

Franke, Siegfried F.

**Article — Digitized Version**

## Lobbyismus und Politik - Politik und Wirtschaft: eine notwendige, aber reformbedürftige Verbindung

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Franke, Siegfried F. (2000) : Lobbyismus und Politik - Politik und Wirtschaft: eine notwendige, aber reformbedürftige Verbindung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 80, Iss. 3, pp. 149-152

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/40502>

**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.*

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 „idee 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 erfordern<sup>1</sup>.

### 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 (Kabinetts, 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“

<sup>1</sup> 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.: (Ir)rationale Politik? 2., überarb. und erw. Aufl., Marburg 2000.

braucht, um auf dieser Basis das Verhalten eben dieser Akteure zu beeinflussen. Als Informationslieferanten kommen vor allem das Parteiensystem, die Ministerialbürokratie und die Verbände in Betracht.

### **Das bipolare Mehrparteiensystem**

Das deutsche Parteiensystem ist durch das Zusammenspiel zweier großer Volksparteien und einer begrenzten Zahl kleinerer Parteien gekennzeichnet. Die zentralen politischen Ausrichtungen von CDU/CSU und SPD haben historisch-weltanschaulich bedingte Gründe. Zum einen sind sie auf den als Folge der Industrialisierung aufgebrochenen Großkonflikt zwischen Arbeit und Kapital zurückzuführen. Zum anderen spielte die Zeit des Nationalsozialismus, aber auch die rüde Art und Weise, in der mit liberalen, konservativen und christlich ausgerichteten Parteien bereits im vorigen Jahrhundert umgegangen wurde, eine wichtige Rolle. Diese Erfahrungen führten zur interkonfessionellen Ausrichtung in der CDU/CSU.

Mittlerweile haben sich die großen Parteien jedoch zu Volksparteien gewandelt, d.h., sie sprechen möglichst viele Schichten des Volkes an, um ihre Politik im kritischen Dialog mit den betreffenden Gruppenrepräsentanten zu gestalten, ohne dabei ihre Wurzeln und Grundsätze zu verleugnen. Das bedeutet nichts anderes, als daß sie ihre vormals deutlich „links“ oder deutlich „rechts“ zu verortenden Positionen so erweitert und teilweise verschoben haben, daß sie auch breitere Wählerschichten in der Mitte erreichen können.

Dieser Ansatz bescherte den beiden Volksparteien zusammen regelmäßig überdurchschnittlich hohe Stimmenanteile. Den Wäh-

lern ist nämlich im Laufe der ökonomischen Entwicklung bewußt geworden, daß es im Konflikt zwischen Arbeit und Kapital nicht um den Vorrang für die eine oder andere Seite geht, sondern um einen schonenden Ausgleich, der letztlich für alle Gruppen von Vorteil ist. Von den Parteien wird also – bei Wahrung ihrer Identität – ein solcher Ausgleich erwartet.

Das Streben der beiden großen Parteien zur stark besetzten Mitte bewirkt, daß Randgruppen und weniger stimmträchtige Interessen keine hinreichende Berücksichtigung finden. Zum Teil können die Parteien schon aus personellen Gründen nicht mit allen Interessen gleichermaßen im Dialog bleiben. Auch gibt es in der Mitte zahlreiche Wähler, die wegen der bereichsweise großen Deckungsgleichheit der Wahlaussagen der großen Parteien unsicher sind, welche der beiden denn die wirklich besseren Alternativen zu bieten hat. Schließlich ist nicht zu verhehlen, daß die großen Parteien eine aus ihrer Größe resultierende Unbeweglichkeit aufweisen, die es ihnen immer wieder schwer macht, rechtzeitig und nachdrücklich auf sich ändernde Umstände zu reagieren.

Die vernachlässigten Interessen sind häufig langfristig orientierte Belange, die sich nicht – wie etwa die des Umweltschutzes – in ein einfaches „Rechts-Links-Schema“ einordnen lassen. Weil die Integrationsfähigkeit der großen Volksparteien mit der Berücksichtigung aller Interessen überfordert wäre, kommt den kleineren Parteien die wesentliche Funktion zu, unbeachtete oder im Kampf der Großen gar zerriebene Interessen aufzugreifen, zu artikulieren und in die Politik einzubringen. Auf diese Weise halten sie nicht nur das Parteiensystem, sondern zugleich das po-

litische System insgesamt funktionsfähig.

Ebenso wichtig ist, daß jede der beiden Volksparteien einen ebenbürtigen Partner hat. Die Sorge der SPD, daß die CDU auseinanderbrechen oder zu einer unwesentlichen Schrumpfpartei degenerieren könnte, ist kein reines Lippenbekenntnis; weiß die SPD doch, daß sie wegen der Gefahr von Flügelkämpfen das dadurch frei gewordene Spektrum selbst nicht abdecken könnte. Sich dort etablierende Splitterparteien würden jedoch die politische Stabilität erheblich gefährden.

### **Die Ministerialbürokratie**

Regierung, Parlament und Parteien bedienen sich des Sachverständs der Bürokratie, weil sie nur mit deren Hilfe ihre Grundsatzentscheidungen in konkrete Regelungen umgießen, mögliche Auswirkungen abschätzen und negative Folgen minimieren können. Dabei geht nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts die Bedeutung der Verwaltung über die einer rein ausführenden Gewalt hinaus; sie soll vielmehr einen bewußt ausgleichenden Faktor gegenüber den das Staatsleben gestaltenden politischen Kräften darstellen.

Wenn auch die Verwaltung direkt keine politischen Ziele festlegt, so ist damit nicht gesagt, daß sie weder Einfluß auf die Ziele nimmt noch selbst Ziele hat. Zielvorgaben und mögliche Lösungswege sind immer interpretationsbedürftig, woraus sich Spielräume für die Verwaltung ergeben. Ihre eigenen Ziele vermag sie in der Regel hinter ihrer dienenden Funktion zu verbergen, gleichwohl ist klar, daß die Ministerialbeamten einen wesentlichen Beitrag zur Präzisierung und Umsetzung der politischen Ziele nur insoweit leisten,

als sich dies mit ihren individuellen Interessen deckt. Hier liegt das Einfallstor für die weit geübte Praxis der Ämterpatronage. Die Durchsetzung der Bürokratie mit „eigenen Leuten“ hilft zugleich, die Kontinuität einer einmal eingeschlagenen politischen Richtung zu wahren, selbst wenn die Regierungsgewalt verlorengeht.

Weil das eigene berufliche Fortkommen wesentlich von einer möglichst konfliktfreien und Nachteile vermeidenden Umsetzung der Gesetze abhängt, ist die Ministerialbürokratie selbst an engen Kontakten zu den Repräsentanten relevanter Gruppen der Gesellschaft interessiert, denn sie erlangt so aus erster Hand Informationen über die externe Akzeptanz geplanter Maßnahmen und deren möglicher Auswirkungen.

### Die „Schnittstellen“

Regierung und Bürokratie wollen in erster Linie Unsicherheiten vermeiden oder wenigstens begrenzen. Organisationssoziologisch entspricht dem der Versuch, durch permanente Kontaktpflege und Kooperation mit anderen externen Entscheidungsträgern ein Umfeld zu schaffen, das als „negotiated environment“ zu bezeichnen ist. So ist es erstens üblich, Repräsentanten wichtiger gesellschaftlicher Gruppen, z.B. der Gewerkschaften oder starker regionaler Parteigliederungen, ins Kabinett oder in Spitzenpositionen der Ministerialbürokratie zu berufen. Zweitens ist eine große Verzahnung zwischen gegenwärtig oder ehemaligen hauptberuflich tätigen Verbandsfunktionären und Bundestagsabgeordneten zu verzeichnen. Drittens ist den Verbänden ein Dauerpetitionsrecht garantiert, das ihnen den permanenten Zugang zu den Ministerien erlaubt. Darüber hinaus ist es erklärter Zweck zahlreicher parteiin-

terner Arbeitskreise, Kontakte zu den Verbänden zu pflegen. Wichtig ist schließlich der direkte Zugang zu den Spitzenpolitikern, z.B. durch die Teilnahme an „Bündnissen“, „Runden Tischen“ o.ä. Im übrigen vermag die Möglichkeit, den Bundeskanzler als Verbandsvertreter oder Journalist bei wichtigen Auslandsreisen begleiten zu dürfen, sicher auch Bindungswirkungen zu entfalten.

Daß die Verbände ihrerseits auch mit Spenden ein „negotiated environment“ fördern, dürfte seit dem berühmten Wort von der „Pflege der politischen Landschaft“ (Eberhard von Brauchitsch) unbestritten sein. Natürlich dienen Zuwendungen, neben dem Bekenntnis zum Allgemeinwohl und jenseits konkreter Absichten im Einzelfall, sicher zugleich dem Ziel, ein bestimmtes „Klima“ herzustellen oder aufrechtzuerhalten.

### Nachteile des Verbandseinflusses

Der Einfluß der Verbände geht über die Vorstellung simpler „pressure groups“ hinaus. Sie werden als Informationslieferanten, Mittler und Adressaten direkt in den Prozeß der politischen Willens- und Entscheidungsbildung eingebunden. Dagegen ist grundsätzlich nichts einzuwenden, weil Unsicherheiten abgebaut und Informationen über Sachzusammenhänge und Wählereinstellungen erlangt werden, die sonst kaum beschaffbar wären.

Nachteilig ist, daß wegen der begrenzten zeitlichen und geistigen Problemverarbeitungskapazität der Politiker und Bürokraten nur jene Interessen Berücksichtigung finden, die durchsetzungsfähig sind. Um mit den verschiedenen Ebenen des politisch-administrativen Systems gleichzeitig in Kontakt bleiben zu können, ist ein

beträchtlicher Aufwand nötig: Weil Regierungswechsel möglich sind, weil der Bundesrat in vielen Fällen ein entscheidendes Wort mitredet und weil die Ausführung der meisten Gesetze Ländersache ist, muß eine wirksame Interessenvertretung nicht nur die Regierungspartei und die Ministerialbürokratie ansprechen, sondern zugleich die Pflege der Oppositionsparteien auf Bundesebene und die Beziehungen zu den Ländern im Auge behalten. Es liegt auf der Hand, daß das mit nur einem Repräsentanten in Berlin nicht zu bewältigen ist.

Hinzu kommt, daß vom politisch-administrativen System im allgemeinen nur solche Interessen wahrgenommen werden, die mit relevanten Informationen verknüpft sind und die homogen organisiert sind, so daß ein mehr oder weniger dezenter Wink mit einem etwaigen Stimmenentzug glaubwürdig ist. Mandatsträger und Ministerialbürokraten wenden folgerichtig ein überdurchschnittlich hohes Maß an Zeit für die Kontaktpflege und Konsensbeschaffung im Sinne der hier beschriebenen Interessen auf.

Interessen, die dem beschriebenen Raster nicht entsprechen, werden vernachlässigt, selbst wenn sie langfristig gesehen außerordentlich wichtig sind. Sie sind nämlich oft nicht organisationsfähig, weil sie die Bürger nicht zentral ansprechen, sondern nur einen Aspekt unter vielen berühren, oder weil ihre Träger noch gar nicht geboren sind. Daher wird verständlich, daß der Höhe und Sicherheit der Bezüge von jetzt lebenden Rentnern oder bald in den Ruhestand tretenden Bürgern mehr Aufmerksamkeit geschenkt wird als der Frage, welche Folge dies für die jetzt 30jährigen oder für die noch gar nicht Geborenen hat.

Ähnliches gilt für die Bildungspolitik, den Umweltschutz und die überbordende Staatsverschuldung. Wie erwähnt bietet es sich insbesondere für die kleineren Parteien an, als Fürsprecher solcher vernachlässigter Interessen zu fungieren.

### **Systemverbessernde Vorschläge**

Das politisch-administrative System kann mit seinen Subsystemen eine Unmenge von zum Teil gegensätzlichen Interessen aufnehmen und verarbeiten. Allerdings dient ein beträchtlicher Teil der Systemkapazität dazu, sich im Falle von Fehlleistungen zu exkulpieren. Weil zudem überhaupt nur bestimmte Interessen aufgegriffen und in den Problemlösungsweg des Systems gelangen, sind massive Fehlsteuerungen zu beklagen. Bereits seit langem liegen Vorschläge vor, mit denen diese Nachteile vermieden werden können. Sie sind abschließend zu skizzieren.

Das Plenum des Bundestages sollte bereits in der Ersten Lesung stärker in die Beratung der Gesetzesvorlagen eingebunden werden. Darüber hinaus ist die Parlamentsarbeit und hier insbesondere die Arbeit der Opposition, die sich im Gegensatz zur Regierung nur begrenzt der Hilfe des Ministerialapparats bedienen kann, durch eine Verstärkung des parlamentarischen Hilfsdienstes effektiver zu gestalten. Um die Entscheidungsabläufe zwischen Regierung, Ministerialbürokratie und Verbänden transparenter und kontrollierbarer zu machen, wären die – leider in der Versenkung verschwundenen – Überlegungen zu einem Verbändegesetz wieder aufzugreifen. Dadurch könnten die gesellschaftlichen Kräfte aus dem Dilemma befreit werden, das sie oft genug

nur zu kräfteverschleißenden Nullsummen-Spielen führt.

Die konstitutionelle Ergänzung dieser Vorschläge setzt an der Berücksichtigung der systematisch vernachlässigten Interessen an, und zwar durch eine plebiszitäre Ergänzung des repräsentativen Systems. Auch könnte ihre vikarische Wahrnehmung in Anlehnung an die bereits eingeführten Institutionen des „Wehrbeauftragten“ und des „Datenschutzbeauftragten“ einem „Steuerbeauftragten“, einem „Umweltbeauftragten“ sowie einem „Generationenbeauftragten“ anvertraut werden.

Die Sensibilität der Parteien hinsichtlich der sinkenden Wahlbeteiligung würde erhöht, indem die Zahl der Mandate an die Höhe der Wahlbeteiligung geknüpft wird. Auch dürften die wegen der 5%-Klausel wegfallenden Mandate nicht mehr den Parteien zugute kommen, die diese Grenze überschritten haben. Auf diese Weise könnte nach wie vor der Zersplitterung des Parteiensystems begegnet werden, ohne Parteien mit Sitzen zu belohnen, denen eigentlich keine Wählerstimmen zugrunde liegen.

Der kaum zitierte Art. 137 Abs. 1 GG bietet die Möglichkeit, die Ämterpatronage zu begrenzen. Die quotenmäßige Beschränkung des Anteils von Beamten und Angestellten des öffentlichen Dienstes im Parlament würde nicht nur die „Selbstbedienung“ eindämmen, sondern zugleich der Gefahr begegnen, daß von der Sozialstruktur des Parlaments einseitige und zu enge Entwicklungstendenzen der Politik ausgehen.

Nicht zuletzt ist an eine institutionelle Trennung des bisher für konstitutionelle und einfach-gesetzliche Regeln zuständigen Parlaments zu denken. Dieser auf Friedrich A. v. Hayek zurückgehen-

de Vorschlag eines „Zwei-Kammer-Systems“ würde weite Teile des öffentlichen Rechts, darunter das Parteien- und Spendenrecht sowie das Steuer- und Abgabenrecht der rechtsetzenden Kammer zuordnen, die für einen erheblich längeren Zeitraum gewählt ist als die Kammer, die im wesentlichen dem bisherigen Parlament entspricht. Nur so können sich die regierenden Politiker gegen ein Übermaß an Sonderinteressen wehren, weil sie nicht mehr über die Mittel verfügten, ihnen durch entsprechende Gesetzesgestaltungen zu entsprechen. Die von James M. Buchanan und seinen Schülern immer wieder vorgebrachte Idee einer konstitutionellen Beschränkung von Ausgaben und Einnahmen würde auf diese Weise überhaupt erst möglich.

Die genannten Reformen würden das politisch-administrative System funktionsfähiger machen, indem sie bisherige Mängel und Fehlsteuerungen vermeiden helfen. Problematisch daran ist, daß diese Reformen ihre Wirksamkeit erst in langfristiger Sicht entfalten. Kurzfristig aber bringen sie die bestehenden Parteien in Handlungs- und Begründungszwänge, weil sie ihnen Privilegien nehmen und eine erhöhte Aufnahmebereitschaft für die Interessen der Bürger abverlangen, ohne garantieren zu können, daß sie keine Mandatseinbußen erleiden werden. Ohne ihre Einsicht und Mitwirkung ist allerdings keiner der Reformvorschläge zu verwirklichen. Bislang ist auch noch niemandem eingefallen, auf welche Weise die Parteien für die Reformen gewonnen werden könnten. Das politisch-administrative System wird also nach wie vor halbwegs befriedigend arbeiten, aber seine volle Effizienz nicht erreichen, und – der nächste Skandal kommt gewiß.