

Lobbyismus versus Interessenvertretung im Rahmen der Sozialpartnerschaft

Wien
im Juli 2011

Autoren

Günther Chaloupek, Bundesarbeitskammer

Michael Mesch, Bundesarbeitskammer

Valentin Wedl, Bundesarbeitskammer

Ulrich E. Zellenberg, Wirtschaftskammer Österreich



Interessenvertretung im politischen Prozess

1. Allgemeines

Aufgabe der Politik ist die Gestaltung der Bedingungen des Zusammenlebens von Menschen, die Steuerung von Staat und Gesellschaft. Die politische Tätigkeit zielt darauf ab, vorhandene gesellschaftliche und staatliche Ordnungen an sich ändernde Gegebenheiten anzupassen und weiterzuentwickeln. Aus den unterschiedlichen Interessenlagen der gesellschaftlichen Gruppen ergeben sich unterschiedliche Zielsetzungen und Präferenzordnungen. Die jeweils besten Lösungen für die sich stellenden Probleme und Aufgaben müssen in diesem Spannungsfeld in einem demokratischen Entscheidungsprozess entwickelt und umgesetzt werden. Bei zunehmender Komplexität der Interessenlagen gibt es immer weniger einfache Lösungen für gesellschaftliche Fragen, und deshalb wird es immer wichtiger, vor dem Treffen von politischen Entscheidungen möglichst umfassende Informationen über die relevanten Lebenssachverhalte und vor allem über die von den Entscheidungen betroffenen Personen zu gewinnen.

Vor diesem Hintergrund kommt der Interessenvertretung eine wachsende Bedeutung zu, und deshalb ist das Herantreten gesellschaftlicher Kräfte an den Staat zum Zwecke der Beeinflussung und Mitgestaltung des politischen Geschehens eine in allen Demokratien der Welt geübte Praxis. Diese Kräfte erfüllen dabei eine für das Funktionieren der Demokratie notwendige und unverzichtbare Funktion. Interessenvertreter artikulieren nämlich zu den einzelnen politischen Sachfragen unterschiedliche Positionen und Standpunkte, sie machen auf gesellschaftliche Problemlagen und die Bedürfnisse der unterschiedlichsten Bevölkerungsgruppen aufmerksam und verbreiten

dadurch den Wissensstand der Politik.

Zur Artikulation ihrer Anliegen und Interessen stehen den Bürgerinnen und Bürgern vier prinzipielle Wege offen: Sie können ihre Interessen jeweils selbst vertreten; sie können einen Dritten damit beauftragen für sie – und das im Regelfall gegen Bezahlung – aktiv zu werden; sie können sich mit Gleichgesinnten zu einem Verband zusammenschließen, um durch die Bündelung von Kräften und Ressourcen ihre Ziele gemeinschaftlich zu erreichen; und schließlich können sie ihre Interessen durch umfassende Verbände verfolgen, in denen eine Mehrzahl kleiner Gruppen zusammengeschlossen ist. Solche umfassenden Verbände können auf gesetzlicher Basis (als Kammern) oder auf vereinsrechtlicher Grundlage gebildet werden.

2. Interessenvertretung und Lobbying

Interessenvertretung heißt nichts anderes, als bestimmte Interessen gegenüber anderen, meist gegenüber dem Staat, aber nicht nur gegenüber diesem, geltend zu machen. Interessenvertretung wird oft mit Lobbying gleichgesetzt. Der Begriff „Lobbying“ ist jedoch schillernd und wird in weiterer und engerer Bedeutung verwendet.

In seiner allgemeinsten Formulierung ist unter Lobbying jede Handlung zu verstehen, die, egal vom wem gesetzt, darauf ausgerichtet ist, staatlich-politische Entscheidungen zu beeinflussen. Lobbying in diesem Sinne zielt darauf ab, durch die direkte Kommunikation mit einem staatlichen Organ oder Bediensteten Einfluss auf die Ausgestaltung und Setzung einer

legislativen oder administrativen Maßnahme des Staates zu nehmen.

In dieser allgemeinen Bedeutung sind mit dem Begriff „Lobbyieren“ alle Aktivitäten gemeint, die sich mit dem Bestreben an den Staat wenden, diesen zu einem Handeln zu veranlassen, das der jeweiligen Interessenlage entspricht. Auf dem Boden dieses Verständnisses betreibt jeder Bürger, der von seiner Heimatgemeinde eine Maßnahme der Verkehrsberuhigung fordert, ebenso Lobbying wie ein Unternehmen, das den Ausweis weiterer Gewerbeflächen im Flächenwidmungsplan einer Gemeinde wünscht. Gleiches gilt für jeden Verein, der eine Subvention aus öffentlichen Geldern begehrt, für jede Gemeinde, die um den Bestand eines Krankenhauses kämpft, für jede Kammer, die ein Gesetz begutachtet und Verbesserungsvorschläge macht, für jedes Bundesland, das

vom Bund mehr Geld fordert, und für jedes Bundesministerium, das den Standpunkt der von ihm zu vertretenden Materie (etwa Landesverteidigung oder Umwelt) im Rahmen der Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfes gegenüber einem anderen Ministerium vertritt!

Einem engeren Verständnis zufolge erfasst der Begriff „Lobbying“ jedoch nur im Auftrag eines Dritten entfaltete entgeltliche Tätigkeiten, die auf die unmittelbare Beeinflussung von für den Staat handelnden Personen (Regierungsglieder, Parlamentarier, Beamte etc) gerichtet sind. Ein Lobbyist ist demnach eine Person, die dafür bezahlt wird, dass sie im Wege eines direkten Kontakts mit Amtsträgern das Agieren des Staates im Allgemeinen und die Rechtsetzung im Besonderen in eine bestimmte, vom jeweiligen Auftraggeber gewünschte, Richtung zu lenken versucht.



Politische und ökonomische Aspekte von Lobbyismus und sozialpartnerschaftlicher Interessenvertretung österreichischer Prägung

Ein Interessensystem kann nach politischen Kriterien im Hinblick auf seine Leistungsfähigkeit beurteilt werden. Hierbei geht es darum, inwieweit das System der Interessenvertretung insgesamt zum Funktionieren des politischen Systems und zur Demokratiequalität beiträgt. Es können aber auch die unterschiedlichen gesamtwirtschaftlichen Effekte verschiedener Interessensysteme betrachtet werden. In diesem Zusammenhang ist die Unterscheidung zwischen engen Sonderinteressengruppen, zu denen auch partikuläre Lobbys gehören, und umfassenden Verbänden von entscheidender Bedeutung.

1. Lobbyismus: Fragmentierte, von Sonderinteressengruppen und partikulären Lobbys dominierte Interessensysteme

Lobbyismus bzw. ein Lobbysystem vom Typus des US-amerikanischen Systems der Interessenvertretung, dem sich das Brüsseler EU-System immer mehr annähert, zeichnet sich durch eine sehr große Zahl von Verbänden mit freiwilliger Mitgliedschaft aus. Dazu kommen nach Bedarf bezahlte Agenturen und Agenten, die für die meist sehr engen Einzelinteressen von Industrien (z. B. Tabakindustrie, Atomindustrie) oder Großunternehmen eintreten. Das Lobbyieren dieser Akteure richtet sich an die Mitglieder der gesetzgebenden Körperschaften, bei der oft unübersichtlichen Form der

Normensetzung in der EU sehr stark auch an die Exekutive. Da wichtige Vor-entscheidungen über Gesetzesmaterien bereits bei der Planung und Vorformulierung fallen, bemühen sich die Lobbyisten, auch Beamte der öffentlichen Verwaltung zu beeinflussen – über formelle und auch über unzählige informelle Kanäle.

Das System der Interessenvertretung in der EU stellt ein spezifisches Mischsystem dar, wobei die Elemente des fragmentierten Lobbysystems klar überwiegen gegenüber einigen neokorporatistischen Restelementen (Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss, Sozialer Dialog). In den letzten Jahren hat sich dieses Übergewicht weiter verstärkt. Die Zahl der in Brüssel tätigen Lobbyisten wird auf rund 15.000 geschätzt.

1.1 Politische Qualität und Effektivität

Beim Lobbysystem stehen eine Vielzahl von partikulären Verbänden und Agenten, die jeweils nur enge Sonderinteressen vertreten, in Konkurrenz zueinander, bei der sich tendenziell die finanziell stärksten durchsetzen. Im ungünstigen Fall kann auch die demokratische Legitimation der parlamentarischen Körperschaften dadurch Schaden nehmen.

Interessenausgleich und Koordination: Die große Zersplitterung der Interessengruppen behindert die systematische Vertretung weiterer Interessen und erschwert die Koordination verschiedener Interessen. Innerhalb der einzelnen Verbände schieben sich die finanzstarken Mitglieder bzw. Mitgliedergruppen in den Vordergrund und versuchen mit der Austrittsdrohung die Berücksichtigung ihrer Sonderinteressen zu erzwingen. Eine umfassende Interessenvertretung, welche immer auch das übergreifende Gesamtinteresse im Auge behält und gleichzeitig die Belange der schwachen Minderheiten mitberücksichtigt, ist nicht gegeben.

Konsistenz, Langfristorientierung und Berechenbarkeit der Politik: Im Politikprozess herrscht ein großes Ausmaß von Unsicherheit oder Unvorhersehbarkeit. Einzelinteressen versuchen, durch Investitionen in Lobbying-Aktivitäten diese Unsicherheit für sich zu reduzieren. Aber je mehr Gruppen dies tun, desto unsicherer werden die Resultate der Politik, was wiederum höhere Investitionen auf Seiten der Interessengruppen notwendig macht. Und dies führt wiederum zu weniger Sicherheit.

Demokratiequalität: Unter normativen Gesichtspunkten stellt sich die Frage, ob Lobbyismus der geschilderten Art mit demokratischen Prämissen vereinbar ist. Dies wäre dann der Fall, wenn alle Gruppen die Möglichkeit hätten, ihre Vorstellungen in den politischen Prozess einzubringen, wenn Transparenz gewährleistet wäre und die Ressourcen für politische Einflussnahme gerecht verteilt wären. In der Realität sind die gesellschaftlichen Gruppen aber in höchst unterschiedlichem Maße organisiert und die Ressourcen für politische Einflussnahme sehr ungleich verteilt. Es besteht zwar keine Machtelite, welche formal die letzten Entscheidungen trifft, aber professionelles Lobbying-Know-how und der Zugang zu Politikern und Massenmedien stehen im Regelfall nur privilegierten Gruppen zur Verfügung. Das Interessensystem leistet daher keinen Beitrag zur Verminderung der sozialen Polarisierung und zur stärkeren Integration der Gesellschaft.

1.2 Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen

In fragmentierten Lobbysystemen ist es schwierig, Politik mit Entschiedenheit zu formulieren, noch schwieriger, konsistente langfristige Politik zu verfolgen; vielfältig hingegen sind die Möglichkeiten, jede Art von Politik zu blockieren. Alles in allem sind Lobbysysteme infolgedessen eher durch eine gewisse Orientierung auf enge Einzelinteressen und deren kurzfristige Durchsetzung konzentriert. Die Durchsetzung politischer Anliegen mit

gesamtstaatlicher und längerfristiger Bedeutung ist besonders schwierig (zB Finanzmarktregulierung in den USA).

2. Umfassende Verbände im Rahmen der Sozialpartnerschaft: Das österreichische Interessensystem

Von einem System des partikulären Lobbyismus unterscheiden sich sozialpartnerschaftliche Systeme in mehrfacher Hinsicht. Die Interessen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber sowie der Landwirtschaft werden von umfassenden Organisationen (Kammern, ÖGB) vertreten. Der Staat räumt diesen repräsentativen Verbänden die regelmäßige und institutionalisierte Teilnahme an der Entwicklung und Umsetzung der Wirtschafts- und Sozialpolitik ein. Diese Beteiligung am politischen Prozess und an der Verwaltung setzt andere Verbändestrukturen voraus, insbesondere umfassende Repräsentativität, demokratische Legitimation und Kontrolle sowie gesamtwirtschaftliche Orientierung und Verpflichtung zum internen Interessenausgleich. Die großen Interessenverbände spielen im politischen System die Rolle von *countervailing powers*. Die umfassenden Verbände wirken der Dominanz von finanziell überlegenen Einzelinteressen entgegen, gleichzeitig sind die großen Organisationen der Arbeitnehmer und der Unternehmer Gegengewichte zueinander.

2.1 Politische Qualität und Effektivität

Repräsentativität und Effizienz: Umfassende Verbände ermöglichen eine effizientere Interessenvertretung als eine Vielzahl von Verbänden, die jeweils relativ enge Sonderinteressen repräsentieren. Eine Interessenvertretung setzt sich gegenüber dem Staat und anderen Interessenvereinigungen vor allem dann besser durch, wenn sie im Namen aller handelt.

Ausgleichende Gegenmacht: Die Macht einer Interessenvertretung beruht nicht

nur auf der Anzahl und den Ressourcen der Mitglieder, der umfassenden Repräsentativität, dem internen Interessenausgleich, der Informationsstärke u.a., sondern hängt auch von der Macht konkurrierender Interessenvertretungen ab. Die Existenz von ausgleichenden Gegenmächten liegt im gesamtgesellschaftlichen Interesse.

Demokratische Legitimation: Nach innen, den Mitgliedern gegenüber, tragen demokratische Wahlen und Kontrollmechanismen (Kontrollausschuss, Prüfung durch den Rechnungshof) zur Legitimität der umfassenden Verbände bei. Durch ihre formale Struktur und durch die Größe ihrer Mitgliedschaft (Organisationsgrad und -dichte) besitzen die umfassenden Verbände einen höheren Grad der äußeren demokratischen Legitimation.

Interessenausgleich: Umfassende Verbände müssen, um funktionsfähig zu sein, einen internen Interessenausgleich unter den Mitgliedern vornehmen (der der Sache nach auch Minderheitenschutz ist). Diese Integration der vielfältigen Einzelinteressen, die mittels demokratischer Willensbildung erfolgt, ermöglicht es den Kammern und anderen umfassenden Verbänden nach außen hin in allen Angelegenheiten eine einheitliche Stellungnahme abzugeben.

Initiativen für gemeinsame, gesamtgesellschaftliche Interessen: Zwischen internem Interessenausgleich und gesamtgesellschaftlichen Interessen besteht ein Zusammenhang. Der interne Interessenausgleich in den umfassenden Verbänden ist mehr als ein bloßer Kompromiss divergierender Interessen, er enthält auch ein Element von Vorausschau und Orientierung an allgemeinen Grundsätzen.

Fähigkeit zu sachorientierten Entscheidungen: Die umfassenden Verbände tragen zur Entscheidungsfähigkeit des politischen Systems u. a. dadurch bei, dass sie den verschiedenen Organen des Staates ihren spezifischen Sachverstand

zur Verfügung stellen: Kammern und andere umfassende Verbände werden bei Gesetzesentwürfen der Regierung bzw. der Ministerien angerufen, um Gutachten abzugeben. Dass diese Verbände ihren umfassenden Interessenvertretungsauftrag wahrnehmen, ist nicht nur das Anliegen ihrer Mitglieder, sondern auch für Regierung und Gesetzgeber essenziell: Ihre Expertise ist bedeutsam, weil die Ministerialbürokratie und die Abgeordneten (sowie deren Assistenten) nicht immer in der Lage sind, alle Interessen zu überblicken und die Auswirkungen der beabsichtigten gesetzlichen Regelung vollständig abzuschätzen. Die Erstattung von Gutachten zu Gesetzentwürfen und die Beratungsfunktion der Kammern, des ÖGB, der LK Österreich und der IV in zahlreichen Kommissionen, Beiräten und Kollegialorganen dienen daher sowohl der umfassenden Interessenvertretung als auch dem Gemeinwohl. Partikulärer Interessen-Lobbyismus könnte die Kammern und die anderen umfassenden Verbände in ihrer Funktion der Mobilisierung des Sachverständigen für den Gesetzgeber keinesfalls ersetzen.

Die umfassende Repräsentativität der Kammern und die Symmetrie des Kammer-systems bilden die Voraussetzung für eine sachliche und an gemeinsamen Zielen orientierte Auseinandersetzung über zu regelnde Inhalte. Bei der Ausübung des Begutachtungsrechtes kommt es auf die Kraft der Argumente und nicht auf die Zahl und die finanziellen Ressourcen der jeweiligen Mitglieder an.

Demokratiequalität: Das sozialpartnerschaftliche System der Interessenvertretung mit umfassenden Verbänden ist besser mit den Spielregeln einer parlamentarischen Demokratie vereinbar als ein entfesselter Lobbyismus. Interessenvertretung – nicht nur wirtschaftliche – ist ein wesensnotwendiges Element der Demokratie. Die Wahrnehmung dieser öffentlichen Aufgabe durch umfassende Verbände, in denen ein interner Interessenausgleich auf demokratischer Basis stattfindet, trägt zur Qualität des demokratischen Systems bei.

2.2 Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen

Ohne Abstützung auf umfassende Organisationen wäre das System der gesamtwirtschaftlichen Relevanz besitzenden Wirtschafts- und Sozialpartnerschaft nicht aufrechtzuerhalten: Verbindliche Beschlüsse auf gesamtwirtschaftlicher Ebene setzen umfassend repräsentative Verbände und die interne Bindungswirkung voraus.

Umfassende Verbände sind im Interesse ihrer Mitglieder dazu veranlasst, die gesamtwirtschaftlichen Folgen ihrer Verbandspolitik zu berücksichtigen. Das Bestehen umfassender Verbände lenkt die Aufmerksamkeit auf Kreislaufzusammenhänge, auf Interdependenzen der Verbandsinteressen, und führt dazu, dass die umfassenden Organisationen die Verhandlungen nicht als Nullsummenspiel begreifen.

Gut funktionierende, organisatorisch auf umfassenden Arbeitsmarktverbänden beruhende Arbeitsbeziehungen auf gesamtwirtschaftlicher, Branchen- und Unternehmensebene sowie ein hohes Maß an sozialem Frieden sind im Wettbewerb der Wirtschaftsstandorte ein wesentlicher Vorteil. In wirtschaftlichen Krisenzeiten bewähren sie sich überdies als institutionalisierter automatischer Stabilisator. Das sozialpartnerschaftliche System der Interessenvertretung durch umfassende Verbände verlagert die Prioritätensetzung teilweise in die Verbände selbst hinein, was zu einer besseren Ausgewogenheit und stärkeren Berücksichtigung der Interessen der wirtschaftlich schwächeren, aber zahlenmäßig stärkeren Gruppen führt.

Dieses System fördert also den sozialen Ausgleich und sichert den sozialen Frieden. Es hat nicht zuletzt Österreich zu einem der wohlhabendsten und stabilsten Länder der Welt gemacht.

III.

Rechtliche Aspekte: Unternehmerische Lobbyisten und umfassende Verbände mit gesamtwirtschaftlicher Orientierung

1. Unternehmerische Lobbyisten

Unternehmerische Lobbyisten sind als Einzelunternehmer, als Personengesellschaften oder als juristische Personen organisierte Unternehmen, die im Auftrag Dritter deren Interessen gegen Bezahlung und grundsätzlich gewinnorientiert gegenüber dem Staat und seinen Organen geltend machen. Ihr Geschäftsgegenstand ist das Lobbyieren für Dritte. Sie zielen darauf ab, durch ihre Tätigkeit für ihren jeweiligen Auftraggeber (und mittelbar über die Abgeltung der von ihnen erbrachten Leistungen durch ihren Auftraggeber für sich selbst) einen ökonomischen Vorteil zu lukrieren.

Als unternehmerische Lobbyisten können auch jene Unternehmungen angesehen werden, die neben ihrer normalen Geschäftstätigkeit in eigener Sache (etwa über den Unterhalt einer einschlägigen Abteilung) lobbyieren und dabei primär ihre eigenen Interessen verfolgen, damit unter Umständen aber auch mittelbar die Anliegen der jeweiligen Branche befördern.

2. Verbände

Unter dem Begriff „Verband“ wird ein Zusammenschluss von Personen, die sich durch das Merkmal der Existenz gemeinsamer Interessen auszeichnen, zur Verfolgung gemeinsamer Ziele verstanden. Solche Verbände können auch politische Wirksamkeit entfalten, wenn und insoweit sie es sich zur Aufgabe machen, die spezifischen Interessen ihrer Mitglieder im Rahmen des politischen Geschehens zur Geltung zu bringen und politische Entscheidungsprozesse zu beeinflussen. Diesfalls können auch solche Verbände in

der weiten Bedeutung des Begriffes als Lobbies bezeichnet werden.

Zwischen lobbyistische Wirksamkeit entfaltenden Verbänden auf der einen und unternehmerischen Lobbyisten auf der anderen Seite besteht ein gravierender Unterschied: Unternehmerische Lobbyisten werden im Regelfall im Rahmen und auf der Grundlage eines rechtsgeschäftlichen Verhältnisses gegen Bezahlung zur Durchsetzung von Interessen Dritter tätig. Verbände hingegen sind Zusammenschlüsse von Gleichgesinnten, die im Regelfall nicht nur die diesen Personen eigenen gemeinsamen Interessen ermitteln, artikulieren und gesellschaftlich-politisch zur Geltung bringen, sondern ihren Mitgliedern gegenüber meist auch noch andere Leistungen (wie insbesondere Beratung und Service) erbringen.

Verbände lassen sich nach der Fokussierung ihrer Tätigkeit und nach ihrer Rechtsgrundlage unterscheiden: Es gibt – idealtypisch gesehen – Verbände, die auf ein Thema ausgerichtet sind und als Single-issue-Verbände lediglich ein Sonderinteresse verfolgen. Ihnen stehen Verbände mit gesamtwirtschaftlicher Orientierung gegenüber, die heterogene Interessen ihrer Mitglieder intern ausgleichen und damit das gemeinsame Interesse der Angehörigen relevanter gesellschaftlicher Segmente feststellen und repräsentieren. Aufgrund ihres größeren fachlichen und räumlichen Wirkungsbereichs sowie aufgrund der Zahl der Mitglieder und des Umfangs ihrer Tätigkeit kommt ihnen oft eine maßgebliche Bedeutung für das Gemeinwesen zu. Aus diesem Grund hat ihnen der Gesetzgeber vielfach besondere Befugnisse wie etwa die Fähigkeit zum Abschluss von Kollektivverträgen zuerkannt (§ 4 Arbeitsverfassungsgesetz), ihnen Anhörungsrechte gewährt (zB § 13

Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz) oder sie dazu berufen, durch die Entsendung von Vertretern in behördliche Organe, in Ausschüsse, Beiräte und Kommissionen an der staatlichen Verwaltung mitzuwirken und dabei spezifischen Sachverstand einzubringen (zB § 26 Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000). Von besonderer Bedeutung in diesem Zusammenhang ist die gesetzlich vorgesehene Beschickung von Organen der Arbeitsmarktverwaltung durch die großen Verbände aufgrund ihrer Expertise in Fragen des Arbeitsmarktes und ihrer gesamtwirtschaftlichen Verantwortung (§§ 13 Abs 1 und 20 Abs 2 Arbeitsmarktservicegesetz). Die Rolle der wichtigsten dieser Verbände, der Sozialpartner, wird von der österreichischen Bundesverfassung ausdrücklich anerkannt (Art 120a Abs 2 Bundes-Verfassungsgesetz).

Im Hinblick auf ihre jeweilige Rechtsgrundlage kann zwischen Verbänden unterschieden werden, die sich in Ausübung der grundrechtlich garantierten Vereinsfreiheit aufgrund privatautonom getroffener Entscheidungen von Personen auf der Basis des Vereinsgesetzes bilden, und solchen, die auf einer öffentlich-rechtlichen Grundlage fußen. Bei den letztgenannten Verbänden handelt es sich um durch Gesetz erfolgte Zusammenschlüsse von Personen zur selbständigen Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben, die in ihrem ausschließlichen oder überwiegenden gemeinsamen Interesse gelegen und geeignet sind, durch sie gemeinsam besorgt zu werden. Diese Verbände sind Selbstverwaltungskörperschaften. Sie werden von der österreichischen Bundesverfassung als (gesetzliche) berufliche Vertretungen bezeichnet (Art 11 Abs 1 Z 2 Bundes-Verfassungsgesetz).

3. Unterschiede zwischen unternehmerischen Lobbyisten einerseits und Verbänden mit gesamtwirtschaftlicher Orientierung wie insbesondere gesetzlichen beruflichen Vertretungen andererseits

3.1. Allgemeines

Natürliche und juristische Personen, die es gegen Bezahlung für Dritte unternehmen, über die Einwirkung auf staatliche Organe aller Ebenen (Bund, Länder und Gemeinden) die Politikgestaltung und den Entscheidungsprozess zu beeinflussen, also unternehmerische Lobbyisten, unterscheiden sich von **Verbänden mit gesamtwirtschaftlicher Orientierung** in vier prinzipiellen Punkten, nämlich hinsichtlich der **Gemeinwohlorientierung**, der **Teilnahme an der staatlichen Verwaltung**, der **Kollektivvertragsfähigkeit**, und ihrem grundrechtlich gewährleisteten **Recht auf Kollektivverhandlungen und Kollektivmaßnahmen**: Unternehmerische Lobbyisten sind – im Gegensatz zu Verbänden mit gesamtwirtschaftlicher Orientierung – durchwegs auf Partikularinteressen fixiert, werden mangels Repräsentativität nicht zur Teilnahme an der staatlichen Verwaltung herangezogen und sind nicht kollektivvertragsfähig. Zudem fehlt ihnen, was den Organisationen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern sowie Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern etwa durch Art 28 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union gewährleistet ist, nämlich das Recht, „Tarifverträge auf den geeigneten Ebenen auszuhandeln und zu schließen sowie bei Interessenkonflikten kollektive Maßnahmen zur Verteidigung ihrer Interessen, einschließlich Streiks, zu ergreifen.“ Noch deutlicher sind die Unterschiede zwischen unternehmerischen Lobbyisten und der Sonderform der Verbände mit gesamtwirtschaftlicher Orientierung in Gestalt der gesetzlichen beruflichen Vertretungen. Diese unterliegen nämlich einem besonderen gesetzlichen Regime.

Allen Verbänden mit gesamtwirtschaftlicher Orientierung gemeinsam ist deren Gemeinwohlorientierung in der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben. Besonders deutlich ist das bei den gesetzlichen beruflichen Vertretungen. Denn diesen wird durch die Bundesverfassung (Art 120a Abs 1 Bundes-Verfassungsgesetz) und durch ihr jeweiliges Einrichtungsge-

setz explizit die Vertretung der gemeinsamen Interessen aller ihrer Mitglieder gegenüber dem Staat und gegenüber anderen gesellschaftlichen Gruppen sowie, als Voraussetzung dafür, die Vornahme des internen Interessenausgleichs als öffentliche Aufgabe zur Pflicht gemacht.

Gesetzliche berufliche Vertretungen haben die Partikularinteressen ihrer Mitglieder zu integrieren, das ihnen jeweils Gemeinsame herauszufiltern, und einen Gemeinwillen zu bilden. Ihnen obliegt es, wie der Verwaltungsgerichtshof festgestellt hat, „die möglicherweise widerstrebenden Interessen ihrer Mitglieder im internen Bereich aufeinander abzustimmen und nach außen hin in allen Angelegenheiten, bei denen sie ein Mitwirkungsrecht besitzen, eine einheitliche Stellungnahme zu beziehen“ (VwSlg 6059 A/1963). Deshalb müssen schlechthin alle Personen, die der von der jeweiligen gesetzlichen beruflichen Vertretung zu vertretenden Berufsgruppe angehören oder in dem von ihr zu vertretenden Wirtschaftszweig aktiv sind, gesetzlich Mitglied sein. Nur unter dieser Voraussetzung entspricht die Einrichtung einer Kammer den Vorgaben der Bundesverfassung. Ihre Aufgabe ist die Gesamtpäsentation der in ihnen jeweils organisierten Gruppe.

3.2. Unternehmerische Lobbyisten und gesetzliche berufliche Vertretungen

Klarheit über die konkreten Aufgaben und Ziele unternehmerischer Lobbyisten ebenso wie über deren Auftraggeber und Finanzierung ist aus Gewereregister und Firmenbuch nicht zu gewinnen. Ihr Wirken spielt sich weitgehend im Verborgenen ab, denn sie sind nur ihren jeweiligen Auftraggebern verantwortlich und zur Rechenschaft verpflichtet, nicht aber der Öffentlichkeit. Unternehmerische Lobbyisten stehen im vollständigen Genuss der ihnen grundrechtlich garantierten Privatautonomie.

Gesetzliche berufliche Vertretungen hingegen sind der Öffentlichkeit bekannt: Als

gesetzliche Schöpfungen ergibt sich ihr Bestand aus einem Bundes- oder einem Landesgesetzblatt. Ihre Einrichtungs-gesetze legen auch ihre Gestalt, ihre Organe, ihre Aufgaben, ihre Finanzierung und den Kreis ihrer Mitglieder fest.

Ihre Stellungnahmen im Rahmen von Verfahren der Gesetzesbegutachtung werden formell erstattet und können auf der Homepage des Parlaments eingesehen werden. Auch ihre Mitwirkung an der staatlichen Verwaltung in Beiräten und Kommissionen ist rechtlich geregelt.

Gesetzliche berufliche Vertretungen unterliegen von Verfassungs wegen einer staatlichen Rechtmäßigkeitskontrolle: Sie werden von der jeweiligen Aufsichtsbehörde darauf hin überwacht, dass sie die ihnen durch das Recht gezogenen Schranken nicht überschreiten und immer rechtskonform agieren. Aus diesem Grund unterliegen sie auch einer mittelbaren parlamentarischen Kontrolle, und zwar insofern, als das zuständige oberste Verwaltungsorgan als Aufsichtsbehörde der gesetzgebenden Körperschaft Rede und Antwort über die Ausübung seines Aufsichtsrechts stehen muss.

Außerdem wird die Gebarung gesetzlicher beruflicher Vertretungen vom Rechnungshof auf die Einhaltung der Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit, ziffernmäßigen Richtigkeit und der Übereinstimmung mit den bestehenden Vorschriften. Zudem verfügen gesetzliche berufliche Vertretungen im Regelfall auch über – gesetzlich vorgesehene (!) – interne Kontrollausschüsse zur Gebarungsprüfung

Als staatliche Schöpfungen unterliegen gesetzliche berufliche Vertretungen zudem der Bindung an die Grundrechte. Der allgemeine Gleichheitssatz verhält sie zu einem insgesamt sachlichen Vorgehen, verpflichtet sie zur Wahrung der Objektivität und verbietet Diskriminierungen.

Aus allen diesen Gründen ist das Wirken gesetzlicher beruflicher Vertretungen ungleich transparenter als das unternehme-

rischer Lobbyisten: Die Sitzungen ihrer parlamentsähnlichen satzungsgebenden Organe sind meist öffentlich zugänglich; ihre Organe sind demokratisch legitimiert und werden im Rahmen regelmäßig wiederkehrender Wahlen bestellt. Und maßgebliche Beschlüsse sind als Satzungen

kundzumachen und damit zu veröffentlichen.

Schematisiert lassen sich die Unterschiede zwischen unternehmerischen Lobbyisten auf der einen Seite und gesetzlichen beruflichen Vertretungen auf der anderen Seite wie folgt darstellen:

Unternehmerische Lobbyisten	gesetzliche berufliche Vertretungen
Eingetragen in Gewerberegister, darüber hinaus vielleicht auch ins Firmenbuch	aus Bundes- oder Landesgesetzblatt ersichtlich
konkrete Aufgaben und Ziele unklar	Aufgaben und Ziele gesetzlich geregelt
Auftraggeber in der Regel unbekannt	Mitgliederkreis gesetzlich festgelegt
Finanzierung unklar	Finanzierung gesetzlich geregelt
Vertretung von Partikularinteressen	Vertretung ausschließlich gemeinsamer Interessen (Interessenausgleich!)
Intransparenz der Maßnahmen der Beeinflussung	Einbindung in die Begutachtung von Gesetzen ebenso gesetzlich geregelt wie die Mitwirkung an der Verwaltung - Stellungnahmen zu Gesetzen auf Parlamentshomepage ersichtlich
Keine Staatsaufsicht	Staatliche Rechtmäßigkeitsaufsicht
keine mittelbare parlamentarische Kontrolle	mittelbare parlamentarische Kontrolle über die Interpellation der Aufsichtsbehörde in Ansehung ihres Umgangs mit Vorgängen in der gesetzlichen beruflichen Vertretung
Keine Rechnungshofkontrolle	Prüfung der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit, ziffernmäßigen Richtigkeit und Übereinstimmung mit den bestehenden Vorschriften durch den Rechnungshof
Keine formalisierten internen Prüfgorgane	Interne Kontrollausschüsse zur Gebarungsprüfung
Fokussierung auf Lobbying	Aufgaben der Beratung, der Verhandlung von Kollektivverträgen ua sowie der über Lobbying im engeren Sinne hinausgehenden Vermittlung von Interessen
vollständige privatautonome Handlungsfreiheit	Bindung an die Grundrechte wie insbesondere den allgemeinen Gleichheitssatz und das aus diesem resultierende Objektivitätsgebot einerseits und das Diskriminierungsverbot andererseits

Intransparenz interner Vorgänge	teilweise öffentlich zugängliche Organsitzungen
Intransparenz der Organbestellung	demokratische Legitimation der Organe durch regelmäßige, in der Öffentlichkeit stattfindende Wahlen
Intransparenz interner Festlegungen	Pflicht, wesentliche Beschlüsse zu veröffentlichen (Kundmachung von Satzungen)
