

DER LOBBYIST ALS STRATEGIE

Selbstbild und Rollenverständnis des Lobbyisten unter Berücksichtigung
der Spieltheorie

DIPLOMARBEIT

zur Erlangung des Magistergrades der
Philosophie
an der Fakultät für Human- und Sozialwissenschaften
der Universität Wien

eingereicht von

Marcelline LANGER

Wien, März 2004

**Ein Geheimnis des Erfolgs ist es,
den Standpunkt des anderen zu verstehen.**

Henri Ford, Unternehmer

Dank

Zunächst möchte ich mich bei Prof. Dr. Klaus Lojka für die gute Betreuung dieser Arbeit bedanken.

Besonderer Dank gilt auch M. A. Dr. Peter Köppl für intensive fachliche Gespräche, die Vermittlung der Interviewpartner, und das Fachlektorat. Darüber hinaus stand mir M. A. Dr. Peter Köppl als Testperson für das Experteninterview hilfreich zur Seite.

Weitere Interviewpartner waren:

Mag. Feri Thierry

Mag. Hanns Kratzer

Mag. Christoph Neumayer

Mag. Alfred Autischer

Mag. Dietmar Ecker

Der Abteilungsleiter für PA in einem großen Unternehmen der Freizeitindustrie.

Sie waren bereit, sich Zeit zu nehmen und ausführlich über ihr Rollenverständnis als Lobbyisten und ihre Arbeit Auskunft zu geben. Herzlichen Dank dafür.

Abschließend möchte ich mich bei Mag. Bettina Führer für die tatkräftige und moralische Unterstützung bedanken.

Inhaltsverzeichnis	
Abbildungsverzeichnis	8
Einleitung	9
A Erläuterungen zur Wahl des Untersuchungsdesigns	11
B Forschungsfragen	12
C Hypothesenkatalog	13
1. Lobby – Lobbying – Lobbyismus – Lobbyist: Einleitende Erläuterungen zum Verständnis des Themengebietes	14
1.1 Etymologie	14
1.2 Historische Entwicklung – Der Anfang des Lobbyings – Datierungsversuch	18
1.3 Das (negative) Image des Lobbying	20
1.4 Die Beziehung Politiker – Lobbyist	22
1.5 Lobbying, Lobby und Lobbyist heute	23
1.6 Weitere Begriffe, welche für Lobbying mitbestimmend sind	24
1.6.1 Government Relations	25
1.6.2 Public Affairs	26
1.6.3 Corporate Communication	27
2. Sozialpartnerschaft: Eine besondere Form des österreichischen Lobbyings?	28
2.1 Definitionen	28
2.1.1 Interesse	28
2.1.2 Interessensgruppen	29
2.1.3 Verband	30
2.1.4 Neokorporatismus	31
2.1.5 Sozialpartnerschaft	32
2.2 Historischer Hintergrund des Austrokorporatismus	32
2.3 Sozialpartnerschaft heute: Abschied vom Austrokorporatismus, hin zum Lobbying?	34
2.4 Kommunikationsstrukturen der Sozialpartnerschaft – formelle und informelle Strukturen der Interaktion	36
3. Trends: Der institutionalisierte Inhouse-Lobbyist, professionelle Lobbyagenturen und der Lobby Consultant als politischer Dienstleister	38
3.1 Entwicklungstendenzen	38
3.2 Der Berufslobbyist und seine Institutionalisierung in politischen Verhandlungsprozessen	39
3.3 Eigenschaften des Lobbyisten	42
3.4 Spielregeln im Lobbying	45
3.5 Lobbyist ist nicht gleich Lobbyist	46
3.5.1 Der Inhouse-Lobbyist	47

3.5.2 Der Contract-Lobbyist _____	48
3.6 Exkurs: Public-Affairs-Agenturen – Konkurrenz für traditionelle Verbände? _____	49
3.7 Information als Währung, Argumente als Kapital, Glaubwürdigkeit und Vertrauen als dauerhafter Erfolgsfaktor _____	51
3.7.1 Direktes Lobbying _____	53
3.7.2 Indirektes Lobbying _____	54
3.7.3 Grassroots-Lobbying _____	56
4. Lobbying und Strategie _____	59
4.1 Macht als selbstreferentieller Prozess mit selbststeigernder Tendenz _____	60
4.2 Machteinfluss bei Lobbying? _____	61
4.3 Philosophische und ideelle Grundgedanken zum Strategie-Begriff _____	62
4.3.1 SUN TSU _____	63
4.3.2 Niccolò MACHIAVELLI _____	64
4.3.3 Carl von CLAUSEWITZ _____	64
4.3.4 Basil Henry LIDDELL HART _____	65
4.4 Strategie heute _____	66
4.5 Lobbying und Project-Controlling – strategische und zielorientierte Planung, Kontrolle und Steuerung _____	68
5. PR-Modell nach GRUNIG/ HUNT und Spieltheorie _____	72
5.1 Modelle der PR nach GRUNIG und HUNT _____	72
5.2 Inhaltliche Strukturen des Modells der asymmetrischen Kommunikation _____	74
5.2.1 Kritische Betrachtungen zum Modell der asymmetrischen Kommunikation _____	76
5.3 Inhaltliche Strukturen des Modells symmetrischer Kommunikation _____	77
5.4 Folgt Lobbying der symmetrischen oder asymmetrischen Konzeption der PR? _____	79
5.5 Die Spieltheorie als Lösungsmodell bei Entscheidungsfindungsprozessen innerhalb der PR _____	83
5.6 Zielbestimmung und Strategie _____	85
5.7 Kritische Anmerkung zum Erkenntnisreichtum der Spieltheorie in der PR _____	87
6. Lobbying und Spieltheorie _____	91
6.1 Einführende Bemerkungen zur Spieltheorie _____	91
6.2 Grundbegriffe der Spieltheorie _____	93
6.2.1 Menge der Spieler N _____	94
6.2.2 Strategieraum S _____	94
6.2.3 Erwartungsnutzenfunktion u_i _____	95
6.2.4 Auszahlungsraum P _____	95
6.2.5 Information _____	96
6.3 Ausgewählte Spielformen nach MURPHY auf PR angewendet _____	97
6.3.1 Null-Summen-Spiel _____	97
6.3.2 Nicht-Null-Summen-Spiel _____	98

6.3.3 Timing-Spiele	100
6.3.4 Bargaining-Spiele (Verhandlungsspiele)	100
6.4 Spieltheoretische Überlegungen bei symmetrischer versus asymmetrischer Kommunikation	102
6.5 Kooperative versus nicht-kooperative Spiele in strategischer Form	104
6.5.1 Individualistisch-kooperative Spiele	104
6.5.1.2 Strategische Verhandlungsspiele	105
6.5.1.3 Struktur von Verhandlungsspielen	107
6.5.1.3.1 Das Zeuthen-Harsanyi-Spiel	108
6.5.1.3.2 Das Rubinstein-Spiel	110
6.5.2 Nicht-kooperative Spiele	111
6.5.2.1 Nicht-kooperative Lösungsansätze	112
6.5.2.1.1 Das Gleichgewicht in dominanten Strategien	112
6.5.2.1.2 Die Maximinlösung	112
6.5.2.1.3 Das Nash-Gleichgewicht	114
6.5.2.1.4 Bayes'sches Gleichgewicht bei unvollständiger Information	115
6.6 Die Entstehung von Kooperation am Beispiel der TIT FOR TAT-Strategie	116
6.7 Das Gefangenen-Dilemma	117
6.8 Die Sozialstruktur von Kooperation	121
6.9 Wann entsteht Kooperation?	124
6.9.1 Erweitere den Schatten der Zukunft	124
6.9.2 Ändere die Auszahlungen	125
6.9.3 Werte, Fakten und Fertigkeiten, die kooperationsfördernd sind	125
6.10 Triangulation – Die Kunst aus Eigen- und Fremdinteressen eine Gewinnstrategie zu generieren	127
6.11 Lobbying unter dem Aspekt der Spieltheorie – Bewusstsein, Nutzen und Anwendung	129
6.12 Zusammenfassung der Strategien der Interviewpartner	134
6.13 Resümee	138
Literaturverzeichnis	141
Anhang	147
A Experteninterview und Forschungsablauf	149
A 1 Experte und Expertise	149
A 2 Kritische Betrachtung des Experteninterviews aus methodologischer Sicht	150
A 3 Begründung des Grundgesamtheit N	151
A 4 Aufbau der Fragebogens	153
A 5 Verlauf der Gespräche	155
B Leitfaden Fragebogen	156
C Transkripte der Interviews	158

C 1 Experteninterview mit Peter KÖPPL – Kovar & Köppl PA_____	158
C 2 Experteninterview mit Feri THIERRY – Gruber und Partner Kommunikation _	165
C 3 Experteninterview mit Hanns KRATZER – Merck Sharp & Dohme_____	170
C 4 Experteninterview mit Christoph NEUMAYER – IV _____	176
C 5 Experteninterview mit Alfred AUTISCHER – Trimedia Austria _____	180
C 6 Experteninterview mit Dietmar ECKER – Ecker & Partner Öffentlichkeitsarbeit und Lobbying GmbH _____	184
C 7 Experteninterview mit dem Public-Affairs-Leiter eines großen, international tätigen Unternehmen der Freizeitbranche_____	189

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Die vier Public-Relations-Modelle entlang zweier Kontinua _____	73
Abbildung 2: Matrix eines Null-Summen-Spiels _____	97
Abbildung 3: Situatives Modell der PR nach GRUNIG u.a. _____	103
Abbildung 4: Das Zeuthen-Harsanyi-Spiel _____	110
Abbildung 5: Matrix einer Sattelpunktbestimmung und Matrix eines Sattelpunkts_	113
Abbildung 6: Auszahlungsmatrix für das Gefangenen-Dilemma _____	117
Abbildung 7: Triangulation am Beispiel des amerikanischen politischen Systems _	127
Abbildung 8: Tabellarische Auflistung der Gesprächspartner in Reihenfolge der durchgeführten Interviews _____	146

Einleitung

Politik ist ein permanenter Wettbewerb unterschiedlicher Interessen und Anliegen. Die Annahme, dass es interessensfreie Politik gäbe, ist nicht haltbar. Die österreichische Politik ist durch ihre traditionell neokorporatistischen Strukturen ein besonders gutes Beispiel für die Wertigkeit organisierter Interessensartikulation und deren Einbindung in politische Entscheidungsprozesse. Lobbyisten als Interessensvertreter außerhalb eines institutionellen Rahmens handeln und wirken aus einem partikularen Interesse heraus und werden heutzutage mehr denn je bei der politischen Entscheidungsfindung eingebunden. Dennoch empfindet man Lobbying nach wie vor als Quelle dunkler Machenschaften, als Demokratiebedrohung und als einschränkender Faktor für die Entscheidungsfreiheit des politischen Akteurs.

Das negativ konnotierte Allgemeinverständnis von Lobbying bleibt Gegenstand diverser Diskussionen, was auf das bis dato unklare Rollenverständnis einer im Abseits der Öffentlichkeit agierenden Branche zurückzuführen ist. Umso so mehr liegt es im Interesse des Lobbyisten, diesem negativen Image entgegenzuwirken, indem er sich als hochqualifizierter Informations-Dienstleister profiliert und als Strategie handelt.

Der Lobbyist als Strategie – das ist Thema und Forschungsgegenstand dieser Arbeit. In allen Lebensbereichen werden heute „Strategien entwickelt“. Von der Partner- bis zur Standortwahl – alles wird unter strategischen Gesichtspunkten gesehen, analysiert und umgesetzt. Strategie ist wieder in. Doch wie fundiert ist dieses strategische Verständnis aus der Sicht des Lobbyisten? Diese Frage lässt sich aus unterschiedlichen Sichtweisen heraus beantworten. Ich habe mich für die spieltheoretische Sicht entschieden. Die Spieltheorie beschreibt das Zustandekommen und die strategische Bewältigung von Konfliktsituationen. Sie fragt nach der Existenz und den Eigenschaften von Lösungen, die bei rationalem Verhalten der Spieler zu erwarten sind. Darüber hinaus determiniert sie über die Spielerposition das Rollenverständnis des Akteurs, wie zum Beispiel seine Position, sein Handlungsspielraum, seine Kompetenzen und seine Beziehung zu anderen Akteuren.

Gibt es Anzeichen, dass die Spieltheorie bei Strategieformulierungen bewusst oder unbewusst Anwendung findet? Wenn gewisse Spielmodelle multidisziplinär zur Entscheidungsfindung angewendet werden können, ist dies auch bei Lobbying möglich? Welchen Nutzen darf man sich erhoffen? Kann die Spieltheorie bei der Strategiefindung einen erkenntnis- und gewinnbringenden Beitrag leisten, etwa zum Rollenverständnis der Involvierten, deren Beziehungs- und Handlungsebene und

Handlungsmotive? Kann man schließlich soweit gehen, dass durch Anwendung der Spieltheorie Prognosen für den Ablauf von Lobbyingprozessen und angepeilte Ziele erstellt bzw. „errechnet“ werden können? Auf diese Fragen konzentriert sich der Inhalt dieser Forschungsarbeit, der mit Hilfe von Experteninterviews viele Aspekte durchleuchtet, neue Fragen aufwirft und zum Selbstbild und Rollenverständnis des Lobbyisten als Strategen einen Beitrag leisten soll. In den folgenden sieben Kapiteln wird auf einzelne Schwerpunkte, die den Themenbereich Lobbying, Strategie und Spieltheorie umfassen, eingegangen, wobei hier zum Teil auch die Ergebnisse der Interviews integriert werden.

Kapitel 1 beschäftigt sich mit den Termini „Lobbying“, „Lobbyist“ und „Lobby“, wobei auf etymologische, geschichtliche und gegenwärtige Aspekte eingegangen wird. Gegenstand von Kapitel 2 ist der Sonderstatus Österreichs als neokorporatistischer Staat. Weiters gehe ich in diesem Kapitel der Frage nach, wie Sozialpartnerschaft und nicht-institutionalisiertes Lobbying koexistieren können. Kapitel 3 widmet sich dem Metier, der Aufgabenstellung und dem methodischen Werkzeug des Lobbyisten, Kapitel 4 beschäftigt sich mit dessen Funktion als Strategie.

In Kapitel 5 wird auf die PR-Modelle nach GRUNIG und HUNT eingegangen, indem die inhaltlichen Strukturen symmetrischer und asymmetrischer Kommunikation diskutiert werden und in weiterer Folge auf die Spieltheorie als alternative PR-Theorie überleiten. Kapitel 6 gibt einen Überblick über die Grundbegriffe der Spieltheorie und ausgewählte Spielformen, welche in Lobbyingprozessen Anwendung finden könnten und schließt diese Arbeit mit einer genauen Bestandaufnahme des empirischen Verlaufs und den gewonnenen Einsichten aus der im Vorfeld formulierten Fragestellungen ab. In Form einer Diskussion werden die Ergebnisse, Erkenntnisse und neuen Forschungsansätze zusammengefasst und gehen nochmals auf die Meta-Frage ein, ob die Spieltheorie für strategisch geleitetes Lobbying einen Nutzen hat.

A Erläuterungen zur Wahl des Untersuchungsdesigns

Das Experteninterview erscheint mir die geeignetste Methode der Datenerhebung zum Thema meiner Forschungsarbeit. Lobbying ist immer noch etwas, wo weder die Unternehmerseite, die den Lobbyisten engagiert hat, noch die Seite der politischen Entscheidungsträger, die der aktiven Beeinflussung ausgesetzt sind, offen und tabulos kommuniziert. Lobbying geschieht bewusst abseits der Öffentlichkeit und interveniert öffentlich nur unter besonderen Umständen, etwa, wenn dadurch ein Ziel konsequenter erreicht werden kann, zum Beispiel über Medien, über Kundgebungen, Demonstrationen usw. Diese Tatsache spricht für die Wahl des Experteninterviews, da es sich beim Lobbying um einen Forschungsgegenstand handelt, wo sich der Zugang zum sozialen Feld eher schwierig gestaltet, besonders dann, wenn es darum geht, den Lobbyisten zu befragen. Bei keinem Befragten ist der Wortlaut „Lobbyist“ auf der Visitenkarte vermerkt. Über den direkten Kontakt zum Experten wurde der Feldzugang und damit verbunden eine fundierte Auseinandersetzung mit dem Forschungsthema sowohl aus theoretischer als auch aus praktischer Sicht gewährleistet. Das Experteninterview verfolgt das Interesse, Strukturen und Strukturzusammenhänge des Expertenwissens und des Expertenhandelns zu analysieren.¹ Michael MEUSER und Ulrike NAGEL unterscheiden innerhalb des Experteninterviews zwischen zwei typischen Untersuchungsanlagen:²

Die ExpertInnen sind Zielgruppe der Untersuchung: Die Interviews geben Auskunft über ihr Handlungsfeld.

Die ExpertInnen sind eine zur Zielgruppe komplementäre Handlungseinheit. Die Interviews geben Informationen über Kontextbedingungen des Handelns der Zielgruppe.

Den Untersuchungsrahmen dieser Forschungsarbeit bildet die erste Kategorie, welche sich ebenfalls gut für Professionalisierungsforschung eignet.

Darüber hinaus wird das Erfahrungswissen des Experten ebenfalls in zwei Kategorien eingeteilt, in das Betriebswissen und das Kontextwissen. Diese Unterscheidung ist für die spätere interpretative Auseinandersetzung von Bedeutung. Während sich das Betriebswissen mit dem Wissen um institutionsinterne Handlungsabläufe und Entscheidungsprozesse, etwa wie Strategien formuliert und in der Regel angewendet

¹ Vgl. BOGNER, A. LITTIG, B. MENZ, W. (Hrsg.): Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung, Opladen 2002, S. 76.

² Ebd. S. 75.

werden, beschäftigt, umfasst das Kontextwissen neben den Strukturen des ExpertInnenwissens und deren persönliche Einschätzung, die Beteiligung des Experten an diesem Prozess.³ Beide Kategorien bilden das Gerüst für eine umfassende, analytische Auseinandersetzung und sind je nach Schwerpunktsetzung stärker oder schwächer in der Auswertungsphase eingebunden.

Ziel dieser Forschungsarbeit ist, einerseits aus Experteninterviews das Rollenverständnis des Lobbyisten zu extrahieren und andererseits die Struktur einer Lobbying-Strategie in Verbindung mit spieltheoretischen Handlungsschemata zu entwerfen. Weiters versuche ich festzustellen, inwieweit spieltheoretische Abläufe bei der Strategieformulierung bewusst angewendet werden. Die Resultate ermöglichen einerseits die Überprüfung vordefinierter Hypothesen und die Prüfung der Validität und Reichweite bestehender, theoretischer Erklärungsansätze.

B Forschungsfragen

1. Sieht sich der Lobbyist als Strategie?
2. Welches Rollenverständnis besteht zwischen Lobbyist und Zielgruppe (aus der Sicht des Lobbyisten), wie wird das Gegenüber wahrgenommen?
3. Folgen lobbyistische Handlungen einem vordefinierten Aktionsplan, der als Orientierung für den Verlauf des Beeinflussungsprozesses angewendet wird?
4. Gibt es Anzeichen, dass die Spieltheorie bei Strategieformulierungen Anwendung findet? Wenn ja, wie bewusst wird mit der Spieltheorie gearbeitet?
5. Gibt es Anzeichen, dass Lobbying auch Verhandlungssache sein kann, welcher Lobbyist und politischer Entscheidungsträger in der Entscheidungsfindung ebenbürtige Rollen einnehmen?
6. Was kann man sich durch eine Anwendung der Spieltheorie bei Lobbyingprozessen erhoffen?

³ Ebd.

C Hypothesenkatalog

Hypothese 1: Das Rollenverständnis des Lobbyisten hängt von der Position ab, die er im Lobbyingprozess einnimmt. Wenn Inhouse-Lobbyisten Lobbying betreiben, dann sehen sie sich als direkt Involvierte im politischen Entscheidungsprozess. Wenn Contract-Lobbyisten Lobbying betreiben, sehen sie sich mehr als Mediatoren zwischen zwei Akteuren (Auftraggeber und politischer Entscheidungsträger).

Hypothese 2: Wenn Lobbyisten, Interessenvertreter u. ä. an der Beeinflussung von politischen Entscheidungen von außen mitarbeiten, dann tun sie dies immer nach einem strategisch vordefinierten Aktionsplan.

Hypothese 3: Wenn Lobbying betrieben wird, dann wird der politische Entscheidungsträger als neutrale Person gesehen, die es zu beeinflussen gilt. Es ist dem Lobbyisten ein Anliegen, eine gute und konstruktive Kommunikationsbasis zu schaffen.

Hypothese 4: Wenn Lobbyisten mit politischen Entscheidungsträgern verhandeln, dann nur auf informeller und inoffizieller Ebene. (Lobbyisten besitzen kein Verhandlungsmandat.)

Hypothese 5: Wenn bei der Strategieformulierung und Postanalyse Begriffe und Strukturen (Strategiewahl, Erwartungsfunktion, Auszahlungsraum) aus der Spieltheorie angewendet werden, dann nur unbewusst.

Hypothese 6: Wenn es bei Lobbying darum geht, Motive, Intentionen und Nutzensaspekte der Involvierten aus strategischer Sicht zu analysieren, dann eignet sich die Spieltheorie dazu.