

Analysen und Fakten gegen die eingeübten Empörungs-Reflexe: Eine differenzierte Betrachtung des Lobbyismus in Deutschland

Thomas von Winter (2024): Lobbyismus in der deutschen Politik. Ein Überblick

Opladen / Toronto: Verlag Barbara Budrich, utb., ISBN: 978-3-8252-6210-5, 383 Seiten, 38,90 Euro



Regelmäßig erhitzten Enthüllungen über erfolgreich praktizierten Lobbyismus die Gemüter der politisch interessierten Öffentlichkeit. Häufig werden sie als Verstärker von Politikverdrossenheit und des platzgreifenden Vertrauensverlustes in die parlamentarische Demokratie gedeutet. Die Verstrickungen des ehemaligen Bundeskanzlers

Gerhard Schröder mit russischen Energiekonzernen, die „Maskenaffäre“ mehrerer Bundestagsabgeordneter im Zuge der Corona-Pandemie genauso wie das „Katargate“ infolge des Fundes von 150.000 Euro Bargeld in der Wohnung der damaligen Vizepräsidentin des Europaparlaments, Eva Kaili, – alles prominente Schlagzeilen der jüngeren Vergangenheit aus einem an Skandalen nicht armen Feld. In Anbetracht dessen verwundert es nicht, dass populäre Sachbücher zum Lobbyismus bisweilen mit reißerischen bis alarmistischen Titeln aufwarten.¹

Das im Jahr 2024 von Thomas von Winter veröffentlichte Übersichtswerk *Lobbyismus in der deutschen Politik* verzichtet auf das Exponieren und die Dekonstruktion spektakulärer Einzelfälle. Stattdessen verfolgt der Politikwissenschaftler einen dezidiert analytischen Ansatz und bereitet den derzeitigen Stand der Lobbyismusforschung in Deutschland mit partiellen Rekursen auf die Europäische Union sowie die USA fakten- und facettenreich auf. Seine Einblicke in einen auch als „Schattenpolitik“ (von Alemann / Eckert) titulierten und noch immer schwer zu durchleuchtenden Bereich gründen nicht nur auf einer jahrzehntelangen akademischen Auseinandersetzung, sondern wurden zusätzlich von einer 20 Jahre währenden Beschäftigung in der Verwaltung des Deutschen Bundestages angereichert. Analysiert werden u.a. die Fragen, welche Akteurskonstellationen in Deutschland lobbyieren, welche (vielfältigen) Strategien in welchen „Arenen“ zur Anwendung kom-

men, wie Lobbyismus gesetzlich reguliert ist und schließlich die Schlüsselfrage nach dem politischen Einfluss von Interessengruppen. Dass Letzterem mitnichten ein Automatismus zugrunde liegt und die intendierte Einflussnahme auf die politische Agenda auch im Falle von wirkmächtigen Organisationen „grandios scheiter[n]“ kann (S. 10), wird gleich zu Beginn erörtert.

Obleich Lobbyismus in der Bevölkerung und in der Presse ein überwiegend anrühiger Ruf voraussetzt, wird er in den meisten Demokratietheorien als legitimer und notwendiger Bestandteil des politischen Prozesses der Meinungs- und Entscheidungsfindung betrachtet, wie von Winter ausführt. Nicht zuletzt erfordere die sachliche Komplexität institutioneller Arrangements (z. B. im Gesundheitssektor) oftmals die Expertise von Vertreter:innen der betroffenen Akteure (in diesem Fall u.a. Krankenkassen und Ärzteschaft) bei der Ausbuchstabilisierung legislativer Initiativen, wobei jedoch nicht die offensichtlichen Eigeninteressen der entsprechenden Organisationen ignoriert werden dürfen. Über an Ministerien angegliederte Beiräte, etwaige Kommissionen oder Gremien der korporatistischen Selbstverwaltung (z. B. die „Konzertierte Aktion“) bieten sich zudem formalisierte Beteiligungsmöglichkeiten.

Von Winter identifiziert vier Akteurstypen – Soziale Bewegungen, Interessenverbände, Unternehmen und Politikberatungsfirmen –, weist aber auf den Mangel international einheitlicher Klassifizierungs-Standards hin. Letztlich könne auch eine Landesregierung auf Bundesebene oder ein Nationalstaat im Rahmen der Europäischen Union in eigener Sache lobbyistisch agieren. Der letztgenannte Typus weist das Alleinstellungsmerkmal auf, keine eigenen Interessen zu verfechten, sondern Lobbying als kommerzielle Dienstleistung anzubieten. In den letzten Jahren hat sich dieser Bereich sukzessive ausgeweitet. Für die Nachvollziehbarkeit wäre an dieser Stelle die Nennung relevanter Unternehmen aus der Branche respektive bekannter Fälle aus diesem Bereich hilfreich gewesen. Aufschlussreich sind darüber hinaus insbesondere die Erläuterungen der Trends und grundlegenden Entwicklungen innerhalb dieses skizzierten Gefüges. So setzen Unternehmen vermehrt auf eigenständiges Lobbyieren, was wiederum die Macht der Interessenverbände, mithin die in der korporatistisch geprägten Bundesrepublik traditionell bedeutsamste Lobby-Gruppe, schmälere. Im Allgemeinen konstatiert der Autor eine Ausdifferenzierung der sich zunehmend pluralisierenden Akteurslandschaft, die gewissermaßen analog zu gesellschaftlichen Individualisierungs-Prozessen verlaufe.

Dass sich die thematische Breite des Überblickswerks dabei nicht zu Lasten des wissenschaftlichen Tiefgangs seiner Inhalte niederschlägt, versinnbildlicht emblematisch das fünfte und den Schauplätzen – von Winter spricht von „Arenen“ – des Lobbyismus gewidmete Kapitel. Nachdem

1 Z. B. Bülow, M. (2021): *Lobbyland. Wie die Wirtschaft unsere Demokratie kauft*, Berlin: Das Neue Berlin oder Adamek, S. / Otto, K. (2009): *Der gekaufte Staat. Wie Konzernvertreter in deutschen Ministerien sich ihre Gesetze selbst schreiben* (aktualisierte Neuauflage), Köln: Kiepenheuer & Witsch

das von den Interessengruppen adressierte Gefüge politischer Institutionen, bestehend aus dem Bundestag und den Exekutivorganen der Gebietskörperschaften mit der Bundesregierung an der Spitze, zunächst eingeordnet wird, wirft der Autor einen Blick auf die Mitgliedschaften von Abgeordneten in Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften. Darauf basierend ermittelt er die Größe der auf diese Weise definierten „inneren Lobby“, um neben der erwartbaren gewerkschaftlichen Prägung von SPD-Abgeordneten und der Nähe von CDU-Mitgliedern zu Wirtschaftsverbänden festzustellen, dass die verbandspolitischen Verbindungen im Bundestag zuletzt an Bedeutung verloren haben (S. 132–137). Bemerkenswert sind die vom Autor selbst angestellten Recherchen bezüglich der Mitgliedschaften von Ausschussvorsitzenden und ihren Stellvertreter:innen, um deren Ausrichtung noch detaillierter zu beleuchten. Generell sieht er Mitgliedschaften in Verbänden als trefflichen Indikator für die Kartierung der gesellschaftlichen Verankerung der Parlamentarier:innen. Auch an dieser Stelle weist er jedoch auf die Limitationen daraus abzuleitender Schlussfolgerungen hin. *Per se* entstände zunächst einmal kein Interessenkonflikt. Vielmehr seien keine empirischen Befunde für die Annahme verbandsgebundener Politiker:innen, welche die Anliegen der jeweiligen Organisationen priorisieren, bekannt.

Eine differenzierte und unter ständiger Berücksichtigung der wissenschaftlichen Studienlage fundierte Betrachtungsweise dieses so empörungsanfälligen und skandalträchtigen Themas zieht sich durch die gesamten 383 Seiten und ist die größte Stärke des Werks. Immer wieder markiert von Winter auch die Grenzen der Empirie, was von wissenschaftlicher Redlichkeit zeugt. Im sechsten Kapitel werden die Forschungsbefunde hinsichtlich der sich real manifestierenden Wirkmacht der Lobbygruppen ausführlicher dargelegt, wobei allerdings einiges im Argen bleiben muss, denn: „Ein systematisches Wissen über den Erfolg von lobbyistischen Aktivitäten in Deutschland existiert bisher allenfalls in Ansätzen“ (S. 236). Kontraintuitiv und entgegen der Prämissen der theoretischen Lobbyismus-Forschung scheinen Ressourcen zwar einerseits das Repertoire strategischer Optionen zu erweitern, andererseits aber keine außerordentlich große Rolle für den Erfolg spezifischen Lobbyings zu spielen. Zur Veranschaulichung exemplifiziert von Winter das Scheitern der Agitation von finanzstarken Wirtschaftsverbänden gegen die Einführung der sozialen Pflegeversicherung (S. 237–241). Eine Determinante der Erfolgsaussichten lobbyistisch motivierter Kampagnen findet sich in der Anzahl der am Entscheidungsprozess beteiligten Akteure. Je geringer die Konkurrenz ausfällt, desto besser stehen naheliegenderweise die Erfolgsaussichten. Vergleichbar verhalte es sich mit der medialen Aufmerksamkeit, die im schlechtesten Fall zu einer Gegenmobilisierung führen könne. Hinzu kommen situative Gelegenheitsstrukturen, die oft außerhalb des Einflussbereichs der Interessengruppen liegen und sich unmöglich wissenschaftlich systematisieren lassen – wie von Winter anekdotisch illustriert. So habe die Reaktor-Katastrophe von Fukushima dazu beigetragen, das Momentum in der Debatte um den Atomausstieg zugun-

sten der Anti-AKW-Bewegung und gegen die Bemühungen der nuklearen Industrie zu verschieben. Interessant und einer ausgewogenen Darstellung zuträglich wäre es an dieser Stelle gewesen, demgegenüber prägnante historische Fälle erfolgreicher Lobby-Kampagnen zu problematisieren, wie sie in besonders folgenreicher Ausprägung beispielsweise für die Tabak-² oder die fossile Industrie³ attestiert werden. Ein spezifisches Beispiel aus der Geschichte der Bundesrepublik wäre die von Wirtschaftsverbänden nach dem Zweiten Weltkrieg lancierte Werbeaktion zur Popularisierung der „Sozialen Marktwirtschaft“.⁴

Abschließend (S. 293–339) diskutiert von Winter demokratietheoretische Perspektiven auf das Phänomen und den bestehenden Rechtsrahmen zur Regulierung des Lobbyismus. Er hebt das im Januar 2022 in Kraft getretene Lobbyregistergesetz als „Quantensprung“ hinsichtlich der Informationslage hervor. Demnach ist es erstmalig möglich, die monetären Ausmaße zu erfassen – auf 800 Millionen Euro werden die Ausgaben der 4.900 angemeldeten Interessenvertreter:innen auf Bundesebene insgesamt beziffert.

Alles in allem erweist sich Thomas von Winters *Lobbyismus in der deutschen Politik* nicht nur als wissenschaftlich fundierte und differenzierte Untersuchung des Lobbyismus, sondern auch als wertvolles Nachschlagewerk und gewinnbringende Lektüre. Die klare Strukturierung des Buches mit Einleitung, sechs Kapiteln und Fazit, die sorgfältige Typologisierung von Akteuren sowie die systematische Darstellung von Strategien, Einflusskanälen und Mechanismen ermöglicht es Leser:innen, gezielt auf Informationen zu spezifischen Aspekten der Thematik zuzugreifen und den nuanciert aufbereiteten Stand der Lobbyismus-Forschung nachzuvollziehen. Für die Politische Bildung bietet das Werk somit eine faktenreiche Grundlage, um komplexe Zusammenhänge verständlich zu machen und Kontroversen über normative Implikationen auf der gesellschaftlich-politischen Ebene anzubahnen.

Tobias Heinemann, Köln

- 2 Michaels, D. / Monforton, C. (2005): Manufacturing Uncertainty: Contested Science and the Protection of the Public's Health and Environment, in: American Journal of Public Health, 95(1), S. 39–48
- 3 Mann, M. E. (2021): Propagandaschlacht ums Klima. Wie wir die Anstifter klimapolitischer Untätigkeit besiegen, Freiburg: Verlag Solare Zukunft
- 4 Schindelbeck, D. / Ilgen, V. (1999): „Haste was, biste was!“ Werbung für die Soziale Marktwirtschaft, Darmstadt: Primus