ort viel Vertrauen entgegen. Leider schaffen wir es im Bundestag immer wieder, durch Debatte wie jene zum Lobbyismus, das Vertrauen der Bürger zu ihrem Parlament zu schwächen.

Damit kein Missverständnis entsteht, natürlich muss die Tätigkeit von Mandatsträgern kritisch begleitet werden. Doch man muss auch Auswüchse klar benennen dürfen. Kritisch sehe ich vor allem öffentliche Portale, die sich zwischen Abgeordneten und dem Bürger schalten. Dies hat sich zu einem Geschäftsmodell entwickelt und entsprechende Portale betreiben, um Aufmerksamkeit zu bekommen, aggressive Öffentlichkeitsarbeit, die mit der eigentliche Sache nichts mehr zu tun hat. Da finden sich bspw. Kollegen mit einer schlechten Note in ihrer Regionalzeitung wieder, weil sie angeblich zu wenige Bürgeranfragen beantworten. Dabei wurden nur die Anfragen betrachtet, die öffentlich über entsprechende Portale gestellt wurden. Die Wirklichkeit mit täglich Dutzenden E-Mails, Briefen, Telefonaten und persönlichen Gesprächen bleibt außen vor.

Ein Zerrbild gibt auch die Debatte um die Nebenverdienste, die ebenfalls im Zusammenhang mit dem Thema Lobbyismus immer wieder aufkommt. Abgeordnete, die aus der Selbständigkeit kommen – Landwirte beispielsweise – werden wegen „hoher Nebenverdienste“ an den Pranger gestellt, nur, weil sie pflichtgemäß die Brutto(!)einnahmen des landwirtschaftlichen Betriebes anzeigen mussten, der sich schon seit Generationen im Familienbesitz befindet. Soll ein Selbständiger nach der Wahl in den Bundestag sein Unternehmen oder seinen Betrieb, seine Existenz, aufgeben? Und welchen Hinweis auf eine möglicherweise unzulässige Einflussnahme sollen diese Angaben geben? Es geht dort in Wahrheit nicht um die Frage unzulässiger Einflussnahme, es geht um den gläsernen Abgeordneten. Unser Grundgesetz kennt diesen gläsernen Abgeordneten nicht, es kennt nur das freie Mandat.



## **Lobbying in Brussels – A system that works**

Karl Isaksson

*Karl Isaksson is the Managing Partner of Kreab Brussels, a consultancy with a staff of around 50 consultants and Senior Advisors, as well as the Chairman of European Public Affairs Consultancies' Association (EPACA), a trade body with around 40 member companies. He has close to 20 years of experience in EU politics and public affairs, representing the interests of clients towards key European decision-makers and opinion leaders, both in Brussels and EU member states.*

### **Introduction**

Lobbying is a contentious topic, with lots of misconceptions about what it is, how it is done, and to whose benefit. However, it is not that complicated. Basically, lobbying means that those affected by policy decisions are allowed to tell policy-makers how their proposals will affect them in reality. We can turn the question around. Do we want to forbid those affected by legislation to speak their mind during the process? Probably not as long as we live in a democratic system. And another question: Would decisions be better if knowledge and facts from those affected would be omitted from the debate? Again, probably not.

It is important to underline that lobbyists come in every shape and form. There are admittedly a lot of different business interests involved in the decision-making process. But there are also a lot of civil society, NGOs, union interests, think-tanks, academia, et cetera. An interesting study (Dür, Bernhagen and David Marshall, 2015) showed that civil society or citizen groups tend to be superior to business interests when it comes to efficient lobbying. The authors looked at more than 100 legislative issues and found that in general, business had a harder time getting their point of view through as they lacked natural allies among the decision-makers.

There is a never-ending debate about how many lobbyists are active in Brussels. Numbers between 15.000 and 30.000 circulate in

the debate. The truth is that nobody knows because there is no clear-cut definition of who is a lobbyist.

This is not the place to try to answer the question about the number. But one can draw one conclusion – the larger the number of policy decisions taken in Brussels and the larger the number of organisations affected by these decisions, the larger the number of lobbyists who organise themselves in order to have a say will be.

Brussels is important for almost every organisation. EU legislation impacts on local, regional, national, European and international levels. Brussels is one of the regulatory capitals of the world. A lot of legislation that emanates from the EU system is taken up by other countries and regions around the world. Hence, it pays off to be engaged in the policy discussion at an early stage.

### **What do lobbyists do?**

The first objective for any stakeholder, or lobbyist, to engage in the policy process is to understand the policy priorities that can have an effect on your interest. And the main reason to build up this understanding is to be able to anticipate change and to assess policy related and regulatory opportunities and risks. This understanding can be used to influence the outcome, but it could also be used internally to start preparing for the upcoming change.

The objective on the ground is to create a continuous dialogue with relevant decision-makers, both politicians and civil servants. The aim is to be seen as a credible voice in the debate. This is done by building networks and relationships and by adding knowledge and expertise to the policy debate. If all these elements are done in a serious manner, it is possible to shape policy decisions.

It is important to realise that most policy-makers want to do the right thing. It is obvious that we all have different opinions about what the right thing might be, that is the basis of a democracy. But realising that most people's intentions are good is a great beginning of every debate. I like to say that one lobbyist might be a problem, but a thousand lobbyists are a blessing for democracy.

The risk of one specific lobbyist becoming too powerful is very small in Brussels, for the simple reason that there are so many of them. Decision-makers in any given policy field or for any given legislative issue can easily find a wide variety of opinions, perspectives and arguments. And most policy-makers are capable to amass information and to make an informed decision. This may be the most important reason why the system in Brussels works – there are a lot of lobbyists.

There has been a clear trend towards professionalisation in the lobby industry. The main skills needed to succeed is a good combination of deep issue expertise, knowledge of decision-making processes, and communication skills. The trend towards specialisation means that a lobbyist has to master the policy topic he or she wants to discuss and possibly influence. And in order to do this efficiently, the lobbyist needs a very good grasp of the decision-making process, be it legislation, implementation or other policy decisions.

However, all communication is done on the receiver's conditions. It is very different to discuss a topic with a Commission desk officer who tends to have a certain expertise, and to discuss the same topic with a Member of the European Parliament, who might never have heard of it before and who has very limited background knowledge. Hence, the ability to adjust the communication becomes a necessary asset.

### **Lack of public credibility**

Recently, the mood in Brussels has changed into a more positive one. It is difficult to measure or to say what the reasons behind this are. After the Brexit vote and President Trump's election victory, it was difficult to find much optimism among EU leaders and other decision-makers. However, it seems the EU-27 realised that the responsibility was now theirs and theirs only, which made them come together and face the challenges.

One should not draw too wide conclusions from this. Opinion polls around Europe currently show a stronger support for the EU-project than in a long time. However, there is a risk that this support is rather hollow. One of the arguments often used to explain a certain

scepticism towards the EU from the general population is the democracy deficit. It is true that Brussels and the legislative EU institutions are far away from most EU citizens, both geographically and psychologically. Few understand how decisions are being made. And there is a fair share of people who believe that the lobbyists have too much of a say. Hence, as a representative of the lobby industry, there is a responsibility to explain and justify our role.

Although most EU decision-makers, again both politicians and civil servants, appreciate the role of lobbyists and the additional expertise and information these groups add to the debate, there is a loud minority who through their biased criticism towards "the lobbyists" undermine the whole system. By claiming that every decision they do not support has been taken because of undue lobby pressure, they reinforce the idea that the EU lacks democratic legitimacy. It also undermines the vast majority of decision-makers who try their best to solve the existing challenges through EU-level cooperation.

### **What could be done better?**

Lobbying is in most cases a force of good. It gives an opportunity to those affected by legislation to make their case and to introduce knowledge and expertise and sometimes additional perspectives into the process. Legislation becomes better thanks to this input. However, lobbying has to be done in the right way to be a force of good.

The key is transparency. It is impossible to have a discussion about lobbying without discussing transparency. Lobbyists have to be open with the interest they represent and to be open with their agenda of what they want to achieve. It should be underlined that in most cases this happens naturally as it is more efficient for someone who wants to influence to actually say what he or she wants to achieve. But transparency could be helped along the way. In Brussels we have a Transparency register since many years. It started as a Commission activity and evolved into covering also the Parliament. It is a good system which encourages transparency and creates a level-playing field. It is still a voluntary

system notionally, but in reality, it is very difficult to lobby actively in Brussels without signing up to the register.

But as with all systems, it could be further improved. The Council could sign up to be included, the incentives to register could be further strengthened, and the resources to enforce rules and control data could be larger.

### **Conclusion**

Lobbying is not only a natural part of democracy; it is an essential and beneficial part. The more stakeholders engage in the process in an honest and transparent manner, the better legislation we will see. The debate is full of misconceptions and prejudices which is why it is important for us working in the industry to continue discussing these issues. Among ourselves, in the Brussels environment, but also in a wider audience including the general public.

### **Literature**

Dür, A., Bernhagen, P. and Marshall, D. (2015) "Interest Group Success in the European Union: When (and Why) Does Business Lose?" *Comparative Political Studies* 48(8): 951-983.

## **Re-shaping Public Affairs: technische Innovationen, politische Veränderung und internationale Vergemeinschaftung transformieren Erscheinung und Wirkung professioneller Public Affairs**

Peter Köppl

*Dr. Peter Köppl, M.A. ist Geschäftsführender Gesellschafter der Mastermind Public Affairs Consulting GmbH und seit November 2013 Präsident der Österreichischen Public Affairs Vereinigung (ÖPAV). Der promovierte Kommunikationswissenschaftler und Politologe arbeitet seit 25 Jahren im Schnittfeld von Wirtschaft und Politik und absolvierte als erster Österreicher die Graduate School of Political Management in Washington, D.C. im Fachbereich „Lobbying & Public Affairs“. Köppl ist Lektor an Universitäten und Fachhochschulen sowie international tätiger Fachautor und – vortragender und Mitglied des Advisory Boards des Fachmagazins „Interest Groups & Advocacy“.*

„Alles, was wir hören, ist eine Meinung – keine  
Tatsache.“

Alles, was wir sehen, ist eine Perspektive –  
keine Wahrheit.“

Marc Aurel, 168 n. Chr.

Inmitten der Komplettveränderung der politischen Landschaft sind Public Affairs mehr denn je eine kritische Unternehmensfunktion zur Wahrung und Durchsetzung der Unternehmensinteressen (Köppl, 2017: 246 ff). Vor dem Hintergrund steigender politischer Dynamik, zunehmender Regulierungsdichte, der digitalen Parallelwelten von social networks sowie völlig neuer gesellschaftlicher Herausforderungen sind professionelle Public Affairs zu einem zentralen Teil der Corporate Governance erwachsen, der guten und verantwortungsvollen Unternehmensführung. Weltweit reagieren Unternehmen und Verbände auf die transformativen Kräfte des Wandels von Politik, Medien und Werten, die wachsenden ökologischen Herausforderungen, den steigenden Zweifel am Wirtschaftssystem sowie eine globale Öffentlichkeit mit neuen Anforderungsprofilen an Public Affairs. Verschärft wird der

Druck noch durch den Aktionismus vieler gesellschaftlicher Akteure, denn speziell bei NGOs, Gewerkschaften, Bürgergruppen und neuen Bewegungen lässt sich eine durchwegs aggressive Campaigning-Strategie feststellen. Public Affairs sind integraler Bestandteil aller unternehmerischen Entscheidungen. Ganzheitlich verstanden bieten Public Affairs jeder Organisation und jedem Unternehmen eine ganze Breite an greifbaren Vorteilen, von der Unterstützung bei der Erkennung und Nutzung potenzieller Marktchancen über die Reduzierung von Risiken aus dem Unternehmensumfeld bis hin zum Schutz der Unternehmensreputation, die einen immateriellen Vermögenswert darstellt.

### **Stimmungsdemokratie**

In Summe betrachtet, erscheint das gesellschaftspolitische Umfeld aktuell durchaus brisant: Immer neue Wellen an politischem Populismus, links wie rechts der politischen Mitte, Referenden, Abstimmungen und Bürgerbefragungen in immer schnellerer Frequenz. Vormalige Großparteien verlieren von Wahl zu Wahl, neue Parteien steigen rasant auf. Manche haben mit klassischen Parteien kaum mehr etwas gemeinsam und sind vielmehr Bewegungen oder Plattformen. Nie zuvor dagewesene Regierungskonstellationen, vorgezogene Neuwahlen, Wahlwiederholungen und Rücktritte gehen mit Banken Krisen, Finanzkrisen, Anti-Globalisierung-Kampagnen und zunehmender Unternehmensfeindlichkeit einher. Diese neue Unternehmensfeindlichkeit trifft nicht nur alle großen Unternehmen ganz generell, sondern speziell U.S.-amerikanische Firmen und dabei vor allem die neuen Shootingstars der „Digital-Wirtschaft“ und der sharing economy. Misstrauen und Skepsis den Firmen gegenüber scheint eine Art Grundkonsens geworden zu sein.

Anders gesagt: Es herrschen schriller Alarmismus, Unsicherheit und Hysterie, beflügelt nicht zuletzt durch die Möglichkeiten von Boulevardmedien, sozialen Plattformen und digitalen Medien. Das alles ist, wenn auch hier durchaus zugespitzt formuliert, eine enorme Herausforderung nicht nur für Public Affairs im engeren Sinn, sondern für Wirtschaft, Politik und Gesellschaft ganz allgemein. Der nüch-

terne politikwissenschaftliche Befund des aktuell stattfindenden Umbruchs lässt an Klarheit auch nicht zu wünschen übrig: Wir befinden uns heute in einer „Stimmungsdemokratie“, in der alles auf die Mobilisierung von Ad-hoc-Mehrheiten abzielt (www.orf.at, 19.5.2016). Von „postfaktischer Politik“ ist die Rede, in der „Wahrheit zum Kampfbegriff geworden ist und Fakten nicht mehr der Goldstandard in öffentlichen Debatten“ sind. In der digitalen Online-Gesellschaft hat „die vernetzte Öffentlichkeit in der Jetzt-Form kein Gedächtnis, sondern lässt sich von emotionalen Sofortreaktionen leiten“ (Zeit Online, 2.7.2016). Der Wählermarkt ist hochgradig volatil geworden und die Vertrauenskrise in das politische System und in die Institutionen hat massive Ausmaße angenommen.

Im beinharten täglichen Wettbewerb um mediale Aufmerksamkeit kämpfen immer mehr Akteure mit immer elaborierteren Methoden gegeneinander. Die medialen Selektionskriterien sind aufgrund immer kleinerer Redaktionen, dem massiven wirtschaftlichen Druck auf Medienunternehmen, dem Erstarken von Gratismedien im knallharten Boulevardstil sowie dem medieninternen Duell zwischen analog und digital mehr und mehr blockiert. Konsumenten und Wähler sind mit ihren Smartphones permanent online: Ein via Instagram hochgeladenes und mit Kurzkritik versehenes Wahlplakat kann eine Parteizentrale in den Krisenmodus versetzen. Zugleich ist die Anonymität eines vertraulichen Gesprächs selbst auf der Straße oder im Kaffeehaus Geschichte, denn Smartphone-Kameras können in Sekunden eine breitenwirksame Öffentlichkeit herstellen. Die Kehrseite von falsch verstandener Transparenz ist der Verlust von Vertrauen und Vertraulichkeit.

Die neuen digitalen Kommunikationskanäle sind in Summe eine enorme Erweiterung des Handlungsspielraums und des kommunikativen Aktionsradius. Sie sind ebenso ein hervorragendes Instrument für geübte Campaigner und Aktivisten, die sich des Hypes und der Techniken der sozialen Medien perfekt bedienen. Benötigte es noch vor wenigen Jahren Unterschriftenlisten und Demonstrationen, um gegen ein Unternehmen zu kampagnisieren und mediale Aufmerksamkeit zu erlangen, so funktioniert dies heute nicht nur deutlich

einfacher, sondern auch wesentlich rascher und ökonomisch günstiger. Daher braucht es auch oftmals nicht einmal mehr einen Verband oder eine NGO, denn ein einzelner geschickter Aktivist erfährt heute mindestens ebenso breite Aufmerksamkeit und Einfluss. Kein Wunder, dass viele Beobachter soziale Medien daher nicht nur im Sinne von gesteigerter politischer Involvierung und Partizipation betrachten, sondern auch als Paradies für Aktivisten. Ein Foto von einem falsch etikettierten Lebensmittel in einem Supermarkt verbreitet sich gekoppelt mit einem Boykott-Aufruf gegen den Supermarkt in Sekundenschnelle über soziale Medien, wird hundertfach geteilt, erhält Tausende Likes und wird vom analogen Boulevard aufgenommen. All das kann binnen weniger Minuten Hektik und Hysterie auslösen, Reaktionszeiten fast verunmöglichen und einen Politiker dazu verführen, sich dieser kleinsten Frage für ein kurzes Statement anzunehmen, um die Welle des Hypes an Aufmerksamkeit für seine eigene Agenda zu nutzen.

Damit verbunden ist weiters ein Generalumbau des tradierten Interessenvermittlungssystems, eine Neuaufstellung der Akteure der Interessenvertretung. In gewisser Weise wird heute die Macht der Organisation durch die Macht von „Information und Kommunikation“ verdrängt. Während Organisationsmacht auf der Bündelung von Mitgliederinteressen und ihrer Vertretung in der Politik beruhte, basiert modernes Lobbying im Wesentlichen auf Informationstransfer.

### **Öffentliche Aufmerksamkeit als gesellschaftlicher Leitwert**

Ursprünglich war dieser Informationstransfer auf den kleinen Kreis derer beschränkt, die direkt als Abgeordnete oder Beamte in die Gestaltung von Politik involviert waren. Dadurch, dass Interessenvertretung heute breiter angelegt wird, kommt der öffentlichen Meinung ein wichtiger Stellenwert zu. Lobbying ist heute zu einem guten Teil auch „öffentliche Meinungsmache“ (Zimmer und Speth, 2015: 12 ff). Die Politikwissenschaft nennt das „Verbetriebswirtschaftlichung der Interessenvertretung“ und meint damit Interessenvertretung unter den veränderten Be-

dingungen einer medienaffinen, hoch strukturierten und im Grundsatz auch marktaffinen Gesellschaft, die in weiten Bereichen gemäß betriebswirtschaftlicher Kosten-Nutzen-Kalküle durchorganisiert ist. Bei dieser marktformigen Koordination von Interessenvertretung gelten die NGOs als Vorreiter dieser Entwicklung, indem sie die Interessenvertretung nicht mehr mitgliederbasiert umsetzen, sondern zunehmend medial organisieren. Es werden Beteiligungsprozesse von der Organisationsspitze geplant und mit den Lobbyingzielen synchronisiert. Top-down organisierte Beteiligungsprozesse tragen damit den Charakter von Grassroots-Campaigning. Für Außenstehende entsteht dadurch der Eindruck eines authentischen Engagements der Mitglieder mit hoher demokratischer Legitimation. De facto handelt es sich aber um eine gemanagte und punktgenau geplante Einbindung von Mitgliedern in die Lobby-Strategie der Interessenvertretungsorganisation.

Dazu gehört auch das Outsourcing von Interessenvertretung. Outsourcing ist dabei eine andere Bezeichnung für die Erledigung von Lobbying-Aufgaben durch professionelle Dienstleister wie etwa Agenturen oder auch die hoch spezialisierten Mitarbeiter für politische Kommunikation in NGOs, Verbänden und Gewerkschaften. Ebenso in diesen Bereich fällt der sich ausbreitende „Adversarial Legalism“ (Rehder, 2015: 53 ff). Darunter versteht man einen spezifischen Konfliktlösungsstil, dessen Kennzeichen die systematische Nutzung des Rechtssystems als weiterer Kanal der Interessenvermittlung ist, also die Rechtsetzung und Rechtsdurchsetzung durch Gerichtsbeschlüsse. Zu erkennen ist dies etwa in den Prozessen vor dem EuGH in den Bereichen Verbraucherschutz, wie etwa den Auseinandersetzungen über die Rechte von Reisenden oder die Nichtraucherpolitik. Auch in der vermehrten Konfliktorientierung der Gewerkschaften und den neuen Arbeitskampf-Formen sind Muster des Adversarial Legalism zu erkennen. Arbeitskämpfe dienen demnach nicht mehr in erster Linie „der Aushandlung, sondern der Durchsetzung von Tarifverträgen“ (ebd.). Typischerweise handle es sich bei den neuen Praxisformen um „indirekte Arbeitskämpfe mit unbeteiligten Dritten als Adressaten“. Meist stehe das Ziel im Zentrum, die

Öffentlichkeit „auf schlechte Arbeitsbedingungen aufmerksam zu machen und die Reputation des jeweiligen Unternehmens bei seinen Geschäftspartnern und vor allem seinen Kunden zu beschädigen“, und zwar durch „z.B. Flash-Mobs, Online-Kampagnen etc.“ (ebd.). Den so attackierten Unternehmen bleibt oftmals nur mehr die Klage vor Gericht als Mittel. In einem medialisierten System politischer Interessenvertretung tritt neben Organisations- und Konfliktfähigkeit die „Mediagenität“ von Positionen und Anliegen als zentraler Faktor der Interessenberücksichtigung (Marcinkowski, 2015, 71 ff). Die Wissenschaft sagt dazu: „In dem Maße, wie sich öffentliche Aufmerksamkeit zu einem gesellschaftlichen Leitwert und zur generell einsetzbaren Ressource entwickelt, werden mediale Visibilität und publizistische Resonanz von Forderungen und Positionen als gültiger Indikator ihrer Legitimität behandelt. [...] Lobbying wird damit zu einem Teil legitimitätspolitischer Strategien. Expertise und Evidenz werden inzwischen von professionellen Lobbyorganisationen beigebracht, ohne dass es noch eine Rückbindung an Mitglieder bedürfte. Die politische Kommunikation und das Lobbying werden zu Bestandteilen der Legitimitätspolitik, weil sie gleichzeitig die Gründe für die normative Anerkennungswürdigkeit der Akteure und Verfahren mitliefern“ (Speth und Zimmer, 2015: 47).

### **Public Affairs – It’s a people’s business**

Die Artikulation und Durchsetzung der Anliegen von Unternehmen kann im Umfeld dieser Dynamiken nur funktionieren, wenn sie sich exakt dieser neuen Methoden, Codes und Logiken bedient. Der kontinuierliche Umbruch hat direkte Auswirkungen auf Politikgestaltung und damit direkte Auswirkungen auf die Art und Weise, wie Public-Affairs-Strategien von Unternehmen gegenüber der Politik heute effektiv zu gestalten sind. Denn ein zentraler Wesenszug von Public Affairs ist, dass sie sich adaptiv gegenüber der Politik verhalten müssen, um erfolgreich zu sein. Das bedeutet etwa schlichtweg, dass Public Affairs neue Strategien und Argumente für die Durchsetzung eines Anliegens suchen müssen, wenn die dafür zuständige Politik gerade mit permanen-

tem Wahlkampf oder politischen Meta-Themen beschäftigt ist und sich eines Anliegens nicht annehmen kann oder besser gesagt: nicht annehmen will. Für Public Affairs, die die Wirtschaftlichkeit und Wettbewerbsfähigkeit eines Unternehmens zu optimieren suchen, resultieren daraus im Verbund mit dem ebenfalls im Umbruch befindlichen System der ehemals mächtigen politischen Parteien und Verbände völlig neue Herausforderungen. Denn klar ist: Gegen Politik und Gesellschaft ist kein Unternehmen erfolgreich zu führen. Wer seine legitimen Interessen gehört wissen will, muss sich aktiv darum kümmern. Auch wenn Lösungskapazität und Gestaltungswille der Politik selbst unter Druck stehen.

Public Affairs sind eine facettenreiche Funktion, unter deren Dach Lobbyisten, Grassroots-Spezialisten, Politikfeld-Experten und Kommunikations-Fachleute ihre Aktivitäten koordinieren, um erfolgreiche politische Einflussnahme auszuüben. Heute zählt bei manchen Aufgabenstellungen der Bereich Digital Public Affairs mit seinen Möglichkeiten etwa im Bereich der Steuerung von Themen und des Aufbaus von breiter Unterstützung dazu. Digital Public Affairs sind nicht nur neu, sondern verändern sich auch rapide. Unternehmen und Organisationen sind daher herausgefordert, mit den raschen Entwicklungen Schritt zu halten. Und sie sind herausgefordert, Digital- and social-media-Kampagnen aktiv für sich selbst zu nutzen und die gegen sie gerichteten Kampagnen abzuwehren.

Public Affairs sind keine Technologie. Es zählt die persönliche Integrität der Public-Affairs-Akteure. Anstelle lauter, bunter Ad-hoc-Interventionen, die sich technologisch anbieten, zählt langfristig nur die kontinuierliche Vertrauensarbeit. Denn erfolgreiches Lobbying benötigt regelmäßige Begegnungen und eine am politischen System ausgerichtete Strategie. It's a people's business.

Moderne Public Affairs sind daher ein Hybrid zwischen dem auf der persönlichen Reputation des Akteurs aufbauenden Dialog mit einer Vielzahl von Stakeholdern sowie dem punktuellen und spezifischen Einschreiten bei politischen Entscheidungen, die den Handlungsspielraum des Unternehmens beeinflussen. Politische Entscheidungen entstehen nicht

mehr nur im Vakuum, sondern werden von einem komplexen Stakeholder-Ökosystem mit ganz unterschiedlichen Interessen und Intentionen produziert. Heute arbeiten Public Affairs daher auf Basis eines kontinuierlichen Multi-Stakeholder-Dialogs mit dem umfassenden Verständnis und Wissen jener Issues, die die Gesellschaft und Politik beeinflussen können. Dieses neue Normal zu navigieren, also neben dem klassischen Lobbying kontinuierlich mit Politikern, Beamten, NGOs, Verbänden, Kammern, Wissenschaftlern, Aktivisten und Medien an der Verankerung der eigenen Anliegen und Positionen zu arbeiten, ist die Job Description moderner und professioneller Public-Affairs-Akteure.

### **Public Affairs is becoming more public**

Die neue Logik der Digital Public Affairs kann mit drei Begriffen zusammengefasst werden: Informieren, Involvieren, Mobilisieren. Erscheint diese explizite Einbeziehung der Web-Öffentlichkeit in die jeweilige Public-Affairs-Strategie erfolversprechend, dann stellen Digital Public Affairs eine neue, zusätzliche und mächtige Methode der Einflussnahme dar. Digital Public Affairs verfolgen ganz allgemein das Ziel, die Mechanismen der digitalen Auseinandersetzung für den Absender nützlich zu organisieren und die breite Öffentlichkeit in die interessengesteuerte Diskussion einzubeziehen. Eine erfolgreiche Digital-Public-Affairs-Strategie beruht dabei auf vier Säulen:

- einer hohen Sichtbarkeit durch die virtuelle Präsenz in Blogs und sozialen Netzwerken,
- einer entsprechenden Reichweite durch den Kontakt zu relevanten Multiplikatoren, Entscheidern und engagierten Stakeholdern,
- einer Wahrnehmung in sozialen Netzwerken, die sich in der Häufigkeit von Empfehlungen, „Retweets“ und „Likes“ ausdrückt, und
- der Fähigkeit, die eigenen „Fans“ und „Followers“ auch zu aktivieren.

Mit anderen Worten: Digital Public Affairs stehen für die Bemühungen einer Organisati-

on, digitale Tools und Instrumente der Online-Kommunikation proaktiv zu nutzen, um das gesellschaftspolitische Umfeld und die Reputation der Organisation zu analysieren, zu managen und zu beeinflussen. Es kristallisiert sich heraus, dass digitale und soziale Medien als komplementäre Instrumente der Public Affairs ihren Platz finden, nicht aber als Ersatz. Die Begründung liegt darin, dass sehr viele Public-Affairs-Zielsetzungen oftmals nach ganz klassischen Strategien, wie etwa dem persönlichen Gespräch, verlangen. Manche Akteure verstehen es heute schon exzellent, die Macht der Online-Medien zu nutzen, um Unterstützung zu akquirieren, Mitstreiter zu mobilisieren, Druck auf Entscheidungsträger oder Unternehmen aufzubauen und ihre Anliegen zu „Bewegungen“ zu machen, die von Politik und Medien nur schwer zu ignorieren sind. In diesem Zusammenhang ist in aller Deutlichkeit festzuhalten, dass Kampagnen über soziale Plattformen und digitale Medien das Potenzial haben, unmittelbar und rasch massive Schäden am Unternehmen, seiner Glaubwürdigkeit, seiner Reputation, aber auch seiner Marke zu verursachen. Daher ist auch zu berücksichtigen, dass die digitale Kommunikation in sozialen Medien nicht immer nur ein „must have“ und schon gar nicht immer nur ein Segen ist.

Effiziente und effektive Public Affairs in politisch instabilen Zeiten, eingebettet in gesellschaftspolitische Umbrüche und die digitale Revolution sind eine Herausforderung für das Selbstbewusstsein und die Professionalität der Funktion. Den Unternehmen und ihren legitimen Anliegen weht ein rauer Wind entgegen, Vertrauen und Akzeptanz gehen auf Kosten einer von Aktionismus und Kritik um der medialen Visibilität willen getriebenen Politik mehr und mehr verloren. Wirtschaftliche Anliegen werden in diesem Umfeld heute primär mit Skepsis, Distanz und Misstrauen betrachtet. Einen Vertrauensbonus genießt hingegen ganz offensichtlich, wer lautstark Missstände anprangert, Unternehmen frontal angreift und damit digitale Aufmerksamkeit erhält.

Die Antwort der entsprechend weiterentwickelten Public Affairs liegt in der stets aufmerksamen, situativen und adaptiven Vorgangsweise und der kontinuierlichen, agilen Bearbeitung des relevanten Stakeholder-

Ökosystems. Dazu kommen die enge Verzahnung mit juristischen Vorgangsweisen sowie die reaktive und aktive Einbeziehung der Mächtigkeit von sozialen und digitalen Kanälen und dem traditionellen, direkten Lobbying. Nur so ist heute die Artikulation und Durchsetzung von Unternehmens-Anliegen realisierbar. Advanced Power Lobbying steht für dieses strategisch neu ausgerichtete, facettenreiche und auf die Interessendurchsetzung fokussierte Eigenverständnis einer selbstbewussten Public-Affairs-Funktion im Zeitalter der Digitalisierung.

### **Vergemeinschaftung auf europäischer Ebene**

Vor dem Hintergrund des zunehmenden Rufs nach Lobbying-Regulierung sowie den daraus resultierenden diversen Aktivitäten auf nationalstaatlicher Ebene, schlossen sich 2011 professionelle nationale Public Affairs-Gesellschaften zur „Public Affairs Community of Europe (PACE)“ zusammen. Die primäre Funktionalität dieses Netzwerkes, das über die 27 EU-Mitgliedsstaaten hinausreicht, liegt in der gegenseitigen Information über nationale Lobbying-Regulierungen sowie deren Auswirkungen auf Markt und die gesellschaftspolitische Transparenz-Diskussion. Der daraus entstandene Informationspool zu sämtlichen Aspekten einer funktionalen und funktionellen Lobbying-Regulierung sucht seinesgleichen. PACE wird daher auch vermehrt auf EU-Ebene, von der OECD, Transparency International sowie auf nationaler Ebene – vertreten durch die jeweiligen Mitglieder – eingeladen und gehört.

Initiiert von „Il Chiostro“, dem italienischen Public Affairs-Verband und dem spanischen Verband „APRI“ nehmen folgende Länder an der Public Affairs Community of Europe teil: Deutschland, Frankreich, Österreich, Bulgarien, Zypern, Tschechische Republik, Griechenland, Malta, Niederlande, Norwegen, Portugal, Rumänien, Schweden, Polen, Kroatien, Slowenien, Serbien, Estland und Schweiz. Zentraler Teil dieser Vergemeinschaftung der nationalen Branchenverbände ist ebenso die gegenseitige Unterstützung bei politischen Debatten etwa über die Einführung von Lobbying-Registern auf nationaler Ebene durch jene Mitglieder, die bereits in einem durch Gesetz und Register



reguliertem Land arbeiten, wie etwa Österreich oder Frankreich.

2017 wurde von den Netzwerk-Partnern die Weiterentwicklung von PACE zu einem internationalen Verband (AISBL) in Brüssel beschlossen und auf den Weg gebracht. Maria Rosa Rotondo (Spanien) fungiert als PACE-Präsidentin, Laura Florea (Rumänien), Dominik Meier (Deutschland) und Vaclav Nekvapil (Tschechische Republik) wurden als PACE-Vizepräsidenten gewählt, unterstützt durch Giuseppe Mazzei (Italien) als Ehren-Präsident, Eric Schell (Frankreich) als Schatzmeister und Micol Bertoni (Italien) als Generalsekretärin. Sechs Jahre nach Initiierung von PACE auf Basis des einenden europäischen Gedankens ist die Public Affairs Community of Europe als einzige europäische Dachorganisation nationaler Public Affairs-Verbände zu einer starken Stimme für die professionelle Branche in all ihrer regionalen Diversität geworden.

## Literatur

Köppl, Peter (2017) *Advanced Power Lobbying. Erfolgreiche Public Affairs in Zeiten der Digitalisierung*, Wien: Linde Verlag.

Marcinkowski, F. (2015) „Die Medialisierung der Politik“. In: Zimmer, A. und Speth, R. (Hrsg.) *Lobby Work: Interessenvertretung als Politikgestaltung*, Wiesbaden: Springer VS.

Rehder, B. (2015) „Justizialisierung statt Korporatismus?“ In: Zimmer, A. und Speth, R. (Hrsg.) *Lobby Work: Interessenvertretung als Politikgestaltung*, Wiesbaden: Springer VS.

Zimmer, A. und Speth, R. (2015) „Von der Hierarchie zum Markt“. In: Zimmer, A. und Speth, R. (Hrsg.) *Lobby Work: Interessenvertretung als Politikgestaltung*, Wiesbaden: Springer VS.

## Regulating lobbying – An EU perspective

Emily O'Reilly

*Emily O'Reilly was elected as the European Ombudsman in July 2013 and took office on 1 October 2013. She was re-elected in December 2014 for a five-year mandate. She is an author and former journalist and broadcaster who became Ireland's first female Ombudsman and Information Commissioner in 2003.*

Lobbyists perform a very simple job. They try to influence legislators to do things, or not to do things, that affect the profits or interests of the people on whose behalf they work from global corporations to small NGOs.

There are around 30,000 lobbyists in Brussels. Lobbying is now a multi-million euro business, at times with multi-billion euro legislative issues at stake. The EU is, in effect, a global regulator, as EU regulation in the areas of capital markets, information technology, data protection, pharmaceuticals, chemicals, agriculture and energy has major implications for multinational corporations as we have seen in recent high-profile cases involving Google and Apple.

Lobbying – the representation of interests – is an essential part of any functioning democracy. Those who make decisions that affect individual lives and businesses have to know their potential impact. Those discussions however between lobbyist and legislator also need to be transparent so that citizens can see who or what is influencing the legislators and the law.

We have seen in the past what happens when the public interest is pushed aside: legislative amendments drawn up by industry and tabled in their entirety in the European Parliament; or meetings in the European Commission that go unrecorded; or high-ranking EU officials, with valuable insider information, who go to the private sector and then lobby their former colleagues.

The real-world consequences of non-transparent lobbying can be very significant and even damaging. The EU tobacco directive, for example, was one of the most lobbied bills ever. It is weaker from a health perspective

than the original proposal, largely due to skilful lobbying. However, the fact that so many vital measures did get through in the directive showed the increasing awareness among legislators and civil society of lobbying influence and tactics.

Consider also the cost of the revelations that Volkswagen deliberately concealed the actual emission rates of its cars. What role did industry-lobbying play?

My office, which deals with complaints about maladministration, is a bridge between citizens and the EU institutions, helping the latter to become more ethical, transparent and accountable in its decision-making.

The EU in fact often has higher standards than many Member States – few of them have a register for lobbyists, for example, and few oblige their top officials to make their meetings with lobbyists public as is the case in the European Commission.

But expectations are also higher nowadays. There is less public tolerance for opaque decision-making; for revolving doors between high politics and industry; or policy-making without accountability. In addition the EU needs to hold the highest transparency standards to counter the public perception that “Brussels” is remote.

This is true of both standard and high profile, sensitive, policy issues.

Take the Brexit talks, which my office is following closely.

Following a letter, I sent to Commission President Juncker in early 2017, the Commission has promised “unprecedented” negotiation transparency. This is likely to be non-controversial on issues that the Member States may largely agree on such as the rights of EU citizens. Once the negotiations enter more sensitive territory, such as trade, thereby attracting competing business and government interests, this approach to transparency is likely to come under pressure. There is already increased activity by legal firms and consultancies as they try to grab a piece of the Brexit cake for themselves.

But Brexit is not the only issue on the table. There is the question of where the EU will go next. A five-scenario paper on the EU's future, by the European Commission, considers the case for maintaining the status quo; paring

down integration or taking a big leap forward. French President Emmanuel Macron in autumn 2017 made detailed proposals for EU reform, including a common defence initiative and a common border protection system. How will these major issues be discussed? Who will be in the room? How will the public be informed?

These questions form the basis of much of my work.

This is why I made proposals to the Commission to improve transparency around the over 800 expert groups which provide expert advice on a range of policy issues; to tighten up the rules governing high level EU officials going to work in the private sector; and to make more information available about informal meetings – known in Brussels as ‘trilogues’ – to reach agreement on draft EU laws. It is why I have asked that the Transparency Register, which is due to be revised, be turned into a central transparency hub that gives the public a complete and accurate picture of who is trying to influence the EU institutions, on what issues and by what means. It is also why I engaged with the European Central Bank on how it interacts with stakeholders.

Other inquiries have led the European Medicines Agency to publish more information about clinical trials; the European Commission to widen access to public consultations by more translations regularly into all EU languages; and the EU’s border agency to implement rules to better protect the fundamental rights of migrants being returned to their home countries.

While this work contributes to making the EU institutions as transparent and ethical as possible, citizens usually hear directly about the EU only from their national politicians who regularly travel to Brussels to shape policies and laws. Through this filter, Brussels tends to be made responsible for an unpopular decision while popular policies are a domestic win. To clarify responsibility for the development and agreement of new laws, my office has examined how transparency about discussions on draft EU laws can be improved. I have asked the Council of the EU, the co-legislator along with the European Parliament, to record the positions of individual Member States so that citizens can know the extent to which

their own domestic governments have contributed to, and agreed to, new laws that will affect their lives.

Naturally, the work of an Ombudsman does not take place in a vacuum. It is shaped by, and evolves with, changing societal mores – for example on transparency – and against the backdrop of politics.

Brexit and the election of an “America First” US President have led to a developing re-evaluation of what the EU stands for and given it a new sense of purpose. Some recent polls show a rise – particularly in Germany – in positive feelings about the EU.

This is a marked contrast to last year when concerns about populism, migration and the potential fallout from Brexit led many to talk about the EU’s ‘existential’ crisis.

Yet the centre is still holding, even if Eurosceptics and Europhobes have undoubtedly influenced policy making both in Member States and in the EU itself.

The French journalist Jean Quatremer recently remarked: “Brexit has vaccinated the EU against populism”. We shall see over time whether that statement is correct. It may be premature. We live in an age of quite extreme political volatility and predicting anything with confidence is increasingly difficult.

This volatility should make us cautious. Complacency about the steadfastness of people’s affection for the EU or the extent to which populist parties have been banished to the voting hinterlands would be misplaced.

Maintaining citizens’ trust in the EU and holding the EU institutions to account remains as important as ever. From an Ombudsman’s point of view, this means recognising what the EU institutions are doing right and constantly chivvying them to do better in areas that can be improved.

## Lobbying Congress in Today's Washington

Stuart Chapman & Andrew Rosenberg

*Stuart Chapman joined TRP after over 15 years in government service and the field of government relations. Having been intimately involved with press, politics, and policy throughout his career, he has enjoyed a long-established track record of bringing a holistic approach to his clients' challenges and while working for several deputies, earned a reputation for bringing together people from both sides of the aisle.*

*Andy Rosenberg brings 20 years of experience as a lobbyist, Capitol Hill staffer and former congressional candidate to TRP, which he co-founded in 2010. Throughout his career, he has counseled a wide range of corporations, trade associations and non-profits on strategic matters involving public policy. Rosenberg established himself as a highly respected and effective Democratic lobbyist, focusing the majority of his practice in the area of health care and disability policy.*

Up until fairly recently, quintessential American lobbying looked a lot like the stereotyped renditions of how legislation is crafted: smoke-filled rooms where men of influence share intelligence and seek favors. In this world, superlobbyists reigned supreme, including such luminaries as Tommy Boggs, the son of the late House Majority Leader Hale Boggs of Louisiana, who started the renowned Patton Boggs law firm, a Washington, DC institution. Boggs, as famed *Washington Post* reporter Carl Bernstein recounted in a 1998 *Vanity Fair* expose, was a master of wining and dining Members of Congress.

Bernstein tells how Boggs fashioned a hunting camp on Maryland's Eastern Shore of the Chesapeake Bay, which became a weekend destination for many Members of Congress seeking Boggs' largesse – fundraising and otherwise. It was, in Bernstein's words, a "rite of passage" for them to join this event because, being part of Boggs' world, meant that they had ascended into the Washington establishment. Of Boggs and his massive personality,

Bernstein writes, "No other lobbyist entertains with his sense of theater and extravaganza effortlessly mixing the personal and the political."

Boggs' goal was the same as that of today's Washington advocates: educate and influence policymakers on the merits of a client's cause. But the means by which that education occurs today is drastically changed. Whereas Boggs, and men like him, worked in those metaphorical smoke-filled rooms, an effort today to reach the same outcome often looks more like a political campaign: a strategic endeavor that could involve off-Hill "grassroots" and "grasstops" outreach; a public relations campaign involving the gathering of data and development of message maps; and, of course, traditional Hill advocacy.

In short what had been relatively simple has become much more textured, layered, and complex.

This trajectory is being driven by a number of relatively new dynamics, including aggressive ethics legislation and the opportunities borne by the pervasiveness of technology and the concomitant revolution in communication in the political world.

Two decades ago, a company needing help hired a contract lobbyist such as Boggs. But the days of blatant transactional influencing are hardly as simple as they used to be. Whereas until the mid-2000s, Members of Congress and staff could be regaled with free dinners at some of Washington's finest restaurants, ethics legislation over the last decade has delegitimized these casual, opportunistic encounters. Following some major influence-peddling scandals, the 2007 Honest Leadership and Open Government Act cut into those gifts and curtailed the casual intermingling, with all of its shortcomings – but also benefits. The unintended consequence of that legislation, however, was to accelerate a trend already in place since the 2002 McCain-Feingold Bipartisan Campaign Reform Act. McCain-Feingold and its reliance on Political Action Committees to drive greater transparency meant that access to Members (and, to a lesser degree, Staff) would now be heavily channeled into fundraising occasions. Right or wrong (and there certainly is a lot of nostalgia for the "good old days"), the intention was to

shine more sunlight into the interactions between Members and the people who advocate before them.

In addition to the ethics legislation, other cultural shifts have changed the Washington landscape, requiring new skills and providing new opportunities for businesses and others with business before the Congress. Members of Congress expect that advocates will provide them with facts and figures about the impact of any proposal on their constituents, and more often than not, a successful effort means engaging real stakeholders from the Member's district or state. This requires, as a result, the need for stakeholder recruitment and the formation of authentic coalitions, all of which takes modern communications and management capabilities.

Not surprisingly, a new breed of American lobbying shops has emerged to reflect this sort of multifaceted approach to advocacy. And while some clients continue to employ a basket of specialized consultants – traditional lobbyists, communications pros, and subject matter experts – the more sophisticated, and pennywise, often recognize the benefits of having all of these capabilities in a single, unitary operation. This is the sort of approach we have taken at our firm, and has been chiefly responsible for our sector-leading growth over the past seven years.

While no single firm or issue-based campaign defines the business of American lobbying today, there is no question that in the era of instantaneous communications, social media, and new ethics laws, the best “lobbyists” are playing chess on a three-dimensional board. The days of guaranteeing success by hiring Tommy Boggs to invite his friends to sit in a duck blind and sip whiskey are over. You have to learn chess.

## **Lobbying Down Under – from a dark art to a profession**

Matthew Hingerty

*Matthew Hingerty is Managing Director and Chief Executive of Barton Deakin Government Relations, Australia's largest lobbying company and a member of the WPP Group. He served on the staff of several Australian Ministers, including as Chief of Staff to Joe Hockey, now Australia's Ambassador to the United States.*

In considering the status of lobbying in Australia, it is important to understand the context in which we operate and how things are changing. We are a nation blessed by both an abundance of natural resources and, from the point of view of business of lobbying, an abundance of governments.

Australians cannot complain that we are under-represented. Relative to other jurisdictions (most notably New Zealand, which has one, national, unicameral government), Australia has a population of 24 million, covering a continent the size of the United States, which is governed by a bicameral national government, 8 mostly bicameral state and territory governments and countless local governments. Coupling this with the fact voting is compulsory in Australia, one could argue that Australians are amongst the most expert practitioners of democracy, whether they like it or not.

This complex web of overlapping governments has generated considerable work for lobbyists of all types – professional lobbying firms, industry bodies and management consultants alike – particularly when a regulation requires multi-jurisdictional sign-offs. The difficulty of the work [in the past] was somewhat ameliorated by the fact that the Australian polity was relatively stable, governments were often long term, and if lobbying was in the public consciousness at all, it was tolerated as a mysterious art practiced by consenting adults in private.

In the last decade all this has changed, making the job both more challenging for professional lobbyists but also favouring those with a conservative, professional, mature approach.

The first significant change has been the volatility of Australian politics. What was once sedate and fairly predictable theatre has, over the last decade, become Shakespearean (tragedy? history? comedy?) with governments turning over rapidly and leaders and ministers even more quickly.

At the same time, information technology has disrupted politics here, as it has the world over. Suddenly everyone is an investigative journalist and an opinion-page columnist. Australia's national sport is no longer cricket, netball or any of our football codes; it is beating up on politicians and anyone associated with them – and that means “lobbyists”.

Unfortunately, being in the public eye has not always suited us well. Regrettably, there have been those who have enjoyed the “cult of the celebrity lobbyist”, and lived by the “any publicity is good publicity” moniker. In the previous paragraph, I have parenthesised the term lobbyist deliberately. In most of the public scandals in the last decade, particularly in the State of NSW, where “lobbyists” have been investigated, they have invariably not been professional registered lobbyists and have operated outside the regulated system.

The response of governments has been predictable. Lobbying regulations have been tightened and most jurisdictions operate a lobbyist register. Some governments publish ministerial diaries and there has been a slow but continuing tightening of political donations laws.

While some in our sector grumble about these tighter regulations, our response at Barton Deakin has been “good”. Lobbying companies that abide by the regulations, who are professionally run, invest in staff development and who remain up-to-date on the regulatory environment, not only have nothing to fear, in fact, they should thrive.

In an increasingly complex political environment where the borders between the public and private sectors are becoming ever-more porous, smart governments value professional lobbying firms that bring them good clients with good ideas backed by evidence-based policy. In fact, when I served as a Chief of Staff to an Australian Government Minister last decade I would move meeting requests that were made by professional lobbyists on behalf

of companies to the top of my mountainous meeting requests pile. I knew they would bring something of value and that they would not waste the most precious resource that my Minister had – his time.

Lobbying in Australia will continue to evolve rapidly as it is the world over. In a recent Masters thesis, I explored whether we would ever be accepted as serious profession alongside lawyers and accountants. I concluded that we have a long way to go and that in fact we may not need to go that far. However, I supported the ongoing professional development of our consultants, which is why I applaud in-house efforts of professional companies like Germany's Miller and Meier.