
Warum die EU-Politik Lobbying braucht? Der Tauschansatz als implizites Forschungsparadigma

Irina Michalowitz

1 Einleitung: Lobbying als Notwendigkeit – ein Paradoxon?

Lobbying als Notwendigkeit der EU-Politik, gebraucht statt lediglich gelitten – auf den ersten Eindruck wirkt die These dieses einleitenden Kapitels wie ein Paradoxon. Lobbying wird landläufig mit Korruption in Verbindung gebracht und als überflüssiges Übel angesehen.

Wirft man jedoch einen interessierten Blick in die wissenschaftliche Literatur zu Lobbying oder zur Interessensvertretung auf europäischer Ebene, mag den Laien die durchweg neutral bis positive Einstellung der Autoren erstaunen. Hier wird Lobbying als selbstverständliches und notwendiges Mittel des demokratischen Prozesses erachtet. Erforscht wird beispielsweise die Frage, wie dieser Einfluss ausgeübt wird und inwiefern dadurch der Charakter europäischen Regierens geprägt wird. Lobbying wird in weiten Teilen der einschlägigen wissenschaftlichen Literatur teils implizit, teils explizit als ein Tauschgeschäft beschrieben. Lobbyisten liefern Informationen zur Anwendbarkeit und zur Akzeptanz von Rechtsakten. Wenn politische Entscheidungsträger diese Informationen in ihre Entscheidungen einbeziehen, gewähren sie Interessenvertretern Einfluss.

Die Aufgabe dieses Artikels ist, den theoretischen Boden zu bereiten für die Beschäftigung mit verschiedensten Teilaspekten des EU-Lobbyings durch die übrigen Autoren dieses Bandes. Ziel der folgenden Zeilen ist es daher, zunächst die Entwicklung der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit dem Thema anhand des innewohnenden, impliziten Grundverständnisses von Lobbying als Tausch von nachgefragten Gütern zu beleuchten und dieses zugrunde liegende Prinzip heraus-

I. Michalowitz (✉)

ÖBB – Österreichische Bundesbahnen Holding, Head EU Office,
Avenue des Arts 53, 1000 Brüssel, Belgien
E-Mail: irina.michalowitz@oebb.at

D. Dialer, M. Richter (Hrsg.), *Lobbying in der Europäischen Union*,
DOI 10.1007/978-3-658-03221-0_2, © Springer Fachmedien Wiesbaden 2014

zuschälen. Dargelegt wird im Folgenden, worum es bei diesem Ansatz geht, wie er sich durch die Literatur zieht, und welche Anwendung er im heutigen Stand der Forschung findet. Die Erläuterungen gründen sich auf langjährige Forschungstätigkeit zum Thema Lobbying (vgl. v. a. Michalowitz 2004, 2007).

Ebenso langjährige Erfahrung in der Leitung von Lobbyingbüros in Brüssel erlaubt den praktischen Vergleich der wissenschaftlichen Analyse mit der europäischen Lobbyingrealität. Daher sollen die theoretischen Erläuterungen anhand eines Praxischecks untermauert werden, der aufzeigt, wie der Praxisalltag eines Lobbyisten aussieht, welcher Mehrwert daraus entsteht, und wer daraus konkret einen Nutzen ziehen kann. Dieser Frage widmet sich der zweite Teil des Aufsatzes. Hier geht es um den Lobbyingalltag eines EU-Lobbyisten von der Politikbeobachtung bis zur aktiven Interessenvermittlung an politische Adressaten, aber auch an seine Auftraggeber. Ermittelt wird darüber hinaus, inwiefern daraus ein Einfluss auf die Qualität von Politik entsteht – und somit Lobbying in der Tat eine Notwendigkeit für EU-Politik sein könnte.

Die Schlussfolgerungen dieses Artikels sind auf Grundlage der gesammelten Thesen der Frage gewidmet, wie elementar Lobbying für die Organisation gesellschaftlichen Zusammenlebens ist – und was dies für das übergeordnete Thema dieses Buches bedeutet, für Lobbying zwischen Professionalisierung und Regulierung.

2 Der Tauschansatz als implizites Forschungsparadigma: Wie zieht er sich durch die Literatur und wo stehen wir heute?

Lobbying als Tausch zu verstehen bedarf einer prozessorientierten Betrachtung des Themas. Lobbying kann als ein Kommunikationsprozess definiert werden, in dem der Repräsentant eines Unternehmens, eines Verbandes oder einer Nichtregierungsorganisation ein Interesse gegenüber einem Lobbying-Adressaten vertritt, beispielsweise einem Abgeordneten, einem Kommissionsbeamten, einem Ratsvertreter, der auf dieses Lobbying reagiert und die vertretenen Interessen aufnimmt. Versteht man Lobbying als einen Dialog, dann gehören in jedem Fall zwei Seiten zu einem solchen Prozess – ein Lobbyist und eine lobbiierte Person (vgl. Zumpfort 2013).

Dieses Verständnis unterliegt implizit bereits den Anfängen der EU-Lobbyingforschung. Wie bereits in einer früheren Publikation ausgeführt, gehen die meisten Autoren der vorrangig in den 90er Jahren entstandenen Veröffentlichungen davon aus, dass sich Interessenvertreter und ihre Auftraggeber an die Forderungen des politischen Systems und seiner Entscheidungsträger anpassen (Michalowitz 2007).

Das politische System stellt die Bedingungen – und diese bestehen insbesondere aus der Bedienung eines Tauschinteresses (vgl. Greenwood et al. 1992; Mazey und Richardson 1993; Eichener und Voelzkow 1994; Pedler und van Schendelen 1994; Wallace und Young 1997; Greenwood und Aspinwall 1998). Struktur und Prozess eines politischen Systems bestimmen Zugangsmöglichkeiten und Offenheit politischer Akteure für eine Interaktion mit Interessenvertretern. Sie bestimmen auch die Abhängigkeit der Akteure von dieser Interaktion, beispielsweise über die Art und Weise, wie Entscheidungsträger in ihr Amt kommen – Listenplätze oder Direktwahlen, einfache Benennung oder das Durchlaufen eines Testverfahrens zur Erlangung eines EU-Verwaltungspostens.

Zusätzlich wurden andere Wissenschaftsdisziplinen zur Verfeinerung der Anwendung rationalistischer Konzepte in die Forschung aufgenommen. Beispielsweise deklinieren Epstein und O'Hallohan (1999) das aus der wirtschaftswissenschaftlichen Forschung stammende Konzept des Tauschs für die Interpretation politischer Beziehungen durch.

Weniger an politischen, dafür mehr an strategischen Elementen des Lobbyings interessiert sind Anhänger der Spieltheorie. Lobbying bietet sich für spieltheoretische Analyse geradezu an: Es beinhaltet bereits *per definitionem* ein Element rationalen, interessegeleiteten Handelns, d. h. die handelnden Akteure sollten ein Verhalten an den Tag legen, das eine maximale Chance zur Durchsetzung ihrer Interessen ermöglicht. Spieltheoretiker verstehen und analysieren Lobbying daher ganz explizit als interaktives und strategisches Verhalten (Sloof 1997; Kollman 1998; Henning 2000; Becker 1983; Potters und van Winden 1992; Borck 1996; Potters und Sloof 1996; Potters et al. 1997; Lohmann 1995; Rasmusen 1993, 1997).

Pieter Bouwen (2002) nutzte den Tauschansatz und den Ansatz der Ressourcenabhängigkeit als Bausteine für die Entwicklung einer Theorie des Lobbyingzugangs, einer *theory of access*. Ausgehend von der wirtschaftswissenschaftlich begründeten Annahme, dass ein Tausch nur dann stabil sein kann, wenn er reziprok ist, d. h. wenn die Tauschenden beide einen Gewinn davontragen können, unterscheidet Bouwen zwischen Zugangsgütern als Tauschangebot privater Akteure und Zugang als Tauschangebot öffentlicher Akteure. Bouwen sieht beide Seiten getrieben von der Abhängigkeit von externen Ressourcen, da Organisationen grundsätzlich nicht ausschließlich selbstgenügsam sein können (Bouwen 2002 begründet auf Pfeffer und Salancik 1978, S. 258). Das bedeutet, dass europäische Entscheidungsträger einen Bedarf haben, den Lobbyisten decken können. Die Nachfrage der Entscheidungsträger bestimmt die von Bouwen „Zugangsgüter“ genannten Angebote: Expertenwissen, Informationen zum allgemein-europäischen Interesse (z. B. die Bedürfnisse eines Gesamtsektors) sowie Informationen zum nationalen generellen Interesse (z. B. die Bedürfnisse eines nationalen Wirtschaftssektors).

Bouwen begründet den Bedarf der Entscheidungsträger bezüglich dieser drei Zugangsgüter mit dem Konzept der Input- und Output-Legitimation (vgl. Scharpf 1999). Mit Input-Legitimation ist die Legitimation des Prozesses gemeint, durch den ein Rechtsakt zustande kommt, im Falle der EU ein demokratischer Prozess, der daran gemessen wird, wie es gelingt, die europäische Bevölkerung zu repräsentieren und einzubeziehen (Scharpf 1999, S. 268). Bouwen sieht das europäische und nationale Allgemeininteresse als Aspekte, die der Stärkung der Input-Legitimation dienen.

Output-Legitimation bezeichnet die Legitimation durch Akzeptanz oder Zufriedenheit mit den Politikergebnissen, d. h. der Effektivität und Effizienz der Entscheidungen (Scharpf 1999). Output-Legitimation benötigt Expertenwissen, das dabei helfen kann, Informationen zur Umsetzbarkeit und Sinnhaftigkeit von Entscheidungen in den Wirkungsräumen – im Fall der EU innerhalb von mittlerweile 28 Mitgliedsstaaten – zu erlangen.

Input- und Outputlegitimation als notwendige Elemente europäischen Regierens sind weitreichend anerkannt – ebenso das Verständnis, dass Lobbying oder die Teilhabe verschiedener Interessen am politischen Prozess zu einer Effizienzsteigerung führen (vgl. Kohler-Koch und Quittkat 2011).

Teilhabe als einen Tausch von Informationen für Einfluss zu verstehen setzt sich ebenfalls mehr und mehr durch. Beispielsweise zeigt Marshall (2012) anhand einer Studie von Informationsgewinnung im europäischen Parlament die Abhängigkeit von Berichterstattern von externen Informationen auf und untersuchte die Interessenshintergründe selbst scheinbar unabhängiger Informationen mit ihrem Einfluss auf Politikentscheidungen.

Dür und Matteo (2012) argumentieren in einer Untersuchung des EU-Lobbying nationaler Verbände, dass Ressourcenstärke und politisches Interesse den Lobbyingerfolg dieser Akteure bedingen – d. h. wie die Verbände in der Lage sind, ihr “Zugangsgut”, das nationale generelle Interesse, EU-Entscheidungsträgern nahe zu bringen.

Andere Autoren widmen sich auf der Basis der Annahme eines Tauschverhältnisses den handelnden Akteuren – z. B. durch Zuhilfenahme des Principal-Agent-Ansatzes: Lobbyisten dienen als Agenten für ihre Auftraggeber (Prinzipale) und stehen im Kampf um Optimierung ihrer Tauschgüter zur Gewinnung besseren Zugangs bei den Lobbyingadressaten. Zentrum des Interesses sind hier weniger die getauschten Güter als die Strategien, die private Akteure wählen, um ihr eigentliches Ziel – nicht Zugang, sondern Einfluss – zu erreichen (vgl. Michalowitz 2004). Diesem Konzept liegt die Annahme zugrunde, dass private Akteure die Attraktivität ihrer Zugangsgüter gemäß der Interessen ihrer Lobbyingadressaten verbessern müssen. Um für Entscheidungsträger interessant zu werden, müssen beispielsweise

nationale Unternehmen eine Verbandsvertretung wählen, um ihren Interessen ein europarelevantes Gewicht zu verleihen – oder in Anlehnung an Bouwen, den *euro-pean encompassing interest* zu erhöhen. Europäische Verbände wiederum müssen im Kontakt mit Abgeordneten des europäischen Parlaments die nationale Komponente hervorheben (den *domestic encompassing interest*), um dem wahlkreisabhängigen Abgeordneten ein Informationsangebot zu machen, dass diesen interessieren könnte (vgl. Michalowitz 2004).

Weitere Varianten und Weiterentwicklungen dieser Themen werden unter anderem bei Coen 2007; Chalmers 2013; Klüver 2013 aufbereitet. Chalmers beispielsweise baut auf der These des Tauschs von Informationen gegen Zugang auf und untersucht den Charakter der dargebotenen Informationen von Interessengruppen sowie die Taktiken, mit denen sie angeboten werden. Er kommt zu dem Schluss, dass die Taktik wichtiger ist als der Informationsinhalt und weist auf eine in der Literatur wenig beachtete Komponente hin: eine hohe Bedeutung von öffentlichen Veranstaltungen und Medienkampagnen, die Interessengruppen dabei helfen, Zugang zu europäischen Entscheidungsträgern zu erlangen (Chalmers 2013).

Klüver (2013) konzipiert Lobbying als ein Tauschmodell, dessen Erfolg aus einer Kombination von Informationsangebot, Bürgerunterstützung und Wirtschaftskraft bestimmter Lobbying-Camps gebildet wird und weist dies anhand einer großen quantitativen Studie nach.

Um somit auf das Grundthema des Buches zu kommen: Der Tausch wird professionalisiert, Angebote werden verbessert, um die Nachfrage zu steigern. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass dieses Verständnis in der frühen EU-Lobbyingliteratur der 80er und 90er Jahre zunächst beschrieben, in der späteren dann unter Heranziehung verschiedenster, vor allem rationalistisch geprägter Arbeiten aus unterschiedlichen Forschungsgebieten abstrahiert und theoretisiert worden ist – mit dem Ergebnis einer Ausformulierung des zugrundeliegenden Tauschverständnisses. Der Tauschansatz hat sich somit zu einer Art Paradigma der EU-Lobbyingforschung entwickelt, der implizit und manchmal explizit den meisten Studien zu diesem Thema innewohnt.

3 Tauschtheorie im Lobbyingalltag: Braucht EU-Politik wirklich das Lobbying?

Obige Ausführungen zeigten, dass der Tauschansatz sich wie ein roter Faden durch die EU-Lobbyingliteratur zieht und davon ausgeht, dass ein gegenseitiges Interesse von Lobbyisten und Lobbyingadressaten herrscht, die sogar eine Notwendigkeit des Austauschs bedeuten könnte. Auch wenn sich diese Diskussionen größtenteils

auf empirische Untersuchungen gründen, bleiben sie allerdings theoretischer Natur. In diesem Abschnitt werfen wir nun einen Blick auf die Lobbyingpraxis anhand des Lobbyistenalltags und anhand der Frage, welchen Mehrwert ein Lobbyist eigentlich generiert.

Was genau tut ein Lobbyist, und kann dessen Arbeit als Verhandlung eines Tausches angesehen werden? Grob beschrieben besteht die Aufgabe eines Lobbyisten aus einer Phase von nach innen, an seinen Auftraggeber gerichteter Politikbeobachtung und daraus erwachsender Positionsentwicklung sowie einer Phase von nach außen gerichteter Kommunikation dieser Position, also der aktiven Interessenvertretung (vgl. Strauch 1993, S. 22 f.; Michalowitz 2013).

Im Zuge der Politikbeobachtung geht es zunächst um die zielgerichtete Sammlung von Informationen. Lobbyisten müssen sich einen tragfähigen allgemeinen Überblick über die für ihre Auftraggeber relevanten Themen erarbeiten und diesen beibehalten. Es geht insbesondere darum zu antizipieren, was die handelnden Akteure planen, kommunizieren und umsetzen (Michalowitz 2013). Konkret bedeutet dies, dass Lobbyisten einen Großteil ihrer Zeit damit verbringen, verschiedene Medien zu filtern, Anhörungen im Europäischen Parlament oder in der Europäischen Kommission zu besuchen, Konsultationen zu analysieren und zu beantworten, Gespräche mit anderen Akteuren in ihrem jeweiligen Sektor zu führen und Arbeitsprogramme zu analysieren. Essentiell ist eine enge Rückbindung an den Auftraggeber: Unternehmenslobbyisten stehen im ständigen Kontakt mit Experten aus ihrem Unternehmen, Verbandslobbyisten und NGOs mit den Verbandsmitgliedern, politische Beratungsagenturen mit ihren Kunden. Es geht darum, im gemeinsamen Dialog herauszufiltern, wie stark Unternehmen oder die Mitglieder eines Verbandes/einer NGO betroffen sind, und welche Meinung zum sich entwickelnden Rechtsakt vorherrscht. Dieser Dialog ist kompliziert, da zu Anfang einer Rechtsaktenentwicklung gewöhnlich wenig konkrete Informationen bestehen und nur ein vages Bild zu zeichnen ist.

Erst auf Grundlage der Meinung der Auftraggeber kann eine Position entwickelt werden. Diese Position muss nun in der Sprache der Adressaten abgefasst werden, das heißt, sie muss die Meinung eines Unternehmens oder der Verbandsmitglieder mit so viel zusätzlicher Information versehen, dass nicht nur die Eigeninteressen des Auftraggebers, sondern auch ein europäisches Interesse, die nationalen Belange und Experteninformationen für den Politikentscheider verständlich werden. Auch wenn Prozentzahlen schwierig zu benennen und abhängig von der Regulierungsintensität im jeweiligen Sektor sind: Grob geschätzt lässt sich sagen, dass 50 bis 80 % der Arbeit eines Lobbyisten aus Politikbeobachtung im Sinne von Medienbeobachtung, Besuch von Veranstaltungen, persönlichen Gesprächen, regelmäßigen Gesprächen mit eigenen Experten im Hauptquartier/mit Verbandsmitgliedern und

der Interaktion mit anderen Betroffenen bestehen; die übrigen 20 bis 50 % werden darauf verwendet, Positionen entsprechend der politischen Interessen zu verfassen, diese Positionen zu „vermarkten“, d. h. auf eine Art und Weise zu kommunizieren, das sie von den Adressaten akzeptiert werden können, und sie kontinuierlich an die Entwicklung der politischen Diskussion anzupassen.

In diesem Sinne leisten Lobbyisten einen Übersetzungsdienst – sie helfen ihrem Unternehmen oder Verband, ihr Interesse auf eine Weise zu formulieren, die von Politikern verstanden werden kann – und umgekehrt. Damit bedienen sie die jeweiligen Ziele von Auftraggeber und Politikentscheider: Unternehmen haben als Hauptaufgabe, einen wirtschaftlichen Erfolg zu erzielen, ihre Verbände sollen sie mit dem Ziel, diesen Erfolg abzusichern, vertreten; Mitglieder von Nichtregierungsorganisationen haben zum Ziel, ihr jeweiliges Interesse, sei es Umweltschutz, Menschenrechte oder andere Ziele, politisch verankert zu sehen. Politische Entscheidungsträger als Lobbyingadressaten wiederum sind beauftragt, politische Rahmenbedingungen zur Sicherung des Gemeinwohls zu gestalten und sind dafür von Wählerstimmen abhängig.

Zwischen diesen unterschiedlichen Zielen müssen Lobbyisten agieren, wenn sie die einmal entwickelte Position kommunizieren. Hier geht es in erster Linie um die in der Theorie beschriebene Anpassung an die vom politischen System diktierten Bedingungen. Ein Lobbyist muss den Rechtsetzungsprozess kennen und wissen, wer wann ein offenes Ohr haben wird und seine Informationen im gewünschten Sinne verwerten könnte. Hat beispielsweise die Kommission einen Vorschlag veröffentlicht, muss er sich an die nun verantwortlichen Abgeordneten des Europäischen Parlaments wenden, nicht umgekehrt.

Er muss konkrete politische Interessen beachten und in die Argumentation einbinden – zum Beispiel die Inhalte großer EU-Rahmenprogramme wie das derzeit vielbeschworene „Europa 2020“¹ – und die gewünschte Form wählen. Stürme der Entrüstung entladen sich regelmäßig über lobbyistische Machenschaften wie der Vorformulierung von Änderungsanträgen – jedoch ist genau diese Vorformulierung eine Bedingung der meisten Abgeordneten für die mögliche Beachtung der Position. Entspricht der Vorschlag den Vorstellungen des Abgeordneten, kann er gleich übernommen werden und muss nicht mühsam und eventuell missverständlich umgearbeitet werden in eine Gesetzesformulierung.

Voraussetzung für einen regelmäßigen Zugang zu Lobbyingadressaten ist tatsächlich, dass der Lobbyist Informationen anbietet, die dem Politikentscheider einen Mehrwert bringen und den von Bouwen als Zugangsgüter konzipierten An-

¹ „Europa 2020“ ist ein großes Aktionsprogramm der Europäischen Kommission zur Bewältigung der Wirtschaftskrise.

geboten entsprechen – beispielsweise wünscht ein Abgeordneter einen Wissensvorsprung gegenüber den anderen Abgeordneten (so fordern manche Abgeordnete exklusive Änderungsantragsvorschläge), den eigenen Wahlkreis oder das eigene Land betreffende Informationen oder andere Aspekte, ein Kommissionsbeamter könnte sich für technisch-operative Detailinformationen zur Situation in einzelnen Mitgliedsstaaten interessieren.

Darüber hinaus muss ein Lobbyist verstehen, welche Möglichkeiten die angebotene Information beinhaltet – oder eben auch nicht. Der Lobbyist eines mittelständischen nationalen Unternehmens wird sich schwer tun, bei Abgeordneten eines anderen EU-Mitgliedslandes ohne konkreten Bezug zu seiner Firma ein Interesse an seiner Position zu wecken – zielführender ist in diesem Fall, indirekt zu arbeiten und im europäischen Verband für die eigene Position zu werben und den Verband an den Abgeordneten herantreten zu lassen.

Die berechnete Frage stellt sich, ob EU-Politik dieses Angebot wirklich braucht. Die hohe Anzahl der im freiwilligen europäischen Transparenzregister eingetragenen Lobbyisten spricht allerdings eine klare Sprache: Zählt man alle Kategorien zusammen, sind es weit über 6000. Ohne Mehrwert zumindest für ihre Auftraggeber wäre diese Zahl wohl kaum so hoch. Wenn wir uns darüber hinaus das anfänglich dargelegte Tauschverhältnis als ein auf Gewinn für beide Seiten gegründetes System vergegenwärtigen, muss ein Nutzen für Politikentscheider darin liegen, mit Lobbyisten in Kontakt zu treten. Die Europäische Kommission hat dies sogar bereits vor Jahren in einem Rechtsakt festgelegt. In ihrer Mitteilung zur Zusammenarbeit mit Interessengruppen (Europäische Kommission 1999) ruft sie ihre Mitarbeiter explizit zum Dialog mit Interessenvertretern auf, um sich ein ausgewogenes Bild der jeweiligen Interessen zu machen. Wo Ausgewogenheit zu fehlen scheint, finanziert sich die Kommission die sie lobbyierenden Interessengruppen selbst. Beispielsweise erhält die European Women's Lobby nach wie vor eine über achtzigprozentige Finanzierung durch die Kommission. Auch auf Seiten der Wirtschaftsinteressen wurde die Kommission tätig und schuf sich beispielsweise das European Services Forum (ESF) selbst, da Dienstleistungsinteressen zu schwach vertreten schienen.

Schaut man sich den Prozess politischen Gestaltens und den Charakter der maßgeblichen Institutionen genauer an, verwundert der Bedarf an Input von Lobbyisten nicht: Die Kommission als erste mit der Rechtsentwicklung befasste (und einzige mit Initiativrecht ausgestattete) Institution hat einen Rechtsvorschlag zu erarbeiten, der in sämtlichen EU-Mitgliedsstaaten umgesetzt werden kann und Chancen hat, von den anderen beiden wichtigen Institutionen – Parlament und Rat – ausreichend akzeptiert zu werden, um nach einigen Veränderungen das Licht der Welt zu erblicken. Seit Inkrafttretens des Vertrags von Lissabon gilt dies für den Großteil von Rechtsakten: Der Umgang mit dem erstarkten Europäischen Parla-

ment wird schwieriger und bedarf eigenen Lobbyings der Kommission. Um sich hier abzusichern – sowohl bezüglich der Umsetzbarkeit als auch der Chancen in den übrigen Institutionen – bedarf es für die Kommission eines genauen Wissens bezüglich der Ansichten betroffener Akteure und einer Abschätzung, wie stark die Unterstützung für oder der Widerstand gegen einen geplanten Vorschlag sein könnte. Parlamentarier wiederum sind abhängig von ihrer Wählerschaft, und Interessenvertretungen die eine ausreichende Zahl von Wählern mobilisieren können, und somit ein gewisses Druckpotential gegenüber den jeweiligen Abgeordneten besitzen.

Allerdings funktioniert europäisches Regieren meiner Erfahrung nach weniger über Druck, stärker über das gemeinsame Suchen nach Kompromissen, und Lobbyisten werden von Abgeordneten genutzt, um Informationen zu erlangen, die ihnen in den Verhandlungen mit ihren Kollegen sowie Kommission und Rat einen Vorteil verschaffen. Dasselbe Prinzip ist vorherrschend im Rat, hier mit der klaren nationalstaatlichen Komponente. Hier sind nationale Interessen vorrangig – sowie die Sicherung von Mehrheiten gemeinsam mit anderen Ländern; daraus ergibt sich ein starkes Interesse am Verhalten der anderen Institutionen.

Ein langjähriger Experte nationalen und europäischen Lobbyings, in Brüssel, Bonn und Berlin, der ehemalige TUI Lobbyist Wolf-Dieter Zumpfort, fasst den Nutzen des Lobbying in einer Reihe von Thesen zusammen (Zumpfort 2013). Ihm zufolge findet der gesamtgesellschaftliche Interessenausgleich im Rahmen der von der Verfassung festgesetzten und von der Rechtssetzung geschützten und unterstützten Entscheidungsprozessen statt. Für ihn ist die Grundlage für einen in diesem Sinne funktionierenden Lobbyismus der Wettbewerb von Auffassungen – und die konstruktive Auseinandersetzung um den richtigen Weg zugleich der Garant für die Durchsetzung einer höheren und besseren Qualität des Ganzen. Zumpfort weist überdies auf die Steuerungsfunktion politischer Entscheider hin. Sie übernehmen im Regelfall nicht einfach die Regierungsvorlage oder die Argumente von Lobbyisten, sondern informieren sich nach allen Seiten. Ein aktiver und engagierter Lobbyismus liegt Zumpfort zufolge daher im gesamtgesellschaftlichen Interesse, denn so werden bei politischen Entscheidungsprozessen Einzelinteresse und Gesamtinteresse am besten miteinander verbunden. Mit dieser Aussage schließt sich der Kreis der theoretisch-wissenschaftlichen Diskussion um den Tauschansatz und den Beobachtungen aus der Lobbyingpraxis:

Wenn politische Entscheidungsträger von Lobbying-Informationen zum Wohle des gesamtgesellschaftlichen Interesses profitieren können, ist verständlich, warum sie den Umgang mit Lobbyisten pflegen – und der Tauschansatz ist ein plausibles und wertneutrales Konzept zur Abbildung dieser Beziehung auf der Grundlage rationalen Entscheidens.

4 Schlussfolgerungen: Lobbying als Notwendigkeit, Professionalisierung und Regulierung

Regelmäßig werden Rufe nach stärkerer Lobbyingregulierung laut und teilweise befolgt – durch das zwar freiwillige, aber wirkungsvolle europäische Transparenzregister oder das österreichische Lobbyistenregister, um nur zwei jüngere Beispiele zu nennen. Gleichzeitig werden die Vertreter von Nichtregierungsorganisationen nicht müde, das Ungleichgewicht zwischen einer Vielzahl von Wirtschaftslobbyisten und vergleichsweise wenigen Lobbyisten zur Vertretung öffentlicher Interessen anzuprangern. Dieser Artikel sollte aufzeigen, dass der Tausch beidseitig ist und die Tauschenden eine Wahl haben, ob sie das Tauschangebot annehmen oder nicht. Dadurch wird der Entscheidungsprozess aufgrund einer soliden Informationsbasis professionalisiert.

Eine zusätzliche Komponente soll an dieser Stelle noch erwähnt werden, die sicherlich bislang in der Forschung vernachlässigt worden ist: die meisten Lobbyisten in Brüssel bleiben gewöhnlich nicht ihr gesamtes Berufsleben dort, sondern arbeiten für einige Jahre in der EU-Maschinerie und kehren dann in ihre Heimatländer zurück. Was sie dorthin mitbringen, ist ein tiefes Verständnis dafür, wie Europa funktioniert, was die Denkweise von EU-Politikern ist und worum es in der europäischen Politik geht. Dieses Wissen ist ein Gewinn sowohl für die EU-Politik als auch für die jeweiligen Arbeitgeber – und es ist ein Wissen, das die Lobbyingarbeit im Sinne der Politik verbessern kann und über die Jahre auch verbessert hat. Es hat zu einer Professionalisierung geführt, weil es die Annahmen darüber, was Lobbying ist, darf und kann, offengelegt hat.

Sicherlich gibt es schwarze Schafe; seitens der Politiker wie den für Vorteilanahme verurteilten österreichischen Abgeordneten Ernst Strasser, und auch seitens der Lobbyisten. Diese Vergehen sind kein Lobbying – sondern Korruption.

Bedarf es einer Lobbying-Regulierung? Lobbying ist ein Beruf, der auf einem schmalen Grat zwischen verbürgtem Recht auf Partizipation im demokratischen Prozess und Versuchen illegitimer Einflussnahme von Einzelinteressen auf politische Entscheidungsprozesse ausgeübt wird. Was legitim und illegitim ist, sollte klar geregelt werden – und ist für Lobbyisten bereits rechtlich definiert. Ferner besteht eine umfangreiche Selbstregulierung in den Berufsverbänden der Politikberater. Sowohl Firmen- als auch Verbandsvertreter sind an Compliance-Richtlinien gebunden. Bei der Einhaltung solcher Verhaltenskodizes und Achtung der Gesetze ist Lobbying ein demokratischer Interessenausgleich – und in diesem Sinne ein notwendiger, von der EU-Politik benötigter Bestandteil politischen Entscheidens. Was fehlt, ist eine eindeutige Regelung für EU-Politiker.

Lobbying in der Europäischen Union
Zwischen Professionalisierung und Regulierung
Dialer, D.; Richter, M. (Hrsg.)
2014, XIV, 328 S. 9 Abb., Softcover
ISBN: 978-3-658-03220-3