

Die Strippenzieher in Deutschland: Wie und Warum eine Metapher in die Irre führt

Dr. Dieter Plehwe

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)

Vorstandsmitglied „LobbyControl – Initiative für Transparenz und Demokratie“

Thesen

1.) Lobby-Hauptstadt Berlin, Mekka des Lobbying Brüssel: 5.000 bzw. 15.000 Lobbyisten sind „Strippenzieher“, eine „Stille Macht“ bzw. eine „Fünfte Gewalt“. „Lobby“ impliziert weithin negativ konnotierte „U.S.-amerikanische Verhältnisse“, legitime, aber vor allem auch illegitime Interessenvertretung und Einflussnahme insbesondere von Unternehmen und Wirtschaftsverbänden. Lobbying ist schwer zu durchschauen, findet im Hintergrund statt und stellt die parlamentarische Demokratie in Frage. Ist Lobbying eine Ursache für die Abwendung von der Politik, die u.a. in der geringeren Wahlbeteiligung zum Ausdruck kommt? Sind die PolitikerInnen käuflich?

2.) **Manipulationsthese:** „Strippenzieher“, eine Metapher, die nahe legt, dass PolitikerInnen und die sie wählende Bevölkerung wie Marionetten geführt werden. Der „Bürger“ ist nicht Herr seiner Geschicke, sondern wird als Puppe am Seil geführt. Politik als „Verschwörung“ von wenigen und Einflussreichen gegen das Volk.

„Andere Formen der Einflussnahme sind weit schwerer zu erkennen, weil sie weder offensichtlich noch öffentlich sind. Eindeutig ist nur: Kaum ein Gesetz tritt heute in Kraft, ohne dass ein Interessenvertreter daran mitgearbeitet hat. Der Regierungsstil von Bundeskanzler Gerhard Schröder hat über Jahre dazu eingeladen... **Der Staat wird unterwandert oder sogar offen außer Kraft gesetzt, wenn Konzernen im Bundeswirtschaftsministerium die „inhaltliche Führung“ übernehmen. Wenn Beamte und Minister vor allem dem Prinzip der Klientelpolitik folgen, egal ob davon Umweltorganisationen oder Energiekonzernen profitieren. Klientelpolitik mündet in eine nicht kontrollierbare und nicht transparente Verflechtung von Staat und Privatwirtschaft. Sie begünstigt Korruption. Sie zerstört den Staat“** (Gammelin / Hamann 2005, 23, Hervorhebung D.P.).

3.) **Pluralismusthese:** Lobbying ist ein „Lebenselixier“ der Demokratie: Meinungsfreiheit und Koalitionsfreiheit sowie Interessenvertretung sind unabdingbare demokratische Grundrechte, deren Wahrnehmung das politische System stärkt und die demokratische Willensbildung ermöglicht. Politikberatung, politische Teilhabe auf der Basis freiwilliger Selbstorganisation, Vermittlung zwischen Staat und Gesellschaft und die Entlastung des Staates sind wesentliche Leistungen von Verbänden und Vereinen. „Ist es nicht eine alltägliche Erfahrung, dass in der Nachbarschaft, in „der Gesellschaft“, Interessen und Interessengruppen, Bürgerinitiativen, Vereine und Vereinigungen mit- und gegeneinander konkurrieren?“ (Lösche 2006, 59)

4.) **Pluralismusskepsis:** Asymmetrie der Interessen und der Verbände, Geschwächte Repräsentation der zu vertretenden Interessen (Klientel), Schwierigkeit der Bündelung von Interessen, Mangel an innerverbandlicher Demokratie, Mangel an Transparenz (Nebentätigkeit von Abgeordneten, undurchsichtige Arbeitsweise von Lobbyisten),

Machtkonzentration von Individuen: Drehtüreffekt: Wechsel zwischen einflussreichen Positionen in Politik und Wirtschaft.

5.) **Unterschiedliche Implikationen aus 2-4:**

1.) **Lobbyismus abschaffen**, zumindest stark einschränken: Das „Immunsystem“ des Staates stärken (Steinbrück); Gefahr: Kind wird mit dem Bad ausgeschüttet, weil Koalitions- und Meinungsfreiheit in Frage gestellt werden.

2.) **Nichts tun**: Pluralistische parlamentarische Demokratie funktioniert. Die Grundelemente Regierung, Parlament, Parteien, Interessengruppen und Öffentlichkeit (Presse/Medien etc.) sichern die friedliche Austragung von Konflikten.

3.) **Regulierungsbedarf**: Stärkung von Kontrollen und Maßnahmen zur Erhöhung der Transparenz (Nebentätigkeitsgesetz, Regelung von Übergängen zur Einschränkung der Machtkonzentration von Individuen, Berichtspflicht der Lobbyisten über die Eintragung in so genannten Lobbylisten hinaus (Listung von Zielen und diesbezüglichen Gesetzesvorhaben, auf die Einfluss genommen wird), Forschung und investigativer Journalismus.

Die übliche Sicht auf den Lobbyismus gerät meist zu einer zum Teil problematischen Kritik, weil sie sich auf die Funktionsweise der (parlamentarischen) Demokratie normativ, abstrakt und allgemein bezieht. Demgegenüber kann die Analyse und Kritik der Ungleichgewichte gesellschaftlicher Macht und Einflussnahme präzisiert werden, indem der Zusammenhang zwischen Politik, Wirtschaft und Gesellschaft im historischen Kontext untersucht wird.

6.) **Lobbyismus: Historische Entwicklungen, Veränderung von strukturellen Macht- und Herrschaftsverhältnissen im Kapitalismus.**

1.) Ursprünge: Lobby: Der Ort, an dem Bürger ihre Abgeordnete im Vorraum zum Parlament treffen. Öffentlicher Raum, Zugang zum politischen Entscheidungsprozess, Politik ist nicht auf die Abgabe der Stimme beschränkt, Wahrnehmung politischer Rechte gegen die staatliche Untertanenpolitik, öffentlicher Rat gegen „Geheimratspraxis“, Zusammenhang zu „imperativem Mandat“, Volksabstimmung, -entscheid etc.: Direkte Demokratie; Einschränkung: Kein Wahlrecht für Frauen etc.

2.) Frühe bürgerliche Vereinigungen: Freimaurer, Rotarier etc.: Meist gegen feudale und religiöse Einflussmacht gerichtete Organisationen zu Förderung von wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Interessen.

3.) 19./20. Jahrhundert Entstehung von Wirtschaftsverbänden, teilweise in Reaktion auf die Entstehung von Gewerkschaften. Die Entstehung und Entwicklung von Wirtschaftsverbänden wird zum Teil von den Nationalstaaten unterstützt und vorangetrieben. Verbände vertreten Mitgliederinteressen, aber der Staat greift auch auf Verbände zurück, um Lenkungsaufgaben zu delegieren (Mitgliederlogik, Einflußlogik): „**Korporatismus**“ (italienischer Faschismus, lateinamerikanischer Populismus, deutscher Nationalsozialismus, ordoliberaler Ideenwelt der „formierten Gesellschaft“ Ludwig Erhards) contra „**Pluralismus**“: staatlich gelenkte „Interessenkoordination“ gegen gesellschaftliche Konflikt- und Streitkultur mit mehr oder weniger starken Konsequenzen für Koalitions- und Meinungsfreiheit. USA und England (wettbewerbspolitisch eingeschränkter Monopolkapitalismus, freie Presse) als Gegenmodell zur staatlich-monopolkapitalistischen Steuerung (Kartelle, Einschränkung der Pressefreiheit, Koalitionsfreiheit etc.): Weimarer Republik: Theorie vom „Schwachen Staat“ in der

parlamentarischen Demokratie, weil Interessengruppen den „Staat als Beute“ betrachten (Carl Schmitt, Ordoliberalismus): Forderung der Einschränkung der Koalitionsfreiheit in Parteien und Verbänden. Ruf nach dem starken Staat.

4.) Um 1900: Entstehung von Public Relations (PR) als Reaktion von Großkonzernen auf die Kritik des investigativen Journalismus in den USA (Muckrakers); Versuch der gezielten Einflussnahme (Imagebildung) auf die öffentliche (veröffentlichte) Meinung: 1905 engagiert Rockefeller den Journalisten Ivy Ledbetter Lee, Gründer der PR-Agentur Parker and Lee. AT&T heuert James D. Ellsworth 1907. „Nach 1920 schossen die Public-Relations Agenturen aus dem Boden“ (Prokop 200, 283). Lee berät später IG-Farben in Deutschland. Krupp stellt den Chefredakteur der Berliner Neuesten Nachrichten Victor Schweinburg als Rüstungs-Propagandisten ein. 1909 wird auch Alfred Hugenberg von Krupp in dieser Funktion beschäftigt, 1912 entsteht mit der Hugenberg Gruppe das Medien-Imperium eines der Wegbereiter von Hitler.

5.) **1950er bis 1970er Jahre:** Systemkonkurrenz Kapitalismus-Sozialismus, Sozial- und Wohlfahrtsstaatsentwicklung im Westen. Einschränkung imperialistischer Konkurrenz im Westen, auf nationaler Ebene Einschränkung von kapitalistischer Konkurrenz durch Verstaatlichung und staatlicher Regulierung (Telekom, Transport, Banken, etc.): Entfaltung des fordistischen Systems (Steigerung der Massenkauftkraft/Massenkonsum).

„Machtbalance“ Wirtschafts- und Arbeitnehmerinteressen, Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften (Arbeitskampfrecht: USA: **Big Business and Big Labor**. Kritik daran: Gut organisierte Interessen bedienen sich zu Lasten der schlechter organisierten Interessen, der Allgemeinheit (neoliberale Gewerkschafts-, Verbände und Staatskritik: Partikularinteressen erobern Regulierungsbehörden: Staatsversagen).

Gleichzeitig aufkommende Pluralismuskritik: Vermachtung der Gesellschaft: C. Wright Mills: **Machteliten:** Mitglieder einer kleinen Führungsschicht in der Gesellschaft aufgrund ihrer Funktionen als Leiter von Großorganisationen (Politik, Wirtschaft und Militär): **Iron Triangle:** Strukturierte Machtbeziehung Rüstungsproduzenten, Parlamentarische Gremien und staatlicher Militärapparat. **Revolving Door** zeigt die Verschmelzung der verschiedenen Machteliten in eine. C. Wright Mills unterscheidet die Machtelite von den Kapitaleigentümern (Bourgeoisie).

Demgegenüber in Deutschland: Durchsetzung wichtiger Komponenten pluralistischer parlamentarischer Demokratie nach U.S.-Modell, Koalitionsfreiheit, unabhängige Medien etc. trotz Bestrebungen „korporatistische Konzepte“ zur Einschränkung von Gewerkschaften, Parteien (Verbot KPD etc.) etc. fortzuentwickeln. Deutsche Pluralismuskritik erinnert immer wieder fatal an die autoritären Vorstellungen des Korporatismus. Gleichzeitig Lernprozess in Sachen Interessenvertretung:

- unmittelbare: überwiegend Verbände, aber auch einflussreiche Einzelpersonen: Adenauer-Abs (Deutsche Bank)
- erweiterte (gesellschaftspolitische: deep lobbying): Kampagne zur Durchsetzung der Sozialen Marktwirtschaft Ludwig Erhards gegen sozialistische Planungskonzepte (Verein „Die Waage“ finanziert von der Chemischen Industrie, Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft (ASM): Einsatz von wirtschaftlichen Marketing-Konzepten (Werbung) für Politik: Allensbach Institut für Demoskopie, PR-Agentur: Werbespots, Plakate (bis 1965).
Der Gründer der ASM, Otto Lautenbach, sah die seines Vereins darin, die soziale

Marktwirtschaft zu vollenden „...bis sie als Ordnungsbild in allen Köpfen lebt und als selbstverständlich empfunden wird“ Köpfen lebt und als selbstverständlich empfunden wird.“ wie Lautenbach 1953 formulierte. (Lautenbach 1953: 9 zitiert nach Ebinger 1988: 159f).

- Verwissenschaftlichung der Politik (Modernisierung) führt zur Politisierung der Wissenschaft: Parteiische Think Tanks (gezielte Beeinflussung von StudentInnen, JournalistInnen, PolitikerInnen etc.) mittels politisch vorgefasster „wissenschaftlicher“ Expertise in Konkurrenz zur universitären Forschung. Z.B.: American Enterprise Institute, USA; Institute of Economic Affairs in London; Aktionsgemeinschaft Soziale Marktwirtschaft in Deutschland.

6.) 1970er bis Gegenwart

1.) Fordismuskrise (Zusammenbruch Bretton Woods Regime, Ölkrise, etc.):

A) Wirtschaftsverbände formieren sich in **USA** gegen den Einfluss der Gewerkschaften, neue soziale Bewegungen und sozialstaatlicher Regulierungspolitik (z.B. neue Behörden Gesundheitsschutz, Umweltschutz): Neue Spitze: Business Roundtable: Chefmanager von Großkonzernen. Mobilisierung der Mitglieder in den Verbänden der Industrie (NAM) sowie der Kammern (Chamber of Commerce).

B) Neue Soziale Bewegungen beleben die pluralistische Streitkultur: Triangle Atompolitik: Gegenmacht durch Umweltbewegung/Grüne: Kritische Wissenschaft wird zur effektiven Konkurrenz gegen „Atomwissenschaft“ (z.B. Freiburger Öko-Institut).

Iron Triangle Militär-Industriekomplex: Friedensbewegung, u.a. naturwissenschaftliche Kritik der Waffentechnologie und Militärdoktrinen („Nato-Nachrüstung“ cruise missile und Pershing II gegen russische Raketentypen „SS20“ de facto Aufrüstung). Z.B. Naturwissenschaftler Initiative.

C) Rasche Entwicklung, Spezialisierung und Professionalisierung neoliberaler Think Tanks, internationale Vernetzung (Mont Pèlerin Gesellschaft), finanziert durch Unternehmensstiftungen, Wirtschaftsverbände etc.: Heritage Foundation in USA; Kronberger Kreis in Deutschland (später: Stiftung Marktwirtschaft).

B) Anfang der 1980er Jahre: European Roundtable of Industrialists: Chefs europäischer Großkonzerne: Binnenmarktprojekt: Verlagerung von Interessenvertretung von der nationalen auf die Europäische Ebene.

D) Deutschland seit 1990er Jahre: Berlin: Formierung professionalisierter Lobbystrukturen in Berlin in gegenüber Bonn verstärkten Formen (40 PR-Agenturen, Collegium von Cheflobbyisten von Konzernen, teilweise verstärkte Kooperation der Spitzenverbände):

- verstärkte direkte Interessenvertretung von Unternehmen und Agenturen
- teilweise in Reaktion auf Verschiebung der Interessen und der daraus resultierenden Schwächung der Verbände
- teilweise in Reaktion auf Verschiebung der Regierungsmacht von nationaler auf europäische Ebene
- teilweise in Reaktion auf höhere Komplexität
- teilweise als Resultat der Privatisierung von ehemaligen Staatsunternehmen

Gleichzeitig:

- Formierung neoliberaler Think-Tank, Unternehmens- und Verbändelobbying in der Gesellschaft: Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (PR-Agentur, integrierte Kommunikationsstrategie, Internet Portal, Botschafter (Politik, Unternehmerpersönlichkeiten etc.): Finanziert von Gesamtmetall.
- Stiftung Marktwirtschaft. Finanziert von ???

- Die Rolle der Medien: Gefährdung der korrigierenden Rolle der „4. Gewalt“:

USA: Eklatanteres Missverhältnis Presse / PR als derzeit noch in Deutschland:

„Nach Angaben des Leipziger Journalismus-Professors Michael Haller stehen in Deutschland 30.000 Politik- und Wirtschaftsjournalisten 15.000 bis 18.000 PR-Leute gegenüber. In den USA hat sich das Verhältnis schon zugunsten der PR-Branche umgekehrt. Dort beruhen mittlerweile mindestens 40 Prozent der Informationen in einer Tageszeitung nicht mehr auf eigener Recherche, sondern gehen zurück auf mediengerecht aufbereitete Informationen, auf Erklärungen, Pressemeldungen und Anzeigen von Anbietern, die Eigeninteressen mit diesem Material verfolgen.“ (Eva Hillebrand, Manuskript der Sendung "Konvente, Kampagnen, Klüngel. Reformbewegungen und ihr Kampf um die Meinungsführerschaft, Deutschland Radio, 1.2. 2004., zit. in Speth 2004, 29-30)

Fazit

Mainstream Lobby-Kritik bleibt oberflächlich, erzählt viele Geschichten, verwickelt sich dabei aber unweigerlich in Widersprüche, weil bestimmte Lobby-Entwicklungen nicht nur Stärke der Einflussnahme, sondern auch Pluralisierung von konkurrierenden Interessen und Politikebenen zum Ausdruck bringen. Das Strippenzieher Buch (Gammelin / Hamann 2005) suggeriert z.B. die große Macht von VW, obwohl die Beispiele deutlich die Schwächen des Konzerns in verschiedenen Auseinandersetzungen zeigen (Rußfilter etc.).

Besonders fragwürdig: Lobby-Kritik, die sich den korporatistischen und autoritären Stereotypen bedient (der Staat als Beute der Interessengruppen in der Weimarer Politik wird zum neoliberalen staats- und politiktheoretischen Konzept von der „Politik als Markt“). Demgegenüber in Vergessenheit geraten ist die Kapitalismus- und Staatskritik der Linken. Politik ist notwendig Ausdruck von gegensätzlichen Interessen, die in kapitalistischen Wirtschaftssystemen strukturell unterschiedliches Gewicht entwickeln (Kapital-Arbeit), aber gleichzeitig nicht determiniert sind. Davon sprechen sowohl die Erfolge der Unternehmenslobbies, aber auch die häufig ersichtlichen Grenzen von Unternehmenslobbies.

Reformvorstellungen dürfen die elementaren demokratischen Grundrechte nicht in Frage stellen, insbesondere die Koalitions- und Meinungsfreiheit. Wenn Verbände eingeschränkt werden, dann trifft das nicht nur die Wirtschaftsverbände, sondern auch Gewerkschaften, Umweltverbände etc. Im Gegensatz zur Wirtschaft, die strukturelle Macht besitzt, ist durch eine Einschränkung der Interessenvertretung nicht per se angetastet wird, ist das Recht der freiwilligen Selbstorganisation die einzige Möglichkeit von Arbeitnehmer/inne/n und anderen Gruppen, Gegenmacht zu entwickeln.

Pluralismusskepsis ist aufgrund der strukturell ungleich verteilten Macht in der Gesellschaft mehr als berechtigt, aber die „Transparenzforderungen“ greifen in Anbetracht der strukturellen Veränderungen des Kapitalismus („Globalisierung“, Privatisierung, etc.) viel zu

kurz. Sozialliberale Verhältnisse bis in die 1970er Jahre (Entwicklung des Wohlfahrtsstaates) wurden zugunsten neoliberaler Verhältnisse (Wettbewerbsstaat) zurückgedrängt und umgeformt, u. a. auch im Kontext der Europäisierung. „Gegenmacht“ muss deshalb zwangsläufig auch grenzüberschreitend organisiert werden, die Informationsdefizite und Hindernisse sind riesig. Die Sicherung einer de facto unabhängigen Presse (gegenüber PR-Fachleuten) ist u. a. durch die Privatisierung der Medien gefährdet.

Transparenzforderungen dürfen sich nicht nur auf die direkte Interessenvertretung von Unternehmen und Verbänden im Hinblick auf Parlament, Regierung und Gesetzgebung beschränken: Z.B. profitieren „parteiische Think Tanks“, „gemeinnützige“ Stiftungen und Vereine vom wachsenden Reichtum der Unternehmen und von Steuergesetzen, die Unternehmensstiftungen fördern: Eine Mindestforderung muss eine Offenlegung der Finanzen von solchen Organisationen einschließen.

Unabhängige und kritische Forschung sowie investigativer Journalismus können ihre Beobachtungs- und Whistle Blower Funktion nur eingeschränkt wahrnehmen, wenn die Entwicklung zur Kommerzialisierung und Privatisierung von Wissenschaft und Presse nicht in eine Richtung gesteuert wird, die Ressourcen für kritische Arbeit vermehrt.

Die Europäisierung und Globalisierung der Politik stellt gänzlich neue Anforderungen – an die „Lobbyisten“ ebenso wie an die kritische Öffentlichkeit. Spin Watch (UK), LobbyControl (Deutschland), Corporate Europe Observatory (Brüssel) und U.S.-amerikanische Watch Dogs stellen kritische Informationen bereit und bieten Möglichkeiten zur Mitarbeit an der Herstellung einer lebendigen und kritischen Öffentlichkeit.

Literatur

Gammel, Cerstin; Hamann, Götz, 2005, Die Strippenzieher. Manager, Minister, Medien – Wie Deutschland regiert wird. Econ

Lösche, Peter, 2006, Demokratie braucht Lobbying, in: Leif, Thomas; Speth, Rudolf (Hrsg.) Die fünfte Gewalt. Lobbyismus in Deutschland. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 53-68.

Speth, Rudolf, 2004, Die politischen Strategien der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.

Prokop, Dieter, 2001, Der Kampf um die Medien. Das Geschichtsbuch der kritischen Medienforschung. Hamburg: VSA Verlag.