

Lobbyagenturen: Lobbying als Geschäftsmodell*

Kapitel

Christopher J. Ellis[†]

University of Oregon

Thomas Groll[‡]

Columbia University

Version: Februar 2022

forthcoming *Handbuch Lobbyismus*

herausgegeben von Andreas Polk und Karsten Mause, Springer

Abstract

Dieser Beitrag gibt einen Überblick über die Literatur zu kommerziellen Lobbyagenturen und stellt die Erkenntnisse dieser Arbeiten in den Kontext der weiter gefassten Literatur über Lobbyismus. Kommerzielle Lobbyisten arbeiten als gewinnorientierte Unternehmer, die ihre Dienste als Vermittler zwischen politischen Entscheidungsträgern und Interessengruppen anbieten. Diese Vermittlung beinhaltet den Transfer von Ressourcen von Interessengruppen an politische Entscheidungsträger. Bei diesen Ressourcen kann es sich um Informationen, Zuwendungen oder eine direkte Beteiligung an der Gestaltung von Gesetzen oder Wahlkampagnen handeln. Die Aktivitäten kommerzieller Lobbyisten können die Tätigkeiten interner Lobbyisten entweder ergänzen oder ersetzen. Die Anreize, mit denen sich kommerzielle Lobbyisten konfrontiert sehen, können entweder von Interessengruppen, politischen Entscheidungsträgern oder einer Kombination aus beidem gestaltet werden und hängen von der institutionellen Struktur ab, innerhalb derer die Akteure interagieren. Dabei können Probleme im Zusammenhang mit kollektivem Handeln, Transaktionskosten, Prinzipal-Agenten-Verhältnissen und wiederholten Spielen auftreten.

Keywords: Kommerzieller Lobbyismus, Lobbyagenturen, Lobbyisten, Prinzipal-Agenten-Verhältnisse, Reputation

*Wir danken Qifei Yuan für exzellente Hilfe und den Herausgebern für Anregungen und Kommentaren.

[†]Department of Economics, University of Oregon, Eugene, OR; cjellis@uoregon.edu.

[‡]School of International and Public Affairs, Columbia University, New York, NY; tgroll@columbia.edu.

1 Einleitung

Die Bedeutung und der Einfluss von organisierten Interessengruppen auf die Gestaltung der öffentlichen Politik wird in einer umfangreichen Literatur zur politischen Ökonomie erörtert.¹ Der traditionelle Schwerpunkt liegt darauf, wie die Interessengruppen (SIGs) versuchen, die politischen Entscheidungsträger zu beeinflussen.² Diese Interessengruppen sind in der Regel durch ideologische oder materielle Motive geprägt. Sie konzentrieren sich auf eine bestimmte Auswahl von Politikfeldern, die für ihre Organisation und Mitglieder ausschlaggebend sind, und umfassen Unternehmen, Gewerkschaften, Handelsverbänden, politischen und religiösen Organisationen oder Bürgerbewegungen. In jüngster Zeit wird verstärkt untersucht, wie Interessengruppen Lobbyisten engagieren.³ Diese Lobbyisten nutzen ihre persönlichen Verbindungen zu politischen Entscheidungsträgern zum Vorteil ihrer beauftragenden Interessengruppen. Lobbyisten können in zwei Berufstypen unterteilt werden: interne Lobbyisten, die direkt bei Interessengruppen angestellt sind, und kommerzielle Lobbyisten, die für gewinnorientierte unabhängige Lobbyagenturen arbeiten. Interne Lobbyisten konzentrieren sich ausschließlich auf die relevanten Politikfelder ihrer Interessengruppe. Sie konzentrieren sich in erster Linie darauf, den politischen Entscheidungsprozess zu überwachen oder im Auftrag ihrer Interessengruppe aufzutreten. Kommerzielle Lobbyisten handeln überwiegend im Auftrag mehrerer Interessengruppen. Sie können Teil von Unternehmen sein, die sich auf Public Affairs spezialisiert haben, oder arbeiten in Lobbyabteilungen von Beratungs- oder Anwaltsfirmen. Ihre Dienstleistungen reichen von direkter Lobbyarbeit zu allen Zweigen der Regierung, rechtlicher und politischer Beratung, Bildung von Bündnissen zwischen Interessengruppen und Stakeholdern, Public Affairs und Relations, Entwurf von Gesetzestexten, Stellungnahmen vor dem Parlament bis zu Wahlkampfunterstützung und Spendensammlungen. Kommerzielle Lobbyisten sind hauptsächlich gewinn- und karriereorientiert und verfolgen politische oder ideologische Ziele für ihre Kunden und nicht für sich selbst. Diese kommerziellen Lobbyisten sind bedeutend und machen einen wesentlichen Teil der Lobbyausgaben und des Lobbywachstums in den

¹Ausführliche Darstellungen der Aktivitäten von Interessengruppen und des Lobbyismus finden sich in Hansen (1991), Rosenthal (1993), Baumgartner et al. (2009), Stephenson and Jackson (2010), Nownes (2013) und LaPira and Thomas (2017).

²Ausführliche Zusammenfassungen der theoretischen Modelle zur Einflussnahme von Interessengruppen sind in Potters and van Winden (1996), Persson and Tabellini (2000), Grossman and Helpman (2001), Hall and Dear-dorff (2006) und Gregor (2017). Für empirische Literaturanalysen siehe Potters and Sloof (1996), de Figueiredo and Richter (2014), und Bombardini and Trebbi (2020).

³Für einführende Artikel siehe Bertrand et al. (2014) und Groll and Ellis (2013, 2014, 2017).

Vereinigten Staaten aus, wie wir in diesem Kapitel aufzeigen werden.

Der Beitrag geht auf die verschiedenen Erklärungen ein, die für die Verteilung der Lobbyarbeit auf interne und kommerzielle Lobbyisten hinsichtlich ihrer jeweiligen Anteile und Umsätze angeführt werden und wie Probleme im Zusammenhang mit kollektivem Handeln, Transaktionskosten, Prinzipal-Agenten-Verhältnissen und wiederholten Spielen auftreten.⁴

2 Interessensgruppen und Entscheidungsträger

In der traditionellen wissenschaftlichen Literatur über Lobbyismus werden Lobbyisten und Interessengruppen im Wesentlichen als eine Einheit betrachtet. Sie geht von der Feststellung aus, dass Interessengruppen in der Regel bestimmte übergeordnete Ziele verfolgen, die sich auf Ideologie, Religion, Beruf, die Produktion bestimmter Güter und Dienstleistungen oder das Interesse an der Beeinflussung politischer Ergebnisse und der Auswahl politischer Entscheidungsträger außerhalb des traditionellen Parteien- und Gesetzgebungssystems beziehen können. Wie von [Olson \(1965\)](#) erörtert, stehen Interessengruppen jedoch vor einem Problem des kollektiven Handelns. Die Gruppenbildung ist mit individuellen Kosten, aber auch mit gemeinsamen Gewinnen verbunden, was Anreize für Trittbrettfahrerei schafft. Sobald sie sich jedoch gebildet haben und gut organisiert sind, verfügen Interessengruppen über verschiedene Möglichkeiten, politische Entscheidungen zu beeinflussen.

Frühere Studien befassen sich mit dem "Rent-Seeking", d. h. der Verfolgung einer individuell vorteilhaften Politik auf Kosten der gesellschaftlichen Wohlfahrt ([Tullock, 1967](#); [Krueger, 1974](#); [Buchanan, 1980](#)). Diese frühen Studien modellieren das Rent-Seeking als eine "Black Box" von Einflussaktivitäten mit einer einfachen Contest-Funktion nach [Tullock \(1980\)](#). Die Wahrscheinlichkeit der Verwirklichung bestimmter politischer Ziele und privater Gewinne hängt dann von den relativen Ressourcen ab, die von den "Wettbewerbern" eingesetzt werden.⁵ Verschiedene Literaturstränge nehmen dies als Ausgangspunkt, indem sie die Blackbox der Einflussaktivitäten öffnen.

⁴In der Organisationsökonomie gibt es eine umfangreiche Literatur über die "Make-it-or-buy-it"-Entscheidung eines Unternehmens nach [Coase \(1937\)](#), [Alchian and Demsetz \(1972\)](#) und anderen, die Anreize zur Integrierung von Dienstleistungen und Produktionsprozessen aufzeigt. In unserer folgenden Darstellung werden wir ein Zusammenspiel von Vermittlung, humanspezifischen Assets und unvollkommenen Verträgen bei der Honorierung von Lobbyarbeit betrachten.

⁵Eine Übersicht über die Fachliteratur zum Thema Rent-Seeking findet sich in [Congleton et al. \(2008\)](#).

2.1 Zuwendungen im Austausch für politische Entscheidungen

Ein Strang befasst sich mit der Rolle von Geld bei der Beeinflussung von politischen Entscheidungen. Dies geschieht in zweierlei Form: Entweder erwerben finanzielle Zuwendungen politische Entscheidungen von amtierenden Entscheidungsträgern, wie in Menu-Auction-Modellen ([Bernheim and Whinston, 1986](#); [Grossman and Helpman, 1994](#)), oder Geld ermöglicht über Wahlkampfspenden die Aufstellung und Wahl von Kandidaten, die die von den Interessengruppen gewünschte politische Entscheidungen befürworten ([Baron, 1994](#); [Grossman and Helpman, 1996](#)). Tatsächlich kann Geld beide Rollen spielen, indem es Wahlkandidaten unterstützt oder die Wahlsieger beeinflusst wie es [Felli and Merlo \(2007\)](#) in ihrer theoretischen Analyse zeigen.

2.2 Informationsbeschaffung und -weitergabe

Ein anderer Strang der wissenschaftlichen Literatur konzentriert sich auf Ressourcen in Form von privaten Informationen, die zur Beeinflussung von unvollständig informierten politischen Entscheidungsträgern verwendet werden. Es wird davon ausgegangen, dass eine Interessengruppe entweder über nützliche Informationen verfügt oder Vorteile bei der Informationsbeschaffung hat und ihren Informationsvorteil strategisch zu ihrem Nutzen einsetzen kann. Angesichts der Anreize der Interessengruppen erfolgt die Informationsweitergabe häufig in Form von "Cheap-Talk" ([Crawford and Sobel, 1982](#); [Milgrom and Roberts, 1986](#); [Gilligan and Krehbiel, 1989](#); [Potters and van Winden, 1992](#); [Schnakenberg, 2016](#)), obwohl Interessengruppen unter bestimmten Umständen ihre Botschaften mit kostenintensiven Signalen kombinieren, um vollständige oder teilweise Glaubwürdigkeit zu gewinnen ([Austen-Smith, 1994](#); [Austen-Smith and Banks, 2000](#); [Schnakenberg and Turner, 2021](#)). Alternativ kann der Wettbewerb zwischen mehreren Sendern, nämlich den Interessengruppen, den politischen Entscheidungsträgern ermöglichen, bessere Informationen über den Stand der Welt zu erhalten ([Krishna and Morgan, 2001](#)).

Die Bereitstellung von Informationen ist zwar eine Ressource für den politischen Entscheidungsträger, aber sie ist nicht wie Geld fungibel. Informationen kommen dem politischen Entscheidungsträger zugute, können aber eine politische Maßnahme nach sich ziehen, die der Interessengruppe schadet, sofern sie nicht durch direkte finanzielle Beiträge kompensiert und abgewendet werden kann ([Bennedsen and Feldmann, 2006](#); [Dahm and Porteiro, 2008a,b](#)).

2.3 Knapper Zugang und legislative Subventionen

Ein dritter Strang berücksichtigt explizit, dass Interessengruppen mit politischen Entscheidungsträgern konfrontiert sind, die unter Zeit- und Ressourcenbeschränkungen agieren.⁶ Wenn politische Entscheidungsträger unter Zeitmangel leiden, konkurrieren Interessengruppen um den knappen politischen Zugang und bieten finanzielle Zuwendungen an, um kostenfreie, verifizierbare oder öffentliche Informationen zu präsentieren ([Austen-Smith, 1995](#); [Lohmann, 1995](#); [Cotton, 2009, 2012](#)). Wenn die Ressourcen der politischen Entscheidungsträger begrenzt sind, müssen Interessengruppen möglicherweise Unterstützung in Form von Finanz- oder Informationsressourcen bereitstellen, damit die politischen Entscheidungsträger zusätzliche Maßnahmen implementieren können ([Hall and Deardorff, 2006](#); [Ellis and Groll, 2020](#)).

3 Lobbyisten: Expertise and Beziehungen

Die oben erörterte Literatur bietet Einblicke in die Lobbyarbeit von Interessengruppen, verbirgt aber die Rolle der Lobbyisten als Vermittler in der Blackbox. Im Folgenden werden einige der in der wirtschafts- und politikwissenschaftlichen Literatur vertretenen Ansätze hervorgehoben, die sich mit der Frage befassen, wie Lobbyisten als Vermittler zwischen Interessengruppen und politischen Entscheidungsträgern agieren und was sie dazu motiviert, dies zu tun.

Lobbyisten fungieren sowohl als Vermittler zwischen Interessengruppen und politischen Entscheidungsträgern als auch als Ratgeber für diese beiden. Einerseits bieten sie Interessengruppen Lobbyarbeit und Beratung an. Sie vertreten Interessengruppen in nichtöffentlichen Gesprächen mit politischen Entscheidungsträgern, geben Ratschläge zur Machbarkeit und zum Zeitpunkt politischer Initiativen und stellen den politischen Entscheidungsträgern finanzielle Ressourcen und Informationen von ihren Arbeitgebern oder Klienten zur Verfügung. Andererseits konkurrieren Lobbyisten im Namen ihrer Arbeitgeber und Klienten um die Aufmerksamkeit der politischen Entscheidungsträger und erweisen sich als wertvoll für diese, da deren Zeit und Ressourcen begrenzt sind. Indem sie erfolgreich die Interessen von Interessengruppen und politischen Entscheidungsträgern miteinander in Einklang bringen und zwischen ihnen

⁶Für politikwissenschaftliche Verweise vgl. [Hall and Wayman \(1990\)](#), [Hansen \(1991\)](#), [Hojnacki and Kimball \(2001\)](#) und [Baumgartner et al. \(2009\)](#). Für neuere empirische Studien in den Wirtschaftswissenschaften siehe [Blanes i Vidal et al. \(2012\)](#) und [Bertrand et al. \(2014\)](#).

vermitteln, können Lobbyisten dauerhafte Beziehungen aufbauen, die ihnen zukünftigen politischen Zugang und damit zukünftige Klienten und Arbeitgeber sichern.

3.1 Vermittlung und Anreize

Die Rolle von Vermittlern, die als Kommunikationsverbindungen zwischen besonderen Interessengruppen und politischen Entscheidungsträgern fungieren, wurde von [Ainsworth and Sened \(1993\)](#) eingeführt. Diese Intermediäre verfügen über Informationen, die es ihnen ermöglichen, die Formation von Interessengruppen zu unterstützen und die Interessengruppen und die politischen Entscheidungsträger in politischen Angelegenheiten zu koordinieren. Ihre Aktivitäten sind jedoch wohlfahrtssteigernd und nicht Rent-Seeking-Aktivitäten wie oben beschrieben und wie man es von Lobbyisten erwarten würde. [Dewatripont and Tirole \(1999\)](#) stellen eine Theorie der Interessensvertretung vor und zeigen, wenn die Vergütungen für diese Vertreter auf Entscheidungen basieren, dass unvollständig informierte politische Entscheidungsträger es vorziehen, den Vertretern konkurrierender Interessengruppen zuzuhören, anstatt ihre Informationen von einem unvoreingenommenen einzelnen Experten zu erhalten. Dies ergibt sich aus einem Anreizproblem für einen einzelnen Experten, der bei einer entscheidungsbasierten Vergütung keinen Anreiz hat, widersprüchliche Informationen zu generieren, was zu einer Beibehaltung des Status Quo und keiner Vergütung führen würde. Wenn es jedoch zwei Befürworter gibt, die nur ein politisches Thema untersuchen, dann besteht ihr Anreiz immer darin, mehr Informationen zu sammeln, um die Wahrscheinlichkeit zu erhöhen, ihre erfolgsbasierte Vergütung zu erhalten. Dies veranlasst die beiden konkurrierenden Vertreter dazu, alle vorhandenen Informationen zu sammeln, aber nur bestimmte Informationen vorzutragen. Ein klassisches Beispiel sind Anwälte vor Gericht, die von ihren Klienten entlohnt werden und nur begrenzt Informationen und Argumente gegenüber einem Richter vortragen, wenn sie dem eigenen Klienten helfen. Der Wettbewerb beider Anwälte erlaubt es jedoch Richtern eine Entscheidung zu fällen. Wie [Dewatripont and Tirole \(1999\)](#) feststellen, ist es jedoch möglich, dass die Lobbyisten informationsbasierte Vergütungen erhalten. Solch eine Vergütung ist nicht abhängig vom Ergebnis, sondern belohnt den Aufwand und die Qualität der gesammelten Informationen. Übertragen auf das Beispiel oben könnte es bedeuten, dass der Richter den Anwalt für Informationen und Argumente belohnt und den Interessenskonflikt des Anwalts zum Klienten auflöst. Informationsbasierte Vergütungen im Lobbyismus können die Form eines

zukünftigen Zugangs zu dem politischen Entscheidungsträger annehmen, die eine wertvolle Ressource für einen Lobbyisten sein kann um den Zugang zukünftigen Kunden anbieten zu können. Dieser Beitrag zeigt in späteren Abschnitten, dass Lobbyisten sowohl erfolgsbasierte Belohnungen von ihren Kunden als auch informationsbasierte Vergütungen von politischen Entscheidungsträgern erhalten können. In der Realität üben Lobbyisten also mehrere Funktionen aus und erhalten Anreize durch eine Reihe von Belohnungsformen. Die Frage ist also, von wem und in welcher Form Belohnungen angeboten werden, um Lobbyisten zu motivieren – von den Klienten, die politische Ziele erreichen wollen, oder von den Entscheidungsträgern, die ihre Entscheidungen auf Informationen oder Ressourcen berufen wollen. Die Verträge von Lobbyisten können erfolgsbasierte Entlohnungselemente beinhalten. Ihr Verhalten spiegelt jedoch auch wider, dass sie die Konsequenzen für den zukünftigen politischen Zugang bedenken müssen. Lobbyisten wägen ihre Entscheidungen und Argumente ab und balancieren die entscheidungsbasierten Belohnungen, die von besonderen Interessen angeboten werden, und die informationsbasierten Belohnungen von politischen Entscheidungsträgern aus. Aus den Lobbyberichten in den Vereinigten Staaten und anderen Ländern mit Meldepflichten gehen die Ausgaben für Lobbyarbeit hervor. Die gemeldeten Ausgaben zeigen, dass Lobbyisten direkt von ihren Kunden oder Arbeitgebern entlohnt werden. Bei näherer Betrachtung muss man sich jedoch fragen, ob Lobbyisten mit ihrem technischen und institutionellen Expertenwissen als auch mit ihren Kontakten und persönlichen Beziehungen zu politischen Entscheidungsträgern ihre Verbindungen mit diesen als lukrativer ansehen. Diese Verbindungen und Beziehungen sind eine wertvolle, knappe Ressource, die sie viele Klienten anbieten können und die ihnen vom Entscheidungsträgern gewährt und als Anreiz zugeteilt wird. Der einzelne Klient wird dann weniger wichtig als der Kontakt zum Entscheidungsträger.

Empirische Untersuchungen haben die wiederholten Interaktionen zwischen Lobbyisten und politischen Entscheidungsträgern dokumentiert. [Bertrand et al. \(2014\)](#) zeigen zum Beispiel, dass Lobbyisten, gemessen an Wahlkampfspenden und angegebenen politischen Themen, ihren politischen Kontakten folgen und ihre politischen Arbeitsthemen ändern, wenn diese Kontakte öffentliche Ämter, Ausschussmitgliedschaften oder politische Themen ändern. [Kerr et al. \(2013\)](#) untersuchen am Beispiel der Einwanderungspolitik die Lobbyaktivitäten von Wirtschaftsunternehmen. Am Lobbyismus beteiligte Wirtschaftsunternehmen engagieren sich kontinuierlich über längere Zeiträume und können Expertise und Beziehungen aufbauen. [Kroznier](#)

and Stratmann (1998) argumentieren in ihrer empirischen Studie, dass das Ausschusssystem im Kongress ein Umfeld bietet, das wiederholte Interaktionen hervorbringt, die zum Aufbau von Ansehen zwischen speziellen Interessengruppen und Politikern führen.

3.2 Beziehungsmarkt

Die Erkenntnis, dass Lobbyisten eine wichtige Rolle im politischen Prozess spielen, impliziert, dass es einen Arbeitsmarkt für Lobbyisten und einen Markt für Vermittlungsdienstleistungen gibt. Die Nachfrage nach Lobbyisten ergibt sich aus ihrer institutionellen und technischen Expertise sowie aus ihren politischen Beziehungen und ihrem Zugang zu politischen Entscheidungsträgern. Lobbyismus kann als reiner Austausch zwischen politischen Entscheidungsträgern und Interessensgruppen, der zur Beschaffung von Ressourcen oder zur Verbreitung von Informationen dient, modellieren. Allerdings spielen Lobbyisten eine Rolle im politischen Prozess, die weit über die Übergabe von Ressourcen und Information geht, und sie erlangen diese Rolle, wenn sie persönliche Beziehungen aufbauen, pflegen und nutzen, um Einkommen und Gewinn im Lobbyismus erzielen.

Diese Idee liegt Groll and McKinley (2015) zugrunde, die die Theorien des "Beziehungsmarktes" und der Verteilung des politischen Zugangs zwischen Wahlkampfspendern, Interessengruppen und Lobbyisten diskutieren.⁷ Lobbyisten knüpfen durch wiederholte Interaktionen Verbindungen zu politischen Entscheidungsträgern und bieten ihnen wahltaktische, legislative und private Ressourcen an. Diese Ressourcen können finanzieller oder informationeller Natur sein, je nachdem, was die politischen Entscheidungsträger erwarten. Der Austausch von politischem Zugang gegen verschiedene Formen der Zuwendung schafft und bewahrt persönliche Beziehungen zwischen politischen Entscheidungsträgern und Lobbyisten, die ihren politischen Zugang als Dienstleistung an ihre Kunden (oder Arbeitgeber) anbieten. Sie müssen jedoch ihre eigenen Interessen gegen die Interessen von Interessengruppen und politischen Entscheidungsträgern abwägen.

3.3 Revolving Door

Die "Revolving Door" ist ein Begriff, der beschreibt, wie Individuen zwischen den Rollen von Politikern (und deren Mitarbeitern) und Lobbyisten wechseln. Lobbyisten nutzen ihre Ar-

⁷Eine ausführlichere Diskussion findet sich in dem Blogbeitrag von McKinley and Groll (2015).

beitserfahrungen und politischen Kontakte als frühere Politiker oder Mitarbeiter, um potenziellen Klienten politischen Zugang zu verschaffen. [Blanes i Vidal et al. \(2012\)](#) belegen, dass US-Bundeslobbyisten, die diese Drehtür gewählt haben, im Vergleich zu anderen Lobbyisten ohne Regierungserfahrung erhebliche Prämien verdienen. Sie zeigen auch, dass ihre Einnahmen erheblich sinken, wenn ihre prominenten Kontakte öffentliche Ämter verlassen. [Bertrand et al. \(2011\)](#) dokumentieren, dass Revolving-Door-Lobbyisten nicht mehr Sachkenntnis bieten als andere Lobbyisten. Die Prämien, die sie verdienen, ergeben sich daher aus dem Wert der knappen und wichtigen politischen Beziehungen der Lobbyisten. [LaPira and Thomas \(2014\)](#) zeigen, dass Revolving-Door-Lobbyisten zu zwei Drittel zu kommerziellen Lobbyagenturen wechseln, verglichen mit Interessengruppen als interne Lobbyisten. Darüber hinaus stellen [LaPira and Thomas \(2017\)](#) fest, dass die Wahrscheinlichkeit, von einem bekannteren Lobbyunternehmen eingestellt zu werden, umso größer ist, je mehr Erfahrung ein Lobbyist in einem öffentlichen Amt gesammelt hat. Sie erörtern auch, wie der Abbau von Personal und Forschungsunterstützung im Kongress zum Wachstum des Drehtür-Lobbyismus beigetragen hat. Die politischen Entscheidungsträger übertragen diese Aufgaben an Lobbyisten und Interessengruppen, und die Lobbyfirmen nehmen diese Dienste mit erfahrenen Angestellten an. Drehtür-Lobbyisten haben wertvolle Verbindungen nicht nur zu Politikern, sondern auch zu Mitarbeitern des Kongresses, wie [McCrain \(2018\)](#) feststellt. Er dokumentiert auch, dass Revolving-Door-Lobbyisten beträchtliche Prämien verdienen und eher von Lobbyfirmen angeheuert werden, als dass sie als interne Lobbyisten arbeiten - was die Ergebnisse von [LaPira and Thomas \(2014, 2017\)](#) bestätigt und erweitert.

Abbildung 1 unten bietet eine schematische Zusammenfassung der Akteure und des Austauschs in der Lobbybranche.

4 Kommerzielles Lobbying: Lobbyisten and Agenturen

Der aktuelle Trend zu einer stärkeren Regulierung von Lobbyismusaktivitäten hat zu einer größeren Transparenz des Politikprozesses geführt und mehr Licht auf die Lobbyindustrie und die beteiligten Akteure geworfen.⁸ Die Lobbyarbeit auf Bundesebene in den USA ist ein mil-

⁸Es gibt diverse länderspezifische Studien. Zum Beispiel bieten [Halpin and Warhurst \(2015\)](#) eine Analyse des kommerziellen Lobbyismus in Australien, [Hickey \(2019\)](#) dokumentiert den Lobbyismus auf Bundesebene in Kanada und [Greenwood and Dreger \(2013\)](#) für die Europäische Union. Die aktuelle Forschung zum Lobbyismus in Deutschland ist noch begrenzt, da es erst seit dem 1. Januar 2022 ein Lobbyregister gibt. [Polk \(2021b,a\)](#) analysiert und kommentiert die gesetzliche Einführung. [Althaus \(2015\)](#) trägt Informationen aus verschiedenen

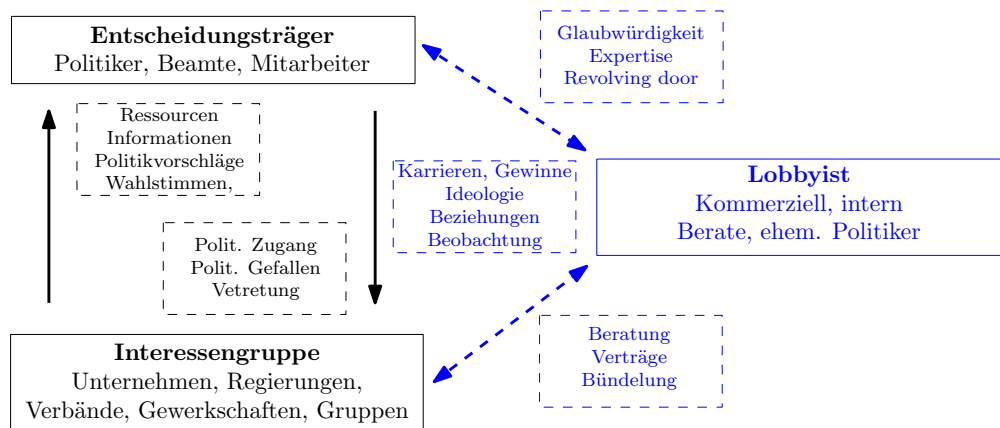


Figure 1: Politische Einflussaktivitäten ities and Lobbyismus.

liardenschwerer Wirtschaftszweig, der mehr als 10.000 registrierte Lobbyisten beschäftigt.⁹ Die gemeldeten Lobbyingausgaben übersteigen die Bundeswahlkampfspenden, und das, obwohl ein erheblicher Teil dieser Aktivitäten nicht gemeldet wird. Die gemeldeten Aktivitäten tendieren dazu, die Branche zu unterschätzen, da die "Schattenlobbyarbeit" zunimmt, die durch Schlupflöcher bei den Meldeschwellen, den Definitionen darüber, wer ein Lobbyist ist und wer nicht, und der begrenzten Durchsetzung des Lobbying Disclosure Act von 1995 verursacht wird.¹⁰ Mit dem Honest Leadership and Open Government Act von 2007 wurde versucht, diese Schlupflöcher zu schließen, allerdings sind die gemeldeten Aktivitäten seither kontinuierlich zurückgegangen. Dies könnte durch die Entscheidung des Obersten Gerichtshofs der USA in der Rechtssache Citizen United vs. Federal Election Commission (FEC) im Jahr 2010 noch verstärkt worden sein, die die Regeln für die Wahlkampffinanzierung für Sonderinteressen gelockert hat und Obergrenzen für unabhängige Political Action Committees (PACs) aufgehoben hat. Die strengeren Regeln im Lobbyismus und die Erleichterungen in Wahlkampfspenden haben letztlich wohl dazu geführt, dass sich der Lobbyismus strategisch den Meldepflichten entzieht und verstärkt im Schatten agiert.

Die Angaben der Lobbyisten gegenüber der US-Regierung lassen zwei Arten erkennen: "interne Lobbyisten", die für Organisationen oder Firmen arbeiten, und "kommerzielle Lobbyisten", die für Anwalts- oder Lobbyingfirma arbeiten und mehrere Kunden in vielen Angele-

Quellen zusammen und dokumentiert Karriereoptionen für Lobbyisten in Deutschland. Polk (2020) analysiert den Gebrauch von Informationen und Zuwendungen anhand des Lobbyismus in Deutschland.

⁹Für ausländischen Lobbyismus in den Vereinigten Staaten, das gemäß dem Foreign Agent Registration Act angezeigt werden muss, siehe You (2020).

¹⁰Zum Phänomen des "Schattenlobbyismus" in den Vereinigten Staaten und dem Trend der abnehmenden Berichterstattung siehe Thomas and LaPira (2017) und d'Este et al. (2020).

genheiten vertreten. Die Angaben zeigen auch, dass die kommerziellen Lobbyaktivitäten in den Jahren vor 2007 vorherrschend waren, aber einen größeren Teil des anschließenden Rückgangs der gesamten Lobbyaktivitäten auf sich nahmen, was darauf hindeutet, dass Schattenlobbyismus wohl verstärkt bei Lobbyagenturen zugenommen hat und ihre gemeldete Aktivitäten nicht vollständig ihre wahren abbilden.

4.1 Trends in Lobbyismus auf Bundesebene in den USA

Lobbyisten müssen ihre Lobbyarbeit gemäß dem Lobbying Disclosure Act von 1995 offenlegen. Sie müssen ihre Kunden oder Arbeitgeber, die Einnahmen aus der Lobbyarbeit oder die Ausgaben der Arbeitgeber, die politischen Themen, die kontaktierten Regierungsstellen und ihre frühere(n) Position(en) in der Regierung melden.¹¹ Lobbyisten arbeiten für Arbeitgeber oder für eine Lobbyingfirma, die von einem Klienten beauftragt wird.¹² Die Daten für alle nachfolgenden Abbildungen und Tabellen stammen von OpenSecrets, einer standardisierten Datenbank für Lobbying-Berichte auf Bundesebene in den USA.¹³ Abbildung 2(a) zeigt die Anzahl der Lobbyisten, die in einem bestimmten Jahr entweder als interner Lobbyist, als kommerzieller Lobbyist oder als beides tätig waren. Abbildung 2(b) zeigt dieselben Informationen unter Verwendung der Klassifizierung von Bertrand et al. (2014), wobei ein kommerzieller Lobbyist jeder Lobbyist ist, der in seiner ausgewiesenen Karriere als externer Lobbyist gearbeitet hat (BBT-Klassifizierung in den Abbildungen) und betont die Verbreitung des kommerziellen Lobbyismus als Karriereweg. Abbildung 2(b), dass die meisten Lobbyisten eine gewisse Erfahrung in der kommerziellen Lobbyarbeit haben und nur ein kleiner Anteil von Lobbyisten nur als interne Lobbyisten arbeiten.

Beide Abbildungen zeigen auch, dass sich die gemeldeten Aktivitäten nach dem Honest Leadership and Open Government Act von 2007 und Citizen United vs. FEC im Jahr 2010 in Richtung In-House-Lobbying verschieben. Der kommerzielle Lobbyismus scheint also

¹¹Public Law 104-65-Dec. 19, 1995 109 Stat. 695: “(10) Lobbyist. Der Begriff ‘Lobbyist’ bezeichnet jede Person, die von einem Klienten gegen eine finanzielle oder sonstige Entschädigung für Dienstleistungen angestellt oder beauftragt wird, die mehr als einen Lobbykontakt umfassen, mit Ausnahme einer Person, deren Lobbytätigkeit weniger als 20 Prozent der Zeit ausmacht, die diese Person für den Klienten in einem Zeitraum von sechs Monaten aufwendet.” Mit dem Honest Leadership and Open Government Act von 2007 wurde die Berichtspflicht auf Quartale umgestellt.

¹²Public Law 104-65-Dec. 19, 1995 109 Stat. 695: “(2) Klient. Der Begriff Klient bezeichnet jede Person oder Organisation, die eine andere Person gegen eine finanzielle oder sonstige Vergütung anstellt oder beauftragt, Lobbyarbeit im Namen dieser Person oder Organisation zu betreiben. Eine natürliche oder juristische Person, deren Angestellte in ihrem eigenen Namen als Lobbyisten tätig sind, ist sowohl ein Klient als auch ein Arbeitgeber für diese Angestellten.”

¹³Alle Daten können von <https://www.opensecrets.org> heruntergeladen werden.

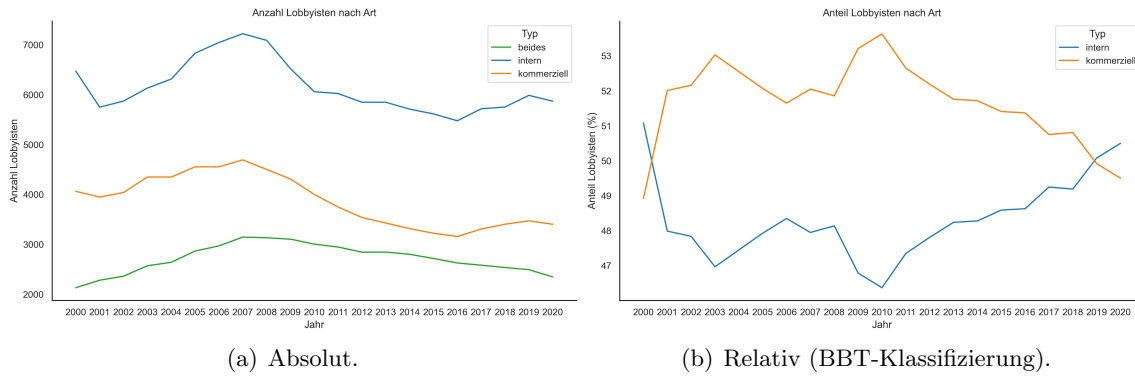


Figure 2: Aktive Lobbyisten nach Typ.

weniger dominant zu sein, aber das mag daran liegen, dass sich der kommerzielle Lobbyismus in stärkerem Umfang in nicht gemeldete Schatten-Lobbying-Aktivitäten verschoben hat. Abbildungen 2(a) und 3(a) zeigen, dass die Gesamtzahl der gemeldeten Lobbyisten die Höhe der Ausgaben im selben Zeitraum zurückgegangen. Die Lobbyausgaben und -einnahmen stiegen in den 2000er Jahren beträchtlich an, stagnierten dann aber nominal und fielen real nach den Gesetzes- und Justizreformen in den Jahren 2007 und 2010 leicht. Das gleiche Muster gilt, wenn wir die Lobbyisten nach der alternativen BBT-Klassifizierung nur in interne und kommerzielle Lobbyisten unterteilen. Die Einnahmen der kommerziellen Lobbyisten dominierten in den 2000er Jahren und flachten dann auf einem ähnlichen nominalen Niveau ab wie die Ausgaben der internen Lobbyisten, wie in Abbildung 3(b) dargestellt.

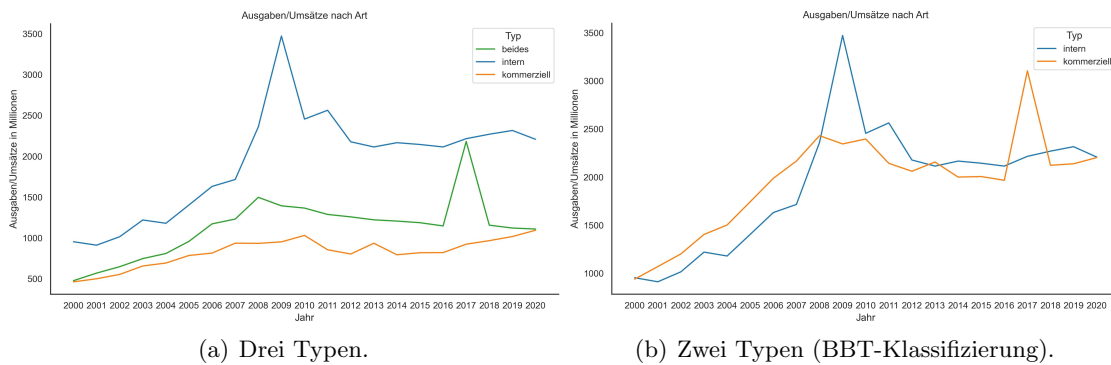


Figure 3: Lobbyingausgaben und -umsätze.

Insgesamt belegen die Daten, dass kommerzieller Lobbyismus einen bedeutenden - möglicherweise den größeren Teil der Lobbying-Branche - ausmacht. Trotz dieser signifikanten Rolle, die kommerzielle Lobbyisten und der sie beschäftigenden Firmen spielen, haben sie und ihre alternative Gewinnerzielungsabsicht im Lobbyismus kaum Beachtung in der wis-

senschaftlichen Literatur gefunden.

4.2 Lobbyagenturen

Aus den dargestellten Daten geht hervor, dass der kommerzielle Lobbyismus den größeren Teil der Branche ausmacht. Daher ist es naheliegend, nach der Art der Firmen zu fragen, die Vermittlungsdienste und Lobbyarbeit für Interessengruppen anbieten. Tabelle 1 dokumentiert die 20 größten Lobbying-Firmen nach Umsatz aus den Berichten über Lobbying auf Bundesebene in den USA. Bei den größten Firmen handelt es sich entweder um Anwaltskanzleien mit Lobbying-Abteilungen, um reine Lobbyagenturen, die sich für ihre Klienten einsetzen, oder um Firmen, die sich auf ein breites Spektrum von Regierungs- und Kommunikationsangelegenheiten spezialisiert haben. Diese Firmen beschäftigen große Teams von Lobbyisten, die eine Vielzahl unterschiedlicher Klienten zu einer Reihe von Themen und in vielen Bundesbehörden vertreten.¹⁴ Obwohl sich die einzelnen Firmen der Top 20 in den Jahren 2010 und 2020 verändert haben, sind ihre Merkmale in Bezug auf die Anzahl der Kunden, Themen, Einrichtungen und Einnahmen relativ unverändert geblieben.

	Firma	Typ	Umsätze in \$-Millionen	Klienten	Lobbyisten	Themen	Behörden
1	Brownstein, Hyatt et al	Anwaltsfirma	52.02	271	60	49	51
2	Akin, Gump et al	Anwaltsfirma	50.52	294	70	61	43
3	BGR Group	Lobbyagentur	31.79	178	27	40	36
4	Cornerstone Gov. Affairs	Gov. Affairs	29.11	216	44	54	39
5	Holland & Knight	Anwaltsfirma	28.76	251	49	58	53
6	Squire Patton Boggs	Anwaltsfirma	25.5	201	58	56	42
7	Ballard Partners	Lobbyagentur	25.3	153	11	48	43
8	Invariant LLC	Lobbyagentur	21.23	104	23	45	34
9	Forbes Tate Partners	Lobbyagentur	19.57	135	24	55	18
10	Capitol Counsel	Lobbyagentur	19.52	138	28	43	22
11	K&L Gates	Anwaltsfirma	19	209	51	50	54
12	Mehlman, Castagnetti et al	Lobbyagentur	18.11	109	17	51	30
13	Cassidy & Assoc	Lobbyagentur	17.65	121	24	50	32
14	Peck Madigan Jones	Lobbyagentur	17.4	108	15	49	25
15	Van Scoyoc Assoc	Lobbyagentur	17.27	172	37	54	43
16	Crossroads Strategies	Lobbyagentur	16.61	121	20	49	39
17	Covington & Burling	Anwaltsfirma	16.5	94	47	36	26
18	American Continental Group	Gov. Affairs	15.69	110	18	45	32
19	Alpine Group	Gov. Affairs	15.04	102	17	50	17
20	Subject Matter	Kommunikation	14.64	81	12	46	8
	Top 20 in 2020	Durchschnitt	23.56	158	32	49	34
	Top 20 in 2010	Durchschnitt	20.96	151	41	42	39

Table 1: Top 20 Lobbyagenturen in 2020 – Lobbyingumsätze.

Betrachtet man die Top 20 und Top 50 Lobbyingfirmen nach Umsatz, so ist festzustellen, dass sie im Vergleich zu ihren Konkurrenten relativ groß sind, die Branche insgesamt aber

¹⁴Die Meldevorgaben sind standardisiert und definieren 50 politische Themen und 80 Bundesbehörden als Adressaten von Lobbyismusaktivitäten.

nicht sehr konzentriert ist. Diese Beschreibung gilt sowohl für die durchschnittliche Anzahl der Klienten, wie sie in Abbildung 4(a) dargestellt ist, als auch für die durchschnittliche Höhe der Ausgaben für Interessengruppen und die Einnahmen der Lobbyagenturen, die in Abbildung 4(b) dargestellt sind.

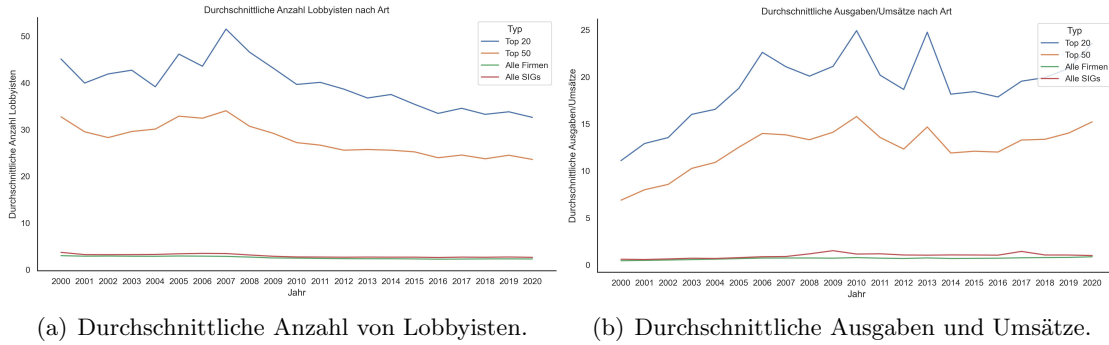


Figure 4: Top Firmen und Industrie – Lobbyisten and Beträge.

Die Vielzahl von Akteuren und Themen, die von den großen kommerziellen Lobbyagenturen beschäftigt und bedient werden, spiegelt sich auch in der Bandbreite der Themen und Behörden wider, die die großen Lobbyagenturen abdecken. Die Abbildungen 5(a) und 5(b) veranschaulichen deutliche Unterschiede zwischen großen und kleineren Lobbyagenturen, wobei erstere über Fachwissen und Verbindungen zu wesentlich mehr Themen und Bundesbehörden verfügen.

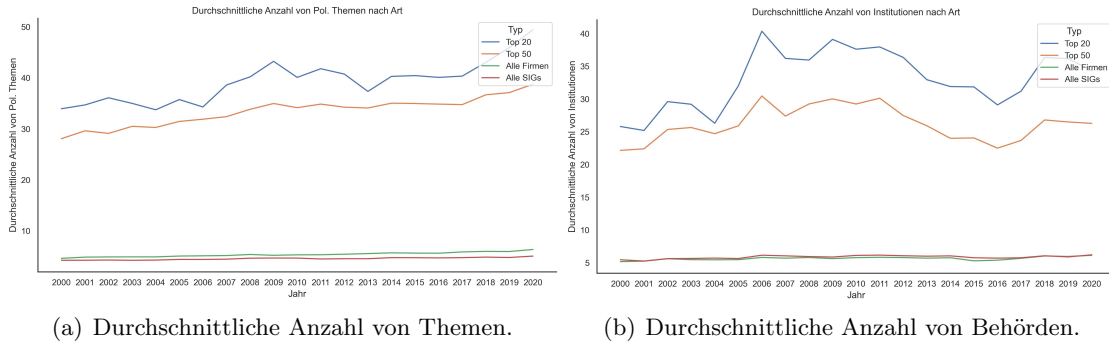


Figure 5: Top Firmen und Industrie – Themen und Behörden.

Die Größe einer Lobbyagentur spielt auch bei der Anzahl ihrer Kunden eine Rolle. Größere Lobbyagenturen haben tendenziell mehr Kunden und es ist außerdem in letzter Zeit ein Aufwärtstrend bei der Anzahl der Kunden zu beobachten (Abbildung 6).

Die Zeitreihe verdeutlicht, dass die Zahl der Kunden größerer kommerzieller Lobbyagenturen in den 2000er-Jahren stetig zunahm, gefolgt von einer Phase des Rückgangs nach den

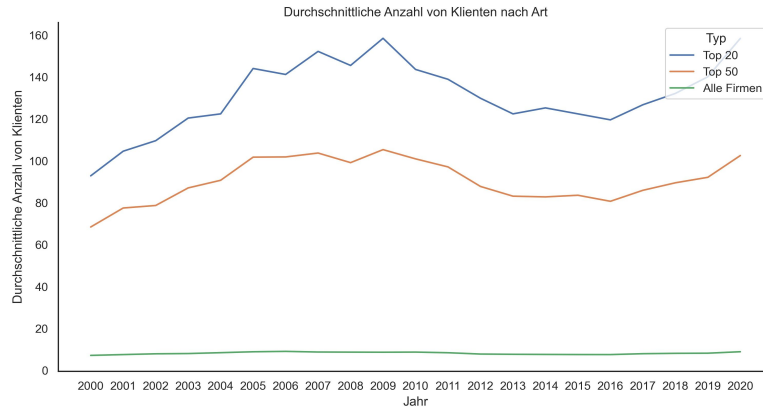


Figure 6: Durchschnittliche Anzahl von Klienten.

Gesetzes- und Justizreformen der späten 2000er-Jahre, der Finanzkrise und der Erholung nach der Großen Rezession. Seit 2017 gibt es jedoch eine Trendwende.

Zusammenfassend können wir feststellen, dass die meisten Interessengruppen und Lobbyagenturen relativ klein sind, was die Anzahl der Themen, Behörden und Kunden angeht, die sie vertreten. Größere Lobbyunternehmen verfügen jedoch über ein relativ breites Spektrum an technischem und institutionellem Wissen und sie vertreten verschiedene Klienten und eine Vielzahl von Themen und Behörden. Die Zunahme der gemeldeten Lobbytätigkeiten ist in erster Linie auf größere Lobbyingfirmen zurückzuführen.

4.3 Interne und Kommerzielle Lobbyisten: Expertise und Beziehungen

Die empirische Fachliteratur dokumentiert, dass kommerzielle Lobbyisten, die für Lobbying-Firmen arbeiten, sich eher auf einzelne Themen spezialisieren und größere Wahlkampfspenden an Politiker leisten als interne Lobbyisten, die für spezielle Interessen arbeiten (Bertrand et al., 2011). Dies deutet darauf hin, dass kommerzielle Lobbyisten häufiger eine aktive Rolle im politischen Entscheidungsprozess spielen, während firmeninterne Lobbyisten dazu neigen, diesen Prozess hauptsächlich zu beobachten und darüber zu berichten. Ellis and Groll (2021) argumentieren, dass diese Verteilungen von der Häufigkeit abhängt, mit der Themen für die politischen Entscheidungsträger von Bedeutung sind. Aus Gründen der Reputation bei der glaubwürdigen Übermittlung von Informationen werden Themen, die häufig im Mittelpunkt stehen, von internen Lobbyisten bearbeitet, während Themen, die selten im Mittelpunkt stehen, von kommerziellen Lobbyisten bearbeitet werden. Der Grund dafür ist, dass kom-

merzielle Lobbyisten bessere Möglichkeiten haben, sich über Themen und Kunden hinweg einen Ruf zu erarbeiten. Daraus lässt sich schließen, dass kommerzielle Lobbyisten als "hired guns" für Interessengruppen fungieren, wenn deren politische Themen in den Vordergrund treten. Revolving-Door-Lobbyisten haben möglicherweise auch einen Reputationsvorteil durch ihre früheren politischen Interaktionen mit Politikern und Mitarbeitern, was innerhalb kommerzieller Lobbyfirmen einen größeren Wert darstellen kann (LaPira and Thomas, 2014, 2017; McCrain, 2018).

5 Prinzipal-Agenten-Probleme und Kommerzieller Lobbyismus

Die theoretische Fachliteratur hat sich auch mit potenziellen Vermittlungsproblemen zwischen Interessengruppen, Lobbyisten und politischen Entscheidungsträgern befasst. Dabei stellen sich mehrere Fragen. Erstens: Wer ist der Prinzipal und wer ist der Agent im Verhältnis Klient, Lobbyist und Entscheidungsträger? Zweitens, worüber wird ein Vertrag abgeschlossen - Informationen, finanzielle Vorteile oder beides? Drittens: Da es drei Akteure im Lobbyspiel gibt, nämlich Interessengruppen, Vermittler (bei denen es sich um firmeninterne oder kommerzielle Lobbyisten handeln kann) und politische Entscheidungsträger: Kann es sein, dass ein Agent zwei Prinzipale unterschiedlicher Art hat oder in einer Beziehung ein Prinzipal und in der anderen ein Agent ist?

5.1 Lobbyisten und Entscheidungsträger

Die hier vorgestellte theoretische Literatur ist durch zahlreiche empirische Fakten angeregt und versucht, diese zu erklären, indem sie Agency-Probleme zwischen Lobbyisten und politischen Entscheidungsträgern untersucht. Ein wesentliches Merkmal ist, dass sich die Agency-Probleme von kommerziellen Lobbyisten von denen von internen Lobbyisten unterscheiden. Interne Lobbyisten sind Angestellte von Interessengruppen, die selbst in einer Agency-Beziehung mit den politischen Entscheidungsträgern stehen, während kommerzielle Lobbyisten in gewissem Sinne sowohl für die politischen Entscheidungsträger als auch für die Auftraggeber ihrer Interessengruppen tätig sind. Da firmeninterne Lobbyisten ausschließlich von ihren Arbeitgebern, den Interessengruppen, incentiviert werden und nur ihnen als Sprachrohr dienen, haben sie große Schwierigkeiten, den politischen Entscheidungsträgern glaubwürdig Informationen zu übermitteln. Diese Informationsübermittlung ist für kommerzielle Lobbyisten

weniger schwierig, da sie über zwei einzigartige Eigenschaften verfügen: Erstens kann man aufgrund ihrer Expertise davon ausgehen, dass sie über eine unabhängige Verifizierungstechnologie verfügen, die es ihnen erlaubt unabhängig Informationen zu sammeln oder die Wohlfahrtseffekte der politischen Vorschläge ihrer Klienten zu evaluieren; und zweitens haben sie aufgrund der Tatsache, dass sie eine Vielzahl von Klienten über verschiedene Fragestellungen und Zeiträume hinweg betreuen, einen Reputationsanreiz ihre Informationen wahrheitsgemäß zu übermitteln. Dieser Ruf, die Informationen wahrheitsgemäß zu übermitteln, verschafft ihnen Zugang zu politischen Entscheidungsträgern. Die Notwendigkeit, diesen Ruf aufrechtzuerhalten, wird jedoch von denselben politischen Entscheidungsträgern ausgenutzt, um von kommerziellen Lobbyisten Informationen und Ressourcen zu erhalten. Daher sind kommerzielle Lobbyisten sowohl Agenten der Interessengruppen, die sie beschäftigen, als auch der politischen Entscheidungsträger, die von ihnen Informationen und andere Ressourcen im Austausch für politischen Zugang erwarten. Im Gegensatz dazu können interne Lobbyisten als Prinzipale in einer Agencybeziehung mit politischen Entscheidungsträgern betrachtet werden, die Ressourcen im Gegenzug für politische Maßnahmen bereitstellen. Diese Ideen werden in [Groll and Ellis \(2014, 2017\)](#) und [Ellis and Groll \(2021\)](#) entwickelt.

[Groll and Ellis \(2014\)](#) entwickeln ein allgemeines statisches Gleichgewichtsmodell, um die Gründe für die Existenz kommerzieller Lobbyfirmen, die von ihnen wahrgenommenen Funktionen und die Frage, ob ihre Beiträge gesellschaftlich gewünscht sind, aufzuzeigen. Sie stellen die These auf, dass kommerzielle Lobbying-Firmen über das Fachwissen verfügen, um politische Initiativen zu verifizieren und Informationen über deren soziale Nützlichkeit zu sammeln. Diese Informationsfunktion gibt den politischen Entscheidungsträgern einen Anreiz, ihre knappe Zeit optimal zu nutzen und den knappen Zugang kommerziellen Lobbyisten zu gewähren, die nicht durch die Politikumsetzung an sich, sondern durch gewinnmaximierendes Verhalten auf einem Markt der Interessenvertretung motiviert sind. Im Wesentlichen vermarkten die kommerziellen Lobbyisten den Zugang zu politischen Entscheidungsträgern, den sie sich zuvor erarbeitet haben, an ihre Klienten, den Interessengruppen. Die politischen Entscheidungsträger sind sowohl an Informationen als auch an finanziellen Zuwendungen interessiert. Sie maximieren ihren Nutzen, indem sie von den kommerziellen Lobbyisten eine bestimmte Kombination aus Informationsqualität und finanziellen Beiträgen verlangen. Die politischen Entscheidungsträger entscheiden sich jedoch nicht unbedingt für das gesellschaftlich

optimale Niveau der Informationsqualität. Dafür gibt es zwei Gründe. Erstens internalisieren sie nicht die Kosten der Informationsüberprüfung durch die kommerziellen Lobbyisten. Die Kosten werden auf die Interessengruppen abgewälzt, was Entscheidungsträger dazu veranlasst, zu viele verlässliche Informationen zu erwarten, da sie die Kosten von Informationen nicht vollständig internalisieren. Zweitens tauschen sie die Qualität der Informationen gegen individuelle finanzielle Zuwendungen ein, was sie tendenziell veranlasst, Informationen von zu geringer Qualität zu verlangen. Die Qualität der Informationen kann also entweder über oder unter dem gesellschaftlich idealen Wert liegen.

Groll and Ellis (2017) vertiefen diese Thematik in einem allgemeinen dynamischen Gleichgewichtsmodell. Sie konzentrieren sich explizit darauf, wie die wiederholten Interaktionen zwischen politischen Entscheidungsträgern, Interessengruppen und kommerziellen Lobbyisten die Struktur und das Wachstum der Lobbybranche erklären. Sie leiten vier mögliche Gleichgewichte ab: Im ersten gibt es nur interne Lobbyisten und das Lobbying besteht ausschließlich aus finanziellen Zuwendungen, im zweiten gibt es nur kommerzielle Lobbyisten und das Lobbying ist rein informativ, im dritten liefern interne Lobbyisten finanzielle Zuwendungen, während kommerzielle Lobbyisten Informationen liefern, und im vierten engagieren sich interne und kommerzielle Lobbyisten in der Lieferung von finanziellen Zuwendungen. In komparativ statischer Hinsicht beeinflussen die folgenden Aspekte, welches Gleichgewicht entsteht: nur kommerzielle Lobbyisten können aufgrund von Verifikationsproblemen glaubwürdige Informationen liefern und sie könne bei der Bündelung von finanziellen Beiträgen von verschiedenen Klienten Skaleneffekte erzielen. Komparative Statik zeigt, dass eine Verschärfung der zeitlichen Beschränkung der politischen Entscheidungsträger, die möglicherweise aus der zunehmenden Notwendigkeit resultiert, sich in der Spendensammlung und im Wahlkampf zu engagieren, zu einem Wachstum des kommerziellen Lobbyismus in Bezug auf die Anzahl der Lobbyagenturen und deren Einnahmen führt. Dies steht im Einklang mit den empirischen Fakten der abnehmenden legislativen Ressourcen und dem Wachstum der kommerziellen Lobbyarbeit. Schließlich veranschaulichen die Autoren, wie wiederholte Agency-Verträge durch wiederholte, persönliche Interaktionen zwischen Lobbyisten und Entscheidungsträger entstehen. Diese Agency-Verträge mit wiederholten Interaktionen werden von politischen Entscheidungsträgern in einer Welt asymmetrischer Informationen vorgeschlagen und ermöglichen es ihnen finanzielle Zuwendungen und politikrelevante Informationen in Gegenwart von Quid-pro-quo-Verträgen

und Informationsasymmetrien von Lobbyisten zu erhalten.

Ellis and Groll (2021) untersuchen, bei welchen Politikthemen eher kommerzielle Lobbyisten und bei welchen Themen eher interne Lobbyisten zu beobachten und zu warten sind. Ihre wichtigste Beobachtung ist, dass kommerzielle Lobbyisten kontinuierlich in den Lobbyprozess involviert sind, weil sie eine Vielzahl von Klienten bei einer Reihe von Themen vertreten, während interne Lobbyisten nur selten aktiv an der Interessenvertretung beteiligt sind. Die Erklärung dafür beruht darauf, dass interne Lobbyisten sich mit einer geringeren Anzahl von Themen befassen, die für die politischen Entscheidungsträger und die Öffentlichkeit in unterschiedlicher Regelmäßigkeit von Relevanz sein können. Kommerzielle Lobbyisten können sich hingegen immer an den wiederholten Interaktionen beteiligen, die für den Aufbau von Reputation und die glaubwürdige Übermittlung von Informationen erforderlich sind. Interne Lobbyisten können diese Reputationsmechanismen nur nutzen, wenn ihre Themen mit ausreichender Häufigkeit präsent sind, andernfalls können sie Informationen nicht glaubwürdig weitergeben. Daraus folgt, dass Interessengruppen, deren Themen häufig im Blickpunkt stehen, interne Lobbyisten beschäftigen, während diejenigen, deren Themen weniger häufig im Fokus stehen, kommerzielle Lobbyisten hinzuziehen müssen. Anders ausgedrückt: Kommerzielle Lobbyisten übernehmen die Rolle von kostenpflichtigen Signalen ("costly signals"), die es Interessengruppen, die keine Reputation erworben haben, ermöglichen, Informationen glaubwürdig zu übermitteln. Wie häufig ein politisches Thema die Aufmerksamkeit eines politischen Entscheidungsträgers auf sich zieht und was als wichtig gilt, hängt von einer Reihe politischer Faktoren ab. Ist eine Frage für einen Politiker aus ideologischen oder anderen Gründen wichtig, kann der Grad der Aufmerksamkeit, der erforderlich ist um seine Aufmerksamkeit zu erlangen, niedrig sein. In diesem Fall wird es eher von internen Lobbyisten präsentiert. Ist die Amtszeit des politischen Entscheidungsträgers unsicher, ist das erforderliche Maß an erwarteter Aufmerksamkeit höher, da der politische Entscheidungsträger die Zukunft stärker diskontiert. Dies ist von Nachteil für interne Lobbyisten, die möglicherweise nicht so häufig mit dem Entscheidungsträger interagieren. Politiker, deren Wiederwahlaussichten ungewiss sind, neigen daher eher dazu, kommerziellen Lobbyisten Zugang zu gewähren.

Die Wahrscheinlichkeit, mit der eine Politik in den Vordergrund rückt, bestimmt, ob sie die Beachtung des politischen Entscheidungsträgers findet und wer für das Thema Lobbyarbeit betreibt. Ein firmeninterner Lobbyist, der ein Thema mit geringer Relevanz vertritt, kann jedoch

auch finanzielle Zuwendungen anbieten um die Aufmerksamkeit des Entscheidungsträgers zu erlangen. Solche finanziellen Transfers können dann eine Alternative zur Beauftragung kommerzieller Lobbyisten sein, die es leichter haben Zugang durch Reputation zu erlangen. Dies deutet darauf hin, dass finanzielle Zuwendungen eher über interne Lobbyisten erfolgen und dass die Anzahl der Themen, die von kommerziellen Lobbyisten vertreten werden, negativ mit der Höhe der finanziellen Zuwendungen korreliert ist. Diese Verschiebung im Zugang durch Zuwendungen wirkt sich jedoch nicht auf die Informationsübermittlung und die Qualität der politischen Entscheidungen aus, da die politischen Entscheidungsträger die gleiche Menge an wahrheitsgemäßen Informationen erhalten, nur über einen anderen Überbringer und komplementiert mit Geld. Geld verzerrt hier die politischen Entscheidungen.

In einem alternativen Ansatz [Hirsch et al. \(2021\)](#) untersuchen wie politische Entscheidungsträger Lobbyisten auswählen, mit denen sie eine gemeinsame ideologische Einstellung teilen. Die Lobbyisten prüfen politische Vorschläge im Auftrag des Politikers. Unter sonst gleichen Bedingungen wären die Lobbyisten perfekte Agenten. [Hirsch et al. \(2021\)](#) argumentieren jedoch, dass Lobbyisten von den Interessengruppen vereinnahmt werden könnten, die sie mit Geld vergüten. Daher stehen die Lobbyisten vor dem Dilemma, dass sie ihre ideologischen und monetären Interessen abwägen müssen. Sie testen ihre Hypothesen mit Daten über ausländische Lobbyarbeit in den Vereinigten Staaten, die hauptsächlich von kommerziellen Lobbyisten ausgeübt wird. Ihre empirischen Ergebnisse bestätigen, dass ideologisch ausgerichtete Lobbyisten politische Vorschläge wählen, die den Präferenzen der politischen Entscheidungsträger mit ähnlichen Ideologien näherkommen.

5.2 Lobbyisten und Interessengruppen

Ähnlich wie die politischen Entscheidungsträger sind auch die Interessengruppen mit Problemen der adversen Selektion und des Moral Hazard zwischen ihnen und den internen oder kommerziellen Lobbyisten konfrontiert. Verschiedene Autoren haben die Organisation der Lobbyarbeit zwischen Interessengruppen und Lobbyisten erörtert, meist unter Bezugnahme auf Theorien über kollektives Handeln, Transaktionskosten und Prinzipal-Agenten-Beziehungen. Lobbyisten beobachten die politische und öffentliche Meinung, setzen sich für ihre Klienten ein und beraten ihre Klienten über den Zeitpunkt und die Umsetzbarkeit von politischen Vorschlägen und strategischen Handlungen, um diese zu verfolgen. Daher können die Prinzipal-

Agenten-Probleme zwischen Lobbyisten und Auftraggebern komplex sein und sich von denen zwischen politischen Entscheidungsträgern und Lobbyisten unterscheiden.

[Stephenson and Jackson \(2010\)](#) betonen, dass die Prinzipal-Agenten-Probleme von Interessengruppen mit einer breiteren und diffuseren Mitgliedschaft schwerwiegender sein können als bei homogenen Interessengruppen, da sie bei der Auswahl und Kontrolle von Lobbyisten vor größeren Herausforderungen stehen. Ihr Beitrag nennt vier Gründe, warum Lobbyisten möglicherweise nicht genau so handeln, wie es die Interessengruppen wünschen. Erstens sind die traditionellen Prinzipal-Agenten-Spannungen präsent und Lobbyisten müssen einen Anreiz haben, kostspielige und unvollkommen beobachtbare Anstrengungen zu unternehmen. Zweitens können Lobbyisten aufgrund von Karriereüberlegungen starke Anreize haben, langfristige Beziehungen zu politischen Entscheidungsträgern zu knüpfen und dafür das eigentliche Interesse des Auftraggebers zu vernachlässigen. Dieses Argument steht im Zusammenhang mit unserer obigen Diskussion über entscheidungsbasierte und informationsbasierte Belohnungen. Drittens kann der Lobbyist persönliche Interessen haben oder ideologisch eher mit dem politischen Entscheidungsträger verbunden sein.¹⁵ Viertens können Lobbyisten Beziehungen zu anderen Lobbyisten aufbauen, Koalitionen aufbauen und in politischen Fragen Kompromisse eingehen, anstatt sich ausschließlich für ihre Auftraggeber einzusetzen. Sie stellen fest, dass einige dieser Probleme durch einen wettbewerbsorientierten Markt für Lobbydienstleistungen, an dem gewinnorientierte Lobbyunternehmen beteiligt sind, gemildert werden können.

Die Anstrengungen von Lobbyisten sind für Auftraggeber nicht immer vollständig beobachtbar und sie orientieren sich daher eher an den Ergebnissen als den Anstrengungen. [Lowery and Marchetti \(2012\)](#) argumentieren, dass es jedoch nicht so einfach ist, die Ergebnisse der Anstrengungen von Lobbyisten auf die Politik zu evaluieren. Erstens impliziert die institutionelle Komplexität, dass auch ein hohes Maß an Lobbyistenaufwand entweder die falschen Entscheidungsträger adressiert oder einfach nur versandet und nur geringe Auswirkungen auf die politischen Entscheidungen haben können. Zweitens arbeiten Lobbyisten in der Regel in Teams innerhalb ihrer eigenen Organisation oder als Teil einer organisationsübergreifenden Koalition. Daher kann es schwierig sein, die einzelnen Beiträge der Lobbyisten zu den politis-

¹⁵[Furnas et al. \(2019\)](#) belegen, wie Lobbyagenturen durchgängig zu denselben politischen Parteien in den Vereinigten Staaten spenden und wie ihre Umsätze durch Mehrheitswechsel im US-Repräsentantenhaus oder Senat beeinflusst werden. Sie argumentieren, dass die ideologische Übereinstimmung zwischen Lobbyunternehmen und politischen Entscheidungsträgern die Unsicherheit der Kunden in Bezug auf den Zugang und die Lobbyarbeit verringert.

chen Ergebnissen zu ermitteln. Drittens können Lobbying-Bemühungen, die darauf abzielen, den Status Quo aufrechtzuerhalten, wenig Wirkung gezeigt haben, da der Status Quo auch ohne ihre Bemühungen aufrechterhalten worden wäre (“Status Quo Bias”). Viertens kann es zu politischen Veränderungen kommen, die sich entweder nur graduell oder unerwartet und drastischer realisieren.

Bei der Auswahl von Lobbyisten als ihre Agenten weisen [de Figueiredo and Tiller \(2001\)](#) in ihrer empirischen Analyse darauf hin, dass sich Unternehmen auch Gedanken über Informationsslecks machen, durch die Lobbyisten sensible Informationen an politische Entscheidungsträger oder Wettbewerber weitergeben. Sie konzentrieren sich auf Theorien zu kollektivem Handeln und Transaktionskosten und analysieren, ob Unternehmen allein Lobbyismus praktizieren, sich in Handelsverbänden organisieren oder von Lobbyismus absehen. Sie stellen fest, dass größere Unternehmen über Handelsverbände Lobbyarbeit bei der Federal Communication Commission (FCC) betreiben, während kleinere Unternehmen keine Lobbyarbeit betreiben. Um sensible Informationen zu schützen, neigen die Unternehmen dazu, ihre Lobbyarbeit mit internen Lobbyisten zu betreiben, anstatt sich zusammenzuschließen. Eine empirische Folgeuntersuchung von [de Figueiredo and Kim \(2004\)](#) weisen darauf hin, dass Unternehmen auf interne Lobbyisten zurückgreifen, wenn es um den Schutz sensibler Informationen und den Kontakt zu hochrangigen Entscheidungsträgern geht, aber externe Lobbyisten aus dem Verband einsetzen, wenn es sich um allgemeinere und branchenweite Informationen handelt.

Die Beaufsichtigung der Anstrengungen von Lobbyisten kann schwieriger oder wichtiger sein, je nachdem, um welches politische Thema es sich handelt. [LaPira et al. \(2014\)](#) dokumentieren, dass Interessengruppen interne Lobbyisten in politischen Kerngebieten beschäftigen, während kommerzielle Lobbyisten an peripheren Themen arbeiten. Kerngebiete sind öffentlichkeitswirksame Themen mit hohem Lobbyengagement, bei denen die Interessengruppen eine genauere Kontrolle schätzen. Periphere Felder sind Nischenthemen, die von schwieriger zu überwachenden, aber spezialisierten kommerziellen Lobbyisten bearbeitet werden können.

Lobbyisten erfüllen im Auftrag von Interessengruppen mehrere Aufgaben. Neben ihrer Lobbytätigkeit verfügen sie über private Informationen über die möglichen Resultate der Lobbyaktivitäten und sie beraten ihre Auftraggeber darüber. [Holyoke \(2017\)](#) argumentiert, dass Lobbyisten die politischen Präferenzen der politischen Entscheidungsträger gegenüber der Interessengruppe falsch darstellen könnten, um argumentieren zu können, dass das von ihnen

erzielte Ergebnis das bestmögliche Ergebnis war. In Wahrheit wurden sie jedoch von den politischen Entscheidungsträgern, die den Zugang kontrollieren, dazu angehalten, dieses Ergebnis zu erzielen. [Tyllström and Murray \(2021\)](#) führen den Ansatz fort und argumentieren, dass Lobbyisten die Interessengruppen überreden, wann Lobbyarbeit angezeigt ist, d.h. sie entscheiden, wann und wie Lobbyarbeit betrieben wird. Sie tun dies, um ihre eigene Agenda voranzutreiben, die mit der Interessengruppe übereinstimmen kann oder auch nicht. Wenn dies zutrifft, kann die traditionelle Vorstellung, wer bei den Interaktionen zwischen Interessengruppen, Lobbyisten und politischen Entscheidungsträgern (siehe Abbildung 1) der Auftraggeber und wer der Auftragnehmer ist, unscharf und zirkulär werden. Beide Studien weisen auf normative Bedenken hinsichtlich des Verhaltens von Lobbyisten und argumentieren für die Notwendigkeit von ethischen Verhaltenskodizes für den Lobbyismus.

Zusammenfassend zeigen diese Beobachtungen, dass es schwierig ist, die Anstrengungen von Lobbyisten zu verfolgen und ihre Erfolge zu bewerten. Dies könnte eine Erklärung dafür sein, warum die hier zitierten empirischen Studien zeigen, dass die meisten Unternehmen und Organisationen keine Lobbyarbeit betreiben und dass diejenigen, die dies tun, eher groß sind. Darüber hinaus können die Kontrolle und die Bewertung der Bemühungen auch eine wichtige Rolle bei der Entscheidung spielen, ob man interne Lobbyisten beschäftigt oder kommerzielle Lobbyfirmen beauftragt. Interne Lobbyisten sind direkte Angestellte von Interessengruppen, die sich mit einer kleinen Anzahl von Themen und einer kleinen Anzahl von politischen Kontakten beschäftigen. Der Aufwand der internen Lobbyisten lässt sich innerhalb der Organisation relativ leicht überwachen. Andere relevante Merkmale interner Lobbyisten, die man zusammenfassend als “Qualität” bezeichnen kann, sind jedoch schwer zu überwachen. Das liegt daran, dass das wichtigste Signal für die Qualität der Lobbyarbeit der Erfolg ist, der schwer zu bewerten ist, weil jeder interne Lobbyist nur an einer kleinen Anzahl von Lobbyfällen beteiligt ist und weil die politischen Ergebnisse schrittweise eintreten können und nur schwer einer bestimmten Sache zuzuordnen sind. Unter sonst gleichen Bedingungen würden Interessengruppen es wahrscheinlich vorziehen, ihre Lobbyarbeit von internen Lobbyisten durchführen zu lassen, die leichter zu motivieren sind und ggf. Über intrinsische Motivation verfügen. Interne Lobbyisten haben jedoch nicht unbedingt denselben politischen Zugang wie kommerzielle Lobbyisten. Dies ermöglicht es ihnen, die Reputationsvorteile einer wiederholten Agency auszunutzen. Die politischen Entscheidungsträger haben daher größeres Vertrauen,

dass kommerzielle Lobbyisten Informationen wahrheitsgemäß berichten. Dies deutet darauf hin, dass politische Entscheidungsträger es vorziehen würden von kommerziellen Lobbyisten lobbyiert zu werden. Die Lösung dieses Spannungsverhältnisses zwischen politischen Entscheidungsträgern und Interessengruppen in Bezug auf die Frage, ob sie interne Lobbyisten oder kommerzielle Lobbyisten in der Rolle des Vermittlers bevorzugen, bestimmt die Struktur der Lobbyingbranche.

6 Fazit

Der vorliegende Beitrag hat einen Überblick über den Stand der Forschung zum Lobbyismus durch Lobbyagenturen gegeben. Kommerzielle Lobbyisten sind als gewinnorientierte Unternehmen tätig, die ihre Dienste als Vermittler zwischen politischen Entscheidungsträgern und Interessengruppen anbieten. Diese Vermittlung beinhaltet den Transfer von Ressourcen von Interessengruppen zu politischen Entscheidungsträgern. Bei diesen Ressourcen kann es sich um Informationen, finanzielle Zuwendungen oder eine direkte Beteiligung an der Ausarbeitung von Gesetzen oder am Wahlkampf handeln. Die Aktivitäten kommerzieller Lobbyisten können die Aktivitäten interner Lobbyisten ergänzen oder ersetzen. Die Literatur diskutiert, wie die Aufteilung der Lobbyaktivitäten zwischen internen und kommerziellen Lobbyisten von der Lösung von Prinzipal-Agenten-Problemen abhängt. Sie dokumentiert wie einfach oder kostspielig es für politische Entscheidungsträger und Interessengruppen ist, Anreize für die verschiedenen Typen von Lobbyisten zu setzen. Interne Lobbyisten können durch Standard-Agentenverträge wie Arbeitsverträge veranlasst werden Anstrengungen zu unternehmen, während kommerzielle Lobbyisten durch ihre Reputation, die mit einer wiederholten Interaktion mit Entscheidungsträger verbunden ist und von ihnen motiviert werden. Es gibt noch offene Fragen in der aktuellen Forschung. Die nächste Fragestellung könnte sein, was die Aufteilung der internen Lobbyisten in solche, die einzelne Unternehmen vertreten, und solche, die Zusammenschlüsse von Unternehmen, wie z.B. Handelsverbände, vertreten, bestimmt. Dies muss im Gesamtkontext der Verteilung der Lobbyaktivitäten zwischen internen und kommerziellen Lobbyisten betrachtet werden.

References

- AINSWORTH, S. AND I. SENED (1993): “The Role of Lobbyists: Entrepreneurs with Two Audiences,” *American Journal of Political Science*, 37, 834–866.
- ALCHIAN, A. A. AND H. DEMSETZ (1972): “Production, Information Costs, and Economic Organization,” *American Economic Review*, 62, 777–795.
- ALTHAUS, M. (2015): “Recruiting the Competent Lobbyist: Career Options and Employer Demands in Germany,” *Interest Group & Advocacy*, 4, 76–100.
- AUSTEN-SMITH, D. (1994): “Strategic Transmission of Costly Information,” *Econometrica*, 62, 955–963.
- (1995): “Campaign Contributions and Access,” *American Political Science Review*, 89, 566–581.
- AUSTEN-SMITH, D. AND J. S. BANKS (2000): “Cheap Talk and Burned Money,” *Journal of Economic Theory*, 91, 1–16.
- BARON, D. P. (1994): “Electoral Competition with Informed and Uninformed Voters,” *American Political Science Review*, 88, 33 – 47.
- BAUMGARTNER, F. R., J. M. BERRY, M. HOJNACKI, D. C. KIMBALL, AND B. L. LEECH (2009): *Lobbying and Policy Change: Who Wins, Who Loses, and Why*, Chicago, IL: The University of Chicago Press.
- BENNEDSEN, M. AND S. FELDMANN (2006): “Informational Lobbying and Political Contributions,” *Journal of Public Economics*, 90, 631–656.
- BERNHEIM, B. D. AND M. D. WHINSTON (1986): “Menu Auctions, Resource Allocation, and Economic Influence,” *The Quarterly Journal of Economics*, 101, 1–31.
- BERTRAND, M., M. BOMBARDINI, AND F. TREBBI (2011): “Is It Whom You Know or What You Know? An Empirical Assessment of the Lobbying Process,” National Bureau of Economic Research Working Paper 16765.
- (2014): “Is It Whom You Know or What You Know? An Empirical Assessment of the Lobbying Process,” *American Economic Review*, 104, 3885–3920.
- BLANES I VIDAL, J., M. DRACA, AND C. FONS-ROSEN (2012): “Revolving Door Lobbyists,” *American Economic Review*, 102, 3731–3748.
- BOMBARDINI, M. AND F. TREBBI (2020): “Empirical Models of Lobbying,” *Annual Review of Economics*, 12, 391–413.
- BUCHANAN, J. M. (1980): *Toward a Theory of the Rent-Seeking Theory*, Texas A&M University Press, chap. Rent-Seeking and Profit-Seeking, 3–15.
- COASE, R. H. (1937): “The Nature of the Firm,” *Economica*, 4, 386–405.
- CONGLETON, R. D., A. L. HILLMAN, AND K. A. KONRAD, eds. (2008): *40 Years of Research on Rent Seeking*, vol. 1-2, Berlin, Germany: Springer.
- COTTON, C. (2009): “Should We Tax or Cap Political Contributions? A Lobbying Model with Policy Favors and Access,” *Journal of Public Economics*, 93, 831–842.
- (2012): “Pay-to-Play Politics: Informational Lobbying and Contribution Limits when Money Buys Access,” *Journal of Public Economics*, 96, 369–386.
- CRAWFORD, V. P. AND J. SOBEL (1982): “Strategic Information Transmission,” *Econometrica*, 50, 1431–1451.

- DAHM, M. AND N. PORTEIRO (2008a): “Informational Lobbying under the Shadow of Political Pressure,” *Social Choice and Welfare*, 30, 531–559.
- (2008b): “Side Effects of Campaign Finance Reform,” *Journal of the European Economic Association*, 6, 1057–1077.
- DE FIGUEIREDO, J. AND J. J. KIM (2004): “When Do Firms Hire Lobbyists? The Organization of Lobbying at the Federal Communications Commission,” *Industrial and Corporate Change*, 13, 883–900.
- DE FIGUEIREDO, J. M. AND B. K. RICHTER (2014): “Advancing the Empirical Research on Lobbying,” *Annual Review of Political Science*, 17, 163–185.
- DE FIGUEIREDO, J. M. AND E. H. TILLER (2001): “The Structure and Conduct of Corporate Lobbying: How Firms Lobby the Federal Communications Commission,” *Journal of Economics and Management Strategy*, 10, 91–122.
- D’ESTE, R., M. DRACA, AND C. FONS-ROSEN (2020): “Shadow Lobbyists,” Institute for New Economic Thinking Working Paper Series No. 139.
- DEWATRIPONT, M. AND J. TIROLE (1999): “Advocates,” *Journal of Political Economy*, 107, 1–39.
- ELLIS, C. J. AND T. GROLL (2020): “Strategic Legislative Subsidies: Informational Lobbying and the Cost of Policy,” *American Political Science Review*, 114, 179–205.
- (2021): “Who Lobbies Whom? Special Interests and Hired Guns,” *mimeo*.
- FELLI, L. AND A. MERLO (2007): “If You Cannot Get Your Friends Elected, Lobby Your Enemies,” *Journal of the European Economic Association*, 5, 624–635.
- FURNAS, A. C., M. T. HEARNEY, AND T. LAPIRA (2019): “The Partisan Ties of Lobbying Firms,” *Research and Politics*, 1–9.
- GILLIGAN, T. W. AND K. KREHBIEL (1989): “Asymmetric Information and Legislative Rules with a Heterogeneous Committee,” *American Journal of Political Science*, 33, 459–490.
- GREENWOOD, J. AND J. DREGER (2013): “The Transparency Register: A European vanguard of strong lobby regulation?” *Interest Groups & Advocacy*, 2, 139–162.
- GREGOR, M. (2017): *State, Institutions and Democracy - Contributions in Political Economy*, Springer International Publishing, chap. Lobbying Mechanisms, 17–52.
- GROLL, T. AND C. J. ELLIS (2013): “Dynamic Commercial Lobbying,” *CESifo Working Paper*.
- (2014): “A Simple Model of the Commercial Lobbying Industry,” *European Economic Review*, 70, 299–316.
- (2017): “Repeated Lobbying by Commercial Lobbyists and Special Interests,” *Economic Inquiry*, 55, 1868–1897.
- GROLL, T. AND M. MCKINLEY (2015): “Modern Lobbying: A Relationship Market,” *ifo DICE Report*, 13, 15–22.
- GROSSMAN, G. AND E. HELPMAN (1994): “Protection for Sale,” *American Economic Review*, 84, 833–850.
- (1996): “Electoral Competition and Special Interest Politics,” *Review of Economic Studies*, 63, 265–286.
- (2001): *Special Interest Politics*, Cambridge, MA: MIT Press.

- HALL, R. L. AND A. V. DEARDORFF (2006): “Lobbying as Legislative Subsidy,” *American Political Science Review*, 100, 69–84.
- HALL, R. L. AND F. W. WAYMAN (1990): “Buying Time: Moneyed Interests and the Mobilization of Bias in Congressional Committees,” *American Political Science Review*, 84, 797–820.
- HALPIN, D. AND J. WARHURST (2015): “Commercial Lobbying in Australia: Exploring the Australian Lobby Register,” *Australian Journal of Public Administration*, 75, 100–111.
- HANSEN, J. M. (1991): *Gaining Access: Congress and the Farm Lobby, 1919-1981*, Chicago, IL: The University of Chicago Press.
- HICKEY, R. (2019): “Bureaucratic and Political Connections in Parliamentary Lobbying,” *mimeo*.
- HIRSCH, A., B. P. MONTAGNES, K. KANG, AND H. Y. YOU (2021): “Lobbyists as Gatekeepers: Theory and Evidence,” *mimeo*.
- HOJNACKI, M. AND D. C. KIMBALL (2001): “PAC Contributions and Lobbying Contacts in Congressional Committees,” *Political Research Quarterly*, 54, 161–180.
- HOLYOKE, T. (2017): “A Theoretical Foundation for Assessing Principal-Agent Problems in Lobbying Ethics and an Empirical Test,” *Interest Groups & Advocacy*, 6, 272–289.
- KERR, W. R., W. F. LINCOLN, AND P. MISHRA (2013): “The Dynamics of Firm Lobbying,” *American Economic Journal: Economic Policy*, 6, 343–379.
- KRISHNA, V. AND J. MORGAN (2001): “A Model of Expertise,” *Quarterly Journal of Economics*, 116, 747–775.
- KROZNER, R. S. AND T. STRATMANN (1998): “Interest-Group Competition and the Organization of Congress: Theory and Evidence from Financial Services’ Political Action Committees,” *American Economic Review*, 88, 1163–1187.
- KRUEGER, A. O. (1974): “The Political Economy of the Rent-Seeking Society,” *American Economic Review*, 64, 291–303.
- LAPIRA, T., H. F. T. III, AND F. BAUMGARTNER (2014): “The Two Worlds of Lobbying: Washington Lobbyists in the Core and on the Periphery,” *Interest Groups & Advocacy*, 3, 219–245.
- LAPIRA, T. M. AND H. F. THOMAS (2014): “Revolving Door Lobbyists and Interest Representation,” *Interest Groups & Advocacy*, 3, 4–29.
- (2017): *Revolving Door Lobbying: Public Service, Private Influence, and the Unequal Representation of Interests*, University of Kansas Press.
- LOHMANN, S. (1995): “Information, Access, and Contributions: A Signaling Model of Lobbying,” *Public Choice*, 85, 267–284.
- LOWERY, D. AND K. MARCHETTI (2012): “You Don’t Know Jack: Principals, Agents, and Lobbying,” *Interest Groups & Advocacy*, 1, 139–170.
- MCCRAIN, J. (2018): “Revolving Door Lobbyists and the Value of Congressional Staff Connections,” *Journal of Politics*, 80, 1369–1383.
- MCKINLEY, M. AND T. GROLL (2015): “The Relationship Market: How Modern Lobbying Gets Done,” *Harvard University Edmond J. Safra Center for Ethics Blog*, 13.
- MILGROM, P. AND J. ROBERTS (1986): “Relying on the Information of Interested Parties,” *RAND Journal of Economics*, 17, 18–32.

- NOWNES, A. J. (2013): *Interest Groups in American Politics: Pressure and Power*, New York, NY: Routledge, 2nd ed.
- OLSON, M. (1965): *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- PERSSON, T. AND G. TABELLINI (2000): *Political Economics: Explaining Economic Policy*, Cambridge, MA: MIT Press.
- POLK, A. (2020): “What do we Know About Lobbying in Germany?” *Review of Economics*, 71, 43–79.
- (2021a): “Lobbyregister: Es kommt, greift aber zu kurz,” *Wirtschaftsdienst*, 101, 242.
- (2021b): “Mehr Transparenz durch das Lobbyregister?” *Wirtschaftsdienst*, 101, 121–126.
- POTTERS, J. AND R. SLOOF (1996): “Interest Groups: A Survey of Empirical Models that Try to Assess their Influence,” *European Journal of Political Economy*, 12, 403–442.
- POTTERS, J. AND F. VAN WINDEN (1992): “Lobbying and Asymmetric Information,” *Public Choice*, 74, 269–292.
- (1996): *Collective Decision-Making: Social Choice and Political Economy*, Springer, chap. Models of Interest Groups: Four Different Approaches, 337–362.
- ROSENTHAL, A. (1993): *The Third House: Lobbyists and Lobbying in the States*, Congressional Quarterly Press.
- SCHNAKENBERG, K. E. (2016): “Directional Cheap Talk in Electoral Campaigns,” *Journal of Politics*, 78, 527–541.
- SCHNAKENBERG, K. E. AND I. R. TURNER (2021): “Helping Friends or Influencing Foes: Electoral and Policy Effects of Campaign Finance Contributions,” *American Journal of Political Science*, 65, 88–100.
- STEPHENSON, M. C. AND H. E. JACKSON (2010): “Lobbyists as Imperfect Agents: Implications for Public Policy in a Pluralist System,” *Harvard Journal on Legislation*, 47, 1–20.
- THOMAS, H. F. AND T. LAPIRA (2017): “How Many Lobbyists are in Washington? Shadow Lobbying and the Gray Market for Policy Advocacy,” *Interest Group Advocacy*, 6, 199–214.
- TULLOCK, G. (1967): “The Welfare Costs of Tariffs, Monopolies, and Theft,” *Western Economic Journal*, 5, 224–232.
- (1980): *Toward a Theory of the Rent-Seeking Theory*, Texas A&M University Press, chap. Efficient Rent-Seeking, 97–112.
- TYLLSTRÖM, A. AND J. MURRAY (2021): “Lobbying the Client: The Role of Policy Intermediaries in Corporate Political Activity,” *Organizational Studies*, 42, 971–991.
- YOU, H. Y. (2020): “Foreign Agents Registration Act: A User’s Guide,” *Interest Groups & Advocacy*, 9, 302–316.