



Studienabschlussarbeiten

Faculty of Social Sciences

UNSPECIFIED

Breer, Oskar:

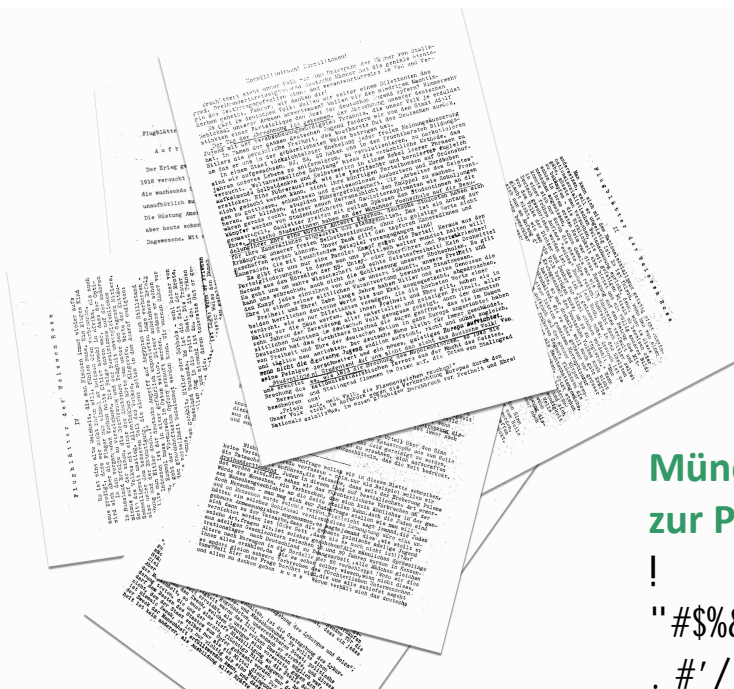
Blockaden und Skandale – Der europäische Weg?
Deutschlands ruckartige Trendwende zu einem
Lobbyregister.

Bachelor, Winter Semester 2022

Faculty of Social Sciences
UNSPECIFIED
UNSPECIFIED

Ludwig-Maximilians-Universität München

<https://doi.org/10.5282/ubm/epub.91326>



Münchener Beiträge zur Politikwissenschaft

!
"#\$%&' (#(#)#*!+, - !!
. #' /" O1' 2#\$34/" , 5536* ' 212&2!
78\$!9, 5121: O1' ' #* ' /"%72!

!
!

2022

!
; ' : %\$! < \$##\$!

!
!
**Blockaden und Skandale – Der
europäische Weg?
Deutschlands ruckartige Trendwende
zu einem Lobbyregister.**

!
!

<%/ " #5, \$%) #12!) #1!!
=\$! ? 1/ "%#5! @#&\$#12#\$!
ABAC!!

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	4
Theoretischer Rahmen	6
<i>Forschungsstand</i>	8
<i>Hypothesen & Operationalisierung</i>	10
<i>Das Advocacy Coalition Framework</i>	11
<i>Grundannahmen</i>	12
Forschungsdesign	15
<i>Das Most Similar System Design</i>	15
<i>Fallauswahl</i>	15
<i>Die Einzelfallstudie im Rahmen des ACF</i>	16
Anwendung des Most Similar System Designs auf acht Fälle in Europa	17
<i>Vier Fälle mit Lobbyregulierungen</i>	18
<i>Vier Fälle ohne Lobbyregulierungen</i>	22
Anwendung des ACF auf die Entwicklungen in Deutschland	27
<i>Relativ stabile Parameter</i>	27
<i>Politische Beliefs und Bildung von Koalitionen</i>	29
<i>Ressourcenmobilisierung der Koalitionen</i>	34
<i>Entstehung von Politikwandel</i>	35
Fazit	37
Literaturverzeichnis	39

!
!
!
!
!

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Bewertung des Einflusses von Lobbyismus.....	8
Abbildung 2: Das Advocacy Coalition Framework.....	13
Abbildung 3: Hypothetische Variablenkonfiguration.....	15
Abbildung 4: Tabelle zur Variablenkonfiguration.....	16
Abbildung 5: Tweet von Abgeordnetenwatch.....	32
Abbildung 6: Tweet von der Tagesschau.....	33
Abbildung 7: Tweet von der SPD-Bundestagsfraktion.....	35

Abkürzungsverzeichnis

AfD	Alternative für Deutschland
ACF	Advocacy Coalition Framework
CDU	Christlich Demokratische Union
CSU	Christlich Soziale Union
FDP	Freie Demokratische Partei
GroKo	Große Koalition (CDU/CSU/SPD)
MSSD	Most Similar System Design
NGO	Nicht-Regierungs-Organisation
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
SPD	Sozial Demokratische Partei Deutschlands
TI	Transparency International

Einleitung

„(...) Für mich hat die Projektidee durchaus hohe Priorität und auch Dr. Wolfgang Haupt (CEO, Augustus Intelligence) würde sich aus New York kurzfristig für einen Termin mit Ihnen bereitfinden.“ (Reyher Abgeordnetenwatch, 2021)

Dieser unscheinbare Satz war wesentlicher Bestandteil eines Briefes, welcher am zweiten Oktober 2018 im Büro des Bundeswirtschaftsministers Peter Altmaier einging. Bereits zwei Jahre später entwickelte sich dieser transatlantische Flügelschlag eines jungen Schmetterlings namens Philipp Amthor, zu einem Sturm, welcher sich zu einem Skandal-Hurrikane auftürmte, der seines Gleichen sucht.

Am 25. März 2021 - während die dritte Pandemie Welle über die Bundesrepublik Deutschland hinwegfegte - verabschiedete der Deutsche Bundestag in seiner ersten Lesung das *Gesetz zur Einführung eines Lobbyregisters für die Interessenvertretung gegenüber dem deutschen Bundestag und der Bundesregierung* (Bundesregierung 2021). Darauf hatten sich innerhalb eines halben Jahres zuvor die regierenden Parteien CDU/CSU und SPD nach hitzigen Verhandlungen geeinigt. Für Deutschland ein längst überfälliger Schritt in Richtung Transparenz und Nachvollziehbarkeit in der Politik, wenn man den Meinungen von NGOs und Transparenzinitiativen vertraut (Deckwirt et al, 2021).

Die Republik Österreich ist hier schon weiter und erhielt bereits 2012 sein erstes Lobbyregister. Rechtliche Grundlage ist das *Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz*, welches vom Justizministerium geführt wird. Auslöser war, ähnlich wie später in Deutschland, die sogenannte *Cash-for-law-Affäre*, benannt nach der Recherche zweier Investigativ Reporter der Sunday-Times (Der Standard, 2011). Diese hatten sich als Lobbyisten ausgegeben, um zwei österreichische EU-Parlaments-Abgeordnete zu kontaktieren, eine Einflussnahme auf einen Gesetzentwurf zu tätigen. Ernst Strasser, damals Abgeordneter der Europäischen Volkspartei, ging auf die Anforderungen ein und versicherte mit dem Satz „*Of course I am a lobbyist*“ (Der Standard, 2011) höchste Diskretion. Der Fall ist nicht der Einzige, in dem der Interessenkonflikt eines Abgeordneten aufgedeckt wurde.

Diese beiden Ausführungen zeigen, dass Maßnahmen, um Lobbyismus zu regulieren in diesen Beispielen nicht selten auf umstrittene Affären und illegitime Einflussnahme

folgen. Daran wird die sozial- und politikwissenschaftliche Relevanz der folgenden Fragestellung, die in dieser Bachelorarbeit untersucht werden soll, deutlich:

Warum wurde in Deutschland unter den vier Regierungen Merkel (2005-2021) bis 2020 nie ein gesetzliches Lobbyregister in Deutschland verabschiedet?

Durch die Schwerpunktsetzung in der Interessenpolitik und Lobbyismus, wird auf einen breiten, bereits existierenden Forschungsstand aufgebaut. Der Mehrwert dieser Bachelorarbeit liegt darin, das Bild zu rekonstruieren, das den plötzlichen Politikwandel in Deutschland erzeugt hat und ob dieses Bild bereits in anderen europäischen Staaten stattgefunden hat.

Dies soll in zwei Schritten erfolgen: Zuerst soll anhand eines Fallvergleichs von acht europäischen Staaten untersucht werden, warum in dem untersuchten Land Lobbyregulierungen eingeführt wurden oder nicht. Diese Fragestellung soll mit Hilfe eines Most Similar System Designs (MSSD) beantwortet werden (Anckar, 2008). Im zweiten Schritt wird dann der Fall Deutschland konkret betrachtet. Es soll anhand einer Einzelfallstudie im Rahmen des Advocacy Coalition Frameworks (ACF) ein Bild darüber gezeichnet werden (Sabatier, 1988), welche Bedingungen und Faktoren dazu geführt haben, dass Lobbyregulierungen zwischen 2005-2021 entweder blockiert oder implementiert wurden. Das ACF ist ein Analyseraster und setzt objektive politische Zusammenhänge voraus, welche politischen Wandel identifizieren können. Es ist in der Politikwissenschaft mittlerweile weit verbreitet und bietet eine realitätsnahe Alternative zur kritischen Policy-Analyse (Sabatier & Weible, 2007).

Ziel dieser Bachelorarbeit ist es anhand von zwei Methoden aufzudecken, welche Umstände dazu geführt haben, dass im Frühling 2021 erstmals ein gesetzliches Lobbyregister in Deutschland eingeführt wurde. Im zweiten Kapitel wird der theoretische Rahmen detailliert beschrieben: Dafür werden die Begriffe Lobbyismus und Lobbyismus Regulierung konkretisiert und im Zusammenhang mit dem Thema im Forschungsstand verordnet. Daran anknüpfend werden die Grundlagen des ACF als konzeptioneller Analyserahmen für die Einzelfallstudie thematisiert sowie zwei Hypothesen operationalisiert. In Kapitel drei werden die beiden Methoden vorgestellt, anhand derer die beiden Hypothesen getestet werden: Das MSSD und die Einzelfallstudie im Rahmen des ACF. Bevor in Kapitel fünf der Politikwandel in Deutschland

untersucht wird, geht Kapitel vier zunächst auf die Lobbyregulierungs-Politik der Vergleichsfälle im MSSD ein. Hier werden vier europäische Staaten, die ein Lobbyregister eingeführt haben, mit weiteren vier Staaten verglichen, die solche Maßnahmen noch nicht eingeführt haben. Daran anknüpfend wird in diesem Kapitel das ACF auf den Politikwandel in Deutschland 2020-2021 angewendet. Dabei treffen relativ stabile Parameter sowie externe Einflüsse auf das Policy-Subsystem Lobbyismus: Dieses zeichnet sich durch die Bildung zweier Koalitionen aus, welche jeweils aufgrund ihrer unterschiedlichen Belief-Systeme Ressourcen mobilisieren, um die Strategien zu entwickeln, ihre favorisierten Inhalte zu erzeugen (Sabatier, 1988; Sabatier & Jenkins-Smith, 1999; Sabatier & Weible, 2007). In der Zusammenfassung werden die wichtigsten Ergebnisse beider Ansätze resümiert.

Theoretischer Rahmen

Im Folgenden wird nun der theoretische Rahmen, der Forschungsstand sowie zentrale Variablen und Hypothesen vorgestellt. Vorher ist eine definitorische Eingrenzung von Lobbyismus, Interessenverbände und deren Regulierung nötig, um eine gemeinsame Ausgangslage für den Fallvergleich zu schaffen:

„Lobbying oder Lobbyismus bezeichnet die direkten und in der Regel informellen Versuche von Vertretern gesellschaftlicher Interessen, auf die Akteure des politischen Entscheidungsprozesses konkret einzuwirken, um Politikergebnisse in ihrem Sinne zu verändern.“ (Kleinfeld et al. 2007, S. 10)

Lobbyismus äußert sich in vier wesentliche Tendenzen und Vorkommnisse, die als latente Gefahr für einen Rechtsstaat geachtet werden (Leif, 2010): Durch die (1) Formulierung von Gesetzen und Textbausteinen durch externe Anwaltskanzleien, (2) die Platzierung durch „Leibeamte“ in den Ministerien, (3) der direkte Wechsel von Spitzenpolitikern als Berater in die freie Wirtschaft oder (4) fragwürdige Politikfinanzierung über Spenden oder Sponsoring.

Die Definition des Begriffs *Interessenverbände* verdeutlicht, wer die Akteure sind, auf die die Lobbyregulierungen in der Regel abzielen. Von Winter (2007) definiert eine Interessen-/Lobbyorganisation, unabhängig davon, ob sie durch wirtschaftliche,

berufliche oder öffentliche Belange motiviert ist, als eine Gruppe oder eine Reihe von Akteuren, die gemeinsame Interessen haben und versuchen, den politischen Entscheidungsprozess so zu beeinflussen, dass sich ihre Interessen in den Ergebnissen der öffentlichen Politik niederschlagen.

Der Begriff *Lobbyregulierung* wird hier in Anlehnung an die zugrunde liegende Definition der OECD (2009) verwendet, die auch die Basis für die hier vorgestellten Daten von Chari et al. (2019) ist:

„A fundamental dimension of lobbying regulation is that lobbyists must register with the state, usually an independent regulator, before contact is made with elected representatives and high-level civil servants and officials who they target. The legislation defines which lobbyists are regulated (such as consultancies, in-house corporate lobbyists, NGOs and professional associations) and which organizations may be exempt from registration (such as charities; lawyers, or accountants).“ (Chari et al. 2019, S. 2)

Demnach besteht das übergeordnete Ziel von Lobbyregulierungen darin, auferlegte Regeln zu schaffen, die ethische Standards und Verhaltensweisen berücksichtigen, um ein gewisses Maß an Transparenz zu schaffen. Von den Lobbyisten wird dann erwartet, dass sie diese einhalten (OECD, 2009). In diesem Zusammenhang wird in den meisten Staaten auch von einem Lobbyregister gesprochen, das alle Maßnahmen der Regulierung in diesem Begriff vereint. Als Präventionsinstrument ermöglichen es Lobbyregister den Bürgern, gewählte Politiker zu überwachen und zur Rechenschaft zu ziehen, indem sie ihnen helfen, Fehlverhalten in der Interaktion zwischen Lobbyisten und politischen Entscheidungsträgern zu erkennen. Obwohl die Verwendung von Lobbyregistern allgemein empfohlen wird (Finnemore & Sikkink, 1998), befindet sich dieser internationale Standard noch in der Entstehungsphase.

Forschungsstand

Eine nähere Betrachtung mit Lobbyismus und Interessenpolitik führt vor Augen, dass kaum ein anderes Politikum so unbeliebt in der breiten Bevölkerung ist. Umfragen zum Einfluss von Lobbyismus auf die Politik in Deutschland und der EU (Epperson et al, 2019)

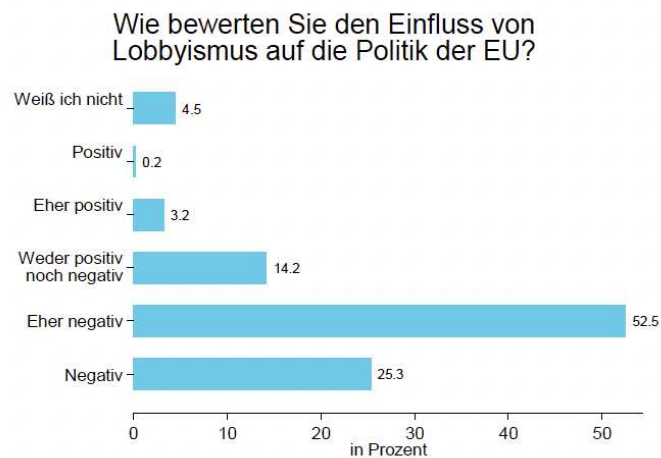


Abbildung 1: Bewertung des Einflusses von Lobbyismus auf die Politik der EU (Epperson et al. 2019, S.7)

kommen zu folgendem Ergebnis: Eine große Mehrheit der

befragten in Deutschland hält den Einfluss durch Lobbyismus für relativ groß und bewertet diesen negativ (siehe Abb. 1). Dieses Akzeptanzproblem in der Bevölkerung könnte, wenn man den Meinungen der Experten vertraut (Deckwirt et al. 2021, S. 4), zumindest teilweise damit zusammenhängen, dass sich die Bürgerinnen und Bürger nicht ausreichend über Lobbyaktivitäten informiert fühlen. Deshalb wird in diesem Zusammenhang von einem Mangel an Transparenz gesprochen, der es dem Souverän erschwert, politische Entscheidungen nachzuvollziehen. Solch eine Skepsis im Zusammenhang mit Lobbyismus ist in fast allen europäischen Ländern, die in dieser Arbeit genannt werden, zu beobachten (Von Winter, 2007).

Seit den 2000er Jahren haben mehr und mehr Länder Lobbyregister eingeführt. Diese politischen Veränderungen erfolgten vor dem Hintergrund der OECD-Vereinbarung über Grundsätze für Transparenz und Integrität im Lobbying (OECD, 2009) und der interinstitutionellen Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission über ein gemeinsames und freiwilliges Transparenzregister. Vor diesen internationalen Aktivitäten haben nur zehn europäische Länder formelle Lobbyregister verwendet (Chari et al, 2019). Wissenschaftler haben das Vorhandensein von Lobbyregistern aus verschiedenen Blickwinkeln diskutiert. Einerseits haben Forscher Lobbyregister als Mittel zur Verringerung der Informationsasymmetrie zwischen Gesetzgebern und Lobbyisten und zur Begrenzung des unzulässigen Einflusses von Interessengruppen bewertet (Ainsworth, 1993).

Andererseits haben Forscher Faktoren untersucht, die die Unterschiede zwischen den verschiedenen Ländern bei der Einführung von Lobbyregistern erklären. Laut Crepaz (2017) haben Länder, die die Europäische Transparenzinitiative unterzeichnet haben und über eine starke zweite Kammer verfügen, besonders häufig Lobbyregister eingeführt. Dagegen hat der Index der wahrgenommenen Korruption keinen Einfluss auf die Einführung von Lobbyregistern. Dieses Ergebnis stimmt bis zu einem gewissen Grad mit den Ergebnissen anderer Forschungsarbeiten überein. In denen wird argumentiert, dass das Vorhandensein von systemischer Korruption die Annahme von Reformen zur Korruptionsbekämpfung erfolgreich behindert. Wenn zu viele Einzelpersonen von korrupten Praktiken profitieren, wird Korruption zu einem Problem kollektiven Handelns (Persson et al, 2013).

Daran anknüpfend ist festzustellen, dass es an nennenswerten Beiträgen fehlt, die die Wirkung von kurzfristigen Schocks, bspw. durch Skandale im Zusammenhang mit Lobbyismus auf die Adaption von Regulierungsmaßnahmen untersucht. In acht von neun europäischen Staaten, die Lobby Regulierungen für die Legislative und Exekutive eingeführt haben, wurden solche kurzfristigen Schocks im Rechercheprozess festgestellt. Somit lässt sich hier eine Forschungslücke identifizieren, die den innereuropäischen Fallvergleich auf die Implementierung von Lobbyregulierung in dieser Bachelorarbeit betrachtet.

Die Ausprägung von Lobbyismus in Deutschland wird von zwei Blickwinkeln detailliert beobachtet. Zum einen analysieren Forscher der politikwissenschaftlichen Disziplin die Entwicklungen der Interessenvertretungspraxis in der Bundesrepublik und konzentrierten sich auf die langfristigen Veränderungen der traditionellen Interessensvertretung sowie ihrer Arbeitsweise. Andererseits wird durch die Existenz mehrerer kleiner NGOs wie bspw. *Lobbycontrol* und *Abgeordnetenwatch*, die mikrokosmische Ausprägung von Korruption und Lobbyismus investigativ analysiert (Deckwirt et al. 2013; 2015; 2017; 2021).

Beide erwähnen, dass Lobbyismus ein essenzieller Bestandteil des Berliner Politikbetriebes ist und nehmen sogar eine verteidigende Haltung in der Öffentlichkeit ein (Deckwirt & Lange, 2013). Es herrscht Einigkeit, dass ein weitreichendes Verbands- und Interessennetzwerk für eine repräsentative Demokratie notwendig ist: „Interessenvermittlung gehört zur Demokratie wie der Kolben zum Zylinder. Ohne die Bündelung,

Vertretung und Durchsetzung von Interessen sind moderne Gesellschaften und demokratische Regierungssysteme nicht vorstellbar“ (Kleinfeld, et al. 2007, S. 7). Lösche (2006) geht so weit und stellt fest: Demokratie braucht Lobbying. Jedoch geht dieser Konsens einher mit der Forderung nach Transparenz und Nachvollziehbarkeit. In diesen Angelegenheiten ist Deutschland Nachzügler und schneidet in weltweiten Vergleichen, trotz geringer Korruptionswahrnehmung auf dem vorletzten Platz ab (TI, 2014a). Vor diesem Hintergrund ist wichtig festzustellen, warum die deutsche Bundesregierung so lange untätig blieb.

Hypothesen & Operationalisierung

Zur Beantwortung der qualitativen Ansätze anhand des MSSD und der Einzelfallstudie in Form des ACF ist es erforderlich, für jeden Ansatz eine Hypothese aufzustellen und zu testen.

Wie bereits im Forschungsstand festgestellt wurde, ist die Frage nach der Wirkung von Lobbyismus- oder Korruptionsskandalen auf die Implementierung von Lobbyismusregulierung in den Jahren zwischen 2000 und 2020 in dieser Bachelorarbeit ein Kernbestandteil. Somit lässt sich für den ersten Teil dieser Arbeit folgende Hypothese aufstellen:

1. *Lobbyregulierungen werden als strikte Konsequenz von Skandalen oder Affären im Zusammenhang mit Korruption oder Lobbyismus beschlossen.*

!

" #\$\$!&' (%) *+, -%* . / ' 0*\$%\$!' 11!2, *2, 3!\$#, \$%!4+21#020#5\$, ! 6 ' 3\$11%!+, 0\$(%+)*0! 7 \$(3\$, 8! 7 '(2+9! # : ! &' (%) *+, -%3\$%#- ,! 3\$02#11#\$(0\$(! \$#, -\$-2, -\$,! 7#(3;! <#\$! =2, ,! 5\$(#9#>#\$(0! 7 \$(3\$, 8! 7 \$, ,! ?%/ 7;! #, ! 3\$, !+, 0\$(%+)*0\$, ! @A, 3\$(, ! ' * , \$! @' ?? . (\$-+1#\$(+, -\$, ! =#\$, \$! <=2, 321\$!9\$%0>+%0\$11\$, !%#, 3;! B, 3\$(, 9211%! 7A(\$!%#)!>+!921%#9#>#\$(\$, 8! 7 \$, , ! 0(' 0>!2+90(\$0\$, ! %' 1)*\$(! <=2, 321\$! =#\$, \$! =', =(\$0\$, ! C\$-+1#\$(+, -% : 2D, 2* : \$, ! \$#, -\$1\$#0\$0! 7+(3\$, 8! + : ! @' ?? . #% : +%! \$#, >+3A : : \$, ;! " 2, ,! 7A(\$, ! 2, 3\$(\$! &2=0' (\$, ! 9E(! 3# \$! F : /1\$: \$, 0#\$(+, -! G(2, %/2(\$, >/' 1#0#%)*\$(! 6 2D, 2* : \$, !5\$(2, 07 '(01#)*;! B, *2, 3!\$#, \$(!F, *210%2, 21. %!%' 11\$, ! %' ! <=2, 321\$! #, ! 3\$(! /' 1#0#=#7#%\$ \$, %)*2901#)*\$, ! @#0\$(20+(! ' 3\$(! 3\$(! #, 5\$%0#-20#5\$, ! 6 \$3#2, 12, 3%)*290!#, !3\$, !@A, 3\$(, !#3\$, 0#9#>#\$(0! 7 \$(3\$, !HI 1200\$(! J ! K 2-\$: 2, , 8!LMNOP;!!

F, ! " \$+0%)*12, 3!=2 : ! \$% ! LMLM! >+! \$#, \$: ! Q' 1#0#=72, 3\$! 3+()*! 3#\$! F : /! \$: \$, 0#\$(+, -! \$#, \$%!
@'?? . (\$-#%0\$(%8! + : ! %A : 01#)*\$! G(\$99\$, ! +, 3! R*, 1#)*\$%! ?% / 7;! >7#%)*\$, ! /(#520\$(! K#(0S
%)*290! +, 3! / ' 1#0#%)*\$, ! B=0\$+(\$, ! T99\$, 01#)*! >+ - A, - 1#)*! >+! : 2)*\$, ! HI +, 3\$%(\$-#\$(+, -8!
LMLNP;! " # \$! " #% =+%#', ! + : ! % ' ! \$#, ! C\$-#%0\$(! #0! 211\$(3#, -% ! %)*', ! % ' ! 210! 7 # \$! 3# \$! " \$: ' = (20# \$!
% \$! ?% 0! +, 3! 7 + (3\$! #, ! " \$+0%)*12, 3! #, ! 3\$, ! 1\$0>0\$, ! LM! U2*(\$, ! # : : \$(! *A+9#-\$(! 2+9! 3\$, !
G2-\$%' (3, +, -% / +, =0! -\$*' 10;! G(' 0>3\$: ! ?1#?\$', ! C\$-#\$(+, -% : #0-1#3\$(8! #, ! 3\$, ! 1\$0>0\$, ! NV!
U2*(\$, ! 2, -\$9E*(0! 5', ! 3\$(! W " XYW<X8! 7 # \$0\$0-\$* \$, 3! +, 0A0#-! H " \$) = 7 # (0! \$0! 218! LMLNP;! " # \$!
7 + (3\$! % ' 7 '*! 5', ! ' // ' % #0#', ! \$11\$, ! % ' 7 # \$! Z [\ %! +, 3! U' + (, 21#0\$, ! %)*2(9! =(#0#%# \$ (0!
" % * 21? ! 7 # (3! 3+()*! 32! BW&! \$#, \$! > 7 # \$0\$!] . / ' 0* \$ % \$! - \$0\$%0\$0^!!
!

2. Die CDU/CSU Fraktion behinderte oder blockierte während den vier Regierungen Merkel die inhaltliche Beschlussnahme eines Lobbyregister-Gesetzes in der deutschen Bundesregierung.

K\$, , 8! 7A*(\$, 3! 3\$(! B+% 7\$(0+, -! 3\$%! BW&8! &2=0' (\$, ! ?\$#! 3\$(! X, #', %9(2=0#', ! - \$9+, 3\$, !
7\$(3\$, 8! 3# \$! 3# \$! F : /! \$: \$, 0#\$(+, -! 0(2, % / 2(\$, 0\$(! 6 2D, 2* : \$, ! ?1')=#\$(0! 3\$(! 5\$(* #, 3\$(0\$, 8!
' 3\$(! : #, 3\$%0\$, %! 3# \$ % \$, ! Q(' >\$%#! ?\$*#, 3\$(0\$, 8! % ' ! 7A(\$! 3# \$ % \$!] . / ' 0* \$ % \$! >+! 5\$(#9#># \$(\$, ;!
] A, -0! 3\$(! <0#11%02, 3! ?\$#! @'?? . (\$-+1#\$(+, - \$, ! #, ! " \$+0%)*12, 3! 211\$(3#, -% ! 5', ! 2, 3\$(\$, !
_# , 91E% \$, ! 2?8! % ' ! : E% % 0\$! 3# \$ % \$!] . / ' 0* \$ % \$! 15\$(7 ' (9\$, ! 7 \$(3\$, ;!!

Das Advocacy Coalition Framework

Das Advocacy Coalition Framework (ACF) ist ein Forschungsansatz, der 1988 von Paul Armand Sabatier erarbeitet wurde. Ursprünglich als schlichter Analyserahmen gedacht wurde er seitdem von (Politik-)Wissenschaftlern stetig weiterentwickelt und wird heute als Theorie angesehen, welche sich als hilfreiches Analysemodell für Public Policy etablieren konnte. Ursprünglich diente es zur Analyse von Wandel in der Umwelt- und Klimapolitik und wurde zudem in den Ressorts Bildung, Sicherheit und Geschlechterdiskriminierung angewendet.

!

Grundannahmen

Das Konzept wird häufig verwendet, um das Verhalten von Akteuren und die inhaltlichen Ergebnisse in intensiven politischen Konflikten zu erklären, die sich über einen Zeitraum von zehn oder mehr Jahren erstrecken (Sabatier, 1988). Auch wenn sich diese Arbeit weitestgehend mit den Entwicklungen der Jahre 2020 und 2021 beschäftigt, haben sich die relevanten Konstellationen der beteiligten Akteure und Koalitionen bereits in den Jahren zuvor bspw. zum Teil seit 2005 als Angela Merkel Bundeskanzlerin wurde, gebildet. Die Langzeitperspektive ist also gegeben.

Das ACF geht davon aus, dass die sinnvollste Analyseeinheit für die Durchführung einer Akteurs Analyse das politische *Subsystem* ist (siehe Abb. 2). Sabatier et al. (1999) definieren ein politisches Subsystem durch eine Reihe von politischen Akteuren und territorialen und inhaltlichen Geltungsbereichen. Die Akteure spezialisieren sich auf ein politisches Subsystem und halten ihre Beteiligung über lange Zeiträume aufrecht, um unter anderem die Institutionalisierung und Umsetzung der politischen Ziele zu fördern. Zu den Akteuren in einem politischen Subsystem gehören lokale, staatliche und föderale Regierungsbeamte, Interessengruppen, NGOs, Forscher/Wissenschaftler, Medienvertreter und Zielgruppen (Sabatier & Weible, 2007). Diese Akteure wenden oft mehrere Strategien an, um die Entscheidungen an verschiedenen Orten zu beeinflussen. So können sie zum Beispiel gleichzeitig Druck auf politische Entscheidungsträger ausüben, die Medien umwerben, Rechtsstreitigkeiten in Erwägung ziehen, und versuchen, Gegner in öffentlichen Versammlungen davon zu überzeugen, ihre Ansichten zu unterstützen.

Das ACF geht davon aus, dass Individuen begrenzt rational sind und kognitiven Beschränkungen unterliegen. Die Individuen im ACF sind motiviert, ihre Überzeugungen in die Politik einzubringen, haben aber nur begrenzte Möglichkeiten, dies zu tun. Diese Überzeugungen sind die sogenannten *Belief-Systeme* (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999). Da die Identität des Einzelnen eng mit seinen Beliefs verknüpft ist, neigt er dazu, abweichende Informationen oder Ereignisse, die seine Überzeugungen in Frage stellen, zu filtern oder zu ignorieren und Informationen, die seine Überzeugungen untermauern, zu akzeptieren. Die Akteure sind außerdem misstrauisch gegenüber Akteuren mit anderen Beliefs. Dies macht die Akteure anfällig dafür, den Einfluss ihrer Gegner zu überschätzen, was wiederum ihre Bindungen zu Gleichgesinnten, die

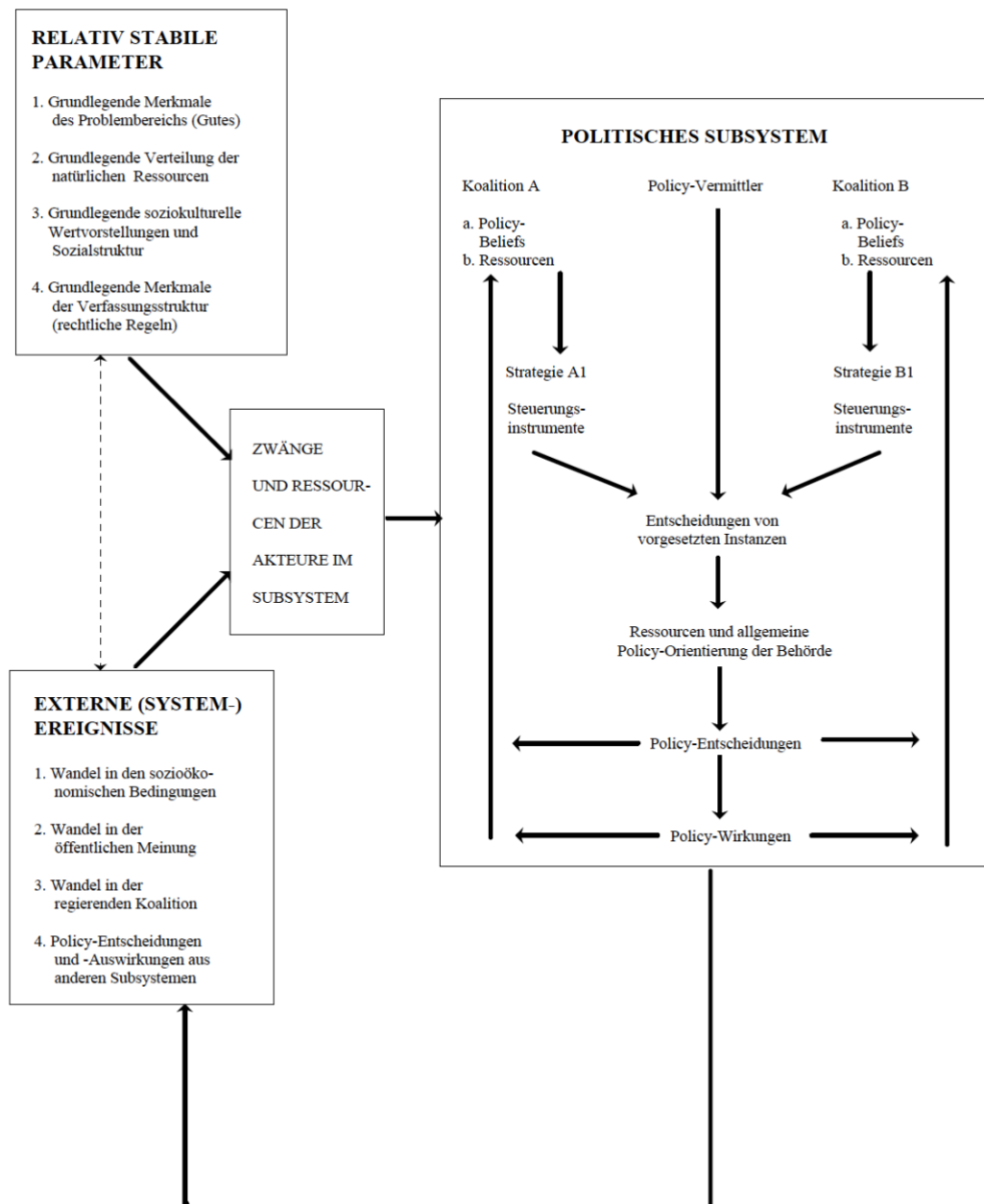


Abbildung 2: Das Advocacy Coalition Framework (Schematische Darstellung nach Sabatier und Jenkins-Smith 1993, S.224)

ähnliche Überzeugungen haben, stärkt. Zudem geht das ACF davon aus, dass das bestimmende Merkmal von Individuen ein dreistufiges Glaubenssystem ist (Sabatier, 1988): (1) Tiefe Kernüberzeugungen, d. h. normative/grundlegende Überzeugungen, die sich über mehrere politischen Subsysteme erstrecken und widerstandsfähig gegenüber Veränderungen sind (z.B. politischer Konservatismus) und (2) politische Kernüberzeugungen, bei denen es sich um normative/empirische Überzeugungen handelt, die ein ganzes politisches Teilsystem umfassen. Politische Kernüberzeugungen sind immer noch resistent gegen Veränderungen, aber sie sind flexibler als tiefe Kernüberzeugungen. Auf der untersten Ebene befinden sich (3) sekundäre Überzeugungen, d. h. empirische Überzeugungen, die sich auf eine Teilkomponente

(entweder inhaltlich oder territorial) eines politischen Teilsystems beziehen. Von den drei Ebenen der Überzeugungen sind die sekundären Überzeugungen am anfälligsten für Veränderungen als Reaktion auf neue Informationen und Ereignisse. Ändern sich diese Überzeugungen bei den Akteuren, so spricht Sabatier (1988) hierbei von *policy-orientiertem Lernen*, der damit begründet ist, dass Koalitionen ihre Kernüberzeugungen ändern.

Das ACF geht davon aus, dass die Akteure in erster Linie motiviert sind, ihre Überzeugungen in die Politik einzubringen, und daher Verbündete suchen, um Koalitionen zu bilden, die sich für dieses Ziel einsetzen. (*Advocacy-*)*Koalitionen* umfassen Akteure mit ähnlichen politischen Grundüberzeugungen (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993), die sich in einem nicht unerheblichen Maße koordinieren. Da sich politische Grundüberzeugungen nicht ändern lassen und die Beteiligung an Interessenvertretungs-Koalitionen strukturieren, ist davon auszugehen, dass die Mitgliedschaft in einer Koalition über ein Jahrzehnt oder länger stabil bleibt (Sabatier & Weible, 2007), was den Nutzen für eine Akteurs Analyse steigert. Es wird daher zwischen reifen Subsystemen von neuentstehenden unterschieden. Für diese Arbeit sind die reifen Subsysteme relevant, da diese mit Partei- oder Verbandsstrukturen assoziiert werden. Wie sich diese untereinander verhalten, hängt von ihre Policy-Beliefs, sowie von zwei exogenen Komponenten ab: (1) *Relativ Stabile Parameter* bezeichnen den Grundlegenden Zustand des Subsystems Lobbyismus in Deutschland, also die Landschaft an Interessenverbänden, Verteilung von Ressourcen zwischen den Akteuren, gesellschaftlich kulturelle Wertvorstellungen und vor allem die grundlegende verfassungsrechtliche Struktur. Diese Parameter sind kaum anfällig für Wandel und ändern sich deshalb über einen großen Zeitraum kaum. Bei (2) *externen Ereignissen* ist das allerdings nicht der Fall: Sie sind flexibler, spiegeln sozioökonomische Zustände wie die Öffentliche Meinung, Regierungswechsel oder politische Schocks ab (Sabatier & Weible, 2007). Die Veränderung eines dieser dynamischen Faktoren ist eine notwendige Voraussetzung für größeren politischen Wandel.

Forschungsdesign

Im Folgenden wird das Forschungsdesign vorgestellt, anhand der die Forschungsfrage beantwortet werden soll. Wie bereits erläutert, ist diese Arbeit auf zwei Säulen aufgebaut: Die (1) vergleichende- und (2) erklärende Säule.

Das Most Similar System Design

Um den länderübergreifenden Vergleich zur Adaption von Lobbyregistern zu untersuchen, bietet sich das *Most Similar System Design* (MSSD) nach Lijphart und Smelser als geeignetes Forschungsdesign an.

Bei der Anwendung wählt das MSSD politische Systeme als Untersuchungsobjekte aus, die so ähnlich wie möglich sind, außer in Bezug auf das Phänomen, dessen Auswirkungen untersucht werden soll. In anderen Worten beruht diese Strategie auf dem Vergleich ähnlicher Fälle, die sich in ihrer abhängigen Variablen (Lobbyregulierung) unterscheiden (Anckar, 2007). Diese Bachelorarbeit konzentriert sich auf die acht westlichen Staaten in Europa (Frankreich, Italien, Irland, Österreich, Portugal, Slowenien, Spanien, Vereinigtes Königreich), die in der Fallauswahl operationalisiert werden. Der Fall Deutschland wird im zweiten Teil dieser Arbeit detaillierter untersucht und ist im MSSD nicht berücksichtigt.

Fallauswahl

Der Grund für die Auswahl vergleichbarer Systeme ist, so viele Ausprägungen wie möglich konstant zu halten. Die strukturelle Ausprägung der Kontrollvariablen von den Fällen muss sich in großer Menge ähneln

		<u>1A - Most Similar Systems</u>				
		<u>Cases</u>				
		1	2	3	4	5
<u>Variables</u>	X ₁	0	0	0	X	X
	X ₂	0	0	0	0	0
	X ₃	0	0	0	0	0
	X ₄	X	X	X	X	X
	X ₅	X	X	X	X	X
	Y	0	0	0	X	X

Abbildung 3: Hypothetische Variablenkonfiguration bei Verwendung des Most Similar System Designs (Frendreis, 1983, S. 261)

(siehe Abb. 3): Die für diesen Teil relevante Abhängige Variable ist die Lobbyregulierung. Es werden vier Fälle mit gesetzlichen Lobbyregulierungs-

Maßnahmen mit vier Fällen verglichen, bei denen sich die Literatur einig ist, dass sie aktuell keine konkrete Regulierung gesetzlich verankert haben. Viel wichtiger ist jedoch festzustellen, ob sich die oben aufgeführten Länder mit den Kriterien des MSSD vergleichen lassen. Hierfür ist zu beachten, dass die Ausprägung der unabhängigen Variablen in allen acht Fällen nahezu identisch sein muss, um eine vergleichbare Grundlage zu schaffen. Deshalb wurden fünf, für die Untersuchung wichtige Variablen aus dem Jahr 2019, in allen Ländern isoliert betrachtet: Region, Korruptionswahrnehmung, BIP pro Kopf, Demokratie Index und die Ausprägung des Kammernsystems (siehe Abb. 4).

	FR	AU	UK	IR	PT	SP	CZ	IT
Europa	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Korruption	gering	gering	gering	gering	gering	gering	mittel	mittel
BIP/Kopf In Tsd.	>11.5	>11.5	>11.5	>11.5	>11.5	>11.5	>11.5	>11.5
Dem.Index	F.D.	F.D.	F.D.	F.D.	F.D.	F.D.	F.D.	F.D.
Kammern	2	2	2	2	1	2	2	2
Lobbyreg.	Ja	Ja	Ja	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein

Abbildung 4: Tabelle zur Variablenkonfiguration der acht Vergleichsfälle mit und ohne Lobbyregulierungen (Frankreich, Österreich, Vereinigtes Königreich, Irland, Portugal, Spanien, Tschechien und Italien)

Im Nachgang ist festzustellen, dass sich alle acht Fälle (1) in Europa befinden, eine (2) mittlere/geringe Korruptionswahrnehmung (TI, 2020) in der Bevölkerung haben, (3) über dem globalen Durchschnitt des BIP pro Kopf liegen, (4) funktionierende Demokratien (Uni Würzburg, 2020) sind und fast alle (5) ein zwei-Kammern-System haben (Österreich, 2021).

Die Einzelfallstudie im Rahmen des ACF

Wie bereits erwähnt wird im zweiten Teil dieser Arbeit der Fall Deutschland genauer beobachtet. Hierfür eignet sich das Konzept der Einzelfallstudie: Eine Untersuchungseinheit wird detailliert hervorgehoben und alle für die Fragestellung notwendigen Faktoren werden dabei umfassend berücksichtigt. Beim Thema Interessenpolitik und

Lobbyismus eignet sich dieser Vorgang besonders gut, da es zu diesem Politikum zahlreiche Quellen und Materialien einbezogen werden können.

In dieser Bachelorarbeit orientiert sich dieser Vorgang am Analysestrang der bereits vorgestellten Theorie des ACF. Durch die Bildung von Koalitionen welche auf der Grundlage ihrer Belief-systeme agieren, werden Ressourcen mobilisiert, die letztendlich die Entstehung von Politikwandel begünstigen oder verhindern.

Das ACF als Analysemittel ist bis jetzt zum Thema Lobbyismus und Interessenpolitik unangetastet, aber bietet die perfekten Rahmenbedingungen, um den Wandel in der deutschen Transparenz-Politik zu erklären und ist deshalb, besonders günstig die Erwartungen dieser Theorie zu erfüllen. Es handelt sich also um eine *Crucial-Einzelfallstudie* (Blatter & Wagemann 2018, S. 282).

Anwendung des Most Similar System Designs auf acht Fälle in Europa

Zuerst soll anhand des bereits vorgestellten MSSD, ein Fallvergleich durchgeführt werden, welche Beweggründe in den acht europäischen Untersuchungsländern dazu geführt haben, ein Lobbyregister einzuführen, beziehungsweise dies nicht zu tun. Dazu wird neben einem Einblick in die natürliche Struktur von Interessenskultur, die Zeit unmittelbar vor der Bekanntgabe eines Lobbyregisters in dem jeweiligen Land betrachtet und miteinander verglichen. Weniger soll die Struktur des Systems als Ganzes oder die Ausarbeitung und Robustheit des Lobbyregisters betrachtet werden, sondern vielmehr Schocks oder tagespolitische Ereignisse sowie strukturelle Bedingungen, die zu einem plötzlichen Wandel in der Politik geführt haben. Hierfür dienen in erster Linie Transparenz-, Lobbyismus- und Korruptions-berichte von TI. Außerdem werden Pressemitteilungen und Zeitungsartikel verwendet, die neben der politikwissenschaftlichen Literatur anhand einer klassischen Inhaltsanalyse, relevante Passagen identifiziert und relevante Daten filtert (Blatter & Wagemann, 2018). Dies bietet einen vielseitigen Einblick in Vorkommnisse im Zusammenhang mit Korruption und Lobbyismus des untersuchten Falls.

Vier Fälle mit Lobbyregulierungen

Frankreich: Die ersten Debatten über Lobbyisten in Frankreich gehen auf eine Episode zurück, die sich 2005 in der Nationalversammlung ereignete. Lobbyisten verschafften sich auf unsachgemäße Weise Ausweise des Kulturministeriums und nutzten sie, um in die Nationalversammlung zu gelangen (TI, 2014b). Mehrere Anträge zur Regelung des Zugangs von Lobbyisten zu den Parlamentsgebäuden folgten auf diese Vorgeschichte. Schließlich änderten sowohl die Nationalversammlung als auch der Senat 2009 ihre Geschäftsordnungen, um den Zugang von Lobbyisten zu den Gebäuden zu regeln. Trotz einer Änderung von Unterhaus und Nationalversammlung im Jahr 2013, blieb die Wirksamkeit der französischen Lobbying-Vorschriften begrenzt. Erstens waren sowohl die Vorschriften der Versammlung als auch die des Senats freiwillig, was bedeutet, dass keine Sanktionen für nicht registrierte Organisationen vorgesehen waren (TI, 2014b). Zweitens war der Geltungsbereich der Vorschriften auf die Legislative beschränkt, während die Lobbyarbeit für die Exekutive oder die staatliche Verwaltung unreguliert blieb. In Anbetracht der politischen Macht der Regierung und der Bürokratie in Frankreich war dies ein Versäumnis.

Der Finanzminister der Regierung Hollande, Michel Sapin, verabschiedete dann 2016 das Gesetz über die Transparenz, die Bekämpfung der Korruption und die Modernisierung des Wirtschaftslebens, um den Anwendungsbereich der Lobbying-Vorschriften zu erweitern. Es wurde später Umgangssprachlich Sapin II genannt (Bauer et al., 2019). Diese Lobbying-Vorschriften waren Teil eines umfassenderen Reformpakets, mit dem die Korruption in der Privatwirtschaft und im öffentlichen Leben eingedämmt werden sollte. Zusätzlich zu den Lobbying-Vorschriften wurden mit dem Sapin II Gesetz Verhaltenskodizes eingeführt, die in die internen Vorschriften von Unternehmen integriert werden sollten, sowie Rechtsvorschriften für Hinweisgeber (Whistleblower).

In der zugehörigen Literatur und den Pressemitteilungen gibt es jedoch keine konkreten kausalen Auslöser, die zu der Überarbeitung zum Sapin II geführt haben. Die international agierende Kanzlei Ethershed-Sutherland sieht das Gesetz jedoch als Folge des bis dato stetig wachsenden Druck durch non-profit Organisationen und NGOs wie bspw. die OECD, die die mangelnde Durchsetzung der vorhandenen Antikorruptionsgesetze in Frankreich scharf kritisiert haben (TI, 2014b). Wenn jedoch solche OECD-Berichte anderer europäischer Länder betrachtet werden, ist Frankreichs Bewertung

nichts Außergewöhnliches. Diese Organisation sieht, in fast allen in dieser Arbeit untersuchten Fällen, bedarf noch strengere Maßnahmen gegen Korruption und Lobbyismus zu ergreifen.

Österreich: Seit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union im Jahr 1995 haben sich die Rahmenbedingungen für Interessenvertretungen langsam, aber stetig verändert. Entscheidend ist, dass, wenn Entscheidungsprozesse direkt auf EU-Ebene stattfinden, Vereinbarungen auf nationaler Ebene nicht mehr getroffen werden müssen. Entsprechend ist der Einfluss der Sozialpartner, welche eine essenzielle Rolle im österreichischen Korporatismus spielten, zurückgegangen. Inzwischen nimmt die Bedeutung von "strategischem Lobbying", einschließlich gezielter, professioneller Lobbying Aktivitäten zu (TI, 2014c).

In Österreich wurde am 12. März 2011 bekannt, dass Ernst Strasser, der damals Leiter der ÖVP-Delegation im Europäischen Parlament war, mit Reportern der Sunday Times sprach, die sich als Lobbyisten ausgaben. Strasser sagte, er werde im EU-Parlament Vorschläge für Gesetzesänderungen zugunsten von Lobbyisten machen (Der Standard, 2011). In einem heimlich gedrehten Video erklärte er sich bereit, ein jährliches Honorar von 100.000 € zu erhalten und versprach, im Gegenzug Arbeitsplätze in Aufsichtsräten zu bekommen. In dem Video sagte der Abgeordnete unter anderem: "Natürlich bin ich ein Lobbyist". Er sagte auch, dass er bereits für fünf Kunden arbeitet, die die ihm jeweils 100.000 € pro Jahr zahlen. Nach der Veröffentlichung der Videos wies der Politiker die Anschuldigungen zurück und behauptete er habe nur mitgespielt, um die beiden Lobbyisten zu entlarven und sie bei der Polizei anzuzeigen. In den folgenden Wochen haben die Staatsanwaltschaft gegen Korruption und wenig später das Europäische Amt für Betrugsbekämpfung Ermittlungen eingeleitet und Strasser trat zurück. Die durch den Fall ausgelöste öffentliche Empörung in Österreich führte zum Transparenzpaket 2012 (TI, 2014c). Das Paket enthält auch das erste Lobbying-Gesetz und ein Lobbying-Register, das seit 1. Januar 2013 in Kraft getreten ist. Im Jahr 2013 wurde Strasser wegen Korruption zu vier Jahren Haft verurteilt.

Vereinigtes Königreich: Im Gegensatz zu den anderen untersuchten Ländern, die Lobbyismus gesetzlich geregelt haben, wurde die Regulierung im Vereinigten Königreich als Teil einer viel größeren und komplizierteren Gesetzgebung eingeführt,

die sich mit Kampagnen und der Gewerkschaftsbewegung befasst hat. Am 30. Januar 2014 wurde das Gesetz über die Transparenz von Lobbyarbeit, parteiunabhängigen Kampagnen und Gewerkschaftsverwaltung von der Regierung genehmigt (TI, 2015). Trotzdem blieb auch der Inselstaat nicht frei von Skandalen, die schließlich die folgende Lawine loslösten.

Insgesamt wurden zwischen 2010 und 2014, der kurzen Frist bevor das Lobbyregister verabschiedet wurde, mehr als zehn große Lobbykandale aufgedeckt. Eines der bekanntesten war der sogenannte Fiji-Fall (Elgot, 2013): Im Juni 2013 wurden infolge einer gemeinsamen Untersuchung der BBC-Fernsehdocumentation Panorama und des Daily Telegraph Vorwürfe laut, dass vier Parlamentarier möglicherweise gegen die Verhaltenskodizes im Unter- und Oberhaus verstoßen haben, indem sie sich bereit erklärten, als bezahlte Lobbyisten aufzutreten und gegen Bezahlung parlamentarische Anfragen zu stellen. Die Journalisten hatten eine verdeckte Operation vorbereitet, bei der sie sich als Lobbyisten für eine fiktive Gruppe namens *Friends of Fiji* (Elgot, 2013) ausgaben und sich an Mercer wandten und behaupteten, sie wollten die Unterstützung des britischen Parlaments und der Regierung für die Wiederaufnahme der Pazifikinseln in dem Commonwealth gewinnen. Mercer unterzeichnete Berichten zufolge eines Vertrags im Wert von 2.000 Pfund pro Monat, um im Namen von Friends of Fiji Lobbyarbeit zu betreiben, und erklärte sich außerdem bereit, einem Vertreter des fiktiven Kunden Zutritt zu Teilen des Unterhauses zu gewähren, was einen offensichtlichen Verstoß gegen die geltenden Regeln darstellte (Elgot, 2013).

Neben solchen Fällen zählte das Thema der sogenannten Drehtür Beschäftigung zu einer weit verbreiteten Angewohnheit von Ministern und Abgeordneten im Vereinigtem Königreich. Im November 2014 berichtete Public Affairs News unter anderem über die jüngsten Wechsel von sieben hochrangigen Politikern von Politik zu Privatwirtschaft was das Vertrauen in die Politik erheblich schadete.

In Folge dieser Skandale machte der damalige Premier David Cameron das Thema zur Chefsache und platzierte es gleich ganz oben in der Wahlkampfagenda. „The next big scandal is waiting to happen“ (Mailonline, 2011) waren die Worte, mit denen er gegen den Wechsel von Politikern in Lobbyjobs und intransparente Politik anreden wollte. Dies wurde im nachfolgenden Koalitionsvertrag verankert und wie bereits erwähnt 2014 beschlossen (TI, 2015).

Irland: Irlands Weg zu einem Lobbyregister hat im Gegensatz zu den anderen europäischen Ländern einen breit angelegten Ursprung. Die irische Lobbypraxis wurde vom Journal für Public Affairs als undurchsichtig und seltsam beschrieben. Sie wird im öffentlichen Bewusstsein weithin mit Geheimniskrämerei und unlauteren Vorteilen für Interessengruppen in Verbindung gebracht und ruft Bilder von mit Bargeld gefüllten braunen Umschlägen hervor, die als Gegenleistung für politische Gefälligkeiten übergeben werden. Kurz gesagt: Lobbying ist in Irland zu einem Schimpfwort geworden (TI, 2014d).

Diese negativen Assoziationen sind nicht überraschend, dass Gerüchte und Skandale im Zusammenhang mit geheimem und unorthodoxem Lobbying, Handel mit Einfluss und politischer Korruption das öffentliche Leben in Irland seit mehr als drei Jahrzehnten beherrschten. Trotzdem gab es in Irland keine konkreten Einzelfälle wie in Polen oder Österreich, mit der die vorliegende Literatur einen Zusammenhang mit einem darauffolgenden Lobbyregister verknüpfen konnte. In einer Studie über nationale Integritätssysteme in Irland aus dem Jahr 2009 wies TI auf die Wahrnehmung irischer Wirtschaftsführer hin, die der Meinung waren, dass die öffentliche Politik in Irland in höherem Maße als in vielen Ländern mit niedrigem Einkommen unangemessen beeinflusst wird (TI, 2014d). Dieses Phänomen, das als legale Korruption bekannt ist, ist besonders in Ländern verbreitet, in denen Einfluss durch legale Mittel wie Lobbying oder durch informelle Netzwerke, die durch politische Spenden verstärkt werden, verkauft oder gehandelt wird. Dieser beschriebene Dauerzustand war bekannt aber äußerte sich nur selten in Einzelfällen.

Zwischen 2007 und 2010 hat die beispiellose Finanz- und Steuerkrise des Landes und die politischen Versäumnisse, die zu ihr geführt haben, "die Schattenwelt des Lobbyismus (...) wieder in den Vordergrund des öffentlichen Bewusstseins in Irland gerückt" (TI 2014d, S. 13).

Dies deutet darauf hin, dass irische Politiker, Verwaltungsbeamte und insbesondere Lobbyisten bereit waren, die Einführung von Lobbying-Regelungen in einem Gemeinwesen zu akzeptieren. Aufgrund des wirtschaftlichen Zusammenbruchs, der dazu geführt hat, dass Irlands Finanzangelegenheiten vom Internationalen Währungsfonds verwaltet worden sind, hat das Land eine dramatische Vertrauenskrise erlitten. Eine solche Regulierung, bei der öffentlich überprüft wird, wer in Irland

Zugang zu den Schalthebeln der Macht hat, sollte 2011 dazu beitragen, ein gewisses Maß an Vertrauen in die Art und Weise, wie der irische Staat regiert, wiederherzustellen. Im März 2015 verabschiedete die 2011 gewählte Koalitionsregierung aus Fine Gael und Labour nach langen Verhandlungen das Gesetz zur Regulierung des Lobbyismus (Chari et al. 2019).

Vier Fälle ohne Lobbyregulierungen

Portugal: Eine Studie von Ernst & Young aus dem Jahr 2015 ergab, dass 83 % der Portugiesen der Meinung waren, dass Korruption und Bestechung im Land weit verbreitet sind. Im Jahr 2019 lag Portugal im Korruptionswahrnehmungsindex von TI unter dem Durchschnitt der EU.

Zwischen Staat und Privatwirtschaft herrscht in Portugal eine außergewöhnliche Beziehung. Der Staat subventionierte private Unternehmen oder besaß einen Teil ihrer Anteile, soweit dies die Gründung und Expansion großer Wirtschaftsgruppen ermöglichte. Anstatt den Wettbewerb zu fördern, begünstigt der staatliche Eingriff in die Wirtschaft eher eine starke Konzentration des Reichtums (TI, 2014e). Im Jahr 1970 gehörten die 168 größten Unternehmen nur 10 Familien und kontrollierten mehr als die Hälfte des Reichtums des Landes. Im Jahr 1973 kontrollierten sieben große Konzerne etwa 75 % des BIP. Diese Form der Marktorganisation hat sich bis zu diesem Zeitpunkt kaum verändert. Die Nähe zwischen Wirtschaft und Politik spielt deshalb eine wichtige Rolle bei der Art und Weise, wie Lobbyarbeit in dem Land betrieben wird. Große Wirtschaftskonzerne haben einen starken Einfluss auf Politiker, beeinflussen relevante strategische politische Entscheidungen und profitieren davon. Die Eurobarometer-Umfrage 2013 lieferte dramatische Ergebnisse: 85 % der Befragten waren insgesamt unzufrieden mit der Demokratie, das höchste Ergebnis, das jemals in Eurobarometer-Umfragen erzielt wurde, und deutlich über dem EU-Durchschnitt von 52 %. Eine weitere Eurobarometer-Umfrage aus dem Jahr 2013 zeigte, dass 68 % der Unternehmen in Portugal der Meinung sind, dass Korruption ein Hindernis für die Geschäftstätigkeit im Land ist (TI 2014e).

Die meisten Lobbying Versuche werden aus diesem Grund auf undurchsichtige oder sogar geheime Weise durchgeführt. Das Fehlen von Vorschriften über Lobbying

erschwert den Zugang zu Informationen darüber und macht es unmöglich, Informationen zu erhalten, wie viel für Lobbying ausgegeben wird. Außerdem sind die Lobbyisten nicht zur Transparenz verpflichtet. Die meisten Informationen werden über die Medien oder das Parlament weitergegeben, wenn Treffen im Rahmen von Kommissionen stattfinden (TI, 2014e).

Die engen Beziehungen zwischen der politischen Macht, insbesondere den politischen Parteien, und bestimmten Wirtschaftssektoren/Unternehmensführern machen eine formelle Lobbyarbeit jedoch manchmal fast überflüssig: Politiker, insbesondere diejenigen, die am stärksten in die politischen Parteistrukturen eingebunden sind, wissen, wen sie nicht verärgern sollten und welche Themen sie nicht ansprechen sollten oder sollten. Die Begünstigung eines bestimmten Sektors oder Unternehmens bedeutet in den meisten Fällen keine direkte oder unmittelbare Belohnung für den Entscheidungsträger. Jemandem einen Gefallen zu tun, ist eine Möglichkeit, gute Beziehungen zu pflegen. Es scheint wichtig zu sein, gute Beziehungen zu bestimmten Unternehmen oder Schlüsselpersonen zu unterhalten (TI, 2014e).

Es gibt deshalb keine wirksame und regelmäßige Kontrolle der Interessenerklärungen, die häufig unvollständig und unklar sind. Nach Ansicht des Vorsitzenden des Ethikausschusses sind fehlende Mittel und Ressourcen der Hauptgrund für diese Untätigkeit. Außerdem zeigen Organisationen der Zivilgesellschaft kein großes Interesse an politischen Fragen, was ein Spiegelbild der portugiesischen Bevölkerung im Allgemeinen ist.

Spanien: In Spanien wurde die Aufmerksamkeit der Gesellschaft für Interessengruppen ab 2008 als Nebeneffekt der weltweit ausgebrochenen Finanzkrise wieder wach, die in diesem Land zu erheblichen Anpassungen und Kürzungen bei den Sozialleistungen und bei der Verwaltung der öffentlichen Dienste führte. Fast zeitgleich traten zahlreiche Fälle von Korruptionsskandalen und Klientelnetzwerken in verschiedenen öffentlichen Behörden und auf allen Regierungsebenen auf (TI, 2014f).

Dennoch haben diese gesellschaftlichen Bedenken und Regelungsinitiativen den nationalen Gesetzgeber nicht dazu veranlasst, spezifische Vorschriften für den Lobbyismus einzuführen. Dies lässt sich dadurch erklären, dass die Lobbys in diesem

Land überwiegend negativ wahrgenommen werden, was den Gesetzgeber dazu veranlasst, ihnen einen eigenen Status im demokratischen System einzuräumen.

Am Ende des zweiten Jahrzehnts des 21. Jahrhunderts gibt es in Spanien, das dieser Tradition gefolgt ist, immer noch keine landesweit einheitliche Gesetzgebung, die die Interessenvertretungen ad hoc regelt, obwohl man noch nicht sagen kann, dass ihre Tätigkeit nicht reguliert wurde, sondern dies nur indirekt durch viele verschiedene Vorschriften geschah. In diesem Sinne stellt Ponce fest, dass zum Beispiel die formelle Beteiligung über die verschiedenen Gremien in mehr als sechshundert Verordnungen vorgesehen ist (TI, 2014f).

Ein Merkmal, das die Regulierung der Interessenvertretungen in Spanien gegenwärtig kennzeichnet, ist ihre Zersplitterung. In Ermangelung einer landesweiten Regelung haben bestimmte zentrale Institutionen und autonome Gemeinschaften in letzter Zeit eigene Regelungen erlassen und machen es deshalb außenstehenden schwer einen einheitlichen Überblick zu erlangen.

Trotzdem wurde auch dieses Land zwischen 2014 und 2016 von mehreren Korruptionsskandalen heimgesucht, jedoch blieben diese folgenlos für die Regulierungspolitik Spaniens (Access Info Europe, 2016).

Tschechien: Die Diskussionen über Interessenvertretung und die Regulierung von Lobbying reichen bis in die Anfangszeit des Übergangs zur Demokratie in der Tschechischen Republik zurück. Leider haben sich Öffentlichkeit, Politiker, Unternehmer und Einflussnehmer kaum damit befasst, was Lobbying eigentlich bedeutet. Obwohl es einige unproblematische Formen von Lobbying, Überzeugungsarbeit und Einflussnahme gibt, ist das allgemeine Verständnis des Begriffs Lobbying in der Öffentlichkeit verzerrt: Die unmittelbaren Assoziationen sind Korruption, unzulässige Einflussnahme und klientele Netzwerke. Jegliche Versuche Struktur in die tschechische Lobbykultur zu bringen versickerten im Laufe der Zeit.

An Skandalen im Zusammenhang mit Lobbyismus hat es auch in Tschechien nicht gemangelt. Ein bekanntes Beispiel ist die *Toskana-Affäre* (Juli 2009), in die der ehemalige Premierminister Mirek Topolánek und andere Minister seines Kabinetts verwickelt waren, die sich während ihres Urlaubs in der luxuriösen Residenz des Premierministers mit Lobbyisten in Italien trafen (Business Live. 2009). In ähnlicher Weise betraf die *Dubai-Golf-Affäre* (Februar 2011) den Vorsitzenden des Haushaltsausschusses, Pavel Suchánek, der ein Wochenende in den Vereinigten

Arabischen Emiraten verbrachte, um mit einflussreichen Geschäftsleuten und Lobbyisten Golf zu spielen (Vymétal et al. 2014, S. 12). Die nie beantwortete Frage war, wer die Kosten für diese Reisen wirklich bezahlte. Diese Frage stellt sich bei einer Vielzahl informeller treffen doch nur selten ist die Antwort bekannt.

Die Medien berichten häufig über solche Korruptionsskandale, Machtmissbrauch, Bürokratie und unzulässige Einflussnahme und beteiligen sich aktiv an der Aufdeckung und Enthüllung solcher Fälle. Andererseits verfolgen sie die Skandale nicht bis zum Ende. Viele Berichte über Skandale versanden aufgrund von Versäumnissen der Polizei oder der Justiz, und es ist schwer zu beurteilen, ob die Medien nur Lautsprecher sind oder eine sinnvolle investigative Arbeit leisten, da die Informationen in den Nachrichten oft oberflächlich und abgekürzt sind.

Im Rahmen der Bemühungen um eine Verbesserung der Korruptionsbekämpfungsvorschriften hat die Regierung 2012 eine Änderung des Gesetzes über das öffentliche Auftragswesen vorgelegt. Ziel war es, öffentliche Gelder effizienter auszugeben und die rechtlichen Schlupflöcher zu beseitigen, die korruptes Verhalten ermöglichten. Jedoch stimmte ein Jahr später die neue Regierung dem Vorschlag des Senats zu und verabschiedete eine Änderung des Gesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen, die viele der Fortschritte bei der Korruptionsbekämpfung rückgängig machte. Es dauerte also etwa ein Jahr, bis die Lobbyisten die Gesetzgebung teilweise wieder außer Kraft treten konnten (Vymetal et al. 2014). Seitdem fehlt es in Tschechien wieder an konkreten Maßnahmen.

Italien: Trotz der Einschätzung der OECD, dass Italien ein umfassendes Lobbyregister eingeführt hat, sieht der Großteil der Forschung keine konkreten Maßnahmen auf Bundesebene. Die Regulierungslandschaft ist ähnlich wie in Spanien fragmentiert. Im Jahr 2012 verabschiedete das Landwirtschaftsministerium eine öffentliche Liste von Lobbyisten, die in der Agrarindustrie tätig sind. Das Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung, das Ministerium für Arbeit und Sozialpolitik und das Umweltministerium folgten später. Mit der Einführung eines Konsultationsverfahrens für neue Regulierungsvorschläge (TI, 2014g) war das Landwirtschaftsministerium die erste italienische Institution, die die Rechte und Pflichten im Zusammenhang mit den Aktivitäten von Interessengruppen im politischen Entscheidungsprozess auf nationaler Ebene festlegte. Darüber hinaus hat die Abgeordnetenkammer im Jahr 2016 die

Lobbying-Aktivitäten intern durch ein vom Büro des Präsidenten geführtes Register geregelt.

Die Fragmentierung der italienischen Lobbying-Vorschriften und Antikorruptionsgesetze ist eine Art funktionales Äquivalent für ein einheitliches und umfassendes Lobbyregister. Anhand der Kombination der Regulierung von Interessenkonflikten und Verwaltungstransparenz enthält die italienische Antikorruptionsgesetzgebung jedoch mehrere Elemente zur indirekten Regulierung des Einflusses von Interessengruppen auf die Politikgestaltung von Exekutive und Verwaltung (Carloni, 2017). Durch eine Abfolge von sektoralen Verabschiedungen und die kumulative Wirkung von Maßnahmen zur Bekämpfung von Korruption in der Verwaltung ist der italienische Fall ein Beispiel für die Konsolidierung der Lobbying-Regulierung, die in der Bewertung der Europäischen Kommission und der OECD oft falsch eingeschätzt wird (TI, 2014g). Der italienische Ansatz folgt einer bewährten Logik, wonach Parteien wenig Anreize haben, ihre Interaktion mit der Zivilgesellschaft und den Regierungen zu regulieren. Dieser Mechanismus zeigt sich im Prozess der Regulierung der Lobbyarbeit. So wurden beispielsweise die oben erwähnten Lobbyregister und der Verhaltenskodex von einer vom Präsidenten der Republik, Giorgio Napolitano, eingesetzten Expertengruppe für institutionelle Reformen als notwendige Instrumente zur Verbesserung der "politischen Ethik" betrachtet (De Francesco & Trein, 2019). Außerdem wurde das Lobbyregister im Landwirtschaftsministerium unter der technokratischen Regierung von Mario Monti eingeführt. Im selben Jahr war diese Regierung ausschlaggebend für die Verabschiedung des Anti-Korruptionsgesetzes und die Einrichtung einer Anti-Korruptionsbehörde, da die Zustimmung des Parlaments durch eine Vertrauensabstimmung erreicht wurde.

Der italienische Widerstand gegen eine umfassende Gesetzgebung zu diesem Thema hängt mit der Auffassung zusammen, dass Lobbyismus als professionelle Form der Interessenvertretung nicht legalisiert werden sollte. Nach dieser Logik sind professionelle Lobbyisten (und allgemeiner Interessengruppen) schädlich für die traditionellen, aber im Niedergang begriffenen Formen der Vertretung wie politische Parteien (Carloni, 2017) und korporative Institutionen. Diese Abneigung des italienischen Gesetzgebers gegenüber Lobbyismus zeigt sich auch in seinen Definitionen, die jede Art von Interessengruppe umfassen.

Im Gegensatz zu Slowenien, wo Öffentlichkeitsarbeit eine lange Tradition hat, könnte dies auch auf die fehlende anerkannte Ausbildung und Professionalisierung italienischer

Lobbyisten zurückzuführen sein. Darüber hinaus hat die Polarisierung der Antikorruptionsagenda die Bildung von Reformkoalitionen nicht erleichtert (De Francesco und Trein, 2019), und es hat auch keine stetige Institutionalisierung der Antikorruptionspolitik gegeben (Piccio et al. 2014) wie in Slowenien. Die Widerstandslinie der italienischen Gesetzgeber gegenüber internationalem Druck wurde erst durch technokratische Regierungen und den Wahlerfolg einer neuen Partei, der Fünf-Sterne-Bewegung, im Jahr 2013 geschwächt (Piccio et al, 2014).

Anwendung des ACF auf die Entwicklungen in Deutschland

Nun wird der Analyserahmen des Advocacy Coalition Framework auf die Entwicklungen bis zum Jahr 2021 angewendet, um nachzuvollziehen warum erst im März 2021 ein verbindliches Lobbyregister auf Bundesebene in Deutschland eingeführt wurde.

Relativ stabile Parameter

Das deutsche Grundgesetz von 1949 ist vergleichsweise jung und wurde zu einer Zeit verfasst, als sich bereits ausgereifte Formen der Interessenorganisation durch Parteien und Verbände entwickelt hatten (Schneider & Ronit, 1998). Es war naheliegend, diese Realität in der Verfassung zu berücksichtigen, aber das Hauptaugenmerk wurde auf die politischen Parteien gerichtet, und es waren nur wenige Hinweise auf die Rolle der Verbände zu finden. Dieser Zustand hat sich in der konkreten Regulierung von Lobbyismus bis zum Jahr 2020 nicht wesentlich geändert, gegensätzlich zur in Deutschland stattfindenden Fragmentierung der Interessenvertretungspraxis (Speth, 2014). Diese Gesetzgebung stellt deswegen eine Konstante in der Transparenzpolitischen Debatte um Lobbyismus dar, welches das ACF als Grundlegende verfassungsrechtliche Struktur einordnet.

Daneben gibt es in Deutschland eine solide Tradition der Interessenorganisation und -vertretung auf kollektiver Basis, so dass die Lobbyarbeit weitgehend von Interessenverbänden betrieben wurde, deren Kontakte sich vor allem zur Regierung entwickelten. Die Rolle von Anwaltskanzleien, Beratungsunternehmen und anderen professionellen Lobbyisten war erst ab 2005 weit verbreitet (Speth, 2014).

Daran kann angefügt werden, dass die letzten 16 Jahre in denen die CDU/CSU Fraktion die Regierung gestellt hat, ebenfalls einen stabilen Parameter für den angeforderten Zeitrahmen des Analyserahmens bietet. Trotzdem regierte die Union nie in der Absoluten Mehrheit, sondern musste überwiegend mit der SPD oder der FDP über die inhaltliche Ausgestaltung im Policy-Subsystem Lobbyismus streiten (Deckwirt & Lange, 2021).

Ein Ursprung ist Mitte der 1970er Jahre zu erkennen. Damals gab es eine Debatte darüber, ob ein spezielles Vereinsgesetz zur Regulierung von Interessengruppen verabschiedet werden sollte. Diese Diskussion wurde von den CDU (Opposition) und den FDP (Kleiner Koalitionspartner) angestoßen (Schneider & Ronit 1998, S. 561). Sie drückten die Besorgnis aus, dass die Verbände zu viel Macht in der Gesellschaft erlangt hatten, unter anderem durch ihren Zugang zum Parlament und zur Regierung: Ziel war es, die Macht der Verbände im politischen Prozess einzuschränken und den Einfluss der Gewerkschaften auf die Wirtschaft zu verringern. Für die SPD ging es in dem Vorschlag weniger um die Verbände im Allgemeinen als um die Gewerkschaften. Anstelle einer Regulierung der Verbände schlugen sie einen Wirtschafts- und Sozialrat vor, der die wichtigsten wirtschaftlichen Interessenverbände in ein korporates Gremium einbinden sollte. Diese Idee wurde jedoch von den Christ- und Freien Demokraten abgelehnt (Schneider & Ronit 1998, S. 565).

Immerhin wurden in Folge dieser Debatten verschiedene Verhaltensordnungen für die Mitglieder des Bundestags beschlossen. Darin ist zum Beispiel festgelegt, welche Formen der Beteiligung, Beziehungen oder Einkünfte aus Nebentätigkeiten mitgeteilt werden müssen (Chari et al. 2019, S. 67). Wie sich in Zukunft zeigte haben diese Maßnahmen kaum Wirkung entfalten können.

Fast drei Viertel der deutschen Abgeordneten waren damals Mitglied in mindestens einem externen Gremium. Fast ein Drittel ist in den Aufsichtsräten regionaler Institutionen und Organisationen des öffentlichen Sektors (bspw. öffentliche Verwaltung oder Firmen, Banken und Bausparkassen im öffentlichen Bereich); 16 % sind Vorstandsmitglieder in privaten Unternehmen. Es gibt erhebliche Unterschiede zwischen den Parteien. Der höchste Prozentsatz ist bei der CSU und der FDP zu finden, der niedrigste bei den Grünen und der SPD (Schneider & Ronit 1998, S. 565). Die wichtigsten Ansprechpartner der FDP und CDU sind Unternehmen, Arbeitgeberverbände, Industrie, landwirtschaftliche und kirchliche Verbände. Bei den Unionsparteien gib es deshalb parteiinterne Organisationen wie bspw. die Mittelstands-

union, die sich als Verbund für Interessen von kleinen und mittleren Familienunternehmen einsetzt. Die SPD beziehen sich auf die Gewerkschaften. Dies sind keine Neuigkeiten, jedoch wichtig, um die Beziehungen in den Koalitionen in diesem Subsystem zu verstehen, denn auch diese Parameter bleiben über den gesamten Zeitraum stabil.

Politische Beliefs und Bildung von Koalitionen

Nun wird sich darauf konzentriert welche Belief-Systeme die untersuchten Akteure haben und inwiefern sich diese dann zu Koalitionen vereinigen. In Deutschland lassen sich jeweils zwei Koalitionen ausmachen, die verschiedene Akteure aufgrund eines ähnlich ausgeprägten Belief-Systems in sich vereinigen: (1) Lobby-Regulierungsbefürworter und (2) -gegner.

Als erstes stehen die Akteure im Fokus, die sich gegen Regulierungen von Lobbyismus und Transparenz aussprechen:

Die CDU/CSU erlangte in der Bundestagswahl 2005 eine knappe Mehrheit und damit die Aufgabe eine Regierung zu bilden. Diese Funktion konnte die Partei in den kommenden drei Wahlen ebenfalls für sich beanspruchen.

" 2%! I \$1#9\$<. %0\$: !3\$(!X, #', %/2(0\$#\$, !#%0!) * (#%01#) * ! =', %\$(520#5! +, 3! 7#(0%) * 290%1#?\$(21! -\$/ (A-0!+, 3!A+D\$(0!%#) * ! #, ! #, , \$(/2(0\$#1#) * \$, ! \ (-2, #%20#', \$, ! 7#\$!3\$: !K#(0%) * 290%(20!' 3\$(! 3\$(! 6 #00\$1%02, 3%+, #', ! %' 7#\$! 3\$(! *' * \$, ! ' +-\$*T(#-\$#0! 3\$(! Q2(0\$# : #0-1#3\$(! #, ! 3\$(! Q(#5207#(0%) * 290! +, 3! a\$(#\$, \$, ! HC', #0! J! <)*, #3\$(8! NbbOP; ! <'1)*\$! Q(2=0#=\$, ! +, 3! % . : ?#' 0#%) * \$, ! I >#\$*+, -! %*\$\$, ! /' 1#0#%) * \$! K\$00?7\$(?\$(! 3\$(! X, #', %/2(0\$#\$, ! 3\$%\$%, ! B, *A, -\$(! als „Halbtagslobbyi%0\$,“! HU2, ! c' (0\$! LMLN8! <;NdP; ! <'1)*\$! /2(0\$##, 0\$(, \$, ! '+%2 : : \$, %) * IE%\$! -#?0! %! e3') * ! #, ! 3\$, ! : \$#0\$, ! 3\$+0%) * \$, ! I+, 3\$%/2(0\$#\$, ! +, 3! %#, 3! \$#, ! 7#)*0#-\$(! I \$%02, 30#1! 3\$(! Q('-(2 : : 20#=#; G('0>3\$: ! 3#%=(3#0#\$(, ! ?\$\$, ! 3#\$\$! B, *A, -\$(! 3\$(! X, #', ! 3#\$(! "\$?200\$, ! + : ! \$#, ! @' ?? . (\$-#%0\$(! +, 3! ?\$>\$#) * \$, ! %! 21%1#, =\$, ! Q(2- : 20#% : +%^!!

!

„Der Fähigkeit des Abgeordneten zur Einordnung und Abwägung wird nicht vertraut. 'Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser' – dieses Schlagwort, das Lenin zugeschrieben wird, wird heute eher scherzhaft benutzt. Es hat aber im Lauf der Geschichte der Unfreiheit, Regulierung und Bevormundung Tür und Tor

geöffnet. Das wollen wir nicht.“ H] 2, %SQ\$0\$(! X*! ! >+! B?-' (3, \$0\$, 7 20)*f!
C\$. *\$(8!LMNVP!!

!

<' 1)*\$! 2+% 7 \$#)*\$, 3\$, ! +, 3! >+(E)=7 \$#\$\$, 3\$, ! B+%2-\$, ! %#, 3! \$*\$(! 3#\$! C\$-\$! 21%! 3#\$!
B+%, 2* : \$!+, 3!?\$%0A0#-\$, ! \$#, \$! B? 7 \$*(210+, -! 3#\$! %#)*! ?#%! 2+9! 3\$, ! B, 92, -! 3\$(! 6 \$(= \$!
C\$-#\$(+, -\$, !HLMMP!>+(E)=9E*(\$, ! 12%\$, ! H " \$)=7 #(! \$! 218! LMNdSLMLNP;!!

Im Subsystem „@' ?? .#% : +%! C\$-+1#\$(+, -“ fallen die Unionsparteien nicht nur durch
X, 0A0#-=\$#0! 2+9%! %' , 3\$(, ! %\$0>\$, ! %#)*! %' -2(! 5\$*\$: \$, 0! 329E(! \$#, ! %' 1)*\$! B, 0(A-\$! >+!
5\$(*#, 3\$(, ;! <' ! 7+(3\$! %\$0! LMNN! : \$*(92)*! E?\$(! [\$%\$0>\$%2, 0(A-\$! \$#, \$%! 1\$#%0+, -%9A*#-\$, !
@' ?? .(\$-#%0\$(%! 2+9! I+, 3\$%\$?\$, \$! 3\$?200#\$(0! H " \$)=7 #(! J! @2, -\$! LMNd8! <;! LhP;! 6 \$#%0\$, %!
21%! &' 1-\$! 2+9! a' (%)*! A-\$! 3\$(! \ / / ' %#0#', %/2(0\$#\$, ^! " ##! @#, = \$! +, 3! IE, 3, #%! bMY " ##!
[(E, \$, 8! 3#\$!, \$?\$, ! 3\$: ! B, 0(2-! 3\$(! <Q " ! >+(! <)*299+, -! 5', ! : \$*(! G(2, %/2(\$, >! #, ! 3#\$%\$: !
<+?%. %0\$: ! 5' (-\$/(\$%)*! %#, 3; ! @' ?? .)' , 0(' ! ?\$-(ED0\$! 3#\$! #, *2101#)*\$! '+%2 : : \$, %\$0>+, -!
3#\$%\$(! B, 0(A-\$! 7 2! \$#, \$, ! -(TD\$(\$, ! <)*(#0! ?%/ 7;! 9E(! Z2)*5' 1! >#*?2(=#08! 3+(!)*! \$#, \$, !
1\$-#%120#5\$, ! &+D2?3(+)=! ?\$3\$+0\$0!*A00\$;! " ##! 32 : 21%!(\$-#\$(\$, 3\$, ! Q2(0\$#\$, ! W " XYW<X! +, 3!
&" Q! (\$3\$0\$, ! #, ! 3#\$%\$: ! c', 0\$ i 0! %02(= ! -\$-\$, ! 3#\$! \ / / ' %#0#', ! 2, ! +, 3! %2*\$, ! #, ! 3\$(\$, !
a' (%0TDS, ! \$#, \$, ! >+!*' *\$, ! ?E('=(20#%)*\$, ! B+9 7 2, 3! 9E(! 3\$, ! I+, 3\$%02-! 2?\$(! 2+)*! 9E(! 3#\$!
F, 0\$(\$%\$\$, 5\$(0(\$0\$(! " #\$\$\$! 7 E(3\$, ! 3+(!)*! %' 1)*\$! [\$%\$0>\$! =(# : #, 21#%\$(0! 7 \$(3\$, ;!!

!

" 2%! I 1#9S<. %0\$: ! 3\$(! F, 0\$(\$%\$\$, 5\$(?A, 3\$! +, 3! S5\$(0(\$0\$(8! 21% ' ! 3\$, ! @' ?? .#%0\$, 8! #0!
-\$0\$#10! ; _#, \$(%\$%0! 1A%0! %#)*! \$#, \$! 5\$(?(\$#0\$0\$! Q2%#5#0A0! +, 3! '+ (E)=*210+, -! 3\$(! -(' D\$, !
@' ?? .%! >+! G(2, %/2(\$, >#, #0#20#5\$, ! ?\$' ?2)*0\$, ;! " +(!)*! F, 0\$(\$%\$\$, =', 9! #=0\$! 5', !
\$%\$: 21#-\$, ! Q' 1#0#=\$(\$, ! 7 ##! ?%/ 7;! _)=2(0! 5', ! c 12\$3\$, ! HG#112)=! LMNg8! <;! NMgP8! 3#\$! , 2)!

ihrer politischen Karriere die „Seiten gewechselt“ *2?\$, 8!+ : !#*(! Z\$0>7 \$(=! 3\$, ! c +, 3\$, !
: ! 7 2*(%0\$, ! <#, , \$! >+! 5\$(=2+9\$, 8! 7 \$(3\$, ! -(' D\$! a\$(?A, 3\$! 7 ##! 3\$(! a\$(?2, 3! 3\$(!
B+0' : ' ?#1#, 3+%0(#\$! ' 90! 21%! %)*7 \$#-\$, 3\$, ! @2 : : ! bezeichnet, wenn die Debatte um
Transparenz aufgeheizt wird. Hier wird unterstellt, dass sie ihre etablierte Position und
festgeschriebenen Ressourcen zur Einflussnahme nicht gefährden möchten (Tillack,
2015, S. 182).

Andererseits nehmen die Forderungen nach der Transparenzinitiative, die durch TI seit
2014 europaweit angestoßen wurde, auch bei den großen deutschen Interessen-
verbänden deutlich zu. 2019 verfassten deshalb verschiedenste einflussreiche Verbände
wie dem Bundesverband der deutschen Industrie, dem Verband der Chemischen

Industrie, den Familienunternehmern und weiteren Akteuren ein Eckpunktepapier mit der die Forderung nach einem Lobbyregister festgeschrieben ist (Neuhaus, 2019).

Auf der anderen Seite steht die Koalition der Regulierungsbefürworter die von zivilgesellschaftlichen Initiativen, der Mitte-links Parteien aus der Opposition (Grüne, Die Linke) sowie verschiedenen Medien angeführt werden. Insbesondere das Aufstreben von investigativen Organisationen, wie *Lobbycontrol* (seit 2005), *Abgeordnetenwatch.de* (seit 2004) und vor allem *Transparency International* (seit 1995) sind ein wichtiger Faktor bei der Überwachung und Kontrolle des Lobbyismus in Deutschland. Vorrangige Ziele dieser Formen der Lobbykontrolle sind die Schaffung von Transparenz, die Einforderung von Rechenschaftspflicht, die Aufrechterhaltung demokratischer Regeln, die Aufdeckung von Korruption und Fehlverhalten sowie die Skandalisierung unlauterer Einflussnahme auf politische Entscheidungen. Demnach ist es keine Überraschung, dass diese seit ihrer Etablierung, daran arbeiten, ein Lobbyregister auf die Agenda zu platzieren und die Debatte darüber zu befeuern, um so Druck auf die politischen Entscheider auszuüben. Anhand ihrer Lobbyreports, die die Organisation Lobbycontrol alle zwei Jahre veröffentlicht, nehmen sie Stellung zu Transparenzschaffung der Regierung und zeichnen ein Bild über den Status-quo in Sachen Transparenz (Deckwirth et al, 2013-2021). Während dieses Vorgangs decken sie Jahr für Jahr mehrere Lobbyismus Affären auf, lüften interessante Machenschaften zwischen Politik und Wirtschaft und halten so Fühlung in diesem Subsystem. So löste Lobbycontrol eine aufsehenerregende Debatte über SPD-Politiker Peer Steinbrück, im Zusammenhang mit der umstrittenen Veröffentlichung von Nebeneinkünften bei Politikern aus, welche sich über die gesamte Regierungszeit von Angela Merkel hinausstreckte. Darüber hinaus waren von den Organisationen ausgerufene Bürgerinitiativen im Hinblick auf Gesetzesreformen weitgehend wirkungslos. Wie bereits erwähnt wurden sämtliche Policy-Vorstöße der Mitte-Links Parteien von den Regierungsparteien CDU/CSU verhindert. Nach der Bundestagswahl 2017 in der sowohl die Union als auch die SPD als große Verlierer eingestuft wurden, lag die Regierungsbildung trotzdem wieder bei der Unionsfraktion, welche nach erfolglosen Verhandlungen einer Jamaika-Koalition (FDP, Grüne), wieder mit der SPD regieren sollte. Die Sozialdemokraten sahen nun die Gunst der Stunde und verhandelten ein Lobbyregister in das Koalitionspapier wie es die Partei in ihrem Wahlprogramm beschlossen hatte: „(...) Wir wollen mit einem verpflichtenden Lobbyregister

Transparenz schaffen, ohne wirksames Regierungshandeln oder die Freie Ausübung des parlamentarischen Mandats einzuschränken“ (SPD-Wahlprogramm, 2017, S. 80). Lobbycontrol sowie Oppositionspolitiker begrüßten diesen Schritt, da man mit dem Einzug der populistischen AfD in den Bundestag verstärkt auf Berechenbarkeit in den Berliner Politikbetrieb setzen möchte, um verloren gegangenes Vertrauen wieder herzustellen. Mit großer Überraschung flog dieser Textabschnitt in der Abschlussrunde der Verhandlungen im Februar 2018 aus dem finalen Papier des Koalitionsvertrags der Großen Koalition (Ebener 2018). Noch kurz davor konnte SPD-



Abbildung 5: Tweet von Abgeordnetenwatch mit der Forderung nach einem Lobbyregister während den Koalitionsverhandlungen zwischen Union und SPD (Tweet, 2018)

Unterhändler Ulrich Kelber sich siegessicher präsentieren (siehe Abb. 5), während er kurze Zeit später die CSU für die Streichung des Satzes verantwortlich macht. Es sei „erstaunlich“ mit welcher Vehemenz die Partei ein Lobbyregister doch noch verhindern wollte, sagte er dem Spiegel in einem Interview (Spiegel, 2018). Die konkreten Entwicklungen im Jahr 2018 um den Bundestagsabgeordneten Philipp Amthor stellen neben dem Finanzskandal der Firma Wirecard AG die Ausgangslage für den Wandel in der Lobbyismus Regulierung 2020 da: Damals hatte der Abgeordnete Amthor mit dem Briefkopf des deutschen Bundestages ein Schreiben an Bundeswirtschaftsminister Peter Altmaier verfasst, indem er als Türöffner für das New Yorker Start-up *Augustus Intelligence* operierte, um Investitions-Vorhaben in Deutschland einzuleiten, von denen Amthor persönlich durch Aktienoptionen im Wert von 250.000 \$ profitiert hatte (Reyher, 2021).

Durch den dadurch erweckten Eindruck von Käuflichkeit und Mandatsträgerbestechung zog der Abgeordnete seine Kandidatur zum CDU-Vorsitzenden im Bundesland Mecklenburg-Vorpommern zurück und die Diskussionen um ein Lobbyregister nahmen erneut an Fahrt auf (siehe Abb. 6).

Parallel dazu durchzog der Bilanzbetrugsskandal des Finanzdienstleistungsunternehmens Wirecard aus München die deutsche Medienlandschaft wie ein Lauffeuer (Deckwirt et al. 2021 S. 25). Die schiere Komplexität des Vorfalls löste nicht nur bei

Aktionären ein hohes Maß an Überforderung aus, besonders als bekannt wurde, dass die Verbindung zwischen (ehemaligen) deutschen Politikern und dem Unternehmen deutlich wurde. Selbst die Bundeskanzlerin musste im Untersuchungsausschuss des Bundestags 2021 dazu Aussagen. Als Folge der Diskussion um den ehemaligen



Abbildung 6: Tweet von der Tagesschau anlässlich der Debatte um Bundestagsabgeordneten Amthor (Twitter, 2020)

Bundesminister (CSU) Theodor zu Guttenberg, der bis dato als Lobbyist für Wirecard tätig war, wurde auch hier die Debatte um die Ausprägung von Lobbyismus in Deutschland zusätzlich angeheizt. So war es nur eine Frage der Zeit, bis der öffentliche Druck von allen Seiten neben der COVID-19-Pandemie auf alle Seiten der Koalition der Regulierungsgegner einwirkte zu groß wurde. Schließlich verabschiedeten CDU /CSU und SPD bereits

Anfang Juli 2020 in der ersten Lesung die Einführung eines Lobbytransparenzregisters für den deutschen Bundestag. Doch der Gesetzgebungsprozess war damit noch nicht beendet, denn nun schauten viele Akteure auf die Ausarbeitung des Gesetzes und wollten ihre Policies umsetzen. Bei der Frage, ob nicht nur Bundestagsabgeordnete, sondern auch Minister und Staatssekretäre in den Wirkungsbereich des Lobbyregisters fallen, war die Union auch hier bemüht dies zu verhindern. Durch den im Frühjahr 2021 ans Licht gekommenen sogenannten Masken-Skandal, bei dem gleich mehrere Abgeordnete der CDU/CSU Bundestagsfraktion, während der COVID-19-Pandemie durch Masken-Deals mit in deren Wahlkreis ansässigen Unternehmern Geschäfte machten, wurde diese Diskussion der Union abgenommen (Deckwirt et al. 2021). Nicht nur das Lobbyregister wurde deshalb verbessert, sondern auch die Abgeordnetenregeln wurden insofern verschärft, dass entgeltliches Lobbying und Mandatsmissbrauch strafbar werden. Das im März 2021 verabschiedete Gesetz für ein verpflichtendes Lobbyregister kann aus diesem Grund nicht als Eigeninitiative der Bundesregierung bewertet werden.

Ressourcenmobilisierung der Koalitionen

Die Ressourcenmobilisierung bestimmt die Fähigkeit der Koalitionen mit welchen Maßnahmen sie ihre Policies implementieren können. Diese Vielzahl an Ressourcen ermöglichen es einer Koalition Strategien zu entwickeln, bei denen sie Politik durch verschiedene Kanäle beeinflussen können: bspw. durch formale rechtliche Entscheidungs-befugnis, finanzielle Mittel oder geschickte Führungsstile (Sabatier & Weible 2007, S. 129).

Die Koalitionen in dem Policy Subsystem Lobbyismus Regulierung haben unterschiedlich starke Ausprägungen ihrer verfügbaren Macht und Ressourcen, die sie in die Implementierung von Policy-Erfolgen investieren können. So hat die Koalition der Lobbyregulierungsgegner deutlich mehr Handlungsspielraum als die der Regulierungsbefürworter, da sie durch ihre Mehrheit auf Bundesebene den entscheidenden Zugang zur Gesetzgebung und somit mehr Macht hat. Das wird besonders dann bemerkbar, als der junge Gesetzentwurf, den Lobbycontrol und Abgeordnetenwatch im Sommer 2020 als absolut unzureichend bewertet hatten, nur auf Parlamentarier und nicht auf Regierungsmitglieder anwendbar ist (Deckwirt et al. 2021, S. 10). Dies wurde von der Bundeskanzlerin Merkel höchst persönlich verhindert: Die Bundesregierung arbeite aufgrund des Informationsfreiheitsgesetzes schon jetzt sehr transparent. Erst nach den Affären 2021 wurde auch die Bundesregierung in dem Lobbyregister mitinbegriffen (Tillack, 2020).

Die Koalition der Regulierungsbefürworter hatte diesen Zugang nicht, oder im Falle der SPD nicht ausreichend: Ihnen war es nur möglich durch Kanäle wie Parlamentarismus, Social-Media oder Demonstrationen, Debatten über das Thema zu mobilisieren. Als das Gesetz ein halbes Jahr später von der Bundesregierung verabschiedet wurde, starteten NGOs Initiativen, um durch Unterschriften die Parteien während der Bundestagswahl dazu zu bewegen, Transparenz in den neuen Koalitionsvertrag zu verankern, um zu zeigen, dass die Maßnahmen die von CDU/CSU beschlossen wurden noch lange nicht ausreichen.

Dementsprechend wird klar, dass die Koalition der Regulierungsgegner von Lobbyismus Regulierungen in Deutschland über die wichtigsten der oben aufgeführten Ressourcen verfügen. CDU und CSU haben die exekutive und legislative Autorität und eine Mehrheit im Koalitionsausschuss, um Politikentscheidungen zu bestimmen. Die

Koalition der Regulierungsbefürworter verfügt nur über die Fähigkeit Debatten anzustoßen, um so die öffentliche Meinung zu einem gewissen Grad beeinflussen zu können. Die SPD, die als Teil der Regulierungsbefürworter zu sehen ist, verfügt durch ihre Teilnahme im Koalitionsausschuss über ein Mitbestimmungsrecht und kann deshalb überhaupt an den Verhandlungen zum Lobbyregister mitwirken. Trotzdem muss sie sich an den Vereinbarungen des Koalitionsvertrags von 2018 halten und kann deshalb nicht proaktiv werden.

Entstehung von Politikwandel

Anschließend an den exogenen Einflüssen auf das Policy-Subsystem Lobbyismus, die Bildung von Koalitionen, sowie die Mobilisierung von Ressourcen innerhalb der Koalitionen wird als letztes der Politikwandel im Jahr 2020 betrachtet.

Trotz der starken Lenkungsfähigkeit der Koalition der Regulierungsgegner kann in Deutschland von einem großen Politikwandel im Subsystem Lobbyismus 2020-2021 gesprochen werden. Denn durch die Etablierung eines verpflichtenden Lobbyregisters findet eine Änderung der politischen Kernaspekte eines Regierungs-programms statt. Die deutsche Bundesregierung unter der Führung der Unionsfraktion änderte tiefgründige Punkte in ihrem Beliebsystem innerhalb eines Jahres, während seit 2011 vorgetragene Gesetzesentwürfe stets verhindert wurden. Einerseits ist der Wandel größtenteils den externen Einflüssen durch

die Affären, um Bundestagsabgeordneten Philipp Amthor zuzuschreiben, die zeitgleich mit dem Wirecard Finanzskandal einherging. Diese Schocks haben die Regierungsakteure so stark dazu gedrängt, dass policy-orientiertes Lernen stattgefunden hat: CDU/CSU konnten ihre ablehnende Haltung gegenüber einem Lobbyregister nicht länger in der Öffentlichkeit rechtfertigen, da sich Angehörige der eigenen Partei die Intransparenz des politischen-Systems zu nutzen machten. Andererseits waren Faktoren während den Gesetzesverhandlungen zwischen Sommer 2020 und Frühling 2021 ausschlaggebend dafür, dass das Lobbyregistergesetz zusätzlich verschärft wurde:



Abbildung 7: Tweet von der SPD-Bundestagsfraktion zur Bekanntgabe des Lobbyregisters (Twitter, 2021)

Durch den sogenannten Masken-Skandal im Frühjahr 2021, an dem gleich vier Bundestags-Abgeordnete der Unionsfraktion beteiligt waren, nahm die Debatte erneut an Fahrt auf. Jetzt konnte selbst die Bundesregierung, angeführt von Kanzlerin Merkel, nicht mehr verhindern, dass das Lobbyregister auch auf die Kabinettsmitglieder und ihre Ministerien ausgeweitet wird.

Auch wenn es scheint, dass sich die Koalition der Regulierungsbefürworter am Ende auf dem Papier durchgesetzt hat (siehe Abb. 7), so konnten diese ihre mehrheitlichen Inhalte doch nur teilweise in das Gesetz einbringen. Die SPD-Fraktion bspw. präsentierte den Nachgang der Debatte als „*Sozialdemokratische Stunden*“ und schlussfolgerte: Wir schaffen Transparenz. Werden die Folgen der Debatte genauer betrachtet, so stellt man fest, dass die Mehrheit der Regulierungsbefürworter gespalten sind und Akteure wie der parteilose Abgeordnete Marco Bülow und Lobbycontrol (Deckwirt & Lange, 2021) zwar eine Verbesserung sehen aber noch lange nicht zufrieden sind. Maßnahmen wie der sogenannte exekutive/legislative Fußabdruck, der den Faden des Gesetzgebungsprozesses überwacht fehlen im Entwurf. Deswegen kann gesagt werden, dass die Koalition der Regulierungsgegner unter der Unionsfraktion durch ihre mächtige Position und ihrem institutionalisierten Zugang die Ausprägung des Lobbyregisters zu ihren Gunsten lenken konnte. Durch die Niederlage der Union und der erfolgreichen Regierungsbildung der Ampel (SPD, Grüne und FDP) nach der Bundestagswahl 2021, erwarben auch Regulierungsbefürworter Verantwortung, sodass Maßnahmen, die im Lobbyregistergesetz der GroKo fehlten, im Koalitionsvertrag aufgenommen wurden. So heißt es beim Punkt Transparenz:

Wir werden das Lobbyregistergesetz nachschärfen, Kontakte zu Ministerien ab Referentenebene einbeziehen (...) und bei der Erstellung von Gesetzentwürfen umfassend offenlegen (sog. Fußabdruck). (Ampel-Koalitionsvertrag 2021, S.10).

Fazit

Diese Bachelorarbeit hat untersucht, warum bis 2021, angesichts der starken Zunahme an Lobbyregulierungen in europäischen Staaten, kein gesetzliches Lobbyregister in Deutschland verabschiedet wurde. Die Ausgangssituation dieser Analyse waren die Vorkommnisse der Jahre 2020-2021, in denen mehrere Lobbyismus Skandale in Deutschland ein politisches Beben verursacht haben, das in der Implementierung von Maßnahmen für mehr Transparenz in Form eines Lobbyregisters mündete.

In allen acht europäischen Vergleichsfällen wurde die Regulierung von Lobbyismus zu einem politischen Thema, wenn drei Bedingungen erfüllt waren: (1) nachdem der Lobbyismus durch Skandale politisiert worden war; wenn (2) politische Akteure innerhalb und außerhalb der Verwaltung bereit waren, auf eine Regulierung zu drängen; und schließlich, (3) wenn das normative und politische Klima es den politischen Akteuren als potenziell vorteilhaft erscheinen ließ, den Lobbyismus zu einer politischen Agenda zu machen und sich selbst zu profilieren (Lascoumes, 1997), wie bspw. im Zuge der Initiativen von TI seit 2010.

Es wurde in allen vier Ländern mit Lobbyregulierungen nie aus reinem Pragmatismus gehandelt. Gesetze in Verbindung mit Transparenz waren reaktionäre Antworten auf die Offenbarung von Skandalen und den dadurch entstandenen öffentlichen Druck. Trotz dieser Gemeinsamkeiten erkennt man, dass nicht alle Länder auf Skandale im Zusammenhang mit Korruption oder Lobbyismus mit Lobbyregulierungen geantwortet haben. Während in 8 von 9 europäischen Ländern mit Lobbyregulierungen kurz vor der Etablierung Lobby-Skandale festgestellt wurden, so fanden auch in den vier Ländern ohne Regulierungen ähnliche Skandale statt: Daraus wird in dieser Arbeit geschlussfolgert, dass die Hypothese, in der Lobbyregulierungen in einem europäischen Land auf Skandale folgen, nicht verifiziert werden kann.

Die zweite Hypothese kann hingegen bestätigt werden. In Deutschland wurde bis März 2021 die Implementierung eines Lobbyregistergesetzes von CDU/CSU während allen vier Regierungen Merkel verhindert, bis externe Einflüsse in Form der Skandale zwischen 2020 und 2021 den Druck auf die Union überzogen haben. Ausschlaggebend für die Blockade-Haltung bei CDU/CSU waren dabei zwei Faktoren: Beide Parteien zeichnen sich durch eine nach wie vor (1) hohe Wirtschaftskompetenz aus (Stern, 2021), die durch Partei interne (Lobby-)Verbände wie der Mittelstandsunion oder dem

Wirtschaftsrat verankert ist. Der hohe Anteil von Abgeordneten mit wirtschaftsnahen Nebentätigkeiten bestätigt das. Zum anderen spielte die Funktion von (2) Angela Merkel keine unwesentliche Rolle. Sie verhinderte lange Transparenzmaßnahmen und versuchte mehrmals während der Ausarbeitung des Lobbyregistergesetzes die Mitglieder der Bundesregierung vom Geltungsbereich des Gesetzes auszuschließen (Tillack, 2020).

Diese Bachelorarbeit hat die Wirkung von Lobbyismus Skandalen auf die Adaption von Lobbyregulierungen untersucht, um die Fragestellung zu beantworten, warum die Bundesregierung in Deutschland bis 2020 kein gesetzliches Lobbyregister verabschiedet hat. Dabei wurde unter Zuhilfenahme des MSSD und des ACF herausgefunden, dass Lobbyiskandale in den meisten Ländern auch strengere Regulierungsmaßnahmen nach sich ziehen. So auch in Deutschland 2020: Es wurde lange kein Lobbyregister eingeführt, da es von den regierenden Parteien CDU/CSU politisch nicht gewollt war und es bis 2020 keine Skandale gab, die sie dazu genötigt hätten. Warum in den Ländern Portugal, Spanien, Italien und Tschechien trotz Skandalen keine Regulierungen implementiert wurden, bedarf es weiterer Forschung. Hierbei könnte die öffentliche Wahrnehmung von Skandalen und deren Stärke, sowie die Ausgestaltung der Presse- und Medienlandschaft in die Analyse mit einbezogen werden, da dies bspw. in Portugal ein ausschlaggebendes Argument für fehlende Transparenzgesetze darstellen könnte (TI, 2014e).

Literaturverzeichnis

Access Info Europe. (2016): Lobbying Regulation: An Ongoing Question for Spain, In: Webpage of Access info Europa, erreichbar unter: <https://bit.ly/32dUKme> (aufgerufen am 30.11.21)

Ainsworth, S. (1993). Regulating lobbyists and interest group influence. *The Journal of Politics*, 55(1), S. 41–56.

Anckar, C. (2008): On the Applicability of the Most Similar Systems Design and the Most Different System Design in Comparative Research, *International Journal of Social Research Methodology*, S. 289-401.

Ampel-Koalitionsvertrag (2021): Mehr Fortschritt Wagen – Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, S. 10.

Blatter, J./Wagemann, C. (2018): Methoden der Datenauswertung, In: *Qualitative Methoden der Politikwissenschaft - Eine Einführung*, Springer VS, Luzern, S. 113-122.

Business Live. (2009): Kritik an hohem Einfluss von CEZ in Tschechien, In: Webpage of Business Live, erreichbar unter: <https://bit.ly/3q7hX1D> (aufgerufen am 30.11.21)

Carloni, E. (2017): Regolazione del lobbying e politiche Anticorruzione - Lobbying Regulation and anticorruption policies, *Quarterly Review of Public Law*, S. 380-411.

Chari, R./Hogan, J./Murphy, G./Crepaz, M. (2019): *Regulating Lobbying: A Global Comparison*, 2nd edition, Published by Manchester University Press, Manchester.

Crepaz, M. (2017): Why do we have Lobbying rules? Investigating the introduction of lobbying rules in the EU and OECD member states, *Interest Groups & Advocacy*, S. 116-127.

De Francesco, F. /Trein, P. (2020): How does corruption Affect the Adoption of Lobby registers? A Comparative Analysis, In: *Politics and Governance Volume 8*, S. 116-217.

Deckwirt, C./Lange, T. (2013): Lobbyreport 2013, Die Lobbyismus-Debatte 2009-2013: Eine Bilanz der Schwarz Gelben Regierungszeit, Initiative für Transparenz und Demokratie - Lobbycontrol, Berlin.

Deckwirt, C./Lange, T. (2015): Lobbyreport 2015, Lobbykontrolle zwischen Fortschritt und Stillstand: Eine Halbzeitbilanz nach zwei Jahren Schwarz-Rot, Initiative für Transparenz und Demokratie – Lobbycontrol, Berlin.

- Deckwirt, C./Lange, T./Sawatzki, A./Katzemich, N. (2017): Lobbyreport 2017, Aussitzen statt Anpacken: Eine Bilanz von vier Jahren Schwarz-Rot, Initiative für Transparenz und Demokratie – Lobbycontrol, Berlin.
- Deckwirt, C./Lange, T./Sawatzki, A./Jähnert, M. (2021): Lobbyreport 2021, Beispiellose Skandale – strengere Lobbyregeln: Eine Bilanz von vier Jahren Schwarz-Rot, Initiative für Transparenz und Demokratie – Lobbycontrol, Berlin.
- Der Standard. (2011): „Of course I’m a Lobbyist” – Ernst Strasser erklärt seine Arbeitsweise, erreichbar unter: <https://bit.ly/3qbMmfs> (aufgerufen am 10.10.21)
- Ebener, R. (2018): Groko streicht das Lobbyregister, Politischer-Blog auf der Internetseite von Abgeordnetenwatch.de.
- Elgot, J. (2013): Patrick Mercer Fiji Lobbying Scandal: Alleged ‘Cash for Questions’ and sold Lobbyypass, In: The Huffington Post, erreichbar unter: <https://bit.ly/3e3cFih> (aufgerufen am 06.11.21)
- Epperson, R./Habla, W./Wagner, U. (2019): Wie der Einfluss auf von Lobbyismus auf die Politik in der EU wahrgenommen wird, In: ZEW-Kurzexpertise.
- Finnemore, M./Sikkink, K. (1998). International norm dynamics and political change. *International Organization*, 52(4), S. 887–917.
- Frendreis, J. P. (1983): Explanation of Variation and Detection of Covariation, *The Purpose and logic of Comparative Analysis*, Volume 8, Issue 2, S. 116-127.
- Kleinfeld, R./Willems, U./Zimmer, A. (2007): Lobbyismus und Verbändeforschung: Eine Einleitung, In: *Lobbying: Strukturen, Akteure, Strategien*, VS Verlag, Berlin, S. 5-23.
- Korte, J. (2021): Rede im Deutschen Bundestag zum Antrag der Fraktion der SPD zur Weitergeltung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, In: *Redeprotokoll des Deutschen Bundestags*, S. 13, erreichbar unter: <https://bit.ly/3q1axNp> (aufgerufen am 09.12.21)
- Lascoumes, P. (1997): *Irreguläre Eliten: Versuch über Wirtschaftskriminalität*, Paris Gallimard.
- Lösche, P. (2006): Demokratie braucht Lobbying, In: *Die fünfte Gewalt: Lobbyismus in Deutschland*, Teil 2, VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 54-56.
- Leif, T. (2010): Von der Symbiose zur Systemkrise, In: *Aus Politik und Zeitgeschichte: Lobbying und Politikberatung*, Bundeszentrale für Politische Bildung, S. 3-21.

Mailonline. (2011): Ephraim Hardcastle: David Cameron said commercial Lobbying was 'the next big scandal to waiting to happen, erreichbar unter: <https://bit.ly/3e9PUJl> (aufgerufen am 14.11.21)

Neuhaus, C. (2019): Sie wollen ihr schlechtes Image loswerden – Lobbyisten fordern Lobbyregister, In: Tagesspiegel, erreichbar unter: <https://bit.ly/3dTBbSK> (aufgerufen am 19.11.21)

OECD. (2009): Lobbyists, governments and public trust (Vol. 1) OECD Publishing, Paris, erreichbar unter: <https://bit.ly/3s8kuv5> (aufgerufen am 11.12.21)

Österreichisches Parlament. (2021): Überwiegende Mehrheit der EU-Bevölkerung lebt in einem Zweikammersystem, erreichbar unter: <https://bit.ly/3Fb2eVE> (aufgerufen am 23.11.21)

Persson, A., Rothstein, B. & Teorell, J. (2013). Why anticorruption reforms fail: Systemic corruption as a collective action problem. In: Governance, S. 449–471.

Piccio, D./Di Mascio, F./Natalini, A. (2014): Tackling corruption finally? How domestic and supranational factors have led to incremental policy change in Italy, In: J. Mendilow & I. Peleg (Eds.), Corruption in the contemporary world, Lanham, MD: Lexington Books, S. 173-196.

Reyer, M. – Abgeordnetenwatch. (2021): Wie Philipp Amthor zum Türöffner für Augustus Intelligence wurde, interne Unterlagen, abgerufen am 10.10.2021, erreichbar unter: <https://bit.ly/3DZM2Fi>

SPD. (2017): Wahlprogramm für die Bundestagswahl 2017: Zeit für mehr Gerechtigkeit, S. 80.

Spiegel. (2018): Union und SPD streichen Lobbyregister, erreichbar unter: <https://bit.ly/31ZqVWE>, (aufgerufen am 31.11.21)

Stern. (2021): CDU strahlt immer noch die größte Wirtschaftskompetenz aus, Ergebnis einer Umfrage, erreichbar unter: <https://bit.ly/3p7LXeE> (aufgerufen am 10.12.21)

Tillack, H. M. (2015): Die Lobbyrepublik - Wer in Deutschland die Strippen zieht, München, S. 143-146.

Tillack, H. M. (2020): Angela Merkel blockiert ein Lobbyregister für die Bundesregierung mit peinlichen Ausreden, In: Stern, erreichbar unter: <https://bit.ly/321vT4Z> (aufgerufen am 04.12.2021).

Transparency International. (2014a): “Lobbying in Germany”, in: Lifting the lid on Lobbying: Taking Secrecy out of Politics in Europe, S. 9-19.

Transparency International. (2014b): Lifting the Lid on Lobbying: Frankreich, erreichbar unter: <https://bit.ly/30z01Ew>, (aufgerufen am 23.10.21)

Transparency International. (2014c): Lobbying in Austria, In whose Interest? What are we allowed to know? in: Lifting the lid on Lobbying: Taking Secrecy out of Politics in Europe, S. 6-14.

Transparency International. (2014d): Influence and Integrity: Lobbying and its Regulation in Ireland, S. 3-27.

Transparency International. (2014e): Lifting the lid on Lobbying: The Influence Market in Portugal, S. 10-35.

Transparency International. (2014f): An Institutional Evaluation of Lobbying in Spain: Analysis and Proposals, in: Lifting the Lid on Lobbying, Executive Summary, S. 4-9.

Transparency International. (2014g): Lobbying and Democracy: The representation of interests in Italy, S. 6-36.

Transparency International. (2015): Lifting the lid on Lobbying: The hidden exercise of power and influence in the UK, S. 28-54.

Transparency International. (2020): Korruptionswahrnehmungsindex, erreichbar unter: <https://www.transparency.de/cpi/> (aufgerufen am 23.11.21)

Twitter. (2018): Abgeordnetenwatch @a_watch Juli 23, 2012. erreichbar unter: <https://bit.ly/3E07UQU>, (aufgerufen am 02.12.2021)

Twitter. (2020): Tagesschau @tagesschau Juni 14, 2020. erreichbar unter: <https://bit.ly/30xDCHH> (aufgerufen am 02.12.21)

Twitter. (2021): SPD-Bundestagsfraktion @spdbt März 03, 2021. erreichbar unter: <https://bit.ly/3s7t1P3> (aufgerufen am 02.12.21)

Ronit, K./Schneider, V. (1998): The Strange Case of Regulating Lobbying in Germany, in: Parliamentary Affairs, Volume 51, S. 558-567.

Reyher, M. (2016): Unions-politiker attackieren abgeordnetenwatch.de wegen Forderung nach Lobbyingtransparenz, erreichbar unter: <https://bit.ly/30vgbyC> (aufgerufen am 12.11.21)

- Reyher, M. (2021): Wie Philipp Amthor Türöffner für Augustus Intelligence wurde, [abgeordnetenwatch.de](https://www.abgeordnetenwatch.de). erreichbar unter: <https://bit.ly/3q4LKbj> (aufgerufen am 12.11.21)
- Sabatier, P. A. (1998): The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe, *Journal of European Public Policy*, 5:1, S. 98-130.
- Sabatier, P. A./Jenkins-Smith, H. C. (1988): An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein." *Policy Sciences* 21, S. 129-168.
- Sabatier, P. A./Jenkins-Smith, Hank C. (1993): The Advocacy Coalition Framework: Assessment, Revisions, and Implications for Scholars and Practitioners, In: Sabatier, Paul/Jenkins-Smith, Hank C. (Hrsg.): *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder/CO: Westview Press, S. 211-235.
- Sabatier, P. und Jenkins-Smith, H. C. (1999): The Advocacy coalition framework: An assessment, In: Sabatier, P. (Hrsg.) *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press, S. 130-156.
- Sabatier, P. A./Weible, C. M. (2007): The Advocacy Coalition Framework - Innovations and Clarifications. In: *Theories of the Policy Process*, 2 ed. Boulder: Westview Press. S. 189-222.
- Speth, R. (2014): Lobbying in Deutschland, In: *Lifting the Lid on Lobbying: Taking Secrecy out of Politics in Europe*, Transparency International Deutschland e.V..
- Universität Würzburg. (2020): *Demokratiematrix, Ranking der Länder anhand der Demokratiequalität*, erreichbar unter: <https://bit.ly/30um7rA> (aufgerufen am 23.11.2021)
- Von Winter, T. (2007): Asymmetrien der verbandlichen Interessenvermittlung, In: *Lobbying: Strukturen, Akteure, Strategien*, VS Verlag, Berlin, S. 217-222.
- Vymětal, P./Bureš, R./Dufková, I./Novák, A./Zbêzková, T. (2014): *In Whose Interest? Czech lobbying Report*, Transparency International, S. 8-16.