

titel

Politisches Lobbying und Campaigning – auf dem Weg zu einer Synthese

REFERAT AN DER TAGUNG DES VMI
VOM 8. MÄRZ 2005

Claude Longchamp, Politikwissenschaftler,
Institutsleiter gfs.bern



Stärken und Schwächen des Lobbying-Verständnisses am VMI aus politikwissenschaftlicher Sicht

Vom VMI bin ich gebeten worden, an der heutigen Weiterbildungstagung über "politisches Lobbying" zu sprechen. Ursprünglich wollte ich unter dem Titel "Politisches Lobbying: next generation" zu Ihnen reden. Ich hatte mir vorgenommen, als Politikwissenschaftler mit viel praktischer Erfahrung gleichzeitig eine Würdigung und eine Kritik des Lobbying-Verständnisses zu liefern, wie es am VMI vorherrschend ist. Meine erste Disposition habe ich eigentlich belassen, doch habe ich den Titel schliesslich geändert. Je länger ich mich mit dem Thema beschäftigte, umso klarer wurde mir, dass ich nicht über die unmittelbare Zukunft spreche, sondern über die mittelbare Gegenwart. Was ich ihnen also präsentieren werde, wird uns nicht erst demnächst ereilen, sondern existiert alles heute schon. Es ist keine fiction, sondern reality.

Der neue Titel "Politisches Lobbying und Campaigning" ergab sich aus einer Bilanz von Stärken und Schwächen des Lobbying-Verständnisses, wie es im Freiburger Modell für das Management von Non-Profit-Organisationen entwickelt worden ist. Zu den offensichtlichen Vorteilen dieses Ansatzes zählt, dass NPO's unter dem Aspekt der betriebswirtschaftlichen Führung betrachtet werden. Hierfür gilt es unter anderem, Umfeldbeobachtungen zu machen resp. auf das relevante Umfeld Einfluss zu nehmen. Als zentrales Handlungsfeld von NPOs im politischen Umfeld werden im VMI-Ansatz Verhandlungen mit anderen Verbänden resp. mit dem Staat angesehen, über die versucht wird, Arrangements zu finden, in denen gemeinsame Interesse bestimmt und institutionalisiert werden. Soweit folgt das Lobbying-Verständnis unbestrittenen Kerndefinitionen des Lobbyings. Zu den evidenten Vorteilen des Lobbying-Verständnisses im Freiburger Modell zählt, dass es gelungen ist, die Gründe für die Entstehung und Einflussnahme von NPOs auf politische Entscheidungen politikwissenschaftlich sinnvoll zu verorten. Von Pluralismus, Neokorporatismus und politischer Ökonomie als Ansätze zur Bestimmung von Verbänden und ihren Funktionen im politischen System wird noch die Rede sein. Schliesslich zähle ich die Unterscheidung zwischen stand by und operativen Lobbying zu den originellen Leistungen des VMIs, wenn es um die organisatorische Ausgestaltung von Lobbying geht. Auch davon werde ich noch sprechen.

Wenn sich so verschiedene Stärken des Lobbying-Verständnisses am VMI herauskristallisieren lassen, will ich nicht verbergen, dass es aus meiner Sicht mindestens eine grössere Schwäche gibt. Sie betrifft die aktuellen Weiterentwicklungen des Lobbyings, wie sie sich in den 90er Jahren des 20. Jahrhunderts abzuzeichnen begannen. Das Handlungsfeld Lobbying kann generell als dynamisch angesehen werden, wobei Verbände eine zentrale, aber nicht ausschliessliche Rolle spielen. Essenziell für die aktuellen Weiterentwicklungen ist die Kombination des Lobbyings mit der professionellen politischen Kommunikation, sei dies in- oder ausserhalb eines Verbandes. Bezogen auf NPOs hat das Konsequenzen für die Verbandsführung, die vielschichtiger und komplexer wird. Um diese Herausforderung zu meistern, zeichnet sich heute ab, dass nicht mehr nur Management-Methoden, sondern auch kommunikative Führungsressourcen eingesetzt werden, die man heute unter dem Begriff des Campaignings zusammenfasst.

Die Ausführungen, die ich in der Folge hierzu machen möchte, stehen unter einer These. Sie lautet: Unter dem Begriff des „Campaignings“ wachsen klassisches Lobbying und öffentliche Meinungsbildung immer mehr zusammen und verstärken sich gegenseitig. Diese

These suggeriert mindestens, dass sich politisches Lobbying in der angetönten Weiterentwicklung verbessern lässt. Das sollte Herausforderung genug sein, ein Referat an einer Weiterbildungstagung zu halten!

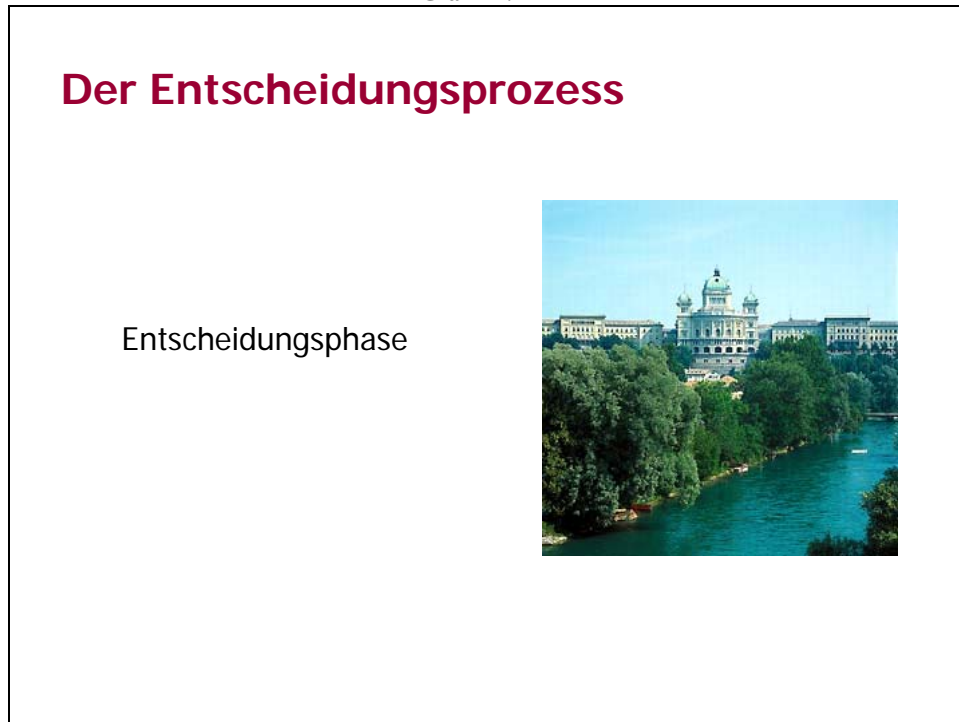
Die zentralen Aktionsfelder des klassischen Lobbyings: der institutionelle Entscheidzyklus

Alltagssprachlich stammt der Begriff "Lobby" aus dem Wortschatz der Architektur. Er meint einen Vorraum, den man betritt, um in das Hauptgebäude zu gelangen. In der Lobby ist man physisch nicht mehr draussen, bezogen auf den Sinn eines Gebäudes jedoch noch nicht ganz drinnen. Es ist eben der Vorraum, in dem sich allerlei abspielt. Man trifft andere Menschen, um gemeinsam wegzugehen, man unterhält sich mit ihnen, um etwas Neues zu erfahren, oder man trifft Entscheidungen, die nach innen oder aussen wirken sollen. Wir können mit auf den Weg nehmen: Lobby ist ein Zwischenraum, Lobbying demnach auch ein Zwischenfeld zwischen staatlichen Instanzen und privaten Interessen.

Ganz auf die Politik übertragen meint Lobby eine vermittelnde Gruppe, die ein gemeinsames Interesse, gemeinsam geteilte Werte oder eine gemeinsame Ideologie gegenüber dem politisch-administrativen System vertritt. Von Parteien unterscheiden sich Lobbyies dadurch, dass sie keinen Anspruch erheben, die politische Macht generell einzunehmen, und sich deshalb nicht direkt an Wahlen beteiligen. Lobbyies vertreten vielmehr spezifische Interessen, die sie von aussen an das politische System herantragen.

So klar das politikwissenschaftlich eigentlich erscheint, so schwammig bleibt doch die Begriffsverwendung in Publizistik und Politik selber. Da reden ParlamentarierInnen selber davon, beim Bundesrat "lobbyieren" zu wollen. Da fragte mich ein Bundesamt auch schon mal an, ob ich für ihren Auftritt gegenüber dem Parlament ein Lobby-Konzept entwickeln würde. Und schliesslich macht ein renommiertes Politmagazin eine Lobby-Serie, und bezeichnet alle Verwaltungsräte im Parlament pauschal als Lobbyisten. Zwar könnte es reizvoll sein, alle diese Trends auch unter dem Aspekt der Weiterentwicklung des Lobbyings zu untersuchen, doch würde dies den Blick auf das Aktionsfeld Lobbying und ihre hauptsächlichlichen Akteure, die Interessenorganisationen, verstellen.

Grafik 1:

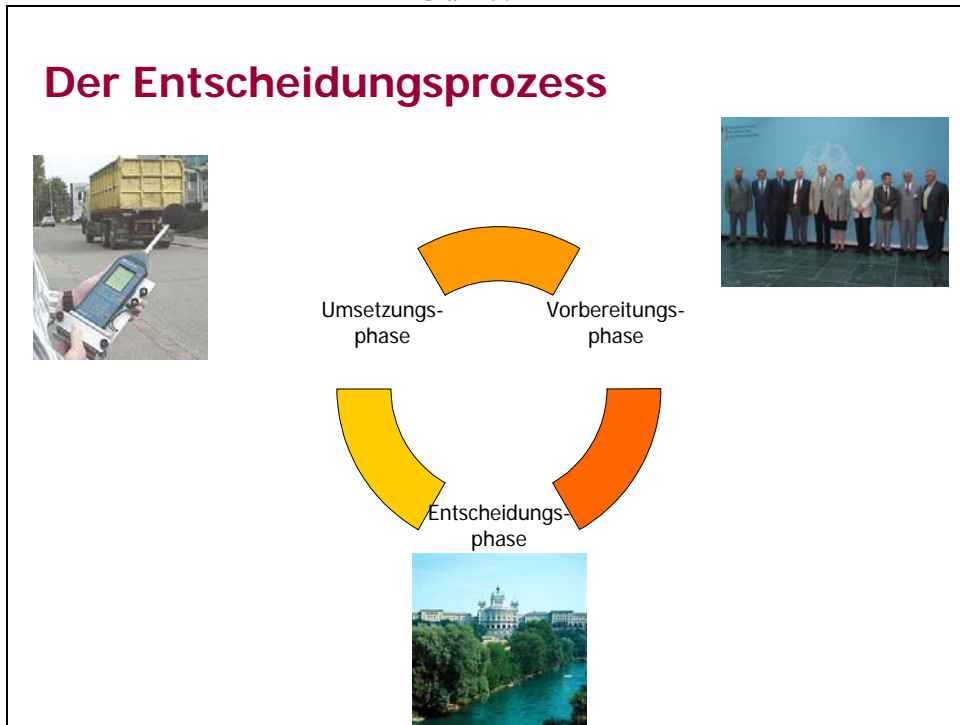


Ich halte also fest: Zentrales Aktionsfeld für Lobbying-Organisationen ist die Entscheidungsfindung im Parlament. Deshalb vermutet man Lobbyisten in erster Linie in den Wandelhallen des Parlaments, eben der Lobby, wo versucht werde, Entscheidungen, die anstehen, in ihrem Sinne einen drive zu geben. Hierfür wurden PolitikerInnen kontaktiert, dokumentiert, bearbeitet, sodass parlamentarische Mehrheiten für die eigene Sache entstehen. Das ist zwar nicht ganz falsch, aber immer noch vereinfachend.

Es braucht eine erste Erweiterung des vereinfachten Lobbying-Verständnisses. Erfolgreiches Lobbying findet nämlich nicht nur punktuell in der Entscheidungsphase, also kurz vor der Entscheidung statt, sondern auch in der Vor- und Nachbereitungsphase eines Entscheides. Die vorparlamentarische Phase ist vor allem bei komplexen Entscheidungen relevant, weil sie aus möglichen Programmalternativen auswählt, das heisst relevante Vorentscheidungen trifft. Das, was in die parlamentarische Entscheidung kommt, ist in der Regel nur noch eine Auswahl von möglichen Politiken, sodass es unter Umständen viel effektiver ist, die vorparlamentarische Vorauswahl zu beeinflussen als die parlamentarische Entscheidung selbst. Verwaltungsinterne Stellen, die politische Entscheidungen vorbereiten, aber auch Expertengruppen sind denn auch typische Aktionsfelder für Lobbying-Tätigkeiten. Da in dieser Phase die Regierung nicht selten die entscheidende Steuerungsinstanz ist, kann auch sie in das Lobbying miteinbezogen sein. Sodann gilt es den ganzen Bereich der Umsetzung von Entscheidungen zu erwähnen. Gemeint ist damit die Vollzugsphase. Diese ist umso wichtiger, wenn eine Entscheidung des Parlamentes Interpretationsspielräume offen lässt. Gerade unter solchen Bedingungen ergeben sich sinnvolle Einsatzmöglichkeiten des Lobbyings bei der Umsetzung von politischen Entscheidungen.

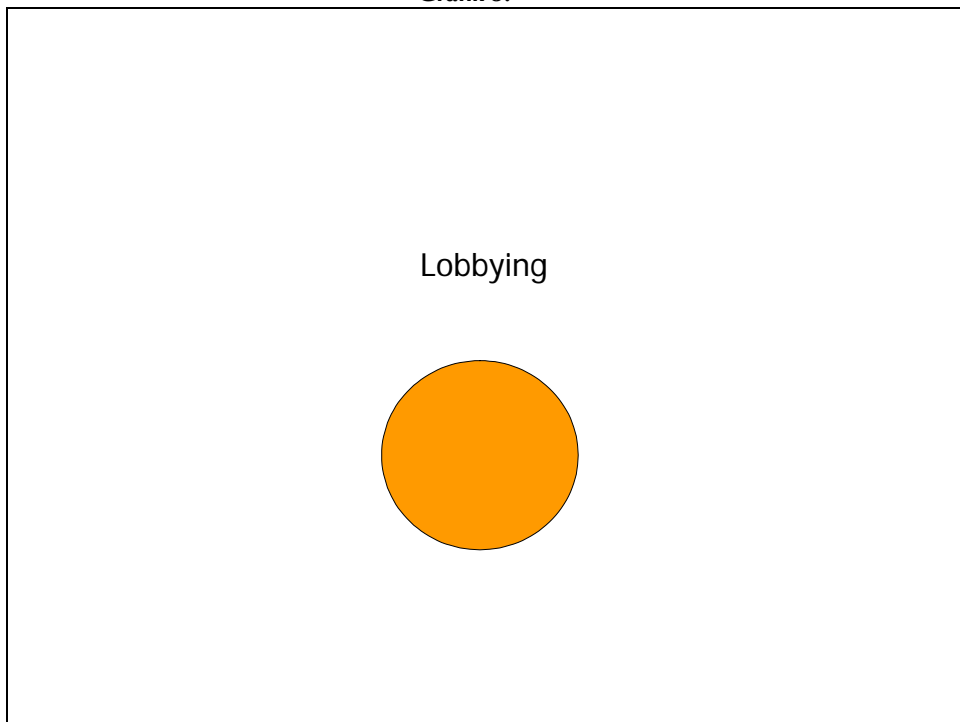
Der eigentliche Entscheidungsprozess, auf den sich Lobbying bezieht, sieht demnach vorläufig wie folgt aus: Vorbereitungs-, Entscheidungs- und Umsetzungsphase einer politischen Entscheidung sind die wesentlichen Aktionsfelder für das politische Lobbying. Adressaten sind das Parlament, die Regierung und die Verwaltung. Eine Fixierung auf das Parlament ist nicht adäquat.

Grafik 2:



So lässt sich Lobbying auch vorläufig definieren: Sie ist die Form der politischen Einflussnahme in politischen Entscheidungsprozesse, bei der Regierungsmitglieder, BeamtInnen und ParlamentarierInnen durch Einzelne oder Gruppen ausserhalb der staatlichen Behörden direkt angesprochen werden.

Grafik 3:



Bezogen auf Verbände, die politisches Lobbying betreiben, bedeutet dies, dass sie eine bestimmte Funktion entwickeln müssen. In Europa geschieht dies meist, in der Schweiz

fast immer innerhalb der Organisation, für die Verbände organisatorisch geeignete Strukturen schaffen und mit Personen besetzen müssen, die sich hierfür eignen. Wie diese auszu- sehen haben, will ich hier nicht weiter darstellen. Ich setze hier vorerst einen Punkt, besser gesagt, einen Kreis, der diese Funktion von und in Verbänden symbolisieren soll.

Politikwissenschaftliche Theorien zum Lobbying

Die erste politikwissenschaftliche Theorie, die sich mit Lobbying von Verbänden beschäftigt, ist der Pluralismus. Dieser Ansatz wurde nach dem Zweiten Weltkrieg entwickelt. Der Pluralismus geht davon aus, dass Interessengruppen in demokratischen Systemen legitim sind. Sie bilden sich auf der Basis von gemeinen Interessen, und sie nehmen aus dieser Warte Einfluss auf Entscheidungen. Wie schon der Name suggeriert, ist dabei Wettbewerb erwünscht. Diese kann es zwischen divergierenden Interessen geben, aber auch zwischen gleichartigen. Es nehmen verschiedene Interessengruppen Einfluss auf Entscheidungen, die sich ergänzen oder auch widersprechen.

Die Anwendung solcher Definitionen auf Politikfelder zeigt, dass es verschiedene gibt, die nach diesem Verständnis funktionieren. Das Gesundheitswesen, der Verkehr oder auch der Energiebereich zählen in der Regel dazu. Entscheidend ist, dass es organisierbare Interessen gibt, und dass staatliche Instanzen mit allen organisierten Interessen gleich umgehen. Für das Lobbying ergibt sich damit die Herausforderung, besser zu sein als das Lobbying anderer Verbände oder aber der politischen Konkurrenz.

Genau das ist im zweiten politikwissenschaftlichen Ansatz anders. Demnach gibt es eine Reihe von Verbänden, die im politischen System eine privilegierte Stellung einnehmen, und so bevorzugt an der politischen Willensbildung mitarbeiten. Angesprochen ist damit der Korporatismus. Interessengruppen, die privilegiert an der Suche nach dem Gemeinwohl beteiligt werden, erhalten ein gesetzlich definiertes Repräsentationsmonopol, verbunden mit Zwangsmitgliedschaften. Der Korporatismus verzichtet damit bewusst auf Wettbewerb unter Interessengruppen als Form der aussergesetzlichen Machtbegrenzung von Verbänden. In der heutigen Zeit spricht allerdings kaum jemand mehr von Korporatismus; geläufiger ist der Begriff Neokorporatismus. Grundsätzlich teilt das hier definierte Verständnis, kombiniert es aber mit einer liberalen Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit bzw. mit Verbandsautonomie.

Auch diese Definition hilft, das Auftreten von Verbänden zu charakterisieren. Neokorporatistische Strukturen finden sich vor allem in der Wirtschaftspolitik, teilweise auch in der Umweltpolitik. Sie treten immer dann auf, wenn Verbände parastaatliche Aufgaben wahrnehmen, das heisst institutionalisiert an der Willensbildung oder am Vollzug mitarbeiten. Das ist in klassischer Weise dann der Fall, wenn der Staat Entscheidungskompetenzen delegiert, oder aber wenn er ausgewählten Verbänden ein institutionelles Vetorecht gibt. Dies drückt sich in der Sozialpartnerschaft aus, es findet sich aber auch überall dort, wo es Möglichkeiten für Verbandsbeschwerden gibt. Für das Lobbying hat dies Konsequenzen. Es kann von den Vorteilen der Monopolsituation privilegierter Verbände profitieren. Es ist typisch auf das kollektive Verhandeln in einem abschliessend definierten Feld von relevanten Akteuren tätig, die untereinander Arrangements stellvertretend für den Staat treffen.

Damit sind wir auch schon beim dritten politikwissenschaftlichen Ansatz, der hilft, die Funktionen und Funktionsweisen von Verbänden im politischen System zu bestimmen. Es ist die politische Ökonomie. Sie bezieht sich nicht auf Politikfelder, sondern auf das Verhalten von Akteuren. Postuliert wird das Modell der Nutzenmaximierung resp. Kostenminimierung. Diese Theorie betont zunächst, dass es für Verbände essenziell ist, einen stabilen politischen Rahmen zu kennen, den sie so in ihre Verhaltensweise mit einbeziehen können. Nur die Berechenbarkeit des Umfelds lässt es zu, dass es zu ökonomisch sinnvollen Allokationen von Ressourcen kommt. Die Übertragung des ökonomischen Denkens auf die Politik bleibt indessen nicht hier stehen. Vielmehr wird auch der Gedanke des Tausches in die Politik eingeführt. Verbände tauschen in der Regel Dienstleistungen oder Services in politischen Verhandlungsprozessen, die sie nach den Gesetzen des Marketing einbringen.

Die Übertragung dieses Ansatzes auf die politische Realität bleibt beschränkt. In der Wirtschaft wird ziemlich einheitlich mit Geld kommuniziert, während dies in der Politik nicht so eindeutig definiert ist und damit auch nicht so eindeutig bestimmt werden kann. Politik handelt vielmehr machtorientiert, wobei es bei der Erreichung oder Bewahrung von Machtpositionen zu Austauschprozessen kommen kann.

In der Kombination der drei hier kurz skizzierten Theorien über das Entstehen von Verbänden und die Auswirkungen, welche die Rahmenbedingungen für das Lobbying haben, hat Robert Purtschert eine Definition von Lobbying geliefert, welche am VMI eindeutig vorherrschend ist:

Definition Lobbying nach Robert Purtschert

Für das Funktionieren des politischen Systems braucht es kollektive Akteure, die Interessen organisieren, abstimmen und in den politischen Prozess eingeben. Diese Prozesse ...

- sind in der Regel komplex strukturiert,
- basieren auf extern vorgegebenen, aber bekannten Regeln,
- bestehen aus bekannten Akteuren mit erkennbaren Interessen,
- und sie handeln mit valablen Tauschgütern.

Lobbying besteht unter diesen Bedingungen aus einer Kombination von Dienstleistungs-/Service- und Kommunikationsaktivitäten. Generell kann man eine Nähe zum politischen resp. kollektiven Bargaining festhalten.

Die Organisation des Lobbyings in Verbänden

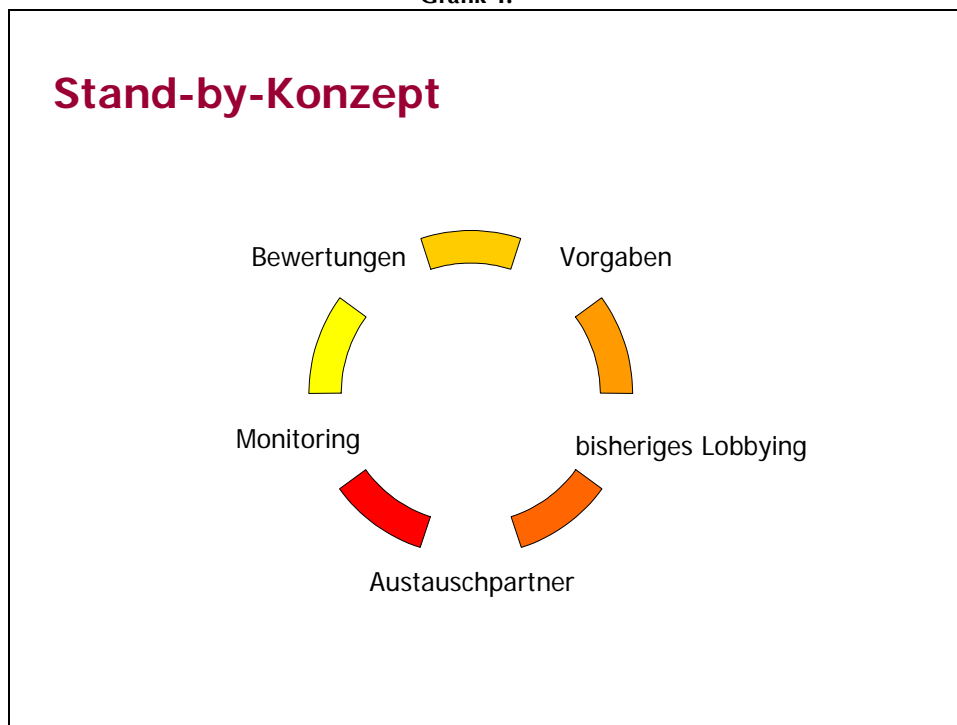
Zu den originellen Leistungen des Ansatzes am VMI zählt, dass aufgrund dieser Definition eine idealtypische Struktur des Lobbyings in Verbänden entwickelt worden ist. Sie unterscheidet zwischen

- stand by Lobbying und
- operativem Lobbying

Das Lobbying durch Verbände, welche die Funktion nicht schon ausgeschieden haben, beginnt meist mit einer Krisensituation. Subventionskürzungen drohen, Leistungsaufträge werden formuliert oder gesetzliche Grundlagen unterliegend einem Wandel. Unter dieser Bedrohung beginnen Verbände als Interessengruppen auf existierende oder angekündigte politische Prozesse Einfluss zu nehmen. Lobbying erfolgt meist wenig systematisch, und in der Regel auch nicht auf gesicherter Grundlage. Es erscheint denn auch eher als kurzfristige, bisweilen einmalige Aktion mit einseitigem Nutzen, was den Grundgedanken des Tausches, wie er entwickelt worden ist, verletzt. Lobbying entspricht so am ehesten der schlecht vorbereiteten Feuerwehr. Jede und jeder weiss, dass das eigentlich nicht sinnvoll ist. Deshalb schlägt das VMI vernünftiger Weise vor, die stand-by Ebene zu etablieren, bevor es brennt, und die operative Ebene erst dann zum Zug kommen zu lassen, wenn es brennt.

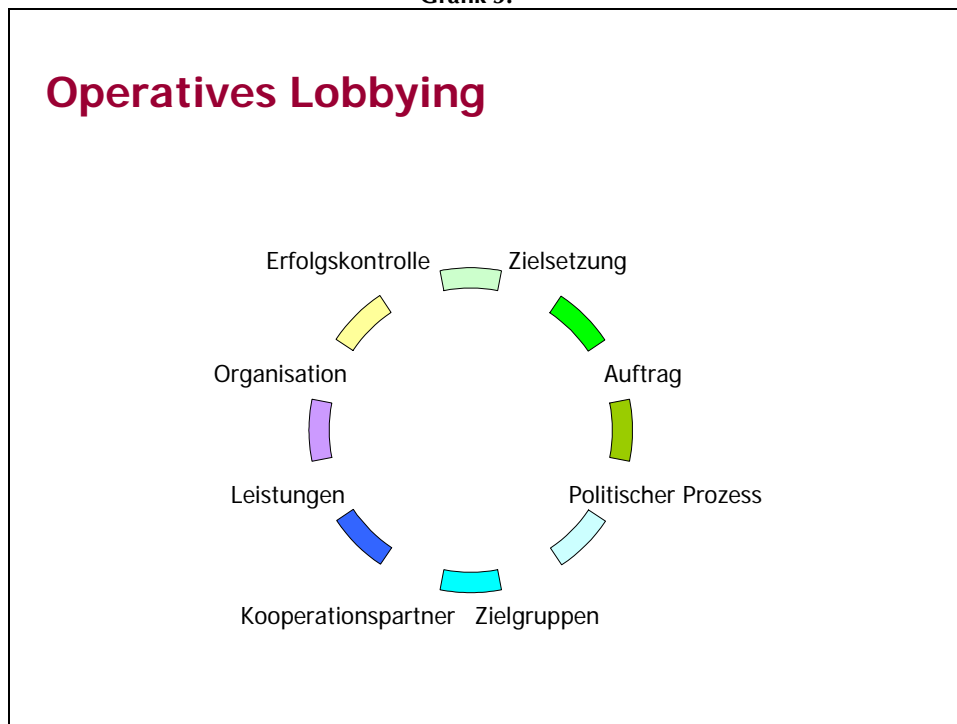
Das stand-by Konzept basiert auf Vorgaben, welche die Verbandsleitung macht, die Lobbying als strategisches Ziel erkannt hat und implementieren will. Darauf aufbauend werden in einem ersten Schritt alle bisherigen eigenen und fremden Lobby-Aktivitäten evaluiert, das heisst dokumentiert und hinsichtlich des Erfolgs bewertet. Danach werden die relevanten Austauschpartner bestimmt, die sich in den existierenden Beispielen als zentral erwiesen haben, oder die das inskünftig werden könnten. Das können staatliche Stellen sein, potenziell verbündete Organisationen, aber auch gegnerische Akteure. Über deren Entwicklung im Innern, ihre Programmatik und ihre Taktiken im Umgang mit Behörden und Öffentlichkeit wird alsdann ein Monitoring erstellt, das es gilt, laufend einer Bewertung zu unterziehen. Wo ein sinnvoller Informationsaustausch möglich ist, wird diese mit Vorteil schon vor einer konkreten Aktion etabliert. Das gilt für Behörden, für Medien, aber auch für potenzielle Partnerorganisationen gleichermassen. Die Erfahrung lehrt nämlich, dass Beziehungspflege ausserhalb von Aktionen erst das nötige Vertrauen schafft, das nötig ist, wenn man als Verband in einem konkreten Fall intervenieren will.

Grafik 4:



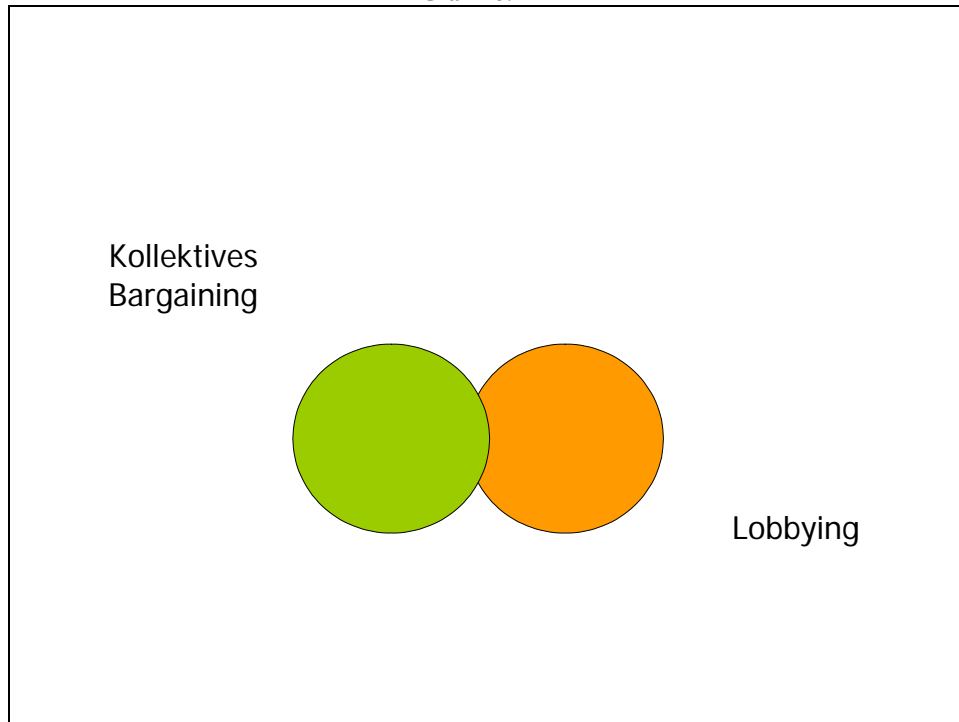
So ist ein Verband, der Lobbying betreiben will, gerüstet, dieses auf materiell gesicherter Grundlage zu leisten. Die Chancen, dass operative Lobbying dann auch gelingt, erhöhen sich erfahrungsgemäss.

Grafik 5:



Operatives Lobbying wird als Aktion verstanden, die wiederum von übergeordneter Stelle eine Zielsetzung definiert erhält, an der schliesslich auch der Erfolg gemessen werden wird. Die Zielsetzung mündet in einen operablen Auftrag, der sich auf den politischen Prozess bezieht, den es zu bearbeiten gilt. Dabei werden die relevanten Zielgruppen der Lobbyaktion identifiziert; im Idealfall bestehen zu diesen die oben erwähnten Beziehungen bereits. Ferner gilt es auch zu definieren, wer aus vergleichbarer Position aktiv werden könnte oder dürfte, das heisst als Partner der eignen Aktion in Erscheinung treten könnten. Alsdann kommt der essenzielle Vorbereitungsschritt zum Tragen, der Bestimmung von Leistungen, die man als Verband in einem Lobby-Prozess erbringen kann. Darauf aufbauend gilt es, eine Projektorganisation mit Finanzen, Kompetenzen, Instrumenten und Massnahmen zu etablieren, welche die eigentliche Aktion realisieren soll. Sinnvoll ist es, solche Aktionen minimal im Nachhinein einer Erfolgskontrolle zu unterziehen, bei länger andauernden Aktionen auch unterwegs eine solche vorzunehmen. Das soll dazu dienen, die vorläufige oder endgültige Wirkung einer Aktion zu bestimmen, um diese noch rechtzeitig zu erhöhen, oder im Sinne des organisationellen Lernens zu einzusetzen. Dabei sollen positive und negative Erfahrungen gleich zu Beginn einer neuen Aktion in die Aktionsplanung eingearbeitet werden.

Grafik 6:



Bezogen auf unsere Verbände heisst dies, das Lobbying mit allen Personen oder Stellen eines Verbandes zu koordinieren, welche an Verhandlungen mit anderen Verbänden oder mit staatlichen Stellen tätig sind.

Meine Kritik an diesem Lobbying-Verständnis des VMIs

Soweit bin ich weitgehend dem Lobbying-Verständnis des VMIs gefolgt, wie es sich für einen Politikwissenschaftler präsentiert. Der erste Teil des Referates ist damit auch abgeschlossen. Im zweiten Teil werde ich mich mit der Kritik am Lobbying-Konzept auseinandersetzen.

Leider fehlt es an wissenschaftlich-systematischen Fallstudien, wie lobbyiert wird, fast vollständig. Deshalb bin auch ich auf Beobachtungen angewiesen, die ich selber mache, oder die mir andere zutragen. Darauf aufbauend formuliere ich zwei Stossrichtungen der Kritik; demnach ist das vorgestellte Lobbying-Verständnis ...

- zu defensiv, das heisst zu stark auf Reaktionen in bestehenden Prozessen ausgerichtet (Beobachtung 1), resp.
- zu direkt, das heisst es beschränkt sich vorwiegend auf die in mittelbare Ansprache von Entscheidungsträgern (Beobachtung 2).

Oder genereller gesagt: Es vernachlässigt aktuelle Weiterentwicklungen des Lobbyings unter dem Gesichtspunkt der politischen Kommunikation.

Am fortgeschrittensten ist politisches Lobbying in diesem Sinne in den Vereinigten Staaten von Amerika. Das politische System der USA ist in viel höherem Masse als das europäi-

sche auf Lobbying ausgerichtet. Das beginnt mit Parlamentshearings, es setzt sich fort in der Abhängigkeit der politischen Administration von der jeweiligen Regierung, und dies endet beim Öffentlichkeitsverständnis von Lobbying, das viel selbstverständlicher ist als hierzulande. Amerikanische Publikationen für das Lobbying von Non-Profit Organisationen geben denn auch nicht eine andere Definition des Sachverhalts. Als Beleg hierfür sei eine repräsentative Stimme zitiert:

- Lobbying is the practice of private advocacy with the goal of influencing a governing body, in order to ensure that an individual's or organization's point of view is represented in the government.
- A lobbyist is a person who is paid to influence legislation.
- Lobbyists in the US target the United State Senate, the United States House of Representatives, and state legislatures.
- A separate form of lobbying, called outside lobbying or grassroots lobbying, seeks to affect the legislature or other bodies indirectly, through changing public opinion.
- Think tanks aim to lobby, by means of regular releases of detailed reports and supporting research.

Quelle: Handbook political lobbying for Non-Profit Organisations

Für unsere bisherigen Überlegungen ist neu, dass es nicht Verbände sind, die Lobbying betreiben, sondern eine politische Kaste, die zwischen Interessengruppen und staatlicher Administration steht. Lobbyisten in den USA sind Anwälten vergleichbar, die sich ihre Mandanten suchen, und ihnen aufgrund ihres spezifischen Wissens über politische Prozesse oder politische Programme Vorteile aus einer Kooperation versprechen.

Wenn Lobbying nicht nur als verbandsbezogene Aktivität definiert wird, sondern als selbstständige Funktion im politischen System, kommen ganz neue Akteure und Massnahmen ins Spiel. Es sind dies nicht nur die erwähnten Fürsprecher, sondern auch Agenturen, die public affairs und public relations betreiben, und darauf spezialisiert sind, ein förderliches Umfeld für eine Aktion zu schaffen. Weshalb das bedeutsam ist, werden wir gleich noch sehen. Darüber hinaus werden politische Denkfabriken angeführt, die nicht nur die kommunikative Erweiterung des klassischen Lobbying-Verständnisses leisten, sondern auch die programmatische.

Der Grund, weshalb es zu einer solchen Erweiterung kommt, besteht darin, dass nicht der Entscheidungszyklus des politischen Systems beeinflusst werden soll, wie wir das bisher unhinterfragt unterstellt haben, sondern der Politikzyklus generell. Darunter versteht man die Genese und den Vollzug einer Politik, die auch ausserhalb oder nur teilweise innerhalb politisch administrativer Entscheidungszyklen geschieht. Sie entsteht vielmehr als Produkt öffentlicher Diskurse, die meist mit Skandalen eröffnet werden, die einen Wertwandel deutlich machen und die als Folge neu entstehender gesellschaftlicher Normen verstanden werden können. Sie können sich auf politische Entscheidungen auswirken, oder solche erst generieren. Sie sind deshalb meist vorgelagert, allenfalls übergelagert zu unserer bisherigen Betrachtungsweise.

Drei Beispiele für neue Trends im Lobbying

Drei Beispiele aus dem öffentlichen Diskurs der Schweiz in den letzten 10 Jahren mögen verdeutlichen, was ich damit meine:

1995 wurde als Reaktion auf die Entscheidung der Schweiz, dem EWR-Programm der Europäischen Union nicht beizutreten, das "Weissbuch" veröffentlicht. Prominente Wirtschaftsführer und Ökonomieprofessoren unterzogen die Wirtschaftsverfassung der Schweiz einer Analyse und formulierten aus neoliberaler Sicht ein umfassendes Programm zu Erneuerung von Wirtschaft und Staat. Das Programm wurde der Öffentlichkeit in Buchform mit einem publizistischen Paukenschlag vorgestellt, beherrschte die öffentliche Szenerie sehr rasch, geriet aber ebenso rasch in die negativen Schlagzeilen. Die geballte Kritik in den Massenmedien neutralisierte die beabsichtigten Wirkungen vorgängig sorgfältig, und ohne kommunikative Vermittlung gelang es den Autoren nicht, ihre Botschaft mehr als bekannt zu machen, das heisst zu einem politisch relevanten Programm werden zu lassen. Der Prozess versandete denn auch recht bald, und heute schreibt man schon zeitgeschichtliche Rückblicke auf das, was man damals wollte. Das radikale Reformen nicht einfach als publizistisches Feuerwerk in die Öffentlichkeit gesetzt werden können, führte denn auch dazu, dass in der Schweiz zwischenzeitlich politische Denkfabriken entstanden sind, die Kritik systematisch machen, programmatisches Wissen umfassend aufarbeiten und erst dann einer politischen Bewertung unterziehen.

Ein zweites Beispiel ist die Entstehung der Gentechnologie-Debatte in der Schweiz. Hier stand die wissenschaftlich-wirtschaftliche Entwicklung am Anfang. Gerade seitens der Wissenschaft waren erhebliche Bedenken verbreitet, dass man die Anwendung von Gentechnologien öffentlich verhandeln könne. In der Regel sah man das Publikum als passiv an, das überfordert wird, und maximal als Konsument interessierte. Die Lancierung der Genschutz-Initiative, die im direktdemokratischen Entscheidungsverfahren zwangsläufig eine themenbezogene Öffentlichkeit herstellt und politische Entscheidungen mit sich bringt, zwang die Befürworter des Programms frühzeitig selber Öffentlichkeit aufzubauen. Diese sollte es erlaubt, sich mit dem generellen Thema vertraut zu machen, Konfliktpunkte zu beleuchten, Aussichten darzustellen und politische Positionen der verschiedenen Interessengruppen klar zu machen. Dieser Prozess wurde über einige Jahre systematisch aufgebaut. Er führte dazu, dass der Abstimmungskampf über die Genschutz-Initiative nicht in ein politisches Vakuum fiel, sondern sich auf recht klar etablierte Prädispositionen abstützen konnte. Für die Befürworter der Gentechnologie brachte der Abstimmungssieg ein förderliches Umfeld, das in der Folge für Lobbying-Aktivitäten genutzt werden konnte. Zwischenzeitlich haben wir ein knappes halbes Dutzend politischer Entscheidungen im Rahmen neuer Reproduktionstechnologien getroffen, die eine erhebliche Veränderung der Situation gebracht haben. Alle sind im liberalen Sinne ausgegangen. Niemand vertritt die These, dass die Öffentlichkeit umgangen werden sollte, weil sie generell überfordert ist. Alle Entscheidungen lassen erkennen, dass man Forschungen in diesem Bereich nicht verhindern will, dass die Anwendung, dort, wo sie dem Menschen Vorteile versprechen, mehrheitlich akzeptiert sind, dass aber ethische Grenzziehungen dann stärker werden, wenn nur noch der ökonomische Nutzen gesucht wird. Eigentlich ein voller Erfolg, der sich auch auf das institutionelle Lobbying auswirkt.

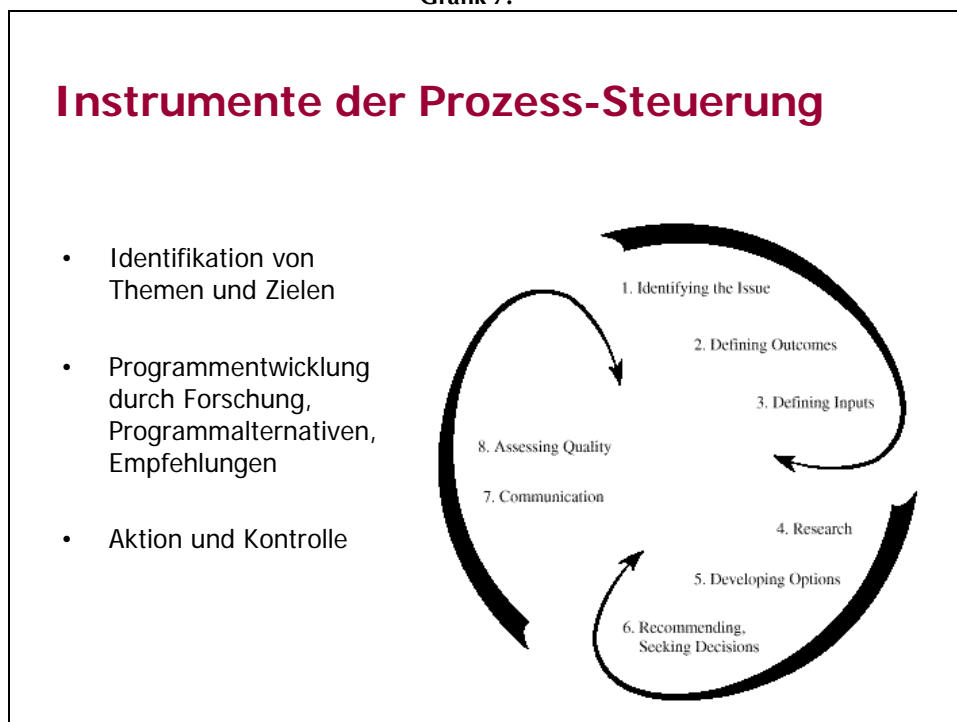
Mein drittes Beispiel, das ich erwähnen möchte, ist noch aktueller, und wohl auch erst richtig angelaufen. Es betrifft die öffentlich geführte Debatte über die Verbandsbeschwerde. Das betrifft die Verbände, besser Teile von ihnen, direkt, und sie wird nicht zu-

letzt von Verbänden in der Öffentlichkeit und im politischen Prozess geführt. Auslösendes Moment war, dass Michael Schumacher, der steinreiche Formel 1 Pilot seinen Wohnsitz in die Ostschweiz verlagern wollte, und für seine Investitionen in eine neue Bleibe ein Naturschutzgebiet ausgesucht hatte. Der Bau des Schuhmacherschen Wohnhauses wurde von Umweltverbänden verhindert, löste aber eine breite Debatte aus über die Vetokratie, die vom Verbandswesen ausgeht, deren Folgen und Ende noch nicht ersichtlich ist. Dabei ist das Verbandsbeschwerderecht im parlamentarischen Prozess unter Druck geraten. Verbände, die wie der Verkehrsclub der Schweiz, damit arbeiten, wenn sie gegen Grossprojekte umgehen, geraten in die publizistische Defensive. Vorläufiger Höhepunkt war die Auseinandersetzung, ob es in der Stadt Zürich zum Neubau eines grossen Fussballstadions kommen wird, das für die Durchführung der Fussball-Europameisterschaft 2008 als Voraussetzung erscheint. Verbände sind hier wegen ihrer institutionalisierten Mitsprachemöglichkeiten als Anwälte der Naturanliegen an führender Stelle tätig, politische Parteien, die von Wählerschwund geplagt werden, entdecken die Kontroverse als Profilierungschance und lancieren ihrerseits Volksbegehren, wobei sie von Wochenzeitungen, die mit ihnen verflochten sind unterstützt werden. Wie stark Publizistik und Lobbying heute miteinander verknüpft sind, zeigt die letzte Blüte in dieser Debatte, die man unter dem Stichwort "Galmiz" kennt. Dabei geht es darum, dass ein amerikanische Pharmaunternehmen "Amgen" die Schweiz als möglichen Produktionsstandort erkoren hat, willens ist 1500 Arbeitsplätze zu schaffen, diese jedoch in einem Naturschutzgebiet realisieren möchte und dabei mit der Raumplanung in Konflikt geraten ist.

Zentrales Aktionsfeld des neuen Lobbyings: der öffentliche Politikzyklus

Die Beispiele mögen genügen, um zu illustrieren, was ich ursprünglich als "next generation" des politischen Lobbyings meinte. Ausgangspunkt sind der Politik-Zyklus, wie er in der Politikwissenschaft beschrieben wird resp. das Issue-Management, wie das Vergleichbare in der Kommunikationswissenschaft heisst.

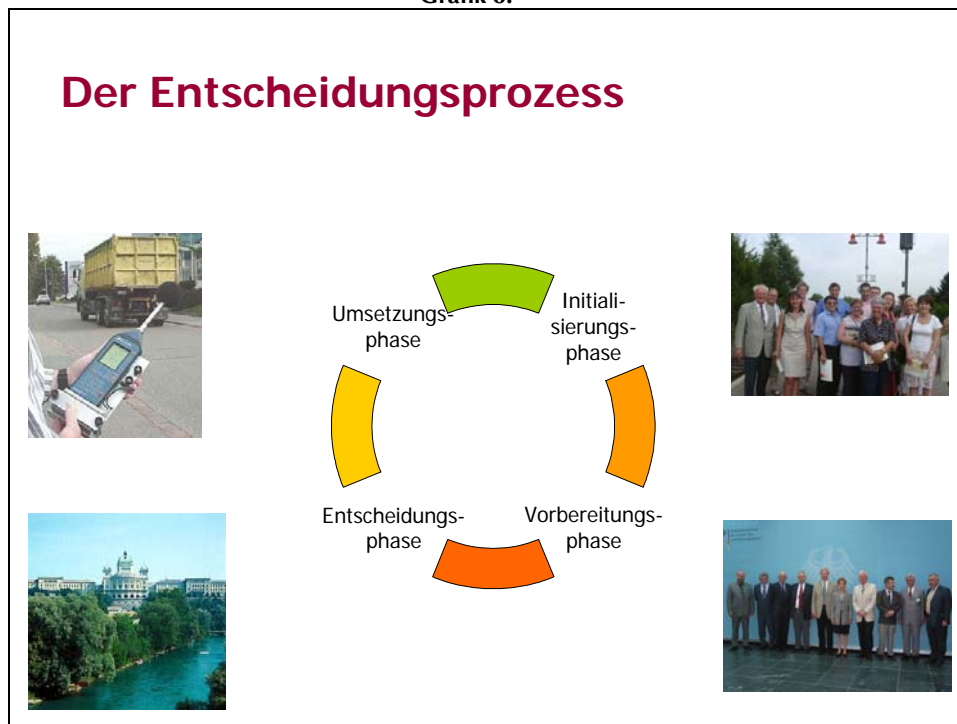
Grafik 7:



Im Politikzyklus ist Lobbying auf politische Programmentwicklung angewiesen. Diese wird in der Regel ausgelagert, häufig auch ausserhalb des eigenen Verbandes betrieben. Stiftungen sind hier eine anerkannte Plattform, wo politische Programmalternativen präsentiert und diskutiert werden. Neuerdings kommen auch eigentliche Denkfabriken hinzu, die wissenschaftlich fundierte Arbeiten liefern.

Während der Entwicklung politischer Programme stützt man sich auf die Themenanalyse, formulierte Alternativen für die Problemlösungen und Massnahmenpläne und Instrumenten der Kontrolle. Entscheidend ist allerdings, dass man sich schon während der Entwicklungsphase des Rückhalts versichert. Da unterscheidet sich angewandte Programmentwicklung von der Grundlagenforschung. Diese ist nicht darauf angewiesen, einen durchsetzbaren Lösungsbeitrag zu entwickeln. In der angewandten Programmentwicklung ist aber gerade das der springende Punkt. Nur was in Konsultationen bei relevanten Trägergruppen akzeptiert wird und in einer Vorentscheidung besteht, sollte in die eigentliche Entscheidungsphase eingebracht werden. Von hier ab unterscheidet sich das Vorgehen noch die Lobbying-Aktivitäten massgeblich von jenen, die wir weiter oben bezogen auf den Entscheidungsprozess formuliert hatten.

Grafik 8:



Der politische Kreislauf im Entscheidungsprozess ist jetzt komplett. Begonnen hat er mit der Einflussnahme auf konkrete Entscheidungen. Ein erstes Mal erweitert wurde diese Phase, indem die institutionelle Vorbereitungs- und Umsetzungsphasen hinzugekommen sind. Ein zweites und letztes Mal erweitert wird der Prozess, indem jetzt auch die Initialisierungsphase hinzugekommen ist. Diese ist nun nicht mehr nur institutionell definiert, sondern allgemein politisch. Er kann durch Fachgremien, Medienthemen oder politische Vorstösse im Parlament ausgelöst werden. Verändert hat sich mit dieser Weiterentwicklung auch das Machtverständnis, der erfolgreiche Lobbying definiert.

Lange galt die Machtdefinition von Max Weber als massgeblich. Demnach haben Personen oder Organisationen Macht, wenn sie in Entscheidungen ihren Willen selbst gegen

den Willen anderer durchsetzen können, egal auf welchen Ressourcen diese Durchsetzung basiert. Das hat sich in den frühen 70er Jahren verändert. In den entwickelten Mediendemokratien ist nicht nur entscheidend, wer bestehende Entscheidungsprozesse zu seinen Gunsten beeinflussen kann, sondern auch, wer solche überhaupt initiieren oder verhindern kann. Agenda setting und gate keeping sind zu den relevanten Stichworten geworden. Gefragt wird, wer die öffentliche, mediale oder politische Agenda für sich besetzen kann, oder besser noch, wer verhindern kann, dass die Agenda mit Themen besetzt wird, die für die eigene Sache schädlich sind oder werden können.

Auf dem Weg zu einer neuen Definition des Lobbyings

Wir sind damit bei einer nochmals erweiterten Definition von Lobbying angelangt. Über die Purtschertsche Begriffsumschreibung hinaus, postuliere ich als erste Ergänzung, dass nicht nur die direkte Kontaktnahme bei Entscheidungsträgern, sondern auch die indirekte massgeblich ist.

Erweiterte Definition von Lobbying nach Longchamp (I)

Lobbying ist die Form der politischen Einflussnahme in politischen Entscheidungs- und Umsetzungsprozessen, bei der Regierungsmitglieder, Beamtinnen und Parlamentarierinnen durch Einzelne oder Gruppen ausserhalb der staatlichen Behörden

- durch unmittelbare Kontaktnahme direkt und/oder
- via den verschiedenen Formen der öffentlichen Meinung indirekt angesprochen werden.

Meine erste Kritik ist damit angedeckt. Die zweite Beobachtung schliesst sich daran an. Während es mit der Definition von Purtschert durchaus möglich ist, dass Lobbying unter Ausschluss der Öffentlichkeit geschieht, macht die erweiterte Definition gerade hier ein Fragezeichen. Lobbying geschieht heute vielmehr unter Einschluss von Öffentlichkeit. Dies hat zwei Ursachen, die auch in der zitierten amerikanischen Definition zu wenig differenziert herausgearbeitet worden sind. Die eine ist, dass man als politischer Akteur in der Öffentlichkeit beobachtet wird, die andere, dass man Öffentlichkeit zu Multiplikationszwecken nutzt.

Aus der Sicht des Verbandes, der Lobbying betreibt, ist die Beobachtung nicht unbedingt erwünscht. Sie wird denn auch häufig nicht geschätzt, oder es wird versucht, sie abzuwehren. Sie erfolgt durch die Konkurrenz oder Gegner, die ihrerseits Akteursbeobachtung betreiben, wie wir das beim Monitoring beschrieben haben. Sie geschieht via Massenmedien und Publizistik, die sich für das Phänomen interessieren. Es kommt aber auch die Forschung hinzu, sei es die Grundlagenforschung, die neue politische Strukturen aufzeigt, oder auch die angewandte Forschung, die sich beispielsweise mit der Effektivitätssteigerung von modernem Lobbying beschäftigt. All dies führt dazu, dass unser heutiges Wissen über neue Formen des Lobbyings steigt, selbst wenn die Akteure, die das betreiben, dies nicht schätzen.

Nun kann man aus der Not auch eine Tugend machen, und das eigene Lobbying gar nicht mehr verschweigen wollen, sondern es gleich propagieren. Vor allem erfolgreiche Lobbying-Akteure, insbesondere aber solche, die das als verselbständigtes Geschäft betreiben, fördern mit ihrer Eigenwerbung die gewollte Aufmerksamkeit für die Neuentwicklungen. Die Massenmedien und die Publizistik werden hier nicht von sich aus aktiv, sondern ganz bewusst interessiert. Das nährt in der Regel auch das Interesse der Wissenschaft, sei es für die Forschung oder für die Lehre, etwa in der Form, die wir heute selber unternehmen.

Selbst wenn die beiden Ursachen, die zur Herstellung von Öffentlichkeit über das politische Lobbying führt, in der amerikanischen Definition nur unzureichend unterschieden wird, ist der Instrumentenkatalog, der für das entwickelte Lobbying vorgeschlagen wird, erheblich anders, als wir ihn vor allem für das klassische, institutionenbezogene Lobbying kennen gelernt haben. Namentlich sind dies die Medienarbeit, die Mobilisierung von Multiplikatoren, der Einsatz neuer Kommunikationstechnologien hierfür, die grassroots Aktionen via Netzwerke und das Lobbying ganz allgemein durch Massenmedien. Die Definition von Robert Purtschert, die ich schon einmal erweitert habe, muss deshalb noch mit einem Zusatz versehen werden. Sie lautet nun in der definitiven Form:

Erweiterte Definition von Lobbying nach Longchamp (II)

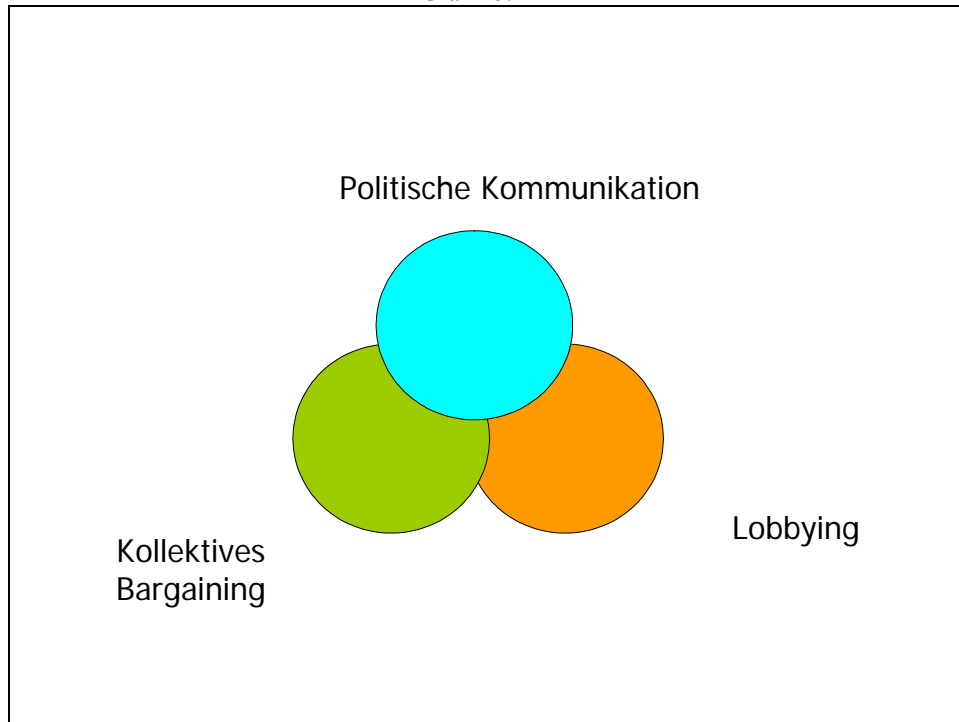
Form der politischen Einflussnahme in politischen Entscheidungs- und Umsetzungsprozessen, bei der Regierungsmitglieder, BeamtInnen und ParlamentarierInnen durch Einzelne oder Gruppen ausserhalb der staatlichen Behörden

- durch unmittelbare Kontaktnahme direkt und/oder
- via den verschiedenen Formen der öffentlichen Meinung indirekt angesprochen werden.

Politisches Lobbying braucht eine ausgesprochene Nähe zur politischen Kommunikation.

Unsere schematische Darstellung, was das für die Organisation, die Lobbying betreibt, heisst, erhält damit einen dritten Kreis. Lobbying kennt nicht nur eine Affinität zu kollektiven Verhandlungen, sondern auch zur politischen Kommunikation.

Grafik 9:



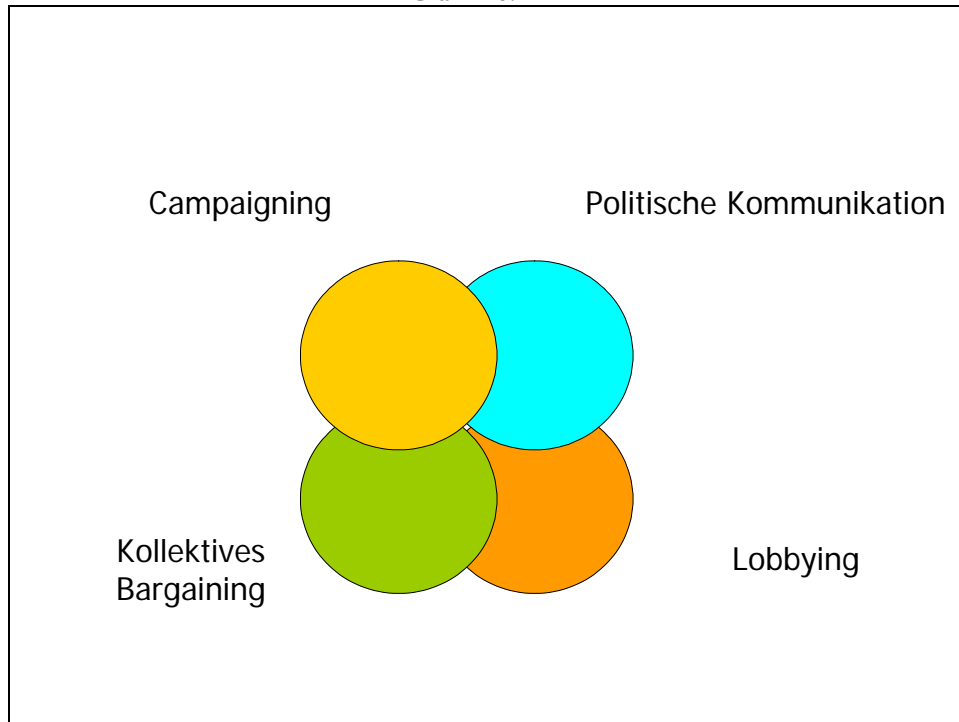
Campaigning als neue Steuerungsressource

Bevor ich schliesse, muss die vielleicht entscheidende Frage noch aufgeworfen werden: Kann man das Ganze als Verband noch steuern? Ich mache keinen Hehl daraus, dass ich das nur entwickelten, gut ausgebauten Verbänden zutraue. Ich gehe allerdings davon aus, dass es auch in Ländern wie der Schweiz, in denen zwar das Verbandswesen entwickelt, nicht aber das Lobbying ausgebaut ist, vorkommt. Solche Verbände stehen mit dem Ausbau ihrer Dienstleistungen, mit der Erweiterung der Funktionen, die sie übernehmen müssen vor neuen Herausforderungen. Wie gestalte ich Verhandlungen, wie gestalte ich das Lobbying und wie die Kommunikation?

Die eine Antwort könnte das Management sein, wie es im Freiburger Modell für Non-Profit-Organisationen entwickelt worden ist. Ich denke, sektoriell betrachtet mag dies für jeden der genannten Bereiche von Vorteil sein. Wenn es darüber hinaus aber gilt, das Ganze zu vernetzen und in einer sich rasch ändernden medialen Umwelt zu verknüpfen, könnten sich auch Probleme einstellen.

Als ein anderer Ausweg empfiehlt sich aktuell das Campaigning. Dieses versteht sich als Management von Veränderungen im öffentlichen Raum durch Firmen, Verbände und andere Organisationen, die solche Veränderungen ausgesetzt sind. Campaigning ist in seinem Selbstverständnis ein interdisziplinärer und effizienter Ansatz, um strategisches Denken für die verschiedenen Bereiche wie die Kommunikation, das Marketings und des Managements nutzbar zu machen.

Grafik 10:



Was kann man sich von Campaigning versprechen? Die bisherigen Erfahrungen sind noch zu gering, als dass man es als bereits etablierte Technik empfehlen könnte. Immerhin zeichnen sich etwa die folgenden Vorteile ab:

- Campaigning handelt wirkungsorientiert und verbessert dadurch die eigene Aktion.
- Campaigning verhindert durch eine integrierte Betrachtungsweise einzelner Funktionen organisatorische Selbstläufer.
- Campaigning spart durch Koordination Ressourcen.

Campaigning ist ohne Zweifel eine Führungsaufgabe, die besonders gut geeignet erscheint, politisches Lobbying als Teil von Verbandsaktivitäten sinn voll zur Geltung zu bringen.

Vorläufige Bilanz

Ich habe heute mit folgender These begonnen: Unter dem Begriff des „Campaignings“ wachsen klassisches Lobbying und öffentliche Meinungsbildung immer mehr zusammen und verstärken sich gegenseitig. Ich hoffe, ich habe ihnen diese These plausibel machen können.

Absicht meines Referates war es zunächst, ihnen Lobbying korrekt vorzustellen. Ich habe es schrittweise entwickelt, von der Einflussnahme auf konkrete Entscheidungsprozesse über die Intervention von Verbänden in der vor- resp. in der nachparlamentarischen Phase. Ich habe mit der Initiierung politischer Prozesse den Kreis geschlossen. Zunächst bezog sich der Kreislauf ausschliesslich auf die institutionelle Entscheidungsfindung und -umsetzung. Genau das habe ich dann jedoch auch als einengende Sichtweise auf das Phänomen des

Lobbyings kritisiert. Mit dem Politikzyklus haben wir einen weiteren Kreislauf eingeführt, der auch unabhängig oder ergänzend zu politischen Entscheidungsprozessen verwendet werden kann, um das Aktionsfeld von Lobbying zu bestimmen. Der wesentliche Unterschied besteht allerdings darin, dass die Programmmoffensive nicht dem Staat, das heisst dem Parlament und der Regierung überlassen wird, sondern auf andere politische Akteure, unter anderem auf Verbände übertragen wird. Sie sind es, die politische Debatte initiieren, die Problemfelder identifizieren, Lösungsalternativen diskutieren und bewerten, und die programmatisch so gestärkt, die Arten bestimmen, in denen sie aktiv werden. Das kann institutionell verfasste Arbeit gegenüber dem Parlament, der Regierung oder der Administration sein. Es muss es aber nicht. Lobbying wird jetzt erweitert als Bestandteil einer umfassenden Öffentlichkeitsarbeit, die gesellschaftliche Diskussionen anregt, die politische Parteien bearbeitet und die sich an Massenmedien richtet. Lobbying tritt so, wenigstens teilweise aus der Abgeschlossenheit von Vorhallen heraus. Es wird selber öffentlich, teilweise weil ein öffentliches Interesse an den Veränderungen der Politikformulierung und -gestaltung besteht, teilweise auch, weil Lobbying ihre latente Anrühigkeit dadurch verlieren will, dass sie aktiv aus diesem Schatten heraustritt.

Die Präsentation dieses neueren Verständnisses von umfassendem Lobbying hat dazu geführt, dass ich das vorherrschende Lobbying Verständnis am VMI einer kritischen Prüfung unterzogen habe. Die Würdigung zeigt eigentliche Stärken des Freiburgermodells für das Verbandsmanagement. Dazu zählte ich die Öffnung gegenüber politikwissenschaftlichen Fragestellungen und Theorien. Es gehört aber auch dazu, dass das Modell eine konkrete Vorstellung entwickelt hat, wie das Lobbying in Verbänden institutionalisiert werden soll. Da setzte denn jedoch auch meine Kritik ein. Lobbying im VMI Modell kennt eine Nähe zum kollektiven und politischen Verhandlungssystem; dagegen ist die Verknüpfung mit der politischen Kommunikation unterentwickelt geblieben. Genau dort ändert sich aber die mediale Umwelt heute am meisten. Deshalb kam ich zum vorerst etwas spekulativen Schluss, dass die Vernetzung all dieser Verbandsaufgaben über das Campaigning eine Lösung darstellen könnte, wie sich Verbände nachhaltig verstärken können. Ich habe diesen Schluss mit einem Fragezeichen versehen, denn ich wollte keine Werbeveranstaltung für einen neuen Ansatz in der Führungslehre machen, sondern einen Weiterbildungskurs für Verbandspraktiker. Ich habe aber auf den ursprünglichen Titel verzichtet; was ich hier präsentiert habe, ist nicht die nächste Generation des politischen Lobbyings, die ich angekündigt hätte; es versteht sich vielmehr als die jetzige Generation, welche die rapide Entwicklung des politischen Lobbying in Ländern wie in der Schweiz kennzeichnet.

Nicht mehr, aber auch nicht weniger wollte ich Ihnen im Rahmen dieser Weiterbildung aufzeigen!