

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	9
1.1	Lobbyismus im Spiegel der Presseberichterstattung	13
1.2	Zum Stand der Lobbyismusforschung in Deutschland	21
1.3	Zum Aufbau des Bandes	30
2	Lobbyismus als politischer Prozess	35
2.1	Institutionelle Rahmenbedingungen	36
2.2	Elemente des politischen Prozesses	40
2.2.1	Akteure	41
2.2.2	Akteurskonstellationen	43
2.2.3	Politikinhalt	45
2.2.4	Wirkungszusammenhänge	48
3	Akteure	51
3.1	Neue soziale Bewegungen	57
3.2	Interessenverbände	64
3.3	Unternehmen	71
3.4	Kommerzielle Anbieter von Lobbyingdienstleistungen	77
3.5	Die Dimensionen des Akteursfeldes	87
4	Strategien	89
4.1	Strategisches Handeln lobbyistischer Akteure	89
4.2	Bestimmungsfaktoren für Strategieentscheidungen	93
4.3	Strategische Orientierungen lobbyistischer Akteure in Deutschland	95
4.4	Strategische Orientierungen deutscher Interessenverbände in der Europapolitik	106
4.5	Europapolitische Strategien einzelner Verbandstypen	111
4.6	Inkorporierung als strategische Option	114

5	Arenen	123
5.1	Die Beziehungen zwischen lobbyistischen Akteuren und dem Deutschen Bundestag	123
5.1.1	Informelle Kontakte	125
5.1.2	Die Innere Lobby	129
5.1.3	Beteiligung von Interessengruppen an öffentlichen Anhörungen und nichtöffentlichen Ausschusssitzungen.	144
5.1.4	Einflussbeziehungen zwischen Interessengruppen und Bundestag.	155
5.1.5	Lobbyistische Akteure in der parlamentarischen Praxis.	160
5.2	Die Beziehungen zwischen lobbyistischen Akteuren und der Bundesregierung/Ministerialverwaltung	170
5.2.1	Personelle Verflechtungen	175
5.2.2	Informelle Kontakte	183
5.2.3	Formelle Beteiligung von Interessengruppen an innerministeriellen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen	195
5.3	Die Beziehungen zwischen lobbyistischen Akteuren und Bürgerinnen und Bürgern bzw. der Öffentlichkeit	206
5.3.1	Indirektes Lobbying von Interessenverbänden und Unternehmen	207
5.3.2	Indirektes Lobbying von Neuen sozialen Bewegungen.	215
5.3.3	Zum Verhältnis von direktem und indirektem Lobbying	219
6	Der politische Einfluss lobbyistischer Akteure	221
6.1	Konzepte und Methoden der empirischen Einflussforschung in den USA und Europa	224
6.2	Resultate der empirischen Einflussforschung in den USA und Europa.	228
6.3	Der politische Einfluss von Interessengruppen in Deutschland	236
6.3.1	Die Bedeutung von Ressourcen für den Lobbyingerfolg	236
6.3.2	Konkurrenz und Kooperation bei politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen	242
6.3.3	Politikfelder, Institutionen und Issues als Bestimmungsfaktoren des Lobbyingerfolgs.	249
6.4	Einflusschancen von Interessengruppen in der Gesundheitspolitik: Ressourcenausstattung, Konfliktmuster und Koalitionen sowie politisch-institutionelle Rahmenbedingungen.	260
6.4.1	Die Entwicklung von Einflussressourcen der deutschen Ärzteschaft.	261
6.4.2	Interessenaggregation im Bereich der gesetzlichen Krankenkassen	269

6.4.3	Ressourcenmobilisierung und Probleme der Interessenaggregation als Bestimmungsfaktoren für das Einflusspotenzial der Pharmaindustrie in der Gesundheitspolitik	273
6.4.4	Koalitionsbildungen in der Gesundheitspolitik	279
6.4.5	Politisch-institutionelle Rahmenbedingungen des Interessengruppeneinflusses in der Gesundheitspolitik	282
6.4.6	Politische Rückkoppelungseffekte	288
7	Die Regulierung des Lobbyismus	293
7.1	Lobbyismus als demokratietheoretisches Problem	294
7.2	Informelle Regulierungsmechanismen	305
7.3	Formelle Regulierung	308
7.3.1	Von der Lobbyliste zum Lobbyregister	309
7.3.2	Rechte und Pflichten von Bundestagsabgeordneten	313
7.3.3	Parteispenden	317
7.3.4	Die Regulierung der Beziehungen zwischen Interessengruppen und Bundesregierung	319
7.3.5	Die Regulierung der Beziehungen zwischen Interessengruppen und Ministerialverwaltung	322
7.4	Die Regulierung des Lobbyismus als politische Streitfrage	327
8	Fazit	341
	Literaturverzeichnis	345
	Quellen- und Dokumentenverzeichnis	378

1 Einleitung

Die öffentliche Debatte über Lobbyismus ist ein Tummelplatz für Spekulationen und Mythenbildung. Da die Aktivitäten von Lobbyisten äußerst vielfältig sind, in den verschiedensten Foren und Institutionen entfaltet werden und sich zu einem Gutteil auf informellem Wege vollziehen, nährt dies Annahmen wie die, dass sich politische Entscheidungsprozesse über weite Strecken intransparent vollzögen und von Kräften beeinflusst, wenn nicht gar dominiert würden, die – ohne demokratisch legitimiert zu sein – den Politikinhalt ihren von einseitigen Interessensstandpunkten geprägten Stempel aufdrückten. Demnach gäben Politikergebnisse nicht den Willen des Parlaments und der durch Wahlen legitimierten Regierungsmehrheit wieder, sondern wären das Resultat undurchsichtiger Machenschaften und Machtkämpfe, in denen ressourcenstarke Interessengruppen über schwächere Gruppen, aber auch über das Allgemeininteresse triumphierten. Ein ungezügelter Lobbyismus führt – dieser Sichtweise zufolge – im Ergebnis zu einer Verzerrung des Volkswillens. Für solche Annahmen lässt sich in der Tat eine Fülle von eindrucksvollen Indizien anführen: Großspenden von Unternehmen an Parteien, die Mitgliedschaft von Politikerinnen und Politikern in Verbänden und die Ausübung von Verbandsfunktionen, persönliche Loyalitätsbeziehungen zwischen Politikerinnen bzw. Politikern und Interessengruppen, exklusives Expertenwissen von Interessengruppen, spektakuläre Durchsetzungserfolge von Interessengruppen bei einzelnen politischen Streitfragen sind nur einige davon. Es wäre jedoch zu kurz gegriffen, wenn man aus einzelnen Befunden zu politischen Erfolgen und generellen Einflusschancen von Interessengruppen folgern würde, eine Interessengruppe, die sich in einem Gesetzgebungsprozess durchgesetzt hat, sei immer erfolgreich und Chancen könnten stets eins zu eins realisiert werden. Wer dies tut, der verwechselt verschiedene Aspekte des Lobbyings, die aus guten Gründen unterschieden werden, gerade weil sie auf eine höchst komplexe und manchmal widersprüchlich erscheinende Weise miteinander verknüpft sind. Es wäre verfehlt, Aktivität mit Effektivität, die Verfügung über Ressourcen wie Geld, Personal und Expertenwissen mit politischer Macht und den Zugang zu politischen Entscheidungsträgern mit Einfluss gleichzusetzen. Im Übrigen wird bei der Kritik an der vermeintlichen Intransparenz des Lobbyings häufig übersehen, dass ein großer Teil der entsprechenden Vorgänge durchaus transparent ist, weil sie sich entweder in der Öffentlichkeit oder in einem formellen, zumindest einer Teilöffentlichkeit zugänglichen Rahmen abspielen, etwa bei öffentlichen Anhörungen im Parla-

ment, bei Anhörungen in den Ministerien, in Beiräten, Expertenkommissionen oder korporatistischen Gremien.

Bei näherer, das heißt vor allem systematischer Betrachtung stellt sich Lobbying dar als ein politischer Prozess, der äußerst vielfältig und damit anspruchsvoll und fehleranfällig ist. Schon der Beginn des Prozesses, die Definition des eigenen Interessenstandpunktes, ist alles andere als trivial. Interessengruppen müssen in einem Gesetzgebungsprozess oft erst herausfinden, in welcher Weise sie von den geplanten Maßnahmen betroffen sind, um ihre eigenen Präferenzen bestimmen zu können, und es kommt nicht selten vor, dass sich diese Präferenzen im Laufe eines Gesetzgebungsprozesses ändern bzw. angepasst werden müssen. Ferner sind bei der Umsetzung solcher Ziele gelegentlich Handlungsweisen von Lobbyisten bzw. Lobbyistinnen zu beobachten, die die Bezeichnung Taktik, geschweige denn Strategie kaum verdienen. Selbst wenn ein strategisches Konzept irgendwann vorliegt und mit hohem Ressourcenaufwand umgesetzt wird, garantiert dies keineswegs den Durchsetzungserfolg. Das politische Geschäft bietet zahlreiche Beispiele dafür, dass ein vermeintlich mächtiger Akteur trotz einer solchen Strategie am Ende eines Gesetzgebungsverfahrens grandios scheitert.

Um mit den Unwägbarkeiten des politischen Betriebes umzugehen und ein rationales Konzept für das eigene Handeln entwickeln zu können, verwenden Interessengruppen bzw. die von ihnen beschäftigten oder beauftragten Lobbyistinnen und Lobbyisten einen großen Teil ihrer Ressourcen darauf, Dinge zu tun, die mit Lobbying im landläufigen Sinne, also dem Einwirken auf die politischen Entscheidungsträgerinnen und -träger, wenig zu tun haben. Sie eignen sich Expertenwissen an, oft durch eigene Recherchen oder Forschungsprojekte, und sie betreiben Monitoring, das heißt, sie beobachten den politischen Prozess unter dem Gesichtspunkt, wann, gegenüber wem und mit welchem Standpunkt sie sich positionieren müssen. Effektives Lobbying setzt voraus, in Bezug auf die Pläne von Regierung und Parlament und die Verfahrensstände von Gesetzgebungsprozessen immer auf dem neuesten Informationsstand zu sein, die Interessen und Strategien möglicher Konkurrenten und Bündnispartner zu kennen und beurteilen zu können und auch die Debatten in der Öffentlichkeit, in den Massenmedien und im Netz mitzuverfolgen. Erst auf der Grundlage eines befriedigenden Informationsstandes sind Interessengruppen in der Lage, politische Ziele zu formulieren, ihre Positionen bei verschiedenen politischen Streitfragen zu definieren und entsprechende Strategien zu entwickeln. Bei Letzterem geht es vor allem darum zu entscheiden, ob man eher im Stillen wirken und durch Gespräche Politikerinnen und Politiker überzeugen und Bündnispartner unter den Interessengruppen gewinnen oder ob man den Gang in die Öffentlichkeit antreten will. Gerade ein massives Auftreten in der Öffentlichkeit erzeugt oft den Eindruck, dass eine Interessengruppe in der Lage sei, Druck auf die Politik auszuüben und ihre Anliegen auch gegen Widerstand durchzusetzen, getreu dem Motto „Wo Rauch ist, ist auch Feuer“. Aber auch

das kann eine Fehleinschätzung sein. Die Mobilisierung der Öffentlichkeit oder von Mitgliedern und Bürgerinnen und Bürgern kann ein Mittel sein, um eigenen Forderungen, die man in verschiedenen Foren im Gespräch mit politischen Entscheidungsträgerinnen und -trägern vorträgt, zusätzlich Nachdruck zu verleihen; sie kann aber auch ganz im Gegenteil Ausdruck der Hilflosigkeit, nämlich eine Kompensation für den fehlenden Zugang zu den politischen Entscheidungsträgern sein. Interessenvertreter sozialer Randgruppen bezeichnen manchmal die Presseerklärung ironisch als „das schärfste Schwert“ ihrer Organisationen. Umgekehrt ist die Mobilisierung der Öffentlichkeit für ressourcenstarke Organisationen eine durchaus zweischneidige Angelegenheit. Interessengruppen, die massiv für ihre eigenen Anliegen werben, rufen ihre Gegner auf den Plan, provozieren Widerstand von anderen Gruppen, die zuvor vielleicht eher zurückhaltend agiert haben, und können politische Entscheidungsträger dazu veranlassen, sich nun besonders standhaft gegenüber dem Druck vermeintlich einseitiger Forderungen von Interessengruppen zu geben.¹

Interessengruppen haben somit immer nur einen begrenzten Einfluss darauf, ob und in welchem Maße ihre lobbyistischen Aktivitäten zum Erfolg führen. Denn selbst im Falle optimaler Voraussetzungen, wenn eine Gruppe über viele und unterschiedliche Ressourcen verfügt und strategisch gut aufgestellt ist, ist ihr Handeln immer mit den Interessen und Strategien anderer Interessengruppen ebenso wie mit denen der politischen Entscheidungsträger konfrontiert und findet damit in einem Interaktionszusammenhang statt, dessen Effekte für die einzelnen Beteiligten nur begrenzt kalkulierbar ist. Dies gilt auch für den Inhalt der Politikergebnisse, die der politische Prozess hervorbringt. Es wäre daher zum Beispiel verfehlt, aus der Zunahme der Zahl der Interessengruppen in den letzten Jahrzehnten und der von ihnen ausgehenden lobbyistischen Aktivitäten, die vor allem durch die Nutzung des Internets noch einmal sprunghaft gestiegen ist, abzuleiten, dass der politische Einfluss dieser Gruppen generell gestiegen sei. Plausibel ist vielmehr die gegenteilige Annahme, der zufolge mit dem Anstieg der Zahl der Akteure die Konkurrenz um Anteile an der politischen Macht zunimmt und damit der Einfluss der einzelnen Interessengruppe sinkt (Noweski 2012: 119f.).

In diesem Band soll es darum gehen, empirische Befunde zum Lobbying in Deutschland zusammenzutragen und systematisch unter dem Aspekt aufzubereiten, was sie über die lobbyistischen Aktivitäten der Interessengruppen aussagen. Die Forschungslage ist zwar disparat und heterogen, sie bietet aber mittlerweile eine ausreichende Grundlage für eine Bestandsaufnahme zu einigen wesentlichen Aspekten des Lobbyings. Ausgangspunkt jeder systematischen Betrachtung des

1 „The lobby group making spontaneous noise is like the brainless bird making sound at seeing some bread in the garden and thus attracting twenty other birds plus the cat“ (van Schendelen 2005: 259).

Lobbyings ist dabei die Frage nach der Definition. Denn je nachdem, ob man ein engeres oder ein weites Verständnis von Lobbyismus zugrunde legt, wird man bei der Einschätzung der einschlägigen Forschungsbefunde in Deutschland zu ganz unterschiedlichen Ergebnissen gelangen. In der Öffentlichkeit, aber teilweise auch in der einschlägigen Literatur werden mit dem Begriff Lobbyismus oft vor allem die Methoden und Instrumente assoziiert, die Lobbyisten und Lobbyistinnen anwenden, um Einfluss auf politische Entscheidungen zu gewinnen (Zimmer/Speth 2009: 287). Mit diesem eher technischen Verständnis von Lobbying wird jedoch nur ein Teil der Ereignisse und Handlungen erfasst, die im Zusammenhang mit lobbyistischen Aktivitäten eine Rolle spielen. Eine sozialwissenschaftlich angemessene Bestimmung des Begriffs Lobbying macht es erforderlich, die genannten Aspekte des Lobbyings in einen Kontext einzuordnen, der auch den Ursachen, Beweggründen und Wirkungen lobbyistischer Aktivitäten Rechnung trägt. Bei Lobbying in diesem weiteren Sinne handelt es sich um eine Abfolge von Ereignissen und Handlungen, die sich zu einem eigenen politischen Prozess addieren. Versteht man unter Lobbying Handlungen von Interessengruppen, die darauf abzielen, die Entscheidungen von politischen Amtsträgern und Amtsträgerinnen zu beeinflussen (Baumgartner/Leach 1998: 34), so wird deutlich, dass es sich hierbei um einen politischen Prozess handelt, der aus verschiedenen Elementen besteht. Unterschieden werden hier drei Dimensionen. Erstens: Der Prozess beginnt mit der Formierung von gesellschaftlichen Akteuren, die zur Entfaltung lobbyistischer Aktivitäten willens und in der Lage sind sowie, mit der Ausbildung entsprechender Zuständigkeiten und Kompetenzen, er setzt sich fort mit der Entscheidung über die Entfaltung lobbyistischer Aktivitäten und deren Durchführung und endet mit deren Wirkung (oder auch Wirkungslosigkeit) in Form von Reaktionen anderer lobbyistischer Akteure und der politischen Entscheidungsträger und -trägerinnen einschließlich ihrer Entscheidungen über Politikinhalte. Zweitens: Der Lobbyingprozess im engeren Sinne, also die Entscheidung über lobbyistische Aktivitäten, lässt sich noch einmal in verschiedene Stadien unterteilen, nämlich die Bestimmung von politischen Zielen im Allgemeinen und die Position in Bezug auf bestimmte Themen im Besonderen, die Auswahl von Bündnispartnern, die Wahl der Adressaten und die Wahl von Strategien und Taktiken (Mahoney 2008: 33). Drittens: Die genannten Ereignisse und Handlungen finden in einem politisch-institutionellen Kontext statt, der Chancen und Restriktionen für die Entscheidungen von lobbyistischen Akteuren beinhaltet und auf diese daher nicht unmaßgeblich einwirkt (Hojnacki u. a. 2012: 386, 393).

In den folgenden Teilen der Einleitung wird zunächst ein informierter, aber selektiver Blick auf die öffentliche Debatte über Lobbyismus in Deutschland am Beispiel der Presseberichterstattung zum Thema geworfen. Im Anschluss erfolgt eine überblicksartige Darstellung der Entwicklung des einschlägigen Forschungs-

bestandes der deutschen Politikwissenschaft seit den 1950er Jahren. Den Abschluss bilden Erläuterungen zum Aufbau des Bandes.

1.1 Lobbyismus im Spiegel der Presseberichterstattung

Presse und Öffentlichkeit in Deutschland stehen dem Lobbyismus überwiegend kritisch gegenüber. Lobbyisten und Lobbyistinnen gelten vielen Bürgern und Bürgerinnen, Journalistinnen und Journalisten als eine Art notwendiges Übel, als Akteure, die einerseits gebraucht werden, um Informationen zu liefern, deren Aktivitäten sich andererseits aber alles andere als segensreich auf die politische Willensbildung auswirken. Grundsätzlich wird anerkannt, dass die Politik von den Lobbyisten wertvolle Informationen bezieht: „Ministerialbürokratie und Gesetzgeber“ machten von dem „spezifischen Know-how der Verbände“ nicht nur gern Gebrauch, sie seien auch „vielfach darauf angewiesen“. Zudem falle ihnen „häufig die Aufgabe zu, politische Entscheidungen ihren Mitgliedern zu erläutern [und] nahezubringen“ (Pleister 2003). So hätten die Banken und insbesondere ihre Verbände einen wesentlichen Beitrag zur Akzeptanz des Euro geleistet (Pleister 2003). Um die konstruktive Funktion der Interessengruppen zu unterstreichen, werden oft Politiker und Politikerinnen als Zeugen ins Feld geführt. So zitiert Wilfried Herz in der *Zeit* vom 25. Oktober 1991 (Herz 1991) den CDU-Politiker Helmrich mit folgenden Ausführungen: „Ich brauche die Verbände als Informanten [...] Wenn wir ein Altölbeseitigungsgesetz machen, wissen wir in Bonn überhaupt nicht, wo Altöl anfällt“ (ebd.: 41). Lobbyisten beschränken sich ihrerseits jedoch nicht darauf, den spezifischen Informationsbedarf von politischen Amts- und Mandatsträgern zu decken, sondern schütten über diesen ein Füllhorn an Informations- und Kommunikationsangeboten aus, das die Adressaten schnell überfordern kann. Die Journalistin Christine Dankbar illustriert dies an folgendem Beispiel: „Wenn man will, kann man jeden Tag woanders essen“, sagt eine Bundestagsabgeordnete ironisch. Sie bekommt jede Woche zahlreiche Einladungen zu parlamentarischen Abenden, parlamentarischen Frühstücken, Talkrunden und Informationsgesprächen [...]“ (Dankbar 2018). Und Eckhart Lohse erzählt die Geschichte des einstigen SPD-Bundestagsabgeordneten Marco Bülow, der im Jahr 2009 einmal eine Aufstellung aller Anfragen von Lobbyisten und Lobbyistinnen vorgenommen habe, die innerhalb von zwei Wochen in seinem Büro eingegangen seien: „Es seien 400 Briefe, E-Mails, Fax-Schreiben und Telefonanrufe gewesen“ (Lohse 2020). Im Umgang mit dieser Situation befinden sich Abgeordnete nach eigenem Urteil wie auch nach Ansicht der Pressevertreter bzw. -vertreterinnen in einem Zwiespalt. Wie Christine Dankbar berichtet, nimmt die besagte Abgeordnete „viele der Einladungen an. Denn wie soll eine Volksvertreterin zwischen verschiedenen Interessen abwägen, wenn sie sie gar nicht kennt?“ (Dankbar 2018).

Laut Eckhart Lohse sieht der ehemalige SPD-Abgeordnete Bülow jedoch genau darin ein Problem. Er sei zu dem Schluss gelangt, „dass die Abgeordneten sich überschätzten, wenn sie glaubten, trotz aller Kontakte zu Lobbyisten ihre Unabhängigkeit behalten zu können“ (Lohse 2020).

Die Skepsis der Öffentlichkeit wird nicht nur durch das schiere Ausmaß der lobbyistischen Aktivitäten genährt, sondern vor allem auch durch deren Art. Denn viele Praktiken gelten, sofern sie nicht ohnehin illegal sind, zumindest als illegitim. Geschürt wird der Argwohn nach Ansicht vieler Pressevertreter und -vertreterinnen durch ein Grundübel des Lobbyismus, den Mangel an Transparenz: Selbst der Verein LobbyControl habe „keinen genauen Einblick [, wie hoch die Zahl der Politikberater ist.] Wer hat Zugang zu den Ministerien, mit wem treffen sich Politiker und hochrangige Beamte hinter verschlossenen Türen? Man weiß es nicht, und das nährt Misstrauen. ‚Das Problem ist nicht die Lobbyarbeit an sich‘, sagt [eine Vertreterin des Vereins], sondern die fehlende Transparenz.“ Das beginnt schon bei den Zahlen. Etwa 5.000 bis 6.000 Lobbyisten arbeiten in Berlin, heißt es seit Jahren. Es ist eine Schätzung, weil es in Deutschland kein Lobbyregister gibt“ (Dankbar 2018: 6). Exemplarisch zeigte sich die Intransparenz des Lobbyismus Mitte der 2010er Jahre, als bekannt wurde, dass es bei der „Vergabe von Hausausweisen durch die im Bundestag vertretenen Parteien“ zu einem Wildwuchs gekommen war, dem dann umgehend Einhalt geboten wurde: „Seit 2016 dürfen Fraktionen keine Hausausweise mehr an Lobbyvertreter ausstellen“ (Dankbar/Hecher 2019). Anstoß erregt seit jeher auch die sogenannte Innere Lobby mit ihrer vermeintlichen Selbstbedienungsmentalität. So schreibt Jochen Buchsteiner in der *Zeit* vom 19. Juli 1996: „Interessenvertreter sitzen überall, nicht nur an der Peripherie, sondern auch im Parlament. Im Rechtsausschuss ist es die Anwaltsmehrheit, die ihrem Berufsstand die Honorarsätze anhebt; im Landwirtschaftsausschuss stimmen die Bauern gegen Herbizidverbote; den Gesundheitsausschuss, zuständig für Arzneimittel und Kostensätze, leitet ein Klinikeigentümer“ (Buchsteiner 1996). Und Oliver Schumacher bringt in der *Süddeutschen Zeitung* vom 3. März 2000 schon im Titel seines Artikels – „Diener zweier Herren“ (Schumacher 2020: 2) – zum Ausdruck, worin das Problem mit der Inneren Lobby besteht, und führt zugleich ein instruktives Beispiel an: „Der CSU-Abgeordnete Hauser sitzt im Finanzausschuss und ist zugleich Lobbyist einer Bank: Die Vorsitzende des Finanzausschusses, Christine Scheel, moniert eine ‚äußerst problematische Interessenverflechtung‘“ (ebd.). Als besonders problematisch gelten persönliche Verflechtungen, die als solche gar nicht ohne Weiteres erkennbar sind. Unter Verweis auf eine Recherche von LobbyControl weist die *Berliner Zeitung* auf eine problematische Verflechtung zwischen Unternehmen und Mitgliedern der CDU/CSU im CDU-Wirtschaftsrat hin: „Der CDU-Wirtschaftsrat ist kein Parteigremium, sondern ein unternehmerischer Berufs- und Lobbyverband [...] Mitglied im Wirtschaftsverband [sind] rund 12.000 Unternehmer, die sich als CDU-nah verstehen

[...]“ (Dankbar 2021). Öffentliches Interesse wecken auch die sich in den letzten Jahren und Jahrzehnten mehrenden Fälle eines Seitenwechsels vom Lobbyismus in die Politik und umgekehrt. Der Wechsel von Interessenvertretern und -vertreterinnen in die Politik bzw. in die Ministerialverwaltung ist eine seit Jahrzehnten geübte Praxis, die selten Anstoß erregt (Demling 2015). Dies ändert sich nur dann, wenn Lobbyisten oder Lobbyistinnen direkt an Gesetzgebungsprozessen beteiligt werden und der Eindruck entsteht, dass sie das gesamte Verfahren bestimmen würden. Einen solchen Fall schildert Marcus Rohwetter in der *Zeit* vom 6. Oktober 2005: „Wenn Ministerien und Parlament die Gesetzesarbeit zu schwierig wird, springen internationale Anwaltskanzleien ein [...] Neuerdings sogar so früh, dass diese gemeinsam mit den Ministerialbeamten ein Gesetz von Anfang an entwickeln. [Beim] Gesetz über Öffentlich-private Partnerschaften [wird ein] Anwalt der Großkanzlei Linklaters [...] als einer der Motoren des gesamten Prozesses bezeichnet“ (Rohwetter 2005). Regelmäßig kritisch kommentiert wird hingegen der Wechsel von Politikern und Politikerinnen nach dem Ausscheiden aus dem Amt in den Beruf des Lobbyisten, vor allem, wenn dieser Wechsel unmittelbar erfolgt, wenn es sich um eine prominente Person handelt und wenn von einem Interessenkonflikt auszugehen ist. Wie problematisch solche Seitenwechsel sein können, thematisiert etwa Eckhart Lohse in seinem Essay auf *FAZ-NET* vom 30. November 2020 mit dem Titel „Geld, Macht und Politik. Gefährdet Lobbyismus unsere Demokratie? Amthor, Guttenberg, Schröder: Frühere und aktive Politiker vergolden ihre Kontakte zur Wirtschaft. Das macht misstrauisch. Zu Recht?“. Darin schildert er unter anderem den drastischen Fall eines Politikers aus der zweiten Reihe: „[Außerdem] setzte sich im Hause Merkel ein Mann für Wirecard ein, der bis zum März 2018 seinen Schreibtisch im Kanzleramt stehen hatte. Klaus-Dieter Fritsche war dort Beauftragter für die Nachrichtendienste, gewissermaßen Deutschlands höchster Sicherheitsbeamter. Und Ex-Vizepräsident des Verfassungsschutzes und Ex-Staatssekretär im Innenministerium [...] Kaum im Ruhestand, fing er an, sich als Berater zu verdingen, unter anderem bei dem zur FPÖ gehörenden österreichischen Innenminister Herbert Kickl [...] Die Geschwindigkeit, mit der Fritsche im Ruhestand seine guten Kontakte aus den Zeiten als hoher Bundesbeamter einsetzte, sorgte spätestens mit dem Wirecard-Skandal für Stirnrunzeln im Kanzleramt“ (Lohse 2020). Ein schlechtes Licht auf den Lobbyismus werfen auch Berichte über Skandale wie die Maskenaffäre, die Aserbaidzhan-Connection oder die Wirecard-Insolvenz, in denen der Verdacht der politischen Korruption im Raum stand, auch wenn es sich hier formell um legale Praktiken gehandelt und die mögliche Einflussnahme auf die Gesetzgebung gar keine Rolle gespielt hat (Palmer 2021). Im Falle des Maskenskandals reichten die Tatsache, dass Politiker ihre Kontakte in die Wirtschaft genutzt haben, um zusätzliche Einkünfte für Vermittlerdienste zwischen Unternehmen und Verwaltung zu erzielen, und der Umstand, dass der

Verwaltung Masken zu überhöhten Preisen angeboten wurden, um den Unternehmenslobbyismus generell in Misskredit zu bringen (Hank 2021).

Aus Sicht vieler Bürgerinnen und Bürger sowie Journalisten und Journalistinnen wird demokratische Willensbildung nicht nur durch Skandale und Auswüchse des Lobbyismus beeinträchtigt. Vielmehr stehen Interessengruppen generell im Verdacht, durch ihre lobbyistischen Aktivitäten den Volkswillen, der sich nach dem Repräsentationsprinzip vollziehen soll, zu verzerren. Als Beispiel für ein in diesem Sinne unfairen Handeln wird gern auf die lobbyistischen Aktivitäten bestimmter Unternehmen und Wirtschaftszweige verwiesen, vorzugsweise auf die Autolobby, die Pharmedienlobby oder die Tabakindustrie. So beschreibt Wiebke Rögener in der *Süddeutschen Zeitung* vom 24.03.2006, wie die Tabakindustrie systematisch Forschung und Politik beeinflusste: „Als eine japanische Studie 1981 den Zusammenhang von Lungenkrebs und Passivrauchen nachwies, startete der Verband der Zigarettenindustrie (VdC) eine PR-Kampagne – und das Gesundheitsministerium setzte eine Kommission ein. Mindestens fünf der 24 Mitglieder hatten Bindungen an die Tabakindustrie [...] Zwischen 1975 und 1991 erhielten etwa 60 deutsche Wissenschaftler Gelder von RJR [Reynolds Tobacco Company] oder VdC [...] Andere Forscher hätten Zuwendungen vom ‚Forschungsrat Rauchen und Gesundheit‘ erhalten. Hinter dem neutralen Namen verbarg sich ein Gremium, das [von einem Mitglied des Deutschen Krebsforschungszentrums – DKFZ] 1975 auf Bitten des VdC etabliert [worden war]. Es verteilte Forschungsgeld der Zigarettenindustrie – und zwar an eigene Mitglieder“ (Rögener 2006). In neuerer Zeit machte dann die Automobilindustrie spektakulär von sich reden: Beim Dieselskandal „[...] bekamen die Bürger einen Einblick in den Maschinenraum der Politik, der viele schockiert [...] Seither wurden die Autohersteller immer wieder verklagt, weil sie Abschaltvorrichtungen einbauten, die dafür sorgten, dass die Abgasreinigung nur auf dem Prüfstand eingeschaltet wurde [...] Man begriff außerdem, dass der Verkehrsminister sich gar nicht dafür zuständig fühlt, im Konflikt zwischen dem Bedürfnis nach sauberer Luft und dem Wunsch nach einer blühenden Autoindustrie einen Ausgleich herzustellen, weil das Verkehrsministerium es von jeher als seine vorrangige Aufgabe ansieht, der Autobranche Hindernisse aus dem Weg zu räumen“ (Faller 2017). Da sich leicht weitere Beispiele für solcherart Lobbyismus finden lassen, werden die Befunde nicht selten generalisiert. Die Rede ist dann von den „heimlichen Herrschern“, deren Übermacht sich die Politik zu beugen hätte: „Gesetzesvorhaben werden von den Interessenvertretern verhindert, verzögert, verwässert oder sogar ins Gegenteil der ursprünglichen Absicht verkehrt. In anderen Fällen werden Gesetzentwürfe von Lobbyisten vorangetrieben, wenn nicht überhaupt erst initiiert – je nachdem, wie es die Interessenlage gebietet“ (Herz 1991). Aber während man sich Anfang der 1990er Jahre noch damit begnügte, vor dem „Lobbyismus als Gefahr für den Souveränitätsanspruch des Staates und die Unabhängigkeit des Parlaments“ (Herz 1991) zu warnen, hat