

Scheuch, Erwin K.

Article — Digitized Version

Lobbyismus und Politik - Lobbyismus und Verbandswesen in unserem politischen System

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Scheuch, Erwin K. (2000) : Lobbyismus und Politik - Lobbyismus und Verbandswesen in unserem politischen System, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 80, Iss. 3, pp. 145-148

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/40494>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

auf der Folie der Erfahrungen mit der seinerzeitigen Konzertierte Aktion, eher unwahrscheinlich.

Die Regulierung des deutschen Lobbyismus ist in den Geschäftsordnungen von Bundesregierung und Bundestag normiert, wo Anhörungsrechte und -prozeduren beschrieben werden. Die sogenannte „Lobbyliste“ beim Deutschen Bundestag nimmt eine Akkreditierung der Interessengruppen vor, die an offiziellen Hearings und sonstigen amtlichen Kommunikationsformen teilnehmen wollen. Viel mehr an Regulierung existiert nicht, das ist allerdings schon mehr als in vielen anderen Staaten.

Ein Verbändegesetz, das die FDP in den siebziger Jahren vorgeschlagen hatte, um gemeinwohlwidriges Verhalten negativ und innerverbandliche Demokratie

positiv zu sanktionieren, ist am einhelligen Widerstand der großen Parteien, aller großen Verbände und der öffentlichen Meinung desaströs gescheitert. Seither ist es still darum geworden. Auch um eine „Unregierbarkeit“ des Staates angesichts der Anspruchsinflation der organisierten Interessen, die ebenfalls in den siebziger Jahren in konservativen Wissenschaftszirkeln ventiliert wurde, ist es still geworden. Es war nur heiße Luft. Der Staat regiert kräftig weiter. Er hat sich auch nicht darum geschert, daß Systemtheoretiker dem Staat völlige Unfähigkeit bescheinigt haben, überhaupt Steuerungsleistungen erbringen zu können.

Kein grundsätzlicher Regulierungsbedarf

Der Lobbyismus regiert ein bißchen mit. Und das ist gar nicht

übel. Einen grundsätzlichen Regulierungsbedarf sehe ich deshalb auch auf nationaler Ebene kaum. Die Gebote der *Transparenz* müssen immer wieder eingefordert werden. Hier haben die Medien ihre Hauptaufgabe. Die *Effizienz* des Lobbyismus und seiner Organisationsformen gilt es immer neu zu überprüfen. Gerade Verbände verkrusten leichter als Unternehmen. Insgesamt muß die *Partizipation* im Pluralismus breit gestreut bleiben. Dann droht weder der „Verbändestaat“, noch die „Unregierbarkeit“. Eine „Amerikanisierung“ des Lobbyismus ist auch in der Berliner Republik (noch) nicht zu beobachten. Wohl aber auf dem Brüsseler Parkett, wo Einzelunternehmen und Lobby-Agenturen immer stärker vertreten sind. Wenn mehr Regulierung des Lobbyismus notwendig ist, dann dort.

Erwin K. Scheuch

Lobbyismus und Verbandswesen in unserem politischen System

Lobby“ als Wort und als Vorgang sind Übernahmen aus dem amerikanischen System der Politik. Im Englischen wird mit Lobby die Vorhalle bzw. der Wandelgang eines Parlamentsgebäudes bezeichnet. Im übertragenen Sinn wurden damit die Vertreter von Gruppeninteressen gemeint, die außerhalb der Sitzungssäle, in eben diesen Nebenräumen, Einfluß auf Abgeordnete zu nehmen versuchen. Werden die Sitzungsräume der Mandatsträger als die einzig legitimen Orte der politischen Willensbildung verstanden, dann ist „Lobby“ eine tadelnde Bezeichnung. Wird dann „Lobbying“ noch eingengter verstanden als einseitiges Durchsetzen wirtschaftlicher Interessen, dann bezeichnet dies eine Hauptform der

Kritik an unserem Parlamentarismus.

Im Englischen wird parallel hierzu noch die Bezeichnung „pressure group“ benutzt für Gruppierungen, die ihre Interessen durch Druck auf Widerspenstige durchsetzen. Hierfür hat sich im Deutschen die etwas neutralere Bezeichnung „Interessenvertretung“ durchgesetzt und für den Personenkreis, der qua Amt oder Beruf diesen Einfluß auszuüben versucht, der Name „Interessenvertreter“.

Interessenvertreter und Interessengruppen sind in allen modernen politischen Systemen ein Bestandteil der Willensbildung. Nach Form und Inhalt der Einflußnahmen sind sie eng rückverbunden mit dem Verbandswesen einer Ge-

sellschaft. Deutschland gilt in seiner Struktur als „korporatistisch“ – darin ähnlich Österreich, aber weniger extrem als dies die Schweiz und ganz besonders Japan sind.

Im Mittelalter waren insbesondere in den Städten die Organisationen von Berufen und von Wirtschaftsbereichen der Kern der Sozialstruktur. Bei den damals sehr schwachen gesamtgesellschaftlichen Einrichtungen nahmen sie wesentliche Staatsfunktionen wahr und ordneten die wirtschaftlichen Abläufe. In Erinnerung an diese Realitäten, aber in romantischer Verklärung, entstand der Wunsch nach einer berufsständischen Ordnung als „drittem Weg“ zwischen Marktwirtschaft und So-

zialismus. Die in Deutschland nach dem zweiten Weltkrieg eingeführte Mitbestimmung wurde von den Gewerkschaften in Anlehnung an die Ideen von Fritz Naphtali als Ersatz für die Sozialisierung der Betriebe verstanden. Sind die Bündelungen von Gleichartigkeiten (des Berufs, der wirtschaftlichen Interessen, der gesellschaftspolitischen Überzeugungen) in Verbandsform und die Respektierung der in und zwischen diesen „Bündeln“ ausgehandelten Entscheidungen auch durch staatliche Instanzen bestimmend für eine Gesellschaft, so hat sich in den Sozialwissenschaften hierfür der Begriff Korporatismus durchgesetzt.

Drei Konjunktoren des Themas

Das Thema Entscheidung über Interessen in und durch Verbände hat in den deutschsprachigen Sozialwissenschaften dreimal Konjunktur gehabt. Ein jedes Mal wechselte dabei die Perspektive. Die erste Konjunktur ist eng mit dem Namen Robert Michels verbunden, der Verbände unter dem Gesichtspunkt der innerverbandlichen Willensbildung thematisierte. Ergebnis seiner Untersuchungen in linken Parteien und in Gewerkschaften ist das „Eherne Gesetz der Oligarchie“. Für alle kopfstarken Verbände soll hiernach gelten: „Wer Organisation sagt, der muß auch Oligarchie meinen.“ Die wichtigste neuere Untersuchung mit dieser Perspektive ist von Seymour Martin Lipset bei der internationalen Druckergewerkschaft der USA durchgeführt worden.

Die zweite Konjunktur des Themas fällt bei uns in Deutschland in die Zeit des wirtschaftlichen und politischen Wiederaufbaus nach 1945. Beherrscht wurde die Diskussion durch Theodor Eschenburgs „Herrschaft der Verbände?“ 1956. Eschenburg war irritiert über den großen Einfluß, den insbesondere wirtschaftliche Verbände auf

Personal und Inhalte der Politik hatten – und zwar auf allen Ebenen. Daß Lobbyismus in Demokratien ein alltäglicher Vorgang ist, erschien damals den Deutschen noch als Skandalon. Inzwischen hat sich diese Verbändefurcht gelegt, nicht zuletzt wegen der Bedeutungsminderung großer Verbände – nicht jedoch des Verbandswesens allgemein – ab Mitte der sechziger Jahre. Hierzu trägt auch ein weniger blauäugiges Verständnis von Demokratie bei, als es in der Frühzeit der Republik vorherrschte.

Die dritte Konjunktur des Themas fällt in die achtziger und neunziger Jahre und wurde diesmal angeregt durch Untersuchungen in den USA. Die zentrale Figur ist hier Phillippe C. Schmitter. Dieser brachte 1979 gemeinsam mit dem Deutschen Gerhard Lehmbuch ein Buch mit dem Titel heraus „Trends Towards Corporatist Intermediation“. Bei uns ist die repräsentativste Veröffentlichung dieser dritten Konjunktur ein Sonderheft der Politischen Vierteljahresschrift von Wolfgang Streeck „Staat und Verbände“. Aus der umfangreichen Literatur sei noch die Habilitationsschrift von Martin Sebaldt 1996 „Organisierter Pluralismus“ hervorgehoben. Kern der Vorstellung des Neokorporatismus ist ein gegenseitiges Durchdringen von Politik und Verbänden.

Die Realität eines korporatistischen Landes

Ausgerechnet in den USA wurde zuerst thematisiert, daß das Demokratiemodell, wie es durch die Bundeszentrale für politische Bildung in den Schulen zum Unterrichtsgegenstand wird, der Realität nicht gerecht werden kann. Staatliches und darüber hinaus politisches Handeln sind in hochdifferenzierten Gesellschaften nicht möglich ohne ein Bündeln von Interessen. Zugleich kann hier der Staat dieser Differenzierung nicht

gerecht werden, wenn darauf nur im Stil und mit dem Wissen von Behörden reagiert wird. Im Gegensatz zur Thematisierung bei Eschenburg erscheinen in der neokorporatistischen Perspektive Interessenverbände und Interessenvertretung als notwendig für eine freiheitliche Demokratie. Damit wird zum vorrangigen Thema empirischer Untersuchungen nicht die bloße Tatsache einer Einflußnahme von Verbänden auf Staat und Parteien und auch nicht die verbandsinterne Demokratie; vorrangig ist die Art und Weise, wie solcher Einfluß geltend gemacht wird und was seine Folgen sind.

In der Realität eines korporatistischen Landes, wie es die Bundesrepublik ist, sind die Beziehungen zwischen Verbänden und Staat gestaffelt intensiv. Da ist zunächst auf das zu verweisen, was in den Wirtschaftswissenschaften Parafisci genannt wird und in unserer Rechtssprache oft Kammern. Beispiele sind die Industrie- und Handelskammern, die Handwerkskammern, der TÜV oder der DIN-Verband. Das Deutsche Rote Kreuz, das Technische Hilfswerk und die Gewerkschaften sind im Gegensatz zu manchen Kammern Verbände mit freiwilliger Mitgliedschaft, beanspruchen Staatsfreiheit und erhalten doch vom Staat Privilegien eingeräumt. Hierzu gehören Steuerbegünstigungen, Entsenderechte in alle möglichen Aufsichts- und Entscheidungsgremien, Vorschlagsrechte für Gerichte und bei den Gewerkschaften die gesetzlich verankerte Verpflichtung der Betriebe und Behörden auf Mitbestimmung (durchweg durch Gewerkschaftsfunktionäre).

Funktion der Verbände

Unter Verbänden versteht man in den Sozialwissenschaften Vereinigungen mit formeller Verfassung, die vorwiegend Außenwirkung anstreben; meist beanspruchen sie gegenüber Parteien und Staat

Distanz. Darüber hinaus lassen sich weitere Formen von Zusammenschlüssen ausmachen, die bis hinüber zum reinen Vereinswesen für Freizeit abgestuft tätig werden. Sie sind hier nicht Thema, wiewohl auch sie für das politische System von Belang sind.

Nicht einmal über die Zahl der Verbände i.e.S. liegen verlässliche Angaben vor. Thomas Ellwein ist der Autor einer Faustregel, wonach „auf jeweils tausend Einwohner mindestens drei bis vier Vereinigungen kommen“. Das ergäbe über 200 000 Vereinigungen, was oft zitiert, aber über Daumenschätzungen hinaus nicht belegt wird¹.

Von den verschiedenen in Literatur und Forschung verwandten Funktionskatalogen empfiehlt sich der folgende von Jürgen Weber:

Artikulation wird die Aufgabe genannt, auf wirksame Weise Interessen und Kenntnisse einer Vereinigung zu verbreiten. Die Formen reichen von Gesprächen zwischen einzelnen Personen bis hin zur Public-Relations-Arbeit. Es entspricht der Entwicklung des Medienwesens für öffentliche Angelegenheiten, daß für wichtige Verbände die Grenze zwischen der Interessenartikulation als Verband und einer allgemeinen Pressearbeit fließend werden.

Aggregation. Artikulation mag die auffälligste Form der Verbandsarbeit sein, aber Aggregation dürfte für das Funktionieren unseres Gemeinwesens auch die wichtigste sein. Mitglieder in Verbänden haben oft sehr gegensätzliche Interessen und haben sehr verschiedene Kenntnisse über unterschiedliche Bereiche. Würde diese Vielfalt unvermittelt öffentlich vertreten, dann hätten Behörden und politische Institutionen keinen Ver-

handlungspartner. Den gibt es erst, wenn ein Verband die verschiedenen Ansichten und Prioritäten zu einer Stellungnahme vereint.

Selektion als Funktion steht im engen Zusammenhang mit Aggregation und bedeutet, daß nach entsprechenden Versuchen der Bündelung von Interessen zu entscheiden ist, welche zu übergehen sind.

Integration ist für die Partner eines Verbandes eine besonders wichtige Funktion. Damit ist gemeint, daß die nach außen vertretene Position auch nach innen durchgesetzt werden kann.

Bedeutung der Länderebene

Am besten sind Struktur und Wirken der Verbände im Bereich der Wirtschaft untersucht. Hieraus wird deutlich, daß die Struktur der Organisation von Interessen in der Bundesrepublik recht genau den Besonderheiten der politischen Zuständigkeitsstruktur folgt. Es ist auch eine Folge der tatsächlichen Gewichtung der verschiedenen Ebenen im politischen System. Bund und Länder geben tendenziell ungefähr gleichviel an Steuergeldern aus, und der größere Teil aller im öffentlichen Dienst Beschäftigten sind Landesbedienstete. Schon fachlich muß das Gewicht der Länder bedeutsam sein, und dem paßt sich denn auch die Gliederung der Interessenvertretungen an. Auf Bundesebene steht im Vordergrund der Versuch, auf die Gesetzgebung Einfluß zu nehmen. Bei der Interessenvertretung gegenüber Ländern geht es vorrangig um die Umsetzung solcher Gesetze und Verordnungen im Verwaltungsvollzug. Beispiel hierfür ist neben der Bildungspolitik auch der neue Bereich der Umweltpolitik.

Noch in den siebziger Jahren war es üblich, daß Behörden und Interessenvertretungen auf Länderebene auf zweifache Weise miteinander verschränkt waren:

einmal durch personelle Vertretungen von Verbandsfunktionären in den Landtagsfraktionen und daneben durch fortwährende Kontakte zwischen Landesbehörden und Interessengruppen. Die personelle Verflechtung ist nach unseren Beobachtungen insbesondere – aber nicht nur – auf Landesebene geringer geworden. Hier haben die Berufspolitiker über den gewachsenen Einfluß der Kreisebene in der innerparteilichen Willensbildung Verbandsvertreter verdrängt, wenngleich sie sich dann als Mandatsträger bei der Ausübung ihres Amtes wieder an Interessenverbände wenden.

Selbstverständlich wird Einfluß nicht nur über Verbände ausgeübt, sondern auch durch Spitzenmanager unmittelbar. Einfluß direkt als Einzelpersonen und über Verbände ist allerdings in der Praxis kaum auseinanderzuhalten, weil auf der Führungsebene großer Unternehmen die Vorstandsmitglieder auch zugleich Verbandsämter innehaben. Wir hatten in unserer eigenen Erhebung im Jahre 1995 die Manager von Großunternehmen nach regelmäßigen Kontakten außerhalb ihrer eigenen Betriebe befragt. Hiernach bestätigte sich unser Eindruck, daß Länder und Bund nebeneinander entscheidende Bühnen für die Wahrnehmung von Interessen sind. Das erweist sich auch als richtig, wenn wir Ergebnisse einer Auszählung berücksichtigen, welche Akteure nun ihrerseits Einflußnahme auf Spitzenmanager versucht hatten. Dabei gibt es einen leichten Vorrang der Einflußnahme auf Bundesebene vor derjenigen auf Landesebene.

Kontaktpartner der Lobbyisten

Nach den Ergebnissen unserer eigenen Erhebung bei Spitzenmanagern berichteten 46% von dem Versuch einer direkten Einflußnahme auf sie durch einen der Ministerpräsidenten der Länder. Von 35% wurde für solche Versuche

¹ Vgl. Ernst-Bernd Blümle, Peter Schwarz (Hrsg): Wirtschaftsverbände und ihre Funktion, Darmstadt 1985.

Bundeskanzler Kohl selbst genannt. Das dürfte inzwischen in den USA nicht anders sein, auch wenn dies der Darstellung des Lobbyismus in der Literatur nicht entspricht.

Nach der bereits erwähnten Habilitationsschrift von Martin Sebaldt waren die wichtigsten Kontaktpartner der Lobbyisten in dieser Reihenfolge:

- Interessengruppen mit gleichen oder ähnlichen Interessen;
- Bundesministerien;
- Medien;
- Bundestagsausschüsse;
- wissenschaftliche Institutionen;
- Landesministerien;
- Bundestagsfraktionen der Opposition;
- Bundestagsfraktionen der Regierungskoalition.

Der Lobbyist wird also in einem Personen- und Institutionenkranz, in dem die Regierung, die Presse, andere Lobbyisten und die Parlamentarier eine Rolle spielen, tätig.

Politische Parteizentralen sind als Partner für Interessenvertreter deutlich nachrangig, weil sie durchweg mit laufenden Gesetzgebungsverfahren weniger befaßt sind als mit längerfristigen Themen. Zudem sind im Nebeneinander von Partei und Fraktion inzwischen die Fraktionen eindeutig wichtiger.

Im Lobbyalltag muß die Einflußnahme beim frühen Nachdenken der Beteiligten – Mandatsträger, hohe Beamte, andere Interessenvertreter – über einen Regelungsbedarf erfolgen. Nach amerikanischen Untersuchungen ist hier die Reputation eines Interessenvertreters als sachlich, kompetent und einigermaßen objektiv für seinen Erfolg von entscheidender Bedeutung. Das spiegelt sich auch in den Angaben der befragten deutschen Interessenvertreter über Verhal-

tensregeln wider. Hiernach sind die wichtigsten Eigenschaften des Lobbyisten seine Ausstrahlung von Kompetenz und Seriosität sowie sein Ruf, Diskretion und Fairneß zu wahren. Eine solche Art von Beziehung kann nur über eine längere Zeit aufgebaut werden und erfordert auch Kontakte jenseits der Zeitpunkte, in denen ein Thema tagesaktuell wird. Sebaldt zitiert den Funktionär eines großen Handwerkerverbandes anonym: „Ich meine: Das Wichtigste ist, daß man mit glaubwürdigen Argumenten hantiert und nicht immer in den Vordergrund rückt: 'Wir haben also so und soviel Stimmen im Rücken und wenn Du nicht unseren Argumenten folgst, dann wird's Dir ganz schlimm ergehen'...“.

Eigene Vorleistungen bei Ministerialbeamten und Mandatsträgern haben für erfolgreiche Lobbyisten eine große Bedeutung. Das Drohen mit Wählern ist von Einfluß eigentlich nur auf die Spitzenvertreter einer Partei – Kanzler oder Oppositionsführer –, die ihr Schicksal mit dem Abschneiden der Parteien verbinden müssen; Beamten kann man mit der Mobilisierung der Straße kaum drohen.

Vorrangig ist beim Lobbyismus in Deutschland die Einflußnahme auf die Willensbildung im Frühstadium des Prozesses. Hat die Willensbildung in den Behörden und den parlamentarischen Gremien das Stadium eines Beschlußentwurfes oder der Formulierung einer Richtlinie bzw. einer Beschlußvorlage für den Bundestag erreicht, dann sind Einflußnahmen wenig aussichtsreich. In einem politischen System wie dem deutschen sind für eine Vorlage so viele Verhandlungen zwischen verschiedenen Partnern und Kompromisse nötig gewesen, daß gegen das Aufschnüren eines einmal zusammengefügtten „Pakets“ größte

Widerstände üblich sind. Deswegen setzt erfolgreiche Lobby-Tätigkeit einen hohen Informationsstand voraus und dieser wiederum die Anwesenheit am Regierungssitz.

Kontrolle der Lobbyisten

In Amerika wurde ein Mechanismus zur Kontrolle des Einflusses von Lobbytätigkeit entwickelt. Lobbyisten dürfen ihre Tätigkeit, in Verwaltung und Politik Verbündete für ihre Ansichten zu gewinnen oder sie zumindest zu beeinflussen, nur dann ausüben, wenn sie als Lobbyisten in einem öffentlichen Register verzeichnet sind. Abgeordnete müssen ihrerseits eidesstattlich am Ende einer Wahlperiode anführen, mit welchen Lobbyisten sie über welche Inhalte Kontakt hatten.

In der Bundesrepublik wurde am 21.9.1972 eine abgeschwächte Kopie dieses Kontrollmechanismus durch den Bundestag beschlossen: Um in die „öffentliche Liste über die Registrierung von Verbänden und deren Vertreter“ aufgenommen zu werden, müssen Verbandsvertreter u.a. die Funktionsträger, den Interessenbereich, Art und Anzahl der angeschlossenen Organisationen und Sitz des Büros angeben. Mit der Registrierung wird Lobbying in der Bundesrepublik etwas transparenter. 1996 waren in dieser Liste 1614 Personen und Organisationen verzeichnet. Im Gegensatz zu den USA besteht aber keine Berichtspflicht über Lobby-Aktivitäten, weder für die Lobbyisten selbst noch für Mandatsträger und erst recht nicht für Entscheidungsträger in den Ministerien.

Mißtrauen ist gegenüber Art und Umfang der Lobbytätigkeiten angebracht, und eine wesentlich größere Transparenz, als heute gegeben, ist ebenfalls dringlich. Als Fälle problematischer Lobbytätigkeit werden u.a. genannt die Zigaret-

tenlobby, die wirksame Informationen über die Schädlichkeit von Zigaretten sehr verzögert haben soll; oder die Autolobby mit ihrem erfolgreichen Kampf gegen Geschwindigkeitsbegrenzungen; oder der Kampf des Bundesverbandes der deutschen Brot- und Backwarenindustrie gegen die Aufhebung des Nachtbackverbotes. Lobbyarbeit betreiben aber auch Ministerien wie das Umweltministerium, wenn es mit der Dramatisierung eines Problems zugleich die eigene Bedeutung erhöht. Und selbstverständlich dient Lobbying auch guten Zwecken. Hier wird als Fall eine neue Antriebstechnik für Loko-

motiven genannt, welche der ABB-Konzern entwickelt hatte. Obgleich die neue Technik von Fachleuten bevorzugt wurde, sperrte sich die Bundesbahn. Durch Lobbytätigkeit und Pressearbeit und nicht durch Fachargumente wurde die Bundesbahnspitze umgestimmt.

Die wirksamste Form der Einflußnahme auf die politischen Instanzen und die Ministerialbürokratie ist heute das Einbringen von Sachverstand und daraus folgend der Aufbau eines Kapitals an Vertrauen. Bei dem Differenzierungsgrad einer Gesellschaft wie der deutschen muß sehr oft der Kennt-

nisstand selbst auf der Ebene eines Fachreferats, erst recht bei den Mitgliedern eines sachlich zuständigen Parlamentsausschusses, unzureichend bleiben. Bereits in der sehr viel älteren Studie „The Washington Lobbyist“ wurde dieser Schwerpunkt in der Wirkung von Verbänden in einem hoch differenzierten Sozialsystem ausgemacht.

Unter dem Verdacht, eigene Interessen zu wichtig zu nehmen, bis hin zur maßstabslosen Förderung einer „idée fixe“ steht in einem pluralistischen System allerdings jeder maßgebliche Akteur.

Siegfried F. Franke

Politik und Wirtschaft: Eine notwendige, aber reformbedürftige Verbindung

Die jüngste Spendenaffäre der CDU und die Flugaffäre der SPD in Nordrhein-Westfalen haben die latent stets vorhandenen Fragen nach dem politischen Einfluß der Verbände oder einzelner großer Unternehmen virulent werden lassen. In der derzeitigen hektischen Atmosphäre mischen sich naive Vorstellungen von einer »keimfreien« Politik, die unbeleckt von Interessen gestaltet wird, mit pharisäerhaften Moralansprüchen und dem bösen Verdacht der Käuflichkeit der Politik.

Bei allem Verständnis für den Wunsch nach Sachaufklärung und klaren Verhältnissen gilt es indes-

sen, die Einsicht zu stärken, daß Politikgestaltung ohne den ständigen Kontakt mit den organisierten Gruppen der Gesellschaft – dazu zählen insbesondere die Wirtschaftsverbände – nicht denkbar ist. Hochindustrialisierte, arbeitsteilige und pluralistisch strukturierte Gesellschaften, die sich zudem immer stärker im internationalen Feld behaupten müssen, haben eine Fülle von kaum überschaubaren und zudem stetig wachsenden Aufgaben zu bewältigen, die ein im Sinne von Fritz W. Scharpf und Niklas Luhmann außerordentlich ausdifferenziertes System auf politisch-administrativer Ebene erfordern¹.

Politik als offenes System

Das politisch-administrative System ist ein offenes System, das laufend Kontakt mit seinem Umfeld pflegt. Nur so kann es unter wechselnden Bedingungen seinen Bestand sichern. Das Motiv der Existenzsicherung ist zugleich für

die einzelnen Subsysteme – vor allem für die Regierung – von zentraler Bedeutung. Folglich sind Regierung, Parteien, Parlament, Bundesrat und Ministerialbürokratie über zahlreiche „Schnittstellen“ mit den gesellschaftlichen Interessengruppen verknüpft.

Bereits die Regierung reagiert mit ihrer Einteilung (Kabinett, Kanzler, Minister, Staatssekretäre; Referatszuschnitte) in unterschiedlicher Weise auf die mannigfach an sie herangetragenen Forderungen. Sie stützt sich staatssoziologisch gesehen auf die Mehrheit der sie im Parlament tragenden Partei(en) und auf die Ministerialbürokratie. Dabei kann die Regierung die Staatsangelegenheiten nicht selbst steuern. Sie muß vielmehr versuchen, von den beteiligten Akteuren in Politik, Gesellschaft, Wirtschaft und der eigenen Administration jene Informationen zu erhalten, die sie für eine zielführende Politik und damit für ihr eigenes „Überleben“

¹ Statt vieler Anmerkungen sei auf zwei Publikationen des Verfassers (mit umfangreichen Literaturangaben) hingewiesen. Differenzierungen, die hier aus Umfangsgründen nicht näher ausgeführt werden können, sind dort erläutert: Siegfried F. Franke: Sind die Volksparteien am Ende? Zur Kritik an den Volksparteien: Bestandsaufnahme und Ausblick, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 44. Jg., 1999, S. 9 ff.; ders.: (Irr)rationale Politik? 2., überarb. und erw. Aufl., Marburg 2000.