
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.



<http://www.springer.com/978-3-531-18641-2>

Interessengruppen und Parlamente
von Winter, Th.; von Blumenthal, J. (Hrsg.)
2014, VIII, 333 S. 52 Abb., Softcover
ISBN: 978-3-531-18641-2