

# **Interessengruppen als Vermittler zwischen der Bevölkerung und politischen Entscheidern? Ein Überblick über vorläufige Ergebnisse des Projekts „Agenden und Interessengruppen“**

Von Patrick Bernhagen, Felix Goldberg und Dominic Pakull  
(Universität Stuttgart, Institut für Sozialwissenschaften)

## **Überblick über das Projekt**

Interessengruppen können einen wertvollen Beitrag zur Verbesserung der politischen Repräsentation in der Bundesrepublik leisten. In der Bevölkerung werden sie jedoch häufig negativ bewertet. Zum einen wird befürchtet, dass die politischen Prioritäten in der Verbandslandschaft zugunsten der Interessen privilegierter Schichten verzerrt sind. Zweitens wird der Einfluss auf das Regierungshandeln kritisch betrachtet. So wird beim Lobbying häufig eine Dominanz von Unternehmerinteressen angenommen, die sich aus ihrer Überlegenheit insbesondere hinsichtlich materieller sowie personeller Ressourcen und nicht zuletzt aus ihrer Bedeutsamkeit für das Steueraufkommen und die Wirtschaftsleistung des Landes ergibt. In dem von der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) geförderten Projekt „Agenden und Interessengruppen“ gehen wir der Frage nach, ob sich diese Verzerrungen tatsächlich feststellen lassen.<sup>1</sup> Dazu unternehmen wir die erste systematische Untersuchung zu der Frage, inwiefern Verbände und Unternehmen (in der Folge „Interessengruppen“ genannt) als Vermittler zwischen der Bevölkerung und politischen Entscheidern fungieren können. Zu diesem Zweck haben wir die Schnittmengen zwischen den Agenden der Bevölkerung, der Interessengruppen und der Bundesregierung analysiert. Diesem Vorgehen liegt die Annahme zugrunde, dass es für die Ergebnisse des politischen Prozesses entscheidend ist, welche Themen es überhaupt auf die politische Tagesordnung in Berlin schaffen.

Um die Agenda der Bevölkerung abzubilden, wurde eine repräsentative Telefon-Umfrage unter Bürgerinnen und Bürgern, die älter als 18 sind und in Deutschland leben, durchgeführt.

---

<sup>1</sup> DFG-Projektnummer 278877519. Das Projekt ist Teil eines internationalen Forschungsverbundes, in welchem ähnliche Fragen in vergleichender Perspektive in vier Ländern (Deutschland, Großbritannien, Niederlande, USA) behandelt werden.



Die Befragung erfolgte im Oktober 2017, also im Nachgang der damaligen Bundestagswahl. Darin wurden die Bürgerinnen und Bürger gefragt, welches das wichtigste Thema ist, bei dem sie sich eine Veränderung der aktuellen Politik der Bundesregierung wünschen. Die Agenda der Interessengruppen konnten wir abbilden, indem wir zwischen März und September 2017 Vertreter von 119 Organisationen aus den unterschiedlichsten Themenfeldern und Wirtschaftssektoren in ganz Deutschland interviewt haben. In den Interviews haben wir unsere Gesprächspartner gefragt, an welchen Themen mit bundespolitischem Bezug sie im letzten halben Jahr am meisten gearbeitet haben. Ein Jahr später haben wir mit den meisten Organisationen telefonische Folgeinterviews durchgeführt. In diesen haben wir unsere Interviewpartner gefragt, was in der Zwischenzeit mit den Themen passiert ist, die sie im ersten Interview genannt hatten. So konnten wir Erkenntnisse darüber gewinnen, ob Themen, an denen Interessengruppen arbeiten, eher stabil oder dynamisch sind.

Zur Abbildung der Regierungsagenda haben wir die eingebrachten Gesetzesentwürfe der Regierung bzw. der Regierungsparteien sowie die Regierungserklärungen in den Jahren 2016 bis 2018 erhoben. Durch die Gesetzgebung werden politisch Themen substantiell, also durch rechtlich verbindliche Entscheidungen, abgebildet, während in den Erklärungen der Bundeskanzlerin neben der Definition von größeren Leitlinien auch viel Symbolik steckt. Der Grund für den längeren Untersuchungszeitraum im Vergleich zu Interessengruppen und Bevölkerung liegt darin, dass wir sowohl mögliche Agenda-Setting-Effekte seitens der Regierung berücksichtigen wollen, als auch in der Tatsache, dass sich die Prioritäten von Bevölkerung und Interessengruppen durch den langen Regierungsbildungsprozess, falls überhaupt, nur verzögert auf die Regierungsagenda auswirken konnten.

Um die aus diesen unterschiedlichen Datenquellen ersichtlichen Themen-Prioritäten vergleichbar zu machen, haben wir das Kodier-Schema des deutschen Parts des „Comparative Agendas Projects“ der Arbeitsgruppe Vergleichende Politikwissenschaft an der Universität Konstanz verwendet.<sup>2</sup> Dabei werden politische Ziele in jeweils 220 Themen kodiert, die wiederum 21 größeren Politikfeldern zugeordnet werden können. So gehört beispielsweise das Thema *Einwanderung* zu dem Politikfeld *Bürger- und Freiheits- sowie Minderheitsrechte*.

---

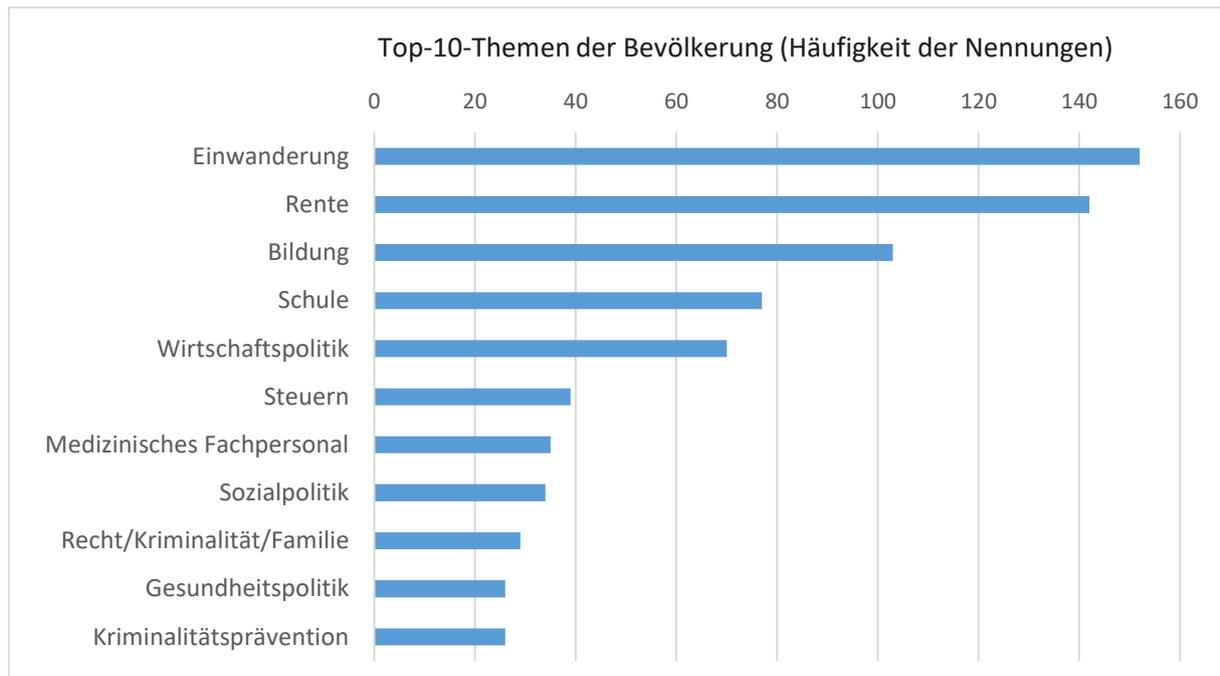
<sup>2</sup> Breunig, Christian und Tinette Schnatterer. 2019. Political Agendas in Germany. In *Comparative Policy Agendas: Theory, Tools, Data*, Hrsg. Frank R. Baumgartner, Christian Breunig, und Emiliano Grossman, 97-104. Oxford: Oxford University Press.

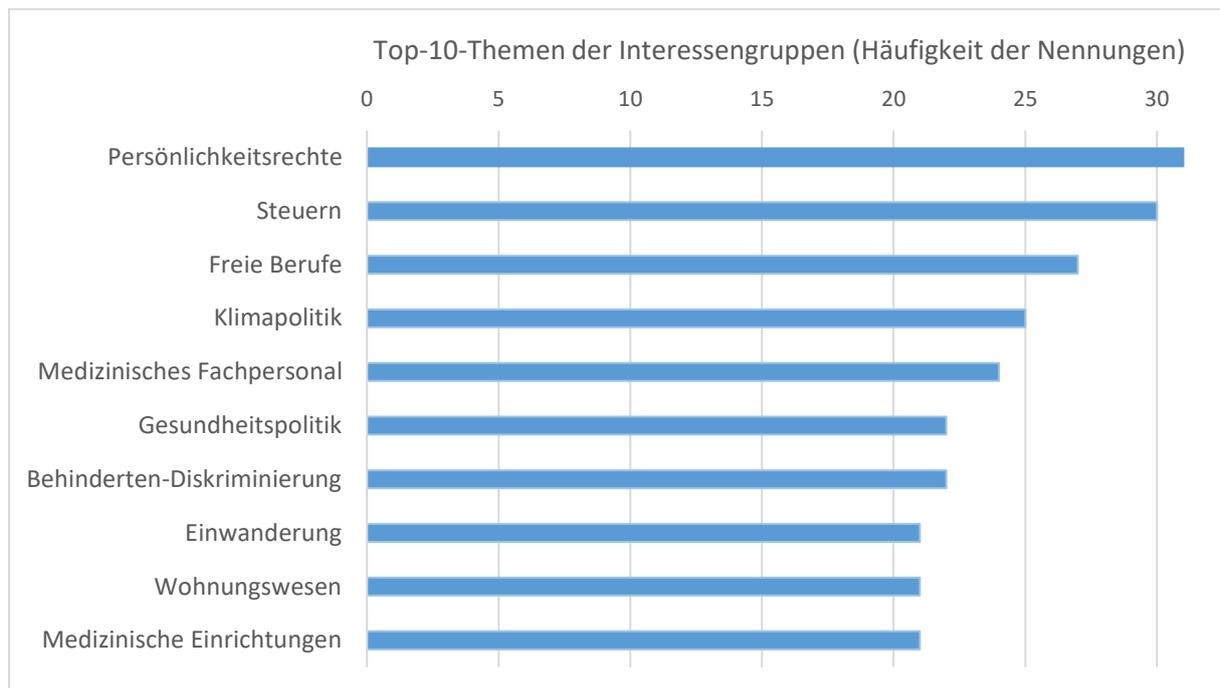
Im Folgenden stellen wir jeweils die zehn häufigsten Themen von Bevölkerung, Interessengruppen und Regierung vor.

### Die Agenden der Bevölkerung, der Interessengruppen und der Regierung

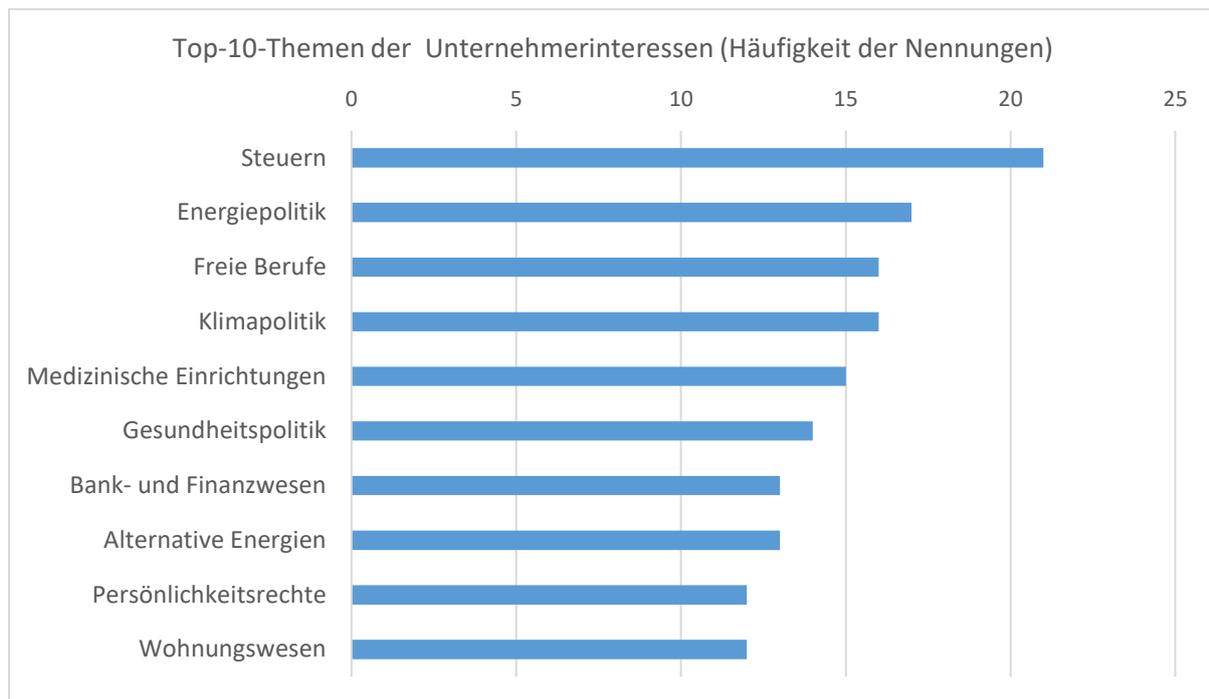
Die Agenda der Bevölkerung wird im Herbst 2017 vom Thema *Einwanderung* (in erster Linie der Flüchtlingspolitik) dominiert. Darauf folgen soziale und bildungspolitische Themen. Da wir in unserer Untersuchung den Fokus ausschließlich auf die bundespolitische Ebene legen, wurden die Nennungen zum Thema *Schule* aufgrund der vorwiegenden Länderkompetenz von den weiteren Analysen ausgeschlossen.

**Abbildung 1: Die Agenda der Bevölkerung (Oktober 2017)**



**Abbildung 2: Die Agenda der Interessengruppen (März-September 2017)**

An der Spitze der Agenda der Interessengruppen steht das Themenfeld der *Persönlichkeitsrechte*. Dahinter stecken häufig Fragen des Datenschutzes im Zuge der Digitalisierung in verschiedensten Bereichen, z.B. im Zusammenhang mit der elektronischen Patientenakte im Gesundheitswesen oder bei der Speicherung und Weitergabe von Verbrauchsdaten, z.B. von Wohnungseigentümern (*smart grid*) oder von Autos und Maschinen. Bei dem Thema *Freie Berufe* handelt es sich überwiegend um berufsständische Themen. Um mögliche Verzerrungen des Repräsentationsgrads zu Gunsten ressourcenstärkerer Gruppen aufdecken zu können, unterscheiden wir in einem nächsten Schritt zwischen Unternehmer- und Nicht-Unternehmerinteressen. Dabei verstehen wir unter Unternehmerinteressen neben den Unternehmen selbst auch Verbände, die sich zum überwiegenden Teil aus Firmen oder Unternehmern und Unternehmerinnen zusammensetzen.

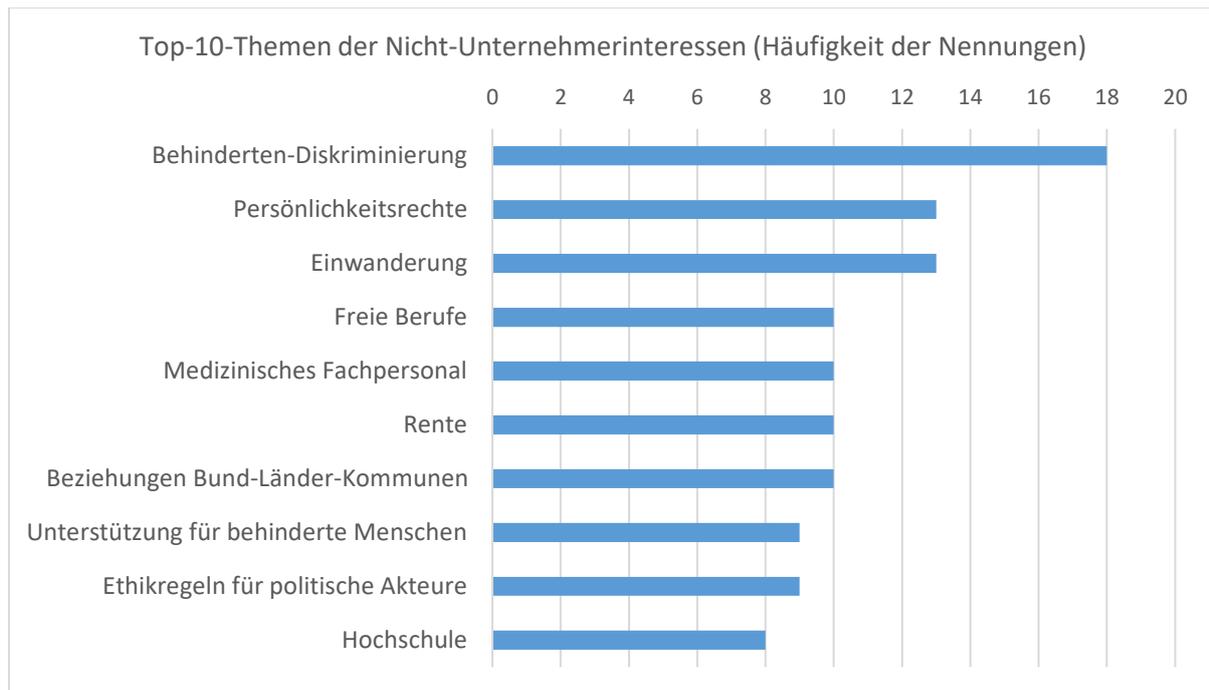
**Abbildung 2a: Die Agenda der Unternehmerinteressen**


Hier zeigt sich, wenig überraschend, dass auf der Agenda der Unternehmerinteressen wirtschaftliche sowie berufsständische Themen – allen voran der Bereich der Steuern – dominieren. Aber auch klimapolitische Fragestellungen sowie Themen mit Bezug zum Gesundheitssektor sind den Unternehmensakteuren wichtig. Hingegen stehen Fragen der Persönlichkeitsrechte nicht so weit oben auf der Agenda. Sie sind vor allem aufgrund ihrer hohen Nennung durch Nicht-Unternehmerinteressen, wo sie auf dem zweiten Platz liegen, das Top-Thema der Gesamtheit der Verbände und Unternehmen. Die Heterogenität der Themen zeigt, dass sich unser Ansatz, Verbände und Unternehmen nicht etwa aufgrund der Arbeit an spezifischen Themen, sondern aus ihren jeweiligen Grundgesamtheiten auszuwählen, bewährt hat. Unsere Forschung trägt dadurch maßgeblich zu einem besseren Verständnis davon bei, welche Themen wie stark ins politische System kommuniziert werden und wie breit die deutsche Interessengruppenlandschaft thematisch aufgestellt ist.

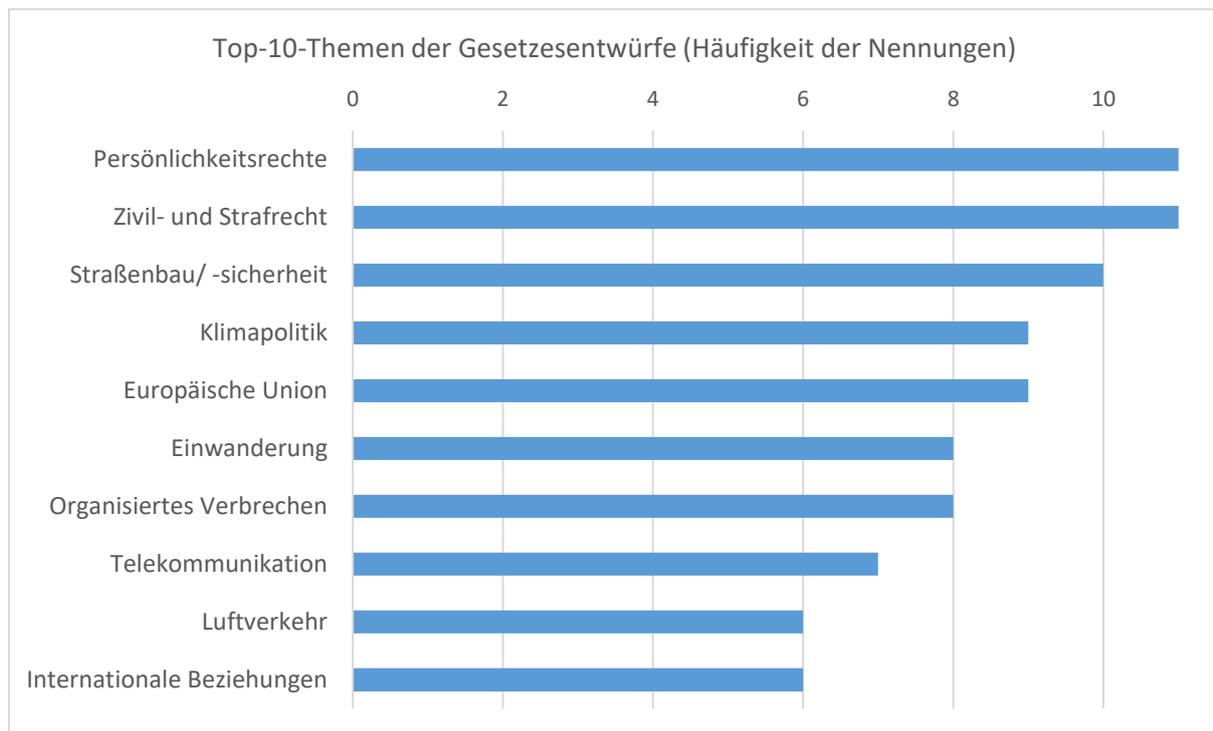
Mit Abstand am häufigsten arbeiten die Nicht-Unternehmerinteressen in unserer Stichprobe an Themen, die einen Bezug zum Bereich der Behindertendiskriminierung haben. Dies hängt maßgeblich mit der Bundesteilhabegesetzgebung zusammen, die in den Zeitraum unserer Erhebung fiel. Aber auch das Themenfeld *Einwanderung* hat eine große Bedeutung. Es wurde am dritthäufigsten genannt. Hier geht es in erster Linie um die Integration von Flüchtlingen, sowohl in den Arbeitsmarkt als auch in gesellschaftlicher Hinsicht. Jeweils

zehnmal tauchen auf der Agenda der Nicht-Unternehmerinteressen die Themenkomplexe *Freie Berufe*, *medizinisches Fachpersonal* (in der Regel Fachkräftemangel im Gesundheitssektor), *Rente* sowie Themen, welche die Beziehungen zwischen Bund, Ländern und Kommunen betreffen, auf.

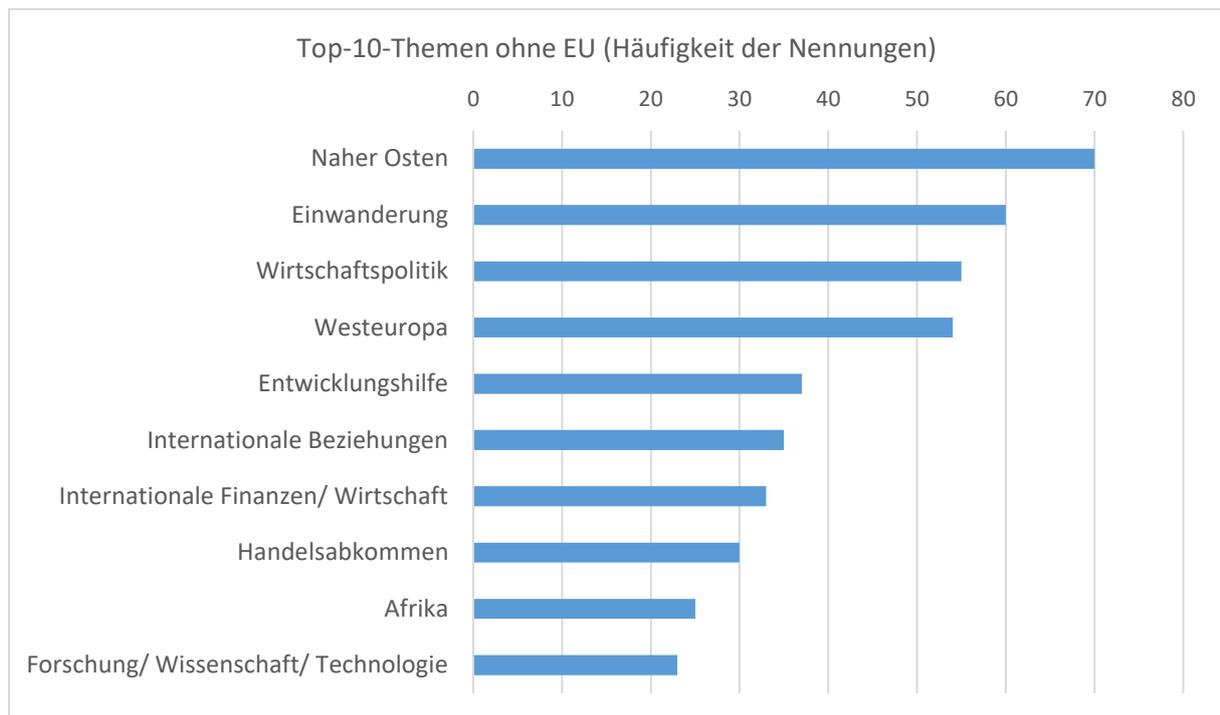
**Abbildung 2b: Agenda der Nicht-Unternehmerinteressen**



Auch die Regierungsagenda ist von Themen dominiert, die dem Bereich der *Persönlichkeitsrechte* zuzuordnen sind. Die gleiche Anzahl (11) an Gesetzesentwürfen aus dem Untersuchungszeitraum befasst sich mit dem *Zivil- und Strafrecht*. Neun Gesetzesentwürfe sind jeweils der *Klimapolitik* und der *Europäischen Union* zuzuordnen. Aufgrund unseres bundespolitischen Fokus werden Letztere jedoch, wie schon Bildungsthemen, von der weiteren Analyse ausgeschlossen.

**Abbildung 3a: Regierungsagenda – Gesetzentwürfe 2016-2018**

Neben den Gesetzesentwürfen haben wir die Themenschwerpunkte in den Regierungserklärungen der Bundeskanzlerin erfasst. Hier haben EU-Themen mit 171 Nennungen Top-Priorität, was zum Teil daran liegt, dass der Anlass solcher Reden häufig ein europäisches Gipfeltreffen ist. Aus diesem Grund werden in Abbildung 3b die zehn häufigsten Themen nach Ausschluss der EU-Themen angezeigt. Merkels Regierungserklärungen sind wie die Prioritätenliste der Bevölkerung von Immigrationsfragen dominiert; dies umso stärker, wenn man berücksichtigt, dass sich auch die Themen aus dem Bereich *Naher Osten* überwiegend mit der Bekämpfung von Fluchtursachen und der Kontrolle von Migrationsströmen beschäftigen. Hinter dem Themenfeld *Westeuropa* steckt eine Reihe von Fragen, die sich mit dem „Brexit“ befassen, da diese Kodierung u.a. für die Beziehungen zu Großbritannien verwendet wird.

**Abbildung 3b: Regierungsagenda – Regierungserklärungen 2016-18**

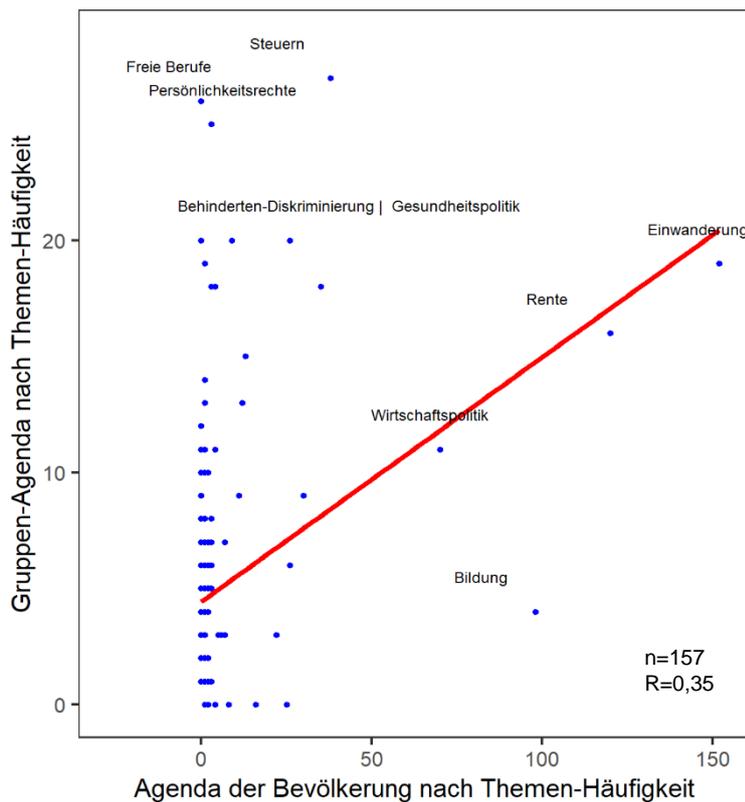
### Die Beziehungen zwischen den Agenden

Während die obige Darstellung der jeweiligen Themen-Prioritäten einen ersten Überblick ermöglicht, lassen sich angesichts der empirisch mehr als 160 vorkommenden Themen aus ihr keine belastbaren Schlüsse hinsichtlich der Repräsentationsleistung von Interessengruppen ziehen. Mithilfe statistischer Verfahren können wir das Potential von Interessengruppen, als Vermittlerinnen zwischen Bevölkerung und Politik zu agieren, weiter erhellen.<sup>3</sup> So zeigt sich, dass Verbände und Unternehmen tatsächlich die Präferenzen der Bevölkerung auf die politische Tagesordnung der Regierung befördern können. Diese repräsentative Funktion wird in einem stärkeren Maße von Nicht-Unternehmer- als von Unternehmerinteressen wahrgenommen. Gleichzeitig zeigt sich anhand der vielen Punkte entlang der 0 auf der Skala der öffentlichen Agenda, dass Interessengruppen insgesamt an einem breiten Spektrum von Themen arbeiten im Vergleich dazu, was die Bevölkerung bewegt. Wir finden Schnittmengen der Interessengruppen-Agenda sowohl mit jener der Bevölkerung als auch mit den Gesetzesentwürfen der Regierung, wie sich mit den folgenden bivariaten Verteilungen veranschaulichen lässt. Zum einen fasst die ansteigende Gerade in Abbildung 4 den positiven

<sup>3</sup> Falls Sie tiefer in diese Analysen einsteigen möchten, besuchen Sie unsere Projektwebseite: <https://agendasandinterestgroups.org/>. Dort werden Sie demnächst auch Links zu den Publikationen finden.

statistischen Zusammenhang zwischen den Agenden von Bevölkerung und Interessengruppen zusammen: je häufiger ein Thema in der Bevölkerung genannt wird, umso häufiger wird es auch von Interessengruppen genannt.

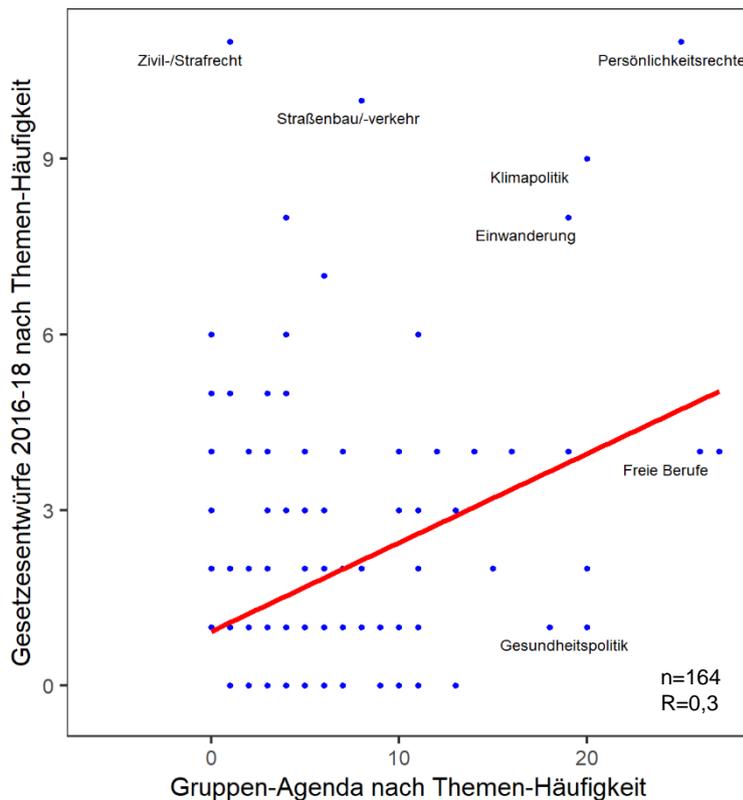
**Abbildung 4: Bivariater Zusammenhang zwischen den Agenden von Bevölkerung und Interessengruppen**



Anmerkung: Um eine übersichtliche Darstellung zu ermöglichen wurde bei den dicht benachbarten Themen auf die Beschriftung verzichtet.

Zum anderen stellen wir einen statistisch signifikanten positiven Zusammenhang zwischen den Themen, an denen die Interessengruppen arbeiten und der Gesetzgebungsagenda der Regierung fest (Abbildung 5):

**Abbildung 5: Bivariater Zusammenhang zwischen Agenden von Interessengruppen und Gesetzesentwürfen**



Anmerkung: Um eine übersichtliche Darstellung zu ermöglichen, wurde bei dicht benachbarten Themen auf die Beschriftung verzichtet.

Darüber hinaus lässt sich keine unmittelbare substanzielle Repräsentation der Bevölkerung durch die Regierung nachweisen: In unseren Analysen finden wir nur einen schwachen Zusammenhang zwischen den Themen, bei denen die Bevölkerung sich eine Änderung der Regierungstätigkeit wünscht, und den Themen der tatsächlich eingebrachten Gesetze. Bezüglich der Themen der Bevölkerung scheint die Regierung eher auf symbolische Repräsentation durch Worte zu setzen, was sich in einem unmittelbaren Zusammenhang zwischen der öffentlichen Agenda und den Regierungserklärungen durch die Bundeskanzlerin widerspiegelt. Hingegen gibt es in diesem Bereich keine nennenswerte Schnittmenge zwischen den Inhalten von Merkels Reden mit den Themen der Interessengruppen. Dies lässt sich damit erklären, dass Interessengruppen ganz überwiegend an substanzieller Repräsentation durch faktisches Regierungshandeln interessiert sind. Dadurch tragen sie in ihrer Gesamtheit zur Verbesserung der Repräsentationsleistung des politischen Systems bei. Dies gilt jedoch nur in dem Maße, in dem Interessengruppen die Themen der Bevölkerung aufnehmen.



Ferner konnten wir keine nennenswerten Verzerrungen der Regierungsagenda hinsichtlich Unternehmerinteressen feststellen. Diese sind auf der Ebene der Gesetzgebung nur unwesentlich besser als Nicht-Unternehmerinteressen vertreten. Somit deutet unsere Studie darauf hin, dass die weit verbreitete Vermutung, Gruppen mit konzentrierten wirtschaftlichen Interessen seien thematisch besser im politischen Prozess vertreten, nur in sehr geringem Umfang zutrifft. Zudem ist die Schnittmenge mit den Themen der Bevölkerung bei den Unternehmerinteressen zwar wesentlich geringer, allerdings finden wir auch hier noch ein gewisses Maß an Kongruenz, sodass auch Unternehmerinteressen, in einem begrenzteren Maße, zu einer Verbesserung der Repräsentationsleistung des politischen Systems beitragen können.

Eine Einschränkung unserer Untersuchung besteht darin, dass wir allein die Auswahl politischer Themen betrachtet haben, nicht jedoch die konkreten Positionen der Akteure zu den Themen. So teilen eine Umweltaktivistin und ein Industrieverband zwar möglicherweise ein ähnlich großes Interesse an Klimaschutzpolitik, nehmen dazu jedoch häufig entgegengesetzte Positionen ein. Allerdings ist, wie oben erörtert, das Agenda-Setting die entscheidende Phase im politischen Prozess und damit auch entscheidend für die Politikergebnisse. Unabhängig von den Positionen eint die Akteure das Wissen, dass die Möglichkeit für politischen Wandel in einem Politikfeld nur dann gegeben ist, wenn ein Thema auch auf der politischen Tagesordnung steht.