

# DOKUMENTATION UND ANALYSEN

## Interessenvermittlung in den Ausschüssen des Deutschen Bundestages\*

Anna-Katharina Dhungel und Eric Linhart

Der Bundestag gilt als wichtige Anlaufstelle für Interessenvertreter. Nicht grundlos leitet sich der Begriff „Lobbyismus“ aus der Wandelhalle des Parlaments ab.<sup>1</sup> Der Bundestag ist verfassungsgemäß das entscheidende Organ der Gesetzgebung, und erst kürzlich hat das Bundesverfassungsgericht diese Gesetzgebungsfunktion erneut gestärkt.<sup>2</sup> Die parlamentarische Bearbeitung von Gesetzentwürfen findet dabei hauptsächlich in den Fachausschüssen statt, wobei die Entwürfe dort häufig Änderungen erfahren.<sup>3</sup> In diesen Fachausschüssen bleiben die Gesetzesvorschläge nur selten unverändert. Das „Strucksche Gesetz“, nach dem kein Entwurf den Bundestag so verlässt, wie er eingebracht wurde, macht Ausschüsse für Verbände besonders interessant als Orte der Interessenvermittlung. So kommt *Martin Sebaldt* auf Basis einer Befragung von 602 Verbänden zu dem Ergebnis, dass Bundestagsausschüsse neben Medien, Interessengruppen mit ähnlichen Interessen und Bundesministerien zu den wichtigsten Ansprechpartnern für Lobbyisten gehören. Auf einer Skala von 1 (sehr wichtig) bis 5 (unwichtig) erhalten sie eine durchschnittliche Bewertung von 2,0 und liegen damit auf Platz 4 von 23 abgefragten Adressaten.<sup>4</sup>

Wenn nun Ausschüsse eine solch große Bedeutung für Interessengruppen besitzen, ist zu fragen, welche und wie viele Interessengruppen sich dort einbringen können. Welche Strukturen von Interessenvermittlung sind in den Bundestagsausschüssen vorhanden? Sind sie eher pluralistisch, so dass einer Vielzahl von Interessengruppen der Zugang zum Parlament gewährt wird, oder finden wir eine eher neokorporatistische Prägung, die nur wenigen (Dach-)Verbänden die Möglichkeit gibt, sich im Parlament zu äußern? Lassen sich hierbei politikfeldspezifische Unterschiede erkennen, oder weisen die Ausschüsse über die

\* Wir bedanken uns bei der Redaktion der Zeitschrift für Parlamentsfragen für wertvolle Hinweise, die zu einer Verbesserung des ursprünglichen Manuskripts geführt haben. Weiter danken wir den Ausschusse sekretariaten verschiedener Bundestagsausschüsse für die Hilfe bei der Klärung offener Fragen.

1 Vgl. *Ulrich von Alemann*, Organisierte Interessen in der Bundesrepublik, Opladen 1989, S. 174; *Martin Sebaldt* / *Alexander Straßner*, Verbände in der Bundesrepublik Deutschland: eine Einführung, Wiesbaden 2004, S. 20.

2 Vgl. *Stefan Sinner*, Der Deutsche Bundestag als zentrales Verfassungsorgan nach der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, in: ZParl, 43. Jg. (2012), H. 2, S. 313 – 323.

3 Vgl. *Jürgen Plöhn*, Ausschüsse, in: *Uwe Andersen* / *Wichard Woyke* (Hrsg.), Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1997, S. 20 – 22; *Bernhard Miller* / *Christian Stecker*, Consensus by Default? Interaction of Government and Opposition Parties in the Committees of the German Bundestag, in: German Politics, 17. Jg. (2008), H. 3, S. 305 – 322, S. 318.

4 Vgl. *Martin Sebaldt*, Organisierter Pluralismus: Kräftefeld, Selbstverständnis und politische Arbeit deutscher Interessengruppen, Opladen 1997, S. 255.

Politikfelder hinweg ähnliche Strukturen der Interessenvermittlung auf? So offenkundig relevant solche Fragen sind, so wenig wurden sie bisher untersucht.<sup>5</sup>

### 1. Stand der Forschung

Die vorherrschenden Konzepte zur Kategorisierung von Verbändesystemen sind die Pluralismus- und die Korporatismustheorie.<sup>6</sup> Ersterer liegt die normative Ansicht zu Grunde, dass die Vielfalt an Meinungen und Interessen die komplexen Ansichten einer Gesellschaft widerspiegelt und es somit gewollt ist, dass diese sich ebenso vielfältig artikulieren und in den politischen Prozess einbringen.<sup>7</sup> Entscheidend ist dabei, dass alle Interessen gleichberechtigt und organisierbar sind, ihre Organisation als legitim angesehen wird und sie grundsätzlich gleiche Möglichkeiten der Durchsetzung haben.<sup>8</sup> Die Beziehung zwischen Verbänden und Staat ist hierbei hierarchisch, so dass der Staat über den Einzelinteressen steht und vorwiegend Empfänger von Inhalten ist.<sup>9</sup>

Die Korporatismustheorie steht diesen Annahmen nicht grundsätzlich konträr gegenüber, vielmehr entstehen korporatistische Systeme auf der Grundlage pluralistisch organisierter Interessen.<sup>10</sup> Während allerdings in pluralistischen Systemen viele Interessen miteinander konkurrieren, sind im Korporatismus nur wenige, hierarchisch strukturierte Interessengruppen mit funktionaler Trennung vorhanden. Außerdem bezieht der Staat diese einflussreichen Interessengruppen durch institutionalisierte Beteiligung aktiv in die politischen Entscheidungsprozesse ein.<sup>11</sup> Im Gegensatz zu pluralistischen Systemen lässt sich das Gemeinwohl dann nicht als Resultat eines konkurrenzorientierten Wettbewerbs verschiedener Interessen finden, sondern durch Aushandlungsprozesse divergierender Interessen unter staatlicher Aufsicht.

In international vergleichenden Untersuchungen wird das deutsche Verbändesystem als eher korporatistisch eingeordnet. In seiner Meta-Studie wertete *Alan Siaroff* 23 Untersu-

5 Eine Ausnahme bildet die Studie von *Ferdinand Müller-Rommel* zur Verbändedichte in den Ausschüssen des Bundestags zwischen 1972 und 1987. Er untersucht allerdings nicht die Strukturen der Verbändesysteme der einzelnen Politikfelder näher. Vgl. *ders.*, Interessengruppenvertretung im Deutschen Bundestag, in: *Uwe Thaysen / Roger H. Davidson / Robert G. Livingston* (Hrsg.), US-Kongreß und Deutscher Bundestag, Opladen 1988, S. 300 – 323.

6 Daneben existieren andere Forschungszweige wie die Netzwerkanalyse (siehe etwa *Franz U. Pappi / Thomas König / David Knoke*, Entscheidungsprozesse in der Arbeits- und Sozialpolitik. Der Zugang der Interessengruppen zum Regierungssystem über Politikfeldnetze. Ein deutsch-amerikanischer Vergleich, Frankfurt am Main / New York 1995) oder *Mancur Olsons* politökonomischer Ansatz (siehe zum Beispiel *Dirk Leuffen*, Verbände als Indikator variabler Mitgliederemobilisierung: Mancur Olson, in: *Martin Sebaldt / Alexander Straßner* (Hrsg.), Klassiker der Verbändeforschung, Wiesbaden 2006, S. 93 – 110).

7 Vgl. *Rainer Eisfeld*, Pluralismus/Pluralismustheorien, in: *Dieter Nohlen / Florian Grotz* (Hrsg.), Kleines Lexikon der Politik, München 2007, S. 407 – 412, S. 407 f.

8 Vgl. *Ernst Fraenkel / Karl Dietrich Bracher*, Staat und Politik, Frankfurt am Main 1957, S. 254; *Martin Sebaldt / Alexander Straßner*, a.a.O. (Fn. 1), S. 29.

9 Vgl. *Martin Sebaldt / Alexander Straßner*, a.a.O. (Fn. 1), S. 211.

10 Vgl. ebenda, S. 41; *Christian Kaiser*, Korporatismus in der Bundesrepublik Deutschland. Eine politikfeldübergreifende Übersicht, Marburg 2006, S. 23.

11 Vgl. *Oscar Molina / Martin Rhodes*, Corporatism: The Past, Present, and Future of a Concept, in: *Annual Review of Political Science*, 5. Jg. (2002), S. 305 – 331, S. 321; *Martin Sebaldt / Alexander Straßner*, a.a.O. (Fn. 1), S. 41.

chungen zur Interessenvermittlung im Politikfeld Arbeit aus und kategorisierte Deutschland als „moderately-to-strongly corporatist“<sup>12</sup>. Zu einer ähnlichen Einschätzung kamen *Franz Traxler*, der die Lohnregulierung in 20 OECD Ländern von 1970 bis 1996 untersuchte, sowie *Christian Kaiser* und *Thomas von Winter*, die speziell Interessenvermittlung in Deutschland analysierten.<sup>13</sup> Autoren wie *Birger Priddat*, *Britta Rehder* sowie *Thomas König* und *Thomas Brechtel* konstatierten hingegen eine Erosion des deutschen Korporatismus in der Tarifpartnerschaft.<sup>14</sup> Einen allgemeinen Wandel korporatistischer Strukturen in Deutschland stellten auch *Iris Wehrmann* und *Thomas von Winter* fest.<sup>15</sup> Während *Philippe Schmitter* 1974 die aufgeworfene Frage „Still the century of corporatism?“ noch mit ja beantwortete, sahen spätere Autoren wie *John Grabl* und *Paul Teague* den Korporatismus als sterbend an.<sup>16</sup> Beiden Positionen muss in dieser absoluten Form widersprochen werden, da korporatistische Strukturen nach wie vor erkennbar sind, allerdings selten in der Reinform wie von *Philippe Schmitter* oder auch *Gerhard Lehbruch* beschrieben.<sup>17</sup> Zudem ist die Varianz über politische Systeme zu groß, um allgemeingültige Aussagen zu treffen.<sup>18</sup>

Manche Autoren definieren Korporatismus nicht nur über die Fragmentierung von Interessengruppen und deren organisierte Einbindung in politische Entscheidungen, sondern zusätzlich über politökonomische Faktoren, oder sie beziehen sich bei den erstgenannten Kriterien explizit auf Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände.<sup>19</sup> Eine solche Einschränkung ist nicht notwendig; sie ist sogar hinderlich, wenn andere Felder als Arbeit im Fokus einer Studie stehen, wie dies ab den 1980er Jahren zunehmend der Fall war und der Korporatismus-Begriff auch auf Interessengruppen in der Bildungs-, Gesundheits- oder Umweltpolitik angewandt wurde.<sup>20</sup> Es erklärt aber, weshalb das Politikfeld Arbeit lange Zeit als

12 *Alan Siaroff*, Corporatism in 24 Industrial Democracies: Meaning and Measurement, in: *European Journal of Political Research*, 36. Jg. (1999), H. 2, S. 175 – 205, S. 184.

13 Vgl. *Franz Traxler*, Die Metamorphosen des Korporatismus: Vom klassischen zum schlanken Muster, in: *PVS*, 42. Jg. (2001), H. 4, S. 590 – 623, S. 597; *Thomas von Winter*, Sozialpolitische Interessen. Konstituierung, politische Repräsentation und Beteiligung an Entscheidungsprozessen, Baden-Baden 1997; *Christian Kaiser*, a.a.O. (Fn. 10).

14 Vgl. *Thomas König* / *Thomas Brechtel*, Vom Korporatismus zum Etatismus? Ein Vergleich der arbeits- und sozialpolitischen Vermittlungsstrukturen vor und nach der Vereinigung, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 49. Jg. (1997), H. 4, S. 702 – 727; *Birger P. Priddat*, Das Ende des Korporatismus? Steuerungsverluste des Korporatismus, in: *Wirtschaftsdienst*, 79. Jg. (1999), H. 10, S. 587 – 589; *Britta Rehder*, Die neue Dominanz der Mitgliedschaftslogik – Interessenvermittlung in der Tarifpolitik, in: *dies. / Thomas von Winter / Ulrich Willems* (Hrsg.), *Interessenvermittlung in Politikfeldern. Vergleichende Befunde der Policy- und Verbändeforschung*, Wiesbaden 2009, S. 52 – 67.

15 Vgl. *Thomas von Winter*, Vom Korporatismus zum Lobbyismus. Paradigmenwechsel in Theorie und Analyse der Interessenvermittlung, in: *ZParl*, 35. Jg. (2004), H. 4, S. 761 – 776; *Iris Wehrmann*, Lobbying in Deutschland – Begriff und Trends, in: *Ralf Kleinfeld / Annette Zimmer / Ulrich Willems* (Hrsg.), *Lobbying. Strukturen. Akteure. Strategien*, Wiesbaden 2007, S. 36 – 64.

16 Vgl. *Philippe C. Schmitter*, Still the Century of Corporatism?, in: *The Review of Politics*, 36. Jg. (1974), H. 1, S. 85 – 131; *John Grabl / Paul Teague*, Is the European Social Model Fragmenting?, in: *New Political Economy*, 2. Jg. (1997), H. 3, S. 405 – 426, S. 418.

17 Vgl. *Philippe C. Schmitter*, a.a.O. (Fn. 16); *Gerhard Lehbruch*, Liberal Corporatism and Party Government, in: *Comparative Political Studies*, 10. Jg. (1977), H. 1, S. 91 – 126; *Philippe C. Schmitter / Gerhard Lehbruch*, *Trends Towards Corporatist Intermediation*, Beverly Hills 1979.

18 Vgl. *Alan Siaroff*, a.a.O. (Fn. 12).

19 Vgl. ebenda.

20 Vgl. *Oscar Molina / Martin Rhodes*, a.a.O. (Fn. 11), S. 309.

klassischer Untersuchungsgegenstand der Interessenvermittlung galt und es bisher nur vergleichsweise wenige Studien zu anderen Politikbereichen gibt. Zu den Ausnahmen gehören zum Beispiel Arbeiten von *Nils Bandelow* und *Thomas Gerlinger* zur Gesundheitspolitik.<sup>21</sup> Einen Überblick über weitere Politikfelder gibt der Sammelband von *Britta Rehder* u.a., etwa zur Familien-, Umwelt-, Verbraucher-, Migrations- und Integrationspolitik.<sup>22</sup> Während politische Systeme hinsichtlich der Frage, wie stark ihre Verbändesysteme pluralistisch oder korporatistisch geprägt sind, international vergleichend untersucht wurden<sup>23</sup>, liegt ein solcher Vergleich über unterschiedliche Politikfelder hinweg nicht vor. Da sich die internationalen Vergleiche nahezu ausschließlich auf das Thema Arbeit beziehen und ignorieren, dass in anderen Politikfeldern abweichende Strukturen denkbar sind, müssen die international vergleichenden Ergebnisse zudem unter Vorbehalt interpretiert werden. Natürlich gelten Regelungen, inwiefern der Staat Interessengruppen bei der Politikformulierung und -implementierung einbindet, im Normalfall für alle Politikfelder gleichermaßen. So differenziert die Öffentliche Liste über die Registrierung von Verbänden und deren Vertretern („Lobbyliste“) des Bundestags nicht nach Politikfeldern, sondern gilt für alle Verbände. Auch auf Regierungsebene ist die Beteiligung von Verbänden in § 47 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien geregelt. Andererseits hat sich *Theodore Lowis* Postulat schon häufig bestätigt, dass nicht nur politics (politische Akteure und Prozesse) policy (Politikfelder und Politikergebnisse) beeinflussen, sondern dass auch die umgekehrte Richtung („policy determines politics“) möglich ist.<sup>24</sup> Es ist daher ebenfalls plausibel, dass sich Politikfelder auch im intra-nationalen Vergleich dadurch unterscheiden, wie stark Verbände faktisch eingebunden werden oder wie fragmentiert die jeweilige Verbändelandschaft ist.

Ordnet man die bisherige Forschung nach Empfängern von Interessenartikulation, so wurden bisher vergleichsweise häufig die Medien als Adressat erforscht.<sup>25</sup> Solche Untersuchungen können aber nicht dazu beitragen zu klären, inwiefern der Staat Interessengruppen einbindet. Hierfür sind Adressaten wie Ministerien oder Parlamente in den Blick zu nehmen. Die entsprechende Literatur hierzu ist überschaubar: *Bernhard Wessels* betrachtete das Europäische Parlament näher und untersuchte, ob es korporatistische Strukturen gibt, die von der nationalen Ebene auf die europäische Ebene transformieren.<sup>26</sup> *Peter Feindt* identifizierte zwar den Agrarausschuss als zentralen Akteur in der Agrarpolitik, der als „Ver-

21 Vgl. *Nils C. Bandelow*, Akteure und Interessen in der Gesundheitspolitik: Vom Korporatismus zum Pluralismus?, in: *Politische Bildung*, 37. Jg. (2004), H. 2, S. 49 – 63, S. 17; *Thomas Gerlinger*, Der Wandel der Interessenvermittlung in der Gesundheitspolitik, in: *Britta Rehder / Thomas von Winter / Ulrich Willems* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 14), S. 33 – 51.

22 Vgl. *Britta Rehder / Thomas von Winter / Ulrich Willems* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 14).

23 Vgl. *Alan Staroff*, a.a.O. (Fn. 12); *Werner Reutter / Peter Rütters* (Hrsg.), *Verbände und Verbandssysteme in Westeuropa*, Opladen 2001.

24 Vgl. *Theodore J. Lowi*, *American Business and Public Policy, Case Studies and Political Theory*, in: *World Politics*, 16. Jg. (1964), H. 4, S. 677 – 715; *ders.*, *Four Systems of Policy, Politics, and Choice*, in: *Public Administration Review*, 32. Jg. (1972), H. 4, S. 298 – 310.

25 Vgl. *Gerhard Voue*, *Das Spannungsfeld von Verbänden und Medien: Mehr als öffentlicher Druck und politischer Einfluss*, in: *Thomas von Winter / Ulrich Willems* (Hrsg.), *Interessenverbände in Deutschland*, Wiesbaden 2007, S. 465 – 488; *Sigrid Koch-Baumgarten*, *Verbände zwischen Öffentlichkeit, Medien und Politik*, Wiesbaden 2014.

26 Vgl. *Bernhard Wessels*, *European Parliament and Interest Groups*, in: *Richard S. Katz / ders.* (Hrsg.), *The European Parliament, the National Parliaments, and European Integration*, Oxford 1999, S. 105 – 128.

bandsinsel“ gilt und regelmäßig Gesetzentwürfen zulasten der landwirtschaftlichen Klientel verhindert.<sup>27</sup> Diese Feststellung folgt allerdings im Kontext einer Gesamtbetrachtung der deutschen und europäischen Agrarpolitik und nicht durch eine spezifische Untersuchung des Ausschusses oder gar aus einer komparatistischen Policy-Perspektive. Direkt mit den Ausschüssen des Bundestags beschäftigt sich *Ferdinand Müller-Rommel*<sup>28</sup>, der die Verbandsdichte in den einzelnen Ausschüssen in den 1970er und 1980er Jahren untersucht. Seine damaligen Befunde, deren heutige Gültigkeit freilich zu überprüfen bleibt, bestätigen eher die Vermutung unterschiedlich starker Mitwirkungen von Verbänden in den einzelnen Ausschüssen. Wie stark einzelne oder wenige Verbände bestimmte Ausschüsse dominieren, welche die zentralen Verbände in den einzelnen Ausschüssen sind, oder wie stark fragmentiert die Verbändesysteme in den jeweiligen Ausschüssen sind, bleibt allerdings offen.

## 2. Fachausschüsse des Bundestags und deren Sachverständige im Überblick

Wollte man die Frage, ob in einem Politikfeld eher pluralistische oder eher korporatistische Strukturen zu finden sind, umfassend beantworten, so wären für das Gesamtbild alle Adressaten und sämtliche Methoden der Interessenvermittlung zu beachten. Neben institutionalisierten Formen des Lobbying wären hierfür also auch sämtliche informellen Kontakte zu berücksichtigen. Außer dem Bundestag wären zahlreiche weitere Adressaten der Interessenvermittlung ins Blickfeld zu nehmen – etwa die Regierung, die Ministerialbürokratie, die Parteien und die Öffentlichkeit.<sup>29</sup> Ebenso wären für einen vollständigen Blick weitere Ebenen (Länderebene, kommunale Ebene, EU-Ebene) zu untersuchen.<sup>30</sup> Eine solch umfassende Analyse kann und soll dieser Beitrag nicht leisten. Er beschränkt sich auf das Ziel, das deutsche Verbändesystem in den einzelnen Politikfeldern bezüglich eines bestimmten Adressaten und mit Blick auf ausschließlich institutionalisierte Formen der Interessenvermittlung zu charakterisieren. Somit trägt er zu dem Gesamtbild bei, wie stark die Politikfelder pluralistische oder korporatistische Strukturen aufweisen. Damit ist jedoch ausdrücklich nicht gesagt, dass sich dieses Bild für andere Methoden und Adressaten bestätigen muss. Dass die Interessenvermittlung in Bundestagsausschüssen durchaus eigene Charakteristika aufweist, die bei anderen Adressaten so nicht zwingend vorhanden sein müssen, ist durchaus wahrscheinlich. So vermutete *Suzanne S. Schüttemeyer* eine Mäßigung und Gleichmäßigkeit des Verbandseinflusses durch die Anhörungen in den Fachausschüssen, da dort einseitigen Verbandsmitwirkungen entgegengewirkt werden kann, indem Interessengruppen geladen werden, die zuvor nicht berücksichtigt wurden.<sup>31</sup> Dies muss für andere Adressaten und informelle Formen nicht gelten und ist somit bei der Interpretation der Ergebnisse zu berücksichtigen.

27 Vgl. *Peter H. Feindt*, Interessenvermittlung in der deutschen und europäischen Agrarpolitik im Wandel, in: *Britta Rehder / Thomas von Winter / Ulrich Willems* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 14), S. 68 – 89, S. 73 ff.; siehe hierzu auch allgemeiner *Theodor Eschenburg*, Herrschaft der Verbände?, Stuttgart 1955.

28 Vgl. *Ferdinand Müller-Rommel*, a.a.O. (Fn. 5).

29 Vgl. *Ulrich von Alemann*, a.a.O. (Fn. 1), S. 174.

30 Vgl. *Martin Sebaldt*, a.a.O. (Fn. 4).

31 Vgl. *Suzanne S. Schüttemeyer*, Öffentliche Anhörungen, in: *Hans-Peter Schneider / Wolfgang Zeh* (Hrsg.), *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin / New York 1989, S. 1145 – 1159, S. 1156.

Gerade die institutionalisierte Mitwirkung von Interessengruppen im Rahmen von Sitzungen der Bundestagsausschüsse eignet sich aber besonders für eine vergleichende Analyse der Verbandstätigkeiten. Obwohl die Anzahl der Anhörungen kontinuierlich zunimmt und Sachverständigen in diesen Sitzungen eine wichtige Rolle zukommt, lässt sich eine entsprechende Studie bisher nicht finden. Dabei gelten, wie oben beschrieben, die Fachausschüsse des Bundestags neben der Ministerialbürokratie und den Medien als die wichtigsten Adressaten für Lobbyisten. Hierbei sind es insbesondere die Hearings, die deutlich machen, „wer mit welcher Intensität wofür und wogegen steht“<sup>32</sup>. Aus pragmatischer Sicht ist zu ergänzen, dass bei keinem anderen Adressaten in der Bundesrepublik die Mitwirkung von Interessengruppen derart transparent gehandhabt wird und entsprechende Informationen öffentlich zugänglich gemacht werden, wie dies für den Bundestag der Fall ist.<sup>33</sup>

Eine Untersuchung der Tätigkeit von Interessengruppen im Bundestag bietet sich also geradezu an, um der Frage nach der Art und Weise der Einbindung von Verbänden allgemein und einer Differenzierung nach Politikfeldern speziell nachzugehen. Seit 1973 führt der Präsident des Deutschen Bundestages eine öffentliche Liste über die beim Bundestag registrierten Verbände („Lobbyliste“), die aktuell 2.211 Einträge aufweist.<sup>34</sup> Die Liste diente bereits verschiedenen wissenschaftlichen Untersuchungen als Datengrundlage.<sup>35</sup> Allerdings ist die Registrierung freiwillig, weshalb nicht alle Verbände aufgeführt werden, die Lobbying betreiben.<sup>36</sup> Umgekehrt besitzen nicht alle dort eingetragenen Verbände Einfluss. Die bloße Eintragung in der Liste sagt daher nichts darüber aus, welche Interessen de facto im Gesetzgebungsprozess gehört werden. Mit Hilfe der Lobbyliste lassen sich folglich keine Aussagen darüber treffen, welche Verbände tatsächlich bedeutend sind und – regelmäßig oder zumindest gelegentlich – beteiligt werden.

Die formale parlamentarische Mitwirkung von Interessengruppen ist in § 70 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags geregelt: „Zur Information über einen Gegenstand seiner Beratung kann ein Ausschuss öffentliche Anhörungen von Sachverständigen, Interessenvertretern und anderen Auskunftspersonen vornehmen.“ Die in der Geschäftsordnung angesprochenen Ausschüsse des Bundestags entsprechen häufig der fachlichen Aufteilung der Ministerien<sup>37</sup>; die Ausschüsse werden so besetzt, dass sie jeweils das Kräfte-

32 Ebenda, S. 1155.

33 Die Mitwirkung von Verbänden in Ministerien nach §47 der Gemeinsamen Geschäftsordnung beispielsweise ist weniger transparent als im Bundestag. Entsprechende Daten stehen nicht öffentlich zur Verfügung und können nicht ausgewertet werden.

34 Die aktuelle „Öffentliche Liste über die Registrierung von Verbänden und deren Vertretern“ (Lobbyliste) findet man auf der Homepage des Deutschen Bundestages unter <http://www.bundestag.de/blob/189476/ac2110e480f4593452ec30160c2b4f7d/lobbylisteaktuell-data.pdf> (Abruf am 30. Oktober 2014).

35 Vgl. beispielsweise *Martin Sebaldt*, *Wissenschaft und Politik. Zur organisierten Interessenvertretung von Forschung und Lehre in der Bundesrepublik Deutschland*, in: *Historisch-Politische Mitteilungen*, 3. Jg. (1996), H. 1, S. 163 – 194; *Jens Kirsch*, *Geographie des deutschen Verbandswesens. Mobilität und Immobilität der Interessenverbände im Zusammenhang mit dem Regierungsumzug*, Münster 2003.

36 Vgl. *Marco Althaus / Sven Rawe*, *Einfluss und Erfolgsfaktoren im Lobbying der Wirtschaftsverbände*, in: *Zeitschrift des Deutschen Instituts für Public Affairs*, 1. Jg. (2006), H. 2, S. 4 – 18.

37 Vgl. *Wolfgang Zeh*, *Das Ausschußsystem im Bundestag*, in: *Hans-Peter Schneider / ders.* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 31), S. 1087 – 1102, S. 1091; *Suzanne S. Schüttemeyer / Sven T. Siefken*, *Parlamente in der EU: Gesetzgebung und Repräsentation*, in: *Oscar W. Gabriel / Sabine Kropp* (Hrsg.), *Die EU-Staaten im Vergleich*, Wiesbaden 2008, S. 482 – 513, S. 496.

verhältnis der Fraktionen widerspiegeln.<sup>38</sup> Ihre Einrichtung ist hilfreich, wenn nicht sogar erforderlich, um die in modernen Arbeitsparlamenten notwendige Arbeitsteilung organisieren zu können.<sup>39</sup> Der Schwerpunkt der Arbeit der Fachausschüsse liegt „in der Behandlung von Gesetzesvorlagen und deren Zubereitung für Aussprache und Beschluß im Plenum“<sup>40</sup>. Daneben ist es Aufgabe der Fachausschüsse, die Arbeit der Ministerien mit analogem Fachbereich zu kontrollieren, was insbesondere für den Auswärtigen Ausschuss, den Verteidigungsausschuss und den Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit gilt, in denen vergleichsweise wenige Gesetzesvorlagen zu behandeln sind.<sup>41</sup>

In den Tagesordnungen werden die geladenen Sachverständigen konkret zu jeder Sitzung genannt. Sie sind öffentlich über die Website des Bundestages zugänglich. Daher wurden für die vorliegende Untersuchung sämtliche 2.190 Tagesordnungen der Fachausschüsse im 17. Deutschen Bundestag gesichtet und die Nennungen der Sachverständigen sowie deren Stellungnahmen ausgewertet (vgl. Tabelle 1).

Insgesamt wurden 3.684 verschiedene Sachverständige in die 2.190 Ausschusssitzungen eingeladen; sie gaben dort 6.530 Stellungnahmen ab. Es kamen in rund jeder dritten Sitzung Experten zu Wort. Rein statistisch wurden pro Sitzung knapp drei Stellungnahmen von 1,68 verschiedenen Sachverständigen eingebracht. Blickt man auf die einzelnen Ausschüsse, so lässt sich eine hohe Varianz hinsichtlich der Bedeutung von Experten feststellen: Ihre Anzahl bewegt sich zwischen 28 im Auswärtigen Ausschuss und 524 im Ausschuss für Gesundheit. Ebenfalls im Auswärtigen Ausschuss sind mit 36 die wenigsten Stellungnahmen abgegeben worden, im Ausschuss für Gesundheit (1.274) und im Finanzausschuss (1.280) die meisten. Auch die Anzahl der Sitzungen, in denen Sachverständige zu Gast waren, schwankt erheblich von fünf (Verteidigungsausschuss) bis 70 (Finanzausschuss).

Diese Absolutwerte sind allerdings nur von eingeschränkter Aussagekraft, da auch die Anzahl der Sitzungen selbst sehr stark von Ausschuss zu Ausschuss variiert. So tagten der Sportausschuss und der Ausschuss für Tourismus in der 17. Wahlperiode unter 85 Mal, während der Verteidigungsausschuss und der Finanzausschuss zu je rund 150 Sitzungen zusammenkamen. Ermittelt man die Anzahl der Sachverständigen und Stellungnahmen pro Sitzung, so ändert sich am Ergebnis trotzdem wenig. Spitzenreiter bleiben der Ausschuss für Gesundheit (10,7 Stellungnahmen von 4,4 Sachverständigen pro Sitzung) und der Finanzausschuss (8,7 Stellungnahmen von 3,3 Sachverständigen pro Sitzung); Schlusslichter sind der Verteidigungsausschuss (0,3 Stellungnahmen von 0,2 Sachverständigen pro Sitzung) und der Auswärtige Ausschuss (0,4 Stellungnahmen von 0,3 Sachverständigen pro Sitzung). Gemeinsam mit dem Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union finden sich dort auch die geringsten Anteile an Sitzungen mit Sachverständigen. Die prozentual meisten Sitzungen mit Sachverständigen weist mit rund 75 Prozent der Sportausschuss auf; hohe Werte über 50 Prozent finden wir ebenfalls in den Ausschüssen für Kultur und Medien, Gesundheit, Tourismus sowie wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

38 Vgl. Jürgen Plöhn, a.a.O. (Fn. 3).

39 Winfried Steffani, Parteien (Fraktionen) und Ausschüsse im Deutschen Bundestag, in: Uwe Thaysen / Roger H. Davidson / Robert G. Livingston (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 5), S. 260 – 280, S. 265; Suzanne S. Schüttemeyer / Sven T. Siefken, a.a.O. (Fn. 37), S. 496.

40 Wolfgang Zeh, a.a.O. (Fn. 37).

41 Vgl. ebenda.

**Tabelle 1: Überblick über die Verteilung der Sachverständigen in den Ausschüssen des Deutschen Bundestages (17. Wahlperiode)\***

	Ausschusssitzungen insgesamt	Anzahl der Sitzungen mit Sachverständigen	Anzahl aller Sachverständigen	Summe aller Stellungnahmen von Sachverständigen	Anteil Sitzungen mit Sachverständigen (in Prozent)	Sachverständige pro Sitzung	Stellungnahmen pro Sitzung
Ausschuss für Arbeit und Soziales	139	45	280	524	32,4	2,01	3,77
Auswärtiger Ausschuss	89	7	28	36	7,9	0,31	0,40
Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung	108	36	144	222	33,3	1,33	2,06
Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz	97	26	152	209	26,8	1,57	2,15
Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union	93	8	71	91	8,6	0,76	0,98
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend	102	43	176	239	42,2	1,73	2,34
Finanzausschuss	147	70	483	1.280	47,6	3,29	8,71
Ausschuss für Gesundheit	119	61	524	1.274	51,3	4,40	10,71
Haushaltsausschuss	129	15	92	144	11,6	0,71	1,12
Innenausschuss	113	37	170	252	32,7	1,50	2,23
Ausschuss für Kultur und Medien	91	56	179	247	61,5	1,97	2,71
Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe	89	30	67	82	34,1	0,76	0,93
Rechtsausschuss	144	61	428	531	42,4	2,97	3,69
Sportausschuss	82	62	152	314	75,6	1,85	3,83
Ausschuss für Tourismus	83	42	101	127	50,6	1,22	1,53
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit	106	40	164	233	37,7	1,55	2,20
Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung	110	39	136	235	35,5	1,24	2,14
Verteidigungsausschuss**	155	5	31	42	3,2	0,20	0,27
Ausschuss für Wirtschaft und Technologie	110	52	201	290	47,3	1,83	2,64
Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	85	44	105	158	51,8	1,24	1,86
Gesamt	2.190	779	3.684	6.530	35,6	1,68	2,98
Minimum	82	5	28	36	3,2	0,20	0,27
Maximum	155	70	524	1.280	75,6	4,40	10,71
Mittelwert	109,6	39,0	184,2	326,5	36,7	1,62	2,81

\* Da hier die Mitwirkung von Interessengruppen bei Politikfeldern im Vergleich von Interesse ist, zeigt die Tabelle nur Ausschüsse, die mit Politikfeldern in Verbindung stehen, nicht etwa Untersuchungsausschüsse. Von den 22 ständigen Ausschüssen des 17. Bundestages sind alle aufgelistet mit Ausnahme des Petitions- und des Wahlprüfungsausschusses.

\*\* Der Verteidigungsausschuss begann seine Tagesordnungen beziehungsweise Protokolle erst zur Mitte der Wahlperiode zu veröffentlichen. Die Tagesordnungen, zu denen Sachverständige geladen waren, wurden uns auf Anfrage allerdings zugesandt, wofür wir uns herzlich bedanken.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Neben einer insgesamt unterschiedlichen Aktivität der einzelnen Ausschüsse ist also auch ihr Verhalten hinsichtlich der Einladung von Sachverständigen uneinheitlich. Hierbei dürften politikfeldspezifische Faktoren eine bedeutende Rolle spielen. So sind mehr und stärker diverse Interessen betroffen in Politikfeldern, die sich wie etwa Gesundheit nach innen richten, als beispielsweise in Fragen der Außenpolitik. Auch ist denkbar, dass in manchen Bereichen die Parlamentarier stärker auf externe Expertise angewiesen sind (wie Finanzen), während in anderen unter den Parlamentariern selbst hinreichend Fachwissen vorhanden ist (möglicherweise im Bereich Europäische Integration). Schließlich besitzen die meisten der Fachausschüsse eine primär legislative Funktion, während etwa die oben bereits angesprochenen Ausschüsse für Auswärtiges, Verteidigung und wirtschaftliche Zusammenarbeit häufiger als Kontrollausschüsse tagen.<sup>42</sup> Zentraler für den vorliegenden Beitrag ist aber zunächst die Frage, um welche Art von Sachverständigen es sich handelt.

### 3. Verbände als Sachverständige in den Ausschüssen des Bundestags

Tabelle 2 beinhaltet die verschiedensten Typen von Experten wie Verbände, Unternehmen, Behörden oder ähnliche Institutionen, Einzelsachverständige, Institute sowie Stiftungen und schlüsselt auf, auf welche Expertise die Ausschüsse zurückgreifen. Den Einzelsachverständigen wurden hierbei Personen zugeordnet, die eindeutig nicht für irgendeine übergeordnete Institution gesprochen haben. In der Regel handelt es sich dabei um Wissenschaftler, teilweise um ehemalige Botschafter oder freiberufliche Journalisten. Eingetragene Vereine wurden der Kategorie Verbände zugeordnet. Bei den Behörden oder ähnlichen Institutionen sind Sachverständige aufgelistet, die entweder von Bundesämtern, Ministerien oder ähnlichen Behörden stammen oder Institutionen wie der NATO, der OECD oder der EU-Kommission zuzuordnen sind. Die Institute sind Forschungseinrichtungen, die nicht direkt einer Universität angegliedert sind, zum Beispiel das Institut der Deutschen Wirtschaft in Köln oder das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung. Die Stiftungen waren in der Regel auch als solche bereits namentlich erkennbar, wie beispielsweise die Konrad-Adenauer-Stiftung oder die Conterganstiftung für behinderte Menschen.

Mit Blick auf die Gesamtheit der Ausschüsse lässt sich zunächst festhalten, dass vor allem Verbände (37 Prozent) und Einzelsachverständige (36 Prozent) als Experten geladen werden. Aus Behörden und ähnlichen Institutionen kommen 13 Prozent, während Unternehmen (acht Prozent), Institute (vier Prozent) und Stiftungen (zwei Prozent) deutlich seltener zu Gast in den Bundestagsausschüssen sind. Insgesamt dominieren also Experten aus der Wissenschaft und den Verbänden, wobei auch hier der Blick auf die einzelnen Ausschüsse zum Teil deutliche Unterschiede aufzeigt.

Der Anteil der Einzelsachverständigen ist beispielsweise im Ausschuss für Arbeit und Soziales (64,3 Prozent), im Rechtsausschuss (58,4 Prozent) und im Auswärtigen Ausschuss (50,0 Prozent) besonders hoch. Auch im Innen- (47,6 Prozent) und im Verteidigungsausschuss (45,2 Prozent) spielen sie eine überdurchschnittliche Rolle. In den Ausschüssen für Kultur und Medien (16,2 Prozent) oder Tourismus (16,8 Prozent) ist ihr Anteil hingegen

<sup>42</sup> Hans-Ulrich Gerland, Leiter des Ausschusssekretariats des Verteidigungsausschusses, bestätigte dies in einem Antwortschreiben vom 21. März 2014 auf eine Anfrage nach den nicht veröffentlichten Tagesordnungen des Ausschusses.

Tabelle 2: Anzahl der Sachverständigen nach Typ (Anteile in Klammern)

	Einzel-sachver- ständige	Verbände	Unternehmen	Behörden oder ähnliche Institutionen	Institute	Stiftungen
Ausschuss für Arbeit und Soziales	180 (64,3)	78 (27,9)	1 (0,4)	14 (5,0)	7 (2,5)	0 (0,0)
Auswärtiger Ausschuss	14 (50,0)	5 (17,9)	0 (0,0)	3 (10,7)	1 (3,6)	5 (17,9)
Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung	61 (42,4)	40 (27,8)	6 (4,2)	17 (11,8)	15 (10,4)	5 (3,5)
Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz	58 (38,2)	64 (42,1)	8 (5,3)	13 (8,6)	7 (4,6)	2 (1,3)
Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union	20 (28,2)	2 (2,8)	0 (0,0)	46 (64,8)	1 (1,4)	2 (2,8)
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend	67 (38,1)	59 (33,5)	6 (3,4)	30 (17,0)	10 (5,7)	4 (2,3)
Finanzausschuss	174 (36,0)	154 (31,9)	87 (18,0)	45 (9,3)	18 (3,7)	5 (1,0)
Ausschuss für Gesundheit	128 (24,4)	334 (63,7)	6 (1,1)	27 (5,2)	19 (3,6)	10 (1,9)
Haushaltsausschuss	28 (30,4)	20 (21,7)	8 (8,7)	20 (21,7)	15 (16,3)	1 (1,1)
Innenausschuss	81 (47,6)	47 (27,6)	3 (1,8)	33 (19,4)	6 (3,5)	0 (0,0)
Ausschuss für Kultur und Medien	29 (16,2)	72 (40,2)	19 (10,6)	36 (20,1)	7 (3,9)	16 (8,9)
Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe	19 (28,4)	17 (25,4)	2 (3,0)	25 (37,3)	3 (4,5)	1 (1,5)
Rechtsausschuss	250 (58,4)	136 (31,8)	13 (3,0)	21 (4,9)	5 (1,2)	3 (0,7)
Sportausschuss	36 (23,7)	53 (34,9)	15 (9,9)	39 (25,7)	2 (1,3)	7 (4,6)
Ausschuss für Tourismus	17 (16,8)	37 (36,6)	23 (22,8)	22 (21,8)	1 (1,0)	1 (1,0)
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit	53 (32,3)	51 (31,1)	32 (19,5)	20 (12,2)	8 (4,9)	0 (0,0)
Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung	26 (19,1)	71 (52,2)	16 (11,8)	14 (10,3)	9 (6,6)	0 (0,0)
Verteidigungsausschuss	14 (45,2)	14 (45,2)	1 (3,2)	1 (3,2)	0 (0,0)	1 (3,2)
Ausschuss für Wirtschaft und Technologie	50 (24,9)	62 (30,8)	41 (20,4)	33 (16,4)	12 (6,0)	3 (1,5)
Ausschuss für wirtschaftliche Zusammen- arbeit und Entwicklung	25 (23,8)	44 (41,9)	11 (10,5)	18 (17,1)	5 (4,8)	2 (1,9)
Gesamt	1.330 (36,1)	1.360 (36,9)	298 (8,1)	477 (12,9)	151 (4,1)	68 (1,8)
Minimum	14 (16,2)	2 (2,8)	0 (0,0)	1 (3,2)	0 (0,0)	0 (0,0)
Maximum	250 (64,3)	334 (63,7)	87 (22,8)	46 (64,8)	19 (16,3)	16 (17,9)
Mittelwert	66,5 (34,4)	68,0 (33,4)	14,9 (7,9)	23,9 (17,1)	7,6 (4,5)	3,4 (2,8)

Quelle: Eigene Berechnungen.

verhältnismäßig niedrig. Vertreter der Verbände finden wir besonders häufig in den Ausschüssen für Gesundheit (63,7 Prozent) sowie für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (52,2 Prozent). Auffällig niedrig ist ihr Anteil mit 2,8 Prozent im Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union; aber auch im Auswärtigen Ausschuss (17,9 Prozent) und im Haushaltsausschuss (21,7 Prozent) ist ihr Anteil deutlich unterdurchschnittlich. Bemerkenswert ist ferner der unterdurchschnittliche Anteil von Verbandsvertretern im Ausschuss für Arbeit und Soziales, obwohl dies das klassische Politikfeld für Untersuchungen zu Verbänden darstellt.<sup>43</sup> Unternehmen können ihre Interessen auch direkt ohne den Umweg von Verbänden vertreten, was vor allem in den Ausschüssen für Tourismus (22,8 Prozent), Wirtschaft und Technologie (20,4 Prozent), Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (19,5 Prozent) sowie im Finanzausschuss (18,0 Prozent) vergleichsweise häufig vorkommt. In anderen Ausschüssen hingegen (Auswärtiges, Angelegenheiten der Europäischen Union) spielen sie gar keine Rolle.

Bei den Behörden fallen insbesondere der Ausschuss für Angelegenheiten der Europäischen Union, wo ihr Anteil bei 64,8 Prozent liegt, sowie der Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe (37,3 Prozent) auf. Zu vernachlässigen sind sie hingegen in den Ausschüssen für Verteidigung (3,2 Prozent), Recht (4,9 Prozent), Arbeit und Soziales (5,0 Prozent) und Gesundheit (5,2 Prozent). Schwankungen finden wir auch für die Institute: Während ihre Vertreter in den Haushaltsausschuss (16,3 Prozent) und in den Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung (10,4 Prozent) relativ häufig eingeladen werden, sind sie in der Mehrzahl der Ausschüsse kaum bis gar nicht präsent. Ähnlich verhält es sich mit den Stiftungen, die im Auswärtigen Ausschuss (17,9 Prozent) und im Ausschuss für Kultur und Medien (8,9 Prozent) von einer gewissen Bedeutung sind, in den übrigen Ausschüssen aber kaum auftreten.

Da viele Akteure zu mehreren Sitzungen geladen werden und mehrere Stellungnahmen abgeben, ist Tabelle 3 zu entnehmen, wie sich die Stellungnahmen auf die unterschiedlichen Kategorien von Akteuren verteilen. Das Gesamtbild ist ähnlich: Verbände und Einzelsachverständige kommen am häufigsten zu Wort, gefolgt von Behörden und ähnlichen Institutionen. Einzelne Firmen hingegen und insbesondere Institute und Stiftungen spielen eine eher unbedeutende Rolle. Ein zentraler Unterschied ist aber mit Blick auf die Verbände und die Einzelsachverständigen festzustellen. Während die Anzahl der unterschiedlichen Experten in beiden Gruppen nahezu gleich ist, zeigt sich ein Ungleichgewicht zugunsten der Verbände bei der Anzahl der Stellungnahmen. Auf sie entfällt fast die Hälfte, während von den Einzelsachverständigen lediglich ein knappes Viertel kommt. Letztere sind also eher einmalige Gäste, Interessengruppen werden häufig mehrfach angehört.

Der Blick auf die einzelnen Ausschüsse spiegelt ebenfalls im Großen und Ganzen die Ergebnisse aus Tabelle 2 wider: Dort, wo die Anzahl (beziehungsweise der Anteil) verschiedener Sachverständiger hoch ist, ist meist auch die Anzahl (beziehungsweise der Anteil) an Stellungnahmen hoch. Zwei auffällige Ausnahmen lassen sich jedoch entdecken. Erstens findet sich der geringste Anteil an Stellungnahmen durch Einzelsachverständige im Ausschuss für Gesundheit (11,2 Prozent), während mit Blick auf die Sachverständigen selbst die Ausschüsse für Kultur und Medien sowie Tourismus hier die geringsten Anteile besitzen. Zweitens zeigt sich gerade für die Verbände ein modifiziertes Bild gegenüber Tabelle 2.

43 *Winfried Steffani*, a.a.O. (Fn. 39), S. 269 nennt den Ausschuss für Arbeit und Soziales einen der „Tummelplätze für Repräsentanten der Interessengruppen“.

Tabelle 3: Anzahl der Stellungnahmen nach Typ der Sachverständigen (Anteile in Klammern)

	Einzel-sachver- ständige	Verbände	Unternehmen	Behörden oder ähnliche Institutionen	Institute	Stiftungen
Ausschuss für Arbeit und Soziales	214 (40,8)	224 (42,7)	1 (0,2)	67 (12,8)	18 (3,4)	0 (0,0)
Auswärtiger Ausschuss	15 (41,7)	6 (16,7)	0 (0,0)	3 (8,3)	1 (2,8)	11 (30,6)
Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung	65 (29,3)	85 (38,3)	12 (5,4)	35 (15,8)	17 (7,7)	8 (3,6)
Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz	61 (29,2)	106 (50,7)	8 (3,8)	22 (10,5)	10 (4,8)	2 (1,0)
Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union	21 (23,1)	2 (2,2)	0 (0,0)	65 (71,4)	1 (1,1)	2 (2,2)
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend	76 (31,8)	76 (31,8)	6 (2,5)	58 (24,3)	15 (6,3)	8 (3,3)
Finanzausschuss	263 (20,5)	670 (52,3)	145 (11,3)	125 (9,8)	64 (5,0)	13 (1,0)
Ausschuss für Gesundheit	143 (11,2)	1032 (81,0)	6 (0,5)	50 (3,9)	32 (2,5)	11 (0,9)
Haushaltsausschuss	38 (26,4)	27 (18,8)	10 (6,9)	42 (29,2)	24 (16,7)	3 (2,1)
Innenausschuss	118 (46,8)	72 (28,6)	3 (1,2)	51 (20,2)	8 (3,2)	0 (0,0)
Ausschuss für Kultur und Medien	30 (12,1)	104 (42,1)	24 (9,7)	53 (21,5)	9 (3,6)	27 (10,9)
Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe	21 (25,6)	22 (26,8)	2 (2,4)	27 (32,9)	9 (11,0)	1 (1,2)
Rechtsausschuss	291 (54,8)	194 (36,5)	13 (2,4)	24 (4,5)	6 (1,1)	3 (0,6)
Sportausschuss	45 (14,3)	156 (49,7)	17 (5,4)	68 (21,7)	2 (0,6)	26 (8,3)
Ausschuss für Tourismus	19 (15,0)	56 (44,1)	26 (20,5)	24 (18,9)	1 (0,8)	1 (0,8)
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit	61 (26,2)	81 (34,8)	40 (17,2)	34 (14,6)	17 (7,3)	0 (0,0)
Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung	31 (13,2)	138 (58,7)	33 (14,0)	22 (9,4)	11 (4,7)	0 (0,0)
Verteidigungsausschuss	17 (40,5)	22 (52,4)	1 (2,4)	1 (2,4)	0 (0,0)	1 (2,4)
Ausschuss für Wirtschaft und Technologie	51 (17,6)	101 (34,8)	52 (17,9)	63 (21,7)	20 (6,9)	3 (1,0)
Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	25 (15,8)	69 (43,7)	21 (13,3)	32 (20,3)	9 (5,7)	2 (1,3)
gesamt	1.605 (24,6)	3.243 (49,7)	420 (6,4)	866 (13,3)	274 (4,2)	122 (1,9)
Minimum	15 (11,2)	2 (2,2)	0 (0,0)	1 (2,4)	0 (0,0)	0 (0,0)
Maximum	291 (54,8)	1.032 (81,0)	145 (20,5)	125 (71,4)	64 (16,7)	27 (30,6)
Mittelwert	80,3 (26,8)	162,2 (39,3)	21,0 (6,9)	43,3 (18,7)	13,7 (4,8)	6,1 (3,6)

Quelle: Eigene Berechnungen.

Zwar sind diese auch nach Anteilen der Stellungnahmen vor allem in den Ausschüssen für Gesundheit sowie Verkehr, Bau und Stadtentwicklung überdurchschnittlich häufig vertreten. Gerade im Gesundheitsausschuss erreichen sie mit 81 Prozent allerdings eine Dominanz unter den Sachverständigen, die allein an der Anzahl der Sachverständigen so nicht erkennbar ist. Zudem lassen sich weitere Ausschüsse identifizieren, in denen die Verbände insofern eine herausgehobene Stellung besitzen, als mehr als die Hälfte der Stellungnahmen allein von ihren Vertretern kommt. Neben den bereits erwähnten Ausschüssen sind dies der Verteidigungsausschuss, der Finanzausschuss und der Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz.<sup>44</sup>

Inwiefern sich aus den absoluten und relativen Stärken der Verbände unter allen Sachverständigen Rückschlüsse auf Unterschiede der korporatistischen Einbindung in den verschiedenen Politikfeldern ziehen lassen, ist fraglich. Wie oben erwähnt, kann eine geringe Einbindung von Interessengruppen ebenso auf mangelnde Betroffenheit zurückgeführt werden – etwa in der Außenpolitik – wie auf eine geringe Bereitschaft seitens der politischen Entscheidungsträger. Abstrahiert man für den Moment von dem unterschiedlichen Potenzial, das verschiedene Politikfelder bieten und blickt ausschließlich auf die Resultate, so lassen sich die bisherigen Ergebnisse unter diesen Gesichtspunkten wie folgt zusammenfassen:

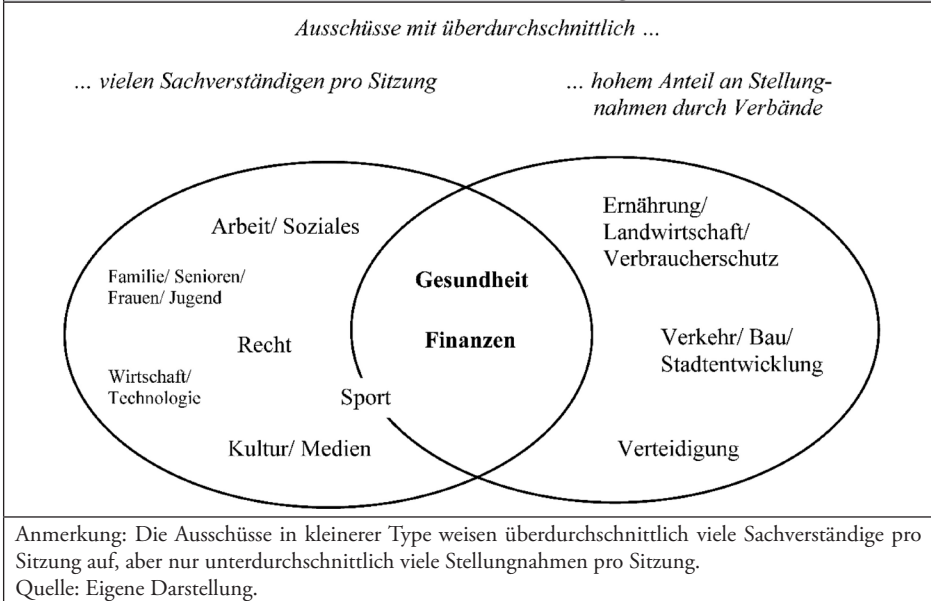
Es können Ausschüsse identifiziert werden, in denen im Verhältnis zur Anzahl ihrer Sitzungen viele Sachverständige geladen werden, die überdurchschnittlich häufig Stellungnahmen abgeben. Dies sind vor allem der Ausschuss für Gesundheit und der Finanzausschuss; auf niedrigerem Niveau fallen die Ausschüsse für Recht, Arbeit und Soziales, Kultur und Medien sowie Sport auf. Der Gesundheitsausschuss bindet Verbände insofern besonders stark in die Meinungsbildung ein, als dort nicht nur viele Sachverständige geladen werden, sondern auch über 80 Prozent der Stellungnahmen von Verbänden kommen. Auf niedrigerem Niveau gilt dasselbe für den Finanzausschuss. Auch dort ist die Anzahl an Sachverständigen pro Sitzung relativ hoch, und zugleich sind es die Verbände, die sich häufig als Experten äußern. Bei den übrigen genannten Ausschüssen kommen zwar Sachverständige oft zu Wort; diese sind aber nur unterdurchschnittlich häufig Verbandsvertreter; besonders auffällig ist dies im Rechtsausschuss.<sup>45</sup>

Genau umgekehrt verhält es sich in den Ausschüssen für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung sowie im Verteidigungsausschuss. Hier spielen Verbände eine wichtige Rolle unter den Sachverständigen, allerdings nehmen Experten generell nur unterdurchschnittlich häufig als Gäste an Ausschusssitzungen teil. Fasst man beide Aspekte – „häufige Einbindung von Sachverständigen“ und „hoher Anteil von Verbänden bei den Stellungnahmen“ – als relevant auf, stechen nur der Ausschuss für Gesundheit und der Finanzausschuss als Gremien mit besonders starker Einbindung von Interessengruppen hervor. Bemerkenswert ist auch, dass die als klassisch geltenden Politikfelder für Lobbying hier nicht auffallen. In den Bereichen Wirtschaft/Technologie und Arbeit/Soziales sind Verbände nur unterdurchschnittlich vertreten; im Bereich Landwirtschaft werden generell vergleichsweise wenige Sachverständige geladen.

44 Ein Vergleich mit *Ferdinand Müller-Rommels*, a.a.O. (Fn. 5), S. 310 – 312, Ergebnissen der 1970er und 1980er Jahre lässt sich aufgrund der veränderten Ausschussstruktur nicht systematisch ziehen. Ein Wandel im Zeitverlauf deutet sich allerdings an, da in seiner Untersuchung es der Sportausschuss und der Ausschuss für Forschung und Technologie waren, die Spitzenwerte hinsichtlich der Verbandsdichte erreichten.

45 Im Sportausschuss liegt der Anteil an Stellungnahmen durch Verbände exakt im Durchschnitt.

**Abbildung 1: Ausschüsse mit überdurchschnittlich vielen Sachverständigen pro Sitzung und einem überdurchschnittlich hohen Anteil an Stellungnahmen durch Verbände**



In der bisherigen Diskussion wurde der Schwerpunkt auf den *Anteil* an Stellungnahmen durch Verbände gelegt. Dies erscheint vorrangig, weil dadurch die relative Eingebundenheit von Verbänden im Vergleich zu anderen Akteuren deutlich wird. Die pure Anzahl an Stellungnahmen durch Verbände soll an dieser Stelle allerdings nicht völlig ignoriert werden, da sie illustriert, wo Verbände *absolut* gesehen häufig in formalem Kontakt mit Parlamentariern stehen. Wenig überraschend belegen auch diesbezüglich der Ausschuss für Gesundheit mit über 1.000 Stellungnahmen und der Finanzausschuss (670) mit großem Abstand die vorderen Plätze. Mit 224 Stellungnahmen folgt der Ausschuss für Arbeit und Soziales. In diesem klassischen Bereich für Lobbying spielen Verbände somit zwar relativ zu anderen Sachverständigen keine herausragende Rolle, absolut gesehen treten sie dort aber massiv auf. Mit knapp unter 200 bis deutlich über 100 Stellungnahmen folgen der Rechts- und der Sportausschuss sowie der Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung. Immerhin noch etwas über je 100 Mal nahmen Verbände in den Ausschüssen für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, für Kultur und Medien und für Wirtschaft und Technologie Stellung.

#### 4. Zur Fragmentierung des Verbändesystems im Bundestag

Hinsichtlich der zweiten Dimension von Korporatismus ist zu fragen, wie fragmentiert das Verbändesystem auf der Ebene der Ausschussanhörungen ist. Nehmen wenige Verbände häufig Stellung und stehen in intensivem Kontakt mit den Abgeordneten, oder verteilen sich die Stellungnahmen breit auf viele Verbände? Tabelle 4 listet für jeden Ausschuss die Verbände mit den jeweils meisten Stellungnahmen auf und gibt inhaltlich einen ersten

<b>Tabelle 4: Verbände mit den meisten Stellungnahmen in den einzelnen Ausschüssen</b>	
Ausschuss für Arbeit und Soziales	Deutscher Gewerkschaftsbund (40), Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (35), Zentralverband des Deutschen Handwerks (9), Deutscher Industrie- und Handelskammertag (8), Deutscher Landkreistag (7), Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (7)
Auswärtiger Ausschuss	Informationsstelle Militarisierung, Tübingen (2), Deutsch-Russische Auslandshandelskammer (1), MitOst (1), Ost-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft (1), Verband binationaler Familien und Partnerschaften (1)
Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung	Hochschulrektorenkonferenz (8), Fraunhofer-Gesellschaft zur Förderung der angewandten Forschung (7), Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft (7), Deutsche Forschungsgemeinschaft (5), Deutscher Gewerkschaftsbund (5), Deutscher Industrie- und Handelskammertag (4), Deutsches Studentenwerk (4), Freier Zusammenschluss von StudentInnenschaften Berlin (4)
Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz	Deutscher Bauernverband (9), Verbraucherzentrale Bundesverband (7), Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde (5), Deutscher Raiffeisenverband (5), Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (4), Deutscher Tierschutzbund (4), Arbeitsgemeinschaft Deutscher Waldbesitzerverbände (3), Naturschutzbund Deutschland (3)
Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union	Europäischer Gewerkschaftsbund (1), Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (1)
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend	Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (5), Deutscher Gewerkschaftsbund (3), Deutscher Juristinnenbund (3), Deutscher Industrie- und Handelskammertag (3)
Finanzausschuss	Die Deutsche Kreditwirtschaft (35), Bundesverband der Deutschen Industrie (35), Deutscher Gewerkschaftsbund (31), Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (31), Deutscher Industrie- und Handelskammertag (26), Bundessteuerberaterkammer (22), Bundesverband Investment und Asset Management (22), Deutsche Steuer-Gewerkschaft (20), Verband der Auslandsbanken in Deutschland (20)
Ausschuss für Gesundheit	Gesetzliche Krankenversicherung -Spitzenverband (41), Bundesärztekammer (32), Verband der privaten Krankenversicherung (29), Verbraucherzentrale Bundesverband (28), Deutsche Krankenhausgesellschaft (22), Kassenärztliche Bundesvereinigung (20), Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (19), Bundesarbeitsgemeinschaft für Menschen mit Behinderung und chronischer Erkrankung und ihren Angehörigen (18), Deutscher Gewerkschaftsbund (17), Sozialverband Deutschland (16)
Haushaltsausschuss	Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (3), Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (2), Deutscher Gewerkschaftsbund (2), Die Energieintensiven Industrien Deutschland (2), Paritätischer Gesamtverband (2), Zentralverband des Deutschen Handwerks (2)
Innenausschuss	Gewerkschaft der Polizei (7), Deutscher Gewerkschaftsbund (5), Deutscher Anwaltsverein (4), Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (4), Chaos Computer Club (3)
Ausschuss für Kultur und Medien	Deutscher Kulturrat (5), Allianz Deutscher Produzenten - Film & Fernsehen (4), Deutscher Journalisten-Verband (3), Deutscher Musikrat (3), Kulturpolitische Gesellschaft (3), Ruhr.2010 (3), Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (3)
Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe	Amnesty International (3), Bischöfliches Hilfswerk Misereor (2), European Center for Constitutional and Human Rights (2), Pro Asyl (2)
Rechtsausschuss	Deutscher Richterbund (12), Bundesrechtsanwaltskammer (9), Verbraucherzentrale Bundesverband (9), Deutscher Anwaltverein (8), Bundesverband der Deutschen Industrie (4), Deutscher Gewerkschaftsbund (4), Bundesnotarkammer (3)

Fortsetzung Tabelle 4	
Sportausschuss	Deutscher Olympischer Sportbund (57), Deutscher Behindertensportverband (11), Deutscher Fußball-Bund (8), Deutsche Sportjugend (6), Deutscher Leichtathletik-Verband (5), Deutscher Skiverband (4), Transparency International Deutschland (4)
Ausschuss für Tourismus	Deutscher Reiseverband (7), Deutsche Zentrale für Tourismus (5), Bundesverband der Deutschen Tourismuswirtschaft (3), Pilotenvereinigung Cockpit (3)
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (8), Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (7), Deutsche Umwelthilfe (4), World Wide Fund For Nature Deutschland (4), Bundesverband Erneuerbare Energie (3), Bundesverband Windenergie (3)
Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung	Haus & Grund Deutschland (8), Deutscher Städtetag (7), Allgemeiner Deutscher Automobil-Club (6), Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen (6), Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände (5), Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (5), Deutscher Mieterbund (5), Verkehrsclub Deutschland (5), Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft (4), Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (4), Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (4)
Verteidigungsausschuss	Deutscher Bundeswehr-Verband (5), Verband der Reservisten der Deutschen Bundeswehr (4), Arbeitsstelle Frieden & Abrüstung (2), Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (2)
Ausschuss für Wirtschaft und Technologie	Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft (8), Verband kommunaler Unternehmen (7), Deutscher Industrie- und Handelskammertag (4), Verbraucherzentrale Bundesverband (4), Zentralverband des Deutschen Handwerks (4), Bundesverband der Deutschen Industrie (3), Deutscher Gewerkschaftsbund (3), Handelsverband Deutschland (3), Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie (3), Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (3)
Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen (5), Brot für die Welt (4), Evangelischer Entwicklungsdienst (4), Bundesverband der Deutschen Industrie (3), Global Fund (3)
Quelle: Eigener Datensatz auf Grundlage aller Tagesordnungen der Ausschüsse des 17. Bundestages (ohne Petitions- und Wahlprüfungsausschuss).	

Eindruck davon, welche Interessengruppen für Stellungnahmen in den einzelnen Ausschüssen zentral sind.

Ohne an dieser Stelle alle Ausschüsse im Einzelnen besprechen zu können, ist erkennbar, dass sie sich zum Teil deutlich darin unterscheiden, ob eine breite Anzahl eher gleichberechtigt zu Wort kommender Verbände das Erscheinungsbild prägt oder ob eine oder wenige Interessengruppen die Stellungnahmen dominieren. Die Dominanz eines Verbandes finden wir am ehesten im Sportausschuss, wo der Deutsche Olympische Sportbund (DOS) mit 57 Stellungnahmen weit vor dem zweitmeistgehörten Verband liegt. Eine Art „Zwei-Verbände-Dominanz“ findet sich im Ausschuss für Arbeit und Soziales, wo die Arbeitnehmerseite durch den Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) (40) und die Arbeitgeberseite durch die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) (35) prominent vertreten ist, während die weiteren Verbände deutlich seltener Stellung nehmen. Im Finanzausschuss hingegen sind mehrere Verbände anzutreffen, die ungefähr gleich häufig zu Wort kommen, neben zahlreichen weiteren, die seltener bis nur einmalig zu Wort kommen und in der Tabelle nicht aufgelistet sind.

Mischformen zeigen sich zum Beispiel im Gesundheitsausschuss. Der GKV-Spitzenverband kommt zwar deutlich häufiger zu Wort als andere, seine Stellung ist allerdings anders als die des DOS im Sportausschuss, da zahlreiche weitere Verbände im Gesundheitsausschuss ebenfalls öfter Stellung nehmen. Abschließend sei auf den Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz verwiesen, der lange Zeit als stark durch den Deutschen Bauernverband (DBV) geprägt galt.<sup>46</sup> Diese Sichtweise lässt sich für die 17. Wahlperiode nicht (mehr) bestätigen. Der DBV nimmt in der Tat dort am häufigsten Stellung; von einer Dominanz kann aber keine Rede sein, zumal mit dem Verbraucherzentrale Bundesverband als Vertreter der Verbraucherinteressen ein Gegenspieler des DBV nahezu gleich häufig seine Positionen vertritt.

Um die Fragmentierung der Verbändelandschaft in den Bundestagsausschüssen systematischer zu untersuchen, werden in Tabelle 5 Maßzahlen hierfür ausgewiesen. Wie stark ein Ausschuss von der aktivsten oder den beiden aktivsten Interessengruppen geprägt ist, ergibt sich aus der zweiten und dritten Spalte, wo deren Anteile an den gesamten Stellungnahmen durch Verbände zu finden sind. Bei der Interpretation werden die Ausschüsse für EU-Angelegenheiten und Auswärtiges nicht berücksichtigt, da dort insgesamt nur zwei respektive sechs Stellungnahmen von Verbänden abgegeben wurden. Hohe Werte dort sind folglich eher auf die kleine Anzahl an Stellungnahmen zurückzuführen als auf eine geringe Fragmentierung des Verbändesystems. Lässt man diese beiden Ausschüsse außen vor, so zeigt sich Folgendes: Das klassische Bild korporatistischer Systeme, wonach die Ausschüsse jeweils durch einen oder zwei Verbände dominiert werden, ist streng genommen nirgends zu finden. In keinem der Ausschüsse tätigen die stärksten Verbände alle oder nahezu alle Stellungnahmen, sondern sind mit zusammen jeweils unter 50 Prozent weit davon entfernt. Eine relativ starke Stellung eines oder zweier Verbände finden wir in drei Ausschüssen. Im Sportausschuss geben die beiden am engsten eingebundenen Verbände 43,6 Prozent der Stellungnahmen ab, wobei der Großteil (36,5 Prozent) auf den DOS zurückgeht. Im Verteidigungsausschuss sind der Deutsche Bundeswehr-Verband und der Verband der Reservisten der Deutschen Bundeswehr mit zusammen rund 40 Prozent vergleichsweise prominent vertreten, und im Ausschuss für Arbeit und Soziales bestätigt sich die oben vermutete relative Stärke von DGB und BDA, die immerhin zusammen gut ein Drittel der Stellungnahmen abgeben. In allen anderen Ausschüssen liegen die Anteile der beiden aktivsten Verbände – meist deutlich – unter 25 Prozent. Als besonders fragmentiert erweisen sich die Ausschüsse für Gesundheit sowie für Kultur und Medien mit unter zehn Prozent.

Gerade für den Gesundheitsausschuss wurden oben trotz der hohen Fragmentierung deutliche Unterschiede zwischen aktiveren Verbänden wie dem GKV-Spitzenverband mit 41 Stellungnahmen und zahlreichen Verbänden mit nur einer Stellungnahme festgestellt. Um solche Ungleichgewichte in die Diskussion mit einzubeziehen, zeigt Tabelle 5 ebenfalls die Schiefe der Verteilung unter den Verbänden. Alle Verteilungen sind insofern rechtsschief, als die Verbände nach Anzahl ihrer Stellungnahmen geordnet sind, beginnend mit den jeweils aktivsten. Das Ausmaß der Schiefe<sup>47</sup> beschreibt das Ungleichgewicht zwischen aktiven und wenig aktiven Verbänden. Die relative Stärke von einem oder zwei Verbänden spiegelt sich

46 Vgl. Peter H. Feindt, a.a.O. (Fn. 27).

47 Formal definiert sich die Schiefe über  $\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \left( \frac{x_i - \bar{x}}{s} \right)^3$ , wobei  $n$  die Anzahl beteiligter Akteure bezeichnet,  $x_i$  die Anzahl an Stellungnahmen von Akteur  $i$ ,  $\bar{x}$  die durchschnittliche Anzahl an Nennungen und  $s$  die Standardabweichung.

Tabelle 5: Konzentration der Verbändelandschaft nach Ausschüssen

	Anteil Stellungnahmen des meistbeteiligten Verbands	Anteil Stellungnahmen der beiden meistbeteiligten Verbände	Schiefen der Verteilung	effektive Verbändeanzahl
Ausschuss für Arbeit und Soziales	17,9	33,5	5,20	15,0
Auswärtiger Ausschuss	33,3	50,0	1,07	4,5
Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung	9,4	17,6	1,68	22,4
Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz	8,5	15,1	3,01	35,6
Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union	50,0	100,0	0	2,0
Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend	6,6	10,5	3,06	45,1
Finanzausschuss	5,2	10,4	2,88	46,9
Ausschuss für Gesundheit	4,0	7,1	4,24	102,4
Haushaltsausschuss	11,1	18,5	1,30	17,0
Innenausschuss	9,7	16,7	2,79	29,1
Ausschuss für Kultur und Medien	4,8	8,7	2,11	55,2
Ausschuss für Menschenrechte und humanitäre Hilfe	13,6	22,7	1,65	14,2
Rechtsausschuss	6,2	10,8	4,97	64,0
Sportausschuss	36,5	43,6	6,29	6,7
Ausschuss für Tourismus	12,5	21,4	3,00	22,4
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit	9,9	18,5	3,09	28,7
Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung	5,8	10,9	1,84	41,4
Verteidigungsausschuss	21,7	39,1	1,66	9,0
Ausschuss für Wirtschaft und Technologie	7,9	14,9	2,86	36,6
Ausschuss für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung	7,5	13,4	1,99	31,8

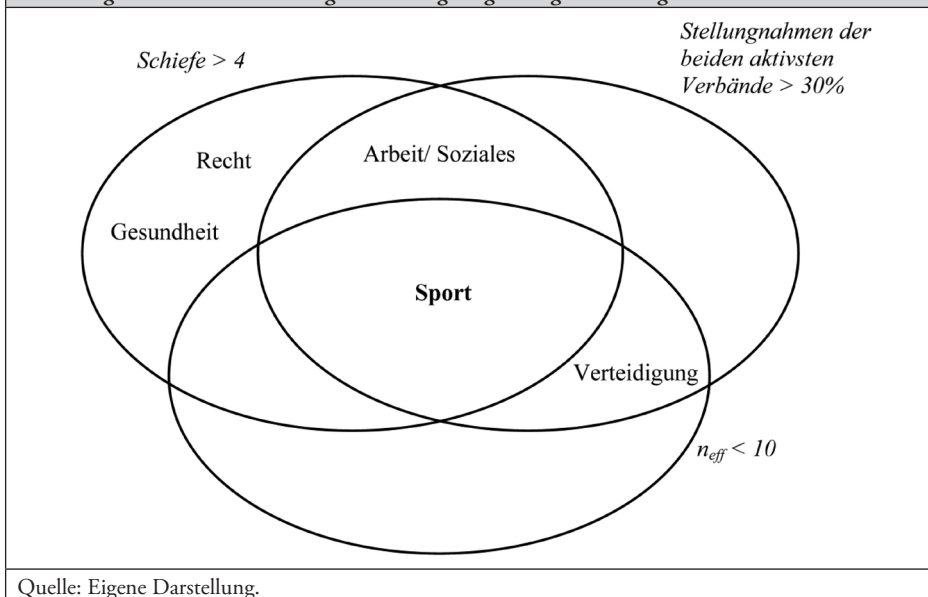
Quelle: Eigene Berechnungen.

für den Sportausschuss und den Ausschuss für Arbeit und Soziales auch in einem entsprechend hohen Schiefemaß (6,29 beziehungsweise 5,20) wider, nicht aber für den Verteidigungsausschuss (1,66). Hohe Schiefemaße finden sich zudem im Rechtsausschuss (4,97) und – trotz hoher Fragmentierung – im Gesundheitsausschuss (4,24). In diesen Ausschüssen ist somit ein besonders großes Ungleichgewicht zwischen häufiger und seltener zu Wort kommenden Verbänden vorhanden, was – wie an der obigen Diskussion zu sehen – nicht zwingend mit einer Dominanz der entsprechenden Verbände einhergehen muss.

Als letztes Maß wird die „effektive Verbändeanzahl“ ausgewiesen. *Laakso* und *Taagepera*<sup>48</sup> haben für Parteiensysteme gezeigt, dass das reine Zählen von Parteien unterkomplex ist, da

48 Vgl. *Markku Laakso / Rein Taagepera*, „Effective“ Number of Parties: A Measure with Application to West Europe, in: *Comparative Political Studies*, 12. Jg. (1979), H. 1, S. 3 – 27.

Abbildung 2: Ausschüsse mit vergleichsweise geringer Fragmentierung der Verbände



es Asymmetrien zwischen den Parteien vernachlässigt, weshalb sie einen Index zur Messung der effektiven Parteienanzahl entwickelten. Gleiches lässt sich für Verbände einwenden, die zum Teil sehr unterschiedlich viele Stellungnahmen in die Ausschüsse einbringen. Der Index  $n_{eff} = \frac{1}{\sum_{i=1}^n v_i^2}$ , der die Parteien  $i$  mit deren quadrierten relativen Stimm- oder Sitzanteilen  $v$  gewichtet und aufsummiert, lässt sich auf Verbände übertragen, indem  $v$  den Anteil an Stellungnahmen beschreibt, den ein Verband  $i$  in einem Ausschuss abgibt. Das Idealbild eines korporatistischen Systems ließe eine effektive Verbändeanzahl von zwei erwarten, im Fall von Klientelismus nur von eins. Die Ausschüsse für Auswärtiges und EU-Angelegenheiten wieder außen vor gelassen, ist ein solches Idealbild in keinem der Ausschüsse zu finden. Die geringsten Werte werden für die Ausschüsse für Sport (6,7) und Verteidigung (9,0) verzeichnet, wobei Parteiensysteme mit solchen effektiven Parteienanzahlen bereits als hoch fragmentiert gelten.<sup>49</sup> Interpretiert man diese Werte streng, so müsste man die Verbandsstruktur in allen Ausschüssen als pluralistisch bezeichnen. Bei einer solch rigorosen Interpretation ist aber aus zwei Gründen Vorsicht geboten. Zum einen orientiert sich das oben beschriebene korporatistische Idealbild am Tripartismus aus Staat, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden im Politikfeld Arbeit. In anderen Politikfeldern mit mehr divergierenden Interessen sind auch im Idealbild mehr als zwei (Dach-)Verbände denkbar. Ein Beispiel ist das Politikfeld Gesundheit, wo mit Ärzten, Krankenkassen, Krankenhäusern, Pharmaindustrie und Patienten selbst bei perfekter Bündelung gleichgerichteter Interessen mehr als zwei Dachverbände nötig sind. Zum anderen fehlen empirische

49 Vgl. Oskar Niedermayer, Parteiensysteme, in: Oscar W. Gabriel / Sabine Kropp (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 37), S. 351 – 388.

Vergleichswerte rein korporatistisch organisierter Systeme, aus denen eine strikte Interpretation abgeleitet werden könnte.

Abbildung 2 fasst die Ergebnisse dieses Teils grafisch zusammen. Insgesamt ist zu sehen, dass eine Konzentration des Verbändesystems am deutlichsten im Sportausschuss erkennbar ist. Unter der oben genannten Einschränkung, dass die Konzentration insgesamt gering ist, ist diese weiterhin am ehesten im Ausschuss für Arbeit und Soziales und im Verteidigungsausschuss festzustellen. Im Rechtsausschuss und im Ausschuss für Gesundheit zeigt sich immerhin noch eine nennenswerte Schiefe in der Verteilung der Stellungnahmen.

### 5. Verbände in den Ausschüssen des Bundestages: gute Einbindung, kaum Dominanz

Die Analyse der formalen Interessenvermittlung von Verbänden über Stellungnahmen in Bundestagsausschüssen zeigt, dass es verkürzt wäre, Strukturen für politische Systeme insgesamt beschreiben zu wollen. Vielmehr gibt es hinsichtlich vieler Faktoren Unterschiede zwischen den Politikfeldern beziehungsweise den entsprechenden Ausschüssen. *Lowis* Postulat<sup>50</sup> scheint sich auch für den Untersuchungsgegenstand dieses Aufsatzes zu bestätigen. Unterschiede finden sich mit Bezug auf die Anzahl der Sachverständigen und deren Stellungnahmen insgesamt, die Bedeutung von Verbänden unter diesen Sachverständigen etwa im Vergleich zur Wissenschaft oder zu Behörden, und die Fragen, wie stark wenige Interessen die Stellungnahmen in den Ausschüssen dominieren und inwiefern Asymmetrien zwischen den Verbänden zu finden sind.

Was die Einbindung von Interessengruppen betrifft, bestätigt sich Deutschlands Einordnung als eher korporatistisches System. Insgesamt werden Sachverständige zahlreich zu Sitzungen der Fachausschüsse des Bundestags geladen und geben dort Stellungnahmen ab. Unter diesen Sachverständigen sind verhältnismäßig oft Verbandsvertreter zu finden. In besonderer Weise gilt dies für den Ausschuss für Gesundheit, aber auch für den Finanzausschuss und den Sportausschuss.

Eine Konzentrierung der Mitwirkung auf sehr wenige Verbände, wie für korporatistische Systeme angenommen, lässt sich hingegen nicht nachweisen. Vielmehr nehmen in fast allen Ausschüssen zahlreiche Interessen am politischen Diskurs teil, und nur selten lässt sich die Dominanz weniger Verbände erkennen. Am ehesten trifft dies auf den Sportausschuss zu, mit Abstrichen auch auf die Ausschüsse für Arbeit und Soziales sowie für Verteidigung.

Die Mitwirkung in Sitzungen der Bundestagsausschüsse lässt natürlich für sich genommen keine Schlussfolgerung über die Verbändelandschaft insgesamt zu. Einbindung in die Politik und Fragmentierung der Verbändelandschaft können auf anderen Ebenen völlig anders aussehen. Insofern liefert der Beitrag nur einen Blick aus einer bestimmten Perspektive auf einen abgegrenzten, wenngleich zentralen Aspekt der politischen Einflussnahme von Verbänden. Für das vollständige Bild sind die hier präsentierten Ergebnisse abzugleichen mit der Einflussnahme von Verbänden bei anderen Akteuren wie der politischen Öffentlichkeit oder Ministerien, aber auch mit den Möglichkeiten von Interessengruppen, auf informellen Wegen Einfluss zu nehmen.

50 Vgl. *Theodore J. Lowi*, a.a.O. (Fn. 24).