

**Prof. Dr. Günter Bentele**  
**Lehrstuhl Öffentlichkeitsarbeit/PR**  
**Universität Leipzig**

**Kungelei oder**  
**legitime Kommunikation?**

**Innen- und Außenwahrnehmung**  
**des Lobbyismus**

**Politikkongress, 24. Nov. 2003, Berlin**



## 1. Definitive Annäherung

## 2. Das Bild in der Gesellschaft

### 2.1. Bekanntheit des Begriffs

### 2.2. Wahrnehmung des Einflusses

### 2.3. Akzeptanz

### 2.4. Beziehungen Wirtschaft / Politik

## 3. Bedingungen der Legitimität

## 4. Fünf Thesen zur zukünftigen Entwicklung

# Inhalt

## 1. Lobbying: definitive Annäherung

## 2. Das Bild von Lobbying in der Gesellschaft

## 3. Bedingungen der Legitimität: kleine sozialwissenschaftliche Analyse

## 4. Fünf Thesen zur zukünftigen Entwicklung von Lobbying

# **1. Lobbying: definitiorische Annäherung**

## 1. Definitorische Annäherung

## 2. Das Bild in der Gesellschaft

### 2.1. Bekanntheit des Begriffs

### 2.2. Wahrnehmung des Einflusses

### 2.3. Akzeptanz

### 2.4. Beziehungen Wirtschaft / Politik

## 3. Bedingungen der Legitimität

## 4. Fünf Thesen zur zukünftigen Entwicklung

... zunächst eine sehr weite Definition von Lobbying:

**Lobbying ist der Versuch der Beeinflussung von Entscheidungsträgern durch Dritte. (Fischer, 1997)**

... die mit Köppl (1998) sehr stark verengt werden kann durch folgende Aspekte:

... durch Personen, die selbst nicht Teil des Entscheidungsprozesses sind;

... diese Beeinflussung muss gewollt und beabsichtigt sein;

... sie wird über spezielle Kommunikationsinstrumente bewerkstelligt;

... der Versuch zielt auf punktuelle, spezifische Sachentscheidungen, nicht auf die anhaltende Mitgestaltung der (staats-)politischen Rahmenbedingungen.

## 1. Definitiorische Annäherung

### 2. Das Bild in der Gesellschaft

#### 2.1. Bekanntheit des Begriffs

#### 2.2. Wahrnehmung des Einflusses

#### 2.3. Akzeptanz

#### 2.4. Beziehungen Wirtschaft / Politik

### 3. Bedingungen der Legitimität

### 4. Fünf Thesen zur zukünftigen Entwicklung

„**Lobbying** ist der

vor allem **politische Kommunikationsprozess**, der sich

zwischen Akteuren **gesellschaftlicher 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.

Lobbying arbeitet mit spezifischen Kommunikationsinstrumenten und ist in demokratischen Systemen **an rechtliche und moralische Normen gebunden**, d.h. bestimmte Verfahren (wie z.B. Bestechung) werden normativ ausgeschlossen. Einen **Sonderfall** stellen Lobbying-Prozesse zwischen politischen Akteuren dar.“ (**Bentele 2003**)

## **2. Lobbying: Das Image des Lobbying in der Gesellschaft**

## 1. Definitive Annäherung

## 2. Das Bild in der Gesellschaft

### 2.1. Bekanntheit des Begriffs

### 2.2. Wahrnehmung des Einflusses

### 2.3. Akzeptanz

### 2.4. Beziehungen Wirtschaft / Politik

## 3. Bedingungen der Legitimität

## 4. Fünf Thesen zur zukünftigen Entwicklung

# Abgestützte Aussagen über das **Bild von Lobbying in der Gesellschaft** z.B. auf Basis von

Leipziger Imagestudie 2003

## Leipziger „Image-Studie“, 2003

- Repräsentative Bevölkerungsumfrage (Telefon; Feldarbeit: forsa)
- 1.100 Personen, begleitend *zusätzlich* 105 Journalisten
- 20 Fragenkomplexe, ca. 120 Einzelfragen
- Untersuchungszeitraum: April und Mai 2003

Institut für Kommunikations-Analyse & Evaluation  
© by X (im)

## Public Affairs-Studie von güttler & klewes, 2002

- Face-to-face-Befragung von 1.000 Personen, Feldarbeit: com-x
- Grundgesamtheit: deutschsprachige Bundesbürger ab 14 Jahren, die in Privathaushalten leben
- Untersuchungszeitraum: 28.02. bis 6.03.2002

## 1. Definitive Annäherung

## 2. Das Bild in der Gesellschaft

### 2.1. Bekanntheit des Begriffs

### 2.2. Wahrnehmung des Einflusses

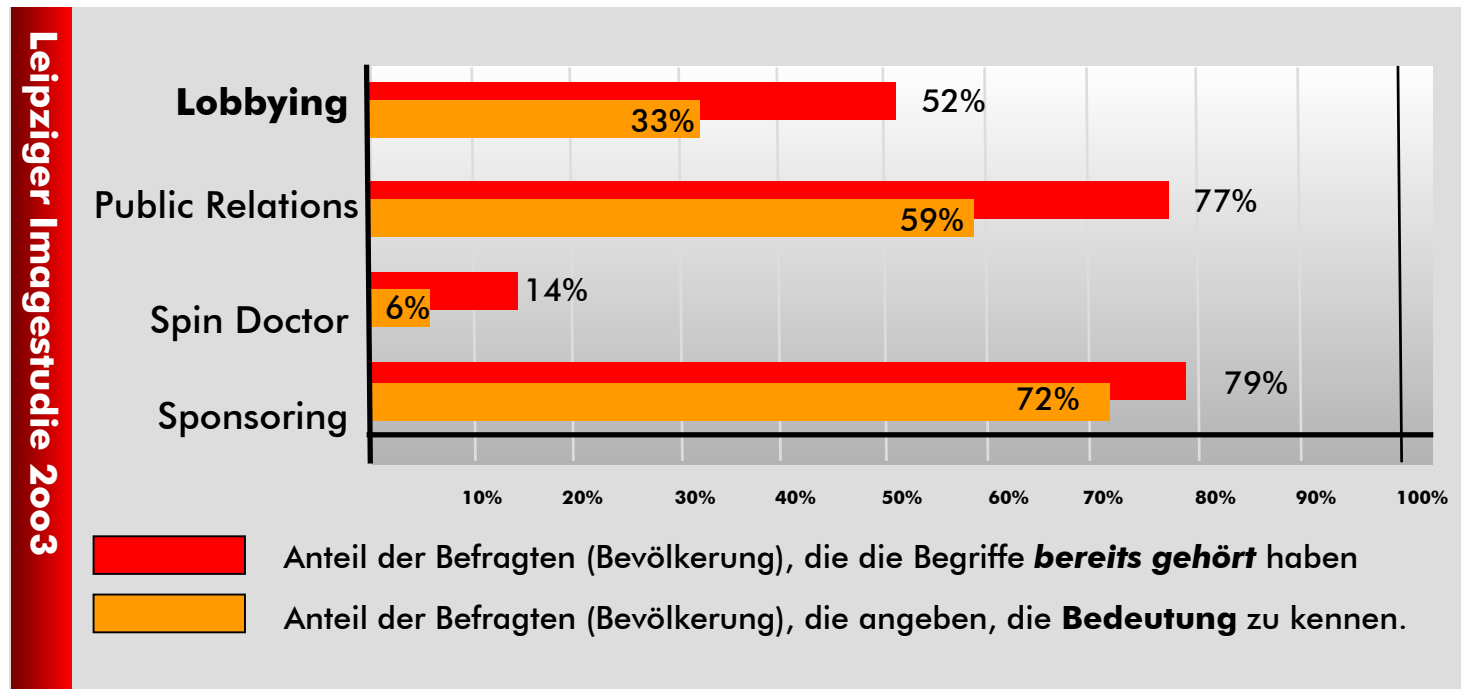
### 2.3. Akzeptanz

### 2.4. Beziehungen Wirtschaft / Politik

## 3. Bedingungen der Legitimität

## 4. Fünf Thesen zur zukünftigen Entwicklung

## Bekanntheit des Begriffs „Lobbying“:



- Ungefähr die Hälfte der Bevölkerung gibt an, den Begriff „Lobbying“ **bereits gehört zu haben**. Ein Drittel der Bevölkerung gibt an, **die Bedeutung zu kennen**.

## 1. Definitive Annäherung

## 2. Das Bild in der Gesellschaft

### 2.1. Bekanntheit des Begriffs

### 2.2. Wahrnehmung des Einflusses

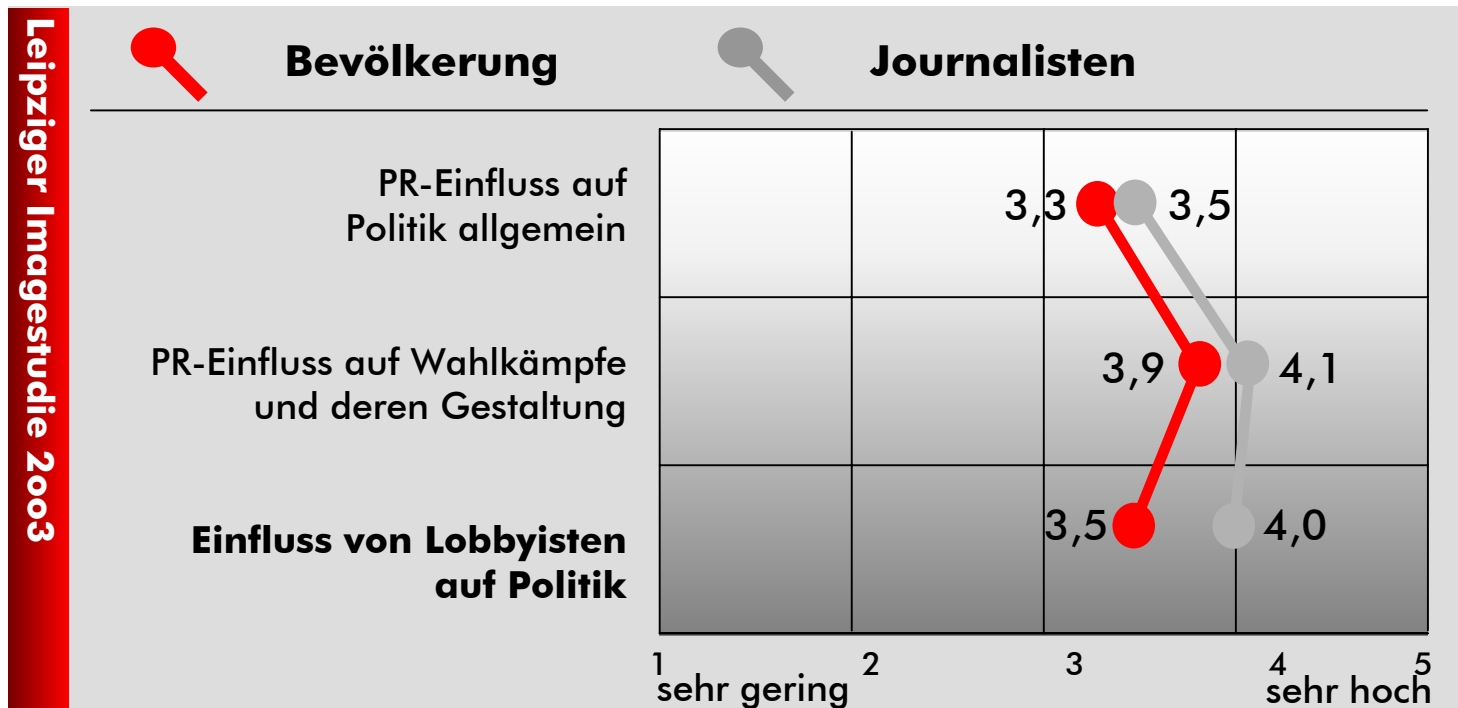
### 2.3. Akzeptanz

### 2.4. Beziehungen Wirtschaft / Politik

## 3. Bedingungen der Legitimität

## 4. Fünf Thesen zur zukünftigen Entwicklung

## Einfluss des Lobbying auf die Politik:



- **Journalisten** schätzen den PR-Einfluss auf Politik und politische Kommunikation (Wahlkämpfe) leicht höher ein als die Bevölkerung das tut.
- Besonders **der Einfluss der Lobbyisten** auf die Politik wird von Journalisten merklich größer eingeschätzt als von der Bevölkerung.

## 1. Definitive Annäherung

## 2. Das Bild in der Gesellschaft

### 2.1. Bekanntheit des Begriffs

### 2.2. Wahrnehmung des Einflusses

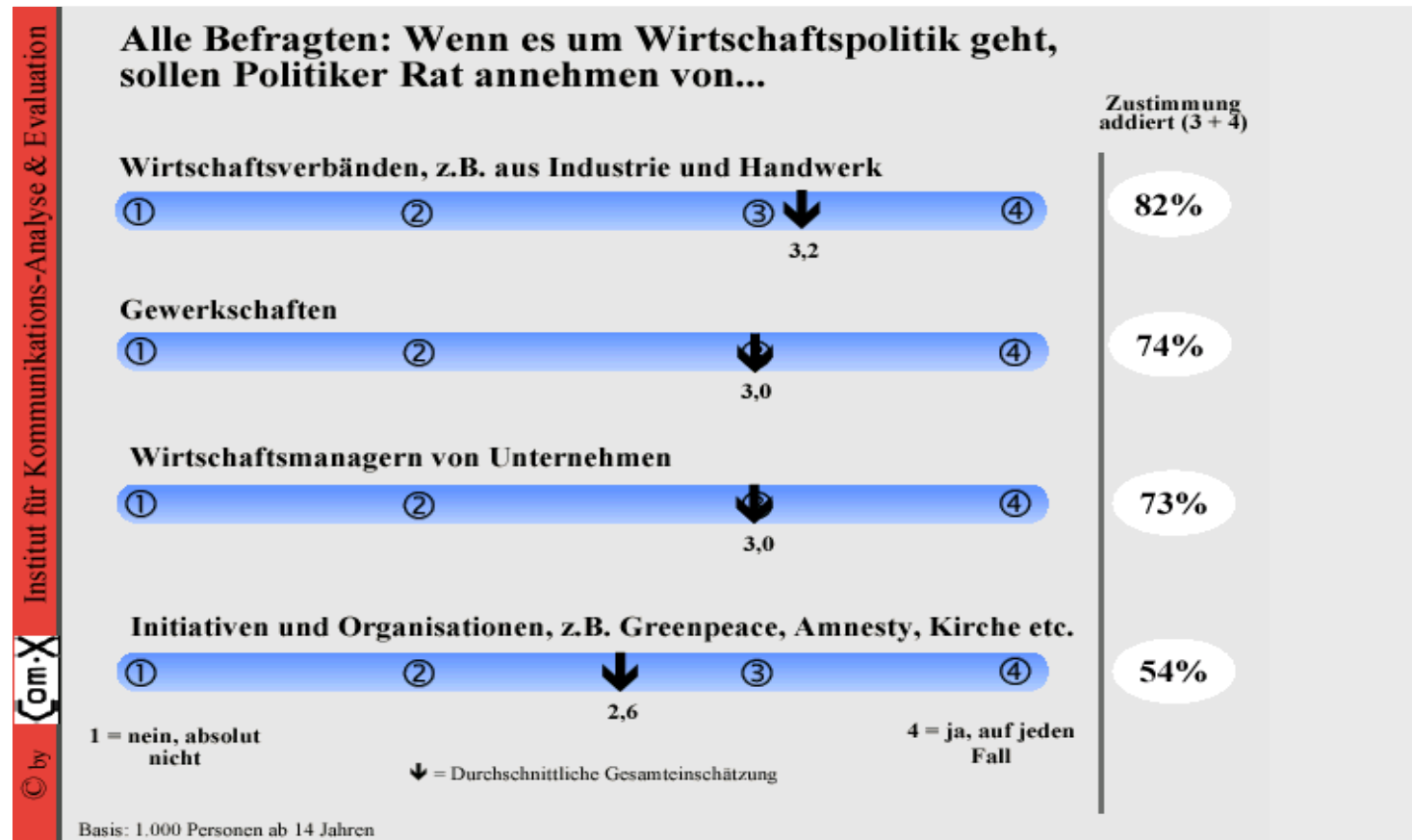
### 2.3. Akzeptanz

### 2.4. Beziehungen Wirtschaft / Politik

## 3. Bedingungen der Legitimität

## 4. Fünf Thesen zur zukünftigen Entwicklung

## Akzeptanz lobbyistischer Einflussnahme:



- Die Bevölkerung steht der Einflussnahme von Interessengruppen auf die (Wirtschafts-)Politik **tendenziell durchaus aufgeschlossen** gegenüber.

## 1. Definitive Annäherung

## 2. Das Bild in der Gesellschaft

### 2.1. Bekanntheit des Begriffs

### 2.2. Wahrnehmung des Einflusses

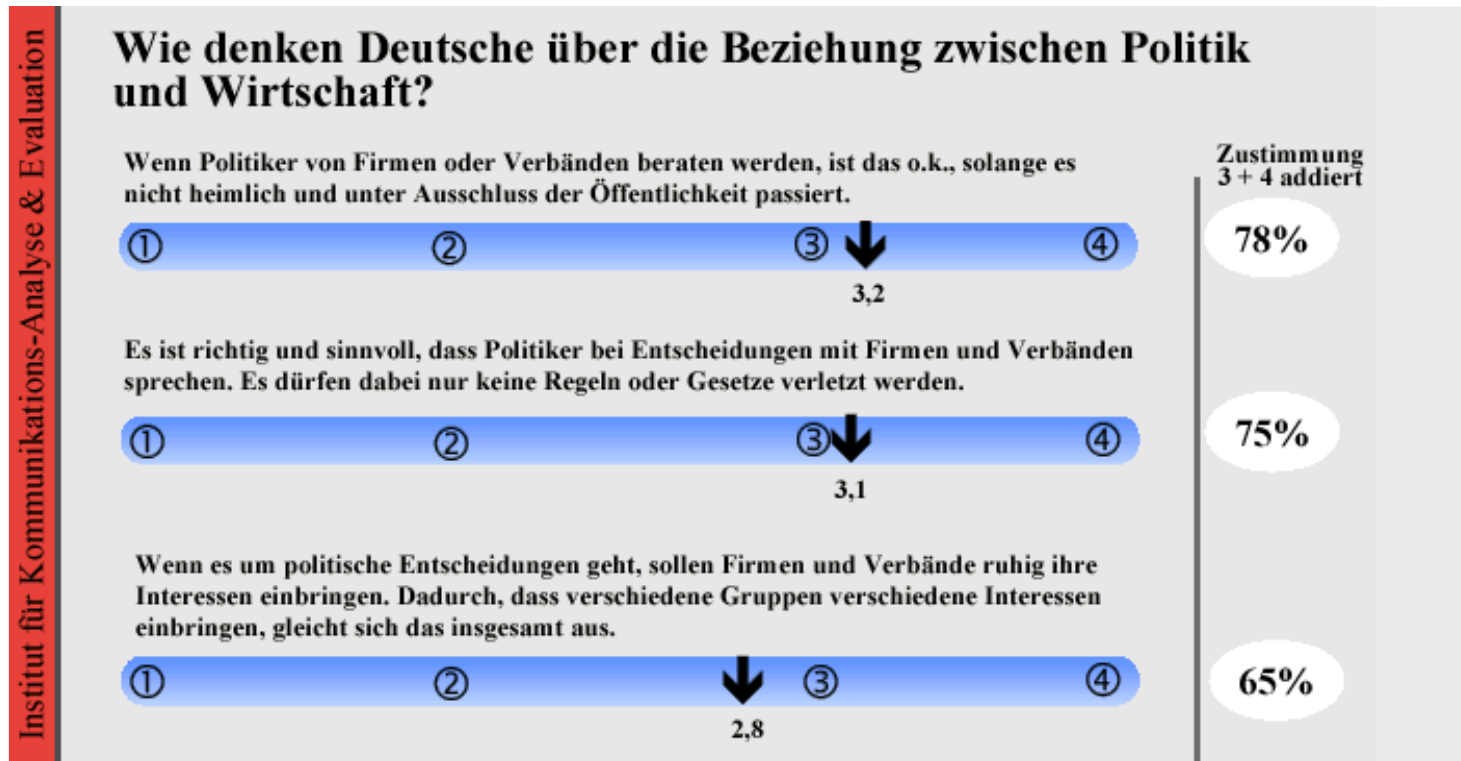
### 2.3. Akzeptanz

### 2.4. Beziehungen Wirtschaft / Politik

## 3. Bedingungen der Legitimität

## 4. Fünf Thesen zur zukünftigen Entwicklung

## Akzeptanz Beziehungen Wirtschaft/Politik:



- In der Beziehung Wirtschaft/Politik fordert die Bevölkerung **Transparenz** (Öffentlichkeit), **Redlichkeit** (Normentreue) und **genuinen, funktionierenden Pluralismus** (Chancengleichheit).

## 1. Definitive Annäherung

## 2. Das Bild in der Gesellschaft

### 2.1. Bekanntheit des Begriffs

### 2.2. Wahrnehmung des Einflusses

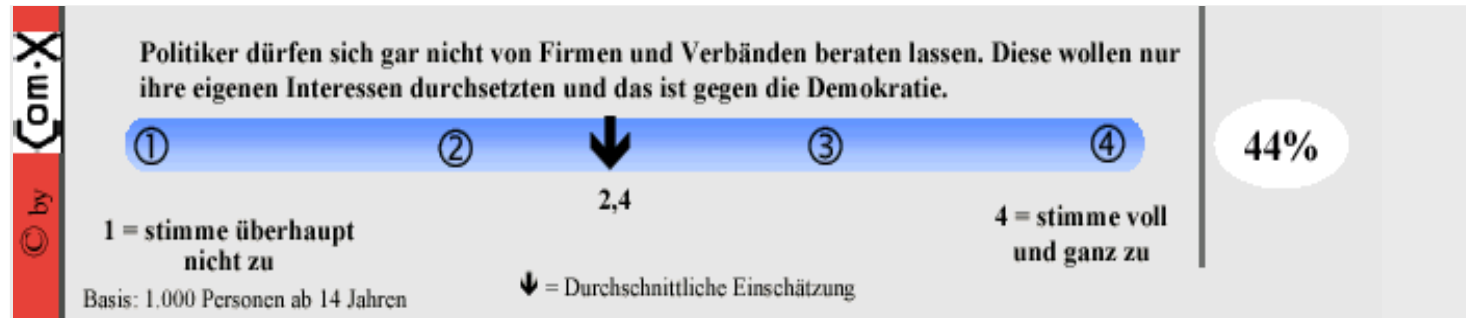
### 2.3. Akzeptanz

### 2.4. Beziehungen Wirtschaft / Politik

## 3. Bedingungen der Legitimität

## 4. Fünf Thesen zur zukünftigen Entwicklung

## Akzeptanz Beziehungen Wirtschaft/Politik:



- Bemerkenswert ist: **Trotz der vorgestellten Ergebnisse** sind 44 Prozent der Bürgerinnen und Bürger **gegen eine Einflussnahme** von Firmen und Verbänden auf die Politik.
- Wie lässt sich der **Widerspruch** erklären?
- Erklärung der Güttler & Klewes-Studie: **unter den genannten Bedingungen würde** die Bevölkerung Einflussnahme akzeptieren – bei weiten Teilen besteht aber der Verdacht, dass die Interessenvertreter sich **nicht** an die Regeln halten.

## 1. Definitive Annäherung

## 2. Das Bild in der Gesellschaft

### 2.1. Bekanntheit des Begriffs

### 2.2. Wahrnehmung des Einflusses

### 2.3. Akzeptanz

### 2.4. Beziehungen Wirtschaft / Politik

## 3. Bedingungen der Legitimität

## 4. Fünf Thesen zur zukünftigen Entwicklung

## Fazit: Das Bild in der Gesellschaft

- **Lobbying** ist in der Bevölkerung **nicht so bekannt** wie die öffentlich beobachtbaren Phänomene „Public Relations“ oder „Sponsoring“.
- Die Bürgerinnen und Bürger **sehen durchaus einen Einfluss der Lobbyisten auf die Politik**, Journalisten schätzen diesen Einfluss aber **merklich höher** ein.
- In der Bevölkerung besteht **keine grundsätzliche Ablehnung** gegenüber einer Einflussnahme der Wirtschaft oder ihrer Vertreter auf die Politik.
  - Der Bevölkerung ist wichtig, dass lobbyistische Einflussnahme **in „geordneten Bahnen“** verläuft, die gekennzeichnet sind durch:
    - **Transparenz** (Öffentlichkeit)
    - **Redlichkeit** (Befolgung von Regelungen/Bestimmungen)
    - **„funktionierenden“ Pluralismus** (Chancengleichheit)

### **3. Bedingungen der Legitimität von Lobbying - eine sozialwissenschaftliche Analyse**

## 1. Definitive Annäherung

## 2. Das Bild in der Gesellschaft

### 2.1. Bekanntheit des Begriffs

### 2.2. Wahrnehmung des Einflusses

### 2.3. Akzeptanz

### 2.4. Beziehungen Wirtschaft / Politik

## 3. Bedingungen der Legitimität

## 4. Fünf Thesen zur zukünftigen Entwicklung

## Legitimitätsbasis von Lobbying:

- **Grundsätzlich gilt:** In einer demokratischen, vor allem aber in einer pluralistischen Gesellschaft ist die Vertretung **partikularer („eigener“) Interessen im Rahmen bestehender Gesetze legitim und notwendig.**
- Die (aus normativer Sicht keineswegs selbstverständliche) *bereitwillige* Einbindung (z.B. GGO der Bundesministerien) **organisierter Interessenvertretungen** in die politische Meinungs- und Willensbildung geschieht aus der Annahme heraus, dass dies funktional für das politische System ist.
  - Der Zielwert der politischen Meinungs- und Willensbildung ist die am Gemeinwohl orientierte Sachentscheidung.
  - Lobbying trägt zu dieser Entscheidungsfindung bei, wo Vertreter partikularer Interessen sich kommunikativ-diskursiv, also mit Argumenten, in einem Disput widerstreitender Anliegen durchzusetzen suchen.

1. Definitive Annäherung

2. Das Bild in der Gesellschaft

2.1. Bekanntheit des Begriffs

2.2. Wahrnehmung des Einflusses

2.3. Akzeptanz

2.4. Beziehungen Wirtschaft / Politik

3. Bedingungen der Legitimität

4. Fünf Thesen zur zukünftigen Entwicklung

## Legitimitätsbasis von Lobbying:

- **Vier Risiken bzw. „Lücken“ in der „Legitimationskette“**
  - **„juristische Lücke“:** Interessenvertretung geschieht nicht im Rahmen bestehender Gesetze, sondern bedient sich illegaler Mittel und Wege. Beispiel: *Abgeordnetenbestechung*.
  - **„funktionale Lücke“:** Interessenvertretung gerät „außer Rand und Band“ und blockiert die begrenzten Kapazitäten politischer Willensbildung und Entscheidungsfindung. Beispiel: *Überlobbyierung* (z.B. Europäisches Parlament)
  - **„kommunikativ-diskursive Lücke“:** Die Interessenvertretung und/oder die Entscheidungsfindung erfolgt nicht *im Kern* durch sachbezogene Argumente. Beispiel: *„Eine Hand wäscht die andere“-Lobbyismus, „Amigo-Affären“*
  - **„pluralistische Lücke“:** es findet kein wirklicher Disput widerstreitender Anliegen statt, da bestimmte Interessengruppen bevorzugt, andere ausgeschlossen werden.

! **Nicht für alle legitimatorischen Lücken kann der *einzelne Lobbying-Akteur* oder die *entsprechende Organisation* (Consultancy, Verband) allein verantwortlich gemacht werden.**

**TRANSPARENZ kann als „Metakriterium“ Legitimität nicht nur INDIZIEREN, sondern sogar KONSTITUIEREN.**

## 4. Thesen

1. Definitive  
Annäherung

2. Das Bild in der  
Gesellschaft

2.1. Bekanntheit des  
Begriffs

2.2. Wahrnehmung  
des Einflusses

2.3. Akzeptanz

2.4. Beziehungen Wirt-  
schaft / Politik

3. Bedingungen der  
Legitimität

4. Fünf Thesen zur  
zukünftigen  
Entwicklung

## These I

**Lobbying als wichtiges Kommunikationsprogramm der Wirtschaft und anderer gesellschaftlicher Systeme bzw. deren Akteure ist legitim und innerhalb eines demokratischen Systems funktional notwendig.**

**Voraussetzung ist, dass Lobbying innerhalb allgemein akzeptierter rechtlicher und moralischer „Korridore“ abläuft. Werden diese Korridore verlassen bzw. werden Regelverletzungen öffentlich thematisiert, so entstehen dysfunktionale Folgen für Politik und Wirtschaft (weitere Glaubwürdigkeitsverluste; Akzeptanzprobleme; Vertrauensschwund)**

1. Definitive Annäherung

2. Das Bild in der Gesellschaft

2.1. Bekanntheit des Begriffs

2.2. Wahrnehmung des Einflusses

2.3. Akzeptanz

2.4. Beziehungen Wirtschaft / Politik

3. Bedingungen der Legitimität

4. Fünf Thesen zur zukünftigen Entwicklung

## These II

**Der *tatsächliche* Einfluss der Lobby auf Politik und Politiker wird (Gründe: u.a. steigende Komplexität des politischen Prozesses, gegenseitige Informationsnotwendigkeiten, gegenseitiges Aufeinander-Angewiesensein; Intereffikationsbeziehung auch beim Prozess des Lobbying) auch weiter wachsen.**

***Proportional* wird auch der in der Öffentlichkeit wahrgenommene Einfluss wachsen.**

1. Definitive  
Annäherung

2. Das Bild in der  
Gesellschaft

2.1. Bekanntheit des  
Begriffs

2.2. Wahrnehmung  
des Einflusses

2.3. Akzeptanz

2.4. Beziehungen Wirtschaft / Politik

3. Bedingungen der  
Legitimität

4. Fünf Thesen zur  
zukünftigen  
Entwicklung

## These III

**Die Bürgerinnen und Bürger akzeptieren den (zunehmenden) Einfluss von Interessenvertretern vor allem deshalb, weil Sie Ihnen Sach- und Problemlösungskompetenz zusprechen.**

**Die Inanspruchnahme der von Seiten der Interessenvertreter angebotenen Sach-Kompetenz durch die Politik wird akzeptiert, solange ein grundsätzliches „Systemvertrauen“ dahingehend besteht, dass sinnvolle „Spielregeln“ das**

- *effektive* (keine Instrumentalisierung d. Politik)
- und *effiziente* (Obstruktionslobbying, Überlobbyierung)

**„Funktionieren“ des politischen Systems sicher stellen (Stichwort: „legitimierende Risiken/Lücken“).**

## 1. Definitive Annäherung

## 2. Das Bild in der Gesellschaft

### 2.1. Bekanntheit des Begriffs

### 2.2. Wahrnehmung des Einflusses

### 2.3. Akzeptanz

### 2.4. Beziehungen Wirtschaft / Politik

## 3. Bedingungen der Legitimität

## 4. Fünf Thesen zur zukünftigen Entwicklung

### Regulierungs- und Reglementierungsbedarf:

- Fall 1: Bestimmte „Praktiken“ **sind bereits verboten**. Ziel muss es sein, die Verbote **durchzusetzen** und zu **überwachen**.

**Beispiel: Abgeordnetenbestechung, „Stimmenkauf“.**

- Fall 2: Bestimmte Praktiken **sind an sich nicht illegal, aber unerwünscht, da dysfunktional**, und es besteht der Wunsch, sie zu verhindern oder auszumerzen. Ziel muss es also sein, sie zu **verbieten** (→ **Fall 1**) oder zumindest zu **brandmarken** und die entsprechende Regelung durchsetzbar zu gestalten und auch durchzusetzen.

**Beispiel: Vergünstigungen auf „Umwegen“ (Vorträge etc.)**

- Fall 3: Bestimmte Praktiken **sind durchaus erwünscht**, sollen aber nicht, wie es häufig geschieht, „hinter verschlossenen Türen“ ablaufen. Ziel muss es also sein, eine **Offenlegung** oder „Enthüllung“ („disclosure“) der betreffenden Vorgänge durchsetzbar zu machen und durchzusetzen.

**Beispiel: Lobbyisten bereiten für Politiker entscheidungsrelevante Daten vor.**

1. Definitive  
Annäherung

2. Das Bild in der  
Gesellschaft

2.1. Bekanntheit des  
Begriffs

2.2. Wahrnehmung  
des Einflusses

2.3. Akzeptanz

2.4. Beziehungen Wirt-  
schaft / Politik

3. Bedingungen der  
Legitimität

4. Fünf Thesen zur  
zukünftigen  
Entwicklung

## These IV

**Die „Spielregeln“ werden sich konkretisieren. Entweder schwarz auf weiß (detaillierte Regelungen), zumindest aber als sich ständig anreicherndes „case-law“. Und die Einhaltung wird stärker kontrolliert werden müssen.**

### Beispiele:

- *„DRPR-Richtlinie zur Kontaktpflege im politischen Raum“*: Transparenzgebot, Redlichkeit, etc. (Paraphierung durch den DRPR am 13.10.2003):
- *„Verhaltenskodex der DeGePol“*: Wahrhaftigkeit, Transparenz, gegenüber Auftraggeberinformationen, keine finanziellen Anreize
- *andere PR-Kodizes*: Code de Lisbonne; Code d’Athènes; Declaration of Principles der *Global Alliance*, etc.

## 1. Definitive Annäherung

## 2. Das Bild in der Gesellschaft

### 2.1. Bekanntheit des Begriffs

### 2.2. Wahrnehmung des Einflusses

### 2.3. Akzeptanz

### 2.4. Beziehungen Wirtschaft / Politik

## 3. Bedingungen der Legitimität

## 4. Fünf Thesen zur zukünftigen Entwicklung

## Konkretisierung der Kodizes: Beispiel USA

### House Rule XXV des Repräsentantenhauses:

- Angehörigen und bestimmten Angestellten des Kongresses ist es ausdrücklich untersagt, Vorschüsse auf Autorenhonorare anzunehmen.

3. (a) A Member, Delegate, Resident Commissioner, officer, or employee of the House may not receive an advance payment on copyright royalties. This paragraph does not prohibit a literary agent, researcher, or other individual (other than an individual employed by the House or a relative of a Member, Delegate, Resident Commissioner, officer, or employee) working on behalf of a Member, Delegate, Resident Commissioner, officer, or employee with respect to a publication from receiving an advance payment of a copyright royalty directly from a publisher and solely for the benefit of that literary agent, researcher, or other individual.

- Mit Stichtag 01.01.1996 müssen Autorenverträge von einem Komitee gebilligt werden: sie können nur mit bereits etablierten Verlagshäusern/Herausgebern geschlossen werden, müssen geschäftlichem Usus entsprechen.

(b) A Member, Delegate, Resident Commissioner, officer, or employee of the House may not receive copyright royalties under a contract entered into on or after January 1, 1996, unless that contract is first approved by the Committee on Standards of Official Conduct as complying with the requirement of clause 4(d)(1)(E) (that royalties are received from an established publisher under usual and customary contractual terms).

1. Definitive  
Annäherung

2. Das Bild in der  
Gesellschaft

2.1. Bekanntheit des  
Begriffs

2.2. Wahrnehmung  
des Einflusses

2.3. Akzeptanz

2.4. Beziehungen Wirt-  
schaft / Politik

3. Bedingungen der  
Legitimität

4. Fünf Thesen zur  
zukünftigen  
Entwicklung

## These V

**Medien werden die Befolgung der „Spielregeln“ zukünftig noch genauer als bisher (kritisch) beobachten: Politische Berichterstattung wird in zunehmendem Maß auch die bislang noch in vielen Teilbereichen eher intransparente Landschaft des Lobbying durchdringen. Der Mediatisierungsprozess macht auch vor den Kommunikationsinstrumenten nicht Halt.**

1. Definitive Annäherung

2. Das Bild in der Gesellschaft

2.1. Bekanntheit des Begriffs

2.2. Wahrnehmung des Einflusses

2.3. Akzeptanz

2.4. Beziehungen Wirtschaft / Politik

3. Bedingungen der Legitimität

4. Fünf Thesen zur zukünftigen Entwicklung



## Aktuelles Beispiel: Lobbyismus: Wie Politik unter Druck gerät

Am Beispiel der Gesundheitsreform haben die sogenannten Lobbyisten der Pharmafirmen die Abgeordneten regelrecht und mit System unter Beschuss genommen, offenbar mit ziemlich viel Erfolg. Joachim Wagner hat seit längerem im Detail recherchiert, wieviel Einfluss die Lobbyisten inzwischen auf die Abgeordneten haben. Abgeordnete, die selbst bei viel Fleiß kaum mehr die immer kompliziertere Gesetzesmaterie durchschauen. Und weil das so ist, bekommen sie Hilfe von denen, die wir gar nicht gewählt haben, als wir gewählt haben.

**Ich danke für Ihre  
Aufmerksamkeit.**