

Masterarbeit

Titel der Masterarbeit

DIE VEREINBARKEIT DER PUBLIC AFFAIRS
MIT EINER MODERNEN DEMOKRATIE.
GEFAHREN UND CHANCEN DER 5TEN
GEWALT

verfasst von

Mag. phil. Stefan Szakusits, Bakk. phil. MA

angestrebter akademischer Grad

Master of Arts (MA)

Wien, 2014

Studienkennzahl lt. Studienblatt: A 066/824

Masterarbeitsgebiet lt. Studienblatt: Politikwissenschaft

Betreut von: Ao. Univ.-Prof. Dr. Otmar Höll

Danksagung

Ich möchte diese Arbeit meinen Eltern widmen, die mir durch ihr Vorleben und ihre Unterstützung meinen Weg ermöglicht haben.

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung.....	5
2. Der Demokratiebegriff im Wandel.....	9
2.1. Ursprung und Merkmale der Demokratie.....	9
2.2. Kritik an der Demokratie.....	11
2.3. Postdemokratie.....	15
2.4. Deliberative Demokratie.....	20
3. Kommunikation und Politik.....	24
3.1. Zwischenmenschliche Kommunikation.....	25
3.2. Massenmedien – die 4te Gewalt.....	29
3.3. Medien- und Wirkungsforschung.....	33
3.4. Persuasive Kommunikation.....	37
3.5. Diskurs als vermittelnder Prozess.....	42
4. Public Affairs als die 5te Gewalt im Staat.....	46
4.1. Definition und Ziele der Public Affairs.....	46
4.2. Akteure der Public Affairs.....	50
4.3. Methoden der Public Affairs.....	52
5. Lobbying in der EU.....	58
5.1. Geschichte der EU und der Einfluss der Industrielobby.....	58
5.2. Institutionen und Gesetzgebungsprozess der EU.....	67
5.3. Die Macht der Lobbyisten.....	73
5.4. Rechtliche Grundlagen für Lobbying in der EU.....	79

6. Kritik an Lobbying-Methoden	87
6. 1. Intransparenz	87
6.2. Postenbesetzung	88
6.3. „Dreh-Tür-Effekt“	89
6.4. Parteienfinanzierung	92
6.6. „Gesetzesplagiate“	95
6.6. Unregulierter Einfluss	96
7. Conclusio und Beantwortung der Forschungsfragen.....	99
8. Literatur	102
9. Abbildungsverzeichnis.....	110
10. Anhang	110
11. Abstract	1114
12. Lebenslauf.....	114

1. Einleitung

Seit Beginn meines Studiums hat mich die Macht der Kommunikation fasziniert. Auf der einen Seite kann sie Menschen zusammenführen, Probleme überwinden, oder ermöglicht den Bau gigantischer Projekte, wie z.B. den Large Hadron Collider (LHC) in CERN. Auf der anderen Seite vermag sie Schaden anzurichten, wie es die schlimmsten Waffen, die uns bekannt sind, nicht vermögen, wie wir es etwa an den Auswirkungen des Nationalsozialismus gesehen haben.

Bereits in der Bibel wird mit dem Satz „*Am Anfang war das Wort*“ auf die Bedeutung von Sprache und Kommunikation hingewiesen. Seitdem haben sich Menschen in der unterschiedlichsten Form mit der Analyse von Sprache und Kommunikation auseinander gesetzt und welche Kraft ihr inne wohnt. Ich persönlich habe neben dem Studium der Politikwissenschaft – in welchem Rahmen ich auch diese Abschlussarbeit verfasse - auch Kommunikationswissenschaft (mit dem Masterschwerpunkt Public Communications – Public Affairs), sowie Philosophie (mit dem Schwerpunkt politische Philosophie) studiert und mich dort intensiv mit dem Thema auseinander gesetzt. Meine gewonnenen Erkenntnisse aus diversen Seminar- und Abschlussarbeiten werde ich in diese Arbeit mit einfließen lassen um so am Ende meines Studiums – so wie es von Anfang an mein Ziel war – alle drei Fächer und meine Schwerpunkte miteinander verschmelzen zu lassen.

Insbesondere das zweite Kapitel lehnt deshalb an meine Diplomarbeit in Philosophie mit dem Titel: „*Der Wandel von der Demokratie zur Postdemokratie – Wie der Neoliberalismus das politische System verändert hat*“ an und das dritte Kapitel basiert auf Erkenntnissen diversen Kommunikationstheorien, die ich im Zuge meiner Masterthesis in Public Communications erworben habe.

Während ich mich in meiner Diplomarbeit in Philosophie jedoch generell mit den destruktiven Elementen des Kapitals auf die Demokratie beschäftigt habe, ist es der Schwerpunkt dieser Arbeit ein politisches Phänomen zu untersuchen, welches wir seit Anbeginn der Politik selbst kennen und welches zeigt, wie sehr die (professionelle) Kommunikation und die Politik miteinander verwoben sind und welche Gestaltungskraft in der Kommunikation steckt. Dieses Phänomen ist heute

unter dem Namen „Lobbying“ bekannt – oder „Public Affairs“, wie es in Fachkreisen genannt wird.

Obwohl das strategische Kommunizieren mit Entscheidungsträgern zum Durchsetzen eigener Interessen seit jeher gegeben hat, hat es in der jüngsten Vergangenheit zu auffallend vielen Schlagzeilen geführt. Dies hängt zweifelsohne mit unzähligen Korruptionsaffären zusammen, die mit Lobbying assoziiert werden. Wir denken in Österreich etwa an den Fall Strasser, der seine Stimmgunst als MEP¹ für 100.000 Euro britischen Journalisten angeboten hat², oder die Hohegger-Affäre rund um Schmiergeldzahlungen der Telekom an die österreichische Politik³. Doch diese Fälle gibt es weltweit und seit jeher und wir werden – soviel kann vorweggenommen werden - sehen, dass Lobbying nicht mit Korruption gleichzusetzen ist.

Die Aktualität der Debatte um das Thema Lobbying hängt meines Erachtens viel mehr mit der Revolution der Kommunikation an sich zusammen. Die neuen Kommunikationstechnologien (allen voran das Internet, Mobilfunk und generell die digitale Revolution) haben eine Informationsflut geschaffen, die KommunikationswissenschaftlerInnen gar von einem Informationstsunami in diesem Zusammenhang sprechen lassen.⁴ An dieser Wortwahl erkennen wir, dass diese Maße an Informationen nur schwer für Individuen, Medien, Wirtschaft und Politik bewältigbar sind. Ein(e) PolitikerIn beispielsweise kann unmöglich ein(e) ExpertIn für sämtliche Bereiche sein, für die er/sie Verantwortung trägt. Dafür ist das heutige System bereits viel zu komplex. PolitikerInnen sind also auf Menschen angewiesen, die über mehr Know-How in einem Bereich verfügen als sie und das sind in der Regel die Personen, die ein besonderes Interesse an einem Thema haben, weil es sie betrifft. In der Public Affairs werden diese übrigens

¹ Abk.: Member of the European Parliament

² Format Online: *“Ernst Strasser: Tiefer Fall eines groben Machers”*

URL: www.format.at/articles/1303/930/350271/ernst-strasser-tiefer-fall-machers [Stand: 15.01.2013]

³ *“Telekom-Affäre: Hohegger-Zahlungen an ÖVP und SPÖ”* In: profil 8/2012
URL: <http://www.profil.at/articles/1335/560/365153/telekom-ffaere-hohegger-zahlungen-oevp-spoe> [Stand: 29.08.2013]

⁴ Jarren, Otfried: *Unordnung und Durcheinander: Informationsflut und Medientsunami*, Rede des Prorektors Prof. Dr. Otfried Jarren zum Dies academicus 2013 anlässlich der 180. Stiftungsfeier der Universität Zürich

URL: <http://www.carta.info/59706/unordnung-und-durcheinander-informationsflut-und-medientsunami/> [Stand: 16.06.2013]

Stakeholder genannt. Diese Stakeholder haben ihrerseits durch die Transparenz, die die neuen Kommunikationstechnologien ermöglichen oder durch das Potential der Mobilisierung der Öffentlichkeit, Werkzeuge in die Hand bekommen, mit welchen sie die Entscheidungsträger beeinflussen können. Wichtig ist an dieser Stelle zu realisieren, dass es dazu keinen „Geldkoffer“ braucht, sondern in der Regel mit Überzeugungskraft, Fakten und strategischer Kommunikation möglich ist, seine Interessen erfolgreich zu positionieren. Welche Methoden in der Branche angewandt werden, werden wir uns im Detail im Kapitel 4.3. „*Methoden der Public Affairs*“ genauer ansehen. Wir werden im Laufe der Arbeit zudem erkennen, wie essentiell Lobbying - aus den eben genannten Gründen - für die Politik geworden ist und es deshalb bereits zum Alltag der Politik dazu gehört. So wollen PolitikerInnen nicht nur die Informationen der Interessensgruppen zu einem Thema haben, sondern auch aus politischen Gründen deren Interessen vertreten, weil sie Wählerstimmen, Öffentlichkeit, Anerkennung oder auch Parteispenden bringen.

Wo Lobbying einen politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Nutzen darstellt und wo die Professionalität aufhört und Korruption anfängt, soll das primäre Ziel dieser Arbeit sein. Zum Teil aus einer juristischen, aber insbesondere aus einer gesellschaftspolitischen Perspektive: Was kann Kommunikation bewirken und wie versucht die professionelle Interessensvertretung diese Wirkungen zu erzielen? Wie funktioniert sie und welche Methoden wendet sie an? Welche davon sind konstruktiv für ein demokratisches System und welche sind korrupt und destruktiv für das gesellschaftliche Zusammenleben?

Im Kapitel 5.4. „*Rechtliche Grundlagen für Lobbying in der EU*“ werden wir uns ansehen, was zurzeit auf europäischer Ebene dafür getan wird um diese destruktiven Elemente zu sanktionieren und was aus den Erkenntnissen dieser Arbeit notwendig wäre um Lobbying demokratischer zu gestalten. Auf diese Fragestellung sind auch die Forschungsfragen angelegt:

Forschungsfrage 1: Hat die Public Affairs einen signifikanten Einfluss auf die europäische Politik?

Forschungsfrage2: Welche Elemente der Public Affairs können als demokratiefördernd bezeichnet werden?

Forschungsfrage 3: Welche Elemente der Public Affairs können als demokratieabbauend gewertet werden?

Forschungsfrage 4: Welche Aspekte muss ein Gesetz umfassen, um die positiven Elemente der Public Affairs zu ermöglichen, jedoch die negativen zu verbannen?

Neben einer ausführlichen Literaturrecherche soll ein Experteninterview mit einem der bekanntesten Lobbyisten des Landes und Fachbuchautor zu dem Thema – Herrn Mag. Dr. Peter Köppl - dazu dienen, meine Forschungsfragen zu beantworten. Wer ein Interesse an dem vollständigen Interview (welches es auf Video gibt) hat, kann mich dafür jederzeit kontaktieren. Ein Auszug findet sich im Anhang.

Zu Beginn der Arbeit werden wir uns aber mit den Charakterzügen und Zielen der modernen Demokratie auseinander setzen und welche philosophische Kritik und Gefahren seit über 2000 Jahren in ihr gesehen werden. Neben der „*Postdemokratie*“, welche Lobbying sehr kritisch und gar als Gefahr für die Demokratie bezeichnet, werden wir uns in diesem Kapitel auch der „*Deliberative Demokratie*“ zuwenden, die – genauso wie Lobbying – ein wesentliches Element der Demokratie im Diskurs bzw. in der öffentlichen Beratung und Teilhabe der BürgerInnen an der öffentlichen Kommunikation und den Entscheidungsprozessen, sieht.⁵ Vielleicht ist gerade Lobbying ein adäquates Instrument um diesen Anspruch in die Realpolitik zu bringen? Oder schafft Lobbying ein Spannungsverhältnis zwischen Lobbyismus und parlamentarischer Demokratie, welches das Gefahrenpotential der Aushöhlung der Demokratie selbst bedeuten kann? Diese Frage wirft niemand anderes als der ehem. Präsident des Deutschen Verfassungsgerichts Prof. Dr. Dr. h.c. Hans Jürgen Papier, in einem Vortrag anlässlich der Vorstellung des Buches „*Die fünfte Gewalt. Lobbyismus in Deutschland*“ am 24. Februar 2006 im Berliner Reichstag, auf.⁶ Genaueres zu dieser Fragestellung und warum der Namensgeber dieser Arbeit den Begriff der fünften Gewalt gewählt hat, wird diese Arbeit nun erläutern.

⁵ Manfred G. Schmidt: *Demokratietheorien. Eine Einführung*. 5. Auflage, VS Verlag, Wiesbaden, 2010, S. 236ff

⁶ Papier, Hans-Jürgen: *Zum Spannungsverhältnis von Lobbyismus und parlamentarischer Demokratie*. Vortrag anlässlich der Vorstellung des Buches „*Die fünfte Gewalt. Lobbyismus in Deutschland*“ am 24.02.2006 im Berliner Reichstag. URL: <http://www.bpb.de/files/LD34GU.pdf> [Stand:26.11.2013]

2. Der Demokratiebegriff im Wandel

*„Die Demokratie ist die schlechteste Regierungsform,
abgesehen von all den anderen Formen,
die von Zeit zu Zeit ausprobiert worden sind.“⁷*

Winston Churchill (ehem. britischer Premierminister)

2.1. Ursprung und Merkmale der Demokratie

Der Ursprung der Demokratie liegt – wie wir bereits dem Wort entnehmen können – im antiken Griechenland. Übersetzt heißt es soviel wie „Volksherrschaft“. Doch die eigentliche Verbreitung dieses politischen Systems fand erst in der Moderne statt.

Was genau wir uns unter einer Demokratie vorstellen können, ist weitaus komplizierter als es auf den ersten Blick den Anschein erweckt. So haben die demokratischen Nationen der Welt meist kleine, aber feine Unterschiede in ihren Systemen. Ein grundlegendes Element, welches der Demokratie inne wohnt ist jedoch das Abhalten von freien Wahlen. Hier können die Repräsentanten des Volkes in regelmäßigen Abständen gewählt bzw. abgewählt werden.

Zudem gibt es in den meisten Demokratien die so genannten Check-and-Balances – also die Gewaltenteilung zwischen Legislative, Judikative und Exekutive. Diese soll eine Kontrollfunktion zwischen den einzelnen Organen ermöglichen und verhindern, dass ein Organ zu viel Macht ausübt.⁸ Nichtsdestotrotz müssen diese Gewalten, als Repräsentanten des Staates, das einzige Souverän eines Landes darstellen, denn wenn es eine höhere Macht als diese gäbe, wäre es keine Demokratie, weil das Volk durch seine VertreterInnen, nicht das Souverän darstellen würde. Hobbes nannte diesen Souverän – das Gewaltmonopol – einst den „Leviathan“.⁹ Dieser Punkt wird im späteren Verlauf der Arbeit noch von zentraler Bedeutung sein – da durch die (neuen) Medien und die professionelle Interessensvertretung hier aus meiner Sicht zwei neue Gewalten hinzugekommen sind, die in das System implementiert gehören.

⁷ aus einer Unterhaus-Rede am 11. 11. 1947

⁸ Lösche, Peter: *Merkmale der Präsidentschaftsdemokratie* in: Informationen zur politischen Bildung, Politisches System der USA, 2004, Heft 283

⁹ Hobbes, Thomas: *Leviathan oder Stoff, Form und Gewalt eines kirchlichen und staatlichen Gemeinwesens*, 1651

Weiters sind für das Funktionieren einer Demokratie diverse Grundfreiheiten essentiell. Diese werden auch als Bürgerrechte oder Menschenrechte bezeichnet. Ein gutes Beispiel für ihre Bedeutung ist die Meinungs- und Pressefreiheit. Diese ermöglichen durch den öffentlichen Diskurs politische Debatten, die in einer Demokratie unabdingbar sind. Genauso zentral ist die Freiheit des Individuums. In einer liberalen Wirtschaftsordnung, wie sie bis dato mit Demokratien zumindest in wesentlichen Zügen einher geht, bestimmen die Bürger durch Angebot und Nachfrage das wirtschaftliche Treiben und nicht der Staat.

Auch muss es den BürgerInnen eines demokratischen Staates möglich sein am politischen Geschehen zu antizipieren. Abgesehen von Formen der direkten Demokratie (Volksabstimmung, Volksbegehren, Volksbefragung), zählen hierbei die Mitgliedschaften in Parteien, die eigene Gründung einer Partei oder das Mitwirken in Gewerkschaften oder anderen politischen Organisationen, wie etwa Non Governmental Organisations (NGOs).

Entscheidend geprägt haben das demokratische Verständnis (insbesondere das von Europa und von dort ausgehend auch das von anderen Demokratien der Welt) die ArbeiterInnen-Bewegungen zu Beginn des 20. Jahrhunderts. Diese brachten die „Sozialdemokratie“¹⁰ zum Vorschein, welches sich als Pendant zu den ArbeitgeberInnen verstand. Durch die Einführung von sozialen Standards (wie z.B. die 40 Stunden Woche) hat der Staat heute Möglichkeiten, durch Arbeitslosengeld, Pensionen, ein staatliches Krankensystem, Infrastrukturmaßnahmen, Bildung, Kultur- und Sportförderungen und auch Steuern, das Geschehen in einem Staat zu lenken. Heute stehen PolitikerInnen meist in der Zwickmühle, ob sie die Wirtschaft stärken, oder durch egalitäre Maßnahmen eine Verteilungsgerechtigkeit herbeiführen wollen. Doch nicht nur die Politik entscheidet beim Spannungsverhältnis zwischen ArbeitnehmerInnen und ArbeitgeberInnen. In Europa hat der „Soziale Dialog“ eine enorme Bedeutung beim Erhalt des sozialen Friedens gefunden. So wurden nach dem 2. Weltkrieg Sozialpartner geschaffen, die die Interessen beider Seiten im Dialog vertreten und größere Ausschreitungen verhindern sollten. Waren es in Europa anfangs wenige Parteien und Sozialpartner, die diesen Dialog ausgefochten haben, werden wir

¹⁰ Ralf Hoffrogge: *Sozialismus und Arbeiterbewegung – von den Anfängen bis 1914*, Stuttgart, 2012

später sehen, wie heute sich nicht nur mehr Parteien im politischen Diskurs befinden, sondern eben auch mehr Interessensvertretungen.

Der rechtliche Rahmen für diesen Dialog ist dabei der Rechtsstaat mit seinen Gesetzen, der Normen festschreibt, auf die sich die Gesellschaft geeinigt hat und an die sich die BürgerInnen auch halten (sollten). Als deren Grundlage dient die Verfassung, welche in den meisten Demokratien (auch wenn manchmal anders genannt) die Grundlage der Rechte eines Staates festschreibt.

Nach dem Zerfall der Sowjetunion am Beginn der 1990er Jahre, bekam die Demokratiewelle, ähnlich wie nach dem Ende des 2. Weltkrieges, einen kräftigen Schub. Heute bekennen sich fast alle Staaten der Welt zumindest zu einer demokratischen Grundordnung. Wenn demokratische Grundrechte (wie oben genannt) in einem Staat nicht eingehalten werden, protestieren die Menschen auf die ein oder andere Weise für ihre Rechte und dort, wo die Demokratie noch keinen Einzug gefunden hat, kämpfen die Menschen für diese Rechte, wie wir zu Beginn dieser Dekade in den arabischen Ländern, oder auch in der Ukraine, erkennen konnten.

2.2. Kritik an der Demokratie

Eine derartige Verbreitung und vor allem Popularität hatte die Demokratie nicht immer. Zahlreiche politische Denker – von Platon bis Aristoteles bis ins 19. Jahrhundert hinein - haben sich seit ihrer ersten Einführung kritisch zu ihr geäußert. So galt sie als Regierungsform der Armen und Unfähigen und zum Nachteil der gebildeten und besitzenden Klasse, die sich deshalb auch vehement gegen sie stellte.¹¹

Derartige Ansichten müssen jedoch im Kontext der Zeit gesehen werden. So waren Armut und Bildung in diesem Zeitraum auf einem ganz anderen Niveau als heute. Selbst wenn die Verteilung eine ähnliche sein mag, können heute wesentlich mehr Leute lesen und schreiben und somit am politischen Prozess antizipieren, als es beispielsweise im Mittelalter der Fall war. Zudem ist es wohl kein Zufall, dass mit dem Aufkommen der industriellen Revolution und der Verbreitung von Wohlstand in breite Teile der Bevölkerung, auch mehr Rechte

¹¹ Macpherson, C.B.: *Nachruf auf die liberale Demokratie*, Suhrkamp, Frankfurt, 1983, Seite 19

für diese einherging. Doch der eigentliche Durchbruch in den meisten Ländern waren nicht die Bildung und mehr Wohlstand, sondern die negativen Erfahrungen mit totalitären Systemen. Angefangen in den USA, wo sich die Bevölkerung nicht von der britischen Krone unterjochen lassen wollte, über Frankreich, wo der Kaiser als Feindbild angesehen wurde, bis hin zum Nationalsozialismus oder Kommunismus in anderen Ländern Europas, brauchte es immer einen Unterdrücker der Freiheit, bis die positiven und liberalen Aspekte der Demokratie sich durchsetzen konnten. Obwohl der Siegeszug der Demokratie seine Gründe hat, ist es zielführend für diese Arbeit, wenn wir uns die wichtigsten Kritikpunkte ihrer Gegner ansehen.

Einer der ersten Widersacher war Platon, der in seiner politischen Schrift „*Der Staat*“ versucht einen idealen Staat zu beschreiben. Dabei setzt er Seitenhiebe auf die Demokratie, wenn er feststellt, dass es dort einen Kampf um Reichtum gibt und im Endeffekt die Oligarchie, die Demokratie unterwandern wird.¹² Wenn wir uns die heutige Vermögensverteilung und den Zusammenschluss von Unternehmen in diversen Branchen ansehen und welche Macht diese (und die Menschen die dahinter stehen) inne haben, erkennen wir, dass diese Kritik nicht ganz haltlos ist.

Wie auch in vielen anderen Bereichen, widersprach Platons Schüler Aristoteles ihm in diesem Punkt. Für ihn bestand in der Demokratie die Gefahr, dass sich die Politik nur noch um die Rechte der Armen kümmere.¹³ Später relativierte er indirekt diese Aussage in der „*Summierungsthese*“, welche besagt, dass die Entscheidung einer großen Gruppe besser sei als die von Einzelnen und Fachkundigen.

Doch der Gedanken an die Herrschaft der Armen und Ungebildeten durch die Demokratie, welchen Aristoteles säte, wurde von vielen Philosophen übernommen. So schrieb noch im 19. Jahrhundert John Stuart Mill: „*Es kann nicht nutzen, sondern nur schaden, wenn die Verfassung eines Landes der Unwissenheit ebensoviel politische Macht einräumt wie dem Wissen*“.¹⁴ Allerdings erkannte

¹² Plato: *Der Staat*, Achstes Buch, 555b, Seite 383

¹³ Aristoteles: *Politik*. Band 9 der *Werke in deutscher Übersetzung*, begründet von Ernst Grumach, herausgegeben von Hellmut Flashar, übersetzt und erläutert von Eckart Schütrumpf, Akademie Verlag, Berlin, 1991

¹⁴ Mill, John Stuart: *Betrachtungen über die repräsentative Demokratie*, 1873, Kapitel 8

auch er schon die Zeichen seiner Zeit und welche Bedeutung die ArbeiterInnen im politischen System einnehmen und dass sie sich „nicht mehr einem patriarchalischen oder paternalistischen System unterwerfen würden.“¹⁵

Durch mehr Bildung und Besitz in der breiten Bevölkerung war das Thema der Unterdrückung in der Tat in seiner Zeit ein großes Thema geworden und führte in der französischen und amerikanischen Revolution zu gravierenden Umbrüchen der politischen Landschaften, welche eine ausstrahlende Wirkung auf alle anderen Nationen haben sollte. Der bekannte Rechtsanwalt und Politiker Maximilien de Robespierre, welcher an der Französischen Revolution beteiligt war, schrieb: „Die Freiheit besteht aus dem Gehorsam gegenüber den Gesetzen, die man sich selbst gegeben hat, und die Sklaverei besteht aus dem Zwang, sich einem fremden Willen unterwerfen zu müssen.“¹⁶

Die BürgerInnen wollten nicht mehr das Gefühl haben Sklaven zu sein, sondern selbst ihre Autoritäten mitbestimmen. Schönherr konstatiert: „Die Autorität des Staates selbst besitzt nur eine eigene Legitimität, soweit sie im Dienst der Bürger steht. Es gibt keinen Automatismus, der Staatsinteressen oder vermeintliche Allgemeininteressen mit den Individualinteressen in Übereinstimmung bringt, wie es sich viel später vor allem Marx vorstellen wird.“¹⁷

Der Aspekt eines fehlenden Automatismus, der Staatsinteressen und Individualinteressen übereinstimmt ist ein wesentlicher Grund dafür, dass es einen Dialog der Politik mit den Interessensgruppen geben muss. Diese Funktion der Vermittlung übernimmt, wie wir sehen werden, der Lobbyismus.

Ein großer Kritiker des Systems war auch Jean-Jacques Rousseau. Doch bei aller Kritik an der modernen Zivilisation (vor allem der Einfluss von Technik und Kunst auf die Gesellschaft war ihm ein Dorn im Auge) schrieb er: „Ich erkannte, dass alles radikal von der Politik abhängt.“¹⁸ Dies führte ihn dazu, seine Kritik zwar beizubehalten, jedoch aus der gegenwärtigen Situation zu versuchen, das Beste zu machen. Er stellt fest: „Wir haben Physiker, Geometer, Chemiker,

¹⁵ Mill, John Stuart: *Grundsätze der politischen Ökonomie*, 1869, Kapitel 7

¹⁶ Robespierre, Maximilien: *Ausgewählte Texte, Über die Notwendigkeit, das Dekret über die Mark Silber zu widerrufen*, Seite 38

¹⁷ Schönherr-Mann, Hans-Martin: *Politischer Liberalismus in der Postmoderne*, Wilhelm Fink Verlag, München, 2000, Seite 12

¹⁸ Herb, Karlfriedrich: *Jean-Jacques Rousseau. Ein Moderner mit antiker Seele*, in: *Große Philosophen – von der Antike bis heute*, Darmstadt: Primus Verlag, 2001, Seite 534- 549

Astronomen, Poeten, Musiker, Maler. Wir haben keine Bürger mehr“.¹⁹ Interessanterweise verweist Rousseau bereits an dieser Stelle der Geschichte auf die Spezialisierung der Menschen und die Bedeutung der Politik für all ihre Bereiche. Im selben Atemzug kritisiert er auch die Ungleichheit unter den Menschen, welche seiner Meinung nach auf das Privateigentum zurückzuführen sind. Er sieht dies als Fehlentwicklungen, welche er durch einen „*Contract social*“ beseitigt haben möchte. In diesem ist die Rede von einer Herrschaft des Gemeinwillens, dem „*volonté générale*“. So wird der Wille des Einzelnen nicht unterdrückt, wenn er direkt oder indirekt (durch seine VertreterInnen) selbst dem Gesetz zugestimmt hat. Dieser Gemeinwillen – dem das Individuum nach Rousseau mittels eines Vertrages zustimmt - muss eben durch die Politik vertreten werden, damit auch unter einer Regierung das Individuum frei sein kann. Kant und Hegel stimmten Rousseau in diesem Punkt zu.²⁰

Festzuhalten bleibt, dass es aus einer philosophischen Sicht in Ordnung ist, wenn zwar über mein Interesse hinweg, aber im Interesse des Gemeinwillens Politik gemacht wird. Diesen Gemeinwillen sollen die Repräsentanten des Volkes – die PolitikerInnen – wiedergeben, tun sie dies jedoch nicht, sondern vertreten etwa die Interessen von einer kleinen (z.B. sehr reichen) Bevölkerungsschicht, kann nicht mehr von einem „*volonté générale*“ gesprochen werden.

Bei einer Betrachtung der kritischen Elemente der Demokratie soll zum Abschluss ein gewisser Perikles erwähnt werden. Ihm wird nachgesagt einer der Gründerväter der Demokratie im antiken Griechenland gewesen zu sein und es wird geschrieben: „*So bestach er gar bald den Pöbel durch Schauspielgelder, Gerichtsgelder und andere Belohnungen und Schenkungen.*“²¹

Es ist eine Ironie der Geschichte, dass bereits über eine der ersten Persönlichkeiten, die mit Demokratie in Verbindung gebracht werden, derartige Korruptionsfälle im Raum stehen und auch heute noch ist die Korruption mit Sicherheit eine der größten Bedrohungen für die Demokratie.

¹⁹ Ebd.

²⁰ Hegel, Georg Wilhelm Friedrich: *Grundlinien der Philosophie des Rechts*, In: Werke in zwanzig Bänden, hrsg. von Eva Moldenhauer und Karl Markus Michel, Frankfurt am Main: Suhrkamp, 1970, Band 7, §258

²¹ Plutarch: *Perikles*, Seite 9 In: *Plutarchi vitae parallelae*. Teubner, Band 1 Fasc. 2, hrsg. Konrad Ziegler und Hans Gärtner, Stuttgart und Leipzig, 1994

2.3. Postdemokratie

Den Begriff Postdemokratie führte der britische Soziologe und Politikwissenschaftler Colin Crouch in seinem 2004 veröffentlichten Werk „*Postdemokratie*“ ein.²²

Dort kritisiert er den Einfluss des Kapitals auf die Politik, welche vor allem durch den Einfluss der Public Relations und Public Affairs Dimensionen einnimmt, die er mit einer Demokratie nicht vereinbar sieht. Seiner Meinung nach befinden wir uns deshalb auch nicht mehr in einer Demokratie, wie er sie versteht, sondern in einer Postdemokratie. Diese ist „*ein Gemeinwesen, in dem zwar nach wie vor Wahlen abgehalten werden, Wahlen, die sogar dazu führen, dass Regierungen ihren Abschied nehmen müssen, in dem allerdings konkurrierende Teams professioneller PR-Experten die öffentliche Debatte während der Wahlkämpfe so stark kontrollieren, dass sie zu einem reinen Spektakel verkommt, bei dem man nur über eine Reihe von Problemen diskutiert, die die Experten zuvor ausgewählt haben. Die Mehrheit der Bürger spielt dabei eine passive, schweigende, ja sogar apathische Rolle, sie reagieren nur auf die Signale, die man ihnen gibt. Im Schatten dieser politischen Inszenierung wird die reale Politik hinter verschlossenen Türen gemacht: von gewählten Regierungen und Eliten, die vor allem die Interessen der Wirtschaft vertreten.*“²³

Ausgehend von dieser groben Definition werden wir später noch die Details dieser Aussagen hervorheben. So ist der Vorwurf, dass Politik hinter verschlossenen Türen (also in der „Lobby“) gemacht wird und überwiegend wirtschaftliche Interessen vertreten werden, insofern fundiert, als in Brüssel etwa 15.000 Lobbyisten tätig sind, davon überwiegend für die Wirtschaft und nur im kleinen Rahmen für Gewerkschaften und anderen Nichtregierungs-Organisationen wie beispielsweise Umweltverbände.²⁴

²² Crouch, Colin: *Postdemokratie*, Suhrkamp, Frankfurt am Main, 2008

²³ Ebd. Seite 10

²⁴ „*Lobbying in Brüssel: Einflussreich, einseitig und intransparent.*“ In: Die Presse, Print-Ausgabe
URL: http://diepresse.com/home/politik/eu/1473817/Lobbying-in-Brussel_Einflussreich-einseitig-und-intransparent [Stand: 07.11.2013]

Crouch stellte fest, dass sich auch innerhalb der Demokratie „mächtige Interessensgruppen, die nur für eine kleine Minderheit sprechen, weit aktiver sind als die Mehrheit der Bürger.“²⁵

Das oben von Rousseau angesprochen „*volunté généralé*“ scheint also aufgehoben, wenn die Politik nicht die Interessen des Gemeinwillens, sondern die von kleinen, aber einflussreichen Gruppen, vertritt. Diesen Zustand will Crouch im Laufe des 20. Jahrhunderts erkannt haben, wobei er dafür die Hochphase der Demokratie sieht. Seine Theorie der Entwicklung der Demokratie hin zur Postdemokratie, skizziert er mit einer Parabel:

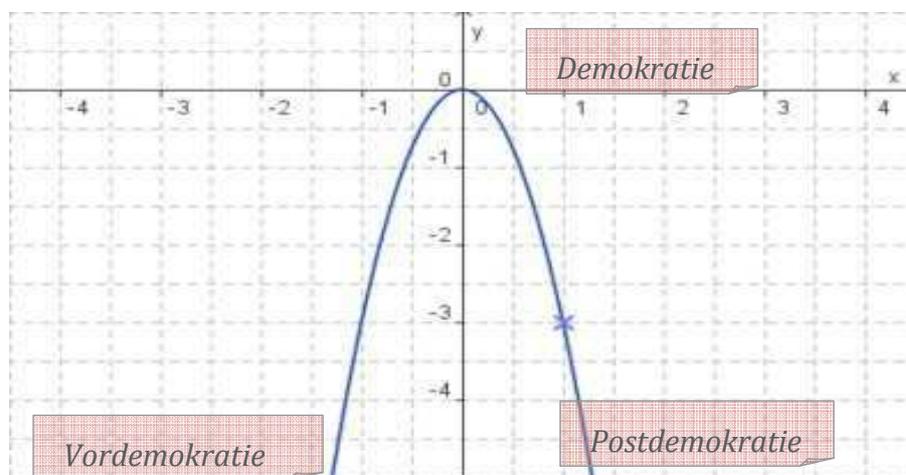


Abbildung 1 Vordemokratie - Demokratie - Postdemokratie als Parabel
(Eigene Darstellung)

In der vordemokratischen Zeit sieht er vor allem den Merkantilismus als dominanten wirtschaftlichen Einflussfaktor auf das politische System, wo eine starke Verbindung einflussreicher KapitaleigentümerInnen zur Regierung besteht. Er spricht hier von einer Ellipse der Macht, welche heute wieder zurück kommt: „Politik, die wieder zur einer Angelegenheit geschlossener Eliten wird – so wie es in vordemokratischen Zeiten der Fall war.“²⁶

Spitzenpolitiker, Berater und Lobbyisten befinden sich seiner Meinung nach auf dem Feld der Politik. Während wirtschaftliche Interessen durch Lobbying (also die Einflussnahme auf die Politik zugunsten einer Interessensgruppe) die Politik gestalten, bemüht sie sich auf der anderen Seite die PR (Public Relations) darum

²⁵ Crouch (2008): Seite 30

²⁶ Ebd. Seite 133

die öffentliche Meinung zu gestalten. Daraus ergibt sich, dass „*die Klasse, die ohnehin die Ökonomie beherrscht, auch den politischen Betrieb dominiert.*“²⁷

Dadurch hält sich, genau wie in vordemokratischen Zeiten, das Gestaltungspotential der Bevölkerung in Grenzen, weil Wahlen, die Themen, die bei dieser eine Rolle spielen, sowie der Gesetzgebungsprozess, in der Rolle von KommunikationsexpertInnen sind, die wiederum vom Kapital kontrolliert werden.

Als Motor für diese Kontrolle von Öffentlichkeit und Gesetzgebung sieht Crouch den Neoliberalismus: „*Je mehr sich der Staat aus der Fürsorge für das Leben der normalen Menschen zurückzieht und zulässt, dass diese in politische Apathie versinken, desto leichter können Wirtschaftsverbände ihn - mehr oder minder unbemerkt - zu einem Selbstbedienungsladen machen. In der Unfähigkeit, dies zu erkennen, liegt die fundamentale Naivität des neoliberalen Denkens.*“²⁸

Crouch unterstellt hier der Politik nicht mehr im Interesse der BürgerInnen zu handeln, sondern im Interesse von Wirtschaftsverbänden – also industriellen Lobbys. Auch Rousseau (ein Zeitgenosse der vordemokratischen Zeit, wie Crouch sie versteht) schrieb: „*Die antiken politischen Theoretiker sprechen unablässig von Sitten und Tugend; die unseren nur noch von Handel und Geld*“²⁹

Genau deshalb wollte er den Willen des Volkes wieder ins Zentrum der Politik bringen, doch diese Entwicklung hat der Neoliberalismus aus Crouch'scher Sicht, wieder rückgängig gemacht. Er ergänzt zudem, dass die Verwobenheit von Wirtschaft und Politik zur Korruption führt, welche wiederum ein Indikator für eine Postdemokratie ist. Dabei führt er Italien unter Silvio Berlusconi als Beispiel an. Eine derartige Verwobenheit, die zu großen Korruptionsfällen geführt hat, können wir aber in vielen Ländern beobachten, und auch die Tatsache, dass ehem. Staatsunternehmen, die nun privatisiert sind, eine wichtige Rolle bei zahlreichen Korruptionsaffären spielen. Die Auslagerung staatlicher Unternehmen sieht Crouch deshalb auch als einen weiteren Indikator für eine postdemokratischen Ära, da die Gesellschaft somit enteignet wird, und die BürgerInnen wieder zum besitzlosen Subjekt werden, welche sie schon in vordemokratischen Zeiten waren. Dem nicht genug verliert der Staat durch diese Auslagerung nicht nur an Einfluss,

²⁷ Ebd. Seite 60

²⁸ Ebd. Seite 29

²⁹ Herb, Karlfriedrich: *Jean-Jacques Rousseau. Ein Moderner mit antiker Seele*, In: Große Philosophen – von der Antike bis heute, Darmstadt: Primus Verlag, 2001, Seite 154

sondern auch an Kompetenz, die er sich wiederum von BeraterInnen holen muss, von denen er abhängig wird. Diese platzieren zudem in ihren Expertisen gekonnt Interessen, die in ihrem eigenen und nicht im Interesse der Allgemeinheit stehen. Diese Expertokratie birgt durchaus das Potential demokratieschädigend zu sein. Die deutsche Wochenzeitung „Die Zeit“ titelt: *„Expertokratie als neue Herrschaftsform. Wer regiert die Welt? Das Volk? Banken? In Griechenland und Italien hat die Krise neue Typen an die Macht gebracht. Die Demokratie könnte leiden.“*³⁰

Die ungerechte Verteilung von Vermögen wird somit weiter vorangetrieben. Wir denken an dieser Stelle an Platons Warnung vor einer Oligarchie, die sich im Zuge einer Demokratie früher oder später entwickeln wird. Den Faktor *„Verteilung“* sieht Crouch neben Korruption und Privatisierung, deshalb auch als wichtiges Indiz einer Postdemokratie. An dieser Stelle muss die Frage gestellt werden, wann dies jemals anders war. Diese Hochphase der Demokratie ist für Crouch die Zeit nach dem 2. Weltkrieg. Eine Aussage, für die ihn der österreichische Nachrichtenmoderator Armin Wolf in einem spannenden Aufsatz zur Postdemokratie auch stark kritisieren wird.³¹

Doch sieht Crouch hier nicht nur die Verteilung als gerechter an als heute, sondern auch das Bestreben der PolitikerInnen, den Wohlstand des Volkes anzuheben. Mit diesem Bestreben ging auch der soziale Friede unter den Klassen einher. Doch die klassische Arbeitergesellschaft wird immer kleiner und das fehlende Element der Arbeiterbewegung führt zu einer Abschwächung der Gewerkschaften und einem Fokus auf die Interessen der Wirtschaft. Aus dem Mund eines Politikers klingt das dann so wie bei Ludwig Erhard (Anm.: Ehemaliger deutscher Bundeskanzler) oder Christoph Leitl (Anm.: Präsident der Wirtschaftskammer Österreichs): *„Wenn es der Wirtschaft gut geht, geht es den Menschen gut.“*

Ob ein hohes Wirtschaftswachstum wirklich ein Vorteil für Umwelt und Mensch ist, darf an dieser Stelle stark bezweifelt werden. Mann/Frau denke etwa an die

³⁰ *„Expertokratie als neue Herrschaftsform.“* In: DieZeit, URL: <http://www.zeit.de/politik/ausland/2011-12/experten-regierung-krise-demokratie> [Stand: 30.12.2011]

³¹ Wolf, Armin: *Post-Demokratie: Eine (Ent-) Warnung*. Opening Statement – Obergurgl Governance Symposium, 2007

weltweite Umweltverschmutzung, die steigenden CO²-Werte oder die ungerechte Verteilung des Vermögens auf der Welt.

Wie groß der Einfluss von Unternehmen auf die Politik ist erkennen wir auch an den finanziellen Zuwendungen an PolitikerInnen und Parteienapparate. Wir werden uns mit diesem Punkt im Kapitel 6.4. „Parteienfinanzierung“ noch genauer beschäftigen. Doch dabei muss es sich nicht zwangsläufig um illegale Korruption handeln. Viele Zahlungsflüsse von Privaten zugunsten von PolitikerInnen sind mittlerweile rechtlich abgedeckt (siehe Kapitel 5.4.) oder einfach nicht transparent. Das ändert allerdings nichts an dem Faktum, dass „[d]ie privatwirtschaftlichen transnationalen Gruppen [...] somit mehr und mehr die staatlichen Machtinstanzen [beherrschen]. Sie werden nicht vom Staat kontrolliert, sondern sie kontrollieren ihn.“³² Dies resultiert vor allem aus der Tatsache, dass „die begrenzte Macht der Regierung [...] einer unbeschränkten kapitalistischen Ökonomie“³³ gegenübersteht.

Gleichzeitig stellen wir fest, dass zwar die Wirtschaft ein immer größeres Interesse am Einfluss auf die Politik hat, bei Wahlen aber im Vergleich zur Nachkriegszeit immer geringere Wahlbeteiligungen zu erkennen sind. Ein populäres Erklärungsmodell dafür scheint der Umstand zu sein, dass sich WählerInnen immer ohnmächtiger fühlen. Was kann den schließlich schon ein einziges Kreuz auf einem Zettel bewirken?

Doch dieses subjektive Gefühl könnte auch eine fundierte Grundlage haben. Zumindest wenn wir Crouch folgen: „Gegen Ende der achtziger Jahre verlagerte sich der Schwerpunkt der wirtschaftlichen Dynamik unter dem Einfluss der globalen Deregulierung der Finanzmärkte vom Massenkonsum auf die Aktienmärkte. Der shareholder value wurde – zuerst in den USA und Großbritannien, dank eifriger Nachahmer allerdings bald auch in anderen Ländern – zum wichtigsten Indikator des ökonomischen Erfolges (Dore 2003); die Diskussion über eine stakeholder-Ökonomie, in der auch die Interessen anderer gesellschaftlicher Gruppen berücksichtigt werden sollten, verstummten rasch. Nachdem der Anteil der arbeitenden Bevölkerung am Gesamteinkommen der

³² Forrester, Viviane: *Der Terror der Ökonomie*. München Goldmann, 1998, Seite 41

³³ Crouch (2008): Seite 20

Volkswirtschaft über Jahrzehnte hinweg praktisch überall gestiegen war, ging er nun im Vergleich zu dem des Kapitals wieder zurück.“³⁴

So wie sich das Einkommen und Vermögen durch den Neoliberalismus verschoben haben, so scheint sich auch der Fokus der Politik zunehmend auf die Interessen des Kapitals zu konzentrieren. Hinzu kommt, dass die Wirtschaft zunehmend dereguliert wurde – der Staat also weniger Einfluss auf sie hatte – und im Gegenzug der Einfluss der Wirtschaft auf die Politik immer größer wird.

Doch wenn der Staat nicht mehr weiter das Souverän stellt, ist auch der Gesellschaftsvertrag obsolet. Denn die Bürger haben im leviathanischen Sinne ihre Macht an den Staat abgegeben, damit er sie beschützt und ihre Interessen vertritt. Wenn dies nicht mehr gewährleistet werden kann, wäre es keine Volksherrschaft (Demokratie) im engeren Sinne.

2.4. Deliberative Demokratie

Während die Postdemokratie vor allem die negativen Aspekte des Lobbyings hervor hebt, werden wir nun aus einer anderen Perspektive – nämlich die der „*deliberativen Demokratie*“ – versuchen, uns dem Thema anzunähern.

Generell stellen wir fest, dass nicht nur Unternehmen und diverse Organisationen - wie NGOs – den Gesetzgebungsprozess versuchen mitzugestalten, sondern, dass gerade durch die neuen Medien die Politik transparenter wird und sich Menschen auf der ganzen Welt zusammenschließen um politischen Druck aus zu üben. Wir denken an die Demonstrationen in den arabischen Länder³⁵ oder die zahlreichen politischen Beiträge in den sozialen Medien.

In der Politikwissenschaft gilt gerade die Theorie der „*deliberativen Demokratie*“ als jene, die die Demokratie selbst durch die aktive Beteiligung der BürgerInnen stärken möchte. Das Wort „*deliberativ*“ stammt aus dem lateinischen und bedeutet soviel wie „*beraten*“, was uns bereits hier unweigerlich an die Berater-Tätigkeiten von LobbyistInnen erinnert.

³⁴ Ebd. Seite 18 f.

³⁵ „*Arabischer Frühling. Facebook brachte Proteste in Arabien auf die Straße*“, In: Focus Online, URL: http://www.focus.de/digital/computer/arabischer-fruehling-facebook-brachte-proteste-in-arabien-auf-die-strasse_aid_746934.html [Stand: 03.05.2012]

Die Grundlage dieser Theorie ist dabei die Volksherrschaft, die die Demokratie ihrem Wortursprung nach anstrebt bzw. voraussetzt. ³⁶

Auf den Punkt bringt es der Satz: *„vom Volk, durch das Volk, für das Volk.“*^{37 38}, welcher uns daran erinnert, dass es zwischen Herrscher und Beherrschten keinen Unterschied geben sollte. Doch die Vorstellungen der alten Griechen von der Demokratie sind mit der heutigen Realität nicht mehr konform. Höffe beschrieb noch im Jahre 1999 sein Verständnis von Demokratie als: *„Auseinandersetzung um Sachen und Personen, um innen- und außenpolitische Richtungen, um deren Umsetzung in Gesetze, [...] Vor allem gehören dazu die demokratischen Mitwirkungsrechte, insbesondere das aktive und passive Wahlrecht.“*³⁹

Doch seit der Jahrtausendwende hat sich auch in der Auffassung von Demokratie vieles geändert. Alle paar Jahre ein Kreuzchen auf einen Wahlzettel zu machen scheint dem „zoon politikon“ nicht mehr zu genügen. Der oder die aktive politisch interessierte BürgerIn möchte am politischen Prozess partizipieren, weshalb eine *„Demokratisierung der Demokratie“*, wie Anthony Giddens es formuliert, nicht mehr nur von BürgerInnen gefordert wird, sondern auch schon von Parteien in ihre Programme aufgenommen wurden. So wird das Demokratiedefizit ja nicht zuletzt an der sinkenden Wahlbeteiligung vielerorts offensichtlich.

Maßgebend haben sich Habermas und Rawls mit der *„deliberativen Demokratie“* auseinander gesetzt. Beide sehen in ihr den Ansatz zur Stärkung der Demokratie: *„Laut Habermas und Rawls ist der Pointe, dass die Demokratie eine neue Wendung nehmen soll, indem die Bürger nicht nur als partizipatorische Wesen bezeichnet werden sollen, sondern auch als Wesen, die engagiert sind. Unter dieser Perspektive benütze ich den Begriff „Krise“, um das Verlangen nach einer deliberativen Form von Demokratie zu betonen, die auf engagierte Bürger im Rahmen dialogischer Prozeduren bezüglich politischer Angelegenheiten basiert.“*⁴⁰

³⁶ Debrunner, Albert: *Demokratia*, In: Festschrift für E. Tiesche. Bern, 1947, Seite 11 – 24.

³⁷ Meier, Christian: *Entstehung des Begriffs „Demokratie“. Vier Prolegomena zu einer historischen Theorie*. Frankfurt am Main, 1970

³⁸ Sartori, Giovanni: *Democratic Theory*, Greenwood Press Reprint, 1962

³⁹ Höffe, Otfried: *Demokratie im Zeitalter der Globalisierung*, München. 1999, Seite 110

⁴⁰ Papadopoulou, Theodora: *Deliberative Demokratie und Diskurs. Eine Debatte zwischen Habermas und Rawls*, Dissertation, Universität Tübingen, 2005, Seite 15

Habermas' Modell der „deliberativen Demokratie“ wird sogar als „radikale Demokratie“ bezeichnet.⁴¹ Der Grund dafür ist die zentrale Rolle des Diskurses, den er selbst wie folgt beschreibt: *„Die deliberativ gefilterten politischen Kommunikationen sind auf Ressourcen der Lebenswelt — auf eine freiheitliche politische Kultur und eine aufgeklärte politische Sozialisation, vor allem auf die Initiativen meinungsbildender Assoziationen — angewiesen, die sich weitgehend spontan bilden und regenerieren.“*⁴²

Der Diskurs hat laut Habermas die Kraft verschiedene Ansichten auszudiskutieren. Zu dieser Einsicht scheint auch die Außenpolitik vielerorts gekommen zu sein, wenn die Diplomatie als Friedensstifter hoch gepriesen wird. Doch sollen – genauso wie in der Theorie des kommunikativen Handelns – Manipulation und Zwang der Debatte fern bleiben und statt dessen faktische Argumente treten. Er plädiert zudem für völlige Transparenz, was auch die Veröffentlichung des Diskurses selbst inkludiert. So hat jeder Mensch die Möglichkeit sich über den politischen Prozess ausreichend zu informieren und ebenso selbst mitzugestalten, wobei Respekt und Anerkennung von grundlegender Bedeutung sind.⁴³ Rawls und Habermas unterscheiden sich in ihrem Modell jedoch in Detailfragen. Während für Habermas das beste Argument den Ausschlag geben soll, sieht Rawls die Gerechtigkeit als zentrales Element.

Schmidt hat die Grundbedingungen der „deliberativen Demokratie“ in folgenden Bulletpoints zusammengefasst:⁴⁴

- *„die argumentative Form des Austausches von Informationen und Begründungen,*
- *die öffentliche und alle Beteiligungsberechtigte einschließende Beratung, zumindest die gleiche Chance des Zugangs zur und der Teilnahme an der Beratung,*

⁴¹ Scheurman, William E.: *Between Radicalism and Resignation: Democratic Theory in Habermas's Between Facts and Norms*, In: Rene von Schomberg and Kenneth Baynes (eds.), *Discourse and Democracy. Essays on Habermas's Between Facts and Norms*. New York, 2002, Seite 61 – 85.

⁴² Habermas: *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechtes und des demokratischen Rechtsstaats*, Frankfurt/M., 1992, Seite 366

⁴³ Cohen, Joshua: *An epistemic Conception of Democracy*, in: *Ethics* 97, 1986, Seite 26–28

⁴⁴ Manfred G. Schmidt: *Demokratiethorien. Eine Einführung*. S. 242f; Schmidt beruft sich auf: Jürgen Habermas: *Kommunikative Rationalität und grenzüberschreitende Politik: eine Replik*, In: Peter Niesen, Benjamin Herborth (HG.): *Anarchie der kommunikativen Freiheit. Jürgen Habermas und die Theorie der internationalen Politik*, 2007, S. 406-459

- *das Fehlen externer und interner Zwänge bei der Beratung („ideale Sprechsituation“),*
- *die Maxime, dass die Beratung grundsätzlich unbegrenzt fortgesetzt oder, im Falle einer Unterbrechung, jederzeit wieder aufgenommen werden können,*
- *der Grundsatz, dass die Erörterungen sich auf alle Materien erstrecken können, die im Interesse aller zu regeln sind,*
- *die Chance, auch über Interpretation von Bedürfnissen sowie über vorpolitische Einstellungen und Präferenzen zu beraten,*
- *den Diskurs untermauernde verfassungspolitische, die Grundrechte sichernde Weichenstellungen und*
- *das qualifizierende Zusammenwirken von Deliberation und Entscheidungsprozess, und zwar jeweils unter Beteiligung möglichst vieler“.*

Der oder die aufmerksame LeserIn erkennt an dieser Auflistung, dass es eindeutig Überschneidungen bei der „deliberativen Demokratie“ und dem Lobbyismus gibt. Darauf weist auch die Tatsache, dass sich die meisten Lobbyisten selbst als Berater betiteln und gerade der Austausch von Informationen und Begründungen beschreibt ja quasi den Prozess des Lobbyings per se. In diesem Kontext scheint auch der Satz von John F. Kennedy höchst passend: *„Die beste Möglichkeit für einen Politiker, sich umfassend über ein Thema zu informieren ist es, alle beteiligten Lobbyisten zu hören.“*⁴⁵

Auffallend ist jedoch, dass Lobbyismus meist nicht öffentlich und transparent ist und allzu oft externe und interne Zwänge angewandt werden - allesamt Punkte, die die „deliberative Demokratie“ als destruktive Elemente identifiziert.

⁴⁵ Kennedy, John F.: *“To Keep the Lobbyist Within Bounds,”* The New York Times Magazine, February 19, 1956.—Congressional Record, March 2, 1956, vol. 102, pp. 3802–3.

3. Kommunikation und Politik

„Kommunikation ist die Antwort auf Komplexität!“

Markus Miller (Herausgeber von GEOPOLITICAL)

Lebten die Menschen einst als Nomaden oder in kleinen Stämmen oder Gemeinschaften, erleben wir heute ein Zusammenleben, das von Jahr zu Jahr vernetzter, technologischer, schneller, größer – also schlichtweg komplizierter wird. Die Aufgabe der Politik ist es durch Soziales Handeln das Zusammenleben von Menschen allgemein verbindlich zu gestalten.⁴⁶

Dabei erzeugen unterschiedliche Interessen naturgemäß Konflikte und diese beiseite zu räumen ist u. A. Aufgabe der Politik. Wenn sie das nicht schafft, kann es in den schlimmsten Fällen zu einem Bürgerkrieg (wie in Österreich 1934⁴⁷) oder der Instabilität - bis hin zum Zerfall - eines Staates kommen (wie wir es etwa in Somalia beobachten können⁴⁸). Aus diesem Grund ist der Sozialdialog in Europa von enormer Wichtigkeit. So sind die Sozialpartner der ArbeitnehmerInnen und ArbeitgeberInnen von zentraler Bedeutung, wenn es um den sozialen Frieden geht.^{49 50}

Wie wir bereits an dem Wort „Sozialdialog“ erkennen können, geht es bei dem Modell der Sozialpartner darum, VertreterInnen unterschiedlicher Interessensgruppen an einen Tisch zu bringen und miteinander in den Diskurs zu treten. Welche Bedeutung dieser Dialog hat können wir beispielsweise daran erkennen, dass die Sozialpartner in Österreich sogar im Verfassungsrang stehen: *„Die Republik anerkennt die Rolle der Sozialpartner. Sie achtet deren Autonomie und fördert den sozialpartnerschaftlichen Dialog durch die Einrichtung von Selbstverwaltungskörpern.“ (Artikel 120a)*

⁴⁶ Bernauer, Thomas: *Einführung in die Politikwissenschaft*. Studienkurs Politikwissenschaft. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2009, S. 32

⁴⁷ Weinzierl, Erika: *Der Februar 1934 und die Folgen für Österreich*. Picus Verlag, Wien 1999

⁴⁸ Brons, Maria: *Society, Security, Sovereignty and the State in Somalia. From Statelessness to Statelessness?* International Books, Utrecht 2001,

⁴⁹ Priddat, Birger P.: *Leistungsfähigkeit der Sozialpartnerschaft in der Sozialen Marktwirtschaft. Mitbestimmung und Kooperation*. Metropolis, Marburg 2011

⁵⁰ Schulz, Otto: *Grundlagen und Perspektiven einer Europäischen Sozialpolitik*, Car Heymanns Verlag: Köln/Berlin/Bonn/München, 2003

Bevor wir uns jedoch intensiv mit der Form der Interessensvertretungen und was Lobbying überhaupt genau ist, beschäftigen werden wir in diesem Kapitel generell uns über die Kraft der Kommunikation und ihrer politischen Bedeutung, widmen.

Sollen die einleitenden Worte in diesem Kapitel aufzeigen, wie wichtig die Kommunikation und der Diskurs in der Politik sind, werden wir uns nun Kommunikationstheorien ansehen, die diese These untermauern und zudem einen erweiterten Blick auf die theoretischen Grundlagen der Public Affairs ermöglicht.

3.1. Zwischenmenschliche Kommunikation

„Man kann nicht nicht kommunizieren“⁵¹. Dieser Satz von Paul Watzlawick ist wohl einer der bekanntesten Sätze, die zur Kommunikation bis dato verfasst wurden. Er weist auf die Bedeutung und Allgegenwärtigkeit von Kommunikation hin und das wir uns ihrer nicht entziehen können. Das lateinische Wort „*communicare*“ kann mit dem Wort „*mit-teilen*“, oder „*verbinden*“ übersetzt werden. Geteilt werden dabei Informationen, um deren Übertragung es bei der Kommunikation geht. Watzlawick war in diesem Kontext allerdings wichtig, dass es nicht nur die verbale Kommunikation gibt, sondern auch die non-verbale. Er beruft sich dabei auf die so genannte „*Eisbergtheorie*“ von Sigmund Freud.⁵² Diese Analogie verweist auf die Tatsache, dass 80% der Maße eines Eisberges unter der Oberfläche verborgen sind, während nur 20% an der Wasseroberfläche wahrzunehmen ist. Dasselbe Verhältnis sieht Freud bei bewussten und unbewussten Handeln.⁵³ Daraus folgt die Conclusio, dass wir auch bei der Kommunikation wesentliche Aspekte nicht bewusst wahrnehmen.

Neben dem Setting (dem Schauplatz des Geschehens) spielen dabei vor allem Mimik und Gestik, die vokale Kommunikation (Tonfall und Rhythmus), sowie technische Hilfsmittel eine wichtige Rolle. Die Botschaft an sich nimmt einen wesentlich kleineren Aspekt ein als sich die meisten Menschen bewusst sind.

⁵¹ Paul Watzlawick, Janet H. Beavin, Don D. Jackson: *Menschliche Kommunikation*. Huber Bern Stuttgart/Wien, 1969, S. 53

⁵² Zimbardo, Philipp G. ; Gerrig, Richard J.: *Psychologie*, PEARSON STUDIUM Verlag, 18. Auflage, 2008

⁵³ Ruch, Zimbardo: *Lehrbuch der Psychologie*. Eine Einführung für Studenten der Psychologie, Medizin und Pädagogik, S. 366, Springer Berlin, 1974

Wie wir im Kapitel 3.2. erkennen werden, haben die Massenmedien selbstverständlich die Gesellschaft seit ihrem Aufkommen stark geprägt. Jedoch darf die interpersonale Kommunikation nicht unterschätzt werden: *„Das System der Massenkommunikation und das Netzwerk interpersonaler Kommunikation stellen zwei wesentliche Typen von Kommunikationskanälen dar, auf die Menschen in modernen Gesellschaften zurückgreifen können, um sich zu informieren, eine Meinung zu bilden und zu entscheiden. In den klassischen Columbia-Studien, in denen Paul F. Lazarsfeld und Mitarbeiter vor fast einem halben Jahrhundert individuelle Entscheidungen in so verschiedenen Bereichen wie Mode, Konsum oder Politik untersuchten, zeigte sich erstmals, daß interpersonale Kommunikation im Fluß der Medienkommunikation erhebliche Relevanz besitzt: Der interpersonalen Kommunikation wurde sogar eine wesentliche Schutzschildfunktion gegenüber den allzu mächtigen Massenmedien zugesprochen. [...] Abgesehen von der Selektionsregel stellt interpersonale Kommunikation einen Mechanismus dar, der Medieneffekte zum einen begrenzen, zum anderen aber auch verstärken kann. Das Zusammenspiel von Massenmedien und persönlicher, direkter Kommunikation als zwei wesentlichen Quellen der Wahrnehmung ist somit für das Auftreten von Medienwirkungen verantwortlich.“*⁵⁴

Wir halten an dieser Stelle fest, dass die interpersonale Kommunikation nachweislich einen Einfluss auf unser Verhalten in Bezug auf den Konsum von Massenmedien hat und umgekehrt. Ein Phänomen, welches sich auch Lobbyisten bedienen, wenn sie die Public Relations einsetzt, um Entscheidungsträger über diesen Kanal zu beeinflussen. Als Grundlage der zwischenmenschlichen Kommunikation gilt es zudem zu verstehen, dass der Mensch ein soziales Wesen ist. Die Theorie des „*Symbolischen Interaktionismus*“, welches das Soziale Wesen durch ihre Gabe zu kommunizieren erst für möglich hält, geht von folgenden Grundannahmen aus⁵⁵:

- 1. Menschen handeln gegenüber Dingen auf der Grundlage der Bedeutungen, die diese Dinge für sie besitzen.*
- 2. Die Bedeutung der Dinge entsteht durch soziale Interaktion.*

⁵⁴ Schenk, Michael: *Soziale Netzwerke und Massenmedien. Untersuchung zum Einfluß der persönlichen Kommunikation*. Tübingen: Mohr, 1995

⁵⁵ Georg H. Mead: *Geist, Identität und Gesellschaft*, Frankfurt am Main 1978, S. 187-221

3. Die Bedeutungen werden durch einen interpretativen Prozess verändert, den die Person in ihrer Auseinandersetzung mit dem ihr begegnenden Dingen benutzt.

Wie Menschen ihre Realität wahrnehmen hängt demzufolge erheblich von den Erfahrungen, die er/sie durch die Kommunikation macht ab. Ergo kann die Bedeutung der Kommunikation auf den Menschen gar nicht groß genug eingeschätzt werden: Sowohl unter phylogenetischen [Anm.: =evolutionstheoretische Ebene] als auch ontogenetischen Aspekt [Anm.: =sozialisationstheoretische Ebene] ist die Existenz des Menschen ohne seine eben spezifisch-menschliche Kommunikationsfähigkeit nicht zu denken.“⁵⁶

Die Kommunikation erfüllt mit der „Existenzsicherung“⁵⁷ und der „Integration“⁵⁸ Aufgaben, die für den Menschen und seine Zusammenleben untereinander essentiell sind. Jedoch werden bei der Kommunikation (wie oben bereits angedeutet) nicht nur sachliche Informationen geteilt. Watzlawick bringt an dieser Stelle den „Beziehungsaspekt“ ins Spiel: „Jede Kommunikation hat einen Inhalts- und einen Beziehungsaspekt, wobei Letzterer den Ersteren bestimmt.“⁵⁹ Schulz von Thun erweiterte diesen um mit den Begriffen der „Selbstoffenbarung“ und des „Appells“.⁶⁰

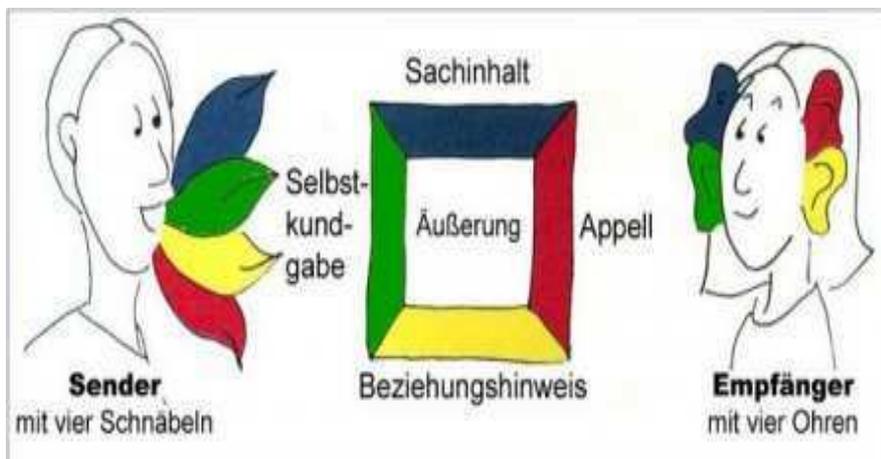


Abbildung 2 Der vierohrige Empfänger (Schulz von Thun (1994), Seite 45
Quelle der Grafik: www.schulz-von-thun.de

⁵⁶ Vogt, Ulrich: *Evolution und Kommunikation*. Eine anthropologische Begründung von Kommunikationsforschung. In: Institute für Publizistik und Kommunikationswissenschaft der Universitäten Wien und Salzburg (Hrsg.) 1979, S. 67-85

⁵⁷ Geulen, Dieter: *Das vergesellschaftliche Subjekt*. Zur Grundlegung der Sozialisationstheorie. Frankfurt am Main. 1977

⁵⁸ Burkhardt, Roland: *Kommunikationswissenschaft*, 4. Auflage, UTB, 2002, S. 147

⁵⁹ Watzlawick, Paul; Beavin, Janet H., Jackson, Don D.: *Menschliche Kommunikation. Formen, Störungen, Paradoxien*, Huber, Bern, Stuttgart, Wien, 1969, S. 56

⁶⁰ Thun, Friedemann Schulz von: *Miteinander reden*, Band 1, Reinbek bei Hamburg 1981, S. 62 f.

Dieses weit verbreitete Modell lässt darauf schließen, dass die Artikulation von Interessen zur menschlichen Kommunikation dazugehört. So birgt jede Äußerung einen Appell in sich, welcher wiederum eine Absicht vorausgeht. Dieser Appell kann grundsätzlich jedoch auf Ablehnung stoßen, auch wenn er inhaltlich berechtigt ist, und zwar wenn die Beziehungsebene von Empfänger und Sender eine Befolgung des Appells nicht duldet. Schulz von Thun nennt diese komplexe Abwehrreaktion „*Reaktanz*“.⁶¹

Den Ursprung dieser Reaktanz sieht die Psychologie heute in der Motivation oder Einstellung eines Menschen. Gemeinsam mit der „*Lethargie*“ und „*Überkonformität*“ gilt sie als eines der drei wichtigsten Reaktionsmuster auf äußerlichen Druck oder Einschränkungen.⁶²

Wir erkennen somit, dass die in der Politik entstehenden Reibungen beim Aufeinandertreffen unterschiedlicher Interessen, in höchstem Maße dem Menschen zu Grunde liegende Eigenschaften sind. Auch wenn die Politik in der Bevölkerung alles andere als einen guten Ruf hat – z. Z. laut einer market-Umfrage für den Trend sogar einen schlechteren als Prostituierte und nur noch knapp vor Lobbyisten⁶³ - dürfen wir nicht vergessen, dass sich diese Berufsgruppe auch in einem Arbeitsumfeld bewegt, die zwangsläufig Konflikte hervorruft. Und zwar nicht nur unter Kollegen oder Parteien, sondern auch in der Bevölkerung, da eine politische Aussage oder Maßnahme per se nicht alle Interessen befriedigen kann, sondern nur ein Teilsegment. Während sich jedoch die Dankbarkeit der Gruppe, deren Interessen vertreten wurde oft zurückhält, werden diejenigen die sich benachteiligt fühlen, ihren Ärger auf die eine oder andere Weise kund tun. In jedem Fall stellt „(j)edes „*turn*“ (...) eine Reaktion auf das „*turn*“ des Partners und gleichzeitig einen Stimulus für sein nächstes „*turn*“ dar.“⁶⁴

⁶¹ Friedemann Schulz von Thun: *Miteinander reden 1 – Störungen und Klärungen. Allgemeine Psychologie der Kommunikation*. Rowohlt, Reinbek 1981, Seite 209-253

⁶² Jack W. Brehm: *Theory of psychological reactance*, New York, Academic Press, 1966

⁶³ „*Politiker: Image ist schlechter als das von Prostituierten*“: In: Format

URL: <http://www.format.at/articles/1347/930/369805/politiker-image-prostituierten> [Stand 24.11.2013]

⁶⁴ Bell, R. Q.: *Contributions of human infants to caregiving and social interaction*. In: M. Lewis & L. A. Rosenblum (Eds.), *The effect of the infant on its caregiver* (pp. 1-19). New York: John Wiley & Sons., 1974

Dieses Phänomen hat in der Kommunikationswissenschaft Ende der 1980er Jahre auch zum „*linguistic turn*“ geführt.⁶⁵ Die Vorstellung, dass es historische Wahrheiten und harte Fakten gäbe, welche objektiv und unumstößlich sind, wurde zurückgewiesen.⁶⁶ Eine konstruktivistische und poststrukturalistische Philosophie setzte sich an ihrer Stelle durch. Vielmehr entsteht durch Kommunikation eine politische und soziale Wirklichkeit. Wir können anhand der kommunikationswissenschaftlichen und philosophischen Theorien also schon erkennen, welchen Einfluss die professionelle Kommunikation einnimmt, wenn sie als Aufgabe die gezielte Beeinflussung der Kommunikation als ihren Anspruch stellt. Doch dazu später mehr.

Auf den Zusammenhang zwischen Sprache und Welt haben die Philosophen seit Anbeginn der Philosophie hingewiesen. In der europäischen Philosophie etwa gut erkennbar an Platon („*Kratylos*“⁶⁷), Aristoteles („*Organon*“⁶⁸), Wittgenstein („*Tractatus logico-philosophicus*“⁶⁹), Austin („*Theorie der Sprechakte*“⁷⁰), bis hin zu Michel Foucault („*Die Ordnung des Diskurses*“⁷¹).

3.2. Massenmedien – die 4te Gewalt

Egal ob die Mondlandung, die Ermordung von John. F. Kennedy oder die Anschläge am 11. September 2001 – alle drei Ereignisse führen uns die Bedeutung der Massenmedien unmittelbar vor Augen. So hätten diese Ereignisse ohne die massenmediale Verbreitung nicht annähernd dieselbe Wirkung erzielt. Doch durch die Presse, Radio, Fernsehen und später durch das Internet haben sie sich in das kollektive Gedächtnis der Menschheit gebrannt.

⁶⁵ Georg G. Iggers: „*Die kulturelle und die linguistische Wende*“, In: *Geschichtswissenschaft im 20. Jahrhundert*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 2007

⁶⁶ Jürgen Habermas: *Hermeneutische versus analytische Philosophie*, Zwei Spielarten der linguistischen Wende, in: Ders.: *Wahrheit und Rechtfertigung*. Philosophische Aufsätze, Suhrkamp Verlag, Frankfurt/M. 1999 und 2. A. 2004. Mit Bezug darauf z.B. Richard J. Bernstein: *The Pragmatic Turn*, Polity, Cambridge 2010

⁶⁷ Josef Derbolav: *Platons Sprachphilosophie im Kratylos und in den späteren Schriften*, Darmstadt, 1972

⁶⁸ Joachim Knape, Thomas Schirren (Hrsg.): *Aristotelische Rhetorik-Tradition*. Franz Steiner, Stuttgart, 2005

⁶⁹ Ludwig Wittgenstein: *Logisch-philosophische Abhandlung, Tractatus logico-philosophicus*. Kritische Edition. Suhrkamp, Frankfurt am Main 1998

⁷⁰ Austin, John Langshaw: *How to Do Things with Words*. Cambridge (Mass.) 1962 u.ö.; deutsch *Zur Theorie der Sprechakte*. Stuttgart, 1972

⁷¹ Foucault, Michel: *Inauguralvorlesung am Collège de France, 2. Dezember 1970, erschienen unter dem Title "Die Ordnung des Diskurses"*, Frankfurt/M: Fischer, 72000

Die wissenschaftliche Definition von Massenmedien lautet dabei wie folgt: „Die Massenmedien sind Kommunikationsmittel, die durch technische Vervielfältigung und Verbreitung mittels Schrift, Bild oder Ton Inhalte an eine unbestimmte Zahl von Menschen vermitteln und somit öffentlich an ein anonymes, räumlich verstreutes Publikum weitergeben.“⁷²

Gleichzeitig kam mit den Massenmedien auch die Massenkommunikation hervor: „Unter Massenkommunikation verstehen wir jene Form der Kommunikation, bei der Aussagen öffentlich (also ohne begrenzte und personell definierte Empfängerschaft) durch technische Verbreitungsmittel (Medien) indirekt (also bei räumlicher oder zeitlicher oder raumzeitlicher Distanz zwischen den Kommunikationspartnern) und einseitig (also ohne Rollenwechsel zw. Aussagenden und Aufnehmenden) an ein disperses Publikum vermittelt werden.“⁷³

Wir erkennen, wie wichtig die Konstruktion von Öffentlichkeit für das soziale Zusammenleben der Menschen geworden ist. So erfüllen Massenmedien zunehmend eine „Integrationsfunktion“.⁷⁴ (Ob wir das nun für gut heißen oder nicht.)⁷⁵ Sie helfen uns zu verstehen, wie eine Gesellschaft funktioniert und nach welchen Werten sie ausgerichtet ist. Sie hat also auch eine „soziale Orientierungsfunktion“. Als dritten wesentlichen sozialen Funktionscharakter wird in der Kommunikationswissenschaft zudem die „Gratifikationsfunktion“ gesehen. Durch Zerstreuung und Ablenkung ermöglichen die Medien den Menschen leichter mit ihrem Leben (besonders mit Problemen und dem Druck der Arbeit) umzugehen.

⁷² Roland Burkart: *Kommunikationswissenschaft*. Böhlau Verlag, Wien/Köln/Weimar 2002, S. 169–172

⁷³ Maletzke, Gerhard (1998): *Psychologie der Massenkommunikation*. In: Ders.: *Kommunikationswissenschaft im Überblick: Grundlagen, Probleme, Perspektiven*. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 45 f.

⁷⁴ Ronneberger, Franz (1985): *Integration durch Massenkommunikation*. In: Saxer, Ulrich (1985): *Gleichheit oder Ungleichheit durch Massenkommunikation? Homogenisierung – Differenzierung der Gesellschaft durch Massenkommunikation*. München: Ölschläger, 3-18

⁷⁵ Rühl, Manfred (1985): *Integration durch Massenkommunikation? Kritische Anmerkungen zum Integrationsbegriff*. In: Saxer, Ulrich (Hg.) (1985): *Gleichheit und Ungleichheit durch Massenmedien. Homogenisierung – Differenzierung durch Massenkommunikation*. München: Ölschläger, 19-33

Neben den sozialen Funktionen erkennen wir zudem die ökonomischen Funktionen. Denn das moderne Marketing wäre ohne der „Zirkulationsfunktion“⁷⁶ bzw. „absatzökonomischen Funktion“⁷⁷ nicht mehr denkbar. So wird in den Konsumenten erst durch die Massenmedien der Bedarf an Gütern und Dienstleistungen geweckt, welche sie ohne diese Informationen wohl nicht hätten.

Massenmedien erfüllen jedoch auch wichtige politische Funktionen – wie etwa die Herstellung von Öffentlichkeit. Der Duden sieht Öffentlichkeit: „als Gesamtheit gesehener Bereich von Menschen, in dem etwas allgemein bekannt [geworden] und allen zugänglich ist.“⁷⁸ Damit schaffen die Massenmedien erst den Nährboden, der für eine Demokratie notwendig ist. Politische Entscheidungen scheinen nämlich erst dann legitimiert zu sein, wenn sie eine Mehrheit der Bevölkerung als Ausdruck des Willens der Bevölkerung wahrnimmt. Die Massenmedien erfüllen obendrein eine „Artikulationsfunktion“, die für die politischen Akteure einer Demokratie essentiell sind. Denn so entsteht eine Willensbildung, sowie eine politische Bildung ohne die eine Demokratie nicht funktionieren kann.⁷⁹ Die wichtigste politische Funktion wird aber der „Kritik- und Kontrollfunktion“ beigemessen. Welche Bedeutung diese Funktion inne hat, wird uns gerade dann bewusst, wenn wir uns die Gewaltenteilung bzw. Check-and-Balances ansehen. Dieses auf Montesquieu⁸⁰ zurückgehende Modell wurde in allen modernen Demokratien (wenn auch in unterschiedlicher Variation) verankert und stellt ein Kontrollmodell von Legislative, Judikative und Exekutive dar und dient zum Zwecke der Machtbegrenzung.

Die Macht der Medien in einer freien Gesellschaft wurde bereits früh erkannt. So schreibt die französische Tageszeitung „Le Salut Public“ in ihrer ersten Ausgabe am 13.03.1848 nach der bürgerlich-demokratischen Februar-Revolution: „Die Presse, plötzlich befreit von ihren Fesseln, die ihre Handlungsfreiheit

⁷⁶ Holzer, Horst: *Kommunikationssoziologie*. Hamburg, 1973

⁷⁷ Holzer, Horst: *Medienkommunikation. Einführung in handlungs- und gesellschaftstheoretische Konzeptionen*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1994, S. 203

⁷⁸ <http://www.duden.de/rechtschreibung/Oeffentlichkeit>

⁷⁹ Saxer, Ulrich: *Funktionen der Massenmedien in der modernen Gesellschaft*. In: Kurzrock, Rupert (Hrsg.): *Medienforschung*. Berlin, 1974, S. 22-33

⁸⁰ Montesquieu: *Vom Geist der Gesetze*, 1748

einschränkten und ihren Aufschwung aufhielten, erlangt heute eine unerwartete Autorität und einen unerwarteten Einfluss.“⁸¹

Dieser Einfluss sollte sich, durch neue Massenmedien und die Professionalisierung dieser, massiv weiterentwickeln. Spätestens die Propagandamaschinerie der Nationalsozialisten hat gezeigt, welche gesellschaftliche Sprengkraft Massenmedien ausüben können. So konstatiert Habermas zu Recht: „Keine Demokratie kann sich ein Marktversagen auf diesem Sektor leisten.“⁸²

Der Missbrauch der Medien (z.B. durch eine autoritäre Politik oder einseitige Öffentlichkeitsarbeit) stellt eine Gefahr für die Demokratie dar. Gleichzeitig sorgt ihr Funktionieren für eine Kontrollfunktion die mit derer der Exekutive, Legislative und Judikative um nichts nach steht, weshalb die Massenmedien inoffiziell auch als die 4te Gewalt im Staat bezeichnet werden.^{83 84}

Juristisch gesehen wird den Massenmedien jedoch nicht der Stellenwert beigemessen, den ihr die Sozialwissenschaften zuschreiben. Diese sprechen sogar von einer Mediendemokratie⁸⁵, da die Medien nicht nur politische Kommunikationskanäle für politische Akteure darstellen, sondern auch selbst zur (politischen) Meinungsbildung erheblich beitragen.⁸⁶ Gerade in Österreich durch die Vormachtstellung der Kronen Zeitung am Tageszeitungsmarkt (mit rund 38% Reichweite⁸⁷) kein fremdes Phänomen.

Eine weitere Problematik stellt die Finanzierung der Medien dar. Denn um eine unabhängige Berichterstattung zu garantieren muss das Medium natürlich auch

⁸¹ Martin Löffler: *Der Verfassungsauftrag der Publizistik*. In: Publizistik 5/1960, Festschrift für Emil Dovifat, S. 197–201

⁸² Habermas, Jürgen: „Keine Demokratie kann sich das leisten“ In: Süddeutsche Zeitung, am 19.05.2010
<http://www.sueddeutsche.de/kultur/juergen-habermas-keine-demokratie-kann-sich-das-leisten-1.892340>

⁸³ Gerhart von Graevenitz (Hg.): *Vierte Gewalt? Medien und Medienkontrolle*, UVK-Medien, Konstanz 1999

⁸⁴ Helmut Müller: *Die vierte Gewalt. Medien und Journalismus kritisch betrachtet*, Österreichische Landsmannschaft, Wien 2008

⁸⁵ Heribert Schatz, Patrick Rössler, Jörg-Uwe Nieland (Hg.): *Politische Akteure in der Mediendemokratie - Politiker in den Fesseln der Medien?*, Westdeutscher Verlag, Wiesbaden 2002

⁸⁶ Thomas Meyer: *Mediokratie*, Suhrkamp, Frankfurt 2001

⁸⁷ Mediaanalyse Österreich 2012 - URL:
http://www.statistik.at/web_de/statistiken/bildung_und_kultur/kultur/buecher_und_presse/
[Stand: 12.11.2013]

finanziell unabhängig sein. Ein Anspruch, den nur die wenigsten erfüllen dürften. So sind viele Medien auf deren Werbe- und Anzeigenkunden angewiesen und auch die teilweise staatlichen Unterstützungen sorgen regelmäßig für Unmut.

Nachdem die Public Relations und die Medien eine wichtige Rolle in der Public Affairs spielen, wollen wir uns deshalb auch die Forschungsergebnisse zur Medien- und Wirkungsforschung ansehen.

3.3. Medien- und Wirkungsforschung

Die Medien- und Wirkungsforschung ist eines der umfangreichsten und umstrittensten Forschungsfelder in der Kommunikationswissenschaft. Dabei legte Laswell 1948 mit seiner berühmte Laswell-Formel die Grundlagen dafür fest: „*Wer sagt was auf welchem Weg zu wem mit welchem Effekt.*“⁸⁸ So beschäftigt sich die Kommunikationsforschung⁸⁹ mit dem „*wer*“, die Inhaltsanalyse⁹⁰ mit dem „*was*“, die Medienanalyse⁹¹ mit dem „*Kanal*“, die Rezipienten- oder Mediennutzungsforschung⁹² mit dem „*wem*“ und die Medienwirkungsforschung⁹³ mit dem „*Effekt*“.

Obwohl diese Forschungsergebnisse aus politikwissenschaftlicher Sicht höchst relevant sind und aus meiner Sicht zu wenig Bedeutung beigemessen werden, wollen wir uns an dieser Stelle mit einer kurzen Abhandlung der wichtigsten Theorien – die für die Bedeutung der Medien und der Public Affairs aus politikwissenschaftlicher Sicht relevant sind – auseinander setzen.

Eines der frühesten Modelle der 1920er Jahre ist das **Stimulus-Response Modell**. Bei diesem ging man davon aus, dass ein gewisser Reiz monokausal ausgesendet wird und eine entsprechende Reaktion auslöst. Alles dazwischen wurde als eine

⁸⁸ Lasswell, Harold D. : The Structure and Function of Communication in Society. In: Bryson, Lyman (Hrsg.) The Communication of Ideas. A Series of Addresses. New York, 1948, Seite 32-51

⁸⁹ Löffelholz, Martin: *Kommunikatorforschung: Journalistik*, in: Günter Bentele, Hans-Bernd Brosius, Otfried Jarren (Hrsg.): *Öffentliche Kommunikation. Handbuch Kommunikations- und Medienwissenschaft*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, 2003, Seite 28-53

⁹⁰ Früh, Werner: *Inhaltsanalyse: Theorie und Praxis*. 6. überarb. Aufl. UVK, Konstanz 2007

⁹¹ Andreas Hepp: *Cultural Studies und Medienanalyse. Eine Einführung*, VS, Verlag für Sozialwissenschaft, Opladen 1999

⁹² Heinz Bonfadelli: *Mediennutzungsforschung*. In: Ders.: *Medienwirkungsforschung, Bd. 1: Grundlagen und theoretische Perspektiven*, 3. Aufl. UKV, Konstanz, 2004

⁹³ Heinz Bonfadelli: *Medienwirkungsforschung*, 2 Bände. UVK, Konstanz, 2004

Art Block-Box gesehen, da noch keine wissenschaftlichen Erkenntnisse darüber bekannt waren.

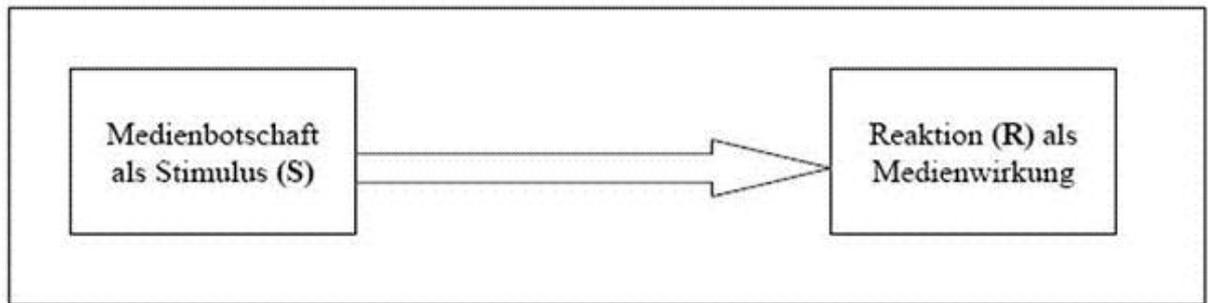


Abbildung 3 S-R-Modell, Bonfadelli (1999), Seite 27

1929 wurde das Modell von Robert Woodworth auf ein **S-O-R Konzept** erweitert. Zwischen Stimulus und Response wurde ein O für Organismus hinzugefügt, welches Motivations-, Entscheidungs- oder Lernprozesse ergänzte, um dem Problem der Blackbox entgegenzuwirken.

Doch noch immer hatte der Rezipient lediglich eine passive Rolle und zudem wurde unter den Rezipienten nicht unterschieden. Erst Lazarfeld sollte mit seinem „*Two-Step-Flow-Modell*“ den Begriff der Meinungsführer prägen. Meinungsführer können sehr themenabhängig und in ihren Rollen flexibel sein.⁹⁴ Neben bekannten Persönlichkeiten und ExpertInnen, sind diese oftmals auch PolitikerInnen. Diese Gruppen von Menschen zeigen meist ein großes Interesse und Involvement beim Thema und tendieren zu kreativen Ideen um die jeweiligen Informationen zu nutzen.⁹⁵ Massenmedien hingegen verstärken laut diesem Modell zwar die Meinungen der Rezipienten, allerdings können sie Informationen selektieren oder sich ihnen öffnen.⁹⁶

Die Forschungen von Paul Lazarfeld während des amerikanischen Präsidentschaftswahlkampfes von 1940 gelten als Meilenstein der Wirkungsforschung. In seinem Werk „*The People's Choice*“⁹⁷ beschreibt er, welche Faktoren bei der Einstellungsänderung zu berücksichtigen sind. Er fand

⁹⁴ Ebd. Seite 320-369

⁹⁵ Hoffmann, S.; Wittig, K.; Nienhaus, L.; Müller, S.: *Modell bereichsspezifischer Innovativität und Meinungsführerschaft*. In: Dresdner Beiträge zur Betriebswirtschaftslehre, Nr. 115/06, 2006

⁹⁶ Schenk, Michael: *Medienwirkungsforschung*, 2. Auflage, Tübingen, 2002, S. 320

⁹⁷ Paul F. Lazarsfeld, Bernard Berelson, Hazel Gaudet: *The People's Choice. How the Voter Makes Up his Mind in a Presidential Campaign*. Duell, Sloan and Pearce, New York, 1944

heraus, dass insbesondere der sozioökonomische Status, die Konfessionszugehörigkeit als auch die Größe des Wohnortes einen Einfluss auf die Medienkonsumation hat.

An dieser Stelle sei festzuhalten, dass die Medienwirkungsforschung hier nicht zum ersten und auch nicht zum letzten Mal von einem politischen Interesse ausging. Insbesondere in den USA, aber von dort ausgehend auf sämtliche Wahlkämpfe der Welt, haben die Markt- und Meinungsforscher einen immer größer werdenden Einfluss erlangt. Politik ohne professionelle Kommunikation und diese ohne theoretische Grundlagen ist nicht mehr vorstellbar.

In den 1960er Jahren hat sich mit dem „*Uses and Gratification-Approach*“ (zu deutsch: Nutzen- und Belohnungsansatz) ein Modell in den Vordergrund gedrängt, welches sich zunehmend dem Rezipienten widmet. Es geht von der Prämisse aus, dass der Kommunikator beim Rezipienten einen Nutzen oder eine Belohnung erfüllen muss, wenn er diesen erreichen möchte. Dies kann ein Informationsbedürfnis sein, oder das Bedürfnis nach persönlicher Identität, Integration, soziale Interaktion oder einfach ein Unterhaltungsbedürfnis. Neben diesen Nutzen und Belohnungen kann eine Botschaft beim Rezipient jedoch auch eine „*Kognitive Dissonanz*“ auslösen. Wie sooft in der Wirkungsforschung, ist auch dieses Modell stark geprägt von Erkenntnissen, die im Zusammenhang mit der Psychologie erarbeitet wurden.⁹⁸ Darunter ist zu verstehen, wenn ein Mensch verschiedene Wahrnehmungen, Gedanken, Meinungen, Einstellungen, Wünsche oder Absichten hat und diese nicht miteinander vereinbaren kann. Daraus entsteht dann ein Gefühl des Unbehagens, weshalb auch versucht wird durch selektive Kommunikation dieses Gefühl zu vermeiden.⁹⁹ Wer in seiner Kommunikation den Empfänger unter Stress setzen möchte, der kann sich dieser Erkenntnisse bedienen um dieses Störgefühl zu erzeugen bzw. um diesem im Nachhinein ein Mittel zur Aufhebung dieses Zustandes zur Verfügung zu stellen. Auf der anderen Seite sollte versucht werden eine Kognitive Dissonanz zu verhindern, wenn man den Empfänger nicht provozieren, sondern auf seine Seite ziehen möchte.

Eine der weit verbreitetsten Ansätze ist jedoch die „*Agenda Setting –Theorie*“. Ihr zugrunde liegt die These von Bernard Cohen, wonach die Medien gar nicht so

⁹⁸ Festinger, I: *A theory of cognitive dissonance*. Stanford. Stanford University Press. 1957

⁹⁹ Martin Irle, Volker Möntmann (Hg.): Leon Festinger: *Theorie der kognitiven Dissonanz*. Bern: Verlag Hans Huber, 1978

einen großen Einfluss darüber haben was das Publikum zu einem einzelnen Thema denkt, aber dafür erheblichen Einfluss hat, worüber es sich Gedanken macht.¹⁰⁰ Die Kommunikationswissenschaftler McCombs und Shaw haben diese These im Rahmen einer Untersuchung (der so genannten Chapel-Hill-Studie) im Vorfeld des US-amerikanischen Präsidentschaftswahlkampfes im Jahre 1968 empirisch belegt und 1972 in einem Aufsatz in der *Public Opinion Quarterly* veröffentlicht. Gerade wenn wir an den Wahlkampf denken wird uns heutzutage dabei bewusst, wie wichtig die Themensetzung ist, weil sie einigen Parteien in die Hände spielt und anderen nicht (z.B. das Thema Umwelt, Wirtschaft, Außenpolitik oder Migration).

Diese Theorie ist nicht nur in der Medienforschung oder für Wahlkämpfe von besonderer Relevanz, sondern auch die Quintessenz der Public Relations und Public Affairs. Denn gerade dort spielt das Agenda-Building, Agenda-Cutting oder Agenda-Surfing eine wichtige Rolle. Zielgruppen können dabei entweder die breite Öffentlichkeit oder politische Keyplayer sein. Denn für die Public Affairs geht es in erster Linie darum, die relevanten Entscheidungsträgern mit den eigenen Themen zu besetzen, wohingegen die Public Relations an der Gestaltung der öffentlichen Meinung arbeitet. So wird Öffentlichkeit eben dadurch erzeugt, als die Menschen sich eines Themas bewusst werden. Gemeinhin wird zwischen Publikums-, Politische- und Medienagenda unterschieden.¹⁰¹ Alle drei sind Hauptkomponenten des Agenda-Setting-Prozesses und beeinflussen sich gegenseitig. Doch bei aller Relevanz der Theorie wurde auch diese mittlerweile von Brosius relativiert: *„Die Medienagenda beeinflusst die Rezipientenagenda für einige Rezipienten, für andere nicht; bei einigen Themen, bei anderen nicht; zu einigen Zeitpunkten, zu anderen nicht.“*¹⁰²

Was uns die Agenda-Setting-Theorie allerdings zeigt, ist, dass der Rezipient durch die Agenda auf ein Thema aufmerksam werden kann, ein Thema durch Wiederholung oder unterschiedliche Gewichtung hervorgehoben wird und dass die Themenrangfolge vom Rezipienten übernommen wird. Schenk resümiert: *„Es geht um unsere Aufmerksamkeit, unser Wissen und Problembewusstsein*

¹⁰⁰ Cohen, Bernard C. (1963). *The press and foreign policy*. New York: Harcourt.

¹⁰¹ Kosicki, Gerald M. Problems and Opportunities in Agenda-Setting Research. In: *Journal of Communication*, 43, Jg., Heft 2/1993, S. 100-127

¹⁰² Brosius, Hans-Bernd: *Agenda-Setting nach einem Vierteljahrhundert Forschung: Methodischer und theoretischer Stillstand? Publizistik*, 39; 1994, S. 269-288

gegenüber den täglich berichteten Ereignissen, Personen, öffentlichen Themen und Fragestellungen.“¹⁰³

3.4. Persuasive Kommunikation

Bei der persuasiven Kommunikation geht es um die Einstellungsänderung des Kommunikationspartners.¹⁰⁴ Ein wichtiger Punkt für Lobbyisten, da es ja nicht nur ihre Aufgabe ist Allianzen mit Verbündeten zu schmieden, sondern auch Personen zu überzeugen, die andere Auffassungen haben als sie. In der Literatur wird dabei zwischen den Dimensionen und den Positionen des Begriffs unterschieden:¹⁰⁵

a) Dimensionen des Begriffs

- Meinungen
- Wissen
- Emotionen
- Verhalten

b) Positionen des Begriffs

- Effekt
- Prädisposition
- (-Produktion)

Auch hier gelten die Forschungen von Lazarfeld während des Präsidentschaftswahlkampfes von 1940 in den USA als Meilenstein. So wies er unterschiedliche Faktoren (z.B. Gruppeneinflüsse, Abflachung des Themas, hohes Involvement) aus, die zu einer Verstärkung oder Stabilisierung einer Einstellung führten. Bei unentschlossenen oder unzufriedenen Personen, die widersprüchlichen Einflüssen ausgesetzt sind oder sich vielleicht sogar in einer Krisensituation befinden, kommt es hingegen zu Meinungsverschiebungen.

Auf diesen Grundlagen basierend entwickelte er die „AIDA-Formel“¹⁰⁶. Hier geht es um die unterschiedlichen Aktivierungsphasen, die bei der Einstellungsänderung zu beachten sind. Das A verweist dabei auf das Wort Attention, weil es zu Beginn das Ziel sein muss den Gesprächspartner auf ein Thema aufmerksam zu machen. Daraufhin soll ein Interesse I entwickelt werden,

¹⁰³ Schenk, Michael: *Medienwirkungsforschung*, Mohr, Tübingen, 1987, Seite. 194

¹⁰⁴ James Dillard, Michael Pfau: *The Persuasion Handbook*, 2002

¹⁰⁵ Bonfadelli, Heinz: *Medienwirkungsforschung I. Grundlagen*. 3. Aufl. Konstanz: UVK/UTB, 2004

¹⁰⁶ Lewis, Elias St. Elmo: *Catch-Line and Argument*, in: *The Book-Keeper*, Vol. 15, Februar 1903, Seite 124

welches von einem Wunsch (D für Desire) gefolgt wird. Gerade die Werbebranche hat darin eine ihrer Hauptaufgaben entdeckt, da es beim Kauf von Produkten nicht mehr ausschließlich um die Deckung eines Bedarfs geht, sondern um die Befriedigung von Bedürfnissen, die auf Wünsche zurück gehen. Diese Wünsche münden dann schlußendlich in der Aktion (A). Diese Formel wird natürlich nicht nur in der Werbung und im Verkauf angewandt, sondern auch von LobbyistInnen.

Ein weiterer Name der bei diesem Thema in der Kommunikationsforschung nicht fehlen darf, ist der von Carl I. Hovland. Dieser wurde von der Eliteuniversität Yale damit beauftragt im 2. Weltkrieg sich mit der Einstellung von Soldaten zu befassen. Schlussendlich führten seine Forschungen zum so genannten „Yale-Ansatz-zur-Einstellungsänderung“. Dort wurde empirisch nachgewiesen, dass die Soldaten Botschaften überzeugender fanden, wenn der Kommunikator attraktiv und vertrauenswürdig erscheint¹⁰⁷ und der Empfänger die Botschaft nicht als Manipulationsversuch sieht.¹⁰⁸

Für LobbyistInnen sind solche Erkenntnisse i.d.R. zwar selbstverständlich, bekräftigen sie jedoch ihr erfolgreiches Vorgehen. So gilt es sich vertrauenswürdig zu positionieren und seine Expertise in den Entscheidungsfindungsprozess mit einzubringen.

Doch nicht nur im Lobbying wird versucht sich die persuasive Kommunikation zu Nutze zu machen. Auch die Werbung, die Propaganda und die Public Relations sehen ihre Aufgabe in diesem Bereich. Klaus Merten hat dazu folgende Tabelle erstellt, in der er auf die Unterschiede zwischen den Disziplinen hinweisen möchte:

¹⁰⁷ Eagly, Chaiken: *An attribution analysis of communicator characteristics on opinion change: The case of communicator attractiveness*. Journal of Personality and Social Psychology, 32, 1975, Seite 136-244

¹⁰⁸ Walster, Festinger: *The effectiveness of „overheard“ persuasive communication*. Journal of Abnormal and Social Psychology, 65, 1962, Seite 395-402

<i>Funktion</i>	<i>Überredung</i>	<i>Manipulation</i>	<i>Überzeugung</i>
<i>Anwendung</i>	<i>Werbung</i>	<i>Propaganda</i>	<i>Public Relations</i>
<i>Ziel</i>	<i>Ausführung eines singulären Aktes</i>	<i>Akzeptanz einer vorgegebenen Entscheidung</i>	<i>Erzeugung von Vertrauen</i>
<i>Situation</i>	<i>hier und jetzt</i>	<i>Immer und ewig</i>	<i>Auf lange Zeit</i>
<i>Mentaler Zugriff (Wirkung)</i>	<i>Positiv besetzte Aspekte und Assoziationen betonend</i>	<i>Ängstigend / verheißend, mit Ausschließ- lichkeitscharakter</i>	<i>Vertrauensbildend, Glaubwürdigkeit steigernd</i>
<i>Modus</i>	<i>emotiv</i>	<i>emotiv /kognitiv</i>	<i>emotiv/kognitiv</i>

Abbildung 4 Gegenüberstellung Überredung, Manipulation und Überzeugung (Merten, Klaus: Einführung in die Kommunikationswissenschaft. Band 1: Münster, 1999, Seite 261)

Diese Grafik scheint mir sehr aufschlussreich bei der Frage, welche Art der professionellen Kommunikation, welches Ziel verfolgt und wie dabei vor geht. So weiß jeder Werber, wie wichtig die emotionale Vorgehensweise ist und das Ziel besteht in der Aktion des Kaufes, also einer singulären Handlung.

Zudem trennt Merten hier die PR von ihrem Vorläufer – der Propaganda. Dort sei es nämlich das Ziel Vertrauen zu schaffen und Glaubwürdigkeit zu erlangen, während die Propaganda mit Angst arbeitet. Jedoch fasst Kübler diese Grafik schön mit dem Zitat zusammen: „Im Endeffekt zielt alle persuasive Kommunikation darauf ab, die Adressanten zu vorab festgelegten, für den Kommunikator nützlichen Handlungen zu veranlassen.“¹⁰⁹

¹⁰⁹ Kübler, Hans-Dieter: *Kommunikation und Massenkommunikation*. Ein Studienbuch. Münster. 1994, Seite 48

Dabei sind die Begriffe „persuasiv“ und „überzeugen“ im Gegensatz zu „Überreden“ oder „Manipulieren“ neutrale Begriffe. Doch für alle Begriff gilt folgendes Modell, welches den Prozess der Beeinflussung darstellt:

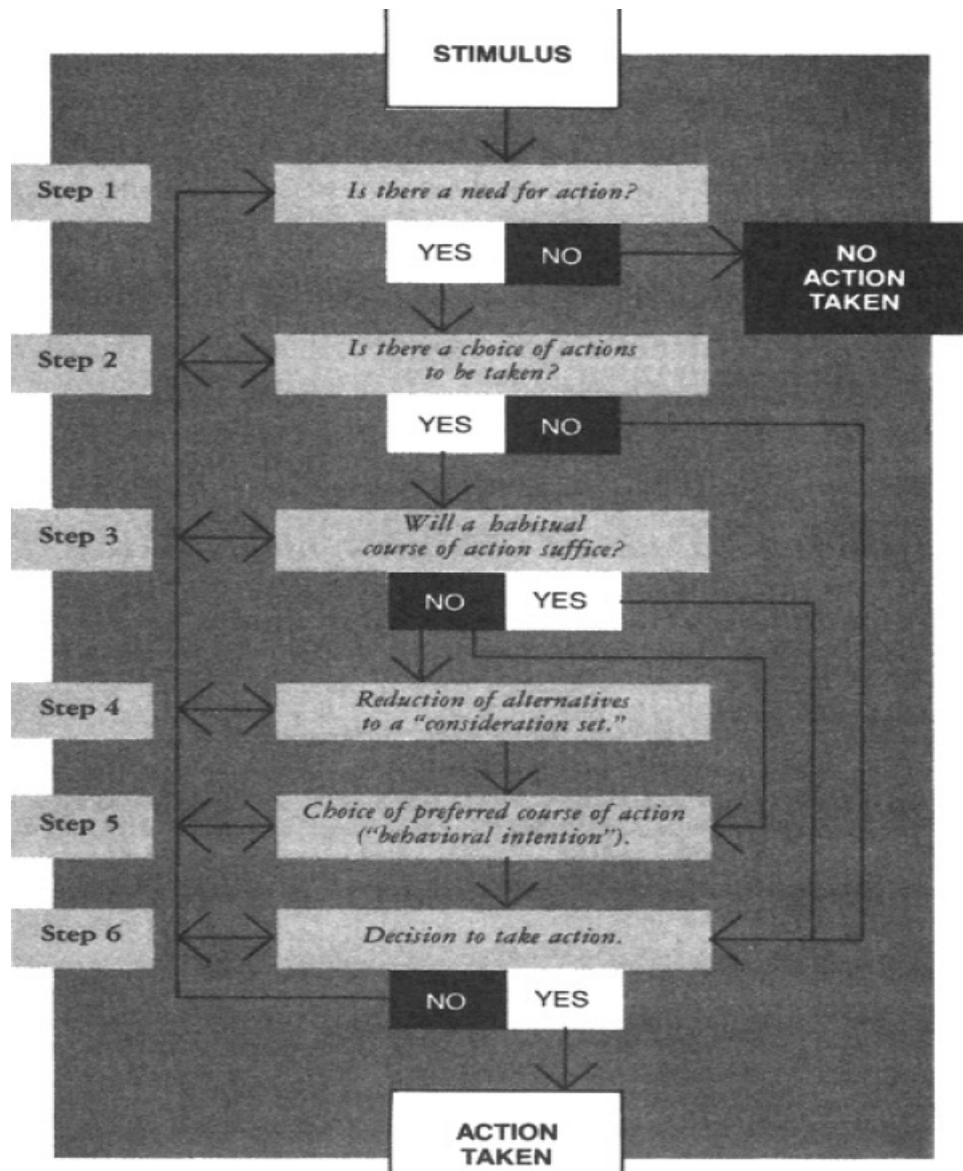


Abbildung 5 Funkhousers Entscheidungs-Sequenz aus: The Power of Persuasion, Crown, 1986, Seite 70

In den meisten Fällen scheitert die Beeinflussung bereits daran, dass der oder die Beeinflusste gar keine Notwendigkeit einer (Re-)Aktion sieht. Dieses Bedürfnis zu erzeugen ist deshalb die Hauptaufgabe der persuasiven Kommunikation. Einen Meilenstein in der Bedürfnis-Forschung setzte Harold Maslow. Mit seiner „*Bedürfnispyramide*“ veranschaulichte er die unterschiedlichsten Arten von Bedürfnissen sowie deren Prioritäten:

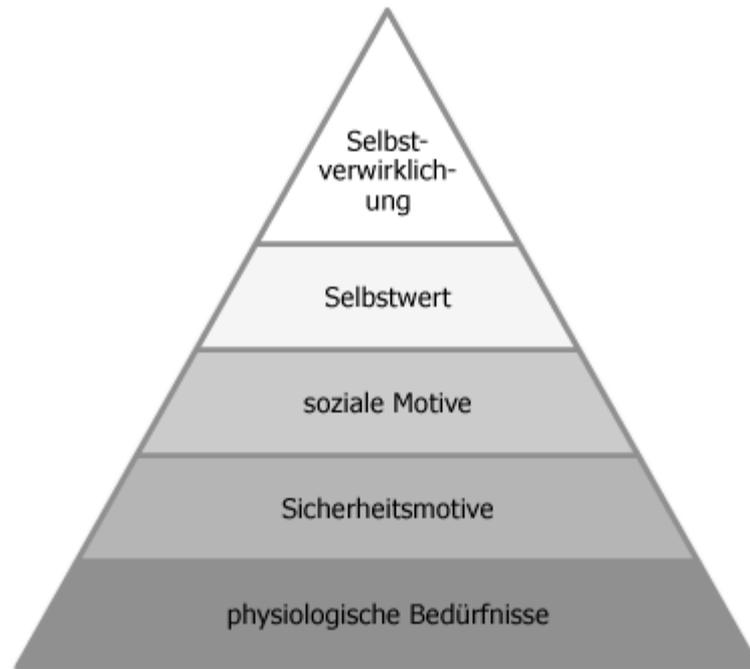


Abbildung 6 "Maslow'sche Bedürfnispyramide"

Quelle: Abraham Maslow: A Theory of Human Motivation. In *Psychological Review*, 1943, Vol. 50 #4

Grafik: Dr. Florian Becker, www.wpgs.de

Für die Werbung, die Public Relations und die Public Affairs stellt diese Pyramide ein Art Arbeitsgrundlage dar. Denn in allen drei Branchen geht es um die Beeinflussung des Rezipienten und um diesen besser zu verstehen und aktivieren zu können, ist es essentiell sich seiner Bedürfnisse bewusst zu sein. Weitergehend wird hier von zielgruppengerechter Kommunikation gesprochen. So wird ein Mann sich nicht von einer Tampon-Werbung aktivieren lassen, wohingegen ein Sujet eines Supermarkt-Discounters bei einer einkommensschwachen Zielgruppe ein hohes Involvement erzeugen wird. Auch in der Public Affairs ist die Analyse der zu beeinflussenden Person von höchster Priorität. So gilt es herauszufinden wie ich bei der Person einen Trigger auslösen kann bzw. was der Person angeboten werden kann für sein/ihr Wohlgefallen.

3.5. Diskurs als vermittelnder Prozess

Ein weiter bedeutender Begriff in der Kommunikationswissenschaft ist der „Diskurs“. Er ist für uns in dieser Arbeit allerdings von besonders wichtiger Bedeutung, da er eine Perspektive auf die Public Affairs werfen wird, anhand derer wir sie versuchen werden zu bewerten. Wenn wir uns mit der Bedeutung des Diskurses auseinander setzen, gibt uns dieses Zitat zum Einstieg einen guten Überblick: *„Diskursgeschichte‘ kann als Methode zur Analyse von Machtverhältnissen, Gesetzmäßigkeiten und Abhängigkeiten bezeichnet werden, die in personenübergreifenden Rede- und Textsystemen zum Ausdruck kommen. [...] Sie verdeutlicht auch, wie Aussagen und Deutungen im Lauf des Kommunikationsprozesses autorisiert, hierarchisiert oder marginalisiert und dadurch Machtverhältnisse generiert, stabilisiert oder bekämpft werden.“*¹¹⁰

Als Diskurs wird weitgehend ein hin und her gehendes Gespräch verstanden. Jürgen Habermas – der sich ausführlich, wie wir sehen werden, mit dem Thema auseinander gesetzt hat und in der Wissenschaft de facto untrennbar mit dem Begriff verbunden ist – geht bei der Definition weit mehr in die Tiefe wenn er schreibt: *„Unter dem Stichwort ‚Diskurs‘ führte ich die durch Argumentation gekennzeichnete Form der Kommunikation ein, in der problematisch gewordene Geltungsansprüche zum Thema gemacht und auf ihre Berechtigung hin untersucht werden.“*¹¹¹

Jürgen Habermas gilt neben Austin und Searles als einer der Hauptvertreter des „linguistic turns“. Gemeinsam mit Karl-Otto Apel hat in diesem Kontext auch die „Diskursethik“ geprägt. Dieser besagt, dass die Richtigkeit einer Ethik im Diskurs herausgefunden werden kann. Ein Prozess, der nicht zuletzt für die Politik nützlich sein kann, da auf eine Letztbegründung verzichtet wird. Habermas wird jedoch nicht Müde auf die Voraussetzungen eines idealen Diskurses hinzuweisen. Im Idealfall werden die beabsichtigten (Vorteilssuche) und unbeabsichtigten (Selbsttäuschung) Unwahrheiten aus dem Weg geräumt. In seinem 1981

¹¹⁰ Haslinger, Peter: *Diskurs, Sprache, Zeit, Identität. Plädoyer für eine erweiterte Diskursgeschichte*. In: Franz X. Eder (Hg.), *Historische Diskursanalysen. Genealogie, Theorie, Anwendungen*, Wiesbaden, 2006, Seite 27

¹¹¹ Jürgen Habermas: *Wahrheitstheorien* (1972), in: *Vorstudien und Ergänzungen zur Theorie des kommunikativen Handelns*, Frankfurt am Main, 1995, Seite 130

erschienen Hauptwerk „*Theorie des kommunikativen Handelns*“¹¹² – wo er sich der Frage nach dem sozialen Zusammenleben von Menschen stellt - beruft er sich auf die „*Sprechakttheorie*“ von Wittgenstein und Austin, wonach in der Sprache nicht nur Behauptungen aufgestellt werden, sondern diese selbst Handlungen sind. Dabei wird zwischen den vier folgenden Akten unterschieden¹¹³:

- **lokutionäre Akte:** *das Äußern von Wörtern und Sätzen;*
- **propositionale Akte:** *Bezugnahme (Referenz) auf Objekte und Beziehungen zwischen Objekten (Prädikation);*
- **illokutionäre Akte:** *z.B. Behaupten, Fragen, Versprechen, Informieren etc. als Intention oder Redeabsicht;*
- **perlokutionäre Akte:** *Konsequenzen des illokutionären Aktes beim Hörer, die Wirkungen auf ihn haben, d.h. das, was er versteht und im Ergebnis tut.*

Unter kommunikativem Handeln versteht Habermas jedoch ein verständigungsorientiertes soziales Handeln. Diese Handlungen müssen zudem die vier Geltungsansprüche erfüllen, damit sie zum kommunikativen Handeln dazu gezählt werden können: *Verständlichkeit, Wahrheit, Richtigkeit, Wahrhaftigkeit*¹¹⁴

So schön seine Theorien klingen, erkennt Habermas selbst den Graben zwischen seiner idealen Vorstellung und der Praxis und gibt sich sogleich selbst die daraus resultierende Antwort: *„Typisch sind Zustände in der Grauzone zwischen Unverständnis und Mißverständnis, beabsichtigter und unfreiwilliger Unwahrhaftigkeit, verschleierter und offener Nicht-Übereinstimmung einerseits, Vorverständnis und Verständigung andererseits; in dieser Zone muß Einverständnis aktiv herbeigeführt werden. Verständigung ist also ein Prozeß, der Unverständnis und Mißverständnis, Unwahrhaftigkeit sich und anderen*

¹¹² Habermas, Jürgen: *Theorie des kommunikativen Handelns*. (Bd.1: Handlungsrationaleität und gesellschaftliche Rationalisierung, Bd. 2: Zur Kritik der funktionalistischen Vernunft), Frankfurt am Main, 1981

¹¹³ Austin, John: *How to Do Things with Words*. Cambridge (Mass.) 1962 u.ö.; deutsch *Zur Theorie der Sprechakte*. Stuttgart, 1972

¹¹⁴ Jürgen Habermas: *Vorstudien und Ergänzungen zur Theorie des kommunikativen Handelns*, Suhrkamp, Frankfurt, 1984, Seite 354

gegenüber, schließlich Nicht-Übereinstimmungen auf der gemeinsamen Basis von Geltungsansprüchen zu überwinden sucht."¹¹⁵

Nachdem das kommunikative (verständigungsorientierte) Handeln also eher die Ausnahme darstellt, stellt Habermas dem das strategische (erfolgsorientierte) Handeln gegenüber. Dessen Ziele werden auch ohne Konsens (z.B. durch Gewalt oder Betrug) erreicht, während das kommunikative Handeln ohne „fiese Tricks“ und vor allem „herrschaftsfrei“ versucht zu agieren, da dies nachhaltiger und zum Wohle aller ist. Die strategische Kommunikation wird jedoch weiter differenziert:

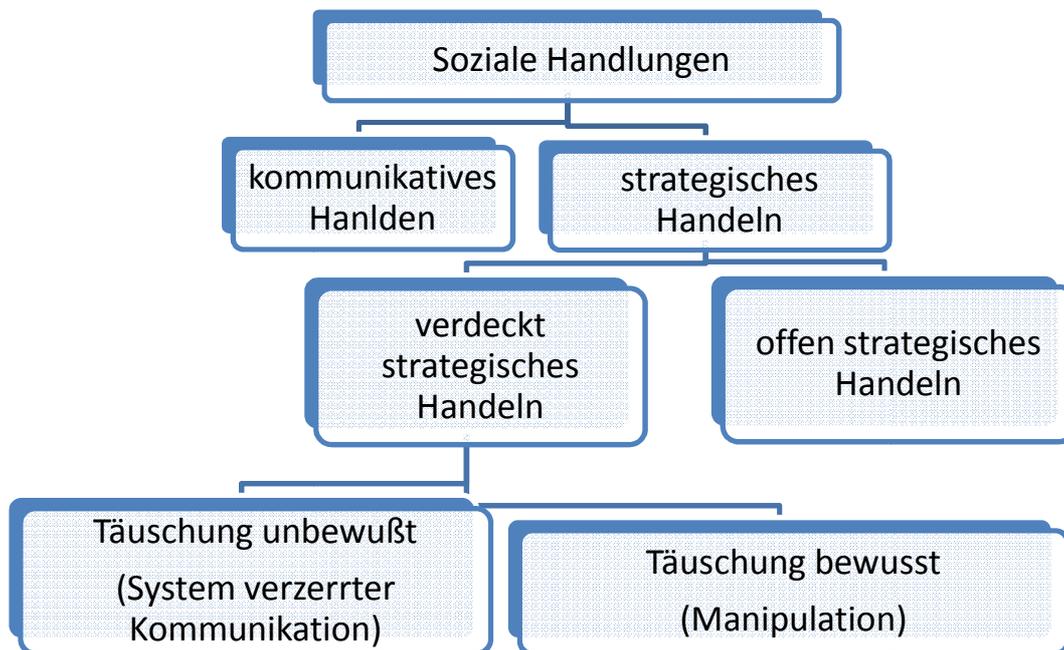


Abbildung 7 Handlungstypen nach Habermas (1981)

Die Unterscheidung zwischen verdeckter- und offener strategischer Kommunikation ist, wie wir sehen werden für die Kommunikationsbranche essentiell. Nachdem die professionelle Kommunikation i.d.R. nämlich einem großen Erfolgsdruck und vor allem dem ökonomischen Druck des Systems ausgesetzt ist, werden die Anforderungen von Habermas nach einer ehrlichen und offenen Kommunikation allzu oft missachtet, weshalb die Politik dafür verantwortlich ist, hier klare Spielregeln aufzustellen. So gibt es mittlerweile für die Medienbranche Gesetze, wonach Werbungen (z.B. bei Produktplatzierungen) und PR-Maßnahmen (z.B. Anzeigen, welche als solche nicht sofort erkennbar sind) deutlich sichtbar gekennzeichnet sein müssen. Somit soll eine bewusste

¹¹⁵ Jürgen Habermas: *Vorstudien und Ergänzungen zur Theorie des kommunikativen Handelns*, Suhrkamp, Frankfurt, 1984, Seite 253

Täuschung (Manipulation) vermieden werden. Diese Kennzeichen gibt es aber bei Gesetzen nicht, obwohl der Ruf nach „*Legislativen Fußnoten*“ immer lauter wird. Nun haben wir von den Voraussetzungen für eine effektive Kommunikation gehört. Wenn diese Grundlagen erfüllt sind, plädiert Habermas für einen „*Herrschaftsfreien Diskurs*“, wenn die KommunikationsteilnehmerInnen unterschiedlicher Meinung sind. Bei diesem Diskurs sollen die idealen Sprechsituationen eingehalten werden. Die Kommunikationspartner sollen zudem gleichberechtigt sein und die gleichen Möglichkeiten besitzen sich zu äußern. Zwang jeglicher Art (welche durch Macht- und Herrschaftsverhältnisse projiziert werden) gehört für Habermas aus dieser Kommunikation verbannt. Nach welchen Prinzipien Lobbying funktioniert und welche Rolle die Anforderungen von Habermas dabei spielen, werden wir uns im nächsten Kapitel widmen.

4. Public Affairs als die 5te Gewalt im Staat

„Politische Kommunikation ist das Nervensystem der Demokratie“

Karl-Rudolf Korte (Politikwissenschaftler)

Wir haben versucht das Umfeld, in der die Public Affairs verankert ist (das politische System und kommunikative Aspekte) genauer zu untersuchen. In diesem Kapitel wollen wir nun die Branche selbst umreißen um einen Einblick in ihr Wirken und ihre Wirkung zu bekommen.

4.1. Definition und Ziele der Public Affairs

Wer versucht Lobbying zu definieren wird schnell heraus finden wie vielschichtig der Begriff selbst ist. Das Wort „*Lobbying*“ stammt vom englischen Wort „*Vorhalle*“ ab – wobei die Vorhalle der Politik (Parlament, Kongress, Senat oder wo auch immer Politik gemacht wird) gemeint ist. Da der Begriff „*Lobbying*“ negativ konnotiert ist, wird er durch diverse andere Begriffe ersetzt. Hier ein kleiner Auszug: Interessensvertretung, Public Affairs, politische Kommunikation, Politikberatung, Public Policy, Government Relations, Corporate Communications, Corporate Affairs, Corporate Relations, External Affairs, Regulatory Affairs; und es gibt bestimmt noch einige mehr.

Während wir heute diverse Begriffe für Lobbying haben, es Fachliteratur und eigene Studienzweige gibt¹¹⁶ und fast täglich in der Zeitung über das Thema lesen, wurde Lobbying in den letzten Jahrhunderten (wenn nicht sogar Jahrtausenden) so gut wie gar nicht wahrgenommen. Köppl zur Wahrnehmung der Branche: *„zum einem wird sie [Anm. die Public Affairs] jetzt wahrgenommen - aufgrund von diversen Skandalen und missbräuchlichen Verwendungen des Fachbegriffs „Lobbying“, was in den letzten Jahrhunderten ja nicht der Fall war, obwohl es Lobbying trotzdem immer gab. Es ist ein Bestandteil der Demokratie und des demokratischen Systems spätestens seit dem Alten Griechenland - mindestens.“*¹¹⁷

Köppl verweist hier auf den Zusammenhang von Demokratie und Lobbying, weil es gerade hier „*windows of opportunity*“ gibt, also Einflussmöglichkeiten bzw.

¹¹⁶ z.B. „Public Communications – Public Affairs“ am Institut der Publizistik an der Uni Wien

¹¹⁷ siehe Experteninterview im Anhang

Betätigungsfelder für Lobbying.¹¹⁸ Der Public Affairs-Experte Marco Althaus (Leiter des wissenschaftlichen Programms des Deutschen Instituts für Public Affairs) schreibt zur Wahrnehmung der Branche im deutschsprachigen Raum: *„Public Affairs findet im deutschsprachigen Raum erst seit einem halben Jahrzehnt – ziemlich genau seit dem Umzug der deutschen Hauptstadt von Bonn nach Berlin – in Fachkreisen Verbreitung. Nicht einmal das beste und umfassendste deutsche Standardwerk, das 760-seitige, von 40 führenden Kommunikations- und Politikwissenschaftlern verfasste Handbuch Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft verzeichnete bei Erscheinen 1998 den Begriff Public Affairs auch nur ein einziges Mal – obwohl er in Brüssel, in Großbritannien und erst recht in den USA schon lange in Gebrauch war.“*¹¹⁹

Nachdem der Begriff auch in Deutschland Einzug gefunden hatte, wurde in Fachkreisen zunächst darüber gerätselt, wo Lobbying denn einzuordnen sei. Die erste Reaktion war eine Ansiedlung bei der Public Relations.¹²⁰ So definiert auch die Präsidentin des PRVA (Public Relations Verbands Austria) Ingrid Vogl die Public Affairs wie folgt: *„Voraussetzen muss man, dass Politik mittlerweile so komplex ist, dass politische Entscheidungsträger auf einem regen Informations- und Kommunikationsaustausch mit Wirtschaft, Wissenschaft und diversen anderen gesellschaftlichen Bereich angewiesen ist. Unternehmen, Organisationen, diverse Interessensverbände kommen diesem Bedürfnis entgegen und platzieren bei dieser Gelegenheit ihre Interessen und Bedürfnisse und versuchen auf diese Art und Weise auf die politischen Entscheidungsträger einzuwirken. Das ist in einem demokratiepolitischen System ein ganz legitimer Prozess und wird eben von der PR-Teildisziplin abgedeckt.“*¹²¹

Althaus verweist jedoch auf die Tatsache, dass es bei der PR um die Schaffung von Öffentlichkeit geht und dies eben nicht das Ziel der Public Affairs ist. *„Spätestens wenn die Public-Affairs-Praxis sich vorrangig als substanzielle Politikberatung (intern wie extern) versteht und (extern) das Instrument des*

¹¹⁸ Köppl, Peter: *Public Affairs Management. Strategien & Taktiken erfolgreicher Unternehmenskommunikation*, Linde Verlag, Wien, 2003

¹¹⁹ Althaus, Marco: *Public Affairs und Public Relations – Ungleiche Schwestern*, In: *„Wissenschaftliche Studien und Positionen zur Praxis“*, 2005, Seite 8

¹²⁰ Ebd. Seite 4

¹²¹ Interview auf Standard.at, am 20.04.2011 im online-chat:

URL: <http://derstandard.at/1302745569109/Chat-Nachlese-Fall-Strasser-hat-ueberhaupt-nichts-mit-Lobbying-zu-tun> [Stand: 20.04.2011]

klassischen direkten Lobbyings angewendet, ist dies [Anm. das Lobbying nicht zur PR zählt] der Fall. ¹²²

Auch Köppl schreibt dazu: *„Public Affairs ist nicht PR. PR beschränkt sich auf die öffentlichkeitswirksame Darstellung des Unternehmens. Public Affairs hingegen zielt darauf ab, nach Analyse des politischen und soziökonomischen Umfeldes bestmögliche Rahmenbedingungen zu schaffen. Diese Funktion schafft bessere Entscheidungsgrundlagen und unterstützt damit messbar die Erreichung der Business-Ziele. Public Affairs reduziert die Risiken aus dem Unternehmensumfeld, wehrt ungefragte externe Eingriffe ab und erhöht die Sicherheit der Planung. Richtig verstandene Public Affairs ist für jedes Unternehmen daher eine Selbstverständlichkeit im Sinne der kaufmännischen Sorgfaltspflicht.* ¹²³

Köppl sieht die Public Affairs hier als ein essentielles Tool bei der Unternehmensführung und verweist auf Berthold Brecht (Leben des Galilei) welcher sagt: *„Selbst der Wollhändler muss, außer billig einkaufen und teuer verkaufen, auch noch darum besorgt sein, dass der Handel mit Wolle unbehindert vor sich gehen kann.“*

Die Public Affairs – und das ist eine der gängigsten Definitionen – gilt als die Außenpolitik eines Unternehmens. Genauso wie bei der Außenpolitik eines Staates muss auch die Public Affairs eine Querschnittsfunktion über alle Abteilungen darstellen. Angesiedelt wird sie jedoch meist bei der Unternehmenskommunikation, Rechts- oder Regulierungsabteilung, beim Planungsstab oder beim Vorstandsbüro. Wichtig ist in jedem Fall die Nähe zu Unternehmensspitze. *„Derzeit gehört ein größerer Teil der PA-Verantwortlichen zur Kommunikation, aber die steigende Involvierung auch anderer Vorstände und die notwendige enge Zusammenarbeit mit der Rechtsabteilung intern und extern mit Anwaltskanzleien deutet auf künftig andere Aufstellungen hin.* ¹²⁴

¹²² Althaus (2005): Seite 11

¹²³ Köppl, Peter: *Public Affairs State-of-the-Art*, In: Polisphäre. Think thank for political consulting <http://www.polisphere.eu/blog/dr-peter-koppl-public-affairs-state-of-the-art/> [Stand: 18.Oktober 2011]

¹²⁴ Althaus, Marco: „Public Affairs und Public Relations – Ungleiche Schwestern“ In: „Wissenschaftliche Studien und Positionen zur Praxis“, Seite 13

Während Köppl auf die Selbstverständlichkeit von Lobbying für Unternehmen spricht (siehe oben) verweist John F. Kennedy bereits 1956 auf die Bedeutung des Lobbyismus für die Politik hin: *„Lobbyists are in many cases expert technicians and capable of explaining complex and difficult subjects in a clear, understandable fashion. They engage in personal discussions with Members of Congress in which they can explain in detail the reasons for positions they advocate. Because our congressional representation is based on geographical boundaries, the lobbyists who speak for the various economic, commercial, and other functional interests of this country serve a very useful purpose and have assumed an important role in the legislative process.“*¹²⁵

Kennedy spricht hier von den nützlichen Funktionen von LobbyistInnen für die Politik, weil sie auf dem jeweiligen Gebieten ExpertInnen sind und weil sie wissen, wie man dieses Wissen verpackt. So haben PolitikerInnen oft nur ein beschränktes Wissen und eine ebenso sehr beschränkte Aufmerksamkeits- und Zeitspanne, um sich mit der Flut an Themenfelder für die sie verantwortlich sind, zu informieren. Doch beim Informieren der PolitikerInnen besteht eben immer auch die Möglichkeit eigene Interessen zu platzieren, weshalb es aus politikwissenschaftlicher Sicht von besonderer Bedeutung ist, wer und vor allem mit welchen Mitteln hier auf die PolitikerInnen einwirkt.

¹²⁵ Kennedy, John F.: To Keep the Lobbyist Within Bounds, The New York Times Magazine, February 19, 1956. Congressional Record, March 2, 1956, vol. 102, pp. 38023

4.2. Akteure der Public Affairs

„Ein guter Lobbyist ist Teil der Lösung“¹²⁶

Daniel Guéguen (Leiter der Agentur PACT European Affairs)

In Brüssel sind laut Schätzungen mittlerweile mehr als 15.000 Lobbyisten dort aktiv bemüht, Gesetze zu verhindern, verändern oder überhaupt in die Wege zu leiten.¹²⁷ Aufgaben, von denen wohl die meisten Bürger glauben, dass sie Politikern vorbehalten sind. Wenn wir dieser Zahl gegenüberstellen, dass 751 Abgeordnete im Europäischen Parlament sitzen, kommen auf jede(n) Abgeordnete(n) rund 20 Lobbyisten. Wir erkennen also einen ganzen Apparat der hinter der parlamentarischen Demokratie steht und wie wir sehen werden – vor allem im Vergleich zu den drei Gewalten – nur sehr lasch reguliert ist, auch wenn es in Brüssel (soviel vorweg) ein Lobbyregister gibt, wo sich die LobbyistInnen freiwillig eintragen können.

Doch gibt es bei den LobbyistInnen große Unterschiede ihrer Herkunft. Sie können die Interessen von Wirtschaftsverbänden, Unternehmen, Gewerkschaften, regionalen Gruppen, Umweltorganisationen, humanitären und gemeinnützigen Einrichtungen und Verbraucherschutzorganisationen bis hin zu Koalitionen zwischen Mitgliedern verschiedener Kategorien, wie beispielsweise dem Verband europäischer Biertrinker sein. *„Zählt man Wirtschafts-, Agrar- und Berufsverbände zusammen, zeigt sich allerdings, dass etwa 70 Prozent der organisierten Interessenvertretungen wirtschaftliche Ziele verfolgen.“*¹²⁸ Empirische Studien wie die von Arras (2003) bestätigen dies. Zudem ergänzt sie: *„sind die meisten LobbyistenInnen Kommunikationsprofis und keine Juristen oder Ökonomen.“*¹²⁹

¹²⁶ *„Ein guter Lobbyist ist Teil der Lösung“* In: DiePresse, Print-Ausgabe, 19.10.2013

URL: <http://diepresse.com/home/politik/eu/1466352/Ein-guter-Lobbyist-ist-Teil-der-Losung> [Stand: 20.10.2013]

¹²⁷ *„EU-Lobbyismus im Blickpunkt“* URL:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?language=DE&type=IM-PRESS&reference=20080414FCS26495&secondRef=0> [Stand: 24.06.2008]

¹²⁸ Balme, Richard; Chabanet, Didier; Wright, Vincent (Hrsg.), *L'action collective en Europe*, Paris, 2002

¹²⁹ Sabine Arras: *Lobbying und Public Relations: Ein dimensionaler und funktionaler Vergleich*. Diplomarbeit, Freie Universität Berlin, 2003

Wer wirtschaftliche Ziele verfolgt und seinen persönlichen Profit im Vordergrund sieht, wird zwangsläufig soziale- und Umweltaspekte in den Hintergrund schieben. Gibt es also ein Ungleichgewicht zwischen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Interessen? Für Köppl ist dies ein Trugschluss. Denn die Bürger haben in einer indirekten Demokratie das gesamte von ihnen gewählte Europäische Parlament als Interessensvertretung hinter sich. Jedoch gesteht er im Experteninterview ein: „*dass es in manchen Sektoren einen Überhang von den einen und in manchen Sektoren von den Anderen gibt.*“¹³⁰

Einer dieser Sektoren ist zum Beispiel die Bankenlobby. Im Juli 2010 griffen EU-Parlamentarier zu einem drastischen Mittel: Sie starteten einen Hilferuf aufgrund der übermächtigen Bankenlobby und verlangten ein Gegengewicht. Ihrer Meinung nach sei die gegenwärtige Lage demokratiegefährdend.¹³¹ Dieses Beispiel zeigt die Macht des Lobbyings. Für Köppl ist dies allerdings ein „*schönes Beispiel, dass Lobbying in einem reifen demokratischen System den Checks-and-Balances unterliegt.*“¹³² Da diese Checks-and-Balances nicht ausreichen um der Branche Einhalt zu gebieten hat der österreichische Gesetzgeber nach diversen Korruptionsfällen für sich erkannt. Deshalb wurde mit 1. Jänner 2013 das „*Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz*“ eingeführt.¹³³ Dort werden Lobbyisten wie folgt definiert: „*eine natürliche Person, die als Organ oder Dienstnehmer eines Interessenvertretungsunternehmens Tätigkeiten im Sinne des § 1 Abs. 1 und 2 (Anm. Lobbying-Auftrag und Interessenvertretungsunternehmen) ausübt oder zu deren Aufgaben dies gehört.*“ Dabei unterscheidet der Gesetzgeber vier Gruppen von LobbyistInnen:¹³⁴

1. *Interessensvertretungsunternehmen*
2. *Unternehmen, die Unternehmenslobbyisten beschäftigen*
3. *Interessensverbände*
4. *Gesetzlich verankernde Interessensvertretungen*

¹³⁰ Experteninterview siehe Anhang

¹³¹ „Hilferuf der Parlamentarier“, In: Süddeutsche.de, URL: <http://www.sueddeutsche.de/geld/eu-abgeordnete-gegen-bankenlobby-hilferuf-der-parlamentarier-1.962665> [Stand: 21.06.2010]

¹³² Experteninterview siehe Anhang

¹³³ URL: http://portal.wko.at/wk/format_detail.wk?angid=1&stid=621143&dstid=335 Stand: [Juni 2011]

¹³⁴ Ebd.

Hinzu kommen noch diverse Denkfabriken (Think Thanks) – welche alleine auf europäischer Ebene auf eine Anzahl von 125 geschätzt werden.¹³⁵

Wir erkennen, welche unterschiedliche Formen von LobbyistInnen es gibt und welche unterschiedlichen Interessen sie vertreten. Trotzdem wenden sie alle in etwa die selben Methoden an, die wir uns nun genauer ansehen wollen.

4.3. Methoden der Public Affairs

"Veränderungen begünstigen nur den, der darauf vorbereitet ist."

Louis Pasteur (französischer Chemiker des 19. Jahrhunderts)

Wie wir gesehen haben geht es bei der Public Affairs darum, optimale Rahmenbedingungen für die eigenen Interessen zu schaffen. Köppl verwendet hier den Begriff „*Terra-forming*“. Dieser naturwissenschaftliche Begriff wird verwendet, um einen Prozess zu beschreiben, bei dem beispielsweise Wüstengebieten (oder die Marsoberfläche¹³⁶) zu landwirtschaftlich fruchtbaren Gebieten umgestaltet werden. Er sieht die Public Affairs als „*ein Maßnahmenbündel, mit dem das Umfeld eines Unternehmens bestmöglich gestaltet werden kann. Ähnlich wie beim Konzept des Terra-forming kommen unterschiedliche Techniken zum Einsatz, um die wirtschaftlichen und überwirtschaftlichen Interessen des Unternehmens durchzusetzen, bestehende Chancen zu maximieren und existierende Risiken zu minimieren.*“¹³⁷

Um das politische und gesellschaftliche Umfeld am Besten für die eigenen Interessen nutzen und formen zu können, ist die Public Affairs in erster Linie darauf angewiesen, die richtigen Informationen einzuholen. Dazu ist eine systematische Beobachtung (auch Monitoring genannt) notwendig, um anschließend zur richtigen Zeit am richtigen Ort zu sein, um Schaden zu verhindern oder Chancen zu nutzen. Sowohl Renfro als auch Jones und Chase

¹³⁵ Hrbek, Rudolf: *Lobbying*. In: Bergmann (Hg.), *Handlexikon der Europäischen Union*. Baden-Baden 2012

¹³⁶ C. McKay, J. Kasting, O. Toon: *Making Mars Habitable*, *Nature*, 352 (1991), Seite 489–496, 1991

¹³⁷ Köppl, Peter: „Public Affairs State-of-the-Art“ In: *Polisphere*. Think thank for political consulting, URL: <http://www.polisphere.eu/blog/dr-peter-koppl-public-affairs-state-of-the-art/> [Stand: 18. Oktober 2011]

schlagen vier große Verfahrensschritte in der Vorbereitung der Bearbeitung eines Issues vor:¹³⁸

- Geeignete Themen ausmachen (identifizieren)
- Die ihnen zugrunde liegenden Probleme analysieren
- Ihren Bezug zur eigenen Organisationsstrategie prüfen
- Die Umsetzung planen

Der Public-Affairs Manager Sprinzl zeigt in dieser Grafik schön den Ausgangspunkt des Kreislaufs zwischen Monitoring, Analyse und Strategieentwicklung auf, bevor es zu den operativen Methoden kommt:

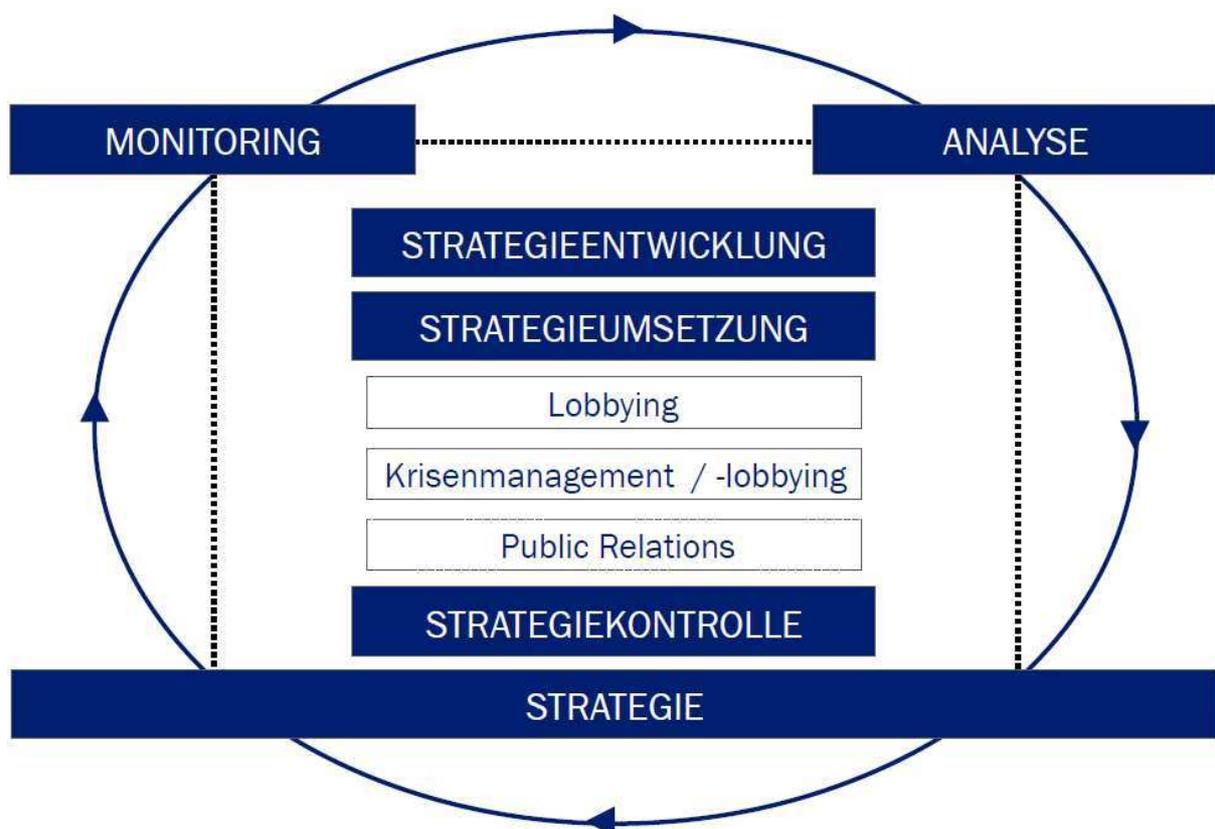


Abbildung 8 Public Affairs - Ein Prozess Quelle: © M. Sprinzl 2011

Aus diesem Kreislauf ist ersichtlich, wie wichtig der Ausgangspunkt „Monitoring“ für die weitere Vorgehensweise ist. Dieses gilt quasi als Frühwarnsystem im eigenen Umfeld, falls mit Veränderungen zu rechnen ist, die die eigene Organisation bzw. das Unternehmen betreffen. Danach kommt eine umfassende Analyse auf die eine passende Strategie entwickelt wird, um die Ziele

¹³⁸ Chase, W. H.: *Issue Management – Origins of the Future*. Stamford, CT: Issue Action Publications, 1984

zu erreichen. Dabei wird in der Fachsprache von einer „Arena- bzw. Umfeldanalyse“ gesprochen. Hier geht es um die Identifizierung von so genannten *Issues* und *Stakeholdern*.

Stakeholder sind Personen oder Gruppen, die ein berechtigtes Interesse am Verlauf oder Ergebnis eines Prozesses oder eines Projektes haben.¹³⁹ Wohingegen *Issues* als offen geführte oder latente Kontroverse und als Aspekt einer gesellschaftlichen Diskussion gesehen werden. Der ehem. US-Außenminister Henry Kissinger hat dazu gesagt: „*An issue ignored, is a crisis invited*“!

Ein *Issue* hat zudem einen Lebenszyklus. Beginnend mit „der ‚Geburt‘ eines Themas bis zum Verschwinden des öffentlichen Interesses.“¹⁴⁰ Dazwischen wird nach Ingenhoff und Röttger zwischen vier Phasen unterschieden: 1. *Latenz*, 2. *Emergenz/Aufschwung*, 3. *Reife/Krise* und 4. *Regulation*¹⁴¹

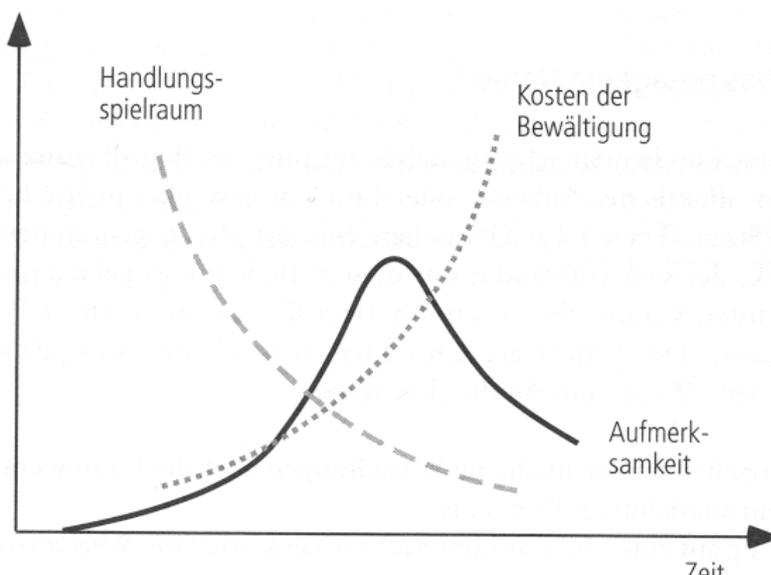


Abbildung 9 Lebenszyklus und Aufmerksamkeitswert eines Issues
 Quelle: Liebl, Franz: "Der Schock des Neuen", Gerling Akademie Verlag 2000, Seite 22

Wie wichtig *Issues* und Stakeholder in der Public Affairs sind erkennen wir an einem der Haupttools der Public Affairs – dem „*Issues- und*

¹³⁹ Sonja Eilmann, Frank Behrend, Raimo Hübner, Erwin Weitlander: *Interessengruppen/Interessierte Parteien*. In: Michael Gessler (Hrsg.): *Kompetenzbasiertes Projektmanagement*. 4. Auflage. 1, Deutsche Gesellschaft für Projektmanagement, Nürnberg 2011, Seite 71.

¹⁴⁰ Hartwig, Carolin: *Lebenszyklus von Issues und typische Merkmale von Phasen in der medialen Thematisierung*, Studienarbeit. GRIN Verlag, 2007

¹⁴¹ Ingenhoff, D./Röttger, U. (2006): *Issues Management. Ein zentrales Verfahren der Unternehmenskommunikation*. In: Schmid, B./Lyczek, B. (eds.): *Unternehmenskommunikation. Kommunikationsmanagement aus Sicht der Unternehmensführung*. Wiesbaden: Gabler, Seite 326

Stakeholdermanagement“. Wurden diese zuvor noch analysiert, geht es im nächsten Schritt darum von der Fremd- zur Selbstbestimmung zu kommen. Umso früher die Analyse des Issues gelingt, umso größer ist dabei der Handlungsspielraum (siehe Grafik). Der Handlungsspielraum in der Public Affairs ist in der Regel die gezielte Themensteuerung, die je nach Lebenszyklus des Issues auch unterschiedliche Kosten verursacht.

Je nach Strategie kommen dabei die unterschiedlichsten Public Affairs-Tools zum Einsatz, welche Sprinzi in der Grafik oben lediglich unter Lobbying subsumiert hat – worunter jedoch auch andere Punkte fallen:

- **Lobbying:**

Hier wird versucht durch direktes oder indirektes (also durch VertreterInnen) Lobbying politische EntscheidungsträgerInnen von den eigenen Interessen zu überzeugen.

- **Government Relations:**

Wie der Name schon sagt, geht es an dieser Stelle um die Pflege der Beziehung zu Regierungspersonen (Networking). Dabei kann ein(e) InteressensvertreterIn in die Community eingebaut werden (z.B. als ExpertIn oder auch MinisterIn) bzw. eine Kanalisierung von Expertise durch Studien, Gutachten oder Fact Sheets - öffentlich oder im engen Kreis - zu gespielt werden.

- **Corporate Social Responsibility**

Bei der CSR wird intern wie extern das Image der Nachhaltigkeit des Unternehmens hervorgehoben. Wie wir gesehen haben ist das Image bei der persuasiven Kommunikation essentiell. So kann es von großer Bedeutung sein, welches Bild der/die EntscheidungsträgerIn von einer Organisation/Unternehmen hat.

- **Public Relations**

Für die Public Affairs können Kommunikationsleistungen der klassischen PR ein wichtiger Bestandteil sein. Meistens wird jedoch versucht die Öffentlichkeit aus dem Entscheidungsprozess fern zu halten, da ein konstruktiveres Klima herrscht,

wenn sich die unterschiedlichen InteressensvertreterInnen in kleinerer Runde ihre Argumente an den Kopf werfen, als im medialen Rampenlicht. Köppl dazu: „Ich würde einmal sagen für mindestens zwei Drittel der klassischen Lobbying-Aufgabenstellungen ist die mediale Öffentlichkeit unerwünscht und hinderlich, weil es im Kern darum geht, dass ein kleiner geschlossener Kreis von involvierten politischen Entscheidungsträgern von Interessensvertretern /LobbyistInnen eines Absenders/Verbandes/NGO/Patientengruppe/Unternehmen informiert wird über einen bestehenden Missstand oder eine mögliche Lösung des Problems, unterfüttert mit Argumenten, Fakten, Benchmarks, was immer notwendig ist, und das ist der Rahmen von Roundtable-Gesprächen, Vier-Augen-Gesprächen (...).“

Gerade jedoch NGOs sind dafür bekannt über die Medien den EntscheidungsträgerInnen Druck aufzubauen, da diese meistens vom Wohlgefallen der Medien und den WählerInnen abhängig sind, weil sie sonst nicht wiedergewählt werden. Die PR hat jedoch auch die Möglichkeit Informationen an Entscheidungsträger heranzubringen, die sonst nicht erreicht werden können bzw. die Relevanz eines Themas zu verändern.

Als Grundlage und zentraler Bestandteil für die Tools der Public Affairs gilt zudem das **Networking**. Dabei werden VertreterInnen der Branche nicht müde darauf hinzuweisen, dass es im Endeffekt nicht um das Know-Who, sondern um das Know-How geht. Sprinzi spricht hier von der „5/50/500 – Regel“:

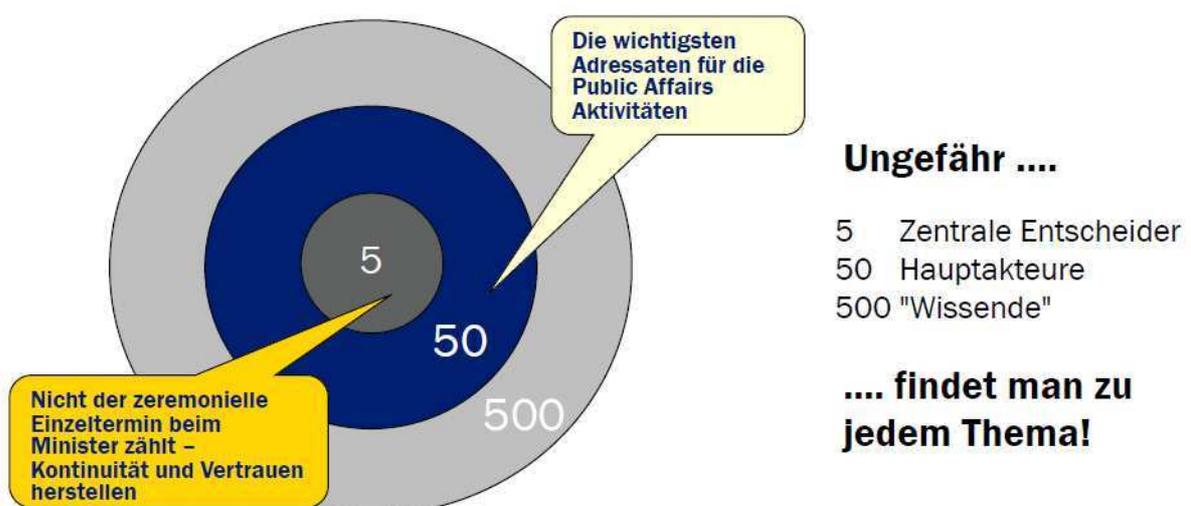


Abbildung 10 „5 / 50 /500 - Regel“
 Quelle: © M. Sprinzi 2011

Kontakte spielen tatsächlich eine große Rolle in der Branche. Dabei gibt es die Variante mit Persönlichkeiten – oft auch privat – eine gute Beziehung zu führen, oder zu den Positionen einen guten, professionellen Kontakt aufzubauen. Beide Seiten haben zweifelsohne ihre Vorteile bei dem Versuch, die Politik der Person zu beeinflussen. Jedoch scheint erstere an die oben erwähnte „Freunderlwirtschaft“ zu erinnern und wenig professionell zu wirken, wohingegen der Aufbau eines guten Kontaktes zu einem Amt den Vorteil hat, dass die Fluktuation der PolitikerInnen leichter überwunden werden kann.

In beiden Fällen ist ein permanenter Kontakt allerdings von außerordentlicher Wichtigkeit. So bleibt der Lobbyist nicht nur up-to-date, sondern kann auf den richtigen Moment warten um seine Ziele unterzubringen: *„Als generelle Faustregel gilt, dass Lobbying natürlich dann am besten funktioniert, wenn es über die rein punktuelle Kommunikation hinaus geht und Politiker in allen Phasen einer Entscheidungsfindung berät. Damit können zugleich in sämtlichen Schritten der politischen Prozesse die Interessen des Unternehmens (der Organisation) vertreten und mit dem politischen Entscheidungsträger rückgekoppelt werden. Professionelle Lobbyisten sind daher Mediatoren zwischen den Interessen, die sie vertreten und den individuellen Entscheidungsträgern.“*¹⁴²

Dieser Kontakt kann manchmal so eng werden, dass der Verdacht besteht, dass die Politik darauf vergisst, dass sie primär die Interessen des Volkes vertreten sollte. Siehe dazu die Sendung „Monitor“ auf WDR: *„Heimliche Interessensvertreter: Lobbyisten in Bundesministerien“*¹⁴³ und die Antwort des Deutschen Bundestages.¹⁴⁴

¹⁴² Hans Merkle: *Lobbying – Das Praxishandbuch für Unternehmen*, Darmstadt, Primus Verlag 2003 – Seite137

¹⁴³ „Heimliche Interessensvertreter. Lobbyisten in Bundesministerien“, Fernsehsendung Monitor Nr. 576 vom 03.04.2008, ausgestrahlt im WDR, URL: <http://www.wdr.de/tv/monitor/sendungen/2008/0403/lobbyisten.php5>

¹⁴⁴ Antwort des Bundesregierung – „Monitor“-bericht über eine neue Art von Lobbyismus im Bundesministerien, 13.11.2006, URL: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/033/1603395.pdf>

5. Lobbying in der EU

Der Dokumentarfilm „*The Brussels Business – Wer steuert die Europäische Union?*“¹⁴⁵ hat im Jahr 2012 für Furore gesorgt und die Öffentlichkeit auf den Einfluss von Lobbyisten in der EU gelenkt. In diesem Kapitel werden wir uns konkret den Einfluss von Lobbying auf die Politik in Europa ansehen. Zu Beginn werden wir uns die Geschichte der EU ansehen, da wir bereits hier das Mitgestaltungspotential von Lobbyisten erkennen werden. Des Weiteren ist ein Umriss der Institutionen und des Gesetzgebungsprozesses essentiell um zu Verstehen, wie Lobbying in der EU funktioniert und welche „*windows of opportunity*“ LobbyistInnen dort vorfinden bzw. von der EU angeboten bekommen. Abschließend werden wir in diesem Kapitel versuchen zu Frage zu beantworten, welche Gestaltungsräume Lobbying in Brüssel hat und welche Kritik daran geäußert wird.

5.1. Geschichte der EU und der Einfluss der Industrielobby

Die Europäische Union vertritt heute im Jahr 2013 rund 505,73 Millionen BürgerInnen in 28 Mitgliedsstaaten Europas¹⁴⁶ und gilt als der größte Staatenverbund der Erde. Der Gedanke an ein vereintes Europa hat die Geschichte seit dem antiken Griechenland geprägt, doch anstatt Frieden und Kooperation kam es 2000 Jahre lang zu etlichen Konflikten, welche ihren Höhepunkt im 2. Weltkrieg fand, der Millionen Tote forderte und unvorstellbare Grausamkeiten an den Tag brachte.

Nach 1945 stellte sich die Frage nach dem Wiederaufbau Europas und der Neugestaltung der Wirtschaft wie der Politik. Am Vorbild von Großbritannien und den USA wurden zunächst in den Nationalstaaten demokratische Systeme etabliert. Doch bereits im September 1946 lies der damalige britische Premierminister Winston Churchill mit dem Satz aufhorchen: *“There is a remedy which ... would in a few years make all Europe ... free and ... happy. It is to re-create the European family, or as much of it as we can, and to provide it with a*

¹⁴⁵ <http://www.thebrusselsbusiness.eu/>

¹⁴⁶ URL:

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=de&pcod=e=tps00001> [Stand: 17.10.2013]

structure under which it can dwell in peace, in safety and in freedom. We must build a kind of United States of Europe.”¹⁴⁷

Die Gründung der NATO, sowie des Europarates am 5. Mai 1949 bildete die Basis der europäischen Integration. So steht in der Satzung des Europarates in Artikel 1: *„Der Europarat hat die Aufgabe, einen engeren Zusammenschluss unter seinen Mitgliedern zu verwirklichen.“*¹⁴⁸

Doch die entscheidenden ersten Schritte hin zur Europäischen Union kamen nicht aus politischen, sondern aus wirtschaftlichen Gründen heraus. So war es der französische Außenminister Robert Schuman, der mit der Forderung nach einer Gemeinschaft für Kohle und Stahl (**EGKS**) den Startschuss gab – welcher später „*Schuman-Plan*“ getauft wurde. Er erklärte am 9. Mai 1950, also genau auf den Tag fünf Jahre nach dem Ende des 2. Weltkrieges: *„Die französische Regierung schlägt vor, die Gesamtheit der französisch-deutschen Kohle- und Stahlproduktion unter eine gemeinsame Oberste Aufsichtsbehörde (Haute Autorité) zu stellen, in einer Organisation, die den anderen Ländern zum Beitritt offen steht.“*

Dabei waren die Aufgaben dieser Behörde:¹⁴⁹

- *die Modernisierung der Produktion und die Verbesserung der Qualität;*
- *die Lieferung von Kohle und Stahl auf dem französischen und deutschen Markt sowie auf den Märkten aller beteiligten Länder zu gleichen Bedingungen;*
- *die Entwicklung gemeinsamer Ausfuhren in andere Länder;*
- *die Verbesserung der Lebensbedingungen der Arbeiterschaft dieser Industrien.*

Bereits anhand dieser Aufgaben können wir a) erkennen, wie sehr die Entwicklung der europäischen Institutionen mit wirtschaftlichen Interessen verbunden war und b) wie sehr diese wiederum in globale Interessen und Institutionen verstrickt war.

¹⁴⁷Winston Churchill: *calling for a United States of Europe.*

URL: http://europa.eu/about-eu/eu-history/founding-fathers/pdf/winston_churchill_en.pdf

¹⁴⁸Council of Europe: URL: <http://www.coe.int/aboutCoe/index.asp> [Stand: 04.12.2013]

¹⁴⁹John Gillingham: *Die französische Ruhrpolitik und die Ursprünge des Schuman-Plans.* In: Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte, Heft 1/1987

So kam es auf der „Bretton-Woods Konferenz“ neben der Schaffung des Internationalen Währungsfonds und der Weltbank noch nicht zur Schaffung der Welthandelsorganisation (dies geschah erst 1994), allerdings wurde ihre Vorläuferorganisation – die GATT (Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen) – ins Leben gerufen. Und ebenso wie die EGKS war auch die GATT für die Abwicklung des internationalen Handels geschaffen worden, nur eben für den globalen Handel und nicht nur für Kohle und Stahl. Die Ziele der GATT Zölle und Handelshemmnisse abzubauen, sollten jedoch auch den europäischen Gedanken prägen.

Neben der EGKS wurde in den römischen Verträgen 1957 dann die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (**EWG**) gegründet. Belgien, Frankreich, Italien, Luxemburg, Niederlande und Deutschland einigten sich auf die Förderung einer gemeinsamen Wirtschaftspolitik im Zuge der europäischen Integration. Nachdem politische Ansätze auf europäischer Ebene zunächst scheiterten, wie z.B. die Europäische Verteidigungsgemeinschaft (EVG) ¹⁵⁰, wurden wirtschaftliche Bestrebungen der Motor der europäischen Integration.

Gemeinsam mit der 1957 gegründeten **EURATOM** stellten die EWG und die EGKS die Europäische Gemeinschaft dar, welche bis zum Lissabon Vertrag 2009 das Fundament der EU bildete. Im Gegensatz zu diesen ist die EURATOM aber auch nach 2009 noch immer eine eigenständige Organisation: Die *„Aufgabe der Atomgemeinschaft ist es, durch die Schaffung der für die schnelle Bildung und Entwicklung von Kernindustrien erforderlichen Voraussetzungen zur Hebung der Lebenshaltung in den Mitgliedstaaten und zur Entwicklung der Beziehungen mit den anderen Ländern beizutragen.“* ¹⁵¹

Dies erklärt auch, warum die Atomlobby in Europa derart stark ist. So sind deren primäre Aufgaben von Atomgegner und Umweltschutzorganisationen stark umstritten.¹⁵²

¹⁵⁰ Wilfried Loth: *Der Weg nach Europa. Geschichte der europäischen Integration 1939–1957*. 3. Auflage. Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen 1996

¹⁵¹ Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft: Artikel 1

URL: <http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/11957K/tif/11957K.html> [Stand: 01.12.2013]

¹⁵² „EURATOM – 50 Jahre sind genug!“ Hintergrundpapier vom Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland und urgewald, März 2007, URL: http://www.bund.net/fileadmin/bundnet/publikationen/atomkraft/20070300_atomkraft_eurato_mvertrag_hintergrund.pdf [Stand: 01.12.2013]

- *Förderung der Europäischen Nuklearindustrie*
- *Fördergelder für Nuklearforschung*
- *Austausch von Informationen*
- *Investitionsförderung*
- *Schaffung eines gemeinsamen Marktes*
- *Safeguards (Sicherheitsüberwachung von Nuklearmaterial)*
- *Versorgung mit Nuklearbrennstoffen*

Nach der Schaffung der EG 1957 dauerte es mehr als acht Jahre bis mit dem **Fusionsvertrag** von Brüssel 1965 ein gemeinsamer Rat und die Kommission entstanden. Doch die Mühlen mahlten nur langsam und die Nationalstaaten waren mehr mit sich selbst als mit dem Aufbau einer europäischen Politik beschäftigt. Erst durch die **Einheitlichen Europäischen Akte** (EEA) im Juli 1987 kam es zu einem Durchbruch, der aus vielerlei Hinsicht bemerkenswert war. Zunächst einmal fällt auf, dass es wiederum wirtschaftliche Interessen waren, die die Integration Europas forcierten. Gemäß der neoliberalen Doktrin einigten sich die Mitgliedsländer auf die vier Grundfreiheiten von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital, sowie die Schaffung eines europäischen Binnenmarktes. Wer an die Politik von Margret Thatcher und Ronald Reagan in den 1980er Jahren denkt, wird feststellen, wie groß der Einfluss der treibenden Wirtschaftsleute im Hintergrund damals war.

Am bekanntesten war mit Sicherheit die „*Mont Pelerin Society*“, die das liberale Gedankengut von Friedrich von Hayek in die Politik trug. Auf europäischer Ebene war es der 1983 gegründete European Round Table (ERT), der das Weißbuch zur Schaffung eines Binnenmarktes beeinflusste. In diesem Zirkel trafen sich damals 17 Vertreter der wichtigsten europäischen Konzerne (Philips, Siemens, Fiat, Nestlé, Volvo, u.a.) mit Vertretern der Kommission, um zusammen über die Zukunft Europas zu sprechen. Wie weit ihr Einfluss ging erkennen wir gut daran, dass der Vorstandsvorsitzende von Philips Wisse Dekker ein Dokument verfasste, welches in großen Teilen 1:1 von der Kommission übernommen wurde. Die Presse schreibt dazu: „*Der Film* (Anm. „*The Brussels Business*“) *belegt zumindest teilweise, dass die europäische Geschichte umgeschrieben werden muss. (...) Im Jänner 1985 präsentiert Wisse Dekker (CEO Philips) einen*

„Aktionsplan Europa 1990“. Er wurde laut „The Brussels Business“ fast eins zu eins in das Weißbuch zum Binnenmarkt der EU-Kommission im Juni desselben Jahres übernommen. (...) Die Gruppe der wichtigsten industriellen des Kontinents soll Papiere entwickelt haben, die genau so von der EU-Kommission übernommen wurden. Als Ende 1992 der Binnenmarkt verwirklicht war, trug er die Handschrift der wichtigsten europäischen Konzerne. Der Lobbyisten-Kritiker Olivier Hoedemans verweist darauf, dass der Einfluss der Industrie auf Entscheidungen in Brüssel in den 1980er-Jahren „stetig zugenommen“ habe. Grund für das wachsenden Engagement war die Tatsache, dass Europa zu dieser Zeit von Japan und den USA wirtschaftlich abgehängt wurde.“¹⁵³

Neben dem Einfluss der Industrielobbys ist vor allem die Tatsache bemerkenswert, wie offen die Kommission von Anfang an für Vorschläge aus der Wirtschaft war. So befindet sich die europäische Wirtschaft in einem starken Wettbewerb zu den USA und asiatischen Ländern. Diese Entwicklung bzw. die Dominanz wirtschaftlicher Interessen bei der Gestaltung der europäischen Union ist bemerkenswert und ebenso intransparent. Solche Erkenntnisse dürfen nicht erst nach Jahren auftauchen und erst im Nachhinein - wie die Presse es formuliert - dazu führen, dass die europäische Geschichte umgeschrieben werden muss. Wirtschaftliche Interessen mögen wichtig sein, aber ohne Transparenz und demokratischer Kontrolle können wir hier nicht von einer Demokratie sprechen, sondern von einer Wirtschaftsdiktatur oder einer Schattenregierung. Beides dürfte nicht im Interesse der europäischen BürgerInnen sein und wohl auch nicht im Interesse des Umweltschutzes oder sozialer Rechte. Dass die Rechte und Mitsprache der europäischen BürgerInnen in der EU nicht immer ernst genommen werden, hat die Geschichte der EU schon des Öfteren gezeigt – insbesondere bei der Ratifizierung des Vertrages Lissabon.

Doch bereits bei dessen Vorläufer – dem Maastricht-Vertrag, kam es zu rechtlichen Bedenken. So wurde bereits am 7. Februar 1992 der **Maastricht-Vertrag** unterzeichnet, welcher nach einer Verfassungsklage in Deutschland jedoch erst am 1. November 1993 in Kraft treten konnte. Die Kläger warfen dem Vertrag eine Verletzung des Grundgesetzes in den Punkten Grundrechtsschutz und

¹⁵³ „Die wahre Macht der Konzerne“ In: DiePresse, Printausgabe, am 10.03.2012
URL: <http://diepresse.com/home/politik/eu/739053/Die-wahre-Macht-der-Konzerne>

Demokratieprinzip vor, welche aber vom Bundesverfassungsgericht abgewiesen wurden. Denn auch wenn die EU das Demokratieprinzip des deutschen Grundgesetzes untergrabe ist die Klage unzulässig, solange die EU das Demokratieprinzip selbst (durch die Mitsprache nationaler Parlamente und des Europaparlaments) gewährleistet ist.¹⁵⁴

Dieser Vertrag – welcher auch Vertrag über die Europäische Union (EUV) genannt wird - war insofern ein Meilenstein, weil er Politiken und Formen der Zusammenarbeit unter ein gemeinsames Dach stelle (siehe Grafik unten) und somit als Gründung einer gemeinsamen europäischen Politik im engeren Sinne gesehen werden kann bzw. als Geburt der Rechtspersönlichkeit der EU.¹⁵⁵

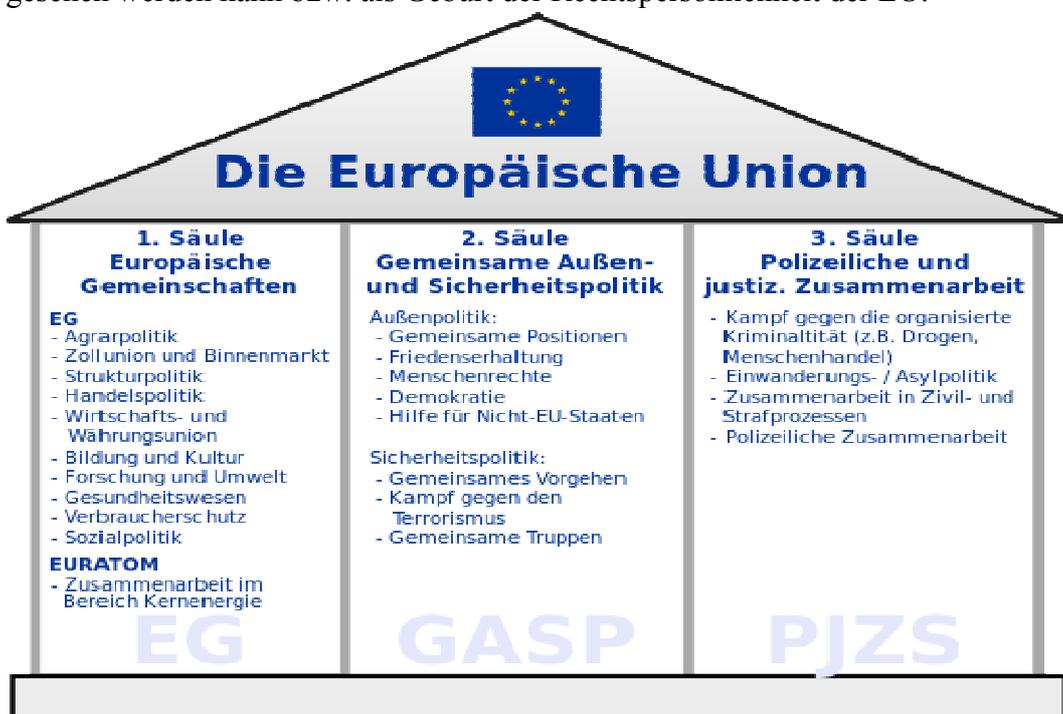


Abbildung 11 Die 3 Säulen der EU Grafik: Wikipedia

Neben der EG und der EURATOM wurde mit der GASP und der PJZS eine 2. und 3. Säule geschaffen, die bis zur Einführung des Lissabon-Vertrages 2009 aufrecht blieben. Zudem war von dem Moment an jede(r) StaatsbürgerIn eines Mitgliedsstaates automatisch und ergänzend auch StaatsbürgerIn der EU.

Auch das Europäische Parlament wurde gestärkt und europäische politische Parteien vertraglich anerkannt. Dies war insofern von Bedeutung, da nun auch

¹⁵⁴ Wortlaut des Maastricht-Urteils vom 12. Oktober 1993

URL: <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv089155.html> [Stand: 02.12.2013]

¹⁵⁵ Ingo Winkelmann (Hg.): *Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Oktober 1993. Dokumentation des Verfahrens mit Einführung*, Duncker und Humblot, Berlin, 1994

Parteienfinanzierungen aus EU-Mitteln erfolgen konnten. Zudem ist auch zu erwähnen, dass der europäische Sozialdialog unter den Sozialpartnern eine rechtliche Grundlage zur Vertiefung bekam. Im Zuge dessen haben sich die Mitgliedsländer auf arbeitsrechtliche Mindestnormen geeinigt. Dieser Sozialdialog bietet eine große Lobbyingplattform, da dort VertreterInnen von ArbeitnehmerInnen und ArbeitgeberInnen im permanenten Dialog über die Anliegen von beiden Seiten diskutieren. Vor dem Maastricht-Vertrag gestaltete sich dieser Dialog schwierig und zahnlos.¹⁵⁶ Doch mit der Einführung des Wirtschafts- und Sozialausschusses (WSA) kam Bewegung in den Dialog. Diverse Interessensgruppen versuchten Streitigkeiten beizulegen und konstruktive Vorschläge zu unterbreiten. Auch wenn die 350 Mitglieder einen Konsens nur sehr schwer zustande kommen ließen.¹⁵⁷ Doch in Verträgen von Maastricht wurde beschlossen, dass die Kommission sogar dazu verpflichtet ist, die Sozialpartner zu unterstützen: *„Die Kommission hat die Aufgabe, die Anhörung der Sozialpartner auf Gemeinschaftsebene zu fördern, und erlässt alle zweckdienlichen Maßnahmen, um den Dialog zwischen den Sozialpartnern zu erleichtern, wobei sie für die Ausgewogenheit bei der Unterstützung der Parteien sorgt.“*¹⁵⁸

Im Zentrum des Vertrages standen neben den politischen Aspekten jedoch abermals große wirtschaftliche Entwürfe. So wurde die **Währungs- und Wirtschaftsunion** (WWU) ins Leben gerufen. Dort wurde verankert, bis Januar 1997 - spätestens jedoch 1. Januar 1999 -, den **Euro** als gemeinsame Währung einzuführen. Als Aufnahmebedingungen wurden damals wirtschaftliche Kriterien, die so genannten EU-Konvergenzkriterien oder Maastricht-Kriterien, festgeschrieben. Dabei müssen Mitgliedsländer der WWU dauerhaft eine Haushaltsstabilität erfüllen, also eine maximale Schuldenquote von 60% des BIP und eine Defizitquote von max. 3%. Zur Aufnahme in die WWU musste zudem eine Preisniveau-, Zinssatz- und Wechselkursstabilität nachgewiesen werden. Länder, die diese Bedingungen erfüllen müssen laut dem Maastricht-Vertrag – mit

¹⁵⁶ Hall, Mark: *Industrial Relations and the Social Dimension of European Integration. Before and After Maastricht*, In: Richard Hyman/Anthony Ferner (Hg.): *New Frontiers in European Industrial Relations*, Blackwell Publishers: Cambridge, 1994, Seite 281-311

¹⁵⁷ Buda, Dirk: *Auf dem Weg zu europäischen Arbeitsbeziehungen?*, In: Michael Mesch (Hg.): *Sozialpartnerschaft und Arbeitsbeziehungen in Europa*, Manz: Wien, 289-333

¹⁵⁸ Art. 138 EGV, unverändert nach Art. 118b bzw. Art. 3. Abs. 1 des Sozialabkommen

Ausnahme durch die „*Opt-out Klausel*“¹⁵⁹ von Großbritannien und Dänemark – sogar dem Euro beitreten.¹⁶⁰ Im Gegenzug ist ein Ausstieg aus der WWU nicht vorgesehen.

Während die WWU die Beschäftigungspolitik, die Sozialpolitik und den Europäischen Binnenmarkt der EU, sowie die Koordinierung der Wirtschaftspolitik den Mitgliedsstaaten selbst überlässt (was in Zeiten der „Euro-Krise“ als ein Geburtsfehler des Euro bezeichnet wird), mussten die Nationalstaaten diverse Hoheitsrechte an die Europäische Zentralbank (EZB) abgeben. Ein Auf- und Abwerten der eigenen Währung, oder das Geld drucken, wie es die USA, Großbritannien oder Japan praktizieren, um mit ihren Schulden fertig zu werden, ist den europäischen Nationalstaaten damit nicht mehr möglich. Zudem ist die EZB weisungsfrei und agiert abseits politischer Kontrollinstanzen. Im Zuge der Wirtschaftskrise hat die EZB seit 2008 zudem ihren ursprünglichen Kurs verlassen und kauft Staatsanleihen auf und flutet den Markt mit Geld. Dagegen hat sich bei der Gründung vor allem Deutschland ausgesprochen – aus Angst einer Inflation wie in den 1920er Jahren. Offiziell strebt die WWU eine offene Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb an und somit keine ausführliche soziale Marktwirtschaft, was allerdings laut Art. 3 des EU-Vertrages nicht im Widerspruch zu einander steht.¹⁶¹

Die **Verträge von Amsterdam (1999)¹⁶² und Nizza (2003)¹⁶³** sollen hier zwar der Vollständigkeit halber erwähnt, allerdings nicht im Detail abgehandelt werden. Im Wesentlichen wurden dort die Verträge von Maastricht nachjustiert.

Der nächste große Wurf sollte die EU-Verfassung werden. Aufgrund ihrer einschneidenden Befugnisse mussten aus rechtlichen Gründen jedoch alle Mitgliedsstaaten diesem Vertrag zustimmen. Einige Länder taten dies in Form

¹⁵⁹ „Opt-out-Klausel“, aus dem Lexikon der Seite des Europäischen Parlaments, URL: http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/Lexikon/Pdf/Opt_out_Klausel.pdf [Stand: 03.12.2013]

¹⁶⁰ Vertrag über die Europäische Union, vom 31.08.1992 im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, URL: http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/11992E/tif/JOC_1992_224__1_DE_0001.pdf [Stand: 03.12.2013]

¹⁶¹ EU-Vertrag, Artikel 3, URL: <http://dejure.org/gesetze/EU/3.html> [Stand: 03.12.2013]

¹⁶² Vertrag von Amsterdam, URL: <http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-de.pdf> [Stand: 03.12.2013]

¹⁶³ Klemens H. Fischer: *Der Vertrag von Nizza. Text und Kommentar*. 2. Auflage Baden-Baden, 2003

einer Volksabstimmung. In Frankreich und den Niederlanden wurde der Vertrag abgelehnt, woraufhin ein leicht abgeänderter **Vertrag von Lissabon** am 1. Dezember 2009 in Kraft trat. Doch weil man im Wesentlichen nur den Namen des Vertrages änderte sowie das Weglassen von Symbolen, die essentiellen Punkte jedoch gleich blieben, musste der Vertrag abermals von allen Ländern ratifiziert werden. Bemerkenswert dabei ist, dass nicht nur ein abgelehnter Vertrag nochmals (in leicht abgeänderter Form) versucht wurde, durchgeboxt zu werden, sondern dass auch bei diesem Vertrag ein Mitgliedsland – nämlich Irland durch eine Volksabstimmung – negativ über den Vertrag abstimmte. Daraufhin drängte die EU darauf eine weitere Volksabstimmung durchzuführen, woraufhin nach einer breit angelegten Kampagne auch Irland (und im Zuge dessen auch die skeptischen Länder Polen und Tschechien) dem Vertrag zustimmte.

Die Mehrebenenpolitik mag generell in einem demokratischen Spannungsfeld liegen.¹⁶⁴ Doch wenn Abstimmungen so oft wiederholt werden, bis das gewünschte Resultat heraus kommt, darf man sich über das Demokratiedefizit welches der EU vielerorts vorgeworfen wird, nicht wundern.¹⁶⁵ Hinzu kommt laut Benz, dass die Beziehungen zwischen den Akteuren des Mehrebenensystems auf Vertrauen und Kommunikation beruhen. Doch umso stabiler Vertrauensbeziehungen zwischen den Akteuren wahrgenommen werden, desto höher das Misstrauen in der Bevölkerung gegenüber den Entscheidungsträgern und in weiterer Folge auch gegen die Institutionen selbst.¹⁶⁶ Diesen Punkt werden wir später noch genauer aufgreifen, wenn es um die Mitgestaltungsmöglichkeiten - im Rahmen von Lobbying – in der EU geht und das Aufeinandertreffen von wirtschaftlichen und sozialen bzw. Umweltinteressen.

Zuvor jedoch noch einige Sätze zum Inhalt des Lissabon-Vertrages: Die oben genannten Verträge können allesamt als Vorläufer Verträge des Reformvertrages gesehen werden. Diesem Vertragswerk kommen etliche Errungenschaften zu, wie beispielsweise die vollständige Verwirklichung der Wirtschafts- und

¹⁶⁴ Benz, Arthur: *Politik im Mehrebenensystem*, GWV Fachverlage, Wiesbaden, 2009, Seite 21

¹⁶⁵ „Skepsis am Kontinent: Europäer verlieren Vertrauen in EU“, In DiePresse, am 14.05.2013
URL: http://diepresse.com/home/politik/eu/1401733/Skepsis-am-Kontinent_Europaer-verlieren-Vertrauen-in-EU

¹⁶⁶ Benz (2009), Seite 51

Währungsunion oder die großteils gelungenen Institutionsreformen, durch die die Europäische Union ihren bislang höchsten Integrationsgrad erreichte.¹⁶⁷

Es ist eine Ironie der Geschichte, dass der Reformvertrag die EU näher an die BürgerInnen heranbringen möchte und auf der einen Seite ein europäisches Bürgerbegehren ermöglicht und auf der anderen Seite das Europäische Parlament stärkt. So fungiert erst seit dem Vertrag von Lissabon das Parlament (gemeinsam mit dem Rat der Europäischen Union) als Gesetzgeber.¹⁶⁸ Daran erkennen wir auch, wie zahnlos das Parlament bis zu diesem Zeitpunkt war.

Auch die Ausweitung der Mehrheitsentscheidung im Rat der Europäischen Union war von Bedeutung. So war die Einführung der doppelten Mehrheit (ab 2014) bei Abstimmungsverfahren wichtig, um im Zuge der Erweiterung der EU, die Veto-Rechte zu reduzieren, um so ein effektives Vorgehen zu ermöglichen. Dies hat jedoch auch den Effekt, dass Staaten nun mehr, auch wenn sie gegen einen Vorschlag sind, überstimmt werden können. Ein weiter Schritt war die Schaffung eines gemeinsamen Außenministers, welcher aber aus diplomatischen Gründen „Hoher Vertreter für Außen- und Sicherheitspolitik“ getauft wurde.

Dieses Kapitel stellt nicht den Anspruch, eine ausführliche Abhandlung der Verträge darzustellen, sondern eine Grundlage für die Bedeutung von Lobbying in der EU, weil wir gesehen haben, dass ihnen dort eine Mitgestaltungsmöglichkeit eingeräumt wird. Genauere Informationen kann der/die interessierte LeserIn gerne den Fußnoten entnehmen.

5.2. Institutionen und Gesetzgebungsprozess der EU

Wer Lobbying betreibt hat meist das Interesse den Gesetzgebungsprozess mitzugestalten. Seine Einflussmöglichkeiten hängen dabei von der Art des Gesetzgebungsprozesses und der damit zusammenhängenden Institutionen zusammen. Wie wir in diesem Kapitel sehen werden, ist der bürokratische Apparat in Brüssel in vielerlei Hinsicht ein idealer Nährboden für Lobbying.

¹⁶⁷ Fischer, Köck, Karollus: *Europarecht*. Linde, Wien; Auflage: 4 (4. November 2002),

¹⁶⁸ Griller Stefan, Ziller Jaques: „*The Lisabon Treaty. EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?*“, Springer Verlag, Wien, 2008 Taschenbuch, Seite 110

So werden in den Institutionen der EU Gesetze, Richtlinien, Verordnungen und Gerichtsurteile beschlossen, die faktisch für alle Nationalstaaten verpflichtend sind. Deshalb hört man in Brüssel auch oft den Satz: *„Europäische Politik ist Innenpolitik.“* Auch wenn insgesamt in Deutschland „nur“ rund ein Drittel der Gesetze aus Brüssel kommt und zwei Drittel aus dem deutschen Bundestag, so liegt das vor allem daran, dass gewisse Ressorts (z.B. Agrar oder Umwelt) in der EU stärker mitbestimmt werden als andere (wie z.B. Verteidigung oder Finanzen).¹⁶⁹

Wie bedeutsam die Gesetzgebung in Brüssel ist, können wir jedoch auch an dem Umstand messen, dass Brüssel nach Washington als die Stadt mit den meisten LobbyistInnen der Welt gilt.¹⁷⁰ Es wird geschätzt, dass etwa 3.500 Organisationen und je nach Schätzung 15.000 bis 25.000 Personen als LobbyistInnen tätig sind.¹⁷¹ Genaue Zahlen dazu gibt es nicht, weil – wie wir sehen werden – das Lobbyregister sehr lückenhaft ist. Dieser Armada an LobbyistInnen stehen 736 ParlamentarierInnen des Europäischen Parlaments gegenüber. Doch es sind nicht nur die ParlamentarierInnen die in der EU Politik machen und somit für LobbyistInnen besonders von Bedeutung sind. Denn der Gesetzgebungsprozess (auf nationaler wie auf internationaler Ebene) durchläuft viele Posten. Schon bevor es zum rechtlichen Prozedere kommt findet ein Ablauf statt, der für Lobbyisten und PR-Fachleute relevant ist: *„Jedes Thema, das den Gesetzgeber auf den Plan ruft, folgt einem typischen Ablauf: Es beginnt mit Ereignissen, neuen Ideen oder Beobachtungen, die von Wissenschaftlern und Experten gedeutet oder erklärt werden. Um das Thema bildet sich ein Netzwerk. Interessierte und Betroffene, Vordenker und Aktivisten nehmen sich des Themas an und halten Vorträge. Das Thema findet Eingang in meinungsbildenden Zeitungen und Zeitschriften. Journalisten fragen Politiker. Aktivisten stellen Forderungen. Das*

¹⁶⁹ „EU macht weniger Gesetze als angenommen“, In: FAZ.net
<http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/neue-statistik-eu-macht-weniger-gesetze-als-angenommen-1858607.html> [Stand: 03.09.2009]

¹⁷⁰ Hrbek, Rudolf: *Lobbying*. In: Bergmann (Hg.), *Handlexikon der Europäischen Union*. Baden-Baden 2012, Seite 1, URL:
<http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/Lexikon/Pdf/Lobbying.pdf>
[Stand:04.12.2013]

¹⁷¹ Ebd.

Fernsehen sendet Dokumentationen und Talkshows. Es ertönt der Ruf nach einer gesetzlichen Regelung.“¹⁷²

Wie wir oben gesehen haben, ist es für die Public Affairs von großer Bedeutung, so früh wie möglich die für sie relevanten Issues zu erkennen. Denn umso früher sie ihren Fokus darauf legen kann, umso mehr Gestaltungsspielraum haben die Public Affairs- bzw. PR-BeraterInnen. Ein Thema ist also – im Idealfall für die BeraterInnen - schon lange vor dem Gesetzgebungsprozess bekannt. Denn wenn eine Gesetz, eine Verordnung oder eine Richtlinie erstmal in das Gesetzgebungsverfahren eingeschleust ist, schränkt sich der Handlungsspielraum erheblich ein. Wer dann noch etwas daran geändert haben möchte, kann es höchstens versuchen es zu verhindern oder zu verändern. Wobei kleine Änderungen wie wir sehen werden oft große Auswirkungen haben können. Während des Gesetzgebungsverfahrens stehen den LobbyistInnen dabei etliche „*Windows of Opportunity*“¹⁷³, wie Köppl sie nennt, zur Verfügung.

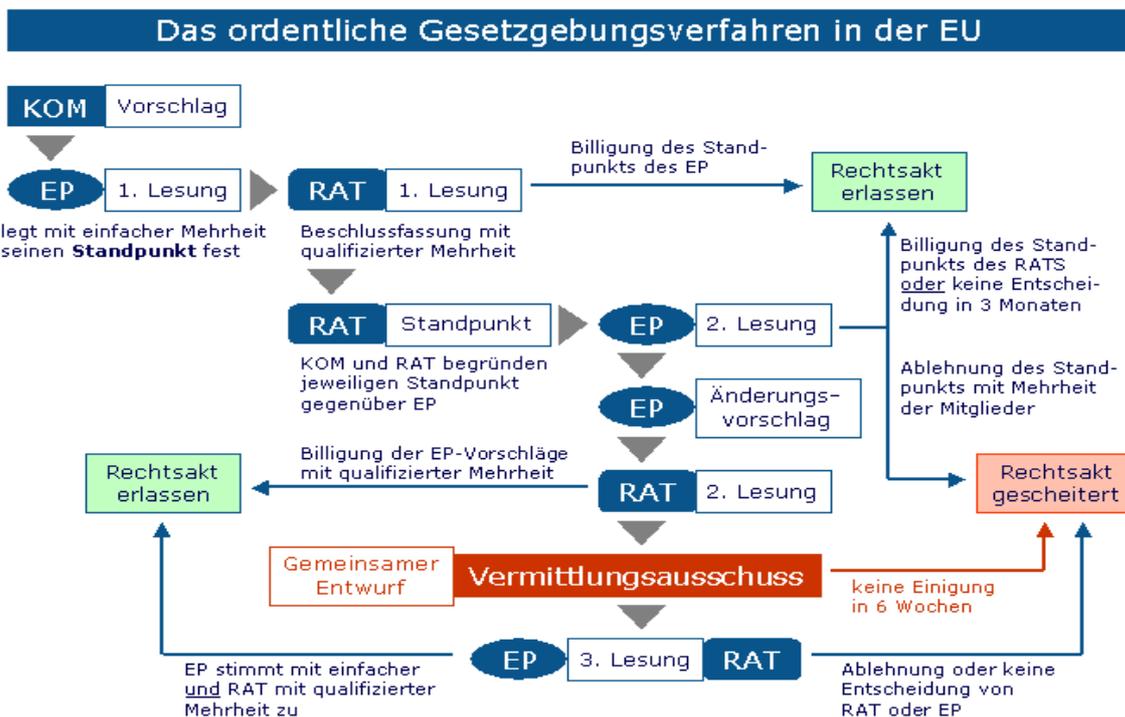


Abbildung 12 Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren in der EU

Quelle: Institut für des Internationale Zusammenarbeit Deutschen Volkshochschul-Verbandes

¹⁷² Merkle, Hans: *Lobbying – Das Praxishandbuch für Unternehmen*, Darmstadt, Primus Verlag 2003, S. 98

¹⁷³ Köppl, Peter: *Public Affairs Management. Strategien und Taktiken erfolgreicher Unternehmenskommunikation*. Linde-Verlag, Wien 2000

Im Gegensatz zu den nationalen Regierungen, hat in der EU die Kommission das Gesetzes-Initiativrecht. Sie beschäftigt derzeit laut eigenen Angaben rund 23.000 Beamte.¹⁷⁴ Schon bevor Gesetze in den Gesetzgebungsprozess eingeschleust werden, findet also eine rege Debatte statt. Der größte Gestaltungsspielraum herrscht wie wir gesehen haben davor und zudem ist die Kommission gegenüber Einflüssen durch LobbyistInnen auch sehr offen. So hat sie beispielsweise ein Interesse daran, die europäische Wirtschaft durch neue Maßnahmen zu unterstützen und wer könnte sie hier besser beraten als große Unternehmen oder Verbände?

Wie komplex die Politik heute geworden ist erkennen wir beispielsweise an den zahlreichen Ausschüssen die es in der EU gibt¹⁷⁵:

- AFET – Auswärtige Angelegenheiten
- DROI – Menschenrechte
- SEDE – Sicherheit und Verteidigung
- DEVE – Entwicklung
- INTA – Internationaler Handel
- BUDG – Haushalt
- CONT – Haushaltskontrolle
- ECON – Wirtschaft und Währung
- EMPL – Beschäftigung und soziale Angelegenheiten
- ENVI – Umweltfragen, Volksgesundheit und Lebensmittelsicherheit
- ITRE – Industrie, Forschung und Energie
- IMCO – Binnenmarkt und Verbraucherschutz
- TRAN – Verkehr und Fremdenverkehr
- Entwicklung
- REGI – Regionale
- AGRI – Landwirtschaft und ländliche Entwicklung
- PECH - Fischerei
- CULT – Kultur und Bildung
- JURI - Recht
- LIEBE – bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres
- AFCO – Konstitutionelle Fragen
- FEMM – Rechte der Frau und Gleichstellung der Geschlechter
- PETI – Petitionen
- Sonderausschüsse:
- CRIS - Finanz-, Wirtschafts- und Sozialkrise
- SURE – Ausschuss zu den politischen Herausforderungen

¹⁷⁴ URL: http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/index_de.htm [Stand: 27.05.2011]

¹⁷⁵ URL: <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/committeesList.do?language=DE> [Stand: 27.05.2011]

Ihnen kommt eine wichtige Rolle bei der Entscheidungsfindung zu – genauso wie in den Expertengruppen, die die Kommission unterstützen. Deren Aufgabe ist die:¹⁷⁶

- *Vorbereitung von Gesetzgebungsvorschlägen und politischen Initiativen (Initiativrecht der Kommission)*
- *Vorbereitung von delegierten Rechtsakten*
- *Durchführung von bestehenden EU-Rechtsvorschriften, Programmen und Politiken einschließlich der Koordinierung und Zusammenarbeit mit den beteiligten Mitgliedstaaten und Interessengruppen*

Hinzu kommen noch (externe-) Agenturen, dezentrale Einrichtungen und Regulierungsbehörden, wie z.B. bei den Finanzaufsichtsbehörden. Diese wurden im Jänner 2011 im Zuge der Finanzkrise eingeführt, um die Risiken des Finanzsystems vorzubeugen:¹⁷⁷

- EBA – die Europäische Bankenaufsichtsbehörde
- ESMA – die Europäische Wertpapier - und Marktaufsichtsbehörde
- EIOPA – die Europäische Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung
- ESRB – Europäischer Ausschuss für Systemrisiken (als Ersatz früherer Aufsichtsgremien)

Doch, wie wir sehen werden, ist gerade Postenbesetzung in diesen Institutionen höchst interessant. Denn wer glaubt, dass die EntscheidungsträgerInnen neutral und objektiv sind, wird schnell ernüchternd werden. Vielmehr platzieren die Interessensvertretungen gezielt Personen in den Posten, die für sie relevant sind. Dieser Methode – die wie wir gesehen haben in der Public Affairs unter Government Relations fällt – werden wir uns gleich noch ausführlich widmen.

Alles in allem kann man durchaus von einem komplexen bürokratischen Apparat sprechen, dessen genauere Erläuterung, den Rahmen dieser Arbeit sprengen

¹⁷⁶ URL: <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/faq.cfm?aide=2&lang=DE> [Stand: 27.05.2011]

¹⁷⁷ URL: http://europa.eu/agencies/financial_supervisory_bodies/index_de.html [Stand: 27.05.2011]

würden, jedoch wichtig sind genannt zu werden, um wie gesagt zu verstehen, wie viele Einflussmöglichkeiten LobbyistInnen in Brüssel haben: „*Aus der Sicht der Government Relations eröffnen sich entlang dieser parlamentarischen Entscheidungspfade vielschichtige Betätigungsfelder für Lobbyisten mit einer Vielzahl von ‚Windows of opportunities‘, die entweder genützt oder unwiederbringlich verschlafen werden können. Nicht immer muss es freilich ein Gesetz sein, auf das eingewirkt werden kann. Auch Verordnungen, Förderungsvergaben oder Kartellverfahren bieten ein ebenso weites lobbyistisches Betätigungsfeld wie die Preisaufsicht oder die Einhaltung und Gewährung von Rechten und Pflichten.*“¹⁷⁸

Zudem führt die Kommission vor jedem Gesetzgebungsverfahren frühzeitig umfangreiche Konsultationen durch und lädt Verbände dazu ein, ihre Position darzustellen und zwar bevor überhaupt ein Richtlinienentwurf verfasst wird. Meist wird auch ein Grünbuch (Diskussionspapier) oder Weißbuch (Auflistung offizieller Vorschläge) aufgesetzt, auf dessen Basis umfangreiche Beratungen stattfinden.¹⁷⁹

Nicht nur bei Gesetzen, Verordnungen und Richtlinien, sondern auch anhand der Verträge erkennen wir, wie die verschiedenen Interessensgruppen die Geschichte und die Entwicklung der EU mitgestaltet haben. In einigen Punkten kann heute nur gemutmaßt werden, welchen Einfluss gewisse Personen und Unternehmen hatten. Diesen Mutmaßungen möchte ich mich hier nicht anschließen, jedoch zeigen die vorliegenden Punkte auf, wie wichtig Transparenz und Offenheit sind, um im Sinne einer demokratischen Institution, wie es die EU sein möchte, den BürgerInnen einen Einblick und eine Kontrolle zu ermöglichen. Die Bestrebungen nach neuen Reformen des Lissabon-Vertrages zeigen, dass sich die EU bewusst ist, dass es hier auch noch in den nächsten Jahren und Jahrzehnten Reformen bedarf.

¹⁷⁸ Köppl (2000): Seite 137

¹⁷⁹ Sylvia-Yvonne Kaufmann: *Interessenvertretung im Europäischen Parlament*. In: Jörg Rieksmeier (Hrsg.): *Praxisbuch: Politische Interessenvermittlung*. Wiesbaden 2007, Seite 237

5.3. Die Macht der Lobbyisten

Wie wir im letzten Kapitel festgestellt haben ist Lobbying ein fester Bestandteil der Geschichte der EU und ihr Aufbau kommt Interessensvertretungen entgegen. Doch wie viel Macht und Einfluss hat Lobbying de facto in den Institutionen der EU? Bevor wir uns dies anhand praktischer Beispiele veranschaulichen wollen, werden wir zunächst den Begriff der Macht versuchen näher zu umreißen.

Wie sooft sei uns an dieser Stelle zunächst die Etymologie behilflich. So kann das Wort „Macht“ im lateinischen mit dem Wort „potentia“ übersetzt werden - als Verb jedoch mit „posse“, was auf deutsch übersetzt „können“ bedeutet. Daran erkennen wir, dass Macht etwas mit Möglichkeiten zu tun hat und zudem immer in einem Kontext zu etwas steht. In den Sozialwissenschaften wird Macht auch oft mit der Fähigkeit assoziiert, das Verhalten und Denken von Menschen zu beeinflussen. Dabei gibt es bei Macht immer ein mehrseitiges Verhältnis: Diejenigen, die Macht ausüben und die sich ihr unterwerfen. Die Macht muss also akzeptiert oder geduldet werden und der Widerstand sich zumindest in Grenzen halten oder erst gar nicht aufkommen. Sowohl in der Public Relations, als auch in der Public Affairs geht es de facto um diese Macht. Dabei ist hervorzuheben, wie allgegenwärtig Macht in der Natur generell und im Leben eines Menschen im Besonderen ist.

Wenige Philosophen haben sich derart mit dem Begriff der Macht beschäftigt wie Michael Foucault. Für ihn ist eine Machtbeziehung *„nicht als solche eine Gewalt, die sich nur versteckte, oder ein Konsens, der stillschweigend verlängert würde. Sie ist ein Ensemble von Handlungen, die sich auf mögliches Handeln richten, und operiert in einem Feld von Möglichkeiten für das Verhalten handelnder Subjekte. Sie bietet Anreize, verleitet, verführt, erleichtert oder erschwert, sie erweitert Handlungsmöglichkeiten oder schränkt sie ein, sie erhöht oder senkt Wahrscheinlichkeit von Handlungen, und im Grenzfall erzwingt oder verhindert sie Handlungen, aber stets richtet sie sich auf handelnde Subjekte, insofern sie handeln oder handeln können. Sie ist auf Handeln gerichtetes Handeln.“*¹⁸⁰ Es stellt sich die Frage, ob diese Definition von Macht nicht genauso auf Lobbying angewandt werden könnte. In jedem Fall unterstreicht sie deren Macht.

¹⁸⁰ Foucault, Michel: *Subjekt und Macht*, In: Michel Foucault: *Analytik der Macht*. Frankfurt am Main, 2005, Seite 256

Ebenfalls von großen Interesse für uns ist an dieser Stelle Foucaults Ansicht vom Verhältnis der Macht mit Wissen: *„Man muss wohl einer Denktradition entsagen, die von der Vorstellung geleitet ist, dass es Wissen nur dort geben kann, wo Machtverhältnisse suspendiert sind, dass das Wissen sich nur außerhalb der Befehle, Anforderungen, Interessen der Macht entfalten kann. [...] Eher ist wohl anzunehmen, dass die Macht Wissen hervorbringt [...]; dass Macht und Wissen einander unmittelbar einschließen; dass es keine Machtbeziehung gibt, ohne dass sich ein entsprechendes Wissensfeld konstituiert, und kein Wissen, das nicht gleichzeitig Machtbeziehungen voraussetzt und konstituiert. Diese Macht/Wissen-Beziehungen sind darum nicht von einem Erkenntnissubjekt aus zu analysieren, das gegenüber dem Machtsystem frei und unfrei ist. Vielmehr ist in Betracht zu ziehen, dass das erkennende Subjekt, das zu erkennende Objekt und die Erkenntnisweisen jeweils Effekte jener fundamentalen Macht/Wissen-Komplexe und ihrer historischen Transformationen bilden.“*¹⁸¹

Wenn wir uns an die einleitenden Worte dieser Arbeit in Bezug auf die Informationsflut zurückbesinnen und wie strategisch die Public Affairs vorgeht um Informationen zu erfassen, relevante Issues zu identifizieren, zu analysieren und eine ausgeklügelte Strategie zu entwickeln, um dieses Thema nach den eigenen Interessen zu steuern, erkennen wir, warum die Public Affairs, wie auch die Public Relations, in einer Gesellschaft zunehmend an Macht gewinnen, deren Überschaubarkeit an Informationen für den Laien in vielen Themenbereichen nicht mehr zu bewerkstelligen ist.

In der Kommunikationswissenschaft spricht man an dieser Stelle von der *„Knowledge-Gap-Hypothese“*. In einer Wissensgesellschaft, wo Wissen ein entscheidender Wettbewerbsfaktor ist und selbst zum veräußerlichten Gut wird, muss diesem Faktor eine wichtige Stellung zugesprochen werden.¹⁸² Dabei geht sie von einer Entwicklung aus, welcher bereits in der Bibel beschrieben wird und als *„Matthäus-Effekt“* bekannt ist: *„Denn wer da hat, dem wird gegeben werden, dass er Fülle habe; wer aber nicht hat, von dem wird auch genommen, was er hat.“* (Matthäusevangelium 25, 28. Lut.)

¹⁸¹ Foucault, Michel: *Überwachen und Strafen. Die Geburt des Gefängnisses*. Frankfurt am Main, 1977, Seite 39f.

¹⁸² Richard van Dülmen, Sina Rauschenbach (Hg.): *Macht des Wissens. Die Entstehung der modernen Wissensgesellschaft* Köln, Weimar, Wien, 2004

Tichenor und Donohue haben Anfang der 1970er Jahre das Phänomen der Knowledge-Gap als erstes untersucht und sich primär auf den Zusammenhang von Wissensstand und Massenmedien fokussiert und sind dabei auf folgenden Schluss gekommen: „As the infusion of mass media information into a social system increases, segments of the population with higher socioeconomic status tend to acquire this information at a faster rate than the lower status segments, so that the gap in knowledge between these segments tends to increase rather than decrease. [...] This ‚knowledge gap‘ hypothesis does not hold that lower status population segments remain completely uniformed (or that the poor in knowledge get poorer in an absolute sense). Instead, the proposition is hat growth of knowledge is relatively greater among the higher status segments.“¹⁸³

In einer graphischen Darstellung dieser Erkenntnis sehen wir, wie sich zwar im Absoluten der Wissensstand in der Gesellschaft erhöht, die Relation zwischen höherer Bildung und niedriger Bildung kontinuierlich auseinander driftet.

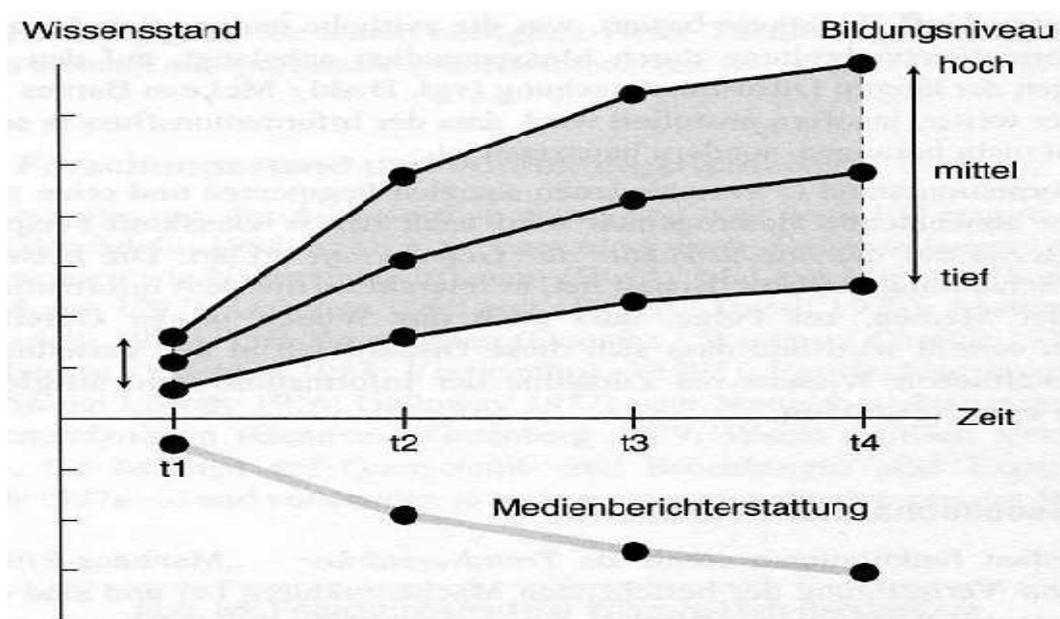


Abbildung 13 Knowledge-Gap: Bonfadelli, Heinz (2004): Medienwirkungsforschung I. Grundlagen. 3. Aufl. Konstanz: UVK/UTB Seite 253

Wir erkennen also, wie wichtig in einer Wettbewerbsgesellschaft, wie wir sie im Kapitalismus vorfinden, das „Gut“ Wissen ist und dürfen dabei auch nicht vergessen, dass jedes Interesse auch einen Gegen- bzw. Mitspieler hat. Merke

¹⁸³ Tichenor, P.J., Donohue, G.A. & Olien, C.N. (1970). *Mass Media Flow and Differential Growth in Knowledge. The Public Opinion Quarterly*, 1970, S. 159 f.

schreibt dazu: „*Es gibt keine Wohltat, auch keine Investition, die nicht irgendwelche Gegner auf den Plan ruft.*“¹⁸⁴. Doch oft wissen die Mitspieler oder Gegner gar nicht, dass ein für sie relevantes Issues behandelt wird bzw. bemerken es erst dann, wenn es zu spät ist. Wissen ist eben Macht...

Doch wollen wir diese Macht an dieser Stelle nicht dämonisieren. Der Philosoph Friedrich Nietzsche schrieb in seinem Nachlassfragment: „*Diese Welt ist der Wille zur Macht – und nichts außerdem! Und auch ihr seid dieser Wille zur Macht – und nichts außerdem!*“¹⁸⁵ Nietzsche zeigt in seinen Werken auf, wie universell das Bestreben nach Macht im Menschen ist. Wir alle haben unsere Interessen die von unseren Überzeugungen und Zielen geleitet werden. Wenn wir wirklich unsere Interessen durchgesetzt bekommen wollen, dann gilt es laut Nietzsche eben auch, sich Macht bzw. Wissen anzueignen, um diese durchzusetzen. Solange dies friedlich und nach den Gesetzen einer demokratischen Gesellschaft geschieht, kann gegen dieses Bestreben auch nichts eingewendet werden. Für Nietzsche ist dieses Bestreben ja sogar der einzige Weg sich weiterzuentwickeln. Doch sollte da, wo Macht stattfindet, der Gesetzgeber sich dieser Macht bewusst sein und zum Wohle der Gesellschaft reglementieren.

Macht hat aber nicht nur die Public Affairs, sondern auch ihre Akteure. So ist es ein Unterschied, ob etwa eine kleine Organisation (oder ein Unternehmen, ein Verein, etc.) die keinerlei mediale Aufmerksamkeit erhält und über wenig Finanzkraft verfügt an einen Politiker herantritt oder eine große Organisation, welche Aufmerksamkeit und Menschen mobilisieren kann und über große Gelder verfügt. Das politische Gewicht setzt sich laut Avenarius zusammen aus dem *Kommunikationsfaktor*, dem *Meinungsfaktor* und dem *Machtfaktor*¹⁸⁶:

- *Der Kommunikationsfaktor bezieht sich darauf, das jede Organisation Informationen aussendet und empfängt, die für die ihr zuzuordnenden interessierten oder abhängigen Teilöffentlichkeiten relevant sind: Kunden, Lieferanten, Belegschaften oder Mitglieder. Ausschlaggebend für die Nutzbarkeit dieses Kommunikationsfaktors ist, wie weit man bei politischen*

¹⁸⁴ Hans Merkle: *Lobbying – Das Praxishandbuch für Unternehmen*, Darmstadt, Primus Verlag 2003, Seite 60

¹⁸⁵ Nachlassfragment von 1885

¹⁸⁶ Horst Avenarius: *Public Relations – Die Grundform der gesellschaftlichen Kommunikation*, Primus Verlag, Auflage 2, 2000, Seite 292 –293

Aktionen mit dem Beifall und/oder dem Engagement der Teilöffentlichkeiten rechnen kann.

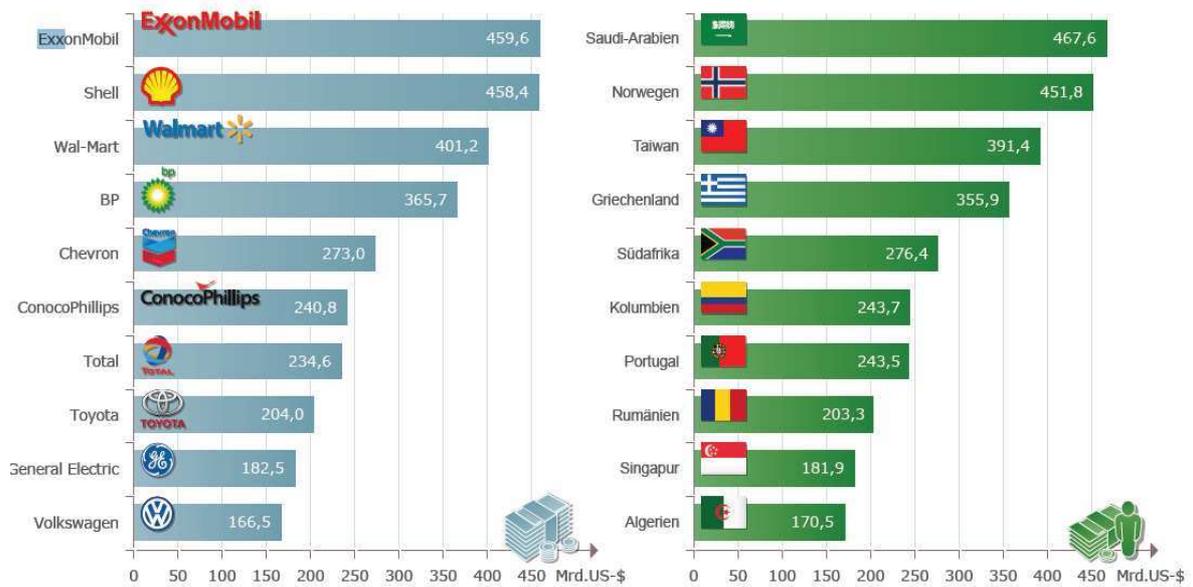
- *Eine Organisation kann einen Meinungsfaktor im öffentlichen Meinungsspektrum darstellen, sofern sie mit Kompetenz und daraus erwachsender Autorität zu allgemein interessierenden Themen Stellung nimmt. So kann ein Publikum, das über den Kreis der Teilöffentlichkeiten hinaus geht, gewonnen werden.*
- *Eine Organisation kann auch unabhängig von beeinflussenden Äußerungen einen Machtfaktor darstellen. Dieser kann aus verschiedenen Einflüssen resultieren. Wenn beispielsweise ein Unternehmen den Wirtschaftskreislauf eines Gemeinwesens mit beeinflussen kann, hat es Gewicht und mithin eine unwillkürliche Macht. Macht kann für eine Organisation durch die Ausdehnung über die Grenzen eines Gemeinwesens oder aus der Verwaltung gesellschaftlich hoch sensibler Güter erwachsen.*

Wir erkennen, dass die unterschiedlichen Lobbyakteure (Unternehmen, NGOs, Sozialpartner, etc.) ihr politisches Gewicht in den unterschiedlichen Faktoren inne haben können. Ein wesentlicher Faktor, der alle drei oben genannten massiv beeinträchtigen kann, ist jedoch das Kapitel, welches an dieser Stelle nicht ausgeblendet werden darf. Denn insbesondere transnationale Konzerne verfügen über Mittel, die teilweise größer sind als die ganzer Mitgliedsstaaten der europäischen Union (siehe Grafik).

Umsätze von 20 ausgewählten TNU* im Vergleich zum BIP** ausgewählter Staaten

In Milliarden US-Dollar, 2008

SEITE 1 SEITE 2 SEITE 3



* Von den – nach Vermögenswerten im Ausland – 100 größten Transnationalen Unternehmen (TNU), die nicht zur Finanzbranche gehören, sind die 20 dargestellt, die in dieser Gruppe im Jahr 2008 die größten Umsätze hatten.

** Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) misst den Wert der im Inland hergestellten Waren und Dienstleistungen (Wertschöpfung), soweit diese nicht als Vorleistungen für die Produktion anderer Waren und Dienstleistungen verwendet werden. Das BIP ist gegenwärtig das wichtigste gesamtwirtschaftliche Produktionsmaß.

Abbildung 14 Umsätze von 20 ausgewählten TNUs im Vergleich zum BIP ausgewählter Staaten

Quelle: UNCTAD World Investment Report 2010

Wie wir gesehen haben, schließen sich diese Unternehmen obendrein noch zusammen (wie z.B. beim ERT) was einen Machtfaktor darstellt, der gar nicht groß genug eingeschätzt werden kann und welcher nicht demokratisch (durch Wahlen) legitimiert ist. Diese finanzielle Macht hat in der Public Relations und der Public Affairs Methoden gefunden, um die drei Gewalten zu umgehen, weil ihre Macht dort nahezu ungehindert agieren kann: *Die abstrakte Vorstellung, >man könne durch die bloße Addition von Privatinteressen eine neue Qualität von Gesamtinteresse erzeugen< führt zu jenem >Schein der Identität von Privatinteresse und Gemeinwohl< (vgl. Arendt: Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft, Seite 251), unter dem mit den Interessen der Einzelnen das Interesse des Gemeinwohls siegt. Die schlechte Unendlichkeit der privaten Aneignung von Kapital unterwirft das in seinen Institutionen auf Dauer angewiesene gesellschaftliche Allgemeine der Abstraktion privater Zeitrechnung und unterminiert zuletzt die politische Macht, die sie zu instrumentalisieren beabsichtigt.*¹⁸⁷

¹⁸⁷ Schneider, Thomas: *Thomas Hobbes' Leviathan. Zur Logik des politischen Körpers*. Zu Klampen Verlag, Hannover, 2003, Seite 14

5.4. Rechtliche Grundlagen für Lobbying in der EU

Die Einbindung von Interessensvertretern in die Institutionen der EU ist – wie wir oben bereits mehrfach erläutert haben – gängige Praxis. Seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon hat die Interessenvertretung auch einen legalen Rahmen bekommen. So stehen im Art. 11 EUV unter „*Bestimmungen über die demokratischen Grundsätze*“ auch Grundsätze für die Partizipation von Beratern fest geschrieben¹⁸⁸:

1) Die Organe geben den Bürgerinnen und Bürgern und den repräsentativen Verbänden in geeigneter Weise die Möglichkeit, ihre Ansichten in allen Bereichen des Handelns der Union öffentlich bekannt zu geben und auszutauschen.

(2) Die Organe pflegen einen offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft.

(3) Um die Kohärenz und die Transparenz des Handelns der Union zu gewährleisten, führt die Europäische Kommission umfangreiche Anhörungen der Betroffenen durch.

(4) Unionsbürgerinnen und Unionsbürger, deren Anzahl mindestens eine Million betragen und bei denen es sich um Staatsangehörige einer erheblichen Anzahl von Mitgliedstaaten handeln muss, können die Initiative ergreifen und die Europäische Kommission auffordern, im Rahmen ihrer Befugnisse geeignete Vorschläge zu Themen zu unterbreiten, zu denen es nach Ansicht jener Bürgerinnen und Bürger eines Rechtsakts der Union bedarf, um die Verträge umzusetzen.

Die Teilhabe von Interessensvertretungen ist also auch rechtlich eindeutig festgeschrieben und kann als Einladung an alle Interessierten gesehen werden am politischen Leben der EU teilzunehmen. In einer Mitteilung im Jahr 2007 hat die Europäische Kommission aufgrund eines Grünbuches zur Europäischen Transparenzinitiative auch definiert, was sie genau unter einer Interessenvertretung versteht und zwar „*alle Tätigkeiten, mit denen auf die*

¹⁸⁸ EU Vertrag – Titel II – Bestimmungen über die demokratischen Grundsätze:
URL: <http://dejure.org/gesetze/EU/11.html> [Stand: 09.12.2013]

*Politikgestaltung und den Entscheidungsprozess der europäischen Organe und Einrichtungen Einfluss genommen werden soll“.*¹⁸⁹

Diese Definition lässt freilich viel Interpretationsspielraum offen. In der Regel sind damit aber nationale, europäische oder internationale Verbände aus allen Bereichen des wirtschaftlichen und sozialen Lebens, Privatunternehmen, Anwaltskanzleien, Politikberater, sowie Nichtregierungsorganisationen (NGOs) und Denkfabriken (Think-Tanks), gemeint. Dabei erkennen wir beim Lobbying auf EU-Ebene eine besondere Form vom Lobbyismus, denn die Interessensvertretungen können sowohl auf europäischer Ebene lobbyieren als auch auf nationaler Ebene zu europäischen Themen. Diese Besonderheit können wir neben der EU auch in den USA (mit ihren Bundesstaaten) beobachten.

Generell sind die USA in puncto Lobbying der EU deutlich voraus. So war die Intransparenz und Regulierung der Branche bereits Ende 19. Jahrhunderts ein Thema, jedoch wurde Lobbying dort seit jeher auch ein weit höherer öffentlicher Stellenwert beigemessen als in Europa.¹⁹⁰ Auch wenn es lange dauerte wurde der „*Foreign Agents Registration Act of 1938*“ und später der „*Federal Regulation of Lobbying Act of 1946*“ eingeführt. Aufgrund der zahlreichen Schlupflöcher wurde vielerorts auf Reformen gepocht, ein Stadium, in dem sich die EU erst heute befindet. Auch in den USA hat es erst einen großen Skandal - den „*Wedtech Skandal*“ unter Ronald Reagan¹⁹¹ - gebraucht, bis die Notwendigkeit auch den verantwortlichen PolitikerInnen bewusst wurde. Doch erst die nächste demokratische Regierung unter Clinton verabschiedete den „*Lobbying Disclosure Act of 1995*“.¹⁹²

In Europa hat die Debatte um ein Lobbyregister mit dem Umweltschützer Oliver Hoedeman Anfang der 1990er Jahre ihren Anfang genommen. So kam er 1993 im Zuge von Recherchen dahinter, dass der European Round Table das umfangreiche

¹⁸⁹ KOM(2006) 194

URL: [http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52006DC0194:DE:NOT)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52006DC0194:DE:NOT](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52006DC0194:DE:NOT) [Stand: 09.12.2013]

¹⁹⁰ „That’s the way we like it“, In: Leif, Thmas /speth Rudolf (Hg.): „Die stille Macht. Lobbyismus in Deutschland.“ Einleitung, Westdeutscher Verlag, Wiesbaden, 2003, 323ff

¹⁹¹ „Wedtech scandal gets messier and messier“, In: NeyYork Times“ am 07.06.1987,

<http://www.nytimes.com/1987/06/07/weekinreview/wedtech-scandal-gets-messier-and-messier.html>

¹⁹² Craig Holman: *Origins, Evolution and Struture of the Lobbying Disclosure Act*, Public Citizen, 11. 05. 2006, URL: <http://www.citizen.org/documents/LDAorigins.pdf> [Stand: 09.12.2013]

Verkehrsprojekt „*Transeuropäische Netze*“ zum Teil selbst für die EU geschrieben hat – diese also wortwörtlich deren Vorschläge übernommen hat. Daraufhin gründete Hoedeman den Corporate Europe Observatory (CEO)¹⁹³, mit dem Ziel, solche Fälle zu dokumentieren und eine Strategie zu entwickeln, um den exzessiven Einfluss der Lobbyisten zurückzudrängen.

Er schrieb u. A. alle EU-Kommissare an um diese von seinem Anliegen zu überzeugen und tatsächlich fand er 2005 beim damalige EU- Kommissar Siim Kallas Gehör. Dieser entwickelte daraufhin die European Transparency Initiative (ETI), welche auch die Einführung eines Internet Transparenz-Registers, welches zunächst (wie in den USA) verpflichtend sein sollte, forderte. Nachdem die Initiative allerdings auf große Gegenwehr stieß, musste Kallas schließlich einen Kompromiss eingehen und so wurde am 23. Juni 2008 das Register beschlossen und am 23. Juni 2011 auch eingeführt, jedoch auf freiwilliger Basis.¹⁹⁴

Ziel dieses Registers ist es, Transparenz in die europäischen Interessensvertretungen zur bringen, indem die Öffentlichkeit erfährt, wer dort überhaupt eingetragen ist, mit welchem Hauptziel, Hauptsitz und welche finanziellen Mittel dafür ausgegeben werden. Zudem schließt die Registrierung die Zustimmung zu einem Verhaltenskodex ein.¹⁹⁵

Im Experteninterview mit Peter Köppl habe ich diesen nach einem freiwilligen Verhaltenskodex gefragt - auch weil er Mitglied der ALPAC (Anm. - Austrian Lobbying and Public Affairs Council¹⁹⁶) ist, welche dieses Kodex fordert - und ob dieser ohne juristische Sanktionen ausreichend sein kann, um unsauberes Lobbying zu verhindern. Köppl dazu: „*Nein, wäre aber auch im Umkehrschluss keine Garantie gegen unsaubere Aktionen – also ein verpflichtender Verhaltenskodex.*“ Zudem meint er, gäbe es auch bei Anwälten und Ärzten einen Kodex. Ob sich der Arzt oder die Ärztin daran hält oder nicht entscheidet er/sie selbst. Doch die meisten LobbyistInnen haben diesen Kodex gar nicht erst unterschrieben, weil sie auch im EU-Register nicht auftauchen: „*Mit Stand vom 4. Juli sind 2.833 Interessenvertreter registriert, geschätzt wird aber, dass mindestens 15.000 Lobbyisten und 1.500 Lobbyingorganisationen in Brüssel*

¹⁹³ URL: <http://corporateeurope.org/> [Stand: 10.12.2013]

¹⁹⁴ URL: <http://ec.europa.eu/transparencyregister/info/homePage.do> [Stand: 10.12.2013]

¹⁹⁵ URL: <http://ec.europa.eu/transparencyregister/info/homePage.do> [Stand: 10.12.2013]

¹⁹⁶ URL: <http://www.alpac.at/default.aspx> [Stand: 10.12.2013]

werken. Untersuchungen gehen davon aus, dass PR-Unternehmen und Anwaltskanzleien ein Viertel dieser Lobbygruppen darstellen; der Rest sind internationale Organisationen, Handelskammern, politische Parteien und Non-Profit-Organisationen.“¹⁹⁷

Doch zum Lobbying gehört nicht nur die Seite der Beeinflusser, sondern auch die der beeinflussten Personen – also der PolitikerInnen und für diese gibt es Gesetze, an die sie sich im Bezug auf Lobbying halten müssen. Neben der UN-Konvention gegen Korruption, und den OECD-Konventionen gegen Bestechung, sind das in erster Linie die Anti-Korruptionsbestimmungen der einzelnen Mitgliedsstaaten und ebenso die der EU. Seit dem Lissabon Vertrag gilt hier der Artikel 325¹⁹⁸ - welcher den Artikel 280 des EG-Vertrages ersetzt. Generell gehen die Anti-Korruptionsrichtlinien auf einen Rechtsakt des Rates vom 26. Mai 1997 zurück, welcher als „Zivilrechtsübereinkommen über Korruption“ bezeichnet wird.¹⁹⁹ In diesem werden Angelegenheiten über Bekämpfung und Bestechung an EU-Beamte oder MitarbeiterInnen die in den Mitgliedsstaaten an der EU beteiligt sind, geregelt.

Die wichtigsten Paragraphen im österreichischen Strafgesetzbuch, sollen an dieser Stelle aufgelistet werden, da sie einen Einblick gewähren, wann die Grenze für eine(n) LobbyistIn überschritten sind:

§ 304 StGB Bestechlichkeit

(1) Ein Amtsträger oder Schiedsrichter, der für die pflichtwidrige Vornahme oder Unterlassung eines Amtsgeschäfts einen Vorteil für sich oder einen Dritten fordert, annimmt oder sich versprechen lässt, ist mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren zu bestrafen. Ebenso ist zu bestrafen, wer als von einem Gericht oder einer anderen Behörde für ein bestimmtes Verfahren bestellter Sachverständiger für die Erstattung eines unrichtigen Befundes oder Gutachtens einen Vorteil für sich oder einen Dritten fordert, annimmt oder sich versprechen lässt.

¹⁹⁷ „Zunehmender Einfluss der Einflüsterer“ In: DerStandard am 04.06.2010
URL:

<http://derstandard.at/1277337358705/Lobbyismus-Zunehmender-Einfluss-der-Einfluesterer>
[Stand: 10.12.2013]

¹⁹⁸ URL: <http://www.lisbon-treaty.org/wcm/the-lisbon-treaty/treaty-on-the-functioning-of-the-european-union-and-comments/part-6-institutional-and-financial-provisions/title-2-financial-provisions/chapter-6-combating-fraud/645-article-325.html> [Stand: 10.12.2013]

¹⁹⁹ Zivilrechtsübereinkommen über Korruption Straßburg, 4.XI.1999 URL:
conventions.coe.int/Treaty/GER/Treaties/Html/174.htm [Stand: 10.12.2013]

§ 305 StGB Vorteilsannahme

(1) Ein Amtsträger oder Schiedsrichter, der für die pflichtgemäße Vornahme oder Unterlassung eines Amtsgeschäfts für sich oder einen Dritten einen Vorteil fordert oder einen ungebührlichen Vorteil (Abs. 4) annimmt oder sich versprechen lässt, ist mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren zu bestrafen.

§ 306 StGB Vorteilsannahme zur Beeinflussung

(1) Ein Amtsträger oder Schiedsrichter, der außer in den Fällen der §§ 304 und 305 mit dem Vorsatz, sich dadurch in seiner Tätigkeit als Amtsträger beeinflussen zu lassen, für sich oder einen Dritten einen Vorteil fordert oder einen ungebührlichen Vorteil (§ 305 Abs. 4) annimmt oder sich versprechen lässt, ist mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren zu bestrafen.

§ 307 StGB „Vorteilszuwendung“

(1) Wer einem Amtsträger oder Schiedsrichter für die pflichtwidrige Vornahme oder Unterlassung eines Amtsgeschäfts einen Vorteil für ihn oder einen Dritten anbietet, verspricht oder gewährt, ist mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren zu bestrafen. Ebenso ist zu bestrafen, wer einem Sachverständigen (§ 304 Abs. 1) für die Erstattung eines unrichtigen Befundes oder Gutachtens einen Vorteil für ihn oder einen Dritten anbietet, verspricht oder gewährt.

§ 308 StGB Verbotene Intervention

(1) Wer für sich oder einen Dritten dafür einen Vorteil fordert, annimmt oder sich versprechen lässt, dass er einen ungebührlichen Einfluss auf die Entscheidungsfindung eines Amtsträgers oder eines Schiedsrichters nehme, ist mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren zu bestrafen.

(2) Ebenso ist zu bestrafen, wer einem anderen dafür einen Vorteil anbietet, verspricht oder gewährt, dass dieser einen ungebührlichen Einfluss auf die Entscheidungsfindung eines Amtsträgers oder eines Schiedsrichters nehme.

§ 309 StGB Geschenkkannahme und Bestechung von Bediensteten oder Beauftragten

(1) Ein Bediensteter oder Beauftragter eines Unternehmens, der im geschäftlichen Verkehr für die pflichtwidrige Vornahme oder Unterlassung einer Rechtshandlung von einem anderen für sich oder einen Dritten einen Vorteil fordert, annimmt oder sich versprechen lässt, ist mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren zu bestrafen.

(2) Ebenso ist zu bestrafen, wer einem Bediensteten oder Beauftragten eines Unternehmens im geschäftlichen Verkehr für die pflichtwidrige Vornahme oder Unterlassung einer Rechtshandlung für ihn oder einen Dritten einen Vorteil anbietet, verspricht oder gewährt.

§ 310 StGB Verletzung des Amtsgeheimnisses

(1) Ein Beamter oder ehemaliger Beamter, der ein ihm ausschließlich kraft seines Amtes anvertrautes oder zugänglich gewordenes Geheimnis offenbart oder verwertet, dessen Offenbarung oder Verwertung geeignet ist, ein öffentliches oder ein berechtigtes privates Interesse zu verletzen, ist, wenn die Tat nicht nach einer anderen Bestimmung mit strengerer Strafe bedroht ist, mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren zu bestrafen.

(2) Ebenso ist zu bestrafen, wer als Mitglied eines Ausschusses gemäß Art. 53 B-VG bzw. eines nach Art. 52a B-VG eingesetzten ständigen Unterausschusses oder als zur Anwesenheit bei deren Verhandlungen Berechtigter ein ihm in vertraulicher Sitzung zugänglich gewordenes Geheimnis offenbart oder verwertet, dessen Offenbarung oder Verwertung geeignet ist, ein öffentliches oder ein berechtigtes privates Interesse zu verletzen.

(2a) Ebenso ist zu bestrafen, wer - sei es auch nach seinem Ausscheiden aus dem Amt oder Dienstverhältnis - als Organwalter oder Bediensteter des Europäischen Polizeiamtes (Europol), als Verbindungsbeamter oder als zur Geheimhaltung besonders Verpflichteter (Art. 32 Abs. 2 des Europol-Übereinkommens, BGBl. III Nr. 123/1998) eine Tatsache oder Angelegenheit offenbart oder verwertet, die ihm ausschließlich kraft seines Amtes oder seiner Tätigkeit zugänglich geworden ist

und deren Offenbarung oder Verwertung geeignet ist, ein öffentliches oder ein berechtigtes privates Interesse zu verletzen.

(3) Offenbart der Täter ein Amtsgeheimnis, das verfassungsgefährdende Tatsachen (§ 252 Abs. 3) betrifft, so ist er nur zu bestrafen, wenn er in der Absicht handelt, private Interessen zu verletzen oder der Republik Österreich einen Nachteil zuzufügen. Die irrtümliche Annahme verfassungsgefährdender Tatsachen befreit den Täter nicht von Strafe.

Nach dem Skandal um den EU-Abgeordneten und Fraktionschef der österreichischen Volkspartei im EU-Parlament Ernst Strasser, wurde in Österreich das „Lobbying- und Interessensvertretungs-Transparenz-Gesetz (LobbyG)“ von der Regierung vorgelegt.²⁰⁰

In Anbetracht der Tatsache, dass Strasser vor den Undercover-Journalisten damit prahlte, dass er sowohl Politiker als auch Lobbyist sei nicht verwunderbar, dass wir in diesem neuem Gesetz unter §8 nun folgenden Paragraph vorfinden: „*Ein Funktionsträger darf während der Dauer seiner Funktion in seinem Aufgabenbereich nicht als Lobbyist (§ 4 Z 4) tätig werden.*“ Zuvor war dies zwar nach EU-Recht, jedoch nicht nach österreichischem Recht strafbar. Wir erkennen an dieser Stelle den Anstrich der Anlassgesetzgebung – sowie es bei Lobbying-Gesetzen oft der Fall ist.

Zudem fordert der Gesetzgeber (genauso wie auf EU-Ebene) nun auch in Österreich ein Lobbyregister und die Unterzeichnung eines Verhaltenskodex (siehe §7). Dieses ist im Gegensatz zur EU jedoch verpflichtend und es gibt weder Ausweise, welche die LobbyistInnen als solche identifizieren, noch werden diese wie auf EU-Ebene über aktuelle Gesetzesinitiativen informiert. Besonders spannend sind auch hier die Auflagen, die ein Lobbyist/ eine Lobbyistin laut dem neuen Gesetz nach §6 LobbyG einhalten muss:

1. bei jedem erstmaligen Kontakt mit einem Funktionsträger seine Aufgabe sowie die Identität und die spezifischen Anliegen seines Auftrag- oder Dienstgebers bzw. des Selbstverwaltungskörpers oder Interessenverbandes darzulegen,

²⁰⁰ URL: http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/I/I_01465/fname_232775.pdf
[Stand:10.12.2013]

2. es zu unterlassen, sich Informationen auf unlautere Art und Weise zu beschaffen,

3. die ihm zur Ausübung seiner Tätigkeit zur Verfügung stehenden Informationen wahrheitsgemäß weiterzugeben,

4. sich über die für den Funktionsträger kundgemachten Tätigkeitseinschränkungen und Unvereinbarkeitsregeln zu informieren und diese Einschränkungen zu beachten sowie

5. sich jedes unlauteren oder unangemessenen Drucks auf Funktionsträger zu enthalten; das schließt es freilich nicht aus, dass im Rahmen einer Interessenvertretungstätigkeit gesellschaftlich akzeptierte (und rechtmäßige) Aktionen gesetzt werden, um einer Intervention den entsprechenden Nachdruck zu verleihen.

Obwohl es diverse gesetzliche Rahmenbedingungen für Lobbying gibt, mittels derer gerade die Trennlinie zur Korruption gezogen werden sollen, wird die Kritik an einigen Praktiken nicht leiser, sondern immer lauter. Welche das im Wesentlichen sind, werden wir uns im nächsten Kapitel im konkreten ansehen.

6. Kritik an Lobbying-Methoden

„Hinterbänkler werden oft unterschätzt.“²⁰¹

Volker Kritz (Lobbyist)

Trotz dieser umfangreichen Gesetze gibt es von vielen Seiten Kritik an der Gesetzeslage und den Praktiken der LobbyistInnen. Die Hauptkritikpunkte sollen dabei in diesem Kapitel zusammengefasst werden. Auffallend dabei ist, dass jeder einzelne Punkt – und zwar weltweit – noch nicht ausreichend reguliert ist und somit zu legalen, jedoch wie wir sehen werden sehr zweifelhaften Praktiken führt, die einer Demokratie nur schaden können. Inwiefern diese mit einem demokratischen Verständnis überhaupt vereinbar sind, darf kritisch hinterfragt werden.

6. 1. Intransparenz

Der Vorsatz, der wohl am öftesten im Zusammenhang mit Lobbyismus genannt wird, ist der der Intransparenz. Auch wenn es nun ein Transparenz-Register gibt, haben wir gesehen, dass die meisten LobbyistInnen dort nicht aufscheinen und bei denen, die im Register stehen, die Angaben nicht vollständig und möglicherweise auch nicht korrekt eingetragen wurden.

Kritisiert wird auch, dass die Gespräche von LobbyistInnen und PolitikerInnen nicht öffentlich und damit Intransparenz sind. So können Medien und BürgerInnen nicht gegen etwas protestieren oder daran Kritik üben, wenn diese Informationen nicht bekannt sind. Dies bevorzugt diejenigen, die einen engeren Kontakt zu den PolitikerInnen haben, gegenüber denen, die diesen Zugang nicht haben. Und die mangelhaften Transparenzregeln der Lobbyorganisationen sorgen zudem dafür, dass vorgetäuschte Bürgerproteste initiiert werden können – wenn also eine Interessensvertretung eine NGO gründet, um verschleiert für die Interessen der tatsächlichen Interessensvertretung, zu protestieren. Eine Transparenz beim Lobbying ist genauso wichtig, wie eine Transparenz bei der

²⁰¹ *„Hinterbänkler werden oft unterschätzt“*, In: Spiegel Online, am 10.09.2013

URL: <http://www.spiegel.de/karriere/berufsleben/beruf-politikfluesterer-wie-lobbyisten-parlamentarier-umgarnen-a-921306.html> [Stand: 14.12.2013]

Exekutive, Legislative und Judikative. Anderenfalls können die Akteure unreflektiert das politische Geschehen beeinflussen, womit die „*Check-and-Balances*“ nicht mehr gegeben sind.

6.2. Postenbesetzung

Wie wir gesehen haben fällt unter die Lobbying-Methode „*Government-Relations*“ auch die strategische Postenbesetzung mit eigenen VertreterInnen. Dies muss nicht gleich der/die ranghöchste VertreterIn sein, wie etwa der EZB Chef Mario Draghi (der früher bei der Investment Bank Goldman-Sachs war), oder ein Parlamentarier, sondern oft sind es Posten in Expertengruppen oder Ausschüssen, was sicher auch damit zu tun hat, dass diese seltener im Rampenlicht stehen.

Doch wenn eine EU-Expertengruppe zum Thema CO₂-Reduktion von Autoabgasen durch VertreterInnen der Autobranche gekennzeichnet ist, oder SteuerberaterInnen zur Schließung von Steuerschlupflöchern beraten, oder Telekommunikationsunternehmen zur Vorratsdatenspeicherung, dann sind hier Interessenskonflikte unvermeidbar.²⁰² Besonders auffallend bei der Postenbesetzung ist jedoch (auch abgesehen vom EZB-Chef) die Finanzindustrie: Das NGO-Netzwerk „*ALTER-EU*“ (The Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation)²⁰³ präsentierte am 5. November 2009 eine Studie mit dem Titel „*A captive Commission – the role of the financial industry in shaping EU regulation*“ (zu deutsch: Die Kommission der Konzerne – die Rolle der Finanzindustrie bei der EU-Gesetzgebung“)²⁰⁴. Daraus geht deutlich hervor, dass sich die EU-Kommission vor, während und „nach“ der Finanzkrise überwiegend durch Finanzlobbyisten beraten hat lassen. Konkret sollen etwa 19 Expertengruppen für finanzpolitische Themen von Vertretern der Finanzwelt infiltriert worden sein, die sich konkret mit den Themen Hedge Fonds, Regulierung von Banken, Rating-Agenturen, Steueroasen und Bilanzierungsvorschriften, beschäftigen. Die Anzahl der LobbyistInnen, die als BeraterInnen fungierten, sollen zahlenmäßig sogar jene der europäischen

²⁰² URL: <https://www.lobbycontrol.de/wp-content/uploads/131107-Studie-Broken-Promises.pdf>
[Stand: 10.12.2013]

²⁰³ URL: www.alter-eu.org [10.12.2013]

²⁰⁴ URL: <http://www.alter-eu.org/sites/default/files/documents/a-captive-commission-5-11-09.pdf> [10.12.2013]

Beamten in diesem Bereich übertroffen haben. Hingegen seien WissenschaftlerInnen, Verbraucherverbände und Gewerkschaften deutlich unterrepräsentiert gewesen. Eine neue Studie der ALTER-EU in Zusammenarbeit mit dem ÖGB-Europabüro und der AK-Europa zeigt jedoch, dass die Versprechen der EU, diesen Missstand zu beseitigen, nur leere Versprechen waren.²⁰⁵

Die EU-Abgeordnete Evelyn Regner (SPÖ) sagt im Standard-Interview zur Frage, wer die Expertengruppen zusammenstellt: *„Er braucht das OK des Kommissionskollegiums - also aller Kommissare. Aber er ist der Kommissionspräsident. Hier besteht also die Möglichkeit allein durch die Zusammensetzung einer Gruppe, die zwar noch nichts rechtsverbindliches machen kann, schon Inhalte zu entscheiden. Es macht einen Unterschied, ob in einer Expertengruppe nur Banker oder auch Vertreter einer Konsumentenschutzorganisation sitzen. Ich sage nicht, dass eine andere Besetzung der High Level Groups das Problem löst, das wäre nur ein erster Schritt.“*²⁰⁶

6.3. „Dreh-Tür-Effekt“

Auf der einen Seite besetzen LobbyistInnen gewisse Posten mit ihnen nahestehenden Personen, auf der anderen Seite haben immer mehr PolitikerInnen nach ihrem Ausscheiden die Karriereoption in der Lobbying-Branche erkannt. An dieser Stelle ist eine ausführliche Aufzählung nicht möglich – da die Liste so lange ist, dass eine eigene Arbeit zu dem Thema verfasst werden könnte.

Doch soll uns das Beispiel vom ehemaligen EU-Kommissar Günter Verheugen zunächst einen Einblick in die „Dreh-Tür“-Politik gewähren. So war dieser während seiner Amtszeit zwischen 1999 bis 2009 Kommissar für die Erweiterung der EU und anschließend für Industrie und Unternehmenspolitik und zudem Vorsitzender des Transatlantischen Wirtschaftsrates und zwischen 2004 und 2010 sogar Vizepräsident der EU-Kommission. Kurzum: Er war einer der einflussreichsten Politiker Europas und zudem für Angelegenheiten

²⁰⁵ URL: <https://www.lobbycontrol.de/wp-content/uploads/131107-Studie-Broken-Promises.pdf> [10.12.2013]

²⁰⁶ *„Es gibt ein Missverhältnis“*, Standard- Interview auf derStandard.at, URL: <http://derstandard.at/1277337000768/Lobbying-in-der-EU-Es-gibt-ein-Missverhaeltnis> [10.12.2013]

verantwortlich, die bedeutende wirtschaftliche Auswirkungen auf viele Unternehmen hatte. Nach seinem Ausscheiden aus der Politik im Jahr 2010 gründete er im selben Jahr das Lobbyunternehmen „European Experience Company“²⁰⁷, wurde Berater bei der Royal Bank of Scotland und des Bundesverbandes der Deutschen Volks- und Raiffeisenbanken, sowie des türkischen Rohstoffbörsenverbandes und ging in den Beirat der PR-Agentur „Fleishman Hillard Communications“. Später wurde er zudem Kuratoriumsmitglied im „Deutsch-Aserbaidschanischen Forum“. Über Jobangebote konnte er sich also wahrlich nicht beklagen. Doch ein derart flüssiger Übergang von der Politik in Beraterfunktionen, die wohl nichts anderes als Lobbying-Aufgaben inkludierten, wirft viele Fragen auf, z.B. ob der Politiker noch während seiner Amtszeit den beruflichen Übergang nach seiner Amtszeit geplant hatte. Nachdem dies in dem konkreten Fall aufgrund der zeitlichen Nähe sehr naheliegend erscheint, kommt die Frage hinzu, welche Maßnahmen Verheugen als Politiker möglicherweise noch gesetzt hat, die ihm (und seinen Auftraggebern) dann später als Berater/Lobbyist von Nutzen waren.

Im Gegensatz zu Verheugen lies sich beim ehemaligen deutschen Bundeskanzler Gerhard Schröder klarer erkennen, welche Maßnahmen er gesetzt hat, um beim russischen Energieriesen Gazprom sich einen guten Ruf, zu verschaffen. Gemeinsam mit dem russischen Präsidenten Putin hat Schröder den Bau einer Erdgaspipeline durch die Ostsee gefördert. Betreiber und Eigentümer dieser war die „Nord Stream AG“, welche zu 51% der russischen Gazprom gehört. Nach seinem Ausscheiden aus der Politik wurde Schröder Aufsichtsratsvorsitzender der „Nord Stream AG“ und zudem Aufsichtsratsvorsitzender der russisch-britischen Energiekonzerns „TNK“.²⁰⁸ Diese Tätigkeiten scheinen ihn allerdings nicht ganz auszufüllen, weshalb er auch die Investmentbank Rotschild und den Schweizer

²⁰⁷ URL: <http://www.european-experience.de/> [10.12.2013]

²⁰⁸ „Streitfall TNK-BP: Ex-Kanzler Schröder wird Öl-Aufsichtsrat“, In: Spiegelonline am 15.01.2009
URL: <http://www.spiegel.de/wirtschaft/streitfall-tnk-bp-ex-kanzler-schroeder-wird-oel-aufsichtsrat-a-601459.html>

„Ringier-Verlag“ berät.²⁰⁹ Letzterer sprach bei der Veröffentlichung sogar offen davon, dass man Schröder als „Türöffner“ geholt habe.²¹⁰

Dieser Dreh-Tür Effekt ist auch in den USA in aller Munde, wo sich vor allem Goldman Sachs - Banker auffallend oft Posten in Regierungen verschafft haben bzw. von dort zu Funktionen in der Bank wechselten.²¹¹ Was seit den 1990er Jahren in der US-Regierung funktioniert hat, scheint sich bewährt zu haben. So wurde das Positionieren von eigenen Leuten in politischen Funktionen auch sehr erfolgreich in Europa umgesetzt, wie die kritische NGO „lobbycontrol“ auf ihrer Seite schön zusammenfasst.²¹²

- *Mario Draghi: ist seit dem 1. November 2011 Präsident der Europäischen Zentralbank. Draghi war davor, seit Januar 2006, Gouverneur der italienischen Zentralbank Banca d'Italia. Von 2002-2005 war Mario Draghi stellvertretender Vorsitzender und Managing Director von Goldman Sachs International*²¹³.
- *Mario Monti, neuer Regierungschef Italiens, ehemaliger EU-Kommissar, wird als Berater von Goldman Sachs („Board of International Advisors“) in dessen Jahresbericht 2010 geführt.*²¹⁴
- *Romano Prodi, ehem. italienischer Ministerpräsident und EU-Kommissionspräsident, von 03/1990-05/1993 bei Goldman. Wenn Prodi kein öffentliches Amt bekleidet, arbeitet er als Berater für Goldman Sachs.*²¹⁵

²⁰⁹ „Schröder berät die Investmentbank Rothschild“, In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, am 24.03.2006, Seite 13

URL: <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/unternehmen/zweite-karriere-schroeder-beraet-die-investmentbank-rothschild-1301636.html>

²¹⁰ „Schröder und Ringier. Ich kochte in Berlin für ihn, Ringier war dabei“, In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 12.12.2005, Seite 40

URL: <http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/kino/schroeder-und-ringier-ich-kochte-in-berlin-fuer-ihn-ringier-war-dabei-1279601.html>

²¹¹ „Weltmacht mit Drehtür. Die amerikanische Großbank Goldmann Sachs pflegt beste Verbindungen zur hohen Politik. Die Krise hat sie bislang auffällig gut überstanden.“ In Die Zeit, URL: <http://www.zeit.de/2009/28/Goldman-Sachs> [Stand: 17.07.2009]

²¹² URL: https://lobbypedia.de/wiki/Goldman_sachs [Stand: 09.12.2013]

²¹³ „Der neue EZB-Chef Mario Draghi im Porträt“, auf tageschau.de, URL: <http://www.tagesschau.de/wirtschaft/draghi134.html> [Stand: 01.11.2011]

²¹⁴ „Italien. Monti ist im Nebenjob Berater bei Goldman Sachs“ In: Deutsche Mittelstands Nachrichten, URL: <http://www.deutsche-mittelstands-nachrichten.de/2011/11/31904/> [Stand: 14.11.2011]

²¹⁵ „Goldman Sachs Revolving Door“, In: cbsnews.com, am 04.08.2010

URL: <http://www.cbsnews.com/news/goldman-sachs-revolving-door/>

- *Otmar Issing, ehem. Direktoriumsmitglied der EZB, ehem. Chefvolkswirt der Deutschen Bundesbank. Ab 2007 „International Advisor“ von Goldman Sachs.*
- *Philip D. Murphy der ehemalige Goldman Sachs Senior Director wurde 2009 zum Botschafter der USA in Deutschland ernannt.*
- *Robert Zoellick, ab 2007 Präsident der Weltbank, United States Trade Representative (2001-2005), Deputy Secretary of State (2005-2006). Zoellick in den 1990ern erst Goldman Sachs-Berater, später leitender Angestellter.²¹⁶*
- *Henry Paulson, US-Finanzminister unter George W. Bush. In Paulsons Amtszeit fielen einige wichtigsten Banken-Rettungsmaßnahmen der USA, ehemaliger Aufsichtsratschef (CEO) von Goldman Sachs.*
- *Robert Rubin, US-Finanzminister unter Bill Clinton, langjähriges Aufsichtsratsmitglied von Goldman Sachs.*
- *Peter Sutherland, bis 1989 EU-Kommissar (u. a. für Wettbewerb) und bis 1995 GATT-Generaldirektor, ist seit 1995 Vorstandsmitglied von Goldman Sachs International*

Die Liste ließe sich noch fortsetzen, doch sollen diese Beispiele ausreichen um zu zeigen, warum der Ruf nach einer „Cool-Down“ – Phase, also einen Zeitraum nach der aktiven Zeit eines Politikers bzw. einer Politikerin, wo diese(r) nicht in Bereichen arbeiten darf, für die er/sie als PolitikerIn verantwortlich war, immer lauter wird. Auf der anderen Seite zeigen diese Beispiele auch die Verwobenheit zwischen Politikerkreisen und Konzernen, welche Crouch – wir erinnern uns – ja als Indikator einer Postdemokratie und als Ellipse der Macht, bezeichnete.

6.4. Parteienfinanzierung

Der Zugang zu politischen Personen, sowie deren Unterstützung bei relevanten Issues, ist für Interessensvertretungen essentiell. Genauso verhält es sich auch mit ganzen Parteien. Während in den USA vor allem Einzelpersonen die Politik

²¹⁶ *“Zoellick wins German Support to Be World Bank Head”* In: Bloomberg, 29.05.2007 URL: http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=newsarchive&sid=agAylsBShx_M&refer=home

gestalten, sind in Europa die Parteien viel einflussreicher. Anhand dieser können wir gut erkennen, wie die Kommerzialisierung der Politik statt findet.

So wird das Bestreben von Parteien an mehr Geld zu gelangen zunehmend wichtiger für sie. Wahlkämpfe kosten schließlich viel Geld – und während die Kosten dort immer mehr ansteigen (weil dieser immer professioneller und komplizierter wird), sinken auf der anderen Seite die Einnahmen an Mitgliedsbeiträgen, da gerade die Großparteien im Vergleich zu früheren Zeiten deutlich weniger Mitglieder haben.²¹⁷

Dieses finanzielle Loch muss gefüllt werden und dazu bieten sich Parteispenden und Sponsoring-Maßnahmen gut an. Doch Unternehmen spenden nicht große Geldbeträge, weil sie die Heilsbringer der Parteien sein möchten. Naturgemäß erwarten sie Gegenleistungen, auch weil sie sich ihrer Macht bewusst sind. Juristisch gesehen sind diesen Spenden dabei kaum Grenzen gesetzt. Erst im Jahr 2010 wurde etwa in den USA ein Gesetz außer Kraft gesetzt, welches die Wahlkampffinanzierung durch Unternehmen reglementierte. Somit wurde den Lobbyisten regelrecht die Tür geöffnet, wie die deutsche Wochenzeitung „Die Zeit“ in einem Artikel treffend auf den Punkt brachte.²¹⁸

Dies hat auch dem republikanischen Vorwahlkampf für die Präsidentenwahl im Herbst 2012 beeinflusst. Die deutsche Tageszeitung „Die Welt“ schrieb damals: *„Zwei Dutzend Milliardäre und Multimillionäre ziehen bei den US-Vorwahlen im Hintergrund die Fäden. Noch nie war ihr Einfluss so groß.“*²¹⁹

Während in den USA die Parteienfinanzierung (bzw. die Wahlkampfspenden einzelner KandidatInnen) aufgrund der geringeren staatlichen Zuwendungen zum politischen System dazugehört, gibt es in Europa in der Regel staatliche Zuwendungen und Mitgliedsbeiträge. Mit Parteispenden werden in vielen Ländern Korruptionsaffären assoziiert. Gerade Deutschland wurde in den 1990er

²¹⁷ „Parteien-Krise. CDU und FDP laufen die Mitglieder davon“ In: Focus Online: am 15.06.2011
URL: http://www.focus.de/politik/deutschland/parteien-krise-cdu-und-fdp-laufen-die-mitglieder-davon_aid_637199.html

²¹⁸ „US-Gericht öffnet Tor für Lobbyisten“, In: Die Zeit Online am 22.01.2010
URL: www.zeit.de/politik/ausland/2010-01/parteispende-wahlkampf-usa-lobby-2

²¹⁹ „Wie die Superreichen den US-Wahlkampf steuern“, In: Die Welt
URL: <http://www.welt.de/politik/wahl/us-wahl-2012/article13904593/Wie-die-Superreichen-den-US-Wahlkampf-steuern.html> [Stand: 05.03.2012]

Jahren von einer ganzen Flut von Affären getroffen, weshalb „Die Zeit“ damals schon titelte: *„Parteispenden sollten verboten werden“*.

Als Begründung führte sie damals an, dass *„die Erkenntnisse aus den vielen Spendenaffären der letzten Jahre [...] nur einen Schluss zu [lassen]: Spenden an Parteien sind grundsätzlich zu verbieten. Finanzstarke Kräfte können mit Spenden Einfluss auf die Politik nehmen, hoch angesehene Politiker werden zu Bittstellern und, noch schlimmer, zu Lügnern (Kanter mit der Vermächtnislüge, Schäuble/Baumeister mit der Geldannahmelüge) oder zu Gesetzesbrechern (Kohl mit der Verheimlichung von Spendernamen).“*²²⁰

In Österreich schreibt „Die Presse“ gut zehn Jahre später aufgrund der Enthüllungen rund um den Telekom-Lobbyisten Peter Hohegger einen ähnlichen Artikel. Die Schlagzeile war: *„Parteienfinanzierung: Die „Infiltration“ der Politik“*.²²¹ Nach derzeitigem Stand dürften sowohl ÖVP, FPÖ als auch das BZÖ mit großen Summen von der Telekom unterstützt worden sein. Eine Rechnung, die sich für den ehemaligen Staatskonzern scheinbar rentierte.

Doch auch wenn diese Spenden demokratisch-politisch schwierig erscheinen – und noch mehr wenn wir uns die finanzielle Lage vieler Parteien ansehen – regelt das Parteiengesetz in Österreich, wie auch in Deutschland, dass Spenden vorgesehen und in unbegrenzter Höhe ausdrücklich erlaubt sind. Verboten sind nach §25(2)7 im deutschen Parteiengesetz nur Spenden die *„erkennbar in Erwartung oder als Gegenleistung eines bestimmten wirtschaftlichen oder politischen Vorteils gewährt werden.“*²²²

Das so genannte Anfüttern – also das generelle gut stellen mit einer Partei – ist dort, wie in den meisten EU-Ländern jedoch nicht verboten bzw. viel zu lasch. Neben Parteispenden werden die Parteien jedoch auch in anderen Bereichen immer kreativer. So hat jede Partei eine Mitgliederzeitschrift, in der Unternehmen fleißig inserieren. In Deutschland werden bei Parteitag Ausstellungsbereiche – ähnlich wie auf einer Messe – aufgebaut, wo Unternehmen ihre Stände aufbauen.

²²⁰ *„Parteispenden sollten verboten werden“* In: Die Zeit, 05.04.2001 URL: http://www.zeit.de/2001/15/Parteispenden_sollten_verboten_werden

²²¹ *„Parteienfinanzierung: Die „Infiltration“ der Politik“*, In: Die Presse, am 31.08.2013 URL: http://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/1447333/Parteienfinanzierung_Die-Infiltration-der-Politik

²²² URL: http://www.bundestag.de/bundestag/aufgaben/rechtsgrundlagen/pg_pdf.pdf [Stand: 11.12.2013]

Neben den unverhältnismäßig hohen Mieten können die VertreterInnen der Konzerne vor Ort gleich mit den PolitikerInnen ins Gespräch kommen. Eine dubiose Praxis, die die WDR Sendung „Monitor“ in einem Bericht aufzeigt.²²³

Der Durst der Parteien nach Geld von Privaten oder Unternehmen öffnet der Korruption Tür und Angel. Dabei darf Korruption meiner Ansicht nach nicht mit dem überwiegend, seriösen Lobbying verwechselt werden. Peter Köppl hat mir im Experteninterview auf die Frage, ob das Auszahlen von Schmiergeldern ein fester Bestandteil von Lobbying ist, geantwortet, dass je nach politischen System und der Gesellschaft in jedem Land unterschiedliche Arten des Lobbyings gibt. Zudem *„gibt es jedenfalls wirtschaftlich / politisch-gesellschaftliche Subsysteme, die wieder ihre ganz eigenen Regeln ausprägen. Es ist bekannt (nicht erst in Österreich seit den „Eurofightern“), dass der gesamte militär-industrielle Komplex weltweit vollkommen eigenen Regeln gehorcht. (...) Mein Credo ist: Wer meint, dass Interessensvertretung / Interessensvermittlung und damit Lobbying, immer automatisch mit Bestechungsgeldern läuft, der liegt vollkommen falsch, der hat das Grundsystem einer pluralistischen Demokratie nicht verstanden.“*

Doch wenn große Geldsummen fließen, wie etwa bei der Parteienfinanzierung, und dann der Geber dieser Spende mit einem Interesse an die Partei herantritt, ist dies eine Praxis, die nur schwer nicht als Korruption zu bezeichnen ist. Auch wenn nicht alle Interessenvertretungen eine derartige Praxis an den Tag legen.

6.6. „Gesetzesplagiate“

Ein Umstand den Lobbying in die Politik mitgebracht hat, ist der, dass die Gesetzgebung nicht weiter ausschließlich in der Hand von PolitikerInnen ist. So gibt es mittlerweile zahlreiche Fälle, in denen nachgewiesen wurde, wie LobbyistInnen Gesetze schrieben, die von der Politik 1:1 übernommen wurden. So beklagt der Journalist Richard Gutjahr im Interview mit tagesschau.de: *„Politiker treten zurück, weil sie bei Doktorarbeiten schummeln. Aber wenn*

²²³ „Sponsoring. Einblicke in das Schattenreich der Parteienfinanzierung“, WDR, Sendung Monitor Nr. 629 vom 12.01.2012

Parlamentarier ganze Passagen von Lobbyisten in Gesetze übernehmen, passiert nichts."²²⁴

Als Konsequenz daraus eröffnete er die Plattform „Lobbyplag“, wo Gesetzestexte mit den Vorschlägen von Lobbyisten verglichen werden. Von LobbyistInnen kommt an dieser Stelle oft der Vorwurf, wo denn das Problem sei, wenn Erfahrungswerte von ExpertInnen in die Gesetzestexte einfließen. Gutjahr dazu: *„Grundsätzlich ist dagegen auch nichts einzuwenden. Aber wir verlangen von jedem Schüler und Studenten, dass er Quellen nennt. Minister treten zurück, weil sie in jungen Jahren bei einer Doktorarbeit geschummelt haben. Und ausgerechnet bei einer Gesetzgebung, die 500 Millionen Menschen betrifft, die über zehn bis 15 Jahre unser digitales Leben und unsere Privatsphäre regeln soll, sollen wir keine Transparenz verlangen?“*²²⁵

Genau diese Quellenangaben würde ein legislativer Fußabdruck bringen. Darin sollen alle LobbyistInnen aufgeführt werden, mit denen ein(e) Abgeordnete(r) im Rahmen seiner Arbeit an einem Gesetz, Kontakt hatte. Darauf pocht auch die Antikorruptionsorganisation „Transparency International“, da so mehr Transparenz in den Gesetzesprozess und eine Kontrolle stattfinden könne.²²⁶ Eine derartige Regelung wurde 2011 von der EU zwar in die Diskussion gebracht, jedoch nicht umgesetzt. Bis es dazu kommt, sind wir also auch hier auf investigativen Journalismus angewiesen.

6.6. Unregulierter Einfluss

Im Juli 2010 griffen EU-Parlamentarier zu einem drastischen Mittel: Sie starteten einen Hilferuf aufgrund der übermächtigen Bankenlobby und verlangten ein Gegengewicht. Ihrer Meinung nach sei die gegenwärtige Lage demokratiegefährdend. Darin schreiben sie: *„Das Ungleichgewicht zwischen*

²²⁴ „Wenn Lobbyisten das halbe Gesetz schreiben“ auf tagesschau.de, URL: <http://www.tagesschau.de/ausland/lobbyplag100.html> [Stand: 12.02.2013]

²²⁵ Ebd.

²²⁶ „Einführung der privaten Pflegeversicherung: Transparency fordert legislativen Fußabdruck“, Pressemitteilung vom 28.06.2012
URL: <http://www.transparency.de/12-06-28-legislativer-Fussabdr.2125.0.html>

dieser Lobby und der Mangel an Gegen-Expertise erscheint uns eine Gefahr für die Demokratie.“²²⁷

Dieser Hilferuf zeigt deutlich, die Macht und den Einfluss auf die Politik, welchen gewisse Lobbys haben, und andere wiederum nicht. Wir haben oben bereits deutlich angeführt woher dieses Phänomen rührt. Interessant ist jedoch, wenn bereits Politiker von einem Ungleichgewicht sprechen. Die SPÖ EU-Abgeordnete Evelyn Regner sagte im Standard-Interview dazu: *„Das EU-Parlament ist Co-Gesetzgeber. Wir entscheiden zu 50 Prozent mit und das ist schon gebündelte Macht. Insbesondere deshalb, weil die EU-Institutionen mittlerweile erhebliche Kompetenzen besitzen - auch im Vergleich zur nationalen Gesetzgebung. Dieser Aufschrei soll darauf aufmerksam machen, wie stark Lobbyisten bereits vor einer Entscheidung einbezogen sind. Es soll auch ein Hinweis darauf sein, mit welchen Argumenten und welcher Sachkompetenz es einem bestimmten Bereich gelingt, der sehr viel Geld und Macht hat - allerdings nur einen kleinen Kreis der Bevölkerung repräsentiert - gehört zu werden. Hier gibt es ein Missverhältnis. (...) „Es ist aber sehr wohl möglich als NGO, insbesondere als Gewerkschaft, den politischen Entscheidungsprozess zu beeinflussen, keine Frage. Aber wenn man sich anschaut welche Mittel finanzieller Art oder toll ausgebildetes Personal dahinter steht, dann kann man sagen, das ist ein Missverhältnis.“*²²⁸

Hier spricht Regner das Ungleichgewicht in der Repräsentation der Lobbys im Vergleich zu den Gruppen die sie in der Bevölkerung vertreten, an. Während Privatpersonen und Unternehmen mit viel Kapital sehr viel Einfluss haben, sind große Teile der Bevölkerung bei den Lobbys unterrepräsentiert. Dazu sagt der jetzige Vize-Präsident des EU Parlaments und Leiter der ÖVP Delegation in Brüssel Othmar Karas: *„Ein Abgeordneter ist ja eigentlich der Sprecher der Zivilgesellschaft. Es liegt an mir, mit wem ich mich treffe. Es liegt an mir, welche zusätzlichen Initiativen ich setze. Ich fühle mich von niemandem erdrückt. Ich lasse mir von keinem Lobbyisten die Hand führen. Ich höre ihnen zu, aber ich lasse mir von ihnen keine Zeit stehlen. Jemand der zu mir kommen will, um einen*

²²⁷ „Hilferuf der Parlamentarier“, In: Süddeutsche Zeitung, am 21. Juni 2010
URL: <http://www.sueddeutsche.de/geld/eu-abgeordnete-gegen-bankenlobby-hilferuf-der-parlamentarier-1.962665>

²²⁸ „Es gibt ein Missverhältnis“ Interview mit Evelyn Regner, In: DerStandard.at
URL: <http://derstandard.at/1277337000768/Lobbying-in-der-EU-Es-gibt-ein-Missverhaeltnis>
[Stand: 30.06. 2010]

*Kaffee zu trinken, der nicht weiß was er will und keinen Beitrag leistet, der wird kein zweites Mal einen Termin bekommen. Aber ich bin jedem gegenüber offen. Weil ich entscheide. (...) Ich halte es daher nicht für gerechtfertigt, Betroffenen, die sich engagieren und einbringen, die Schuld zu geben. Das ist eine Selbstaufgabe der Politik.*²²⁹

Karas (und oben auch Köppl) weisen auf die Unabhängigkeit und Souveränität der Abgeordneten hin. Tatsächlich wird es Abgeordneten geben, die sich dem Druck von Interessensvertretungen nicht beugen. Doch wie das Beispiel der Bankenlobby zeigt, fühlen sich nicht alle Abgeordneten unabhängig und frei. Wenn diese schon die Demokratie in Gefahr sehen und auch bei den BürgerInnen zunehmend der Eindruck entsteht (gerade durch Gesetzesplagiate und den Dreh-Tür-Effekt), dass hier eine nicht öffentliche Gewalt die Geschicke der Staaten mitbestimmt, ist eine gesetzliche Reglementierung essentiell.

Wenn von einem Ungleichgewicht unter den Interessensvertretungen die Rede ist, darf schon darauf hingewiesen werden, dass Sozialpartner und NGOs ebenso in Brüssel vertreten sind und das diese immer professioneller werden und auch wissen, wie sie PolitikerInnen (auch mittels der Medien) unter Druck setzen können. Auch hier erkennen wir eine Macht im politischen System. Eine 4te (Medien) und 5te Gewalt (Lobbyismus) scheint also durchaus gegeben. Genauso wie bei der Legislative, Judikative und Exekutive gehören hier aber Kontrollfunktionen eingebaut, die Transparenz und Reglementierung schaffen. Denn das Volk muss in einer Demokratie das Souverän stellen. Wenn ihre Repräsentanten darauf hinweisen, dass das nicht mehr der Fall ist, muss es demzufolge Konsequenzen geben. Ansonsten mag Crouch mit seiner Theorie der Postdemokratie, so pessimistisch sie klingen mag, vielleicht doch gar nicht so verkehrt liegen.

²²⁹ „Bin auch ein Lobbyist“, In: DerStandard.at

URL: <http://derstandard.at/1277337587961/derStandardat-Interview-Bin-auch-ein-Lobbyist>
[08.06.2010]

7. Conclusio und Beantwortung der Forschungsfragen

Diese Arbeit hat versucht sowohl die konstruktiven Elemente des Lobbying herauszuarbeiten wie auch auf ihre Gefahren hinzuweisen. Dabei haben wir uns mit der „*Postdemokratie*“ eine sehr negative theoretische Betrachtungsweise angesehen, welche auf den Einfluss des Kapitals über Lobbying (und auch PR) hinweist und welche Bedrohungen für das demokratische System in diesen Gewalten stecken. Diverse Beispiele am Schluss der Arbeit haben uns zudem vor Augen geführt, welchen Einfluss und welche Macht hinter diesen intransparenten Apparaten stecken.

Aus der Perspektive der „*deliberativen Demokratie*“ hingegen scheinen die positiven Aspekte von Lobbying sehr einleuchtend zu sein. Denn niemand wird leugnen, dass die moderne Gesellschaft derart komplex geworden ist, dass PolitikerInnen neben den eigenen ExpertInnen, sich durchaus von Interessensvertretungen im Volk beraten lassen sollten. Zudem können die BürgerInnen auf diesem Wege am politischen System teilhaben oder sich Interessensvertretungen anschließen, von denen sie glauben, dass diese sie gut vertreten, wie z.B. bei Gewerkschaften oder Umweltorganisationen.

Doch egal aus welcher Perspektive man Lobbyismus betrachtet, scheint eines doch unbestritten: Lobbying ist längst im Alltag der Politik angekommen und hat einen großen Einfluss auf die Gesetzgebung im Staat. Wir erinnern uns an die Gesetzesplagiate, die gezielte Postenbesetzung oder den Einfluss der Lobbys bei den europäischen Verträgen. Aus meiner Sicht können die Erkenntnisse dieser Arbeit keinen anderen Schluss zulassen, womit auch die erste Forschungsfrage damit beantwortet wurde: Ja, Lobbyismus hat einen signifikanten Einfluss auf die europäische Politik.

Die zweite Forschungsfrage war nach den demokratiefördernden Elementen der Public Affairs. Aus meiner Sicht wurde auch diese klar beantwortet. So übernehmen die Interessensvertretungen eine wichtige Rolle bei der Informationsgewinnung und Aufbereitung, welche die Politik in einem komplexen Thema alleine gar nicht bewerkstelligen kann. Der Dialog der Politik mit den verschiedenen Interessensgruppen der Gesellschaft, ist ein wichtiger Aspekt einer partizipatorischen Demokratie und auch in den Gesetzen bereits

verankert und ausdrücklich erwünscht. Wenn dieser Dialog im habermas'schen Sinne herrschaftsfrei ist, darf nach der Diskurstheorie von einem konstruktiven politisches System gesprochen werden. Jedoch haben wir auch diverse negative Aspekte des Lobbyismus vor Auge geführt bekommen. Wenn die dritte Forschungsfrage nach den demokratieabbauenden Elementen der Public Affairs gefragt hat, so müssen wir vor allem die Intransparenz, die einseitige Postenbesetzung von politischen Ämtern und in Expertengruppen und die Gefahr von Korruption aufzählen. Der Drang von PolitikerInnen nach persönlicher Bereicherung (durch monetäre Zuwendungen oder eine attraktive Karriere nach der Ausführung ihrer politischen Ämter), sowie der Durst nach finanziellen Mitteln der Parteien, sind durchaus evident.

Wenn die abschließende Forschungsfrage also die Frage stellt, welche Gesetze notwendig wären, um die positiven Elemente der Public Affairs zu gewährleisten, jedoch die negativen Aspekte zu sanktionieren, dann ist eine Regelung der Parteienfinanzierung sowie eine „Cool-Down“-Phase nach der Amtszeit von PolitikerInnen, aus meiner Sicht unabdingbar. Zudem muss eine vollkommene Transparenz gegeben sein. Ein freiwilliges Lobbyregister kann genauso wie ein Verhaltenskodex, der bei Nichteinhaltung nicht sanktioniert wird, nicht ernst genommen werden. Wenn auf der Autobahn eine Geschwindigkeitsbegrenzung von 100 km/h angezeigt wird, jeder Autofahrer aber weiß, dass er mit keinen Folgen zurechnen hat, wenn er sich nicht daran hält, kann sich jeder ausmahlen, was auf den Straßen los sein wird. An dieser Stelle müssen wir also von einer Naivität des Gesetzgebers sprechen, die er in anderen Themenfelder nicht dulden würde. Gerade bei einem so sensiblen Thema, wie den Grundfesten unseres gesellschaftlichen Systems, sollte jedoch alles daran gesetzt werden, um präventiv zum Wohle der Gemeinschaft, zu handeln. Ich schlage deshalb als Schlussfolgerung der Erkenntnisse dieser Arbeit folgende Punkte vor, die der Gesetzgeber versuchen sollte zu gewährleisten, um Lobbyismus in seiner konstruktivsten Form für die Gesellschaft zu garantieren:

- Beratungsgespräche zwischen LobbyistInnen und PolitikerInnen müssen zu einem politischen Thema stattfinden
- Die Beratungsgespräche müssen öffentlich sein

- Alle LobbyistenInnen müssen Zugang zu den Beratungsgesprächen haben
- LobbyistenInnen und EntscheidungsträgerInnen dürfen nicht unter Druck gesetzt werden
- Die Errichtung einer Behörde, die ein verpflichtendes Lobbyregister verwaltet und als Beschwerdestelle für unsauberes Lobbying gilt
- Alle LobbyistenInnen müssen die gleichen Chancen haben an Informationen zu kommen
- Alle LobbyistenInnen müssen die Möglichkeit haben auf neue Informationen zu reagieren
- Alle LobbyistenInnen müssten die Autorisierung haben neue Informationen in den Diskurs einzubringen
- Mehr Transparenz durch Veröffentlichung von Dokumenten, Ausschusssitzungen, parlamentarischen Debatten, Untersuchungsausschüssen, etc.
- Bildung der Entscheidungsträger durch Schulungen (um Korruption und Manipulation vorzubeugen)
- Entscheidungsträger dürfen sich nicht in einem Interessenskonflikt befinden
- Parteienfinanzierungen müssen über Mitgliedsbeiträge und staatliche Subventionen erfolgen. Private Spenden müssen verboten werden
- Eine gesetzliche „Cool-Down“-Phase, wo PolitikerInnen nach ihrer Amtszeit nicht in Bereichen tätig sein dürfen, für die sie politisch verantwortlich waren
- Einführung von legislativen Footprints, damit die Öffentlichkeit nachvollziehen kann, wer an einem Gesetz mitgewirkt hat
- Jedes Individuum und jede Gruppe muss die Möglichkeit haben ihre Vorschläge und Bedenken bzgl. des Gesetzesprozesses kund zu tun

Die Politische Kommunikation hat sich stark verändert und die Politik muss auf diese Veränderungen reagieren. Teilweise (wie in Österreich) tut sie das auch, aber wie wir gesehen haben i.d.R. erst nach großen Skandalen. Doch diese Anlassgesetzgebungen sind unzureichend. Hier kann und muss im Sinne unserer demokratischen Werte präventiv gehandelt werden.

8. Literatur

Alemann, Ulrich von; Florian Eckert: *Lobbyismus als Schattenpolitik*, In: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 15–16/2006

Althaus, Marco / Meier, Dominik (Hg.) *Politikberatung. Praxis und Grenzen. Public Affairs und Politikberatung*, Band 2. Lit-Verlag, 2004

Althaus, Marco / Geffken, Michael / Rawe, Sven: *Handlexikon Public Affairs. Public Affairs und Politikberatung*, Band 1. Lit-Verlag, 2005

Jaems R. Barth, R. Dan, Jr. Brumbaugh, James A. Wilcox: *Policy Watch: The Repeal of Glass–Steagall and the Advent of Broad Banking*, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 14, 2, S. 191-204, 2000

Benjamin Anderson: *Economics and the Public Welfare*. D. Van Nostrand Company, New York, 1949

Balanyá Belén ,Doherty Ann, Hoedeman Olivier, Ma'anit Adam und Wesselius Erik: *Konzern Europa. Die unkontrollierte Macht der Unternehmen*, Rotpunktverlag, Zürich, 2001

Berg, Nicola: *Public Affairs Management*. Gabler, Wiesbaden, 2003

Bockstette, Carsten: *Konzerninteressen, Netzwerkstrukturen und die Entstehung einer europäischen Verteidigungsindustrie. Eine Fallstudie am Beispiel der Gründung der European Aeronautic, Defence and Space Company (EADS)*, Kovač, Hamburg, 2003

Brunnengräber, Klein, Walk (Hrsg.): *NGOs im Prozess der Globalisierung*. VS Verlag, Bonn 2005, Harris, Phil / Fleisher, Craig S. (Eds.): *The Handbook of Public Affairs*. Sage Publications, London, Thousand Oaks, New Delhi, 2005

Bentele, Günter/Brosius, Hans-Bernd/Jarren, Otfried (Hrsg.): *Öffentliche Kommunikation. Handbuch Kommunikations- und Medienwissenschaft*. Wiesbaden. 2003

Dagger, Steffen: *Energiepolitik & Lobbying: Die Novellierung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG)*, ibidem-Verlag, Stuttgart, 2009

Dagger, Steffen (Hrsg.): *Politikberatung in Deutschland: Praxis und Perspektiven*. VS-Verlag, Wiesbaden, 2004

Donsbach, Wolfgang/Jarren, Otfried/Kepplinger, Hans-Mathias et al. (Hrsg.): *Beziehungsspiele - Medien und Politik in der öffentlichen Diskussion*. Gütersloh. 1993

Dussel, Konrad: *Deutsche Rundfunkgeschichte*. Konstanz, 1999

Eckert, Florian: *Lobbyismus – zwischen legitimem politischem Einfluss und Korruption*. In: Ulrich von Alemann (Hrsg.): *Dimensionen politischer Korruption*. VS-Verlag, Wiesbaden, 2005

Fabozzi; F. J.; Modigliani, F.: *Capital Markets. Institutions and Instruments*, Upper Saddle River, NJ, 2003

Faust, Thomas: *Vom aktivierenden zum aktivierten Staat? Lobbying zwischen Korruption und Kooperation*, In: *Verwaltung und Management*, 5/2009, S. 251–260

Fechner, Frank: *Medienrecht*. 3. Aufl. Tübingen, 2002

Früh, Werner: *Realitätsvermittlung durch Massenmedien: die permanente Transformation der Wirklichkeit*. Opladen. 1994

Gammel Cerstin, Hamann Götz: *Die Strippenzieher. Manager, Minister, Medien – Wie Deutschland regiert wird*, Econ Verlag, 5. Aufl., Berlin, 2006

Gunnar Bender, Lutz Reulecke: *Handbuch des deutschen Lobbyisten: Wie ein modernes und transparentes Politikmanagement funktioniert*, Frankfurter Allgemeine Buch, Frankfurt am Main., 2004

Hans-Bredow-Institut für Medienforschung (Hrsg.): *Internationales Handbuch Medien*. Baden-Baden. 2002

Jarren, Otfried/Donges, Patrick: *Politische Kommunikation in der Mediengesellschaft*. Wiesbaden. 2002

Jarren, Otfried/Sarcinelli, Ulrich/Saxer, Ulrich (Hrsg.): *Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft: Ein Handbuch mit Lexikonteil*. Opladen, Wiesbaden, 1998

Kuhn, Berthold: *Entwicklungspolitik zwischen Markt und Staat. Möglichkeiten und Grenzen zivilgesellschaftlicher Organisationen* (Habil.-Schr. FUB, Berlin 2004). Campus, Frankfurt am Main, 2005

Köppl, Peter: *Power Lobbying. Das Praxishandbuch der Public Affairs. Wie professionelles Lobbying die Unternehmenserfolge absichert und steigert*. Linde international, 2. Auflage, 2007

Köppl, Peter: *Lobbying und Public Affairs. Beeinflussung und Mitgestaltung des gesellschafts-politischen Unternehmensumfeldes*. In: Schmid, Beat F. / Lyczek, Boris (Hrsg.): *Unternehmenskommunikation. Kommunikationsmanagement aus der Sicht der Unternehmensführung*. p183 ff; Gabler, 2006

Lansky, Gabriel; Egger, Alexander; Köppl, Peter: *Lobbying und Recht mit einem Kurzkomentar zum Lobby-Gesetz*, LexisNexis, Wien 2013

Köppl, Peter / Engert, Peter (Hrsg.): *Corporate Social Responsibility & Nachhaltigkeit. Vom Idealismus zur betrieblichen Realität*, Linde-Verlag, Wien 2012

Köppl, Peter: *Of historical burdens, misperceptions and recent scandals: Austria's bumpy journey towards professional public affairs* Editors: Grant Jordan, Burdett Loomis (Hrsg.): *Interest Groups & Advocacy*, Macmillan Publishers Ltd. 2012 (Seite 67 ff)

Köppl, Peter: *Lobbying in Österreich, Information als Währung*, In: Feri Thierry (Hg.): *Politikberatung in Österreich, Herausforderungen – Strategien – Perspektiven*, Braumüller 2011, Seite 209 ff

Köppl, Peter: *Lobbying und Public Affairs*, in: Meckel, Miriam / Schmid, Beat (Hrsg.): *Unternehmenskommunikation. Kommunikationsmanagement aus Sicht der Unternehmensführung*, Gabler, Wiesbaden 2006 (Seite 187 ff)

Köppl, Peter; Neureiter, Martin: *Corporate Social Responsibility. Leitlinien und Konzepte im Management der gesellschaftlichen Verantwortung von Unternehmen*. Linde international, Wien, 2004

Köppl, Peter (2001). *Die Macht der Argumente. Lobbying als strategisches Interessenmanagement*. In: Althaus, Marco (Hg.): *Kampagne! Neue Strategien für Wahlkampf, PR und Lobbying*. Lit-Verlag, Münster

Köppl, Peter: *Lobbying als Beruf*, In: Busch-Janser, Florian / Gerding, Sandra / Voigt, Mario (Hg). *Politikberatung als Beruf*. Poli-c-books, Berlin / München 2005

Köppl, Peter (div. Beiträge in): *Handlexikon Public Affairs*. (Hg.) Althaus, Marco; Geffken, Michael; Rawe, Sven. DIPA Reihe Public Affairs und Politikmanagement 1. LiT Verlag, Münster 2005

Köppl, Peter: „*Lobbying auf Rezept*“, Gastkommentar in: *PharmaAustria* 01 (Juni) 2004

Köppl, Peter: „*Power Lobbying: Das Praxishandbuch der Public Affairs. Wie professionelles Lobbying die Unternehmenserfolge absichert und steigert.*“ Linde international, 2003

Köppl, Peter: „*Public Affairs State-of-the-Art: Das Ende des amateurhaften Lobbyings*“ In: www.poli-c.de, 03. November 2003

Köppl, Peter: „*Gesellschaftliche Verantwortung – ein Trend, oder nur trendy?*“, (gem. mit Neureiter, Martin) In: *LEADER Magazin Österreich*, 1/03, Seite 32

Köppl, Peter: „*Kein Platz für Amateure*“, In: „*politik & kommunikation*“, Feb./März 2003, Seite 28

Köppl, Peter: „*Trommeln fürs Business. Public Affairs Management für Unternehmen und Verbände.*“ (gem. mit Kovar, Andreas) Und: „*Die Macht der*

Argumente. Lobbying als strategisches Interessenmanagement.“ In: Althaus, Marco (Hg.): Kampagne! Neue Strategien für Wahlkampf, PR und Lobbying. Lit-Verlag, Münster 2001

Köppl, Peter: *The acceptance, relevance and dominance of lobbying in the EU Commission – A first-time survey of the EU Commission’s civil servants. Journal of Public Affairs*, Volume One, Number One, Henry Stewart Publications, January 2001

Köppl, Peter: *Public Affairs Management. Strategien und Taktiken erfolgreicher Unternehmenskommunikation*. Linde-Verlag, Wien 2000

Köppl, Peter; Laird, Nick L.: *Public Affairs in Zeiten der Globalisierung – Wettbewerbsvorteile durch „Weltbeste“ Kommunikation*. In: Public Relations Forum für Wissenschaft und Praxis, 5. Jahrgang, Nr.3, Nürnberg 1999

Köppl, Peter: Lobbying – *Das politische Instrument der Public Relations?* In: Public Relations Forum für Wissenschaft und Praxis, 5. Jahrgang, Nr.1, Nürnberg 1999

Köppl, Peter: *Contract Lobbying – Beeinflussung als Dienstleistung*. In: Scheff, Josef; Gutschelhofer, Alfred (Hrsg.): Lobby Management, Linde Verlag, Wien 1998

Köppl, Peter: Lobbying als strategisches Interessenmanagement. In: Scheff, Josef; Gutschelhofer, Alfred (Hrsg.): Lobby Management, Linde Verlag, Wien 1998

Köppl, Peter: *Pflichtfach Lobbying – Ein Kursbuch in Serie für Wirtschaftstreibende, die ihre Erfolge noch steigern wollen*. 10-tlg. Serie in „Die Wirtschaft“, Wien 1996

Köppl, Peter; Scheucher, Christian: *Herausforderung Lobbying – Interessen als unternehmerischer Mehrwert*. Management Club, Wien 1994

Köppl, Peter: *Akzeptanz, Relevanz und Dominanz von Lobbyismus in der transnationalen politischen Entscheidungsfindung der Europäischen Union. Die funktionale Notwendigkeit der Integration von Lobbyismus im Rahmen informaler*

politischer Kommunikation als Beitrag zur politischen Entscheidungsfindung.
Unveröffentlichte Dissertation, Universität Wien, 1996

Krahlsch, David: *Lobbyismus in Deutschland – Am Beispiel des Dieselpartikelfilters*, VDM Verlag Dr. Müller, Saarbrücken, 2007

Kammer, Manfred: Geschichte der Digitalmedien. In: Schanze, Helmut (Hrsg.).
Handbuch der Mediengeschichte. Stuttgart, 2001, Seite 519-554

Kepplinger, Hans-Mathias: *Ereignismanagement: Wirklichkeit und Massenmedien*, Zürich, 1992

Maras, Konstadinos: *Lobbyismus in Deutschland*, in APuZ 3–4/2009, S. 33–38

McGrath, Conor: *Lobbying in Washington, London and Brussels. The Persuasive Communication of Political Issues. Studies in Political Science, Volume 26*, Edwin Mellen Press, Lewiston, Queenston, Lampeter, 2005

Merkle, Hans: *Lobbying. Das Praxishandbuch für Unternehmen*. Primus, 2003

Michalowitz, Irina: *EU Lobbying - Principals, Agents and Targets. Strategic interest intermediation in EU policy-making. Public Affairs und Politikberatung*, Bd. Lit-Verlag, 2005

Michalowitz, Irina: *Lobbying in der EU*. Facultas / wuv, Reihe Europa kompakt, Wien, 2007

Müller Ulrich, Giegold Sven, Arhelger Malte (Hrsg.): *Gesteuerte Demokratie? Wie neoliberale Eliten Politik und Öffentlichkeit beeinflussen*, VSA, 2004

Meyer, Thomas: *Mediokratie. Die Kolonialisierung der Politik durch die Medien*. Frankfurt am Main. 2001

Otto Kim, Adamek Sascha: *Der gekaufte Staat. Wie Konzernvertreter in deutschen Ministerien sich ihre Gesetze selbst schreiben*, Kiepenheuer & Witsch, Köln, 2008

Norris, Pippa: *A Virtuous Circle: Political Communications in Postindustrial Societies*. Cambridge, New York, Oakleigh u.a., 2000

Pürer, Heinz; Raabe, Johannes: *Medien in Deutschland*. Band 1: Presse. München, 1996

Schmedes, Hans-Jörg: *Die im Dunkeln sieht man nicht*, Berliner Republik, 3/2009, Seite 69–71

Schmedes, Hans-Jörg: Mehr Transparenz wagen? Zur Diskussion um ein gesetzliches Lobbyregister beim Deutschen Bundestag. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 3/2009, S. 543–560

Steffen Dagger; Michael Kambeck (Hrsg.): *Politikberatung und Lobbying in Brüssel*, VS-Verlag, Wiesbaden, 2007

Schmedes, Hans-Jörg: *Wirtschafts- und Verbraucherschutzverbände im Mehrebenensystem. Lobbyingaktivitäten britischer, deutscher und europäischer Verbände*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2008

Strauch, Manfred: *Lobbying. Wirtschaft und Politik im Wechselspiel*, Gabler, Wiesbaden, 1993

Schenk, Michael: *Medienwirkungsforschung*. Tübingen. 2002

Schulz, Winfried: *Politische Kommunikation. Theoretische Ansätze und Ergebnisse empirischer Forschung*. Opladen. 1997

Schütz, Walter J. (Hrsg.): *Medienpolitik: Dokumentation der Kommunikationspolitik in der Bundesrepublik Deutschland von 1945-1990*. Konstanz, 1999

Stöber, Rudolf: *Deutsche Pressegeschichte*. Konstanz. 2000

Stuiber, Heinz-Werner: *Medien in Deutschland*. Band 2: Rundfunk. Konstanz, 1998

Scheff, Josef; Gutschelhofer, Alfred (Hrsg.): *Lobby Management. Chancen und Risiken vernetzter Machtstrukturen im Wirtschaftsgefüge*. Linde Verlag, 1998

Simmert, Christian; Engels, Volker: *Die Lobby regiert das Land*. Argon Verlag, 2002

Thomas Leif; Rudolf Speth (Hrsg.): *Die fünfte Gewalt. Lobbyismus in Deutschland*, BpB, Bonn 2006

Vowe, Gerhard 2002a: *Politische Kommunikation*. In: Münkler, Herfried (Hrsg.). Grundkurs Politik. Frankfurt am Main. S. 519-552

Vowe, Gerhard: *Medienpolitik: Regulierung der medialen öffentlichen Kommunikation*. In: Bentele, Günter/Brosius, Hans-Bernd/Jarren, Otfried (Hrsg.). Öffentliche Kommunikation. Handbuch Kommunikations- und Medienwissenschaft. Wiesbaden, 2003, 210-227.

Wehlau, Diana: *Lobbyismus und Rentenreform . Der Einfluss der Finanzdienstleistungsbranche auf die Teil-Privatisierung der Alterssicherung*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2009

Webseiten zum Thema Lobbying:

- www.alpac.at
- www.dipa-berlin.org
- www.politik-kommunikation.de
- www.publicaffairs.ac
- www.euractiv.com/de/pa/
- www.lobbycontrol.de
- www.corporateeurope.org
- www.alldc.org (American League of Lobbyists)

9. **Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 1 Vordemokratie - Demokratie - Postdemokratie als Parabel.....	16
Abbildung 2 Der vierohrige Empfänger	27
Abbildung 3 S-R-Modell.....	34
Abbildung 4 Gegenüberstellung Überredung, Manipulation und Überzeugung.....	39
Abbildung 5 Funkhousers Entscheidungs-Sequenz	40
Abbildung 6 Maslow'sche Bedürfnispyramide.....	41
Abbildung 7 Handlungstypen nach Habermas.....	44
Abbildung 8 Public Affairs - Ein Prozess	53
Abbildung 9 Lebenszyklus und Aufmerksamkeitswert eines Issues	54
Abbildung 10 „5 / 50 /500 - Regel“	56
Abbildung 11 Die 3 Säulen der EU.....	63
Abbildung 12 Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren in der EU	69
Abbildung 13 Knowledge-Gap.....	75
Abbildung 14 Umsätze von 20 ausgewählten TNUs im Vergleich zum BIP ausgewählter Staaten	78

10. Anhang

Auszüge aus dem Experteninterview mit Mag. Dr. Peter Köppl:

Kommunikationswissenschaftler und Politologe, Geschäftsführer der Public Affairs Agentur „Mastermind“ und Autor zahlreicher Fachbücher zum Thema „Lobbying“:

- Wie glauben Sie wird Lobbying zur Zeit wahrgenommen?

Köppl: *„zum einem wird sie jetzt wahrgenommen aufgrund von diversen Skandalen und missbräuchlichen Verwendungen des Fachbegriffs „Lobbying“, was in den letzten Jahrhunderten ja nicht der Fall war, obwohl es Lobbying trotzdem immer gab. Es ist ein Bestandteil der Demokratie und des demokratischen Systems spätestens seit dem Alten Griechenland - mindestens.“*

- Glauben Sie, dass Lobbying demokratiefördernd sein kann?

Köppl: *„professionelles und seriöses Lobbying ist definitiv demokratiefördernd. Es ist nämlich nichts anderes als eine Form des Interessensartikulation.“*

- Ist das Auszahlen von Schmiergeldern fester Bestandteil gewisser Lobbyisten?

Köppl meint dazu, dass es je nach politischen System und der Gesellschaft in jedem Land unterschiedliche Arten des Lobbyings gibt. Zudem *„gibt es jedenfalls wirtschaftlich / politisch-gesellschaftliche Subsysteme, die wieder ihre ganz eigenen Regeln ausprägen. Es ist bekannt (nicht erst in Österreich seit den „Eurofightern“), dass der gesamte militär-industrielle Komplex weltweit vollkommen eigenen Regeln gehorcht. (...) Mein Credo ist: Wer meint, dass Interessensvertretung / Interessensvermittlung und damit Lobbying, immer automatisch mit Bestechungsgeldern läuft, der liegt vollkommen falsch, der hat das Grundsystem einer pluralistischen Demokratie nicht verstanden.“*

- In den USA gibt es seit 1946 den ‚Federal Regulation of Lobbying Act‘. An welche Spielregeln müssen sich österreichische und europäische Lobbyisten halten?

„In Österreich muss sich ein Lobbyist an die geltenden Gesetze, die Rechtsnormen und die Verfassung und an gesellschaftspolitischen Usus halten. Es gibt keine Bestimmungen für den Berufszugang Lobbying. Es ist ein nicht vorhandenes Gewerbe. (...) Es gibt auch keine Registrierung oder ein Register oder ähnliches mehr. (...) Deutschland, Großbritannien (seit Jahrzehnten) und Frankreich seit kurzem haben Ansätze von Registrierungen im Sinne einer positiv-Listung. In Deutschland zum Beispiel gibt es seit den 70er Jahren die Eintragungspflicht im Deutschen Bundestag. Hier haben nur jene Interessensvertreter Zugang zu den Mitgliedern (nicht nur von öffentlichen, sondern auch von Ausschusssitzungen) des deutschen Bundestages, die sich auf dieser Liste registrieren haben lassen. Da müssen Sie einfach – mit Ausweispflicht - ihren Namen und ihren Auftraggeber sagen. Da stehen – weiß ich nicht – 15.000, 16.000 Organisationen darauf. (...) Es gibt auch dort kein offizielles Register, keine Berufszulassung, keine Berufseingrenzung, keinen Gerichtshof, keinen wirklichen Branchenverband der ahnden würde oder ähnliches mehr. (...) Die Europäische Union hat (...) die freiwillige Registrierung aufgebaut. Meiner Meinung nach eine vorbildliches System, weil es nicht nur eine Registrierung ist. (...) Einher geht eine Schulung in Sachen Ethik und Anti-Korruption. Und das halte ich für phänomenal.“

- Sie sind Mitglied der ALPAC (Anm. Austrian Lobbying and Public Affairs Council). Glauben Sie, dass ein freiwilliger Verhaltenskodex ohne juristische Sanktionen ausreicht um unsauberem Lobbying entgegen treten zu können?

Köppl: „Nein, wäre aber auch im Umkehrschluss keine Garantie gegen unsaubere Aktionen – also ein verpflichtender Verhaltenskodex.“ Zudem meint er, es gäbe auch bei Anwälten und Ärzten einen Kodex. Ob sich das Individuum daran hält oder nicht entscheidet es selbst. Juristische Sanktionen müsste die Politik einführen. Und tatsächlich ist seit dem Fall Strasser in Österreich eine Einführung von neuen Gesetzen, die das Lobbying regulieren sollen auf dem Weg.

- Brüssel gilt als das Mekka der Lobbyisten. Man spricht von etwa 15.000 - 17.000 Lobbyisten. 70 % davon auf Arbeitgeberseite. In ihrem Buch „Public Affairs Management“ sprechen Sie von „windows of opportunities“ als Betätigungsfelder der Lobbyisten, von denen es in Brüssel sicherlich zahlreiche gibt. Sorgt es ihrer Meinung nach für ein Ungleichgewicht, wenn Lobbyismus ein so wichtiger Bestandteil der Europäischen Politik ist und die industriellen und finanziellen Interessen um so viel stärker vertreten werden als die der Zivilbevölkerung.

Laut Köppl ist dies ein Trugschluss. So haben die Bürger das Europäische Parlament als Interessensvertretung in einer indirekten Demokratie das gesamte Parlament hinter sich, welches sie selbst gewählt haben. Jedoch: *„dass es manchen Sektoren einen Überhang von den einen und in manchen Sektoren von den anderen gibt: ja, klar.“*

- Stichwort Bankenlobby: Im Juli 2010 griffen EU-Parlamentarier zu einem drastischen Mittel: Sie starteten einen Hilferuf aufgrund der übermächtigen Bankenlobby und verlangten ein Gegengewicht. Ihrer Meinung nach sei die gegenwärtige Lage demokratiegefährdend.

Köppl meint, dies sei ein: *„schönes Beispiel, dass Lobbying in einem reifen demokratischen System den checks and balances unterliegt.“* So zeige die Politik, dass sie sich wehren könne und Missgeschicke aufdecke.

- Was sind die besonderen Eigenschaften der Finanzlobbys?

„Die Finanzlobby ist, genauso wie die Pharmalobby oder ein anderer Bereich, einer von wenigen Bereichen die ein extremes Expertenwissen brauchen.“ Politiker hören auf ihre Berater und Lobbyisten. Sie müssen die Bereiche, über die sie entscheiden, jedoch auch verstehen können.

- Und was wären mögliche Maßnahmen um ein Gleichgewicht herzustellen?

Köppl meint, „educate the decionmaker“ und unabhängige „Think-Thanks“ wären mögliche Mittel um dem Problem Herr zu werden.

11. Abstract

In dieser Arbeit wird das Thema Lobbying aus einer politikwissenschaftlichen Perspektive betrachtet. Ausgehend von einer Analyse der wichtigsten demokratischen Aspekte, über die kritischen Bemerkungen zum Lobbyismus in der Theorie der „Postdemokratie“, bis hin zur weit positiveren Betrachtungsweise aus der Sicht der „deliberativen Demokratie“, wurde versucht, die unterschiedlichen Betrachtungsweisen darzustellen. Im Zentrum der Arbeit stand die Betrachtung der Public Affairs an sich, auf welche Kommunikationstheorien sie aufbaut, wie sie funktioniert und wo sie in Bereiche vordringt, die mit demokratischen Werten in Konflikt stehen können. Zum Ende hin wurde versucht herauszukristallisieren, welche Aspekte des Lobbyismus in einer demokratischen Gesellschaft nützlich sind und welche nicht bzw. mit welchen Vorgängen die Politik dies gewährleisten kann.

12. Lebenslauf

Persönliche Daten

Name: Mag. Stefan Szakusits, Bakk. M.A.

Geburtsort: Wien

Ausbildung

- Seit 2010 Masterstudium der Politikwissenschaft (Uni Wien)
 - Schwerpunkte: Europäische Union, Politische Theorien
- Abschluss des postgradualen Masterlehrgangs Public Communications 2010-2012 (Uni Wien)
 - Schwerpunkt: Public Affairs
- Abschluss des Diplomstudiums der Philosophie 2007-2012 (Uni Wien)
 - Schwerpunkte: Politische Philosophie, Ethik
- Abschluss des Bachelorstudiums Publizistik u. Kommunikationswissenschaft 2007-2010 (Uni Wien)
 - Schwerpunkte: Werbung, PR, Kommunikationsforschung
- Auslandszivildienst für die Gedenkstätte Sachsenhausen in Berlin 2006/07
- Handelsakademie Vienna Business School 2000-2005
 - Schwerpunkt: Internationales Marketing
- Bundesrealgymnasium Rainergasse 1996-2000
- Volksschule Gassergasse 1992-1996

Beruf:

Von 2007-2011 bei der PR- und Fundraisingagentur „talk2move“ in Deutschland als Fundraiser und Teamleiter für NGOs tätig. Seit 2011 in leitender Funktion als Kommunikationstrainer und –Coach, sowie seit 2012 als PR- und PA Manager.