

Daniel Rasch

Lobbying-Regulierung in den deutschen Bundesländern – ein Vergleich*

Zusammenfassung

Der Beitrag zeigt, dass die Regulierung von Interessenvertretung und Lobbying, als spezielle Form, im Allgemeinen in den Bundesländern zwar existiert, jedoch in Teilen erheblich variiert. Erstens erfassen nicht alle Regulierungen sowohl die Legislative als auch die Exekutive, das heißt, vor allem bei der Regulierung von Interessenvertretung gegenüber den Ministerien besteht Nachholbedarf. Zweitens sind die Entscheidungsträger*innen per se zu selten Gegenstand der Regulierung, insbesondere was die Karenzzeiten, also den Wechsel zwischen den Berufen, angeht. Wenn Interessenvertretung reguliert wird, finden sich drittens noch relativ viele Verweise auf Akteurstypen wie Verbände, Gewerkschaften, kommunale Spitzenverbände oder Berufsverbände. Inhouse-Lobbying, also die Interessenvertretung von Firmen und neuere Formen des Lobbyings, beispielsweise durch Agenturen oder Think Tanks, sind hier kaum von den Regulierungen erfasst. Viertens zeigt ein kurzer Blick in die Transparenz- und Informationsportale, dass in den seltensten Fällen Informationen über die konsultierten Akteure und deren Positionen zu erkennen sind und es somit an Transparenz über die Entscheidungsfindung mangelt.

Schlagworte: Lobbying; Bundesländer; Regulierung

Summary

Lobbying regulation in the German federal states – a comparison

The article shows that the regulation of interest mediation and lobbying, as a special form, generally exists in the German federal states, but varies considerably. First, not all regulations cover both legislative and executive actors, which means that there is a need for reform, particularly when it comes to regulating interest representation vis-à-vis the ministries. Secondly, the decision-makers are too rarely subject to regulation, especially with regard to the waiting periods (revolving door), i.e. the change between jobs in the public and private sector. Thirdly, when lobbying is regulated, there is still a relatively large number of references to associations, trade unions, local umbrella organizations or professional associations. In-house lobbyists, i.e. representing the interests of companies, and newer forms of lobbying, for example through agencies or think tanks, are hardly covered by the regulations. Fourthly, a quick look at the transparency and information portals shows that information about the stakeholders consulted and their positions is rarely recognizable and there is therefore a lack of transparency of decision-making.

Keywords: lobbying; federal states; regulation

1 Einleitung

Entscheidungsfindung in demokratischen Gesellschaften folgt bestimmten Prozessen, die zuvor durch Institutionen, sowohl formeller als auch informeller Natur, strukturiert wurden. In den meisten Fällen sind mehrere Akteure an der Entscheidungsfindung be-

teilt und jeder dieser Akteure ist ein potentieller Adressat für gesellschaftliche Interessen. Denn die demokratische Entscheidungsfindung, sowohl durch Parlamente als auch Ministerien, ist immer wieder auf die Rückkopplung mit den gesellschaftlichen Akteuren angewiesen. Lobbying, als Teil der Interessenvertretung, und verstanden als legale Form des versuchten Einflusses auf Entscheidungsträger*innen, ist meist eine willkommene Interaktion. So erhöhen der Austausch mit externen Akteuren und die Rückkopplung mit der Gesellschaft die Qualität und auch die Legitimität der Entscheidungen (Rasmussen, 2015). Dabei muss betont werden, dass Entscheidungsträger*innen nicht nur stille Adressaten sind, sondern gezielt Informationen nachfragen und sich auf Grundlage der verschiedenen Quellen eigene Meinungen bilden (Klüver, 2012).

Dieser Austauschprozess muss aber durch Institutionen reguliert werden, damit feste und klare Regeln über die Möglichkeiten und Grenzen dieses Prozesses existieren. Darüber hinaus schaffen Regeln Transparenz in der Gesetzgebung und Entscheidungsfindung, ein grundlegendes Element demokratischer Regierungsführung. Eine solide und effiziente Regulierung kann dazu beitragen, diese wichtigen ethischen Aspekte abzusichern und Korruption oder verschiedene Formen von Vorteilen zu verhindern – Elemente, die das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Integrität von Entscheidungsträger*innen untergraben können. Durch Regulierung kann auch die Rechenschaftspflicht durch mehr Offenlegung verbessert werden. Sanktionen können die Wiederholung der gleichen Fehler verhindern – sofern vorhanden und effizient. Regulierung schafft gleiche Wettbewerbsbedingungen für gesellschaftliche Akteure auf beiden Seiten.

Dieser Beitrag konzentriert sich auf die formelle Regulierung von Lobbying in den deutschen Bundesländern, also die gezielte Beeinflussung der Entscheidungsträger*innen durch direkte und/oder indirekte Kontakte zu externen Akteuren (Leif & Speth, 2006; Kleinfeld, Willems & Zimmer, 2007).

Damit soll zum einen die Forschungslücke geschlossen werden, indem die Literatur zur Erforschung der Regulierung in Bundesstaaten um die deutschen Fälle ergänzt wird. Schauen bisherige Studien stets nur auf die Bundesebene, übersehen diese die Mitwirkungs- und Gestaltungsrechte der Bundesländer und somit ihre Rolle als wichtige Adressaten von Lobbying. Zum zweiten soll durch das Messkonzept und die Nutzung verschiedener Indikatoren die theoretische Diskussion um Korporatismus mit dem Aspekt der Regulierung erweitert werden. Drittens kann der Beitrag zur aktuellen Diskussion um Lobby-Regulierung beitragen, denn gegenwärtig lösen öffentlicher Druck und Klagen von Überwachungsorganisationen neue Regulierungsversuche und Transparenzregeln aus (z. B. in Deutschland, wo das Verfahren für die Hausausweise aufgrund einer Klage geändert wurde).

Im Folgenden werden zuerst die theoretischen Grundlagen von Interessenvertretung und Regulierung diskutiert. Darauf folgt die Darstellung des Forschungsstandes mit dem Fokus auf Gliedstaaten und die existierenden Indikatoren. Eine deskriptiv-empirische Analyse der Regulierung in den deutschen Bundesländern reiht sich daran an. Der Beitrag schließt mit einer Diskussion der Ergebnisse ab.

2 Theoretische Grundlagen zur Interessenvertretung und Lobbyregulierung

Der vorliegende Beitrag bezieht sich auf organisierte Interessen als Akteure der Artikulation und Vertretung gesellschaftlicher Interessen, die sich auf verschiedenste Weise darstellen. Zum einen variiert die inhaltliche Bandbreite gesellschaftlicher Interessen, beispielsweise von sozialen und umweltpolitischen Interessen bis hin zu sehr spezifischen Wirtschaftsinteressen. Zum anderen variieren aber auch Art und Struktur der Organisationen hinsichtlich ihrer Verfasstheit, Größe oder Entscheidungsstrukturen. Bis heute existiert keine klare Definition von Interessengruppen, nur viele Synonyme „e.g. interest groups, political interest groups, interest associations, interest organisations, organised interests, pressure groups, specific interests, special interest groups, citizen groups, public interest groups, non-governmental organisations, social movement organisations and civil society organisations“ (Beyers, Eising & Maloney, 2008, p. 1108).

Theoretisch handelt es sich bei der Interessenvertretung um eine Win-Win-Situation: Gesellschaftliche Akteure bringen Interessen zum Ausdruck und hoffen, dass sie gehört werden. Auf der anderen Seite können Entscheidungsträger*innen mit Hilfe von Empfehlungen, Bewertungen, Kommentaren und Standpunkten externer Akteure praktikable und wirksame Rechtsinstrumente generieren. Im Idealfall führt diese Interaktion zu ausgewogenen Entscheidungen, allerdings zeigt die Praxis, dass die Entscheidungsfindung am Ende des Gesetzgebungsprozesses Gewinner und Verlierer produziert. Daher stimmen die Interessen einiger externer Akteure stärker mit dem Endergebnis überein als die anderer (Willems & von Winter, 2007; Dür, Bernhagen & Marshall, 2015; Cross & Hermansson, 2017; Eising & Spohr, 2017; Rasch, 2018).

Auf der Metaebene der Interessenvertretung herrschen zwei Konzepte vor, zum einen die Idee des Pluralismus, in dem ein zumindest theoretisch konzipierter ausgeglichener Wettbewerb verschiedenster Interessen existiert. Dem gegenüber steht die Idee des Korporatismus, verstanden als demokratischer Korporatismus, welcher durch spezialisierte, hierarchische und monopolistische Dachverbände charakterisiert ist. Arend Lijphart verbindet beide Konzepte mit Konsens- und Mehrheitsdemokratien, schlussfolgernd, dass Mehrheitsdemokratien eher einen wettbewerbsorientierten und koordinierten Pluralismus pflegen, während Konsensdemokratien ein kompromissorientiertes korporatives System innehaben (Lijphart, 2012).

Hinsichtlich der Regulierung von Lobbying lassen die beiden Konzepte folgende Hypothese zu: Je pluralistischer ein System organisiert ist, desto stärker ist Interessenvertretung reguliert. Der Grund liegt auf der Hand: Im Korporatismus kommt es per Definition zu näheren Kontakten bestimmter Akteure mit den Entscheidungsträger*innen, weil die Dachverbände mit einem Vertretungsmonopol in die Prozesse mit eingebunden werden und der Staat diesen Austausch systematisch lenkt. Verbände haben damit in korporatistischen Staaten eine privilegierte Stellung (Lijphart, 2012). Pluralistische Systeme müssen den fairen Wettbewerb und die gleichen Bedingungen für alle Interessen der Gesellschaft erst einmal schaffen und dann aufrechterhalten. Durch Regulierung legen sie diese Bedingungen fest. Zwar benötigen auch korporatistische Systeme gemeinsame Spielregeln, jedoch ist anzunehmen, dass durch die Nähe zwischen Entscheidungsträger*innen und Dachverbänden auf die Regulierung verzichtet wird und diese daher eher rudimentär gestaltet ist.

Für das korporatistische Deutschland bedeutet dies, dass ein geringeres Maß an Regulierung vorhanden ist. Was aber, wenn die eingesessenen Verbände im Korporatismus an Bindungskraft verlieren und sich Elemente eines pluralistischen Wettbewerbs etablieren? Dies kann für Deutschland bedeuten, dass die Regulierung von Lobbyismus zunehmen wird, weil auch die Heterogenität der Interessengruppenlandschaft größer wird und etablierte Verbände an Bindungskraft und damit auch gegebenenfalls an Einfluss verlieren (von Winter, 2003; Kleinfeld, Willems & Zimmer, 2007).

Diese These gilt nicht nur für die Bundesebene, sondern auch für die Länder. Denn erstens sind Bundesländer, im Speziellen die Exekutive dieser, durch den Bundesrat und die Ausschüsse in diesem, welche durch Fachbeamt*innen aus den Landesministerien bestellt werden, direkt bei zustimmungspflichtigen Gesetzen in die Entscheidungen eingebunden. Dabei handelt die Arbeitsebene in direkter Absprache zwischen Landesministerien, Bundesministerien und Bundestag Gesetze aus. Zweitens nutzen Bundesländer ihre Möglichkeit, in den Bundesrat eigenständig Gesetze einzubringen und damit unmittelbar auf die Bundesebene zu wirken. Drittens sind die eigenen Gesetze der Länder, die sich zwar auf weniger Politikfelder erstrecken als auf der Bundesebene, trotzdem maßgebend und durch die Landesministerien und Landesparlamente erstellt. Viertens haben die Fachministerkonferenzen, bei denen sich die entsprechenden Landesminister*innen über die Landesgrenzen hinweg austauschen, zwar keine Gesetzgebungskompetenz, sind aber für die Länder elementare Koordinierungsgremien, aus denen verbindliche Konsequenzen entstehen können (Rudzio, 2006).

Obwohl es keine grundlegende Forschung zur Regulierung von Lobbying auf der Länderebene gibt, lassen sich einige Hypothesen zu den Unterschieden in der Regulierung von Lobbying auf dieser Ebene aufstellen. Während die frühere Forschung den einheitlichen Bundesstaat und keine inhaltliche Varianz zwischen den Bundesländern postuliert, beweist die neuere Forschung, insbesondere die Policy-Analyse, dass es multiple Erklärungen zur Differenz zwischen Politik- und/oder Regelungsinhalten in den Bundesländern gibt. Seit Manfred G. Schmidts (1980) Analyse zu inhaltlichen Differenzen zwischen CDU- und SPD-Landesregierungen greifen vergleichende Studien gerne auf die Parteidifferenztheorie zurück. Nach Detlef Sack und Annette E. Töller (2018) werden jedoch weitere Erklärungsfaktoren wie die Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland, Stadt- und Flächenstaat, Wirtschaftsstärke und sozioökonomische Faktoren herangeführt.

Es lassen sich daraus vier Hypothesen für den Zusammenhang zwischen Lobbying und Regulierung in den Bundesländern ableiten:

Erstens lässt sich parteipolitisch vermuten, dass CDU/CSU-geführte Landesregierungen weniger regulieren als anders geführte Länder. Hierfür lassen sich basierend auf der konservativeren Ausrichtung der CDU/CSU und dem damit potentiell stärker historisch-institutionalistisch geprägten Weltbild eine Tendenz zur Nicht-Regulierung ableiten, da die existierenden Regulierungen als ausreichend erachtet werden. So betont schon Douglas Webber 1986, dass die CDU auf kleine und mittelständische Unternehmen hinsichtlich der Regulierung des Telekommunikationswesens hört und die Wende in dieser Branche daher ausbleibt (Webber, 1986). Rudolf Speth verweist auf die bestehende Bindung von Unternehmensverbänden und der CDU, spricht aber auch davon, dass diese sich lockern (Speth, 2013). Regulierungen bedeuten auch bürokratischen Mehraufwand und produzieren daher Kosten, die gerade die Wirtschaftsverbände so gering wie möglich halten möchten.

Zweitens lässt die Unterscheidung zwischen ost- und westdeutschen Ländern die Hypothese zu, dass westdeutsche Länder gemäß der obigen historisch-institutionalistisch geprägten Politik weniger regulieren als ostdeutsche Länder. Letztere sind jünger und dadurch noch nicht so stark an existierende Gesetzgebungen gebunden, wie es die „alten“ Bundesländer sind. Hinzu kommt, dass die korporatistische Tradition, verstanden als Einbindung von Verbänden in die Politikentscheidung, in Ostdeutschland dadurch auch weniger stark ausgeprägt ist. Die Forschung zu den Transformationsprozessen in Ostdeutschland betont diesen Aspekt als „unterschätztes Transformationsproblem“ (Schmid & Voelzkow, 1996, S. 423).

Als dritte Hypothese lässt sich formulieren, dass Flächenstaaten weniger regulieren als Stadtstaaten, weil sie die Nähe zu Verbänden suchen, um Politikinhalt auch mit der Peripherie abzustimmen. Entscheidungsträger*innen in Stadtstaaten sind weniger darauf angewiesen, dass ihre Politikinhalt in die Tiefe getragen und auch unterstützt werden, da die eigene Reichweite ähnlich groß ist wie die von Verbänden. Dies spiegelt sich auch in der internen Organisation der Verbände wider, die meist föderal aufgebaut sind und die territoriale Gliederung in den Flächenstaaten viel tiefer greift als in den Stadtstaaten (Reutter, 2012a).

Viertens kann man argumentieren, dass wirtschaftsstarke Länder weniger regulieren als wirtschaftsschwache. Auch hier liegt der Schwerpunkt der Argumentation auf der Nähe zwischen Wirtschaftsverbänden und Politik (Dür & Mateo, 2013). Um Funktionsweisen und Effizienz der heimischen Wirtschaft nicht zu torpedieren, wird bei der Umsetzung von EU- oder Bundesrecht auf die Expertise der Verbände gesetzt und diese stärker eingebunden. Da Lobbyregulierungen auch bürokratischen Mehraufwand bedeuten, wird auf diese verzichtet.

2.1 Forschungsstand in der vergleichenden Lobbyregulierungsforschung

Diese Hypothesen wurden bisher empirisch noch nie getestet, denn es gibt nur wenige Beispiele für vergleichende Untersuchungen zur Regulierung von Interessenvermittlungssystemen überhaupt. Die umfangreichste Analyse haben Raj Chari, Gary Murphy und John Hogan verfasst, die die Regulierung der Lobbyisten in den USA, Kanada, Deutschland (Bundesebene) und der Europäischen Union untersuchen. Sie erweitern ein *Ranking-System* des *Center for Public Integrity*, das anhand einer Umfrage die Offenlegung von Lobbying-Aktivitäten analysiert. Die Fragen befassen sich mit acht Schlüsselbereichen der Offenlegung, die von der bestehenden Definition von Lobbyist*innen, über die Offenlegung einzelner Ausgaben bis hin zu Bestimmungen für Arbeitsplatzwechsel zwischen Wirtschaft und Politik reichen. Die quantitative Beurteilung der Strenge bestehender Offenlegungen führt die Autoren zu folgenden Schlussfolgerungen: Erstens haben 50 Prozent der US-Bundesstaaten höhere Werte als die amerikanische Bundesgesetzgebung, was bedeutet, dass die Vorschriften der Bundesstaaten strenger sind als diejenigen, die das Capitol Hill regulieren. Zweitens sind alle kanadischen Regulierungen weniger streng als die US-Vorschriften, jedoch nicht so niedrig wie die Regulierung in Deutschland auf Bundesebene und des Europäischen Parlaments (Chari, Murphy & Hogan, 2007).

Daraus entwickeln sie später drei Idealtypen von Regulierungssystemen, die die Registrierung, die Offenlegung von Ausgaben, die elektronische Einreichung, den öf-

fentlichen Zugang, die Durchsetzung und die Vorschriften für den Übergang aus öffentlichen Ämtern in die Privatwirtschaft (sogenannte Drehtüren) abdecken. Ihre Ergebnisse zeigen, dass Deutschland (Bundesebene) und die EU als ein niedrig reguliertes System gelten können, da es nur wenige Anforderungen für die Registrierung oder finanzielle Offenlegung gibt. Kanada wird als mittel und die USA als stark reguliertes System angesehen, da strenge Vorschriften gelten und nahezu alle Aktivitäten zwischen Entscheidungsträger*innen und gesellschaftlichen Interessengruppen reguliert sind. Insbesondere der Aspekt der Offenlegung von Ausgaben wird als Hauptunterschied zwischen den Idealtypen hervorgehoben (Chari, Hogan & Murphy, 2012).

Craig Holman und William Lüneburg (2012) vergleichen die Typologie von Chari, Hogan und Murphy mit einer Neuen, die nur schwache und starke Regulierungssysteme enthält. In ihrer zweifachen Typologie werden hingegen nur europäische Länder analysiert, die aufgrund ihrer Offenlegungspolitik als starkes Regulierungssystem gelten. Dies zeigt, dass der Vergleich von Systemen stark variieren kann, wenn die untersuchten Fälle homogen sind und unterschiedliche Standards zur Beurteilung herangezogen werden.

Ein weiterer europäischer Vergleich findet sich im Werner Reutter-Kompodium zu Verbänden und Interessenvermittlungssystemen in der Europäischen Union. Die qualitativen Studien decken 27 Mitgliedstaaten und das System der Europäischen Union selbst ab. Sie beginnen in der Regel mit einem kurzen historischen Überblick über die Entwicklung des Interessenvermittlungssystems und wenden sich mit der Beschreibung des Status quo den wichtigsten Akteuren zu. Obwohl diese Beschreibungen versuchen, vergleichbar zu sein, indem sie einer ähnlichen Struktur folgen, decken die einzelnen Beiträge aber nicht dieselben Variablen ab. Einige behandeln die Verwaltungsverfahren und nennen die jeweiligen Gesetze und Vorschriften, andere konzentrieren sich auf die Beschreibung der wichtigen Interessengruppen. Das Kompodium verpasst einen endgültigen Vergleich und enthält nur begrenzte Informationen zu den Regulierungssystemen (Reutter, 2012b).

Existierende Forschung ist sowohl quantitativ als auch qualitativ aufgebaut und zeigt teils große Unterschiede zwischen den Interessenvermittlungssystemen. Zusätzlich identifiziert sie wichtige Indikatoren, die es ermöglichen, die vorliegenden Fälle zu ergänzen. Hinsichtlich der Analyse von Regulierungen in Gliedstaaten, existiert fast gar keine Literatur. Einzig die Bundesstaaten der USA sind wie oben beschrieben recht gut erforscht.

Hier setzt der vorliegende Beitrag an und ergänzt die Forschung um die Bundesländer in Deutschland. Schauen bisherige Studien stets nur auf die Bundesebene, übersehen diese die Mitwirkungs- und Gestaltungsrechte der Bundesländer und somit ihre Rolle als wichtige Adressaten von Lobbying. Sie sind in vielfältiger Weise an politischen Entscheidungsprozessen beteiligt und eine Studie zu ihrer Lobbyregulierung ist längst überfällig.

3 Forschungsfragen für eine vergleichende Studie zur Lobbyregulierung

Um die Regulierung der Interessenvertretung in den Bundesländern beurteilen zu können, werden drei Forschungsfragen genutzt, die auch in der existierenden Forschung Verwendung finden.

3.1 Wie lauten die genauen Vorschriften?

Diese Frage zielt darauf ab, die spezifischen Gesetze, Vorschriften und andere Formen schriftlicher Regeln und Rahmenbedingungen zu identifizieren und zu vergleichen. Sie befasst sich mit Gesetzen auf Verfassungsebene, Verwaltungsvorschriften, Geschäftsordnungen oder Statuten. Diese Regelungen definieren die Rolle der gesellschaftlichen Akteure, ihre Rechte und Pflichten (Reutter, 2012a).

Hierzu gehört zum einen die Einteilung in die Art der Regulierung (ist sie freiwillig oder verpflichtend) und welchen Austauschprozess die Regulierung genau berührt (Exekutive, Legislative, Judikative). Obwohl die Judikative in ihrer Funktion eher an der Prüfung der Gesetze und weniger an der Erstellung dieser beteiligt ist, haben die Entscheidungen bindende Kraft für Politik und Verwaltung. Insbesondere der Fakt, dass es in zunehmenden Maßen in manchen Politikfeldern, beispielsweise der Umweltpolitik, Verbandsklagen gibt, sollte die Regulierung der Judikative ebenso mitbetrachtet werden.

Durch die Analyse von formellen Regulierungen, können informelle Absprachen, die so etwas wie ein Selbstverständnis oder Code-of-Conduct abdecken, nicht gemessen werden. Die Definition von Regulierungen als Institutionen muss hier also enger gefasst werden, als in der Einleitung zunächst beschrieben.

3.2 Was und wen regulieren die Vorschriften?

Ziel ist es, die Regulierungsinhalte zu identifizieren, also den Gegenstand der Regulierung (wer oder was wird reguliert). Regulierung, hier verstanden als formelle kodifizierte Regeln, legen nicht nur fest, was Akteure nicht dürfen, sondern sollten drei Kriterien erfüllen: Erstens definieren sie die Akteure von Interessenvermittlungsprozessen erst einmal genau, legen zweitens die Funktionsweise des Austauschprozesses fest und regeln drittens die Offenlegung von Informationen (Holman & Luneburg, 2012).

Neben den klassischen Akteuren wie Verbänden, NGOs oder anderen Organisationen können Bürger*innen reguliert werden. Entscheidungsträger*innen selber sind beispielsweise dann reguliert, wenn es Regeln für einen Arbeitsplatzwechsel zwischen öffentlichen und privaten Ämtern gibt (Karenzzeiten) oder beispielsweise Verhaltensregeln für Abgeordnete. Was passiert im Falle von Interessenkonflikten der Entscheidungsträger*innen?

Darüber hinaus sollte identifiziert werden, ob es ein Lobbyregister gibt und welche Angaben gemacht werden müssen. Zu fragen ist auch, ob bestimmte Akteure im Rahmen ihrer Funktion einen privilegierten Zugang haben und ob damit bestimmte Handlungsoptionen vorhanden sind, die andere Akteure nicht haben.

Schließlich sollten diese Gesetze und Vorschriften auch klären, welche Sanktionen es gibt, wenn Akteure auf beiden Seiten die geltenden Vorschriften nicht einhalten. Sind es eher sanfte Sanktionen, beispielsweise der Ausschluss aus einem Arbeitskreis, oder härtere Sanktionen wie Gebühren, Bußgelder oder sogar Gefängnisstrafen (Ahrens, 2007)?

3.3 Wie transparent sind die Entscheidungen?

In Bezug auf Transparenz sollten wir untersuchen, ob und wie öffentliche Dokumente zugänglich sind. Wissen wir, wer Teil einer Ausschusssitzung war oder wer in einer parlamentarischen Anhörung aussagte? Wissen wir, wer was gesagt hat und welche Inhalte beispielsweise mit den Ministerialbeamt*innen diskutiert wurden? Wie Studien zeigen, variiert die Umsetzung des Informationsfreiheitsgesetzes beispielsweise zwischen den Bundesländern stark (Darbishire, Quarz, Semsrott & Trennheuser, 2017). Dies bedeutet auch, dass der Zugang zu wichtigen politischen Entscheidungen und den Dokumenten dazu nur bedingt gegeben ist.

3.4 Operationalisierung und Datenerhebung

Innerhalb der Literatur zur Analyse der Lobbyregulierungen dominieren die Verfahren der quantitativen Indexanalyse, die die Einschätzung der Strenge der Lobbyregulierung zum Ziel hat.

Zum einen besteht der Cynthia Opheim-Index beispielsweise aus 22 getrennt bewerteten Indikatoren, sortiert nach drei Dimensionen: (1) gesetzliche Definition eines Lobbyisten (enthält sieben Indikatoren); (2) Häufigkeit und Qualität der Offenlegung (enthält acht Indikatoren); und (3) Aufsicht und Durchsetzung von Vorschriften (enthält sieben Indikatoren) (Opheim, 1991). Des Weiteren nutzen Chari, Murphy und Hogan 48 Fragen, die in acht Sektionen aufgeteilt sind und ähnliche Indikatoren beinhalten. In beiden Fällen handelt es sich aber um evaluative Analysen und die Regulierungen werden nach folgendem Prinzip bewertet: “The more points that are given, the ‘better’ the legislation in terms of promoting concepts such as full disclosure, public access, and transparency” (Chari, Murphy & Hogan, 2007, p. 7).

Eine schlichte Übernahme der Indikatoren für die Analyse der Regulierung in den deutschen Bundesländern ist aus zwei Gründen nicht möglich. Zum einen handelt es sich um bewertende Indikatoren, das heißt es müsste zuvor einmal eine Übersicht über die verschiedenen Regulierungen in den Bundesländern geben. Da dies nicht der Fall ist, braucht es erst einmal eine Grundlagenforschung. Auf der Basis dessen können dann in späteren Forschungen Interviews und Umfragen zu den Regulierungsinhalten durchgeführt werden, um Bewertungen und Beurteilungen zu ermöglichen. Zweitens sind die Indikatoren, die Opheim und Chari, Murphy und Hogan verwenden, zu stark auf die pluralistischen Systeme der USA oder Kanada zugeschnitten, beziehungsweise aus diesem Kontext heraus entstanden, wie beispielsweise die Indikatoren für Offenlegung und Sanktionen. Würde man diese Indikatoren schlicht übernehmen, würden viele Regulierungsinhalte, die typischer für korporatistische Systeme sind, übersehen werden. Zeitgleich kommt es in dem Index zu einer Verzerrung, denn viele Indikatoren können für Deutschland schlicht nicht nachgewiesen werden. Die Liste der Indikatoren

muss daher an die Bedingungen in Deutschland angepasst werden, woraus sich dann aber mit Hilfe eines eigenen Indexes eine Vergleichbarkeit zwischen den Bundesländern ergibt.

Zu diesem Zwecke geht das Analyseverfahren in zwei Schritten vor. Schritt eins ist eine qualitative, induktive Kodierung von Schlüsseldokumenten. Basierend auf dieser Kodierung wird im zweiten Schritt ein Index gebildet, der einen quantitativen Vergleich der Regulierungen in den Bundesländern ermöglicht. Im Folgenden werden beide Schritte kurz erläutert:

Mit Hilfe von qualitativer thematischer Inhaltsanalyse und der Software MAXQDA werden die Regulierungsinhalte in offiziellen Dokumenten identifiziert und anschließend induktiv kodiert. Der Kodierprozess ist mehrstufig, d. h. Dokumente werden teils mehrfach gelesen und die kodierten Segmente werden am Ende des Prozesses unter gemeinsamen Oberkategorien zusammengefasst (Mayring, 2010).

Die kodierten Textstellen bilden das Fundament, um im zweiten Schritt einen zählbaren Index zu bilden. Dabei wird aber kein evaluativer Index gebildet, sondern die qualitativ-kodierten Textstellen werden nur einmal pro Dokument gezählt. Durch diese Binarisierung werden die unterschiedlichen Textlängen ausgeglichen, da sie einen Einfluss auf die Häufigkeit der Kodierungen haben. Der Index kann als Minimum null und als Maximum, wenn alle Indikatoren und damit alle Regelungsinhalte auf das entsprechende Bundesland zutreffen, 19 Punkte aufweisen (siehe *Tabelle 1*).

Die Datenerhebung erfolgt durch die qualitative, induktive Inhaltsanalyse von Schlüsseldokumenten wie Verfassungen, Geschäftsordnungen, Gesetze aber auch Koalitionsverträge. Insgesamt sind 116 Dokumente qualitativ kodiert worden. Davon entfallen die meisten, 36, auf die Geschäftsordnungen, weil mehrere Länder beispielsweise zwei Geschäftsordnungen besitzen (Landtag und Landesregierung). Hinzu kommen jeweils 16 Landesverfassungen, Richter-, Landesbeamten- und Abgeordnetengesetze sowie die Koalitionsverträge der aktuellen Landesregierungen (Stand Mai 2020).

Die Rechtsgültigkeit und Verbindlichkeit sowie die Reichweite dieser Dokumente variiert erheblich, insbesondere bei Landesverfassungen und Koalitionsverträgen. Das Ziel der Inhaltsanalyse ist es aber, die Bandbreite der Merkmale der Regulierungen abzubilden, so dass diese Dokumente als elementare Vereinbarungen und auch Institutionen gelten können, die die politischen Prozesse regeln, Zuständigkeiten, Rechte und Pflichten definieren und somit einen guten Überblick über die vorhandene Regulierung von Lobbying geben können. Die Auswahl der Dokumente erhebt dabei keinen Anspruch auf Vollständigkeit, basiert jedoch auf einem *relevance sampling*-Verfahren (Krippendorff, 2004).

4 Lobbyregulierung in den deutschen Bundesländern – qualitative Ergebnisse

Grundsätzlich lassen sich die Regulierungen in zwei Aspekten unterscheiden, nämlich zum einen in Regulierungen, die bereits existieren, zu identifizieren durch die Geschäftsordnungen und verschiedenen Gesetze (in sieben Ländern sogar in den Landesverfassungen), und zum zweiten in geplante Regulierungen, die sich in den Koalitionsverträgen widerspiegeln.

Hinsichtlich der bereits existierenden Regulierungen finden sich in den Landesverfassungen die wenigsten Aspekte. Lediglich die Rollen der kommunalen Spitzenverbände, der Gewerkschaften und Berufsverbände werden in Bayern, Brandenburg, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und dem Saarland in der Verfassung erwähnt und damit hervorgehoben.

In Schleswig-Holstein betont man hinsichtlich der Transparenz, dass „die Behörden des Landes, der Gemeinden und Gemeindeverbände [stellen] amtliche Informationen zur Verfügung stellen, soweit nicht entgegenstehende öffentliche oder schutzwürdige private Interessen überwiegen“ (Verfassung Schleswig-Holstein, Artikel 53).

Brandenburg und Sachsen erwähnen in ihren Verfassungen das Verbandsklagerecht für „anerkannte Umweltverbände“ (Verfassung Brandenburg, Artikel 39(8)) und „anerkannte Naturschutzverbände“ (Verfassung Sachsen, Artikel 10(2)).

In den jeweiligen Geschäftsordnungen der Landtage und Landesregierungen finden sich die meisten Regulierungen. Im Vergleich untereinander lässt sich feststellen, dass die Geschäftsordnungen die Art und Weise des Austausches oder des Kontaktes regulieren, aber auch hinsichtlich der potenziellen Interessenkonflikte der Entscheidungsträger*innen regulierend eingreifen.

Mit Ausnahme von Bremen regulieren alle sowohl spezifische Interessen als auch Interessenvertretung per se. Spezifische Interessenvertretung meint die spezielle Nennung von beispielsweise kommunalen Spitzenverbänden, Gewerkschaften oder Berufsverbänden, sprich, es werden detaillierte Akteurstypen erwähnt. Damit weisen sie diesen Akteuren bestimmte Rechte oder Pflichten zu. Hier zeigt sich der korporatistische Charakter der Bundesländer, die diesen Akteuren damit einen privilegierten und institutionalisierten Zugang gewähren. „Berät der federführende Ausschuss eine Vorlage, die wesentliche Belange der Gemeinden oder Gemeindeverbände berührt, so soll den kommunalen Spitzenverbänden rechtzeitig vor der Beschlussfassung Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben werden“, heißt es beispielsweise in der Geschäftsordnung des Landtages in Bayern (Geschäftsordnung für den bayrischen Landtag, §174).

Solch eine Formulierung ist recht gängig in den verschiedenen Geschäftsordnungen und es zeigt die privilegierte Stellung der kommunalen Spitzenverbände in der gesamten Landespolitik, also sowohl in den Geschäftsordnungen der Landtage als auch der Landesregierungen, sofern vorhanden. Nur Hessen nennt zusätzlich in seiner Geschäftsordnung der Landesregierung explizit die Behindertenverbände.

Hessen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt betonen zusätzlich die Stellung der Gewerkschaften und Berufsverbände, die bei Gesetzesvorhaben mündlich oder schriftlich zu hören sind. Aber im Vergleich fällt auf, dass nachträgliche Änderungen am Gesetz beispielsweise nur wiederholt mit kommunalen Spitzenverbänden abzusprechen sind und Gewerkschaften und Berufsverbänden nicht wiederholt vorgelegt werden sollen.

Rheinland-Pfalz verweist als einziges Land in der Geschäftsordnung des Landtages noch zusätzlich auf die Arbeitgebervereinigungen, die auch gemäß Artikel 68 der Verfassung zu Gesetzesentwürfen wirtschafts- und sozialpolitischen Inhaltes schriftlich oder mündlich zu hören seien (Geschäftsordnung des Landtags Rheinland-Pfalz, §81(3)).

Manche Bundesländer regulieren allgemeiner: „§58(2) Die Ausschüsse können Sachverständigen, Interessenvertreterinnen oder Interessenvertretern und anderen Auskunftspersonen Gelegenheit zur mündlichen oder schriftlichen Stellungnahme gegenüber dem Ausschuss geben“, so beispielsweise Hamburg (Geschäftsordnung der Ham-

burgischen Bürgerschaft, §58(2)). Der Vorteil der allgemeineren und damit umfassenderen Definition ist der Einschluss der hausinternen Lobbyisten von Firmen, die als einzelne Akteure auftreten und nicht als Sachverständige oder Bürger eingeteilt werden können. Auch Consultingagenturen oder Think Tanks, neuere Formen des Lobbyings, können durch so eine allgemeinere Definition erfasst werden.

Am häufigsten finden sich Verweise auf die Anhörungs- oder Konsultationsverfahren selbst. Die Geschäftsordnungen schreiben vor, wie diese Verfahren funktionieren, zumindest in 15 der 16 Bundesländer. In Bremen findet sich weder in der Gemeinsamen Geschäftsordnung (GGO) der Bremischen Verwaltung noch in der Geschäftsordnung der Bremischen Bürgerschaft eine Regulierung der Interessenvertretung.

Es fällt aber auf, dass diese Verfahren öfter in den Geschäftsordnungen der Landtage reguliert sind als in den Geschäftsordnungen der Exekutive. Inhaltlich unterscheiden sich die vorhandenen Regulierungen zur Anhörung oder Konsultation nicht, einzig die Kostenerstattung der Interessenvertreter*innen für die Anreise unterscheidet sich zwischen den Bundesländern.

In sieben Ländern, darunter Brandenburg, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt, wird in den Geschäftsordnungen der Landtage auf die Lobbyregister verwiesen und diese sind dann auch eine Voraussetzung für weitere Anhörungen. Die verpflichtenden Angaben unterscheiden sich aber kaum. Generell finden sich Lobbyregister öfter nur für die Legislative (auch nur in sieben der 16 Länder), aber nur in Brandenburg und Rheinland-Pfalz auch für die Exekutive. Dabei ermöglichen alle Geschäftsordnungen der Ministerien den Austausch mit externen Akteuren.

Hinsichtlich der Regulierung der Entscheidungsträger*innen stehen auch hier wieder die Landtage und ihre Abgeordneten im Mittelpunkt, einzig Bayern, Brandenburg, Niedersachsen und Hamburg regulieren auch die Entscheidungsträger*innen der Regierung hinsichtlich ihrer potenziellen Interessenkonflikte. Ein Beispiel hierfür: „(2) Mitglieder der Landesregierung sollen nur dann in Leitungs- oder Aufsichtsgremien von Einrichtungen, Vereinen oder ähnlichen Organisationen mitwirken, wenn Interessenkonflikte in Bezug auf ihr Amt ausgeschlossen werden können“, so die Gemeinsame Geschäftsordnung in Niedersachsen (Gemeinsame Geschäftsordnung der Landesregierung und der Ministerien in Niedersachsen, §6(2)). Oftmals findet sich an dieser Stelle der Geschäftsordnungen der Verweis auf die vormals oder parallel ausgeführten Tätigkeiten für Vorstände, Aufsichtsräte, Verwaltungsräte, Beiräte, Vereine oder Verbände. Dabei fällt auf, dass Interessenkonflikte hauptsächlich bei Abgeordneten gemeldet werden müssen und dann zum Ausschluss von der Entscheidung in dieser Sache führen.

Nebentätigkeiten sind in allen drei Gewalten anzugeben, wobei einige Tätigkeiten stets von der Angabe ausgenommen sind.

In nur neun Bundesländern finden sich Regelungen zur Karenzzeit bei Beamt*innen. Es gibt aber keine für die Abgeordneten der Landesparlamente oder die Richter*innen.

Es werden in keinem der Dokumente Hinweise auf Sanktionen gefunden. Im weitesten Sinne könnte die Registrierungspflicht in Brandenburg, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt als weiche Sanktion gezählt werden, weil bei Nichtregistrierung der Zugang verwehrt bleibt.

Die wenigsten Verweise finden sich hinsichtlich der Transparenz: Obwohl die hier vorliegende Analyse keine Untersuchung der Qualität der Transparenz ist, fällt auf,

dass es nur in vier Bundesländern den Verweis auf Transparenzartikel/-gesetze im Falle von Interessenvertretern und nur in acht Fällen tatsächliche Portale zum Recherchieren und Lesen der Dokumente der Entscheidungsprozesse gibt. Alle Bundesländer bieten aber die Möglichkeit, auf Nachfrage und unter bestimmten Voraussetzungen Einblick in den Gesetzgebungsprozess zu erhalten. Ob dies die konsultierten oder angehörten Akteure und deren Position einschließt, geht aus den hier analysierten Dokumenten nicht hervor. Acht Bundesländer haben mittlerweile zur Erhöhung der Transparenz Informationsportale eingerichtet, um Informationen zu Entscheidungen oder Vorhaben der Öffentlichkeit proaktiv zur Verfügung zu stellen.

In den Koalitionsverträgen finden sich geplante aber noch nicht umgesetzte Regulierungen: Fast am häufigsten finden sich Planungen zur Ausweitung oder Stärkung des Verbandsklagerechtes. Während es sich in den meisten Fällen stets auf das Politikfeld Umwelt/Naturschutz bezieht, finden sich beispielsweise in Berlin und Bremen ergänzende Politikfelder. Im Berliner Koalitionsvertrag ist vom Verbandsklagerecht in der Gleichstellungs- beziehungsweise Diskriminierungspolitik die Rede, in Bremen von der arbeitsrechtlichen Verbandsklage. Einzig im Niedersächsischen Koalitionsvertrag ist von der Aussetzung der Verbandsklage die Rede, hier allerdings in Bezug auf Planfeststellungs- und Genehmigungsverfahren.

Hinsichtlich des Themas Transparenz ist in den Koalitionsverträgen mehrheitlich von der Absicht zu lesen, mehr Daten und mehr Informationen über freizugängliche Portale (Transparenzportale) bereitzustellen und so den Zugang zu den Dokumenten der Entscheidungsträger*innen zu vereinfachen oder überhaupt erst zu ermöglichen. Lediglich Thüringen geht hier einen Schritt weiter und schlägt gemäß Koalitionsvertrag vor, "die grundsätzliche Öffentlichkeit aller Ausschuss-Sitzungen durchzusetzen" (Thüringischer Koalitionsvertrag, S. 78).

Das Thema Lobbyregister findet sich am dritthäufigsten in den Koalitionsverträgen. Baden-Württemberg plant die Einführung eines Lobbyregisters für den Landtag und die Landesregierung und betont dabei sowohl die Transparenz als auch das Vertrauen in politische Entscheidungsprozesse. Berlin plant die Einführung eines Lobbyregisters, Brandenburg will seines in der bisherigen Form weiterführen. Hessen und Thüringen planen ein Lobbyregister für den Landtag, nicht jedoch für die Landesregierung.

Zuletzt finden sich in den Koalitionsverträgen in Berlin und Thüringen Überlegungen, die Karenzzeit der Senator*innen beziehungsweise Minister*innen zu überarbeiten und bei dem Wechsel zwischen öffentlichem Amt und Beruf in der Wirtschaft eine Regelung zum Ausscheiden aus dem Amt und der Aufnahme der neuen Tätigkeit zu schaffen.

4.1 Indexbildung auf Basis der qualitativen Daten

Um eine bessere Vergleichbarkeit zwischen den Bundesländern zu gewährleisten, wird der oben vorgestellte Index auf Basis der qualitativen Daten gebildet. Wie oben erwähnt, kann der Index einen Wert zwischen 0 und 19 annehmen. Je höher der Wert, desto mehr Regelungsinhalte sind in den untersuchten Dokumenten abgedeckt. Dabei ist der Index nicht als Interpretation der Strenge oder Qualität der Regulierung zu verstehen, sondern lediglich als Aufzählung, dass es in den untersuchten Dokumenten diese Inhalte gibt.

Im Vergleich fällt auf, dass es Indikatoren gibt, bei denen es kaum zu Varianzen kommt, siehe Regulierung von Interessenvertretern oder Verhalten von Entscheidungsträger*innen. Größere Variationen gibt es bei den Interessenkonflikten, Karenzzeiten bei einem Tätigkeitswechsel, und den Lobbyregistern, vor allem aber im Bereich Transparenz.

Tabelle 1: Werte aus den qualitativen Daten für die einzelnen Bundesländer

	BB	BE	BW	BY	HB	HE	HH	MV	NI	NW	RP	SH	SL	SN	ST	TH	SUMME
FORM DER REGULIERUNG																	
Verfassung	1	0	0	1	0	0	0	0	1	0	1	1	1	1	0	0	7
Gesetz	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	16
Verordnung	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	16
REGELUNGSGEHALT																	
sämtliche Interessenvertretung	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	15
spezifische Interessenvertretung	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	16
Verhaltensregeln\Legislative	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	16
Verhaltensregeln\Exekutive	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	16
Verhaltensregeln\Judikative	0	1	1	1	1	1	1	1	1	0	0	0	1	1	1	1	13
Interessenkonflikt\Exekutive	1	0	0	1	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	4
Interessenkonflikt\Legislative	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1	1	1	1	1	1	1	15
Karenzzeit\Exekutive	0	1	0	0	1	0	1	1	1	0	0	0	1	1	1	1	9
Lobbyregister\Legislative	1	1	1	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	7
Verbandsklage	1	1	1	0	1	0	0	0	1	1	1	1	0	1	0	1	10
TRANSPARENZ																	
Transparenzartikel / -gesetz	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	0	0	0	1	4
Transparenzportal	0	1	0	0	1	0	1	0	1	0	1	1	0	1	1	0	8
Informationsregister	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	3
(Landes)Korruptionsregister	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	3
Nebentätigkeitsregister	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
öffentliche Sitzungen	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
SUMME	11	12	11	10	11	10	10	9	14	10	11	12	10	12	12	15	180

Quelle: Eigene Indexbildung auf Basis der qualitativen Analyse (N: 116 Dokumente).

Der Mittelwert liegt hier bei 11,25 Regulierungen. Entsprechend liegt Thüringen als Bundesland mit den meisten Regulierungen (15) vorn, gefolgt von Niedersachsen (14) sowie Berlin, Schleswig-Holstein, Sachsen und Sachsen-Anhalt (alle zwölf). Die Schlusslichter sind Bayern, Hessen, Hamburg, Nordrhein-Westfalen und Saarland mit zehn und Mecklenburg-Vorpommern sogar mit nur neun Regulierungen.

Wie erwähnt, lässt sich hier über die Qualität der Regulierung keine Aussage treffen. Jedoch ermöglicht dieser Vergleich, die Stärken und Schwächen in der Regulierung von Interessenvertretung zu identifizieren.

Die Datengrundlage ist leider auch nicht geeignet, um die obengenannten Hypothesen stichhaltig zu überprüfen. Denn sowohl die Differenz der Regulierungen zwischen den Bundesländern als auch die Stichprobengröße sind zu klein (N=16), um eine Kau-

salanalyse durch eine Regression durchzuführen. Eine Korrelation zwischen der Anzahl der Regulierungen und den in den Hypothesen genutzten Variablen lässt sich jedoch nutzen, um eine ungefähre Vorstellung des Zusammenhanges der Werte zu ermitteln. *Tabelle 2* zeigt, dass zumindest die in den Hypothesen aufgestellten Zusammenhänge nicht gänzlich falsch sind. Auch wenn es sich hier nur um Korrelationen und keine kausalen Zusammenhänge handelt, zeigen die Vorzeichen der Korrelationskoeffizienten in die postulierte Richtung.

Erstens ist das Bundesland weniger reguliert, je länger CDU/CSU in einer Regierungsbeteiligung sind, gemessen in Jahren (Parteiendifferenzhypothese). Während das negative Vorzeichen hier die Hypothese unterstützt, ist der Korrelationskoeffizient relativ klein. Die durchschnittliche Anzahl der Regulierungen in Bundesländern, in denen CDU/CSU durchschnittlich länger an der Regierung beteiligt ist oder war (der Durchschnitt liegt bei 30 Jahren), ist niedriger (11) als in den Bundesländern, in denen andere Parteien zwischenzeitlich ohne CDU/CSU regiert haben (11,4).

Zweitens könnte auch die Hypothese, dass die alten Bundesländer weniger regulieren als die neuen Länder (West-Ost-Hypothese), korrekt sein, bedarf aber einer intensiveren Prüfung. Der Zusammenhang ist auch hier negativ und die beiden Korrelationskoeffizienten sind sogar größer als bei der Parteiendifferenzhypothese, trotzdem noch moderat. Auch die durchschnittliche Zahl der Regulierungen in Westländern ist niedriger (10,9) als in den Ostländern (11,83).

Allerdings lässt sich keine Bestätigung der Hypothese finden, dass Flächenländer weniger regulieren als Stadtstaaten. Der Zusammenhang der beiden Variablen ist sehr klein und die durchschnittliche Anzahl der Regulierungen in Flächenländern ist sogar höher (11,3) als bei Stadtstaaten (11).

Die größte Unterstützung findet sich für die vierte Hypothese, nach der wirtschaftsstarke Länder weniger regulieren als wirtschaftsschwache. Nutzt man wie hier das Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf, zeigt sich ein moderater, negativer Zusammenhang zwischen der Wirtschaftsstärke (hohes BIP pro Kopf) und der Anzahl der Regulierungen. Auch die durchschnittliche Anzahl der Regulierungen zeigt, dass die wirtschaftsstärkeren Länder weniger regulieren (10,57) als Bundesländer, in denen das BIP pro Kopf kleiner ist als im Durchschnitt (11,78). Dies beweist natürlich nicht die angesprochene Nähe zwischen Wirtschaftsverbänden und Entscheidungsträger*innen, aber da Forschungen existieren, die den Einfluss der Wirtschaftsverbände unter bestimmten Bedingungen kausal nachweisen, ist die Hypothese begründet und sollte angesichts der hier aufgedeckten Zusammenhänge intensiver untersucht werden.

Tabelle 2: Korrelationen Anzahl der Regulierungen mit den unabhängigen Variablen

	Ø Regulierungen	Korrelationskoeffizient nach Pearson (r)
Dauer CDU/CSU Regierungsbeteiligung (n = 16)		-0,1215
Dauer CDU/CSU Regierungsbeteiligung, länger als der Durchschnitt (> 30 Jahre; N = 6)	11	-0,1273
Dauer CDU/CSU Regierungsbeteiligung, kürzer als der Durchschnitt (< 30 Jahre, N = 10)	11,4	0,1273
Westländer (N = 10)	10,9	-0,2971
Ostländer (N = 6)	11,83	0,2971
Flächenländer (N = 13)	11,30	0,0790
Stadtstaaten (N = 3)	11	-0,0790
BIP pro Kopf 2019 (N = 16)		-0,3465
BIP pro Kopf 2019, mehr als der Durchschnitt (> 39.578 Millionen €; N = 7)	10,57	-0,3935
BIP pro Kopf 2019, weniger als der Durchschnitt (< 39.578 Millionen €; N = 9)	11,78	0,3935

Quelle: Anzahl Regulierungen, eigene Berechnung; Dauer CDU Regierungsbeteiligung in Jahren, eigene Berechnung nach den Internetseiten der Landesregierungen; Westländer = 1, Ostländer = 0; Flächenstaat = 1, Stadtstaat = 0; BIP pro Kopf 2019, gemäß <https://www.statistik-bw.de/VGRdL/tbls/tab.jsp>, letzter Aufruf 13. Juli 2020. Die Signifikanzwerte der Korrelationen erreichen in keinem Fall den Grenzwert von $p = 0,05$.

Zur Erklärung der Varianz müssen aber auch andere Faktoren herangezogen werden, beispielsweise Lobbying-Skandale innerhalb der Länder, einzelne Personen, die die Regulierung vorangetrieben haben, oder vielleicht auch in den Ländern vorherrschende Stile oder politische Kulturen. Hier sind ergänzende, qualitative und vor allem vertiefende Studien in den Ländern nötig.

5 Diskussion

Dieser Beitrag schließt eine Lücke in der vergleichenden Forschung zur Regulierung von Interessenvertretung in Bundesstaaten. So wichtig und relevant Interessenvertretung für den politischen Prozess ist, ebenso sollten gewisse Spielregeln existieren, die bestimmte Ausformungen der Interessenvertretung verhindern und zusätzlich die Transparenz des politischen Prozesses erhöhen.

Der Aspekt der Regulierung berührt drei relevante Aspekte der Demokratie: Transparenz, Rechenschaftspflicht und Integrität. Alle drei Dimensionen beziehen sich auf beide Seiten des Austauschprozesses: Entscheidungsträger*innen sowie gesellschaftliche Akteure. Öffentliche Kontrolle sollte durch transparentes Arbeiten und eine offene Regierung ermöglicht werden. Die Information der Gesellschaft über Aktivitäten in Bezug auf öffentliche Entscheidungen und die Bereitstellung von Dokumenten sind wesentlicher Bestandteil einer demokratischen Gesellschaft. Sogar gesellschaftliche Akteure werden gebeten, ihre Aktivitäten, Ausgaben und Positionen mit der Öffentlichkeit zu teilen. Dies hängt eng mit der Rechenschaftspflicht und der Verantwortlichkeit zusammen. Die Anerkennung der Verantwortung für Entscheidungen und Handlungen ist wichtig für Entscheidungsträger*innen, als Vertreter*innen der öffentlichen

Interessen, aber auch für gesellschaftliche Akteure, für ihre Mitglieder. Integrität und Ehrlichkeit sollten ebenfalls ein selbstverständliches, korrektes ethisches Verhalten für beide Seiten des Entscheidungsprozesses sein (Adserà, Boix & Payne, 2003; Schmitter, 2004)

Es zeigt sich hier, dass die Bundesländer in Teilen ähnlich, beispielsweise die Verhaltensregeln für Akteure, aber auch unterschiedlich regulieren, wie in den Fällen der Interessenkonflikte, Lobbyregister, Karenzzeiten und besonders bei der Transparenz.

Vier Schlussfolgerungen sind hinsichtlich der Regulierungslücken zu erkennen: Erstens erfassen nicht alle Regulierungen sowohl die Legislative als auch die Exekutive, das heißt vor allem bei der Regulierung von Interessenvertretung gegenüber den Ministerien besteht Nachholbedarf. Zweitens sind auch die Entscheidungsträger*innen per se zu selten Gegenstand der Regulierung, insbesondere was die Karenzzeiten, also den Wechsel zwischen den Berufen, angeht. Wenn Interessenvertretung reguliert wird, finden sich drittens noch relativ viele Verweise auf spezifische Akteure, wie Verbände, Gewerkschaften, kommunale Spitzenverbände oder Berufsverbände. Inhouse-Lobbying, also die Interessenvertretung von Firmen, die noch einmal separat und neben den Verbänden auftritt, und neuere Formen des Lobbyings, beispielsweise durch Agenturen oder Think Tanks, sind hier kaum von den Regulierungen erfasst (Ahrens, 2007). Auch wenn dieser Beitrag keine Aussage über die Qualität der Regulierungen treffen kann, so zeigt ein kurzer Blick in die Transparenz- und Informationsportale viertens, dass in den seltensten Fällen Informationen über die konsultierten Akteure und deren Positionen zu erkennen sind. Hier müssten, wie die Bundesministerien es seit der Vereinbarung zur Erhöhung der Transparenz in Gesetzgebungsverfahren ab der 19. Legislaturperiode tun, separate, politikspezifische Informationen darüber veröffentlicht werden, wer wann von wem mit welcher Position angehört oder konsultiert wurde.

In der Debatte um Korporatismus und die Regulierung von Interessenvertretung trägt dieser Beitrag dazu bei, die Bandbreite der Regulierung innerhalb eines korporatistischen Systems darzustellen. Auch wenn viele Regulierungsinhalte aus pluralistischen Systemen fehlen, beispielsweise die Offenlegung der Finanzen, Strafbarkeit oder Rechenschaftspflichten, existieren einige Regulierungen, wie zum Beispiel die Lobbyregister, die im Sinne der Transparenz und Integrität aus den pluralistischen Systemen entlehnt sind und daher Akteure regulieren, die über die klassischen Akteure im Korporatismus, wie Verbände, Gewerkschaften oder wohlfahrtsstaatliche Organisationen, hinaus gehen.

Systematische Erklärungsversuche potenzieller Muster sind noch als Forschungslücke offen. Überlegungen zu den Erklärungen, wie Parteiendifferenz, West-Ost-Unterschiede, Flächen- und Stadtstaaten sowie Wirtschaftsstärke lassen sich mit Hilfe einer Korrelation nicht kausal beweisen, aber die Indizien deuten auf einen gewissen Zusammenhang hin: Je länger eine CDU/CSU-Regierungsbeteiligung und je wirtschaftsstärker das Bundesland, desto größer ist der negative Zusammenhang zu der Anzahl der Regulierungen. Gleiches gilt für westdeutsche Bundesländer.

Hier wird aber eine tiefergehende Analyse benötigt, um die Unterschiede in der Regulierung von Lobbying zwischen den Ländern sinnvoll zu deuten. Dieser Beitrag ist lediglich eine deskriptive Analyse von Regulierungen, der keinen Anspruch auf kausale Erklärungen erhebt. Die gewählten Indikatoren können aber dazu beitragen, dass die Informationsgrundlagen für tiefergehende Kausalanalysen verbessert werden. Sie können ebenso ein wesentlicher Baustein für Politikbewertung und -beratung sein,

denn die aktuellen Koalitionsverträge zeigen, dass sich ein Trend zur verstärkten Regulierung des Lobbyings entwickelt.

Anmerkungen

- * Danksagung: Ein großer Dank gilt Britta Rehder, Katharina van Elten, Benjamin Gröbe, Benjamin Garske und zwei anonymen Gutachter*innen für die Kommentierung vorheriger Versionen. Ebenso danke ich den Teilnehmer*innen der Tagung des Arbeitskreises Organisierte Interessen der Deutschen Vereinigung für Politikwissenschaft im November 2019 in Bochum für das produktive Feedback.

Literatur

- Adserà, Alicia, Boix, Carles & Payne, Mark (2003). The Quality of Democracy: The Ambiguous Virtues of Accountability. *The Journal of Law, Economics, & Organization*, 19 (2), 445-490.
- Ahrens, Katharina (2007). Nutzen und Grenzen der Regulierung von Lobbying. In Ralf Kleinfeld, Annette Zimmer & Ulrich Willems (Hrsg.), *Lobbying: Strukturen. Akteure. Strategien* (S. 124-147). Wiesbaden: VS Verlag.
- Beyers, Jan, Eising, Rainer & Maloney, William (2008). Researching Interest Group Politics in Europe and Elsewhere: Much We Study, Little We Know? *West European Politics*, 31 (6), 1103-1128.
- Chari, Raj, Hogan, John & Murphy, Gary (2012). *Regulating lobbying: a global comparison*. Manchester: Manchester University Press.
- Chari, Raj, Murphy, Gary & Hogan, John (2007). Regulating Lobbyists: a Comparative Analysis of the USA, Canada, Germany and the European Union. *The Political Quarterly*, 78 (3), 422-438.
- Cross, James P & Hermansson, Henrik (2017). Legislative amendments and informal politics in the European Union: A text reuse approach. *European Union Politics*, 18 (4), 581-602.
<https://doi.org/10.1177/1465116517717071>.
- Darbishire, Helen, Quarz, Nicola, Semsrott, Arne & Trennheuser, Alexander (2017). *Ranking. Transparenz 2017*. Verfügbar unter:
https://www.mehr-demokratie.de/fileadmin/pdf/2017-03-02_Transparenzranking.pdf [23. Dezember 2019]
- Dür, Andreas, Bernhagen, Patrick & Marshall, David (2015). Interest Group Success in the European Union: When (and Why) Does Business Lose? *Comparative Political Studies*, 48 (8), 951-983.
<https://doi.org/10.1177/0010414014565890>.
- Dür, Andreas & Mateo, Gemma (2013). Gaining Access or Going Public. Interest Group Strategies in five European Countries. *European Journal of Political Research*, 52 (5), 660-686.
- Eising, Rainer & Spohr, Florian (2017). The More, the Merrier? Interest Groups and Legislative Change in the Public Hearings of the German Parliamentary Committees. *German Politics*, 26 (2), 314-333. <https://doi.org/10.1080/09644008.2016.1213244>.
- Geschäftsordnung für den bayrischen Landtag. Verfügbar unter:
<https://www.bayern.landtag.de/parlament/dokumente/rechtsgrundlagen> [13. Juli 2020].
- Geschäftsordnung des Landtags Rheinland-Pfalz. Verfügbar unter:
<https://www.landtag.rlp.de/de/parlament/parlamentsdokumente/rechtsgrundlagen> [13. Juli 2020].
- Geschäftsordnung der Hamburgischen Bürgerschaft. Verfügbar unter:
<https://www.hamburgische-buergerschaft.de/recht> [13. Juli 2020].
- Gemeinsame Geschäftsordnung der Landesregierung und der Ministerien in Niedersachsen (GGO). Verfügbar unter:
<http://www.nds-voris.de/jportal/?quelle=jlink&docid=VVND-VVND000003122&psml=bsvorisprod.psml&max=true> [13. Juli 2020].
- Holman, Craig & Luneburg, William (2012). Lobbying and transparency: A comparative analysis of regulatory reform. *Interest Groups & Advocacy*, 1 (1), 75-104.
<https://doi.org/10.1057/iga.2012.4>.

- Kleinfeld, Ralf, Willems, Ulrich & Zimmer, Annette (2007). Lobbyismus und Verbändeforschung: Eine Einleitung. In Ralf Kleinfeld, Annette Zimmer & Ulrich Willems (Hrsg.), *Lobbying. Strukturen. Akteure. Strategien* (S. 7-35). Wiesbaden: VS Verlag.
- Klüver, Heike (2012). Die Macht der Informationen: eine empirische Analyse von Lobbyingenerfolg in der Europäischen Union. *Politische Vierteljahresschrift*, 53 (2), 211-239.
- Koalitionsvertrag Thüringen (2014): Thüringen gemeinsam voranbringen – demokratisch, sozial, ökologisch. Verfügbar unter: https://www.die-linke-thueringen.de/fileadmin/LV_Thuringen/dokumente/r2g-koalitionsvertrag-final.pdf [13. Juli 2020].
- Krippendorff, Klaus (2004). *Content Analysis Reader. An Introduction to its Methodology*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Leif, Thomas & Speth, Rudolf (2006). Die fünfte Gewalt. Lobbyismus in Deutschland. In Thomas Leif & Rudolf Speth (Hrsg.), *Die fünfte Gewalt. Lobbyismus in Deutschland*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Lijphart, Arend (2012). Patterns of Democracy. Government Forms and Performances in Thirty-Six Countries (2). New Haven, CT / London: Yale University Press.
- Mayring, Phillip (2010). Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. Weinheim: Beltz Verlag.
- Opheim, Cynthia (1991). Explaining the Differences in State Lobby Regulations. *The Western Political Quarterly*, 44 (2), 405-421.
- Rasch, Daniel (2018). Lobbying Success in the European Union. The Role of Information and Frames. New York, NY: Routledge.
- Rasmussen, Anne (2015). Participation in Written Government Consultations in Denmark and the UK: System and Actor-level Effects. *Government and Opposition*, 50 (2), 271-299. <https://doi.org/10.1017/gov.2014.16>.
- Reutter, Werner (2012a). Deutschland. In Werner Reutter (Hrsg.), *Verbände und Interessengruppen in den Ländern der Europäischen Union* (S. 129-164). Wiesbaden: VS Verlag.
- Reutter, Werner (2012b). Verbände und Interessengruppen in den Ländern der Europäischen Union. In Werner Reutter (Hrsg.), *Verbände und Interessengruppen in den Ländern der Europäischen Union*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Rudzio, Wolfgang (2006). Das politische System der Bundesrepublik Deutschland (7). Wiesbaden: VS Verlag.
- Sack, Detlef & Töller, Annette Elisabeth (2018). Einleitung: Policies in den deutschen Ländern. *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 12 (4), 603-619.
- Schmid, Josef & Voelzkow, Helmut (1996). Funktionsprobleme des westdeutschen Korporatismus in Ostdeutschland. In Oskar Niedermayer (Hrsg.), *Intermediäre Strukturen in Ostdeutschland* (S. 421-440). Wiesbaden: VS Verlag.
- Schmidt, Manfred G. (1980). CDU und SPD an der Regierung: Ein Vergleich ihrer Politik in den Ländern. Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- Schmitter, Philippe C. (2004). The Quality of Democracy: The Ambiguous Virtues of Accountability. *Journal of Democracy*, 4, 47-60.
- Speth, Rudolf (2013). Arbeitgeberverbände: Interessenvertretung und Lobbying. *WSI-Mitteilungen*, 66 (7), 519-525. 10.5771/0342-300X-2013-7-519.
- Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2020), *Bruttoinlandsprodukt*. Verfügbar unter: <https://www.statistik-bw.de/VGRdL/tbls/tab.jsp> [13. Juli 2020].
- Verfassung des Landes Schleswig-Holstein. Verfügbar unter: <http://www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de/jportal/?quelle=jlink&query=Verf+SH&psml=bssshoprod.psml&max=true&aiz=true> [13. Juli 2020].
- Verfassung des Landes Brandenburg. Verfügbar unter: <https://bravors.brandenburg.de/de/gesetze-212792> [13. Juli 2020].
- Verfassung des Freistaates Sachsen. Verfügbar unter: <https://www.revosax.sachsen.de/vorschrift/3975-Verfassung> [13. Juli 2020].
- von Winter, Thomas (2003). Vom Korporatismus zum Lobbyismus. Forschungsstand und politische Realität. *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*, 16 (3), 37-44.

- Webber, Douglas (1986). Die ausbleibende Wende bei der Deutschen Bundespost: Zur Regulierung des Telekommunikationswesens in der Bundesrepublik Deutschland. *Politische Vierteljahresschrift*, 27 (4), 397-414.
- Willems, Ulrich & von Winter, Thomas (2007). Interessenverbände als intermediäre Organisationen. Zum Wandel ihrer Strukturen, Funktionen, Strategien und Effekte in einer veränderten Umwelt. In Thomas von Winter & Ulrich Willems (Hrsg.), *Interessenverbände in Deutschland* (S. 13-50). Wiesbaden: VS Verlag.

Anschrift des Autors:

Dr. Daniel Rasch, Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer, Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Freiherr-vom-Stein-Straße 2, 67346 Speyer,
E-Mail: rasch@uni-speyer.de.