

Schriften der DVPW-Sektion Regierungssystem
und Regieren in der Bundesrepublik Deutschland

Thomas von Winter

Julia von Blumenthal *Hrsg.*

Interessengruppen und Parlamente



Springer VS

Schriften der DVPW-Sektion Regierungssystem und Regieren in der Bundesrepublik Deutschland

Weitere Bände in dieser Reihe
<http://www.springer.com/series/12285>

Thomas von Winter
Julia von Blumenthal
(Hrsg.)

Interessengruppen und Parlamente

 Springer VS

Herausgeber

Prof. Dr. Thomas von Winter
Kleinmachnow
Deutschland

Prof. Dr. Julia von Blumenthal
Berlin
Deutschland

ISBN 978-3-531-18641-2
DOI 10.1007/978-3-531-19161-4

ISBN 978-3-531-19161-4 (eBook)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Springer VS

© Springer Fachmedien Wiesbaden 2014

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Lektorat: Dr. Andreas Beierwaltes, Katharina Gonsior

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer VS ist eine Marke von Springer DE. Springer DE ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media
www.springer-vs.de

Inhaltsverzeichnis

Teil I Einführung

- 1 **Einleitung** 3
Thomas von Winter und Julia von Blumenthal
- 2 **Interessengruppen und Parlamente – Grundsätzliches und
Forschungsaufgaben** 15
Werner J. Patzelt

Teil II Abgeordnete und Interessengruppen: Empirische Analysen

- 3 **Ausmaß und Muster der inneren Lobby** 47
Franziska Oehmer
- 4 **Parlamentarier und Interessenverbände – Lobbying im Bundestag?** .. 71
Daniel Gerstenhauer
- 5 **Gewerkschafter im Bundestag** 93
Herbert Hönigsberger und Sven Osterberg
- 6 **Entkoppelung von Parlament und organisierten Interessen?** 125
Bernhard Weßels

Teil III Parlamente und Interessengruppen: Fallstudien

- 7 **Wirtschaftskammern und Parlamente** 151
Detlef Sack und Sebastian Fuchs

8 Dimensionen des Korporatismus. Strukturmuster der Verbände­beteiligung in der Gesundheitspolitik	179
Thomas von Winter	
9 Europäisches Parlament und Interessenverbände als Akteure und Adressaten europäischer Verkehrspolitik: Eine interaktionsorientierte Betrachtung	211
Kirstin Lindloff, Stefan Kundolf und Nils C. Bandelow	
Teil IV Begrenzung des Einflusses von Interessengruppen	
10 Je strenger, desto besser? Lobbyismusregulierung in den USA und der EU	235
Eva Krick	
11 Die Regulierung des Lobbyismus – das parlamentarische Lehrstück ..	275
Herbert Hönigsberger und Sven Osterberg	
12 Interessen, Transparenz, Vertrauen – und die Legitimität von Politik	311
Hans-Jörg Schmedes und Heiko Kretschmer	

Verzeichnis der Autorinnen und Autoren

Prof. Dr. Nils C. Bandelow, Leiter des Lehrstuhls für Innenpolitik am Institut für Sozialwissenschaften der Technischen Universität Braunschweig.

Prof. Dr. Julia von Blumenthal, Leiterin des Lehrbereichs Innenpolitik der Bundesrepublik Deutschland am Institut für Sozialwissenschaften der Humboldt-Universität zu Berlin.

Sebastian Fuchs, B. A., wissenschaftliche Hilfskraft am Arbeitsgebiet für Vergleichende Politikwissenschaft an der Fakultät für Soziologie der Universität Bielefeld.

Daniel Gerstenhauer, M. A., Promovend an der Friedrich-Schiller-Universität Jena.

Herbert Hönigsberger, M. A., Sozialwissenschaftler und Publizist; Mitinhaber der IST GmbH, Gesellschaft für angewandte Sozialwissenschaft und Statistik; Sprecher des Gesellschafterausschusses von Nautilus Politikberatung.

Heiko Kretschmer, Dipl. phys., Geschäftsführer des Beratungsunternehmens Johanssen + Kretschmer.

Dr. Eva Krick, wissenschaftliche Mitarbeiterin des Lehrbereichs Innenpolitik der Bundesrepublik Deutschland am Institut für Sozialwissenschaften der Humboldt-Universität zu Berlin.

Stefan Kundolf, M. A., wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Ländliche Räume im Johann Heinrich von Thünen-Institut in Braunschweig.

Kirstin Lindloff, M. A., wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Innenpolitik am Institut für Sozialwissenschaften der Technischen Universität Braunschweig.

Dr. Franziska Oehmer, wissenschaftliche Oberassistentin am IPMZ – Institut für Publizistikwissenschaft und Medienforschung der Universität Zürich.

Sven Osterberg, Dipl.-Soz.Wiss., selbständiger Sozialwissenschaftler und Publizist sowie Geschäftsführer der Nautilus Politikberatung.

Prof. Dr. Werner J. Patzelt, Leiter des Lehrstuhls für Politische Systeme und Systemvergleich am Institut für Politikwissenschaft der Technischen Universität Dresden.

Prof. Dr. Detlef Sack, Leiter des Arbeitsgebiets für Vergleichende Politikwissenschaft an der Fakultät für Soziologie der Universität Bielefeld.

Dr. Hans-Jörg Schmedes, Büroleiter des Ministers für Bundesrat, Europa und internationale Angelegenheiten in der Vertretung des Landes Baden-Württemberg beim Bund in Berlin und Lehrbeauftragter am Institut für Sozialwissenschaften der Humboldt-Universität zu Berlin.

apl. Prof. Dr. Bernhard Weßels, Institut für Sozialwissenschaften der Humboldt-Universität zu Berlin und stellvertretender Direktor der Abteilung „Demokratie und Demokratisierung“ am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

apl. Prof. Dr. Thomas von Winter, Lehrstuhl Politik und Regieren in Deutschland und Europa der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Potsdam und Mitarbeiter der Verwaltung des Deutschen Bundestages.

Teil I

Einführung

Thomas von Winter und Julia von Blumenthal

Das Thema „Interessengruppen und Parlamente“ bezieht sich auf das demokratietheoretisch heikle Zusammentreffen der territorialen, den Volkswillen mehr oder minder proportional abbildenden Repräsentation mit der funktionalen, auf soziale Gruppen bezogenen Repräsentation. Als heikel gilt dieses Zusammentreffen deshalb, weil erfolgreiches Interessengruppenhandeln Parlamentarier dem Verdacht asymmetrischer Interessenberücksichtigung und demokratietheoretisch bedenklicher Interessenbindungen aussetzt. Andererseits sind parlamentarische Entscheidungsprozesse ohne die von den Interessengruppen erbrachten Leistungen wie die Aggregation und Selektion gesellschaftlicher Interessen und die Einbringung von Expertenwissen über die Wirkungen und Nebenwirkungen politischer Maßnahmen kaum denkbar. Auch wenn Art und Intensität der wechselseitigen Beziehungen stark mit den Funktionen und dem Stellenwert, den die Parlamente im jeweiligen politischen System einnehmen, variieren, stehen Parlamentarier daher auch dort – wie etwa in Deutschland oder in der Europäischen Union –, wo ihre Bedeutung gegenüber anderen Adressaten, vor allem gegenüber der Exekutive, als gering eingeschätzt wird, im Fokus lobbyistischer Aktivitäten von Interessengruppen. Ursache dafür ist eine Resource-Dependence-Beziehung zwischen Parlamentariern und Interessengruppen, die sich in vielfältigen Formen institutionalisierter und informeller Kontakte und Netzwerke äußert (von Winter 2008). Vor diesem Hintergrund stellt sich zunächst die grundlegende Forschungsfrage, welche Bedeutung dem Parlament als Adressat der Interessengruppen im Vergleich

T. von Winter (✉)
Kleinmachnow, Deutschland
E-Mail: thomas.von-winter@bundestag.de

J. von Blumenthal
Berlin, Deutschland
E-Mail: Julia.von.Blumenthal@sowi.hu-berlin.de

zu anderen Adressaten zukommt und welche spezifischen Formen von Kommunikationsbeziehungen zwischen Interessengruppen und Abgeordneten daraus resultieren. Ferner gilt es herauszufinden, inwieweit mit den gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, den institutionellen und politischen Konstellationen auch Art und Umfang des Zugangs von Interessengruppen zum Parlament und umgekehrt der Informationsbedarf der Parlamentarier gegenüber den Interessengruppen variieren (Bouwen 2005, S. 104–105, 114, 118–119). Als konkrete Forschungsgegenstände bieten sich dabei vor allem die drei Bereiche an, in denen sich nach einer gängigen Unterscheidung die Einflussnahme von Interessengruppen auf parlamentarische Entscheidungsprozesse vollzieht: die innere Lobby, die formalisierte und die informelle Kommunikation.

Der vorliegende Band ist hervorgegangen aus einer gemeinsamen Tagung der Sektion Regierungssystem und Regieren in der Bundesrepublik Deutschland und des Arbeitskreises Verbände der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft, die im Mai 2011 an der Universität Potsdam stattgefunden hat.¹ Die Beiträge beleuchten Ziel, Formen und Spielarten des Austauschverhältnisses zwischen Parlamenten und Interessengruppen, seine gesellschaftlichen und politisch-institutionellen Voraussetzungen, seine Bestimmungsfaktoren und Auswirkungen. Dabei werden zum einen vorhandene Wissensbestände aufgearbeitet, zum anderen neue empirische Forschungsergebnisse präsentiert.

Wie sich das Forschungsfeld Parlamente und Interessengruppen aus einer historisch gesättigten Perspektive, die ein breites Parlamentsverständnis zugrunde legt, darstellt, zeigt *Werner J. Patzelt*. Wenn zu Recht in Frage gestellt wird, ob sich Gemeinwohl und Partikularinteressen so sauber trennen lassen, wie das die öffentliche Diskussion insinuiert, erscheint das gesamte Forschungsfeld in einem neuen Licht. Zentral ist für Patzelt ferner die Feststellung, dass reale finanzielle und ökonomische Macht im Zuge der Demokratisierung aus den Parlamenten geschwunden ist. Die dort agierenden Repräsentanten besitzen Macht allein auf Zeit verliehen und sehen sich folgerichtig dem Einfluss machtvoller Gruppen außerhalb des Parlaments ausgesetzt. Patzelt wirft Schlaglichter auf die empirische Realität des Zusammenspiels von Abgeordneten und Interessenvertretern. Sein Beitrag mündet in ein umfassendes Forschungsprogramm, das die großen Lücken im Wissensbestand zum Zusammenspiel von Parlamenten und Interessengruppen schließen soll. Die weiteren Beiträge dieses Bandes tragen dazu ein Stück weit bei.

In Bezug auf die innere Lobby hat man sich in Deutschland bisher vor allem dafür interessiert, inwieweit sich der gesellschaftliche Wandel und der Wan-

¹ Die Herausgeber danken Steffen Beigang, Malte Miram, Hannah Seidl und Katja Wegmann für die engagierte und sehr gründliche technische Bearbeitung des Buchmanuskripts.

del im Gefüge der Interessengruppen in der Verbandsfärbung des Parlamentes widerspiegeln. Nicht zuletzt angesichts der hohen Sensibilität der politischen Öffentlichkeit für Interessenkollisionen ging es dabei häufig um die Frage, ob mit dem Rückgang des Anteils der verbandsgebundenen Abgeordneten und der Pluralisierung der Verbandsbindungen auch die Bedeutung der inneren Lobby als Vehikel des Interessengruppeneinflusses abgenommen habe (Sebaldt 2002, S. 299; Reutter 2000, S. 12–13). Denn wenn die Ausweitung und zunehmende Differenzierung der Interessengruppenlandschaft tatsächlich zu einer Lockerung der Verbandsbindungen von Abgeordneten geführt hätte, dann müsste sich dies auch empirisch nachweisen lassen (Weßels 1987, S. 303). Will man das entsprechende Forschungsprogramm fortführen, wird man sich sicherlich erneut mit dem grundlegenden und – wie immer wieder bei empirischen Untersuchungen festzustellen – keineswegs trivialen Problem auseinanderzusetzen haben, wie groß der Kreis der verbandsgebundenen Abgeordneten tatsächlich ist, welche Art von Verbandsbindungen sie aufweisen und wie sich diese auf die verschiedenen Verbandskategorien verteilen. Zu fragen ist ferner, was die Mitgliedschaft in einem Verband oder die Ausübung einer Verbandsfunktion für das Rollenverständnis der Abgeordneten sowie für das Handeln als Parlamentarier bedeutet, beziehungsweise wie sich Verbandsloyalität und Parteiloyalität zueinander verhalten. Diese Forschungsfragen können in dem vorliegenden Band sicher nicht erschöpfend beantwortet werden, die folgenden Beiträge liefern aber zumindest zu einigen Aspekten wichtige Erkenntnisfortschritte.

Der grundlegenden Frage nach dem Umfang der „inneren Lobby“ geht *Franziska Oehmer* auf originelle Weise nach. Sie will herausfinden, welches Ausmaß die personellen Verflechtungen zwischen Bundestagsabgeordneten und Interessenorganisationen haben und kehrt dabei die gängige Blickrichtung um, indem sie die Struktur der personellen Verflechtungen von der Grundgesamtheit der Verbände her betrachtet. Auf Basis der durch die Internetseiten der Abgeordneten und der Lobbyliste des Bundestags verfügbaren Daten werden Mitgliedschaften und Funktionen in Verbänden nach dem Handlungsfeld (Politikfeld), der Struktur als Mitglieder-, Dach- oder Unternehmensverband sowie dem vertretenen Interesse der jeweiligen Interessenorganisation systematisch erfasst. Es zeigt sich, dass nur eine Minderheit der registrierten Verbände über eine „innere Lobby“ verfügt, wobei ein Schwerpunkt auf dem Bereich der Sozial- und Wirtschaftsverbände liegt. Oehmer schließt aus ihren Daten, dass – auch wenn Mitgliedschaften aufgrund der gewählten Datenbasis systematisch unterschätzt werden – von einem problematischen Ausmaß nicht auszugehen ist. Auch die ungleichmäßige Verteilung der Verflechtungen gebe keinen Anlass zur Sorge, da allein aus der Ungleichverteilung

von Mitgliedschaften keine unmittelbaren Schlussfolgerungen in Bezug auf eine einseitige Einflussnahme zu ziehen sei.

Einen differenzierten, empirisch informierten Blick auf die politische Relevanz der „inneren Lobby“ im Bundestag vermittelt der Beitrag von *Daniel Gerstenhauer*. Der Autor entwickelt drei Hypothesen, die davon ausgehen, dass Parlamentarier, die einem Verband angehören oder sogar dessen Funktionsträger sind, sich in ihrer Haltung zur Fraktionsloyalität und bezüglich ihres Repräsentationsverständnisses systematisch von den Abgeordneten ohne solche Verbandsbindungen unterscheiden. Die vermuteten Zusammenhänge bestätigen sich auf der Basis der Daten der JENAER PARLAMENTARIERBEFRAGUNG jedoch nur partiell: Weder weicht die Verbandszugehörigkeit die Fraktionsloyalität systematisch auf, noch folgt das Rollenverständnis dem erwarteten Muster. Unterschiede zwischen verschiedenen Gruppen von Parlamentariern werden gleichwohl sichtbar, die auch durch die Verbandsbindung erklärt werden können. Gerstenhauer formuliert seine Schlussfolgerungen mit der angesichts der Datenbasis notwendigen Vorsicht und zeigt, welches Forschungspotenzial im Feld der „inneren Lobby“ liegt.

Gegenstand des Beitrages von *Herbert Hönigsberger* und *Sven Osterberg* zu den „Gewerkschaftern im Bundestag“ ist der politische Einfluss der Gewerkschaftsmitglieder unter den Abgeordneten des Deutschen Bundestages. Den Autoren geht es vor allem um die Widerlegung der These, dass diese Abgeordneten einen einheitlich handelnden „Gewerkschaftsblock“ im Bundestag bildeten. Empirisch stützen sie ihre Argumentation auf Daten zur Zahl der Gewerkschafter im Bundestag, auf Aussagen gewerkschaftlich organisierter Abgeordneter sowie auf eine zeitgeschichtlich orientierte Analyse ihrer Handlungsmöglichkeiten. Der quantitative Hauptbefund lautet, dass es eine DGB-Mehrheit im Bundestag nie gegeben habe. Zudem sei die Gruppe alles andere als homogen. Ähnliches gelte für ihr politisches Selbstverständnis. Die Mehrheit der Abgeordneten mit Gewerkschaftszugehörigkeit verstehe sich eher als Parteipolitiker denn als Gewerkschafter, und ihre politische Arbeit bewege sich in einem Spannungsfeld zwischen dem Bemühen um Interessenausgleich und der Vertretung gewerkschaftlicher Interessen. Somit handele es sich bei der These vom Gewerkschaftsblock letztlich um einen Mythos, der ein Zerrbild von der Rolle der gewerkschaftlich organisierten Bundestagsabgeordneten zeichne.

Ein wissenschaftlich zumindest in Deutschland bisher wenig erschlossenes und daher auch unübersichtliches Feld bilden die informellen Kontakte zwischen Abgeordneten und Interessengruppen. Einzelne Studien über das Kontaktverhalten von Abgeordneten geben allenfalls erste Einblicke in die Gelegenheitsstruktur für die Kommunikation zwischen beiden Seiten (Hirner 1993, S. 139–140, 147), lassen aber kaum gesicherte Schlüsse über die Art der Beziehungen zwischen den beiden Seiten zu. Die Frage, ob und auf welche Weise sich die Gruppenvielfalt und die

gesellschaftliche Differenzierung und Spezialisierung in diesen Kontaktnetzwerken niederschlagen, bedarf daher neuerer und differenzierter Analysen. Insbesondere gilt es herauszufinden, welche Rolle traditionelle Cleavages auf der einen Seite und allgemeine gesellschaftliche Trends wie Individualisierung und Pluralisierung auf der anderen Seite als Faktoren der Strukturierung dieser Beziehungsmuster spielen.

Bernhard Weßels unternimmt einen wichtigen Vorstoß in diese Richtung, indem er sich mit der in verschiedenen Varianten vorliegenden These auseinandersetzt, dass Entwicklungen wie die Autonomisierung des Parteiensystems und die Ausdifferenzierung der Verbandslandschaft zu einer Entkoppelung von Interessenverbänden und Politik geführt haben. Weßels will prüfen, wann dieser Entkoppelungsprozess eingesetzt hat und wie er verlaufen ist, indem er Befragungsdaten zu den Kontakten zwischen Bundestagsabgeordneten und Verbänden in einem Zeitraum zwischen 1988 bis 2010 auswertet. Die Daten zur Entwicklung der Kontakthäufigkeit bestätigen zunächst die Ausgangsthese, dass die Verschränkung von verbandlicher Interessenvermittlung und Politik in der Tendenz abnimmt. Bemerkenswert ist aber vor allem, dass Weßels den Beginn des Entkoppelungsprozesses relativ genau datieren kann, nämlich auf das Jahr 1982. Durch eine Analyse der Kontaktentwicklung im Deutschen Bundestag nach Eintrittskohorten lasse sich aufzeigen, dass die von Kanzler Kohl propagierte „Wende“ der Ausgangspunkt für diese Entwicklung gewesen sei. Demgegenüber bleiben die politischen Koalitionen zwischen Parteien und Verbänden, die die zentralen sozioökonomischen Konfliktlinien im System der Bundesrepublik widerspiegeln, den Auswertungen zufolge relativ stabil.

Eine der sicherlich anspruchsvollsten Forschungsfragen ist die nach dem politischen Einfluss der Interessengruppen auf die Parlamente. Hier besteht offensichtlich ein Mangel an wissenschaftlichen Erkenntnissen, der breiten Raum für Interpretationen, aber auch für Spekulationen lässt. Die Auffassung, dass Abgeordnete oft von mächtigen Lobbyisten quasi ferngesteuert würden, findet sich ebenso wie die These, dass Interessengruppen für Abgeordnete lediglich eine Informationsquelle unter vielen darstellen, auf die Abgeordnete nach eigenen Präferenzen beliebig zurückgreifen können. Es liegt nahe, bei der Klärung der Frage nach dem Interessengruppeneinfluss zunächst die Formen und den Umfang der Einflussversuche zu überprüfen (von Beyme 1997, S. 213). Darüber hinaus ist von Interesse, welche Handlungen von Interessengruppen am ehesten geeignet sind, Einstellungs- oder Verhaltensänderungen bei den Parlamentariern zu bewirken. Zu klären wäre überdies, ob die vielfach registrierte Zunahme lobbyistischer Aktivitäten auch eine vielfach behauptete Zunahme des Interessengruppeneinflusses auf die Politik bewirkt hat.

Eng verknüpft mit der Frage nach der Reichweite des Interessengruppeneinflusses ist die Frage nach möglichen Strukturierungen der Beziehungen zwischen Interessengruppen und Parlamenten. Es kann als gesicherte Erkenntnis gelten, dass das Handeln von Interessengruppen im parlamentarischen Bereich in aller Regel funktional differenziert ist und sich an den arbeitsteiligen Strukturen der Parlamente orientiert. Die empirische Datenlage entspricht hier der auch aus tauschtheoretischen Überlegungen resultierenden Erwartung, dass Parlamentarier die engsten Kontakte mit denjenigen Interessengruppen pflegen, die über die für sie wertvollsten fach- und wahlpolitischen Ressourcen verfügen (Kißler 1993, S. 338–339; Bouwen 2005, S. 98–99). Die Frage ist nur, ob über eine nach Politikfeldern ausdifferenzierte Arenenbildung hinaus (Weßels 1987, S. 310) bestimmte Muster einer parlamentarischen Interessenvermittlung erkennbar sind, wie sie auch für die Staat-Verbände-Beziehungen generell als typisch gelten. Angesichts des Wandels der Verbändelandschaft und der Praktiken des Lobbyismus ist zu prüfen, inwieweit es einen parlamentarischen Korporatismus, über den in den achtziger und neunziger Jahren gelegentlich gesprochen wurde (Hirner 1993, S. 171; Weßels 1987, S. 285; von Beyme 1998), noch gibt oder ob neue Muster an seine Stelle getreten sind (von Winter 2004; von Winter und Willems 2009).

Antworten auf diese komplexen Fragen lassen sich nur mit Hilfe anspruchsvoller Forschungsdesigns und durch detaillierte Analysen politischer Entscheidungsprozesse finden. Eine der Möglichkeiten, hier zu Fortschritten zu gelangen, besteht darin, wieder ein stärkeres Augenmerk auf die formalisierte Kommunikation zwischen Interessengruppen und Parlamentariern vor allem in Gestalt der öffentlichen Anhörungen zu legen. Es spricht einiges dafür, dass das Potential, das öffentliche Anhörungen als Forschungsgegenstand bergen, bislang noch nicht hinreichend ausgeschöpft worden ist. Im Deutschen Bundestag hat die Zahl der öffentlichen Anhörungen mehr oder minder stetig zugenommen (Schindler 1999, S. 2123; Feldkamp 2005, S. 475), und die Einladung einer Anhörungen gilt gemeinhin als wichtiger Indikator für das politische Gewicht einer Interessengruppe (von Beyme 1997, S. 213; von Beyme 1998, S. 47; Sebaldt 2002, S. 291). Analysen der Zusammensetzung von Anhörungen im Vergleich zwischen verschiedenen Politikfeldern, aber auch im Zeitverlauf sowie in ländervergleichender Perspektive können daher einen wichtigen Beitrag zum Verständnis parlamentarischer Entscheidungsprozesse leisten und auch Aufschlüsse darüber liefern, ob und inwieweit Veränderungen im Gefüge der Interessengruppen oder im politischen System ihren Niederschlag in den Beziehungen zwischen Parlament und Interessengruppen finden.

Den Versuch, die Auswertung von öffentlichen Anhörungen als Grundlage für die Einschätzung von Interessengruppeneinfluss zu nutzen, unternehmen *Detlef Sack* und *Sebastian Fuchs*. Gegenstand ihres Beitrages ist ein bisher von der Politik-

wissenschaft nur wenig beachteter Forschungsbereich: das Verhältnis der Industrie- und Handelskammern sowie der Handwerkskammern zur Politik und speziell zum Parlament. Es geht den Autoren vor allem darum herauszufinden, auf welche Weise und unter welchen Bedingungen die Wirtschaftskammern ihre engen Verknüpfungen mit Politik und Verwaltung in politischen Einfluss gegenüber dem Parlament umsetzen können. Zu diesem Zweck werten sie zwei öffentliche Anhörungen zu den Veränderungen im Gemeindefinanzrecht aus, die der Landtag von Nordrhein-Westfalen in den Jahren 2007 und 2010 unter unterschiedlichen parteipolitischen Konstellationen durchgeführt hat. Dabei finden sie ihre Annahme bestätigt, dass Anhörungen je nach (partei-)politischer Konstellation und in Abhängigkeit vom Konfliktniveau der Politikinhalt unterschiedliche Funktionen haben.

Für *Thomas von Winter* bilden öffentliche Anhörungen die Basis, um etwas über die Strukturierung der Interessenvermittlung herauszufinden. Er erläutert in seinem Beitrag zunächst, wie sich die korporatistischen Strukturen im Bereich der Gesundheitspolitik sowohl durch eine Pluralisierung der Interessenrepräsentation als auch durch eine Flexibilisierung des Zusammenwirkens von Staat und privaten Akteuren im Bereich der Implementation verändert haben. In einer Analyse von öffentlichen Anhörungen in der Gesundheitspolitik seit den siebziger Jahren führt von Winter anschließend vor, wie sich dies auf die Rolle der Interessenverbände im Prozess der Politikformulierung ausgewirkt hat. Öffentliche Anhörungen mit ihren strategisch ausgewählten Teilnehmern bieten, so argumentiert von Winter sehr überzeugend, ein Abbild der informellen Aushandlungsprozesse zwischen staatlichen und privaten Akteuren. Im Ergebnis zeigt sich, dass sich die Tendenz zur Pluralisierung auf zwei der drei Ebenen der korporatistischen Struktur für die Ebene der Politikproduktion nicht in gleicher Weise nachweisen lässt. Hier scheinen vielmehr die traditionellen korporatistischen Austauschverhältnisse fortzubestehen.

In dem Beitrag von *Kirstin Lindloff*, *Stefan Kundolf* und *Nils Bandelow* geht es um das wechselseitige Verhältnis und den Kooperationsmodus von Parlament und Interessengruppen in der europäischen Verkehrspolitik. Ihre empirische Untersuchung besteht aus drei Fallstudien zur europäischen Abgasgesetzgebung, zur Arbeitszeit von Kraftfahrern im Bereich Straßentransport und zur Verordnung über öffentliche Personenverkehrsdienste. Theoretisch interpretieren die Autoren die wechselseitigen Beziehungen als Austauschprozess, bei dem sich die Interaktionsorientierungen der Beteiligten in einem Spannungsfeld von „Problemlösen“ oder „Arguing“ einerseits und „Bargaining“ andererseits bewegen. Im Ergebnis gelangen die Autoren zu der These, dass die Verbände von den Parlamentariern dann als legitime Repräsentanten von Gruppeninteressen anerkannt würden, wenn sie über einen ausgeprägten Sachverstand verfügten. Erwartungsgemäß erweise sich daher

das argumentative Problemlösen als der vorherrschende Kommunikationsmodus von Interessenverbänden und Europäischem Parlament im Bereich Verkehrspolitik. Demgegenüber komme dem Modus des Bargaining nur eine geringe Bedeutung zu.

Im Zusammenhang mit der Frage nach der Reichweite des Interessengruppeneinflusses wird immer wieder auch der Stellenwert von Regulierungen lobbyistischer Aktivitäten diskutiert. Regulierungen gelten als eine mögliche Antwort auf die Intransparenz informeller Kontakte zwischen Interessengruppen und Abgeordneten sowie auf illegitime Versuche der Einflussnahme (Greenwood 1998). Die Forschung ist dabei zunächst mit dem Phänomen konfrontiert, dass die Parlamente einiger Länder relativ umfassende Regulierungen vornehmen, während andere völlig auf Regulierungen verzichten. Dies provoziert zum einen die Frage nach den Ursachen solcher Unterschiede, also etwa danach, welche Rolle hier institutionelle Besonderheiten und politisch-kulturelle Traditionen spielen. Zum anderen bietet dies die Möglichkeit in vergleichender Perspektive herauszufinden, ob in Ländern, die relativ weitgehende Regulierungen vorsehen, tatsächlich das Ziel erreicht wird, die Transparenz der Beziehungen zwischen politischen Entscheidungsträgern und Interessengruppen zu erhöhen und illegitime Einflussversuche einzudämmen. Darüber hinaus ist die Regulierung von Lobbying selbst eine Policy, die unter Prozessgesichtspunkten, aber auch inhaltlich nach den Kriterien der Effektivität und der normativen Angemessenheit von Einzelmaßnahmen beurteilt werden kann. So können bestehende ebenso wie geplante Regulierungen daraufhin überprüft werden, ob sich mit ihrer Hilfe die gewünschten Wirkungen erzielen lassen. Ein denkbarer Weg der Analyse ist dabei die Nachzeichnung von Diskussionen und Entscheidungsprozessen über die Frage einer Regulierung des Interessengruppeneinflusses.

Den ländervergleichenden Ansatz verfolgt *Eva Krick* in ihrem Beitrag über die Möglichkeiten und Grenzen der Regulierung des Lobbyismus. Sie prüft die entsprechenden rechtlichen Vorschriften in den USA und der EU im Hinblick auf Kriterien wie Regulierungsmodus, Restriktivität und Grad der Umsetzung und leitet daraus Thesen über die Effektivität solcher Maßnahmen ab. Die Autorin stellt zunächst das ebenso komplexe wie strenge Regelungssystem der USA mit seinen detaillierten Offenlegungspflichten und seinem strafbewehrten Sanktionsregime dem eher moderaten Regime der Lobbyismusregulierung in der Europäischen Union gegenüber. Diese Unterschiede, die allerdings durch die zunehmend strenger ausgestalteten Regeln im europäischen System allmählich geringer werden, führt die Autorin auf die spezifischen Traditionen der staatlich-verbandlichen Beziehungen, die eher pluralistische in den USA und die zumindest teilweise korporatistische in Europa, zurück. Zugleich werden beiden Regulierungsregimen erhebliche Durchsetzungs-

mängel attestiert. Nach Ansicht der Verfasserin zeigen sich darin die generellen Grenzen einer Verrechtlichung von Lobbykontakten.

Herbert Hönigsberger und *Sven Osterberg* vermitteln mit ihrem Beitrag zur „Regulierung des Lobbyismus“ demgegenüber einen Eindruck von der Komplexität eines Regulierungsdiskurses, indem sie die Diskussion im Deutschen Bundestag über die Frage der Regulierung des Einflusses von organisierten Interessen auf den politischen Prozess detailliert nachzeichnen. Die Autoren dokumentieren ausführlich die Vielzahl der Regelungsvorschläge, die in der 17. Wahlperiode in den Bundestag eingebracht worden sind und arbeiten in einer summarischen Auswertung der parlamentarischen Debatten die wesentlichen im Parlament vertretenen Positionen heraus. Dabei werden zwei „Lager“ identifiziert, die sich in ihrer grundsätzlichen Positionierung zur Frage der Lobbyregulierung unterscheiden: Während die Oppositionsparteien sich trotz Differenzen im Detail über die Notwendigkeit einer stärkeren Regulierung einig sind, wird bei den Koalitionsfraktionen kein politischer Handlungsbedarf im Bereich Lobbyismusregulierung gesehen. Die Autoren diskutieren die von den Oppositionsfraktionen vorgelegten Anträge im Hinblick auf Praktikabilität und normative Angemessenheit und leiten daraus ein Plädoyer für eine strengere Regulierung ab.

Das Anliegen von *Hans-Jörg Schmedes* und *Heiko Kretschmer* besteht darin, praktische und normative Anforderungen an eine angemessene Regulierung des Lobbyismus zu formulieren. Sie sprechen sich grundsätzlich für eine Erhöhung der Transparenz durch Regulierung aus, plädieren dabei aber für eine analytische Differenzierung. Erst eine Unterscheidung zwischen der Transparenz der Strukturen, der Prozesse und der Inhalte ermögliche eine angemessene Beurteilung verschiedener Regelungsansätze. Für regelungsbedürftig halten die Autoren vor allem die Strukturen, das heißt Mitgliedschaftsbeziehungen, wirtschaftliche Abhängigkeiten und Ähnliches. Hingegen erscheint ihnen eine Transparenz der Prozesse, also eine Offenlegung von Gesprächskontakten angesichts des hohen Aufwands und des geringen Erkenntnisgewinns als wenig effektiv. Skeptisch sind die Autoren aber vor allem gegenüber einer Inhaltstransparenz, da durch sie der für einen sachlichen Austausch notwendige vertrauliche Kommunikationsraum verschwinde und durch ritualisierte, öffentlichkeitsorientierte Kommunikationsformen ersetzt werde. Schmedes und Kretschmer sprechen sich am Ende unter anderem für ein verpflichtendes sanktionsbewährtes Lobbyregister, eine Verhaltensrichtlinie sowie die Offenlegung von Nebentätigkeiten von Bundestagsabgeordneten aus.

Insgesamt beleuchten die Beiträge dieses Bandes die Beziehungen zwischen Interessengruppen und Parlamenten in unterschiedlichen Facetten, indem sie klassische Forschungsgegenstände der Parlamentarismus- oder der Verbändeforschung – die Verbandsmitgliedschaften von Abgeordneten, die informellen

Kontakte zwischen Abgeordneten und Verbänden, die Bedingungen verbandlicher Einflussausübung, die Muster der Verbandsbeteiligung am parlamentarischen Willensbildungsprozess sowie die Regulierung des Lobbying – vielfach aus einer neuen Perspektive betrachten. Durch die Analysen werden teils bestehende Forschungsergebnisse bestätigt beziehungsweise mit neuen empirischen Befunden belegt und damit Möglichkeiten geschaffen, vertraute Thesen über das Verhältnis der Interessengruppen zum Parlament zu präzisieren und zu modifizieren, teils werden aber auch überraschende Erkenntnisse präsentiert, die manche Aspekte dieses Verhältnisses in einem veränderten Licht erscheinen lassen. Zudem erhält die normative Debatte über eine Regulierung des Zugangs von Verbänden zu den Parlamenten durch die Behandlung der Lobbykontrolle als Policy neue Impulse. Gleichwohl ist das – auch von Patzelt eingangs skizzierte – Spektrum an Forschungsdesideraten so weitläufig, dass mehr als genügend Raum für viele weitere und vertiefende Untersuchungen bleibt. Im Zentrum wird dabei immer die Frage nach der Reichweite und den Grenzen, aber auch nach der Legitimität des Verbandseinflusses auf das Parlament stehen.

Literatur

- von Beyme, Klaus. 1997. *Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- von Beyme, Klaus. 1998. Interest groups in parliamentary decisions in the German Bundestag. *Government and Opposition* 33 (1): 38–55.
- Bouwen, Pieter. 2005. Zugangslogik in der Europäischen Union: Der Fall des Europäischen Parlaments. In *Interessenpolitik in Europa*, Hrsg. Rainer Eising und Beate Kohler-Koch, 95–122. Baden-Baden: Nomos.
- Feldkamp, Michael F. 2005. *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1994 bis 2003*. Baden-Baden: Nomos.
- Greenwood, Justin. 1998. Regulating lobbying in the European Union. *Parliamentary Affairs. A Journal of Comparative Politics* 51 (4): 587–599.
- Hirner, Manfred. 1993. Der Deutsche Bundestag im Netzwerk organisierter Interessen. In *Parlament und Gesellschaft. Eine Funktionsanalyse der repräsentativen Demokratie*, Hrsg. Dietrich Herzog, Hilke Rebenstorf und Bernhard Weßels, 138–183. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Kißler, Leo. 1993. Parlament und gesellschaftliche Interessen. In *Parlamentslehre. Das parlamentarische Regierungssystem im technischen Zeitalter*, Hrsg. Raban Graf von Westphalen, 314–346. München: Oldenbourg.
- Reutter, Werner. 2000. Organisierte Interessen in Deutschland. Entwicklungstendenzen, Strukturveränderungen und Zukunftsperspektiven. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 26–27: 7–15.

- Schindler, Peter. 1999. *Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1999*. Bd. II. Baden-Baden: Nomos.
- Sebaldt, Martin. 2002. Parlamentarische Demokratie und gesellschaftliche Modernisierung. Der Deutsche Bundestag im Gefüge organisierter Interessen seit Mitte der siebziger Jahre. In *Der Deutsche Bundestag im Wandel. Ergebnisse neuerer Parlamentarismusforschung*. 2. durchgesehene und erweiterte Auflage, Hrsg. Martin Sebaldt, Heinrich Oberreuter und Uwe Kranenpohl, 280–302. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Weßels, Bernhard. 1987. Kommunikationspotentiale zwischen Bundestag und Gesellschaft. Öffentliche Anhörungen, informelle Kontakte und innere Lobby in wirtschafts- und sozialpolitischen Parlamentsausschüssen. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 19 (2): 285–311.
- von Winter, Thomas. 2004. Vom Korporatismus zum Lobbyismus. Paradigmenwechsel in Theorie und Analyse der Interessenvermittlung. *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 35 (4): 761–776.
- von Winter, Thomas. 2008. Lobbying als politischer Tauschprozess. In *Perspektiven der politischen Soziologie im Wandel von Gesellschaft und Staatlichkeit. Festschrift für Theo Schiller*, Hrsg. Thomas von Winter und Volker Mittendorf, 49–67. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- von Winter, Thomas, und Ulrich Willems. 2009. Zum Wandel der Interessenvermittlung in Politikfeldern. Zentrale Befunde aus der Verbände- und der Policyforschung. In *Interessenvermittlung in Politikfeldern. Vergleichende Befunde der Policy- und Verbänderforschung*, Hrsg. Britta Rehder, Thomas von Winter und Ulrich Willems, 9–29. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Interessengruppen und Parlamente – Grundsätzliches und Forschungsaufgaben

2

Werner J. Patzelt

Müssen wir uns eigentlich mit den populären Vorstellungen von Lobbyisten und Lobby beschäftigen, für die sich über die Bildersuche bei Google höchst einprägsame Karikaturen und Bildmontagen finden? Zylinderträger reichen da Geldscheinbündel an unterwürfig auftretende Parlamentarier; ein Abgeordneter liest von einer aus Lobbyistenhand gefertigten Sprechblase ab, niemand gäbe ihm vor, was er sagen oder tun solle; und Spitzenpolitiker verfangen sich in Netzen, deren Fäden von stattlichen Zigarrenrauchern gehalten werden. „Von nichts kommt nichts“, könnte man da sagen – und mag finden, dass solche Bilder allenfalls den Tatbestand einer „Entstellung zur Kenntlichkeit“ erfüllen. Vielleicht endet eine empirische Analyse der Beziehungen zwischen Interessengruppen und Parlamenten wirklich mit diesem Befund. Aber wir sollten keine unredliche Abkürzung zu ihm suchen.

2.1 Das Thema und sein „Sitz im Leben“

Wir wissen aus vielerlei Studien sowie durch langjährige professionelle Beobachtung des Politikbetriebs, dass Regierungen und Ministerialapparate noch wichtigere Adressaten von Interessengruppen sind als Parlamente und Abgeordnete.¹ Wir

¹ Siehe etwa Sebaldt 1997 oder Marsh 1992, desgleichen die Befunde in Norton 1999a.

W. J. Patzelt (✉)
Dresden, Deutschland
E-Mail: werner.patzelt@tu-dresden.de

wissen ferner, dass es in parlamentarischen Regierungssystemen – der in Europa vorherrschenden Regierungsform – abwegig ist, einen dicken Trennungsstrich zwischen Regierung und regierungstragender Parlamentsmehrheit zu ziehen.² Und wir wissen auch, dass „doppelt gemoppelt“ besser hält – und dass dies auch Lobbyisten wissen: Was sich bei der im Schoß des Regierungsapparats geleisteten Ausarbeitung eines Gesetzentwurfs von ihnen nicht – oder gleichsam „nur unzulänglich“ – in den zur parlamentarischen Beratung und Beschlussfassung vorgelegten Gesetzestext bringen ließ, das kann man in der parlamentarischen Bearbeitungsphase dieses Textes „nachzubessern“ versuchen. Und wenn parlamentarischer Ehrgeiz – wie in Deutschland – dahin geht, möglichst keine Regierungsvorlage so zu verabschieden, wie sie ins Parlament eingebracht wurde, dann gibt es dafür auch vielerlei Möglichkeiten. Eine davon sind jene „kleinen redaktionellen Änderungen“, welche – dank „grammatischer Auslegung“ als erster Stufe juristischer Hermeneutik – wichtige und gerade so gewollte Sinnverschiebungen in Gesetzestexten zeitigen können. Oder es kommt im Lauf der Ausschussberatungen und beim Ringen um Kompromisse zu angefügten Satzteilen, eingefügten Sätzen sowie ergänzenden Artikeln, deren gemeinsame Auswirkungen vielleicht weniger die verhandelnden Abgeordneten als deren Formulierungshelfer durchschauen. Und mitunter kommt es im parlamentarischen Vermittlungsverfahren zwischen konkurrierenden Kammern zu noch größeren Texteingriffen, mit denen über ganz verschiedene Gesetze und Regelungsmaterien hinweg politischer Interessenausgleich geschaffen werden soll – mit der möglichen Folge, dass eine bis dahin klare Bestimmung unklar, eine bis dahin ausgewogene Regelung unfair wird. Gewonnen hat dann jene Interessengruppe, deren Denkweisen und Formulierungen den Verhandlungspartnern am präsentesten waren.

Bei alledem zeigt sich: Das Thema „Interessengruppen und Parlament“ ist eines mit fließenden Übergängen zum durchaus *anderen* Thema „Interessengruppen und Regierungsapparat“. Die analytische Fokussierung auf die Institution des Parlaments, gewiss pragmatisch geboten, muss deshalb ein unvollständiges und hinsichtlich des realen Einflusses von Interessengruppen auf den politischen Prozess unausgewogenes Bild zeichnen. Dieses bedarf der Ergänzung durch den – freilich an anderer Stelle zu leistenden – Blick auf das Zusammenwirken von Interessengruppen mit anderen politisch wichtigen Akteuren, und zwar bis hin zu den Massenmedien und jenen Internetplattformen, die mehr und mehr als „verlässliche Informationsquellen“ genutzt werden.

² Siehe hierzu v. a. Schütt-Wetschky 1984.

Des Weiteren ist nicht zu übersehen, „dass Parlament nicht gleich Parlament ist“. Durchaus schichtet sich die Attraktivität von Parlamenten als Adressaten von Interessengruppeneinfluss danach ab, wie machtvoll eine Vertretungskörperschaft ist – zumal aufgrund ihrer Stellung im gesamten Verfassungsgefüge. Wo man – wie ursprünglich in Frankreichs V. Republik – den Parlamentarismus nicht nur rationalisiert, sondern in gewissem Umfang auch wegrationalisiert hat, muss wohl auch weniger Lobbying-Power investiert werden als im Fall des allzeit mächtigen US-Kongresses.³ Dennoch pflegen auch vergleichsweise machtlose Parlamente und Parlamentarier ziemlich enge Beziehungen mit Interessengruppen.⁴ Derlei Symbiosen scheinen deshalb weniger mit der konkreten Macht eines Parlaments als vielmehr mit dessen *Institutionentyp* zu tun zu haben. Ein wie tiefer Einblick in die Natur der Beziehungen zwischen Interessengruppen und Parlamenten gelingen kann, wird deshalb stark davon abhängen, wie gut der verwendete Parlamentsbegriff geeignet ist, eben diesen Institutionentyp – und nicht nur eine bestimmte, nämlich meist die zeitgenössische, Realisierung dieses Institutionentyps – in den Analysehorizont zu bringen.⁵

2.2 Ständeparlamentarismus, Interessenparteien, Wirtschafts- und Sozialräte, Korporatismus: Variationen eines immer gleichen Themas

Niemand ist gezwungen, unter den Begriff des Parlaments bloß demokratisch gewählte Institutionen in freiheitlichen Verfassungsstaaten zu ziehen. Mit einem so engen Parlamentsbegriff arbeitet man zwar im Mainstream der Parlamentarismusforschung und findet dafür auch mancherlei pragmatische Rechtfertigung (vgl. Marschall 2005). Dann allerdings entgeht einem die gerade für unser Thema so wichtige Kontinuität zwischen den Ständeversammlungen, die in England immer schon „Houses of Parliament“ hießen, und unseren demokratischen Parlamenten. Letztere sind aber entwicklungsgeschichtlich nichts anderes als die machtvoll gewordenen institutionellen Nachkommen des „House of Commons“ ständischer

³ Siehe etwa Wolpe 1990.

⁴ Speziell zum französischen Fall siehe Constanty und Nouzille 2006.

⁵ Als mit ausführlicher Begründung versehenes Plädoyer für einen weiten Parlamentsbegriff siehe Patzelt 2011.

Zeiten sowie der Abgeordneten Häuser oder Deputiertenkammern des Frühparlamentarismus.⁶ Doch seit dort – geprägt durch liberales Repräsentationsverständnis (siehe Schütt-Wetschky 1984) – mit einem „freien Mandat“ ausgestattete „Männer von Bildung und Besitz“ (vgl. Best 1990) es unternahmen, ein „nach eigenem Gewissen“ bestimmtes Gemeinwohl zur Richtschnur von Politik zu machen, entstand überhaupt erst das Problem, um dessen Behebung es bei der Regelung der Beziehungen zwischen Parlamenten und Interessengruppen geht: Wie können konkrete gesellschaftliche Interessen in den Prozess politischer Willensbildung und Entscheidungsfindung eingebracht werden, wenn ihre Vertreter nicht selbst Parlamentarier sind?

In den Ständeversammlungen war jedenfalls klar, dass es dort um die ganz konkreten Interessen *der Versammelten* ging (vgl. Brunner 1990 [1965]). Diese, im Fall deutscher Landstände meist gegliedert in die Ritter-, Prälaten- und Städtekurien, „vertraten“ ihr Land ja nicht einfach, sondern „waren es selbst“, etwa als Grundherren. Natürlich waren sie bei der Vertretung ihrer Interessen eingewoben in ihre persönlichen, oft dynastisch-familiären Netzwerke, ebenso aber auch ins dichte Handlungsgeflecht von Zünften, Gilden, Bruderschaften oder – deutlich seit dem 18. Jahrhundert – Geheimgesellschaften wie den Freimaurern.⁷ Insofern war, wenn auch in paternalistischer Wahrnehmungsverengung und in obrigkeitstaatlicher Fürsorge, in den Ständeversammlungen ein weites gesellschaftliches Interessenspektrum präsent. Erst die mit dem Liberalismus sich durchsetzende Trennung zwischen dem *Volk* und *seinen Vertretern* (samt der Letzteren Ausstattung mit einem Mandat, das nicht an die Verwirklichung konkreter Interessen gebunden ist, sondern Verhandlungsmasse zum Interessenausgleich im Dienst eines ebenso frei interpretierbaren Gemeinwohls sichert) schuf sowohl die Freiräume für als auch die praktische Notwendigkeit von Organisationen, die – frei gegründet – aus der Gesellschaft hervorgehen und sich dann *von außen* her in den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess einbringen, nämlich

⁶ Es gibt wirklich keinen guten Grund dafür, die berühmte Schrift von Friedrich von Gentz „Über den Unterschied zwischen landständischen und Repräsentativverfassungen“ aus dem Jahr 1819 weiterhin für den letzten Schrei des historisch-typologischen Forschungsstandes zu halten. Ohnehin war das Anliegen von Gentz gar kein institutionentypologisches, sondern ein durch und durch politisches. Er wollte nämlich klarstellen, dass die Bestimmung der Wiener Schlussakte von 1815, in allen deutschen Staaten seien „landständische Verfassungen“ einzuführen, gerade *nicht* meinen sollte, worauf diese Bestimmung verfassungsgeschichtlich hinauslief: auf den Weg in den – vom heutigen Entwicklungsstand aus gesehen – „Frühparlamentarismus“.

⁷ Zur politischen Rolle von Geheimbünden im 18. Jahrhundert siehe v. a. die Beiträge in Ludz 1979.

zum Zweck der *eigenständigen* Artikulation, Aggregation und eng fokussierten Vertretung je partikularer Interessen.

Zwei Übergangsformen zwischen dem alten Ständesystem mit seiner dort *amalgamierten* Vertretung partikularer und allgemeiner Interessen sowie dem modernen Parlamentarismus mit seiner normativen Trennung zwischen „gemeinwohlverpflichteten Abgeordneten“ und „partikularen Interessenvertretern“ zeugen davon, dass sich eben nicht klar scheiden lässt, was inhaltlich zusammenhört und selbst dann immer wieder zusammenwächst, wenn man gute Gründe findet, es zu trennen. Erstens ist da die Ausprägung der – gemeinsam mit dem demokratischen Parlamentarismus aufsteigenden – Parteien als *Interessenparteien* bzw. „Klientelparteien“ oder „Patronageparteien“. In solchen Parteien lässt sich das freie Abgeordnetenmandat am einfachsten mit der Vertretung partikularer Interessen verbinden – zumindest solange, wie derartige Parteien ausreichend viele Wähler in klar von sehr spezifischen Interessen geprägten Bevölkerungsgruppen finden. Noch über hundert Jahre nach dem Übergang vom Ständewesen zum modernen Parlamentarismus gab es denn auch in der Weimarer Republik ausdrückliche Interessenparteien der Landwirtschaft, des Mittelstandes oder der Inflationsgeschädigten, und in der frühen Bundesrepublik Deutschland wirkte einflussreich der BHE als Interessengruppe *und* Partei der Heimatvertriebenen.

Doch reine Klientelparteien sind eher grobe Varianten dessen, was sich auf elegantere Weise viel besser bewerkstelligen lässt, und sie fallen üblicherweise dessen Sog nach einiger Zeit anheim. Besonders gut ist am Fall der in ungebrochener Kontinuität aufs Kaiserreich zurückgehenden SPD zu erkennen, worum es sich handelt. Beginnend als Klientelpartei der Arbeiterklasse, kultivierte sie von Anfang an die Vision einer gemeinwohlfähigen Gesellschaft und untersetzte sie auch mit entsprechenden konkreten Positionen, öffnete sich obendrein sozial bis hin zu ihrer heutigen Gestalt als Angestellten- und Akademikerpartei – und ist gleichwohl immer noch der „natürliche Verbündete“ der Arbeiterschicht und ihrer Gewerkschaften. Auf diese Weise hat sie es geschafft, sowohl Interessenpartei zu bleiben als auch weit mehr als eine Klientelpartei zu werden.

Für absichtsvolles Hinwirken auf eine solche Entwicklung sprach vieles, zumal der sich gelingendfalls rasch einstellende Erfolg bei den Wahlen. Denn natürlich vergrößert eine Partei ihr Wählerpotential, wenn sie möglichst viele Interessen und Interessengruppen innerhalb ihres Gesamtprogramms zusammenspannen und zur Kooperation bringen kann. Dies mit Erfolg versuchend, entstanden „catch all-parties“: die „Volksparteien“ (vgl. vor allem Mintzel 1984). Für alle Interessen offen, die innerhalb einer auf *Inklusion* ausgehenden weltanschaulichen Prägung als „sinnvoll“ gelten konnten, erlaubten sie es umgekehrt den Interessenverbänden, mit *unterschiedlichen* Volksparteien solcher Art zusammenzuwirken und, um dies

zu erleichtern, sich ihrerseits „Überparteilichkeit“ auf die Fahne zu schreiben. Auf diese Weise entstand einesteils die normative Vorstellung, andernteils die bis zu einem gewissen Grad auch gelebte Praxis, dass den „oberhalb partikularer Interessen“ agierenden Parteien das Parlament sowie die (parlamentsgetragene) Regierung als vorrangige Wirkungsbereiche zustünden – und den Interessengruppen, besonders spezialisierte und basisnahe sehr freundlich als „Bürgerinitiativen“ bezeichnet, der weite Raum der Gesellschaft.

Anschließend konnte, wenngleich erst zu bundesrepublikanischen Zeiten halbwegs eine Selbstverständlichkeit, die „Kolonialisierung“ des vopolitischen Raums – und zumal von Schulen sowie öffentlicher Verwaltung – durch die Parteien als ebenso kritikwürdig gelten wie spiegelbildlich die Besiedelung politischer, gar parlamentarischer Wirkungsstätten durch Vertreter von Interessengruppen. Indem also nach „Gemeinwohlstreben“ und „partikularer Interessenvertretung“ geschieden wurde, was im Konkreten doch ganz unentwirrbar zusammenhängt, entstanden im durch Trennung von Parteien und Interessengruppen *entstehenden* Übergangsbereich zwischen Parlamentarismus und gesellschaftlicher Selbstorganisation jene „Schmuddelzonen“, welche die Lobbyistenkarikaturen aufs Korn nehmen und von denen man zu hoffen scheint, „Transparenz“ werde sie weniger ausleuchten denn vielmehr zum Verschwinden bringen.

Ein zweiter – und alle Zeichen einer „Übergangsform“ tragender – Versuch, nach dem Ende des alten Ständewesens das rechte Verhältnis von partikularer und allgemeiner Interessenrepräsentation zu finden, lief denn auch darauf hinaus, eine solche „Schmuddelzone“ gar nicht erst entstehen zu lassen. Das gelingt, *indem man die Führer organisierter Interessengruppen ihrerseits ins Parlament integriert*. Mittel zum Zweck war die Umdeutung des Ständewesens. Jahrhundertlang gründete es auf der „altständischen“ Trias von Adel, Geistlichkeit und „Drittem Stand“, welcher letzterer hinsichtlich seiner „Landtagsfähigkeit“ stets Städte mitsamt ihrer Handwerkerschaft und ihrem sich seit der frühen Neuzeit entwickelnden Bürgertum einschloss, bisweilen aber auch die Bauern. Sowohl gesellschaftlichen Wandel nachvollziehend als auch auf bis in die Antike zurückreichende Denkfiguren aufgreifend, entwickelte sich auf verschlungenen Wegen die „neuständische“ Vorstellung, eine Volksvertretung gliedere man am besten nach jenen Berufsgruppen des Volkes, die „offensichtlich“ dessen stabilen, nämlich durch „natürliche Interessenparallelität“ geeinten Sub-Kollektive wären. Dabei konnte man sehr wohl an altständische Traditionen anknüpfen und diesbezüglich hoffen, einen Weg zu weiterhin gemeinwohlverträglicher Interessenvertretung *an der individualistischen Gesellschaftskonzeption des Liberalismus vorbei* zu finden. Beim (Schwert-)Adel als „Wehrstand“ lag eine solche Kontinuitätsbehauptung ohnehin nahe, zumal hinsichtlich seiner „verstaatlichten“ Form als mit Polizei- und Verwaltungsaufgaben versehener

Dienstadel. Auch die bis ins 20. Jahrhundert hinein das Bildungssystem beherrschende Geistlichkeit konnte sich – gemeinsam mit den wenigen landtagsfähigen Universitäten – im „Lehrstand“ wiederfinden. Sogar die Bauernschaft, der „Nährstand“, konnte in manchen Territorien (Vorderösterreich, Dithmarschen ...) als an altständische Traditionen anschließend vorgestellt werden. Hinsichtlich der Städte war dergleichen auch nicht schwer: Man konnte ihren Bürgermeistern, desgleichen den Vorstehern von Gebietskörperschaften, Parlamentssitze *ex officio* geben, was ganz unmittelbar an die Beschickung ständischer Landtage anknüpfte. Obendrein ließ sich, wenngleich in veränderter Form, die bis zum „langen“ 19. Jahrhundert bestehende zünftische Binnenstruktur der Städte weiterführen: Dort fanden sich ja *kollektiv zusammenfassbare* Berufsgruppen, die ihre Vertreter in ein „neuständisch“ gegliedertes Parlament entsenden konnten. Später sollten an deren Stelle die Vorsitzenden von Handwerks- und Handelskammern, die Führer von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden treten.

Drei Formen nahm anschließend die Verbindung von aufs Staatsganze ausgerichtetem Parlamentarismus und partikularer Interessenvertretung an. Sie alle passten nicht zum auf staatsbürgerliche Gleichheit, pluralistische Parteienkonkurrenz und freie, periodische Wahlen gegründeten demokratischen Parlamentarismus und waren deshalb entweder nicht dauerhaft bestandsfähig oder zur „nicht weiter störenden“ Machtlosigkeit verurteilt – oder gingen ohnehin mit jenen autoritären Regimen unter, deren Teil sie waren. Zum einen waren da die „*Ersten Kammern*“ des Frühparlamentarismus, die im Zuge der Durchsetzung des Prinzips demokratischer Repräsentation zu den „*Zweiten Kammern*“ wurden. In den „Herrenhäusern“ des Frühparlamentarismus lebte ja – getrennt von den in den „*Abgeordnetenkammern*“ agierenden und durch Ausweitung des Wahlrechts immer besser das ganze Volk repräsentierenden Vertretern des „*Dritten Standes*“ – noch viele Jahrzehnte lang der altständische Parlamentarismus fort und sicherte so *innerparlamentarisch* die partikulare Interessenvertretung der „oberen Stände“. Das bekannteste „Institutionenfossil“ dieser Art ist das – inzwischen mehrfach reformierte – Britische „*House of Lords*“.

Zum anderen finden sich die – recht wenigen – wirklich *neuständisch zusammengesetzten Parlamente bzw. Parlamentskammern*. In Erinnerung sind von ihnen zumal die spanischen Cortes aus der Zeit der Franco-Diktatur, zusammengesetzt aus den Ministern, den Führern der Staatspartei, den obersten Richtern, den Bürgermeistern sowie weiteren Vertretern der wichtigsten Städte, den Vertretern der autoritär geführten Arbeitnehmer- und Arbeitgebersyndikate, den Vorsitzenden verschiedener Kammern (etwa der Ärzte- und Architektenkammern), den Rektoren der Universitäten und sonstiger Wissenschaftseinrichtungen, sowie aus vom Staatsoberhaupt ernannten Inhabern hoher Positionen in Staatsverwaltung, Mili-

tär und Kirche. Auch der zwischen 1946 und 1999 bestehende Bayerische Senat ist noch nicht ganz der Erinnerung entschwunden. Er verwirklichte perfekt die Leitidee innerparlamentarischer Repräsentation von Partikularinteressen. Als Zweite Kammer des Bayerischen Parlaments bestand er nämlich aus Vertretern von Verbänden der Land- und Forstwirtschaft, der Industrie-, Handels- und Handwerkskammern, der Gewerkschaften und der Genossenschaften, von Vereinigungen freier Berufe, von Wohltätigkeitsorganisationen, Religionsgemeinschaften, Hochschulen und Akademien sowie von Gemeinden und Gemeindeverbänden. Jeweils ein Drittel seiner Mitglieder wurde alle zwei Jahre für eine Amtszeit von sechs Jahren von ihren „Korporationen“ entsandt. Mit seinen beratenden und gutachterlichen Aufgaben, mit seinem selten genutzten Gesetzesinitiativrecht und seiner – vom Landtag mit einfacher Mehrheit überstimmbaren – Mitentscheidungsrolle im Gesetzgebungsprozess war er machtpolitisch ganz unbedeutend und wirkte wie ein Fossil aus anderer Zeit – im Grunde jener, als „Stand“ noch ein im politischen Diskurs gehaltvolles Konzept und Interessenrepräsentation noch nicht klar der gesellschaftlichen Selbstorganisation zugeordnet war.

Die dritte Form klar institutionalisierter Beziehungen zwischen Parlament und organisierter Vertretung partikularer Interessen stellen jene „*Wirtschafts- und Sozialräte*“ bzw. „*Wirtschafts- und Sozialausschüsse*“ dar, die Teil mancher Verfassungsordnungen oder internationalen Regierungsorganisationen beigegeben sind, mitunter auch innerstaatlichen oder grenzüberschreitenden Großregionen.⁸ Frankreich etwa hat auf verfassungsrechtlicher Grundlage einen solchen Wirtschafts- und Sozialrat, seit 2008 erweitert zu einem „*Conseil économique, social et environmental*“. Er besteht aus – für jeweils fünf Jahre berufenen – Vertretern der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände sowie weiterer Interessengruppen (bis hin zu Jugendverbänden und Studentenvereinigungen), kann von der Regierung, von den beiden Parlamentskammern oder vom Volk in Form einer Petition mit mindestens 500.000 Unterschriften konsultiert werden, besitzt auch eigenes Initiativrecht und spielt im Gesetzgebungsprozess eine im Wesentlichen beratende Rolle von der Art und Bedeutung des ehemaligen Bayerischen Senats. Ähnliche, meist auch gleich benannte Institutionen besitzen manche von Frankreichs ehemaligen Kolonien oder Einflussgebieten (Elfenbeinküste, Senegal, Tunesien, Marokko . . .), weitere Staaten wie Spanien, desgleichen die EU und die UNO. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss ist beispielsweise ein Nebenorgan der EU, in dem die „organisierte Bürgergesellschaft“ der Unionsstaaten repräsentiert sein soll, und zwar durch Vertreter von Arbeitgeberverbänden, Ge-

⁸ Siehe zum Wirken der letzteren exemplarisch den 2010 beschlossenen Abschlussbericht des Wirtschafts- und Sozialausschusses der Großregion Saarland et al. (2010).

werkschaften und weiteren Interessengruppen. Die Europäische Kommission, das Europäische Parlament und den EU-Ministerrat bei Gesetzesvorschlägen beratend, auch mit eigenem Initiativrecht ausgestattet, spielt er im Grunde die gleiche unbedeutende Rolle und wird von der gleichen Kritik an seiner Repräsentativität und Demokratiekompatibilität getroffen wie einst der Bayerische Senat.

Es zeigt sich bei alledem: Durch verfassungsorganisationelle Institutionalisierung lässt sich die „Schmuddelzone“ zwischen Verbänden mit Partikularinteressen sowie parteiengetragenen Parlamenten, die aus „gemeinwohlverpflichteten“ Abgeordneten bestehen, in der Praxis nicht beseitigen, denn natürlich wirken Interessengruppen, die auf Einfluss und Verstärkung ihrer Öffentlichkeitswirksamkeit ausgehen, an derlei Parlamentskammern oder Wirtschafts- und Sozialausschüssen *vorbei*, nämlich *direkt* auf Parteien, Parlament und Regierungsapparat ein. Auch wo nicht ein diktatorisches Regime wie das von Franco-Spanien derlei Eigenaktivität von Interessengruppen abwürgt, bleiben alle jene Institutionalisierungsformen des Verbandseinflusses deshalb machtpolitisch unbedeutend. Realistischer ging man jedenfalls innerhalb des Paradigmas des Korporatismus bzw. Neokorporatismus, das zumal während der 1980er Jahre die Verbändeforschung beherrschte,⁹ die Analyse der sich hier stellenden Ordnungsaufgaben an. Dort wurden gründlich die konstruktiven Leitgedanken solcher Steuerungsmöglichkeiten eines Gemeinwesens bedacht, die zwar allesamt auf starken und zum freien Agieren befähigten Interessenverbänden beruhen, doch auf ein – möglichst gemeinwohlorientiertes – Zusammenwirken der Verbandseliten mit politisch-administrativen Eliten hinauslaufen. Gleich ob wie in Österreich „Sozialpartnerschaft“ oder wie in Deutschland „Konzertierte Aktion“ genannt, und gleich ob in eine stabile „Konkordanzdemokratie“ mündend oder immer wieder im Streit auseinanderbrechend: Stets geht es um die offensichtliche, wenn auch im Einzelnen nicht sonderlich transparente, Zusammenarbeit zwischen parlaments- und parteiengetragenen Regierungen sowie den für das jeweilige Politikfeld mächtigsten Interessenverbänden, welche gelingen, doch eben auch aufgekündigt werden kann. Bei ihr – in der Schrumpfform des Zusammenwirkens nur von Regierung, Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften oft „Tripartismus“ genannt – verbindet sich die Befriedigung von Partikularinteressen, natürlich auch solcher der jeweils regierenden Parteien, mit jener – meist in

⁹ Zum Unterschied zwischen Korporatismus und Neokorporatismus siehe von Alemann und Heinze 1979, von Alemann 1981, Gusy 1981, Heinze 1981, Lompe 1986 und Olson 1995. Im Folgenden wird aus sprachlicher Einfachheit nur der Begriff Korporatismus verwendet, unter ihn aber – falls nach Argumentationszusammenhang nötig – auch der Begriffsinhalt von Neokorporatismus gezogen.

Form umstrittener Prognosen verhandelter – Sorge um deren längerfristige Folgen, die man emphatisch als „Streben nach Gemeinwohl“ zu bezeichnen pflegt.¹⁰

Allerdings trat in den Diskussionen um den Korporatismus im Besonderen und um die politische Rolle von Interessenverbänden im Allgemeinen kaum einmal die Parlamentarismusforschung als ein solcher Partner auf, der in weitgespannten gegenwartsbezogenen und geschichtlichen Vergleichsanalysen auch die übrigen, zumal parlamentarischen Kanäle der Einbeziehung von Interessengruppen in den Prozess des Regierens thematisiert hätte.¹¹ Einen solchen Ansatz – wenn er denn über die Beschreibung der Verbandsnähe von Abgeordneten, die funktionsweise parlamentarischer „Verbandsherzogtümer“ oder die politikfeldanalytische Betrachtung der „eisernen Dreiecke“ zwischen Interessengruppen, Ministerialbeamten und parlamentarischen Fachexperten (siehe als Fallstudie Törkel 1998) hinausgehen sollte – verstellte nämlich der etablierte und allzu enge Parlamentsbegriff: Nach ihm fallen ja Ständevertretungen ebenso wenig in den Zuständigkeitsbereich der Parlamentarismusforschung wie Wirtschafts- und Sozialräte. Dann aber konnte der Parlamentarismusforschung die funktionslogische und verfassungsgeschichtliche Tiefenschicht der ganzen Korporatismus-Thematik von vornherein nicht in den Blick geraten und blieb das Korporatismus-Paradigma, bzw. der Korporatismus-Diskurs, auf jene zeitgenössischen Verhältnisse beschränkt, in denen – zumal in parlamentarischen Regierungssystemen – weniger das Parlament als vielmehr der Regierungsapparat die wichtigste Anlaufstelle von Verbandseinfluss ist. Solchermaßen wurden die Volksvertretungen gleichsam doppelt viktimisiert: auf der Faktenebene im das Parlament übergehenden Zusammenwirken von Regierung und wichtigen Verbänden bei der Behebung von Marktproblemen oder bei komplexen Umgestaltungsaufgaben im Arbeits-, Sozial- und Gesundheitsbereich und im derlei Prozesse begleitenden politikwissenschaftlichen Diskurs stets dort, wo man zwar nicht gleich den ganzen Staat, doch immerhin das Parlament unter die „Herrschaft der Verbände“ geraten sah.¹² Zwar schwingt das Pendel paradigmatischer

¹⁰ Siehe zur Gesamtthematik etwa von Alemann und Heinze 1979 und Abromeit 1993.

¹¹ Siehe allerdings die Sammelbände von Rush 1990, Agh und Ilonski 1996 und Norton 1999a, rechtsvergleichend auch Schuppisser 1977, sowie – auf Deutschland bezogen – die Überblicke von Hirner 1993 und Saalfeld 1999, Fallstudien wie Hönigsberger 2008 sowie ältere Arbeiten wie Schäfer 1979 und Steinberg 1972. Doch nach wie vor stimmen die folgenden Bemerkungen von Philipp Norton (1999b, S. 167, 175): „The relationship between parliaments and pressure groups is as complex as it is under-explored. (...) Parliamentary activity cannot be understood without some reference to interest groups, yes it is remarkable how little attention the relationship between parliaments and interest groups has received.“

¹² So der zum Schlagwort gewordener Titel von Eschenburgs 1963. Siehe zur gleichen Thematik auch Bennemann 1970, Rudder 1988, Streeck 1994 und Schütt-Wetschky 1997.