

**Vera Ohlendorf**

Fünfte Gewalt, Lobbyismus oder Beruf  
Politikerfänger. Wer sind diese Leute?

**Studienarbeit**

# BEI GRIN MACHT SICH IHR WISSEN BEZAHLT



- Wir veröffentlichen Ihre Hausarbeit, Bachelor- und Masterarbeit
- Ihr eigenes eBook und Buch - weltweit in allen wichtigen Shops
- Verdienen Sie an jedem Verkauf

Jetzt bei [www.GRIN.com](http://www.GRIN.com) hochladen  
und kostenlos publizieren



## **Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:**

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de/> abrufbar.

Dieses Werk sowie alle darin enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsschutz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlanges. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen, Auswertungen durch Datenbanken und für die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronische Systeme. Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe (einschließlich Mikrokopie) sowie der Auswertung durch Datenbanken oder ähnliche Einrichtungen, vorbehalten.

## **Impressum:**

Copyright © 2012 GRIN Verlag  
ISBN: 9783668711358

## **Dieses Buch bei GRIN:**

<https://www.grin.com/document/209557>

**Vera Ohlendorf**

**Fünfte Gewalt, Lobbyismus oder Beruf Politikerfänger.  
Wer sind diese Leute?**

## **GRIN - Your knowledge has value**

Der GRIN Verlag publiziert seit 1998 wissenschaftliche Arbeiten von Studenten, Hochschullehrern und anderen Akademikern als eBook und gedrucktes Buch. Die Verlagswebsite [www.grin.com](http://www.grin.com) ist die ideale Plattform zur Veröffentlichung von Hausarbeiten, Abschlussarbeiten, wissenschaftlichen Aufsätzen, Dissertationen und Fachbüchern.

### **Besuchen Sie uns im Internet:**

<http://www.grin.com/>

<http://www.facebook.com/grincom>

[http://www.twitter.com/grin\\_com](http://www.twitter.com/grin_com)

## **Inhaltsverzeichnis**

Einleitung.....	2
1. Lobbying: begriffliche und historische Entwicklung.....	3
2. Die Instrumente des Lobbying.....	5
3. Die Legitimation des Lobbying in der Demokratie .....	9
4. Lobbying und Transparenz .....	14
5. Praxisbeispiel: Die Einführung der Gigaliner .....	18
6. Fazit .....	23

## Einleitung

„Lobbyisten nisten sich in Regierung ein“, „Fünfte Gewalt: Lobbyismus“ oder „Beruf Politikerfänger: Wer sind diese Leute?“ –das sind aktuelle Mediens Schlagzeilen<sup>1</sup>, die den Eindruck erwecken, dass Seriosität und Lobbying einen offensichtlich unvereinbaren Gegensatz bilden. Tatsächlich kommen beim Thema Lobbying unwillkürlich zuerst die Skandale der letzten Jahre in den Sinn: Parteispenden, Waffenlobbyisten, Gefälligkeiten von Firmen an Politiker. „Viele Bürger und sogar weite Teile der Fachöffentlichkeit verbinden mit dem Berufsbild des Lobbyisten einen undurchsichtigen Strippenzieher, der mit Geldkoffern ausgestattet im Hintergrund auf fragwürdige Weise für zweifelhafte Interessen tätig wird.“<sup>2</sup> Bei diesen Auffassungen handelt es sich jedoch nicht selten um Vorurteile bzw. Missverständnisse. Lobbying bezeichnet eine Form der politischen Kommunikation, „[...] die sich zwischen Akteuren *nichtpolitischer Organisationen* (Unternehmen, Verbänden, Vereinen, Gewerkschaften, Kirchen, Non-Profit-Organisationen, etc.) und *politischen Akteuren* (Abgeordneten, Referenten, etc.) abspielt mit dem primären Ziel, *mittelbaren* oder *unmittelbaren* Einfluss auf den politischen *Entscheidungsprozess* zu nehmen.“<sup>3</sup> Damit ist das Lobbying einerseits eine grundsätzlich legitime Form der Interessenvertretung, die zu einer Demokratie gehört, ähnlich wie freie Wahlen und eine freie Presse. Andererseits weisen die obigen Beispiele darauf hin, dass neben der legitimen, interessegeleiteten Kommunikation, die auf Seriosität und Vertrauen gründet, ein Graubereich im Zusammenhang mit Lobbying zu existieren scheint, in dem die Grenzen zur Korruption verschwimmen und der die Demokratie herausfordert. Das Mittel der Transparenz scheint geeignet, die demokratische Kontrolle auszuweiten und gleichzeitig die Formen des legitimen Lobbyings zu stärken.

In der vorliegenden Arbeit werden zunächst die Entwicklung und die Formen der organisierten Interessenvertretung nachgezeichnet. Einen weiteren Schwerpunkt bilden die Frage nach der Legitimität des Lobbying in der Demokratie und die Betrachtung des bestehenden gesetzlichen Rahmens sowie der branchenspezifischen Verhaltenskodizes, die die Arbeit der Lobbying-Akteure heute beeinflussen. An die Analyse der direkten und indirekten Instrumente der politischen Einflussnahme schließt sich eine Diskussion konkreter Forderungen nach der Einführung von Maßnahmen an, die ein transparenteres Lobbying ermöglichen sollen. Abschließend wird das Thema anhand der Debatte um die sogenannten Gigaliner bzw. EuroCombi an einem praktischen Beispiel verdeutlicht.

---

<sup>1</sup> vgl. Steinmann, Thomas; von Hardenberg, Christiane; Opong, Marvin: *Externe Berater. Lobbyisten nisten sich in Regierung ein*; Alsleben, Thorsten: *Fünfte Gewalt: Lobbyismus*; Peters, Bea: *Beruf Politikerfänger: Wer sind diese Leute?*.

<sup>2</sup> Bender, Gunnar; Reulecke, Lutz: *Handbuch des deutschen Lobbyisten*, S. 11.

<sup>3</sup> Bentele, Günter; Nothaft, Howard: *Lobbying*.

# 1. Lobbying: begriffliche und historische Entwicklung

Lobbyisten bieten eine spezifische Form der Politikberatung. Die Beraterfunktion des Lobbyisten ist das Instrument der Einflussnahme, jedoch nicht deren Motivation: „Lobbying ist interessegeleitetes Informationsmanagement, eine gezielte politische Kommunikation, um politische Prozesse und staatliche Entscheidungen im eigenen Sinne zu beeinflussen.“<sup>4</sup> Dabei kommen hauptsächlich Kommunikationsinstrumente zum Einsatz, die nicht nur der Interessenvertretung in wirtschaftlichem, sondern auch im sozialen, kulturellen oder umweltpolitischen Bereich dienen.<sup>5</sup> Ziel ist es dabei, die legitimen Anliegen der Organisation bzw. des Unternehmens zu vertreten und die politische Willensbildung im Sinne der Organisationsziele mitzugestalten.<sup>6</sup> Dabei ist der Prozess der Einflussnahme nicht als einseitig zu verstehen: die Adressaten, also die Entscheider auf der politischen Ebene profitieren ebenso von diesem Informationsaustausch, der zu fundierteren politischen Entscheidungen beitragen kann.<sup>7</sup> Wesentliches Merkmal des Lobbying ist darüber hinaus, dass es von Personen betrieben wird, die selbst nicht an der schlussendlichen politischen Entscheidung selbst beteiligt sind.<sup>8</sup> Es richtet sich prinzipiell an Akteure in allen politischen Institutionen. „Lobbying kann sowohl auf kommunaler, regionaler und nationaler, zwischenstaatlicher und supranationaler Ebene stattfinden.“<sup>9</sup>

Der Begriff Lobbying ist vom lateinischen Wort „labium“ abgeleitet, was Vorhalle bzw. Wartehalle bedeutet.<sup>10</sup> Seinen Ursprung hat der Lobbyismus in den USA. 1789 wurden im amerikanischen Kongress die ersten Zollgesetze verabschiedet. Die Abgeordneten waren in diesem Zusammenhang vielfältigen Einflüssen der unterschiedlichen Interessenvertreter von Unternehmen ausgesetzt.<sup>11</sup> Der Begriff des Lobbyisten wurde aber erst Anfang des 19. Jahrhunderts durch den 18. US-amerikanischen Präsidenten Ulysses Grant geprägt, der nach einem Brand im Weißen Haus vorübergehend in das Willard Hotel in Washington D.C. umziehen musste und die Interessenvertreter, die regelmäßig in der Hotellobby versuchten, Kontakt zu Politikern aufzunehmen, 1829 erstmals als Lobbyisten bezeichnete.<sup>12</sup> In Europa kam es sehr früh zu Versuchen, auf die regierenden Herrschaftshäuser Einfluss zu nehmen, vornehmlich durch die „Kamarillen“ bzw. „Cliques“ des Adels, aber auch durch Vertreter anderer Stände. Aber erst die Industrialisierung, die Auflösung der Ständeordnungen und das politische Erstarken des Bürgertums begünstigten die Entstehung des in Deutschland bis heute prägenden Verbandswesens und damit die

---

<sup>4</sup> Kuhne, Clemens: *Politikberatung für Parteien*, S. 163; vgl. auch ebd., S. 221.

<sup>5</sup> vgl. Lies, Jan: *Politische Kommunikation – Lobbyismus und Public Affairs*, S. 391.

<sup>6</sup> vgl. Busch-Janser, Florian: *Staat und Lobbyismus*, S. 16.

<sup>7</sup> vgl. Lösche, Peter: *Verbände und Lobbyismus in Deutschland*, S. 61.

<sup>8</sup> vgl. Leif, Thomas; Speth, Rudolf: *Die fünfte Gewalt – Anatomie des Lobbyismus in Deutschland*, S. 12.

<sup>9</sup> Köppl, Peter: *Lobbying und Public Affairs*, S. 195.

<sup>10</sup> vgl. ebd., S. 191.

<sup>11</sup> vgl. ebd.

<sup>12</sup> vgl. ebd.; vgl. auch Jäkel, Christian: *Lobbyismus*, S. 22.



Ausdifferenzierung der Interessenvertretungen.<sup>13</sup> Die Möglichkeit politischer Einflussnahme durch Unternehmen und andere Interessengruppen ist grundsätzlich an die Existenz demokratischer partizipativer Strukturen gebunden. Lobbying ist damit zugleich Ergebnis und Bedingung pluralistischer Demokratien und untrennbar mit diesen verbunden.<sup>14</sup> Von Lobbyismus im engeren Sinne kann in Deutschland also erst seit der Weimarer Republik gesprochen werden, auch wenn sich zahlreiche Verbände mit stark beschränkten politischen Gestaltungsmöglichkeiten bereits Ende zu Mitte bzw. Ende des 19. Jahrhunderts herausbildeten, bei denen es sich zunächst hauptsächlich um Gewerkschaften bzw. Arbeitgeberverbände handelte.<sup>15</sup> Heute sieht es die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages sogar vor, dass regelmäßig öffentliche Anhörungen von Interessenvertretern in den verschiedensten Angelegenheiten durchgeführt werden. Die Einbindung externer Gruppen in die Arbeit von Ausschüssen oder Beiräten ist ebenfalls vorgesehen.<sup>16</sup> Lobbyisten sind Konstituens der Demokratie und tragen dazu bei, „[...]durch ihre Integrations-, Vermittlungs- und Steuerungsleistungen das politische System der Bundesrepublik [zu] erhalten.“<sup>17</sup>

Das Wort Lobbying wird heute zunehmend in Verbindung mit Public Affairs Management gebraucht, wobei eine eindeutige Abgrenzung beider Begriffe nur schwer getroffen werden kann.<sup>18</sup> Unter Public Affairs Management wird häufig die systematische und kontinuierliche Gestaltung der „Außenpolitik“ einer Unternehmung oder einer Organisation verstanden, also die gezielte Beeinflussung des politischen Umfeldes.<sup>19</sup> Dabei wird in der Literatur häufig eine zeitliche Differenzierung vorgenommen: Public Affairs Management erfolge kontinuierlich unabhängig von konkreten Ereignissen und schließe vor allem das Themenmonitoring bzw. das Issues Management ein, während sich das Lobbying im engeren Sinne auf konkrete Gesetzesvorhaben und die Einflussnahme auf Politiker beziehe.<sup>20</sup> Eine so strikte Trennung von Lobbying und Public Affairs Management scheint jedoch wenig sinnvoll, da beide Prozesse sachlich eng verbunden sind. Eine erfolgreiche

---

<sup>13</sup> vgl. ebd., S. 191f.

<sup>14</sup> Insofern „[...] dürfte es unabhängig von der Herrschafts- und Staatsform immer Versuche gegeben haben, politisch-administrative Entscheidungen [...] zugunsten bestimmter Interessen zu gestalten - dass Interessenvertreter in der [...] Wandelhalle der parlamentarischen Einrichtungen warteten, um die ein- und ausgehenden Abgeordneten anzusprechen, kann allerdings als ein Kennzeichen der frühen parlamentarisch-demokratischen Systeme in Großbritannien und der Vereinigten Staaten angesehen werden.“, Bentele, Günter; Nothaft, Howard: *Lobbying*.

<sup>15</sup> Jäkel, Christian: *Lobbyismus*, S. 20f; vgl. auch Lösche, Peter: *Verbände und Lobbyismus in Deutschland*, S. 22-37.

<sup>16</sup> vgl. Deutscher Bundestag: *Ständig aktualisierte Fassung der öffentlichen Liste über die Registrierung von Verbänden und deren Vertretern*, vgl. auch Jäkel, Christian: *Lobbyismus*, S. 21.

<sup>17</sup> Lösche, Peter: *Verbände und Lobbyismus in Deutschland*, S. 62; vgl. auch Jäkel, Christian: *Lobbyismus*, S. 21; 24.

<sup>18</sup> vgl. Köppl, Peter: *Lobbying und Public Affairs*, S. 192.

<sup>19</sup> vgl. ebd. Das Public Affairs- Management ist in diesem Verständnis dem Bereich der Public Relations, der als strategische Kommunikation mit sämtlichen Unternehmens- bzw. Organisationsstakeholdern verstanden wird, untergeordnet.

<sup>20</sup> vgl. Leif, Thomas; Speth, Rudolf: *Die fünfte Gewalt – Anatomie des Lobbyismus in Deutschland*, S. 14; Lies, Jan: *Politische Kommunikation – Lobbyismus und Public Affairs*, S. 390; Köppl, Peter: *Lobbying und Public Affairs*, S. 189; 193.

Einflussnahme auf ein konkretes Gesetz setzt langfristige Themenrecherche und den nachhaltigen Beziehungsaufbau zu Entscheidern voraus. Umgekehrt erfordert die langfristige, kontinuierliche Interessenvertretung in politischer Hinsicht die Konkretion im Zusammenhang mit konkreten Anliegen.<sup>21</sup> Praxisbezogene Handbücher zum Thema Lobbying verwenden beide Begriffe deshalb implizit synonym.<sup>22</sup>

## 2. Die Instrumente des Lobbying

Ziel des Lobbying ist die Einflussnahme auf bzw. die Mitwirkung an der Gestaltung von politischen Entscheidungen wie „[...] Gesetzen, Verordnungen, Novellierungen und Regulierungen [...]“.<sup>23</sup> Zu diesem Zweck suchen Lobbyisten nach Kontakt zu den relevanten Entscheidungsträgern auf regionaler Ebene, der Ebene der Länder bzw. auf Bundesebene ebenso wie auf supranationaler Ebene (z. B. der Europäischen Union).<sup>24</sup> Besonders für große Nicht-Regierungs- bzw. Non-Profit-Organisationen spielt auch das Lobbying auf UN- Ebene sowie beispielsweise auch im Kontext von Weltbank oder Internationalem Währungsfonds IWF eine wichtige Rolle.<sup>25</sup> Konkret werden drei verschiedene Arten bzw. Taktiken unterschieden: Lobbying als Prävention zielt darauf ab, bestimmte Themen aus der politischen Agenda herauszuhalten, bevor es zu einem konkreten Gesetzesvorhaben kommt. Lobbying als Reaktion kommt zum Einsatz, wenn sich ein bestimmtes Gesetz bzw. eine Verordnung etc. in der Planungsphase befindet bzw. bereits in die parlamentarischen Entscheidungsinstitutionen eingebracht wurde. Diese Taktik ist in der Praxis am weitesten verbreitet. In diesem Fall zielt die Einflussnahme entweder auf die Verhinderung des Gesetzes, dessen inhaltliche Änderung oder die Verzögerung der Entscheidung ab. Unter Lobbying als Aktion versteht man die aktiven Bemühungen seitens der Lobbyisten, ein bestimmtes Thema auf die politische Agenda zu bringen (Agendasetting), um Aufmerksamkeit und ggf. Handlungsbereitschaft für den Entwurf eines Gesetzesvorschlags zu erreichen.<sup>26</sup> Je frühzeitiger die Lobbying-Maßnahmen der Unternehmen bzw. Organisationen dabei ansetzen, desto höher können die Erfolgsaussichten sein, da die Deutungshoheit dann zumindest für einen gewissen Zeitraum weitestgehend beim jeweiligen Lobbyakteur liegt.<sup>27</sup>

---

<sup>21</sup> vgl. Wehrmann, Iris: *Lobbying in Deutschland – Begriffe und Trends*, S. 40.

<sup>22</sup> vgl. etwa Bender, Gunnar; Reulecke, Lutz: *Handbuch des deutschen Lobbyisten*.

<sup>23</sup> Köppl, Peter: *Lobbying und Public Affairs*, S. 195. Eine Sonderform stellt die Beeinflussung der Vergabe öffentlicher Förderungen, Zuschüsse oder Aufträge im Unternehmenssinne dar, vgl. ebd.

<sup>24</sup> vgl. Köppl, Peter: *Lobbying und Public Affairs*, S. 195.

<sup>25</sup> vgl. Lösche, Peter: *Verbände und Lobbyismus in Deutschland*, S. 116f.

<sup>26</sup> vgl. Bender, Gunnar; Reulecke, Lutz: *Handbuch des deutschen Lobbyisten*, S. 117ff.; Köppl, Peter: *Lobbying und Public Affairs*, S. 205; vgl. auch Jäkel, Christian: *Lobbyismus*, S: 66.

<sup>27</sup> vgl. Jäkel, Christian: *Lobbyismus*, S. 66f.; vgl. Busch-Janser, Florian: *Staat und Lobbyismus*, S. 94.

Am Anfang jedes Lobbying-Vorhabens steht die Gewinnung von Informationen: Zunächst werden relevante Themenbereiche im Rahmen eines Issue-Management-Prozesses<sup>28</sup> ausgewählt und beobachtet. Das Scanning bzw. Monitoring von Informationen erfolgt in der Praxis häufig über eine detaillierte Medienanalyse sowie durch Gespräche mit Politikern bzw. deren Mitarbeitern, Lobbying-Kollegen, Experten und anderen Akteuren des politischen Umfeldes, wie beispielsweise Vertretern von Verbänden oder sozialen Initiativen.<sup>29</sup> An die Identifikationsphase schließen sich Detail-Analyse, Selektion, Interpretation und Priorisierung der relevanten Issues an.<sup>30</sup> Die Aufstellung einer Rangfolge der Themen entsprechend ihrer Wichtigkeit erfolgt dabei nach Relevanz, Dringlichkeit, Risiko sowie Beeinflussbarkeit.<sup>31</sup> Danach erfolgt die Identifikation der Adressaten für das Lobbying-Vorhaben, also der relevanten Politiker, ggf. Verbände, Ministerien, Verwaltungen, Parlamente, Parteien, Fraktionen, Ausschüsse, Mitarbeiter und Referenten sowie anderer Stakeholder, die im engeren oder weiteren Sinne mit den themenbezogenen politischen Entscheidungen befasst sind.<sup>32</sup> Dabei sind detaillierte Kenntnisse des Aufbaus politischer Institutionen, von Entscheidungsabläufen (z.B. des Gesetzgebungsprozesses), der Zuständigkeiten, Hierarchien und Kommunikationswege sowie der bestehenden gesetzlichen Rahmenbedingungen unabdingbar. Bei genauer Kenntnis der politischen Abläufe können die verschiedenen Lobbying-Instrumente je nach Stadium des Gesetzgebungsprozesses punktuell und effektiv zum Einsatz gebracht werden.<sup>33</sup> Ebenso müssen Informationen über die einzelnen Ansprechpartner (ggf. auch in der Opposition) hinsichtlich ihrer Entscheidungsbefugnis, ihres Einflusses auf andere Stakeholder sowie ihr themenbezogenes Vorwissen vorliegen.<sup>34</sup> Die Anstrengungen erstrecken sich in dieser Hinsicht auch auf die Informationsgewinnung über Politiker, Parteien, Gruppen und Interessenorganisationen, die einem Anliegen potentiell kritisch gegenüberstehen.<sup>35</sup> Laut Verfassung sind Regierung, Bundesrat und Bundestag dazu berechtigt, Gesetzesvorschläge einzubringen. In der Praxis erfolgt ein Großteil der Initiativen durch die Exekutive, also die Regierung bzw. die Ministerien. Die Ministerialbürokratie stellt also auf Länder- und auf Bundesebene neben den Parlamentariern die wichtigste

---

<sup>28</sup> „[...] *das Issues Management* [kann] als Strategie bezeichnet werden, um den Prozess der Emergenz, Diffusion und Behandlung von konflikthaltigen Themen in der Öffentlichkeit zu beeinflussen, und zwar entsprechend der Ziele einer Organisation.“ Rössler, Patrick: *Themen der Öffentlichkeit und Issues Management*, S. 362 (Hervorhebung Patrick Rössler).

<sup>29</sup> vgl. Busch-Janser, Florian: *Staat und Lobbyismus*, S. 88.

<sup>30</sup> vgl. Bender, Gunnar; Reulecke, Lutz: *Handbuch des deutschen Lobbyisten*, S. 35ff.; Rössler, Patrick: *Themen der Öffentlichkeit und Issues Management*, S. 362f; 372., vgl. auch Jäkel, Christian: *Lobbyismus*, S. 63f.

<sup>31</sup> vgl. Bender, Gunnar; Reulecke, Lutz: *Handbuch des deutschen Lobbyisten*, S. 40f.

<sup>32</sup> vgl. Bender, Gunnar; Reulecke, Lutz: *Handbuch des deutschen Lobbyisten*, S. 44f. Dazu gehören auch potentielle Allianzpartner bzw. die Öffentlichkeit, vgl. Busch-Janser, Florian: *Staat und Lobbyismus*, S. 92.

<sup>33</sup> vgl. Bender, Gunnar; Reulecke, Lutz: *Handbuch des deutschen Lobbyisten*, S. 129. Für eine detaillierte Darstellung und Analyse des Gesetzgebungsprozesses unter Gesichtspunkten des Lobbying vgl. Busch-Janser, Florian: *Staat und Lobbyismus*, S. 67-76 sowie Jäkel, Christian: *Lobbyismus*, S. 82ff.

<sup>34</sup> vgl. Bender, Gunnar; Reulecke, Lutz: *Handbuch des deutschen Lobbyisten*, S. 45; 53. Vgl. auch Jäkel, Christian: *Lobbyismus*, S. 65; Köppl, Peter: *Lobbying und Public Affairs*, S. 207f.

<sup>35</sup> vgl. Bender, Gunnar; Reulecke, Lutz: *Handbuch des deutschen Lobbyisten*, S. 167.

Adressatengruppe dar.<sup>36</sup> Rund 80 Prozent der auf Bundesebene diskutierten und beschlossenen Gesetze gehen zudem heute auf die Initiativen der Europäischen Union zurück, weshalb Lobbying-Aktivitäten auch in Brüssel verbreitet sind.<sup>37</sup> Des Weiteren erfolgt die Entwicklung, Planung und Durchführung der Lobbying-Strategie (in Bezug auf die in der Organisation bzw. im Unternehmen dafür verfügbaren Ressourcen), worauf im Folgenden näher einzugehen sein wird. Abschließend findet idealiter eine Evaluation bzw. Ergebniskontrolle statt.<sup>38</sup> Dabei ist darauf hinzuweisen, dass die einzelnen Phasen des Lobbying-Prozesses in der Praxis häufig nicht klar voneinander abzugrenzen sind, sondern häufig synchron erfolgen.<sup>39</sup>

Im Zusammenhang mit der Lobbying-Strategie werden direkte (unmittelbare) und indirekte (mittelbare) Kommunikationsmaßnahmen unterschieden.<sup>40</sup> Zu den direkten Instrumenten gehört vor allem das persönliche Gespräch zwischen dem Lobbyisten und dem Politiker, der letztendlich in die Abstimmung über das jeweilige Vorhaben involviert ist. Der persönliche Dialog wird in der Literatur allgemein als das wichtigste Instrument betrachtet, erlaubt es doch einen direkten Meinungsaustausch, den ungestörten, unmittelbaren Vortrag des eigenen Anliegens sowie den Aufbau von Vertrauensbeziehungen, die für das Lobbying von zentraler Bedeutung sind.<sup>41</sup> Weitere direkte Maßnahmen sind das Verfassen von Positionspapieren, Newslettern, Mailings und Stellungnahmen, die sich an Politiker und deren Mitarbeiter richten, die Teilnahme an Anhörungen in Ausschüssen, Ministerien und Parlamenten, ferner die Organisation parlamentarischer Abende, Podiumsdiskussionen oder Mittagsveranstaltungen, bei denen Themen präsentiert, Aufmerksamkeit erzeugt und Kontakte aufgebaut oder gepflegt werden können.<sup>42</sup> Für die direkte Ansprache von Politikern sind im Wesentlichen die Wahl des richtigen Zeitpunktes und eine schlüssige Argumentation entscheidend. Grundlegend dabei ist eine prinzipielle Kompromiss- und Dialogbereitschaft, da die Gespräche als Informationsaustausch auf Augenhöhe ablaufen sollen.<sup>43</sup> Indirekte Kommunikationsmaßnahmen setzen bei Dritten an, beispielsweise Meinungsführern oder der Öffentlichkeit, um auf diese Weise einen gewissen Druck zu erzeugen oder ein Thema auf die politische Agenda zu setzen. Der Lobbying-Akteur fungiert gleichsam als anregende Instanz, handelt

---

<sup>36</sup> vgl. Busch-Janser, Florian: *Staat und Lobbyismus*, S. 59.

<sup>37</sup> vgl. Busch-Janser, Florian: *Staat und Lobbyismus*, S. 66f. Für eine detaillierte Untersuchung von Lobbying auf EU- Ebene vgl. van Schendelen, Rinus: *Machiavelli in Brussels. The Art of Lobbying the EU*.

<sup>38</sup> vgl. Rössler, Patrick: *Themen der Öffentlichkeit und Issues Management*, S. 372.

<sup>39</sup> vgl. Jäkel, Christian: *Lobbyismus*, S. 64; vgl. auch Busch-Janser, Florian: *Staat und Lobbyismus*, S. 89.

<sup>40</sup> vgl. Bentele, Günter; Nothaft, Howard: *Lobbying*.

<sup>41</sup> vgl. Bender, Gunnar; Reulecke, Lutz: *Handbuch des deutschen Lobbyisten*, S. 69f.; 114.

<sup>42</sup> vgl. Bender, Gunnar; Reulecke, Lutz: *Handbuch des deutschen Lobbyisten*, S. 71-79; vgl. auch Bentele, Günter; Nothaft, Howard: *Lobbying*; Busch-Janser, Florian: *Staat und Lobbyismus*, S. 96.

<sup>43</sup> „Idealerweise werden dabei sogenannte ‚Win-win‘-Situationen hergestellt, also argumentative Wege, die sowohl dem politischen Entscheidungsträger helfen, als auch dem Unternehmen.“, Köppl, Peter: *Lobbying und Public Affairs*, S. 209. Vgl. auch Busch-Janser, Florian: *Staat und Lobbyismus*, S. 96; Jäkel.

aber nicht als alleiniger Akteur.<sup>44</sup> Hierzu gehört beispielsweise die gezielte Unterstützung der Opposition beim Entwurf kleiner und großer Anfragen, Anträgen oder Gesetzesinitiativen. Eine Form des aktiven oder präventiven Lobbying kann auch die Zusammenarbeit mit parteinahen politischen Stiftungen bzw. Think-Tanks darstellen, deren soziale bzw. ökonomische Grundlagenforschungen unter Umständen in Wahlprogramme bzw. Parteipositionen einfließen. Hierbei können Lobbying-Akteure von Verbänden, Unternehmen und anderen Organisationen gezielt Themen anregen, an Podiumsdiskussionen und Tagungen teilnehmen bzw. sich aktiv in Arbeitskreise einbringen.<sup>45</sup> Das bedeutendste indirekte Instrument ist das Grassroots-Campaigning. Der Begriff bezeichnet das aktive Einbeziehen der Öffentlichkeit in spezifische Lobbying-Vorhaben. Möglichst viele Personen aus der Bevölkerung werden angesprochen, sich für oder gegen ein Vorhaben zu engagieren.<sup>46</sup> So können ggf. Themen gesetzt oder Druck aufgebaut werden, um bestimmte Entscheidungen zu verhindern oder abzuändern.<sup>47</sup> Voraussetzungen für den Erfolg einer solchen Kampagne sind das Vorhandensein einer großen interessierten bzw. motivierten, möglichst homogenen Gruppe in der Bevölkerung, die gezielt angesprochen werden kann sowie ein geeignetes Thema.<sup>48</sup> Die Mobilisierung erfolgt zielgerichtet über die Massenmedien, wobei die klassischen PR-Instrumente zum Einsatz kommen.<sup>49</sup> Besondere Bedeutung hat hierbei das Internet, über das sich Aktionen wie Unterschriftensammlungen, Protestmailings, Flashmobs oder Demonstrationen effektiv organisieren lassen.<sup>50</sup> Transparenz und Sachlichkeit sollten auch hier die Handlungen der Lobbying-Akteure bestimmen, da sich die Unterstützung bei bekannt gewordenen gezielten oder unbeabsichtigten Fehlinformationen bzw. Manipulationsversuchen schnell in ihr Gegenteil verkehrt und den Erfolg des Lobbying-Vorhabens gefährdet.<sup>51</sup> Im Zusammenhang mit erfolgreichen Grassroots-Kampagnen

---

<sup>44</sup> vgl. Bender, Gunnar; Reulecke, Lutz: *Handbuch des deutschen Lobbyisten*, S. 85f.; vgl. auch Köppl, Peter: *Lobbying und Public Affairs*, S. 212.

<sup>45</sup> vgl. Bender, Gunnar; Reulecke, Lutz: *Handbuch des deutschen Lobbyisten*, S. 79-83.

<sup>46</sup> vgl. Voss, Kathrin: *Grassroots-Campaigning und Chancen durch neue Medien*, S. 28.

<sup>47</sup> vgl. Bender, Gunnar; Reulecke, Lutz: *Handbuch des deutschen Lobbyisten*, S. 104; Busch-Janser, Florian: *Staat und Lobbyismus*, S. 84f.

<sup>48</sup> „Eine große Zahl an Unterstützern, ein hoher Mobilisierungsgrad und eine Annäherung an das Problem ‚von der Seele her‘ sind ideale Voraussetzungen für Kampagnen.“ Bender, Gunnar; Reulecke, Lutz: *Handbuch des deutschen Lobbyisten*, S. 106; vgl. auch Köppl, Peter: *Lobbying und Public Affairs*, S. 215.

<sup>49</sup> vgl. Jäkel, Christian: *Lobbyismus*, S. 91. Auch Anzeigen bzw. offene Briefe, die über die Medien veröffentlicht werden, gehören zu den Kommunikationsinstrumenten des Grassroots-Campaigning, vgl. Busch-Janser, Florian: *Staat und Lobbyismus*, S. 97.

<sup>50</sup> vgl. Bender, Gunnar; Reulecke, Lutz: *Handbuch des deutschen Lobbyisten*, S. 104; 107; 110; vgl. auch Köppl, Peter: *Lobbying und Public Affairs*, S. 215f.; Voss, Kathrin: *Grassroots-Campaigning und Chancen durch neue Medien*, S. 29ff.

<sup>51</sup> vgl. Bender, Gunnar; Reulecke, Lutz: *Handbuch des deutschen Lobbyisten*, S. 108. So sind in der Vergangenheit sogenannte „Astroturfing“-Phänomene bekannt geworden, also Versuche von Unternehmen, den Anschein zu erwecken, es gäbe breite Bürgerbewegungen zu bestimmten Themen. Dabei wurden die betreffenden Anliegen in Wahrheit gar nicht von einem solchen gesellschaftlichen Engagement gestützt. Viele dieser Versuche sahen sich nach Bekanntwerden mit negativer Medienberichterstattung oder organisierten Gegenaktionen oppositioneller Interessenvertretungen wie Non-Profit-Organisationen ausgesetzt. Ein

zeigen sich die Vorteile breiter Allianzen bei der Vertretung gemeinsamer Interessen: Non-Profit-Organisationen repräsentieren häufig besonders viele Mitglieder und zeichnen sich durch ein hohes Mobilisierungspotential aus. Die konstruktive Partnerschaft von Unternehmensverbänden und/oder einzelnen Firmen und diesen Organisationen kann die gemeinsamen Anliegen auf eine breitere Basis stellen und ihnen insgesamt mehr Durchsetzungskraft verleihen, so dass alle Beteiligten profitieren.<sup>52</sup> Zudem stehen so mehr Ressourcen für das Lobbying zur Verfügung.<sup>53</sup> Das gezielte Eingehen strategischer Partnerschaften zur Interessendurchsetzung wird auch als Coalition Building bezeichnet und kann prinzipiell zwischen verschiedenartigen Akteuren wie Unternehmen, Verbänden, Vereinen, Parteien und anderen politischen Institutionen sowie Nicht-Regierungsorganisationen entstehen. Voraussetzung ist das gemeinsame Interesse bzw. die punktuelle Übereinstimmung in Einzelfragen eines Anliegens.<sup>54</sup>

### 3. Die Legitimation des Lobbying in der Demokratie

Aus Unternehmenssicht stellt sich das Lobbying als legitim im Sinne der Verfolgung der Unternehmensziele dar: da sich gesetzliche, regulative bzw. administrative Rahmenbedingungen auf die Aktivitäten bzw. den wirtschaftlichen Erfolg von Unternehmen auswirken, dient die Beeinflussung von politischen Entscheidungen dazu, diese Rahmenbedingungen im Sinne des Unternehmens möglichst positiv mitzugestalten, eventuelle schädliche Auswirkungen zu verhindern und damit die Handlungsspielräume zu erhalten bzw. auszubauen.<sup>55</sup>

Aber ist die Interessenvertretung durch Lobbying auch in politischer Hinsicht in einer Demokratie gerechtfertigt und legitimiert? Und wenn ja, unter welchen Bedingungen?

Der Pluralismus stellt ein notwendiges Element freiheitlich-rechtsstaatlicher Demokratien dar.<sup>56</sup> In diesem Verständnis beruht die „[...] politische Ordnung und Legitimität ausdrücklich auf der Anerkennung und dem Respekt vor den vielfältigen individuellen Meinungen, Überzeugungen,

---

Kampagnenerfolg ist auch bei diesem Instrument also nur dann gegeben, wenn die Lobbying-Akteure offen und transparent agieren, vgl. Voss, Kathrin: *Grassroots-Campaigning und Chancen durch neue Medien*, S. 31f.

<sup>52</sup> „Der Vorteil des Grassrootscampaigning gegenüber anderen Lobbyaktivitäten liegt in jedem Fall in der Legitimität, die durch die Mobilisierung gewonnen wird. Je größer die Zahl der Unterstützer ist, desto höher sind auch die Glaubwürdigkeit und das Gewicht der transportierten Botschaft und desto höher ist der aufgebaute Druck gegenüber der Politik.“ Voss, Kathrin: *Grassroots-Campaigning und Chancen durch neue Medien*, S. 28.

<sup>53</sup> vgl. Bender, Gunnar; Reulecke, Lutz: *Handbuch des deutschen Lobbyisten*, S. 169-181. Vgl. auch Köppl, Peter: *Lobbying und Public Affairs*, S. 213.

<sup>54</sup> vgl. Köppl, Peter: *Lobbying und Public Affairs*, S. 213f. Solche Zweckbündnisse werden häufig als informelle Gruppe ohne feste Strukturen eingerichtet, bei einer langfristigeren Bearbeitung eines Themas kann auf diese Weise jedoch auch ein neuer Verband entstehen, vgl. ebd. Ein Beispiel für eine Koalition mit fester Organisationsstruktur ist die Allianz pro Schiene, auf die in Kapitel 5 der vorliegenden Arbeit näher eingegangen wird.

<sup>55</sup> vgl. Köppl, Peter: *Lobbying und Public Affairs*, S. 201-204.

<sup>56</sup> vgl. Fraenkel, Ernst: *Deutschland und die westlichen Demokratien*, S. 197ff.

Interessen, Zielen und Hoffnungen [...].<sup>57</sup> Diese Meinungen und Überzeugungen artikulieren sich häufig in organisierter Form: „Unter Pluralismus versteht man das gleichberechtigte, durch grundrechtliche Garantien geschützte Nebeneinander- Existieren und –Wirken einer Mehrzahl sozialer Gruppen innerhalb einer staatlichen Gemeinschaft.“<sup>58</sup> Demokratien zeichnen sich dadurch aus, dass sich das Gemeinwohl als Ergebnis von Auseinandersetzungen im Wettbewerb stehender Meinungen bzw. Interessengruppen verstehen lässt.<sup>59</sup> Lobbying als Instrument der Interessenartikulation dieser Gruppen und Mittel der politischen Konsensfindung ist in unserer Gesellschaft also politisch legitimiert, es kann sogar als konstitutiv für die demokratische Grundordnung betrachtet werden<sup>60</sup>, da die Artikulation pluraler Interessen die Legitimität politischer Entscheidungen in der Demokratie stärkt. Interessenvertretung ermöglicht es, Bedürfnisse von Anspruchsgruppen wahrzunehmen und politisch darauf einzugehen.<sup>61</sup> Diesem Verständnis trägt auch das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland Rechnung. So garantiert Art. 5 die allgemeine Meinungs- und Pressefreiheit. Jeder hat also das Recht, seine Meinung öffentlich zu äußern und zu verbreiten.<sup>62</sup> Zudem ist in Art. 9 die allgemeine Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit garantiert.<sup>63</sup> Vereinigungen, Verbände und andere Interessengruppen lassen sich in diesem Sinne als Gesellschaften bzw. Vereine auffassen und werden von Art. 9 geschützt. Gemäß Art. 9 Abs. 2 sind Vereinigungen nur dann verboten, wenn ihre Zwecke oder Tätigkeiten „den Strafgesetzen zuwiderlaufen“ bzw. wenn sie „sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder gegen den Gedanken der Völkerverständigung richten“.<sup>64</sup> Art. 17 des Grundgesetzes garantiert das Petitionsrecht.<sup>65</sup> Somit können alle Belange der Politik vorgetragen werden. Art. 19 legt zudem die Geltung von Grundrechten auch für juristische inländische Personen fest.<sup>66</sup> Somit hat nicht nur jede einzelne Person, sondern auch jedes Unternehmen, jeder Verband oder Verein sowie jede nichtrechtsfähige Vereinigung die Möglichkeit, ihre bzw. seine Belange gegenüber der Politik vorzutragen. Dabei können grundsätzlich alle Interessen artikuliert werden, unabhängig von der

---

<sup>57</sup> Schubert, Klaus; Klein, Martina: *Pluralismus*.

<sup>58</sup> Fraenkel, Ernst: *Pluralismus*, S. 254.

<sup>59</sup> vgl. Schubert, Klaus; Klein, Martina: *Pluralismus*; vgl auch Rudzio, Wolfgang: *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, S. 69.

<sup>60</sup> vgl. Fücks, Ralf: *Lobbyismus braucht demokratische Kontrolle*, S. 55.

<sup>61</sup> vgl. Rudzio, Wolfgang: *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, S. 69.

<sup>62</sup> vgl. *Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland*, S. 16.

<sup>63</sup> „Alle Deutschen haben das Recht, Vereine und Gesellschaften zu bilden.“, *Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland*, S. 17.

<sup>64</sup> *Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland*, S. 17. Berufsverbände, Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften stehen unter dem besonderen Schutz des Art. 9 Abs. 3 des Grundgesetzes. Das Recht auf Koalitionsfreiheit in dieser Hinsicht wird nicht nur deutschen Staatsbürgern, sondern allen in Deutschland lebenden Personen zugesprochen, vgl. ebd.

<sup>65</sup> „Jedermann hat das Recht, sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständigen Stellen und an die Volksvertretung zu wenden.“, *Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland*, S. 21.

<sup>66</sup> vgl. *Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland*, S. 21.

Personalstärke der sie repräsentierenden Organisation, zumal die Existenz einer solchen Vereinigung keine Voraussetzung für die Äußerung des Interesses ist.<sup>67</sup>

Doch Lobbying stellt nicht nur eine rechtlich legitimierte Form der Interessenvertretung dar, es erfüllt im politischen Prozess auch pragmatische Zwecke: angesichts der wachsenden Komplexität gesellschaftlicher und politischer Vorgänge, der zunehmend internationalen Dimension politischer Arbeit und deren schwer abschätzbaren Auswirkungen sind Politiker, Abgeordnete ebenso wie Ministerialbeamte, heute auf externe Expertise angewiesen.<sup>68</sup> Lobbying wird in seiner Beraterfunktion immer häufiger als Arbeitserleichterung wahrgenommen, sofern die Relation zwischen Lobbyist und Politiker auf den Grundsätzen sachlicher und professioneller Informationsvermittlung beruht.<sup>69</sup> Auf diese Weise erhöht sich durch eine bessere Versorgung mit Informationen die Entscheidungsrationalität bezüglich anstehender Gesetzesvorhaben.<sup>70</sup>

Dem Bedürfnis nach Informationsaustausch mit organisierten Interessengruppen seitens der Politik entsprechen auch die offiziellen Regelungen politischer Institutionen, wie sie beispielsweise in der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages und der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien festgelegt sind. So räumt § 70 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Bundestages jedem Ausschuss des Bundestages die Möglichkeit ein, „zur Information über einen Gegenstand seiner Beratung [...] öffentliche Anhörungen von Sachverständigen, Interessenvertretern und anderen Auskunftspersonen“<sup>71</sup> durchzuführen. Anlage 2 der Geschäftsordnung bezieht sich auf die sogenannte Lobbyliste des Bundestages, die seit 1973 vom Bundestagspräsidenten geführt wird und alle Verbände verzeichnet, die Lobbyarbeit gegenüber Bundestag bzw. Bundesregierung betreiben.<sup>72</sup> Die Eintragung in diese Liste ist die Voraussetzung für die Möglichkeit, bei Gesetzgebungsverfahren vom Bundestag bzw. der Bundesregierung angehört zu werden bzw. Hausausweise für den

---

<sup>67</sup> vgl. Jäkel, Christian: *Lobbyismus*, S. 74. Petitionssteller haben einen Anspruch auf Entgegennahme, Prüfung und Beantwortung der Petition. Gemäß Art. 45c des Grundgesetzes ist der Bundestag verpflichtet, dazu einen Petitionsausschuss einzusetzen, vgl. Busch-Janser, Florian: *Staat und Lobbyismus*, S. 41; *Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland*, S. 28.

<sup>68</sup> vgl. Fücks, Ralf: *Lobbyismus braucht demokratische Kontrolle*, S. 55; vgl. auch Bender, Gunnar; Reulecke, Lutz: *Handbuch des deutschen Lobbyisten*, S. 16.; Busch-Janser, Florian: *Staat und Lobbyismus*, S. 36.

<sup>69</sup> vgl. Bender, Gunnar; Reulecke, Lutz: *Handbuch des deutschen Lobbyisten*, S. 12f; vgl. auch Jäkel, Christian: *Lobbyismus*, S. 24. Dabei sind Informationen nicht gleich Informationen: „Das moderne Lobbying ist längst in der Wissensgesellschaft angekommen. Information wird zum entscheidenden Rohstoff. Es geht um die Qualität der Informationen, nicht mehr um deren pure Quantität.“ Leif, Thomas; Speth, Rudolf: *Anatomie des Lobbyismus*, S. 14.

<sup>70</sup> vgl. Jäkel, Christian: *Lobbyismus*, S. 96. Dabei ist zu beachten, dass die Akteure des Lobbying selbst über keine politische Entscheidungsbefugnis verfügen. Die letztendliche Gesetzesverabschiedung liegt in den Händen der politisch Legitimierten, die die verschiedenen Positionen gegeneinander abwägen und die Verantwortung für die Resultate tragen, vgl. Busch-Janser, Florian: *Staat und Lobbyismus*, S. 37.

<sup>71</sup> Deutscher Bundestag: *Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages*, S. 52f.

<sup>72</sup> vgl. Deutscher Bundestag: *Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages*, S. 104f.



Bundestag zu erhalten.<sup>73</sup> Gemäß § 47 Abs.3 der Gemeinsamen Geschäftsordnung (GGO) der Bundesministerien können Verbände in die Erarbeitung von Gesetzesvorlagen, die durch Bundesministerien eingebracht werden, beteiligt werden. Gemäß § 74 Abs. 5 GGO gilt das auch für Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union.<sup>74</sup> Lobbyismus ist in den politischen Institutionen also durchaus erwünscht.

Doch obwohl die Interessenvertretung bzw. das Lobbying in pluralistischen Demokratien legitimiert ist und von den politischen Entscheidungsträgern akzeptiert und geschätzt wird, haftet dem Begriff Lobbying in der Bevölkerung häufig das Image illegitimer Beeinflussung und Machtausübung oder gar Korruption an. Dies rührt daher, dass längst nicht alle Formen der Einflussnahme als legitime demokratische Mittel verstanden werden können, was durch die regelmäßige Berichterstattung über Korruptionsskandale anschaulich illustriert wird.<sup>75</sup> Aus diesem Grund wurden auf verschiedenen Ebenen weitere Regelungen getroffen, die den Geltungsbereich des Lobbying begründen, indem sie es von Korruption, Bestechung und anderen Formen des Machtmissbrauchs abgrenzen.<sup>76</sup> So erklärt das Deutsche Strafgesetzbuch in den §§ 331-335 die Tatbestände der Vorteilsannahme, Bestechlichkeit, Bestechung und Vorteilsgewährung von öffentlichen Amtsträgern bzw. von im öffentlichen Dienst Beschäftigten als eindeutig rechtswidrig und legt entsprechende strafrechtliche Sanktionen fest.<sup>77</sup> In § 108e stellt das Strafgesetzbuch ausdrücklich alle Formen und Versuche der Abgeordnetenbestechung auf allen Ebenen unter Strafe.<sup>78</sup> In Anhang 1 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages werden die Verhaltensregeln für die Abgeordneten festgelegt. Gemäß § 1 müssen unter anderem alle entgeltlichen Tätigkeiten in Vorständen, Aufsichts- oder Verwaltungsräten und sonstigen Gremien vor und während der Mandatsausübung dem Bundestagspräsidenten mitgeteilt und gemäß § 3 öffentlich zugänglich gemacht werden. Das betrifft gemäß § 1 Abs. 2 und 3 ebenso die Höhe der Einkünfte, die aus allen Arten von Tätigkeiten erwachsen, die parallel zum Bundestagsmandat ausgeübt werden. Laut § 4 müssen Spenden an Abgeordnete, die den Betrag von 5000 Euro pro Jahr übersteigen, ebenfalls angezeigt werden.<sup>79</sup> Das in dieser Hinsicht ebenfalls relevante Gesetz über die politischen Parteien regelt in § 25 den Umgang mit Parteispenden, zu deren Annahme die Parteien grundsätzlich berechtigt sind, wobei jedoch einige unzulässige Spendenarten ausgeschlossen werden. Laut Abs. 3 müssen Spenden, die eine

---

<sup>73</sup> vgl. Deutscher Bundestag: *Ständig aktualisierte Fassung der öffentlichen Liste über die Registrierung von Verbänden und deren Vertretern*, S. 2. Ein Rechtsanspruch darauf leitet sich daraus jedoch nicht ab. vgl. Jäkel, Christian: *Lobbyismus*. S. 34;

<sup>74</sup> vgl. Die Bundesregierung: *Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien*, S. 34 und 52.

<sup>75</sup> vgl. Leif, Thomas; Speth, Rudolf: *Anatomie des Lobbyismus*, S. 9; 15.

<sup>76</sup> vgl. Bentele, Günter; Nothhaft, Howard: *Lobbying*.

<sup>77</sup> vgl. Bundesministerium der Justiz: *Strafgesetzbuch*. Relevante Regelungen enthält auch Abschnitt 22, der Gesetze zu den Tatbeständen Betrug und Untreue umfasst.

<sup>78</sup> vgl. ebd.

<sup>79</sup> vgl. Deutscher Bundestag: *Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages*, S. 97ff.

Höhe von 10.000 im Jahr überschreiten, im Rechenschaftsbericht angegeben, und, sofern sie die Höhe von 50.000 überschreiten, dem Bundestagspräsidenten angezeigt werden.<sup>80</sup>

Vertrauen ist die Grundvoraussetzung für erfolgreiches Lobbying. Transparente und professionelle Beratung seitens der Interessenvertreter kann von Politik und Öffentlichkeit mit Recht akzeptiert werden. Skandale und kriminelles Verhalten wirken sich nicht zuletzt durch die kritische Haltung der Öffentlichkeit jedoch negativ auf das Image des (legalen) Lobbying aus und verhindern dessen Kernanliegen: die effektive Interessenvertretung der Mitglieder bzw. der Organisation oder des Unternehmens.<sup>81</sup> Aus diesem Grund unterwerfen sich Lobbyisten und Public Affairs Manager zunehmend eigenen Regeln, die über den gesetzlichen Rahmen hinausgehen. Verhaltenskodizes speziell für die Arbeit von Interessenvertretern im politischen Bereich wurden beispielsweise vom Deutschen Rat für Public Relations (DRPR) und der Deutschen Gesellschaft für Politikberatung e.V. (de'ge'pol) festgelegt, die auf den PR-Codizes des Code de Lisbonne bzw. des Code d'Athène beruhen.<sup>82</sup> Die „Richtlinie zur Kontaktpflege im politischen Raum“ der DRPR wurde 2004 verabschiedet und beinhaltet beispielsweise ein Transparenzgebot, wonach Lobbyisten und Public-Affairs-Berater dazu angehalten sind, ihre Interessen und Auftraggeber stets offenzulegen. Ferner legt der Kodex fest, „[...] dass ihre Organisation, ihre Interessen und ihre hauptsächliche Arbeitsweise (z.B. Lobbying, Pressearbeit, Veranstaltungen etc.) in geeigneter Weise öffentlich gemacht werden.“<sup>83</sup> Laut Abschnitt 1.4. sollen politische Kampagnen stets offen geführt werden.<sup>84</sup> Laut Abschnitt 2.7. sind finanzielle Zuwendungen an Beamte und Politiker unzulässig, sofern sie „[...] über die Erstattung einsehbarer Aufwendungen hinausgehen [...]“.<sup>85</sup> Die de'ge'pol verpflichtet ihre Mitglieder zur Einhaltung von sieben Grundsätzen: Wahrhaftigkeit soll das Handeln bestimmen, die jeweiligen Interessen und Auftraggeber sollen transparent gemacht und keine Adressaten durch falsche Angaben in die Irre geführt werden. Der Einsatz finanzieller Anreize wird ausgeschlossen, ferner soll sich die Arbeit durch Diskretion und Respekt auszeichnen und nicht diskriminierend wirken. Zudem sollen die Mitglieder klar zwischen ihrer Lobbying-Tätigkeit und eventuellen politischen Ämtern und Funktionen trennen sowie Aktivitäten vermeiden, die dem Beruf des

---

<sup>80</sup> vgl. Bundesministerium der Justiz: *Gesetz über die politischen Parteien*.

<sup>81</sup> vgl. Busch-Janser, Florian: *Staat und Lobbyismus*, S. 35.

<sup>82</sup> Für eine detailliertere Untersuchung zum Code de Lisbonne und zum Code d'Athene und deren Bezug zu den Lobbying-Kodizes vgl. Busch-Janser, Florian: *Staat und Lobbyismus*, S. 46ff.

<sup>83</sup> Deutscher Rat für Public Relations (DRPR): *DRPR-Richtlinie zur Kontaktpflege im politischen Raum*, S. 3. Vgl. auch ebd., Abschnitt 2.4.: „Public Affairs-Berater und Lobbyisten haben die ihnen anvertrauten Kenntnisse gegenüber Dritten vertraulich zu behandeln. Mitteilungen an die Öffentlichkeit sind mit Auftrag- oder Arbeitgebern abzustimmen. Es wird jedoch erwartet, dass Public Affairs-Berater und Lobbyisten dabei auch die Interessen der politischen Öffentlichkeit beachten. Die arglistige Täuschung von Öffentlichkeiten ist nicht statthaft.“, ebd., S. 4.

<sup>84</sup> vgl. ebd., S. 4.

<sup>85</sup> vgl. ebd., S. 5.

Lobbyisten insgesamt oder dem Ansehen der de'ge'pol schaden.<sup>86</sup> Die genannten Kodizes enthalten überwiegend allgemeine ethische Richtlinien und Grundsätze und stellen freiwillige Selbstbeschränkungen dar. Sie können zu einer stärkeren öffentlichen Akzeptanz und zu mehr Glaubwürdigkeit der Lobbying-Aktivitäten beitragen. Ein gesetzlicher Zwang zur Einhaltung besteht nicht. Wer gegen sie verstößt, muss kaum mit Sanktionen rechnen. Diese beschränken sich beispielsweise auf einen Ausschluss aus der Organisation (z.B. bei der de'ge'pol) oder öffentliche Rügen, die der DRPR ausspricht.

#### **4. Lobbying und Transparenz**

Nicht nur das Beispiel Astroturfing hat gezeigt, dass intransparentes Verhalten und Manipulationsversuche seitens der Lobbying-Akteure oft negative Konsequenzen nach sich ziehen, die das Erreichen der ursprünglichen Ziele erschweren oder gar ganz verhindern können. Zudem kann daraus auch ein Imageverlust für das gesamte Unternehmen bzw. die Organisation, oder, im Fall von Verbands-Lobbying schlimmstenfalls für die gesamte Branche resultieren.<sup>87</sup> Die Forderung nach mehr Transparenz im Zusammenhang mit Lobbying begründet sich auch aus der Tatsache, dass Interessengruppen, Verbände und Unternehmen über unterschiedliche Ressourcen für ihre Lobbying-Aktivitäten verfügen. Da nicht alle eine ähnliche finanzielle Ausstattung, einen vergleichbaren Professionalisierungsgrad oder einflussreiche Kontakte haben, resultiert daraus ein Machtgefälle zwischen finanzstarken und damit durchsetzungsfähigen Interessenvertretungen und schwächeren Gruppen, die sich nicht selten im sozialen Bereich finden.<sup>88</sup> Doch nicht nur die finanzielle Ausstattung ist ausschlaggebend: So können in einigen gesellschaftlichen Bereichen Repräsentationslücken ausgemacht werden, da nicht alle sozialen Gruppierungen einen vergleichbaren Organisationsgrad im Hinblick auf die Vertretung ihrer Interessen besitzen: So können für Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände sehr hohe Organisationsgrade konstatiert werden, während Arbeitslose nur in vereinzelt lockeren Initiativen mit begrenzten Einflussmöglichkeiten organisiert sind. Es existieren Unterschiede bei der Organisierbarkeit bestimmter Interessen.<sup>89</sup> Diese Tatsache zeigt einerseits, dass die Pluralismusthese, die den politischen Prozess als Resultat von

---

<sup>86</sup> vgl. Deutsche Gesellschaft für Politikberatung e.V. (de'ge'pol): *Verhaltenskodex*. Viele Agenturen oder Unternehmen erlegen sich auch eigene sogenannte Codes of Conduct auf, um ihre Lobbying-Aktivitäten zu rahmen. So schließt der Code of Conduct der Deutschen Telekom AG beispielsweise u.a. die korrupte Einflussnahme aus: „Um das Vertrauen unserer Kunden zu erhalten, unterlassen wir jegliche Form korrupten Verhaltens und vermeiden auch nur den bloßen Anschein hiervon. Wir dürfen weder Angehörigen des öffentlichen Bereichs im In- und Ausland noch Entscheidungsträgern in privatwirtschaftlichen Unternehmen unerlaubt Vorteile anbieten, versprechen oder gewähren, um ein für die Deutsche Telekom Gruppe günstiges Verhalten oder eine für die Deutsche Telekom Gruppe günstige Entscheidung zu erreichen. Hierauf müssen wir besonders bei Geschenken sowie Einladungen zu Geschäftsessen und zu Veranstaltungen achten.“ Deutsche Telekom AG: *Code of Conduct*.

<sup>87</sup> vgl. Lösche, Peter: *Verbände und Lobbyismus in Deutschland*, S. 82.

<sup>88</sup> vgl. Redelfs, Manfred: *Mehr Transparenz gegen die Macht der Lobbyisten*, S. 334.

<sup>89</sup> vgl. Rudzio, Wolfgang: *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, S. 82ff.

Auseinandersetzungen und Kompromissen konkurrierender Interessenorganisationen begreift, nur bedingt gelten kann, da nicht alle Interessen artikuliert werden.<sup>90</sup> Andererseits zeigt die Tatsache divergierender Organisationsgrade auch, dass die Interessen vieler Personen nicht durch Interessenorganisationen vertreten werden. Sie (und natürlich auch diejenigen, die in Interessengruppen organisiert sind) artikulieren ihre Anliegen vornehmlich als Einzelpersonen, beispielsweise bei Wahlen oder durch Petitionen. Gerade weil aber eine wirkungsvolle politische Partizipation auf fundierten Informationen basiert, scheint die Forderung nach mehr Transparenz (und damit demokratischer Kontrolle) für das Phänomen Lobbying berechtigt: „ ‚Qualifizierte‘ Partizipation aber bedeutet: Teilhabe auf Grundlage umfassender, authentischer Informationen darüber, was in den staatlichen Einrichtungen getan, was nicht getan, was geplant und was verhindert wird. Ohne Transparenz des Staates gibt es deshalb keine qualifizierte Partizipation. Ohne diese aber gibt es keine Legitimität staatlichen Handelns.“<sup>91</sup> Demokratien gründen auf dem Ideal größtmöglicher Transparenz und Kontrolle des Handelns staatlicher Institutionen.<sup>92</sup>

Dabei ist jedoch dem Fakt Rechnung zu tragen, dass das Lobbying als solches ein legitimes und für die Stabilität von Demokratien elementares Phänomen ist. Der Bedarf nach Beratung durch Lobbying-Vertreter seitens der politischen Entscheidungsträger ist berechtigt.<sup>93</sup> Aus den bereits dargestellten Schwächen des pluralistischen Systems sowie aus dem Fakt, dass neben den Instrumenten legitimer Interessenvertretung ein Graubereich unlauterer bzw. illegitimer Einflussnahme existiert, lässt sich jedoch ein Anspruch auf Transparenz und demokratische Kontrolle von Lobbying-Aktivitäten ableiten.<sup>94</sup> Dabei geht es vor allem um problematische Bereiche wie die Spendengewährung, den Built-in-Lobbyismus sowie Korruption. Dies unterliegt zwar allgemeinen Strafgesetzen, und in der Praxis kommt es auch kaum zu einem klassischen kriminellen Stimmenkauf. Eher werden diskret Gefälligkeiten oder Vergünstigungen gewährt, für die unausgesprochen Gegenleistungen erwartet werden und die nur schwer zu beweisen bzw. kaum strafrechtlich relevant sind, wie zahlreiche Medienberichte über Korruptionsskandale in den letzten Jahren gezeigt haben.<sup>95</sup> Zwar bestehen freiwillige Selbstverpflichtungen einiger Lobbying-Akteure, diese sind jedoch nicht unumschränkt

---

<sup>90</sup> vgl. Rudzio, Wolfgang: *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*, S. 86; vgl. auch Redelfs, Manfred: *Mehr Transparenz gegen die Macht der Lobbyisten*, S. 334.

<sup>91</sup> Hart, Thomas: *Mehr Transparenz für die stillen Mächtigen*, S. 64.

<sup>92</sup> vgl. Leif, Thomas; Speth, Rudolf: *Die fünfte Gewalt – Anatomie des Lobbyismus in Deutschland*, S. 15.

<sup>93</sup> „Lobbyistische Interessenpolitik ist für ihn [den Pluralismus, Anm. V.O.] ein wichtiges Gestaltungsmittel in der Demokratie. In uramerikanischer demokratischer Tradition empfiehlt er eher die Vervielfachung der Interessengruppen, als sie aus dem politischen Prozess herauszudrängen.“ ebd., S. 27. Vgl. auch Fücks, Ralf: *Lobbyismus braucht demokratische Kontrolle*, S. 55.

<sup>94</sup> vgl. Leif, Thomas; Speth, Rudolf: *Anatomie des Lobbyismus*, S. 9; 27.

<sup>95</sup> vgl. Fücks, Ralf: *Lobbyismus braucht demokratische Kontrolle*, S. 55f.; vgl. auch Leif, Thomas; Speth, Rudolf: *Die fünfte Gewalt – Anatomie des Lobbyismus in Deutschland*, S. 28; Busch-Janser, Florian: *Staat und Lobbyismus*, S. 44. Entsprechend ist der Korruptionsbegriff von Transparency International weit gefasst und beschreibt Korruption als „ [...] Missbrauch von anvertrauter Macht zum privaten Nutzen oder Vorteil [...]“, Transparency International Deutschland e.V.: *Über Transparency Deutschland*.

gültig und sehen bei Verstößen keine ernsten Sanktionen vor.<sup>96</sup> Mehr Transparenz kann hier das geeignete Korrektiv sein, das den Druck erhöht, ethische Werte und bestehende Gesetze einzuhalten. Zwar werden immer wieder Fälle von Korruption (im weitesten Sinne) und unlauterem Verhalten durch die Medien bzw. die Öffentlichkeit aufgedeckt. Das erfolgt jedoch punktuell und beschränkt sich meist auf Politiker, die aufgrund ihres hohen Amtes und ihrer Bekanntheit besonders im Fokus der Medien stehen, beispielsweise Minister oder Bundespräsidenten. Hier wäre eine effektivere, permanent-systematische Kontrolle der politischen Sphäre denkbar, die gleichwohl das Vertrauen in die legitimen Formen des Lobbying stärken könnte, da Regelübertretungen verlässlich aufgedeckt würden.<sup>97</sup>

Nun basieren die zentralen Lobbying-Tätigkeiten auf vertraulichen Einzelgesprächen zwischen Interessenvertretern und Politikern bzw. deren Mitarbeitern. Das scheint eine höhere Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit auszuschließen. Hier ist jedoch einzuwenden, dass sich die Transparenzforderungen nicht auf die detaillierte Wiedergabe solcher Gespräche beziehen. Vielmehr geht es um Informationen über Inhalte und Entwicklungsschritte von Gesetzesvorhaben und Verwaltungsprozessen, also darüber, welche Lobbying-Gruppen mit welchem Interesse an welchen Gesetzen mitwirken. Transparenz bedeutet in diesem Zusammenhang auch die Offenlegung von Interessenlagen und Auftraggebern nicht nur gegenüber der Öffentlichkeit, sondern auch gegenüber Politikern, die mit Lobbying zu tun haben.<sup>98</sup> Welche Maßnahmen wären aber geeignet, um mehr Transparenz tatsächlich herzustellen? Eine häufig geäußerte Forderung bezieht sich auf die bestehende Lobbyliste des Deutschen Bundestages. In dieser werden nur wenige Daten von Lobbying-Akteuren erfasst und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Zudem bezieht sich die Liste ausschließlich auf den Bundestag und nicht auf andere politische Institutionen wie z. B. Ministerien, Landesregierungen oder Landesparlamente, und sie ist auf Verbände beschränkt, während Lobbyisten einzelner Unternehmen bzw. Agenturen nicht erfasst werden. Nach dem US-Vorbild des Lobby Disclosure Act von 1995 könnten auch hierzulande Maßnahmen getroffen werden, die sämtliche Lobbying-Akteure verpflichten, ihre Auftraggeber und Interessen sowie die spezifischen Kontakte, die zu Politikern der verschiedenen Gremien der Legislative und Exekutive stattgefunden haben, zu verzeichnen und zu veröffentlichen. In den USA werden in einer solchen Liste zusätzlich die für Lobbying aufgewendeten finanziellen Mittel aufgeführt.<sup>99</sup> Die Einführung solcher erweiterter Lobbying-Listen erscheint unter dem Gesichtspunkt der Transparenz als sinnvoll.

Des Weiteren wäre es möglich, die Tätigkeiten ehemaliger Abgeordneter nach ihrem Ausscheiden aus den Parlamenten zu regulieren. Häufig erfolgt ein nahezu nahtloser Wechsel in Lobbyabteilungen

---

<sup>96</sup> vgl. Busch-Janser, Florian: *Staat und Lobbyismus*, S. 128f.

<sup>97</sup> vgl. Busch-Janser, Florian: *Staat und Lobbyismus*, S. 35.

<sup>98</sup> vgl. Kuhne, Clemens: *Politikberatung für Parteien*, S. 159.

<sup>99</sup> vgl. Redelfs, Manfred: *Mehr Transparenz gegen die Macht der Lobbyisten*, S. 337; U.S. House of Representatives: *Lobbying Disclosure Act* und Lösche, Peter: *Verbände und Lobbyismus in Deutschland*, S. 83.

oder Aufsichtsratspositionen von Unternehmen, was zur Weitergabe von Insiderwissen bzw. zu Interessenkonflikten kurz vor dem Mandatsende führen kann, wenn politische Entscheidungen zu treffen sind, die den zukünftigen Arbeitgeber mittelbar oder unmittelbar betreffen. In der Literatur wird in diesem Zusammenhang die Einführung sogenannter „Abkühlungsphasen“ von ca. einem bis drei Jahren vorgeschlagen, in denen keine Tätigkeiten aufgenommen werden dürfen, die in Relation zu der vorherigen Arbeit während des politischen Mandats standen.<sup>100</sup> Hier ist allerdings einzuwenden, dass es durchaus ökonomisch und politisch sinnvoll sein kann, wenn Abgeordnete nach dem Mandatsende leicht einen Job in der Wirtschaft aufnehmen können, zumal einen, für den sie Expertise mitbringen. Zudem wäre es schwierig zu vermitteln, weshalb Nebentätigkeiten in ähnlichen Positionen während des Mandats erlaubt sind, sofern sie öffentlich gemacht werden, danach jedoch eine Sperrfrist für eben diese Tätigkeiten bestehen soll. Der Fokus sollte eher auf einer Ausweitung der Transparenz liegen: eine Bekanntgabe der angestrebten bzw. angetretenen Anschlusstätigkeit erscheint sinnvoller als ein Verbot. Es sollte aus den dargelegten Gründen nicht darum gehen, Lobbying gesetzlich zu unterbinden, sondern dessen Maßnahmen transparent zu gestalten und so unlautere Methoden besser zu verfolgen – jedoch erst dann, wenn sie tatsächlich eingesetzt wurden.

Auf der Ebene der Ministerien gibt es neben dem Informationsfreiheitsgesetz<sup>101</sup> von 2006, das die Veröffentlichung aller Verwaltungsunterlagen vorsieht, sofern sie nicht aus Sicherheits- oder Datenschutzgründen der Geheimhaltung unterliegen<sup>102</sup>, eine weitere Regelung, die mit Lobbying in Zusammenhang steht: Die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Einsatz von außerhalb des öffentlichen Dienstes Beschäftigten (externen Personen) in der Bundesverwaltung von 2008.<sup>103</sup> Diese sieht die regelmäßige Meldung solcher externen Lobbying-Akteure gegenüber dem Haushaltsausschuss des Bundestages vor, die in der Bundesverwaltung beschäftigt sind, ferner deren Einsatzbereiche, Auftraggeber und Entlohnungen. Die Vorschrift schließt die externen Experten von der Formulierung von Gesetzesentwürfen, der Tätigkeit in Leitungs- und Kontrollbereichen sowie der Auftragsvergabe aus. Eine ursprünglich vom Haushaltsausschuss angeregte Veröffentlichung dieser Angaben ist jedoch nicht vorgesehen. Dies wäre jedoch als eine sinnvolle Maßnahme zu werten, mehr Transparenz und damit Akzeptanz für Lobbying-Aktivitäten herzustellen. In der Praxis gelang es bisher jedoch nicht, die Angaben geheim zu halten.<sup>104</sup> Dies verdeutlicht die Rolle der Öffentlichkeit im

---

<sup>100</sup> vgl. Redelfs, Manfred: *Mehr Transparenz gegen die Macht der Lobbyisten*, S. 339. Vgl. auch Lösche, Peter: *Verbände und Lobbyismus in Deutschland*, S. 84.

<sup>101</sup> Bundesministerium der Justiz: *Gesetz zur Regelung des Zugangs zu Informationen des Bundes (Informationsfreiheitsgesetz - IFG)*.

<sup>102</sup> Solche Informationsfreiheitsgesetze existieren auch in den einzelnen Bundesländern, vgl. Redelfs, Manfred: *Mehr Transparenz gegen die Macht der Lobbyisten*, S. 342f.

<sup>103</sup> vgl. Die Bundesregierung: *Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Einsatz von außerhalb des öffentlichen Dienstes Beschäftigten (externen Personen) in der Bundesverwaltung*.

<sup>104</sup> Sie kann beispielsweise auf [Lobbypedia.de](http://Lobbypedia.de) eingesehen werden: *Lobbypedia: Lobbyisten in Ministerien*.

Allgemeinen und der investigativen Medien insbesondere, die durch das Aufdecken von Skandalen und anderen Fakten dazu beitragen können, der Forderung nach Transparenz und ggf. entsprechender Reformen gegenüber Lobbyisten und Politikern Nachdruck zu verleihen.<sup>105</sup> Besondere Bedeutung haben in diesem Zusammenhang Organisationen wie Lobbypedia, LobbyControl oder Transparency International, die die politischen und wirtschaftlichen Strukturen des Lobbying beleuchten, Hintergründe veröffentlichen und selbst als professionelle Lobbyisten für mehr Transparenz auftreten.<sup>106</sup>

## 5. Praxisbeispiel: Die Einführung der Gigaliner

Die Untersuchung eines praktischen Beispiels stellt sich im Zusammenhang mit Lobbying als recht schwierig dar. Wie gezeigt wurde, basieren Lobbying-Aktivitäten vornehmlich auf persönlichen Gesprächen mit politischen Entscheidern, deren Inhalte so gut wie nie in der Öffentlichkeit bekannt werden. Kampagnen, die die Öffentlichkeit einbeziehen, sind Instrumente, die häufig ergänzend zur direkten Kommunikation mit den politischen Gremien eingesetzt werden, sie bilden den Lobbying-Prozess als Ganzen also unvollständig ab. Zudem sind die bestehenden Forderungen nach umfassender Transparenz bisher nicht durchgesetzt worden. Aus diesen Gründen muss sich die Untersuchung eines Beispiels notwendig auf eines beschränken, das sich aufgrund des Themas gut für Lobbying-Aktivitäten eignet, die an die Bevölkerung bzw. die Medien adressiert sind. zu dem also breite öffentliche Debatten geführt werden, in denen die unterschiedlichen Verbände bzw. Gruppen mit ihren jeweiligen Argumenten offen auftreten.<sup>107</sup> Die Diskussion um die Einführung um die sogenannten Gigaliner ist in diesem Zusammenhang gut als Untersuchungsgegenstand geeignet, da die Öffentlichkeit seit Jahren in die Debatte einbezogen wird.

Gigaliner bzw. EuroCombi sind Lastkraftwagen (LKW) mit Überlänge. Während die üblichen LKW auf eine Gesamtlänge von 18,75 Metern festgelegt sind, erreichen sie eine Länge von bis zu 25,25 Metern und sind bis zu 60 Tonnen schwer (rund 20 Tonnen schwerer als die bisher zugelassenen LKW). EuroCombi sind vor allem für Speditionen und produzierende Unternehmen attraktiv, da damit bis zu 30 Prozent mehr Fracht pro Fahrt transportiert werden können.<sup>108</sup> Laut EU-Richtlinie 96/53/EG von 1996<sup>109</sup> können diese LKW in der EU erlaubt werden. In Finnland und Schweden sind sie bereits seit langem Teil des Straßenbildes. Der Begriff Gigaliner geht auf die deutsche Firma Fahrzeugwerk Bernard Krone GmbH zurück, die ein solches Fahrzeug konstruierte und 2004 im Rahmen der IAA in

---

<sup>105</sup> vgl. Redelfs, Manfred: *Mehr Transparenz gegen die Macht der Lobbyisten*, S. 344.

<sup>106</sup> vgl. ebd., S. 347.

<sup>107</sup> Rückschlüsse auf den Einsatz anderer, direkter Lobbying-Maßnahmen lassen sich jedoch auch dann nur unzureichend ziehen.

<sup>108</sup> vgl. Spiegel Online: *Bundesregierung testet Riesen-Brumms*.

<sup>109</sup> vgl. Europäische Gemeinschaft: *Richtlinie 96/53/EG des Rates*.

Deutschland vorstellte.<sup>110</sup> Neben EuroCombi und Gigaliner werden die Fahrzeuge in der Diskussion auch Ökoliner, Longliner bzw. Lang-LKW oder Monstertrucks genannt.<sup>111</sup>

In Niedersachsen wurde 2006 ein zeitlich begrenztes Pilotprojekte zum Test der Verkehrstauglichkeit und des Verbrauchs der EuroCombi auf Landesebene durchgeführt.<sup>112</sup> Der Versuch zog die Aufmerksamkeit des damaligen Bundesverkehrsministers Tiefensee auf sich, der, offensichtlich unter dem Eindruck von Interessenvertretern, wegen nicht abschätzbarer Risiken den Abbruch des Testlaufs in Niedersachsen forderte.<sup>113</sup> Im Jahr 2007 entschied sich das Bundesverkehrsministerium gegen eine Zulassung der EuroCombi, im Einklang mit der Mehrheit der Landesregierungen. Ab dem Jahr 2010 unternahm die schwarz-gelbe Koalition neue Anstrengungen, die Gigaliner doch noch einzuführen. Nach längeren Auseinandersetzungen zwischen Befürwortern und Gegnern wurde Anfang November 2011 die Genehmigung für einen auf fünf Jahre angesetzten bundesweiten Testlauf erteilt, der zum 1. Januar 2012 gestartet ist und dazu dienen soll, Risiken und Nutzen besser einschätzen zu können. Die Regierung erließ dafür eine Ausnahmegenehmigung, Bundestag und Bundesrat waren nicht in die Entscheidung einbezogen. Jedoch haben nur sieben der 16 Bundesländer Durchfahrten der EuroCombi durch ihre Gebiete erlaubt: Bayern, Hessen, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Sachsen, Thüringen und Hamburg. Aufgrund der Ausnahmegenehmigung haben die Bundestagsfraktionen von SPD und Grünen nun vor dem Bundesverfassungsgericht Klage eingereicht und ein Normenkontrollverfahren angestrengt. Die Genehmigung habe die Beteiligungsrechte des Parlaments und der Länder verletzt.<sup>114</sup>

Von Beginn an waren zahlreiche Interessenvertreter verschiedener Unternehmen, Verbände und anderer Organisationen auf Seiten der Gegner und Befürworter der Einführung von EuroCombi in die Diskussion involviert. So gehört der Verband der Automobilindustrie (VDA) mindestens seit 2004 zu den Unterstützern der Einführung der Lang-LKW. Er vertritt die Interessen von über 600 Unternehmen, die Automobile, Anhänger, Aufbauten sowie Kfz-Zubehör produzieren.<sup>115</sup> Viele dieser Unternehmen erhoffen sich von einer Einführung der EuroCombi Produktionsaufträge.<sup>116</sup> Der VDA argumentiert, dass durch das zusätzliche Volumen und das höhere Gewicht der EuroCombi Frachten kostengünstiger und energieeffizienter transportiert werden können. So bräuchten die Gigaliner je

---

<sup>110</sup> vgl. Fahrzeugwerk Bernard Krone GmbH: *Giga Liner. Immer bestens kombiniert*. Vermutlich aufgrund der negativen Konnotationen des Wortes Gigaliner bezeichnet das Unternehmen seine Lastzüge heute vornehmlich als EuroCombi.

<sup>111</sup> vgl. Verkehrsrundschau: *Eurocombi. Bundesverkehrsministerium spricht nun vom „Lang-LKW“*.

<sup>112</sup> vgl. Spiegel Online: *Pilotprojekt. Niedersachsen lässt Mega-Lkw auf die Straße*.

<sup>113</sup> vgl. Spiegel Online: *Bundesverkehrsministerium. Niedersachsen soll Monster-Lkw-Versuch abbrechen*.

<sup>114</sup> vgl. Spiegel Online: *Gigaliner. SPD und Grüne klagen gegen Modellversuch*; vgl. auch Spiegel Online: *Gigaliner-Feldversuch. Riesenlaster dürfen auf die Straße*; Tagesschau.de: *SPD und Grüne klagen gegen Gigaliner-Testfahrten*. Während des Testlaufs ist das Gewicht der neuen LKW auf 44 Tonnen beschränkt, um Straßen- und Brückenschäden zu vermeiden.

<sup>115</sup> vgl. Verband der Automobilindustrie (VDA): *Mitglieder*.

<sup>116</sup> vgl. Spiegel Online: *Bundesregierung testet Riesen-Brummis*.



nach Typ und Strecke fünf bis 30 Prozent weniger Kraftstoff zur Beförderung der gleichen Frachtmenge. So würde auch der Schadstoffausstoß sinken.<sup>117</sup> Neben dem VDA gehört auch der Bundesverband Güterkraftverkehr Logistik und Entsorgung e.V. (BGL) zu den Befürwortern der Einführung von EuroCombi. Der BGL vertritt als Spitzenverband die Interessen von ca. 10 000 in den Landesverbänden organisierten Unternehmen, die hauptsächlich in den Bereichen Straßengütertransport, Logistik, Spedition, Lagerung und Entsorgung agieren<sup>118</sup> und sich von den EuroCombi Kostenvorteile erhoffen, die zu Wettbewerbsvorteilen gegenüber Transportunternehmen führen, die vornehmlich andere Verkehrsmittel wie Bahn, Flugzeug oder Schiffe einsetzen.<sup>119</sup> Zu den offensiv agierenden weiteren Unterstützern gehören der Bundesverband des deutschen Groß- und Außenhandels (BGA), der als Spitzenverband die Interessen von ca. 120.000, vornehmlich mittelständischen Unternehmen vertritt<sup>120</sup>, der Bundesverband der Transportunternehmen e.V. (BVT) sowie das Einzelunternehmen Daimler, das auch LKW herstellt.<sup>121</sup>

Zu den Kritikern bzw. Gegnern der EuroCombi gehören ebenfalls vielfältige Akteure, allen voran die Allianz pro Schiene. Diese ist eine Vereinigung unterschiedlichster Verbände, Gewerkschaften und Unternehmen, die mit dem Ziel gegründet wurde, den Marktanteil des Schienenverkehrs im Personen- und Güterverkehr auszubauen. Es handelt sich dabei um eine strategische Allianz heterogener Akteure (genauer von 18 Non-Profit-Verbänden wie Umweltverbände, Gewerkschaften, Berufsverbände und Verbraucherorganisationen und Automobilclubs, die mehr als zwei Millionen Einzelmitglieder vertreten sowie von ca. 100 Unternehmen aus der Bahnbranche, die den Verband finanzieren), die selbst eine feste Verbandsstruktur hat und somit auf Dauer angelegt ist.<sup>122</sup> Dabei sind die Motive der einzelnen Mitgliedsunternehmen und –verbände recht unterschiedlich. Während die Umweltverbände wie der Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND) die Ausweitung des Schienenverkehrs aus ideellen umweltpolitischen Gründen favorisieren, stehen bei Automobilclubs wie dem Auto Club Europa (ACE) oder Verbraucherverbänden eher Verkehrssicherheitsgründe bzw. ökonomische Motive in Bezug auf den Privatkunden im Vordergrund. Gewerkschaften wie die Gewerkschaft Deutscher Lokomotivführer (GDL), Berufsverbände und die Einzelunternehmen vertreten vor allem ökonomische Brancheninteressen. Sie befürchten durch die Einführung der Gigaliner, dass sich der Frachtverkehr zunehmend auf die Straße verlagert und so Arbeitsplätze, Marktanteile und Aufträge verloren gehen.<sup>123</sup> Die Allianz pro Schiene argumentiert, dass die Zulassung der langen LKW entgegen den Darstellungen der

---

<sup>117</sup> vgl. Verband der Automobilindustrie (VDA): *Großversuch mit innovativen Nutzfahrzeugen bringt ökologische Vorteile.*

<sup>118</sup> vgl. Bundesverband Güterkraftverkehr Logistik und Entsorgung (BGL) e.V.: *Der BGL.*

<sup>119</sup> vgl. Deckstein, Dagmar: *Ramsauer will Riesen-Lkw gegen die Länder durchsetzen.*

<sup>120</sup> vgl. Bundesverband Großhandel, Außenhandel, Dienstleistungen e.V.: *Über den Verband.*

<sup>121</sup> vgl. Deckstein, Dagmar: *Ramsauer will Riesen-Lkw gegen die Länder durchsetzen.*

<sup>122</sup> vgl. Allianz pro Schiene: *Über uns.*

<sup>123</sup> vgl. Wüst, Christian: *Logik der Laster.*

Befürworter nicht zu einer Reduzierung der Fahrten auf Autobahnen, sondern im Gegenteil zu einer zunehmenden Verlagerung des Verkehrs von der Schiene auf die Straße führen werde. Es seien ökologisch Nachteile durch steigenden Benzinverbrauch zu erwarten.<sup>124</sup> Die Allianz unterstützte die Oppositionsparteien zudem im Zusammenhang mit der Klage, die diese beim Bundesverfassungsgericht eingereicht haben. Ein Rechtsgutachten im Auftrag der Allianz pro Schiene kam zu dem Schluss, dass die Ausnahmeverordnung ohne Beteiligung des Bundesrates für den Testbetrieb nicht zulässig gewesen sei.<sup>125</sup> Mit der Public-Campaigning-Webseite [nometatrucks.eu](http://nometatrucks.eu) unterstützt die Allianz pro Schiene darüber hinaus eine europaweite Initiative gegen die Einführung der EuroCombi auch in anderen EU-Staaten.<sup>126</sup> Die Seite stellt Informationen zu den Risiken der Gigaliner zusammen und ist in 14 Sprachen verfügbar. Es kann davon ausgegangen werden, dass sich die Aktivitäten der Allianz pro Schiene (und auch die der meisten anderen Interessenvertreter für<sup>127</sup> oder gegen die EuroCombi) also nicht nur auf die Bundesebene beschränken, sondern auch auf EU-Ebene erfolgen.<sup>128</sup>

Zusammenfassend kann man sagen, dass die Debatte für und wider die Zulassung der EuroCombi durch Politiker und vor allem die Interessenvertreter in der Öffentlichkeit sehr detailliert geführt wird.<sup>129</sup> Aufgrund der nachhaltig betriebenen Lobbying-Arbeit der verschiedenen Organisationen und des in der Öffentlichkeit erzeugten Drucks können die in den fast acht Jahren seit Beginn der Diskussion gefundenen Regelungen und politischen Entscheidungen als Kompromisse angesehen werden. So wurde die Erlaubnis für die Genehmigung der Gigaliner aufgrund der Vorbehalte zunächst nur im Rahmen eines fünfjährigen Testlaufs durch die Bundesregierung erteilt. Dieser wird von der Bundesanstalt für Straßenwesen wissenschaftlich begleitet. Eine endgültige Entscheidung

---

<sup>124</sup> vgl. Spiegel Online: *Bundesverkehrsministerium. Niedersachsen soll Monster-Lkw-Versuch abbrechen*; Spiegel Online: *Gigaliner. SPD und Grüne klagen gegen Modellversuch*.

<sup>125</sup> vgl. Spiegel Online: *Gigaliner. SPD und Grüne klagen gegen Modellversuch*.

<sup>126</sup> Mitinitiatoren der Kampagne sind die European Transport Workers' Federation (ETF), (die europäische 222 Gewerkschaften aus den Sektoren Schiene, Straße, Schiff und Luftfahrt vereint), der größte europäische Umweltschutz-Dachverband Friends of the Earth Europe und der Europäische Automobil Clubs, mit denen die Allianz pro Schiene international vernetzt ist, vgl. [Nometatrucks.eu](http://Nometatrucks.eu): *Über die Kampagne*.

<sup>127</sup> Mit der Seite [modularsystem.eu](http://modularsystem.eu) existiert auf europäischer Ebene eine vergleichbare Seite der Befürworter der EuroCombis, die vor allem von Speditions- und Logistikfirmen unterstützt wird, vgl. European Modular System (EMS): *Organisations saying yes to EMS*.

<sup>128</sup> Auf Seiten der Gegner des Vorhabens findet sich unter anderem auch der Allgemeine Deutsche Automobil-Club (ADAC), der nicht Mitglied der Allianz pro Schiene ist. Dessen Bedenken bestehen in den Bereichen Straßenbeschädigung, Belastung von Brücken und Tunneln, Fehlen von Abstellflächen und der Sicherheit des Verkehrs, vgl. Spiegel Online: *Bundesregierung testet Riesen-Brummis*; Spiegel Online: *Gigaliner-Feldversuch. Riesenlaster dürfen auf die Straße*.

<sup>129</sup> vgl. Spiegel Online: *Gigaliner-Feldversuch. Riesenlaster dürfen auf die Straße*. Die Lobbying-Akteure beschränken sich dabei nicht auf den Austausch vielfältigster Argumente und Gegenargumente in den Medien. 2011 gab die Allianz pro Schiene zusammen mit dem Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) eine forsa-Umfrage in Auftrag, bei der 1500 Bundesbürger ab 16 Jahren zum Thema befragt wurden. Das Ergebnis Studie zeigte, dass sich ca. 77 Prozent der Befragten gegen die Zulassung von Gigaliner bzw. EuroCombi aussprachen. 67 Prozent lehnten auch den Testbetrieb ab, vgl. Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV): *Pressemitteilung. 77 Prozent der Deutschen sind gegen Gigaliner*.

über die Zulassung wird von den Ergebnissen abhängen.<sup>130</sup> Zudem ist der Test mit zahlreichen Auflagen verbunden, die die verkehrstechnischen Risiken minimieren sollen.<sup>131</sup> Das Beispiel zeigt, wie über einen langen Zeitraum hinweg differenzierte Interessenvertretung von den verschiedensten Akteuren zu einem komplexen Thema auf den unterschiedlichen Ebenen politischer Entscheidung (Länder, Bund, EU) betrieben wird. Durch die starke Einbeziehung der Öffentlichkeit ist es möglich, die Aktivitäten und die demokratisch geführte Kontroverse der Beteiligten zumindest zum Teil nachzuvollziehen. Gezeigt wurde ebenso, dass die Lobbying- Akteure sachorientiert und professionell agieren. Kooperationen, Allianzen und grundsätzliche Kompromissbereitschaft<sup>132</sup> spielen eine wichtige Rolle, ebenso der geschickte Einsatz von Multi-Voice-Strategien.<sup>133</sup> Nicht zuletzt das aktuell beim Bundesverfassungsgericht anhängige Normenkontrollverfahren zeigt, dass jede Entscheidung prinzipiell durch die Judikative auf ihre Legitimität hin überprüft werden kann. Damit übt diese eine wichtige Kontrollfunktion aus: direkt über Exekutive und Legislative und indirekt damit auch gegenüber dem Lobbying, das zu den Entscheidungen beiträgt. Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts wird sich vermutlich neuer Handlungsbedarf für die Lobbyisten auf beiden Seiten ergeben.

---

<sup>130</sup> vgl. Spiegel Online: *Feldversuch. Regierung schickt Gigaliner auf die Straße.*

<sup>131</sup> Die Fahrer müssen mindesten fünf Jahre im Besitz des Führerscheins sein und fünf Jahre Fahrpraxis nachweisen. Die Lastzüge dürfen keine gefährlichen Güter transportieren, außerdem gilt für die Gigaliner ein generelles Überholverbot. Die zu befahrenden Strecken müssen zuvor genehmigt werden, vgl. ebd.

<sup>132</sup> Die gefundenen Kompromisse stoßen jedoch nicht überall auf Begeisterung: „[...]So stoppt Kühne + Nagel, der fünfgrößter Straßentransporteur in Deutschland, Investitionen in eine Flotte mit überlangen Lkw. [...] ‚Das Projekt ist politisch zerredet worden‘, sagte der Manager. [...] Transportunternehmer befürchten zudem, dass der Versuch nach der Bundestagswahl 2013 wieder abgeblasen werden könnte, weil Politiker der Grünen und der SPD erklärte Gegner der Gigaliner sind.“ Focus Online: *Feldversuch mit Gigaliner droht zu scheitern.*

<sup>133</sup> Die Mitglieder der einzelnen Spitzenverbände arbeiten nicht selten zusätzlich auch als Einzelakteure an der Durchsetzung ihrer Interessen. So stellt der Verkehrsclub Deutschland (VCD), der Mitglied in der Allianz pro Schiene ist, beispielsweise auch eigene Informationen zum Thema Gigaliner bereit, vgl. Verkehrsclub Deutschland (VCD): *Gigaliner – zu groß, zu schwer, zu gefährlich.*

## 6. Fazit

Die Untersuchung hat gezeigt, dass Lobbying heute durch verschiedene Akteure (Verbände, Unternehmen, Lobbying-Agenturen, Non-Profit-Organisationen) unter Einsatz verschiedenster Kommunikations- und Lobbying-Instrumente von Einzelgesprächen mit Politikern bis hin zum Grassroots-Campaigning betrieben wird. Dabei kann man konstatieren, dass die Bedeutung des Lobbying angesichts der komplexer werdenden gesellschaftlichen und politischen Verhältnisse und der Internationalisierung politischer Entscheidungen ständig zunimmt, sind doch Politiker aller politischen Institutionen, egal ob auf der Ebene der Kommunen, der Länder, des Bundes, oder der EU auf die Beratungsleistung organisierter Interessenvertreter angewiesen, um im Interesse des Gemeinwohls zu agieren. Neben Globalisierung und Europäisierung wird die Arbeit der Lobbying-Akteure heute auch durch den Trend der Pluralisierung bzw. Individualisierung beeinflusst. Da die früheren Milieubindungen abnehmen, lässt auch die Bindewirkung der Verbände, die die historisch früheste Form der Interessenvertretung in Deutschland darstellen, heute nach. Das führt jedoch nicht zu einer Abnahme der Anzahl der Verbände oder der Bedeutung ihrer Lobbying-Aktivitäten, es findet jedoch eine Differenzierung der gesellschaftlichen Interessen statt, so dass immer mehr Gruppen und auch Einzelunternehmen ihre vielschichtigen sozialen, politischen und wirtschaftlichen Anliegen kommunizieren, nicht selten in Ergänzung bzw. Kooperation mit den traditionellen Verbänden. Es wurde gezeigt, dass Lobbying grundsätzlich nicht nur legitim, sondern geradezu notwendig ist, um gerechte politische Konsense und Kompromisse finden zu können. Die organisierte Interessenvertretung gehört genauso zu den die Demokratie konstituierenden Elementen wie freie Wahlen und investigative Medien. Jedoch ist das freie Spiel organisierter, finanzstarker Kräfte für Demokratien nur bedingt praktikabel. Viele Skandale der letzten Jahre haben gezeigt, dass zwischen legitimem Lobbying und Korruption ein gewisser Graubereich existiert. Die gleichberechtigte Teilhabe aller Individuen und Gruppen am politischen Diskurs und die Möglichkeit der Interessenartikulation aller Bürger erfordern das transparente Agieren aller Beteiligten, der Lobbying-Akteure ebenso wie der Politiker. Maßnahmen wie die Einführung umfassender Lobbying-Verzeichnisse (auf allen Ebenen, auch in den Ministerien) oder detailliertere Auskunftspflichten für Politiker über Umfang und Art von Nebentätigkeiten während und nach dem Mandat könnten dazu beitragen, die verbreiteten Forderungen nach mehr Transparenz im Kontext des Lobbying zu erfüllen. Dabei kann es nicht um eine Eindämmung oder Einschränkung des Lobbying selbst gehen: Nicht zuletzt zeigt das Beispiel der USA, in denen das Lobbying im Hinblick auf Transparenz vergleichsweise rigide geregelt ist, dass begründete Maßnahmen für mehr demokratischer Kontrolle seitens der Bevölkerung langfristig nicht zum Verschwinden des Lobbying, sondern zu Professionalisierung und breiter Akzeptanz organisierter Interessenvertretung führen können.

# BEI GRIN MACHT SICH IHR WISSEN BEZAHLT



- Wir veröffentlichen Ihre Hausarbeit, Bachelor- und Masterarbeit
- Ihr eigenes eBook und Buch - weltweit in allen wichtigen Shops
- Verdienen Sie an jedem Verkauf

Jetzt bei [www.GRIN.com](http://www.GRIN.com) hochladen  
und kostenlos publizieren

