

Detlef Sack, Sebastian Fuchs

Organisierte Interessen, Staat und Policy-Variationen – Krisenpolitik, Fachkräftemangel und Lieferkettentransparenz im Vergleich

Zusammenfassung

Staat-Interessengruppen-Beziehungen (SIB) sind von maßgeblicher Bedeutung für Policy-Stabilität oder -Variationen. Als Beitrag zur policy-analytischen Forschung wie zur Interessengruppenforschung stellt das Papier einen Mechanismus der Reproduktion und Veränderung der SIB vor. Dieser besteht aus unterschiedlichen Elementen der Perzeption, der Interaktion und der unilateralen Handlung. Der Mehrwert dieses Mechanismus besteht nicht allein in der Dynamisierung der Analyse von politischem Einfluss durch Interessengruppen, sondern auch darin, die Auswirkungen auf die zukünftigen Beziehungen zwischen Politik und organisierten Interessen in den Blick zu nehmen. Anhand eines fallkontrastierenden Vergleichs wird die Tauglichkeit des Mechanismus für die Forschung geprüft. Die Fälle sind die Krisenmaßnahmen 2020/21, die Allianzbildung beim Fachkräftemangel im Handwerk und die Gesetzgebung zu menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten in transnationalen Lieferketten. Im Ergebnis wird die Reproduktion der SIB durch drei immanente Restriktionen beeinträchtigt, nämlich durch divergierende Problemerperzeptionen, Niederlagen erfahrungen und Mitgliederschwund. Zudem sind zwei exogene Kontingenzen feststellbar: Die Grenzen politischer Steuerungsmöglichkeiten und eine exogene politische Mobilisierung.

Schlagwörter: Policy-Wandel, Interessengruppenforschung, Mechanismus, Wirtschaftspolitik

Abstract

Interest groups, state and policy variations – crisis policy, skill shortage and supply chain due diligence

State-interest group relations are of crucial importance for policy stability or variation. Following policy research as well as interest group research, the article presents a mechanism of reproduction and change of state-interest group relations. It consists of different elements of perception, interaction and unilateral action. The added value of this mechanism is not only to make the analysis of political influence by interest groups more dynamic; it focuses also on the implications of the policy output for future relations between politics and organised interests. A case-contrasting comparison is used to test the suitability of the mechanism for further research. The cases are crisis corporatism 2020/21, alliance building on skilled labour shortages and legislation on human rights due diligence in transnational supply chains. As a result, the reproduction of the SIB is impaired by three imminent restrictions, namely divergent problem perceptions, experiences of defeat and membership decline. In addition, two exogenous contingencies can be identified: the limits of governance capabilities and exogenous political mobilisation.

Keywords: Policy change, interest group research, mechanism, economic policy

1 Einleitung, Perspektive und Fragestellung

Der politische Einfluss organisierter Interessen wird in der politikwissenschaftlichen wie öffentlichen Debatte zuvorderst mit Blick auf die (Il-)Legitimität ihres Lobbyings

diskutiert. Tatsächlich ist die Messung des Einflusses von Interessengruppen auf Policy-Veränderungen (Baumgartner, Berry, Hojnacki, Kimball & Leech, 2009; Dür, Marshall & Bernhagen, 2019) der intuitiv naheliegende Zugang. Hier wird die inhaltliche Übereinstimmung zwischen Gesetzen und den Vorschlägen von Interessengruppen geprüft. Die Meriten dieser Forschung stehen bei aller Kritik im Detail außer Frage. Bekanntermaßen ist Kongruenz jedoch nicht Kausalität. Ein zweiter ‚üblicher Verdächtiger‘, wenn es um den Einfluss auf Policies geht, ist die Kontakthäufigkeit zwischen Politik und organisierten Interessen (z. B. Rehder, von Winter & Willems, 2009; Schiffers, 2019; Spohr, 2021). Doch auch Kontaktfrequenz ist per se nicht zwingend kausal. Kontaktfrequenz plus inhaltliche Konvergenz (also die Erzeugung von Kongruenz im Zeitverlauf) erhöht jedoch die Validität der Untersuchungen, ob Interessengruppen Einfluss geltend machen können. Es geht in diesen Untersuchungen um den Policy-Output. Weitgehend unbeachtet bleiben in diesen Forschungssträngen die Stabilität und der Wandel der Beziehungen zwischen Staat und Interessengruppen. Wie wirken sich Interaktionserfahrungen und Policy-Output auf zukünftige Beziehungen aus? Diese Frage ist wichtig, um die (prekäre?) Stabilität der Staat-Interessengruppen-Beziehungen (SIB) in Politikfeldern ebenso zu erfassen wie die strategische Reflexivität der Akteure¹, die ihr aktuelles Lobbying auch daran ausrichten, wie sich dieses auf zukünftige Interaktionsbeziehungen und Einflusschancen auswirkt.

Nachfolgend stellen wir einen komplexen Mechanismus der SIB im Feld der Public Policy vor. Damit dynamisieren wir die Perspektive auf pluralistische bzw. korporatistische Beziehungen zwischen organisierten Interessen, Parteien und legislativen wie exekutiven politischen Organisationen. Dabei geht es uns ausdrücklich nicht exklusiv um Korporatismus, Pluralismus oder gesellschaftliche Selbststeuerung (Czada, 2004; Wiesenthal, 2006), sondern um einen komplexen Mechanismus, der unterschiedliche Ausprägungen der SIB erfassen kann.

Unsere Überlegungen tragen zu jenen Forschungen zur (In-)Stabilität der Beziehungen zwischen Staat und Interessengruppen bei, welche *erstens* auf die Veränderung von Politik einwirken, dieses *zweitens* im Zusammenspiel von externen Ereignissen und koalitionsinternen Prozessen tun und sich *drittens* nicht zuletzt aufgrund der Ergebnisse der Interaktion (Policy-Output) ihrerseits verändern (Jenkins-Smith, Nohrstedt, Weible & Ingold, 2017). Der konzeptionelle Mehrwert unserer folgenden Argumentation besteht darin, die policy-analytische Perspektive um den Stand der Interessengruppenforschung zu erweitern und jene Effekte stärker in den Blick zu nehmen, die der Policy-Output (bzw. dessen Stabilität oder Variation) auf die zukünftigen SIB in einem Politikfeld hat, und damit wiederum auf die zukünftigen Entscheidungsprozesse und Policies. Dies geschieht auf Grundlage der neueren Literatur zu sozialen Mechanismen (Nullmeier, 2021), erfolgt also in der systematischen Absicht, zukünftige Analysen anleiten zu können.

Für die Weiterentwicklung unserer Überlegungen zu den SIB nutzen wir die vergleichende Fallkontrastierung (Kelle & Kluge, 2010). Die SIB werden explorativ für drei unterschiedliche Krisen- und Problemsituationen aus dem Feld der deutschen Wirtschaftspolitik untersucht. Die Fälle unterscheiden sich deutlich im Charakter der wahrgenommenen Problemlage. Sie sind aber auch hinsichtlich der Eigenschaften der bestehenden SIB deutlich differenziert: In der *Krisenpolitik* der Coronapandemie wurden bestehende SIB kurzzeitig aktiviert. Beim *Fachkräftemangel im Handwerk* handelt es sich um ein Problem, das in der Jahrzehntelang etablierten funktionalen Selbstver-

waltung des Handwerks bearbeitet wird. Beim Konflikt um *Lieferkettentransparenz* und deren Regulierung zeigt sich eine historisch relativ junge Form der „NGOisierung“ der SIB (Thierse & Schiffers, 2021).

Im Ergebnis identifizieren wir folgende drei immanente Restriktionen der SIB: Divergierende Problemperzeption, Niederlagenerfahrungen und Mitgliederschwund. Zudem zeigen sich zwei exogene Kontingenzen, nämlich die Grenzen politischer Steuerungsmöglichkeiten und politische Mobilisierung. Schließlich gehen wir davon aus, dass Policy-Prozesse mit einem längeren Zeithorizont den Raum eröffnen, neben den Präferenzen für eine bestimmte Policy, auch deren Folgen für die jeweiligen SIB zu reflektieren.

Wir gehen in folgenden Schritten vor: Nach der Darstellung des Forschungsstandes zu SIB und Policy-Variationen (2) stellen wir konzeptionelle Überlegungen zu einem komplexen Mechanismus der SIB (3) vor. Daran schließt sich die Skizzierung der drei Fälle (4) an, die in einen kontrastierenden Fallvergleich (5) mündet. Abschließend (6) fassen wir unsere Überlegungen zusammen.

2 Organisierte Interessen und Policy-Variationen – Forschungsstand

Ein breiter Forschungsstrang zum *Lobbying organisierter Interessen* (z. B. Baumgartner, Berry, Hojnacki, Kimball & Leech, 2009; Klüver, 2012; Dür, Marshall & Bernhagen, 2019) fokussiert deren Einfluss auf Politikverhandlung und -entscheidungen. Untersucht werden die Zugangs- und Einflusschancen organisierter Interessen gegenüber unterschiedlichen Adressaten (z. B. von Winter & von Blumenthal, 2014; Rehder & van Elten, 2019; Döhler, 2020; Spohr, 2021) oder in unterschiedlichen Politikfeldern (z. B. Rehder, von Winter & Willems, 2009; Schiffers, 2019). Hierbei werden sowohl verschiedene Polities (EU/Nationalstaaten) als auch Unterschiede zwischen Interessengruppentypen in den Blick genommen (Baroni, Carroll, Chalmers, Muñoz Marquez & Rasmussen, 2014; Dür, Marshall & Bernhagen, 2019).

Komplementär hat sich die *Korporatismusdebatte* kooperativen Mustern der Politikverhandlung und -umsetzung zwischen organisierten Interessen und Staat gewidmet. Für Deutschland wurde die regelmäßige Einbeziehung organisierter Interessen in Politikverhandlung wie -implementation aufgezeigt (von Alemann & Heinze, 1979; Czada, 2004; Wiesenthal, 2006; Voelzkow, 2007). Dies gilt nicht nur für die makroökonomische Steuerung, sondern auch für unterschiedliche Politikfelder. So wurden distinkte „Mesokorporatismen“ (Kleinfeld, 1990; Voelzkow, 2007; von Winter, 2014), z. B. in der Gesundheits- oder der Sozialpolitik, identifiziert.

Beide Debatten (Lobbying und Korporatismus) gehen davon aus, dass Ressourcen (Expertise und Information, politische Legitimität und Wählerstimmen, Finanzen) zwischen Staat und Interessengruppen getauscht werden. Für diesen Tausch ist wechselseitig eine Stabilität der (kollektiven) Akteure ebenso eine notwendige Bedingung wie auch die Perzeption gemeinsamer Problemlagen. Beide Debatten konstatieren jedoch auch die schwindenden Bindegkräfte etablierter Verbände, zunehmende Exit-Optionen und einen Trend zu unternehmerischen Individualstrategien (Sack & Strünck, 2016).

Das „Produkt“ der Interaktion zwischen Staat und Interessengruppen ist Policy-(In)Stabilität, wobei sich zwischen eher geringer, anpassender Adjustierung und tiefgreifender und paradigmatischer Neuorientierung unterscheiden lässt (Jenkins-Smith,

Nohrstedt, Weible & Ingold, 2017, pp. 144-147; Benz, 2021, pp. 7-11). Wir schließen hier an das Konzept der Policy-Variationen an. Krisen und Problemsituationen sind zunächst den SIB äußerliche Ereignisse, also etwa externe Schocks (Rüb, 2014, S. 28-29). In der temporalen Dimension erfordern Krisen rasche Reaktionen und diese können „katalytisch“ im Sinne einer neuen Entscheidungsmöglichkeit, kreativ im Sinne neuer Ideen oder „provokativ“ wirken; das heißt, dass politische Eliten ein neues Projekt mit neuen Kernüberzeugungen durchsetzen (Rüb, 2014, S. 28-29). Externe Turbulenzen sind jedoch nicht „gegeben“, sondern werden kommunikativ selektiv verarbeitet (Jenkins-Smith, Nohrstedt, Weible & Ingold, 2017, p. 145).

Rüb unterscheidet vier Typen von Policy-Variationen. Erstens werden inkrementelle Adjustierungen mit einem längeren Zeithorizont als „Veränderung“ bezeichnet. Wir greifen in diesem Artikel auf diese Bezeichnung zurück, da sie den Pol des geringsten Grades an Anpassungen in Regierungstätigkeit und ihrer Programmatik markiert. Zweitens wird davon der Typ des „Politikwandels“ unterschieden, in dem über einen längeren Zeitraum, aber durchaus strategisch angestrebt, auch durch ein „korporatistisches Verhandlungssystem“ (Rüb, 2014, S. 18) eine grundlegende Neuorientierung der Policy durchgesetzt wird. Drittens wird eine „rasche Politikwende“ identifiziert, die schnell vollzogen wird, aber nur bestimmte Teilespekte einer Policy betrifft (Rüb, 2014, S. 19). Ein „rapider Politikwechsel“ erfolgt schnell und grundlegend. Diese „unwahrscheinlichste [...] Variationsmöglichkeit [...] einer Policy“ (Rüb, 2014, S. 19) wird ihrerseits differenziert, wobei für unsere Argumentation Koalitionsbildungen (SIB sind ein Element von Koalitionsbildungen, Rüb, 2014, S. 23-24) und Ereignisse (Krisen, Rüb, 2014, S. 21-22) interessant sind: „Rapider Politikwechsel durch Koalitionsbildungen wird begünstigt, sofern Faktoren in Form von Schocks und Turbulenzen hinzukommen“ (Rüb, 2014, S. 24). In dieser – von Rüb als Möglichkeit, nicht als kausal determinierend gesehenen (Rüb, 2014, S. 24) – Konstellation kommen die bestehenden SIB mit der Krise zusammen und münden in die Möglichkeit rascher und grundlegender Neuformulierung von Policies.

Aus dem Blickwinkel der Interessengruppenforschung ist zu ergänzen, dass korporatistisch geprägte SIB strukturkonservativ und policy-stabilisierend wirken können. Orientiert man sich an der idealtypischen Unterscheidung (Siaroff, 1999; Jahn, 2014) – zwischen a) korporatistischen Arrangements und solchen, die b) eher der pluralistischen Einbindung organisierter Interessen entsprechen – ergeben sich zusätzliche Annahmen zu Policy-Variationen: In korporatistischen Arrangements ist von der bevorzugten Einbeziehung solcher Interessengruppen auszugehen, die besonders mitglieder- und ressourcenstark sind, heterogene Interessen unterschiedlicher Mitgliedergruppen bzw. verschiedener Mitgliedsverbände aggregieren und eine hohe Verpflichtungsfähigkeit aufweisen. Sie sind ausgesprochen stabil und an zwei Arten des Tausches beteiligt, nämlich an der Einflussnahme auf Politikinhalte und Lobbying und nach Inkrafttreten des Policy-Outputs an dessen Implementation (Lehmbruch, 1978; 1983). Aufgrund dieser doppelten Interaktion und der engen Koppelung zwischen organisierten Interessen und Staat ist eher von Policy-Stabilität oder inkrementeller Adjustierung (Policy-Veränderung) auszugehen.

In pluralistischen Arrangements ist eine große Zahl von Interessengruppen mit gegensätzlichen Interessenlagen präsent, deren Domänen und Ressourcenausstattungen deutlich variieren. Es geht nicht um die kooperative Verhandlung von Politik, sondern um Lobbying und Durchsetzungsfähigkeit partikularer Interessen. Eine gemeinsame Perzeption von Problemlagen ist kaum gegeben, im Mittelpunkt steht der politische Konflikt. Aus Perspektive des Staates ist die Stabilität und interne programmatiche

Kohäsion organisierter Interessen nachrangig, da diese nicht in die Implementation eingebunden sind. Jedoch ist die Wirkrichtung pluralistischer Arrangements nicht eindeutig: Insoweit die pluralistischen SIB durch eine besondere Interessenheterogenität und Wettbewerbsbeziehungen zwischen Interessengruppen geprägt sind, kann es zu Policy-Innovationen („neue“ Problemlösungen) kommen, die auf Policy-Veränderungen wirken bzw. bei externen Schocks grundlegenden Policy-Wechsel begünstigen. In einer skeptischeren Lesart münden Interessenheterogenität von und Konflikte zwischen Verbänden in Durchsetzungsschwäche und Policy-Stabilität.

In der Kombination von Policy-Forschung und Interessengruppenforschung zeigen sich unterschiedliche elementare Mechanismen der SIB. Wir sehen aber insofern eine Forschungslücke, als die Effekte von Policy-Stabilität oder -Variation auf die SIB kaum systematisch erfasst, geschweige denn (anschließend an die neuere Forschung zu sozialen Mechanismen; Nullmeier, 2021) in einen komplexen Mechanismus der Reproduktion der SIB überführt worden sind, der sich nicht nur auf die Input-Seite der Beziehungen, sondern eben auch auf die Folgen für die zukünftigen Interaktionen bezieht. Einen solchen Mechanismus, der Analysen von SIB in unterschiedlichen Politikfeldern und zu unterschiedlichen *Issues* im OECD-Kontext anleiten kann, stellen wir nachfolgend vor.

3 Komplexer Mechanismus der Staat-Interessengruppen-Beziehungen

Im Anschluss an die Diskussion zu sozialen Mechanismen (Hedström & Swedberg, 1998; Nullmeier, 2021) unterscheiden wir bei dem komplexen Mechanismus der SIB zwischen Elementen, die in den Dimensionen der Perzeption, Handlung und Interaktion liegen (Nullmeier, 2021, S. 93-94, 115-158). Damit nehmen wir nicht allein die Policy-Stabilität bzw. -Variation als Output der SIB, sondern wir fragen auch nach den Effekten des Policy-Outputs für die weiteren SIB. Diese sind für die zukünftige Politikgestaltung wichtig. Die acht Elemente des komplexen Mechanismus sind in *Tabelle 1* aufgeführt. Das Vorhandensein und die Reproduktion der einzelnen Elemente zeigen eine historisch beständige Koppelung zwischen Staat und Interessengruppen an.

Ein Ausgangspunkt der SIB ist die rationale Kalkulation staatlicher Akteure bzw. organisierter Interessen. Aufgrund der jeweiligen strategischen Präferenzen wird angenommen, dass eine Interaktion gegenüber unilateralem Handeln vorteilhaft sein kann (Element I). Diese relative Vorteilhaftigkeit ergibt sich aus zwei Gründen: Nämlich der individuellen Ressourcenbeschränkung (Mangel an Expertise, Finanzen, etc.) und dem institutionellen Kontext (gesetzlich festgelegte Beteiligungsrechte; Sharpf, 2000, S. 95-122).

Diese rationale Kalkulation kann ergänzt, aber auch gänzlich überlagert werden von der geteilten Aufmerksamkeit und Wahrnehmung eines Problemdrucks (Element II), der wiederum in eine Interaktionsstrategie mündet (Nullmeier, 2021, S. 120-122). Insoweit ist die Perzeption der Problembetroffenheit als differentiell (Zuweisung des Problems an bestimmte Gruppen) oder allgemein-gesellschaftlich kollektiv relevant (Heinelt, 2014, S. 140-142).

Dieser (doppelt begründete) Startpunkt der Interaktion ist theoretisch einsichtig, aber empirisch häufig nicht plausibel: Der aktualisierten Koppelung von Staat und Interessengruppen geht eine komplexe Geschichte in den jeweiligen Politikfeldern und Gebietskörperschaften voraus (Element III). So gibt es auf der Ebene der Interaktion

bereits bestehende enge oder lose Koppelungen von Organisationen. Auch ist eine gemeinsame oder differierende Perzeption der SIB-Geschichte vorhanden, etwa im Sinne vergangener (Miss-)Erfolge und Schuldzuweisungen. Aktuelle Interaktionsmöglichkeiten werden dann vor dem Hintergrund früheren „do ut des“ wahrgenommen.

Insoweit einseitiges Handeln begrenzt oder ausgeschlossen ist, erfolgt in den SIB ein konkreter Tausch (Element IV). Hier kommt es zu der aus der Lobby-Forschung bekannten Interaktion (Schiffers, 2021, S. 225-226; Berkhout, 2013): Expertise, Finanzen, öffentliche Unterstützung und/oder Wählerstimmen werden gegen die Möglichkeit getauscht, die Policy zu beeinflussen und zu verändern. Diesen Tausch nennen wir in Abgrenzung zu dem Tausch in der Implementationsphase einer Policy „Ressourcentausch I“. Das Ergebnis dieser Interaktion ist die jeweilige Policy-Variation (s. o.), also der Policy-Output.

Während das Erkenntnisinteresse der *Einflussforschung* beim Policy-Output endet, fragt die *Interessengruppensforschung* nach den Effekten des Policy-Outputs und der vorhergehenden SIB-Interaktion auf die zukünftige Koppelung zwischen Staat und Verbänden; nicht nur, aber auch mit Blick darauf, dass Regulierungszyklen sich wiederholen.

Ein wesentlicher Effekt des Policy-Outputs für die Akteure ist die Wahrung ihrer Organisationsstabilität und ihrer internen Kohäsion (Scharpf, 2000, S. 95-122; Element V). Nun sind die Gründe für „Austritt und Widerspruch in Interessenorganisationen“ (Sack & Strünck, 2016) vielfältig und durch externen gesellschaftlichen Wandel wie dessen binnenorganisatorische Perzeption und Verarbeitung (Kohler-Koch, Fuchs & Friedrich, 2022) bestimmt. Im Zusammenhang mit der jeweiligen Policy-Variation ergeben sich jedoch konkret folgende, die SIB stabilisierende Elemente.

Gesetze, Programme und Maßnahmen können damit einhergehen, (bestimmte) Interessengruppen an der Implementation zu beteiligen (Element VI, „Ressourcentausch II“) und sie für diese „participation in public policy“ (Traxler, 2010, p. 163) mit Ressourcen auszustatten. Dies trägt zur Organisationsstabilität (und engen Koppelung in SIB) bei.

Auf der Ebene der Perzeption ergeben sich zwei Varianten des „Erfolgs-/Miss-Erfolgsmechanismus“ (Nullmeier, 2021, S. 123; Element VII): Die Zurechnung des Erfolgs beim Einfluss auf die Policy erfolgt, erstens, seitens der Interessengruppe gegenüber anderen (alliierten oder im Konflikt stehenden) Interessengruppen bzw. den exekutiven, legislativen und judikativen Körperschaften des Staates. Lobbyerfolg stabilisiert die bestehenden SIB. Auch können sich *Blaming*-Strategien als organisationsstabilisierend erweisen, insoweit damit Verantwortung abgewiesen wird. Sie müssen aber nicht interaktionsförderlich sein. Die Zurechnung von Erfolg bei der Einflussnahme ist, zweitens, auch im Binnenverhältnis von Mitgliedsorganisationen angesiedelt, wenn erfolgreiche Interessenvertretung von den einzelnen Mitgliedern als „Rendite“ ihrer materiellen (Beiträge) und immateriellen Ressourcen (ehrenamtliches Engagement) geschehen wird (Sack & Strünck, 2016, S. 21-23).

Die weitere Beteiligungsbereitschaft einer Interessengruppe besteht in der internen Verarbeitung der Effekte des Policy-Outputs auf Organisationsstabilität, den Erfahrungen aus dem Ressourcentausch II und der Wahrnehmung des Einwirkens des Policy-Outputs auf die Organisation im Abgleich mit den Präferenzen der jeweiligen Akteure (Element VIII).

Die einzelnen Elemente der SIB (*Tabelle 1*) bei konkreten legislativen Akten können in einem „Feedback Loop“ (Easton, 1965) stabilisierend auf die Interaktion bei zukünftiger Gesetzgebung wirken (Effekte der Policy für die SIB). Die etablierten SIB (seien diese

beispielsweise lose oder dicht gekoppelt, pluralistisch oder korporatistisch) werden dann reproduziert. Wir gehen jedoch davon aus, dass die bestehenden SIB auf zwei Weisen irritiert werden: Erstens kann – den SIB endogen – in jedem dieser Elemente die Reproduktion der SIB auch scheitern, etwa wenn der Einfluss auf die Policy als ungenügend bewertet wird oder Mitgliederschwund die Verhandlungsfähigkeit eines Verbands beeinträchtigt. Zweitens können die SIB durch exogene Kontingenzen stabilisiert und beeinträchtigt werden, etwa wenn sich soziale oder ökonomische Probleme politischen Steuerungsmöglichkeiten entziehen oder die öffentliche Debatte Handlungsoptionen beschränkt.

Tabelle 1: Komplexer Mechanismus der Staat-Interessengruppen-Beziehungen

		Charakter des elementaren Mechanismus	Staat-Interessengruppen-Beziehung (SIB)
Einfluss auf Policy-Output in SIB	Handlung	I. Strategie der Durchsetzung individueller Präferenzen, die durch Ressourcenknappheit und den institutionellen Kontext limitiert ist	
	Perzeption	II. Wahrnehmung gemeinsamen Handlungsdrucks und Interdependenz	
	Perzeption	III. „Geschichte“ bisheriger SIB	
	Interaktion	IV. Ressourcentausch I: Expertise, Finanzen, öff. Unterstützung durch Interessengruppen gegen Einflussnahme auf Policy	
Policy-Output der SIB: Policy-Stabilität oder -Variation			
Effekte der Policy für die SIB	Handlung	V. Wahrung der Akteursstabilität und internen Kohäsion der Interessengruppen als komplexe Akteure	
	Interaktion	VI. Ressourcentausch II: Beteiligung von Interessengruppen an der Policy-Implementation gegen Ressourcenausstattung / Kompensationen	
	Perzeption	VII. Evaluation von Policy-Stabilität oder -Variation	
	Handlung	VIII. Beteiligung der Interessengruppen an zukünftigen SIB	
Stabilität oder Adaption der SIB			

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

4 Krisenpolitik, Fachkräftemangel und Lieferkettengesetz – Drei Explorationen

Nachfolgend untersuchen wir drei Policy-Prozesse und SIB. Methodologisch prüfen wir durch die Fallkontrastierung die Anwendbarkeit des komplexen Mechanismus auf unterschiedliche Fälle, jedoch zunächst nur für SIB in Deutschland. Wir haben diese explorativ anhand der Inhaltsanalyse von Stellungnahmen, Bundestagsdrucksachen, Presseberichten und Fachartikeln rekonstruiert. Als Fälle wurden – auch aufgrund laufender Forschungsprojekte – die Krisenpolitik in der beginnenden Coronapandemie (2020/21), die Fachkräftesicherung im deutschen Handwerk (2000 ff.) und die Verabschiedung des deutschen Lieferkettengesetzes (2016 ff.) ausgewählt. Es handelt sich um wirtschaftspolitische Policies, an denen Wirtschaftsverbände und Gewerkschaften beteiligt sind – dies ist zunächst die einzige offenkundige Gemeinsamkeit.

4.1 Krisenpolitik

Die Bearbeitung von Krisen durch Staat und Interessengruppen ist bereits erforscht worden. So wurde für die Finanz- und Wirtschaftskrise seit 2008 unter dem Begriff

Krisenkorporatismus ein distinktes Interaktionsverhältnis zwischen Staat und organisierten (Wirtschafts-)Interessen beschrieben, nämlich der Rückgriff auf etablierte Muster korporatistischer Handlungskoordination und der Ressourcentausch in zeitlich stark verdichteten Krisensituationen (Urban, 2012). Dieses Modell der SIB in der Krise zeigt sich auch im ersten Jahr der Coronapandemie (2020-21; Rehder, 2021).²

Bereits mit Verabschiedung erster Corona-Infektionsschutzmaßnahmen im März 2020 wurden auch die wirtschaftlichen Folgen dieser Maßnahmen diskutiert. Kennzeichnend ist die kongruente Wahrnehmung von Problem- und Handlungsdruck zwischen Bundesregierung und Wirtschaftsverbänden (Element II)³; in dieser Situation überlagert die gemeinsame Krisenwahrnehmung weitestgehend Präferenzunterschiede. Wenngleich die Betroffenheit von Geschäftsschließungen und Kontaktverboten zwischen Wirtschaftsbereichen und -branchen deutlich variierte (insb. Handel, Tourismus, Dienstleistungen vs. produzierendes Gewerbe), wurden weitreichende Folgen für die Gesamtwirtschaft erwartet (Sack, Roland & Fuchs, 2021). Zu Beginn der Coronapandemie erfolgte eine enge Abstimmung zwischen Wirtschaftsverbänden, Gewerkschaften und Bundesregierung im Rahmen von ‚Verbändegesprächen‘ und ‚Wirtschaftsgipfeln‘ in Bundeskanzleramt und Bundeswirtschaftsministerium; diese verstetigte sich im Laufe des ersten Krisenjahres (Fuchs & Sack, 2021, S. 7-9). Damit knüpften die SIB in der (frühen) Coronakrise pfadabhängig am Krisenkorporatismus 2008/09 an (III), in dem ebenso die enge Einbeziehung und Konsultation von organisierten Wirtschaftsinteressen prägend war (Urban, 2012; Eichhorst & Weishaupt, 2013). Auch 2020 waren insbesondere ‚korporatistische‘ Organisationen beteiligt, d. h. mitglieder- und ressourcenstarke, verpflichtungsfähige Spalten- und Branchenverbände der Wirtschaft sowie große Dach- und Einzelgewerkschaften.

Inhaltlich stimmten die Präferenzen der beteiligten organisierten Interessen und der Bundesregierung weitgehend überein. Dies zeigt sich beim Konjunkturpaket aus dem Frühjahr 2020. Die verabschiedeten Maßnahmen sind nicht nur inhaltlich mit Forderungen großer Wirtschaftsverbände kongruent, sondern Gewerkschaften und Verbände waren auch in die Vorbereitung eng eingebunden (Fuchs & Sack, 2021, S. 13-15). Während wir hier zwar keinen unmittelbaren Einfluss belegen können, legt die deutliche Kongruenz von Maßnahmen und Forderungen einen Verhandlungserfolg organisierter Interessen nahe, den diese durch ihre öffentliche Unterstützung der Maßnahmen und die Bereitstellung von Expertise in den ersten Monaten der Krise honorierten (IV).

Dies gilt auch deshalb, weil in der Coronakrise ein distinkter und krisenspezifischer Ressourcentausch bei der Implementation von Maßnahmen (VI) sichtbar wird, der über die Lobbying-Aktivitäten der Verbände (Junk, Crepaz, Hanegraaff, Berkhou & Aizenberg, 2021) in der Krise hinausreichte. Dieser „krisenkorporatistische Tausch“ bestand darin, dass die Wirtschaftsverbände die Maßnahmen öffentlich befürworteten, die Umsetzung von Infektionsschutzmaßnahmen in Geschäften und Betrieben durch Informationen und praktische Hilfestellung für ihre Mitglieder unterstützten und Arbeitsplätze sicherten (Fuchs & Sack, 2021, S. 10-11; Fuchs, Sack & Spilling, 2021). Im Gegenzug wurden sie nicht nur in die Ausgestaltung der wirtschaftspolitischen Reaktion einbezogen, sondern diese orientierte sich auch an ihren Vorschlägen. Hierzu zählte dann insbesondere eine finanzielle Stabilisierung und Entschädigung der Unternehmen, u. a. mittels Kurzarbeit, Steuerstundungen, Überbrückungsfinanzierungen, Kreditbürgschaften oder der Nachfragestützung durch Kaufanreize und Infrastrukturinvestitionen.

Dieser Policy-Output, nämlich die erhebliche finanzielle staatliche Intervention zugunsten wirtschaftlicher Stabilisierung, ist durch die Gleichzeitigkeit von inkrementeller Veränderung und Politikwandel gekennzeichnet. So finden sich, mit Kurzarbeitergeld und Kaufprämien, zwei Instrumente wieder, die bereits in der Krise 2008/09 eingesetzt und in 2020/21 lediglich, durch die Koppelung an infrastruktur- und klimapolitische Ziele, angepasst wurden. Umfang und Reichweite der Maßnahmen zeigen hingegen einen Politikwandel an, der durch die Erfahrungen von 2008/09 befördert wurde und den krisenspezifischen Ressourcentausch erst ermöglichte. Denn die immensen Ausgaben für Kompensationen (Überbrückungshilfen) und Investitionen (Infrastrukturprogramme) wurden erst durch die Abkehr von der noch vor 2008 paradigmatischen Austeritätspolitik ermöglicht (Sack, Roland & Fuchs, 2021); die Krise fungiert hier also als Katalysator für Politikwandel.

Gleichwohl zeigt sich, dass das Funktionieren der SIB in der Krise voraussetzungsvoll ist – und sich im Krisenverlauf 2020/21 veränderte (Fuchs & Sack, 2021, S. 16-20). Festzuhalten ist zunächst, dass der Policy-Output für die Verbände in eine Organisationsstabilisierung mündete (V): Sie fungierten gegenüber ihren Mitgliedern als Informations- und Beratungsagenturen bei den sich wiederholt ändernden Krisenmaßnahmen. Allerdings artikulierten einige Wirtschaftsverbände ab Dezember 2020 öffentlich Kritik, sowohl an der politischen Krisenbewältigung als auch an den SIB. Die (branchendifferente) Unzufriedenheit bezog sich auf fehlende Planungssicherheit (Dauer von Betriebsverboten/-schließungen), die Verhältnismäßigkeit und die (finanziellen) Folgen der langfristigen Infektionsschutzmaßnahmen (VII). Die Vertreter besonders von den Maßnahmen betroffener Branchen (insb. Handel, Gastronomie), stellten zugunsten ihrer inneren Kohäsion den Konsens zunehmend infrage. Denn gegenüber ihren Mitgliedsbetrieben waren die bisherigen Erfolge von Verhandlung und Ressourcentausch nicht mehr vermittelbar, kompensierten sie doch nur einen Teil der verursachten wirtschaftlichen Schäden. Sie wurden zudem im Vergleich zu anderen Gesellschafts- und Wirtschaftsbereichen als unverhältnismäßig und „willkürlich“ wahrgenommen. Die politische Problemdefinition (hier: Einzelhandel und Gastronomie als Infektionsschwerpunkte) wich zunehmend von der Problemwahrnehmung in Teilen der Wirtschaft(-verbände) ab. Demgegenüber standen jene organisierten Interessen, welche sich nicht in umfassendem Maße gegenüber ihrer Mitgliedschaft rechtfertigen mussten. Insbesondere Handwerk und Industrie hielten weiterhin am im Frühjahr 2020 etablierten krisenkorporatistischen Tausch und den engen SIB fest.

Inwieweit sich die SIB in der Krisenpolitik ab 2020 verändern, kann hier nur ausblickend bewertet werden. Einerseits haben sich Infektionsgeschehen und -schutzmaßnahmen bis zum Sommer 2022 deutlich verändert, nicht zuletzt aufgrund der Uneinigkeit der Ampelkoalition. Andererseits deuten die Erfahrungen seit dem Einmarsch russischen Militärs in die Ukraine (24.02.2022) darauf hin, dass sich die SIB zwischen Wirtschaftsverbänden und Bundesregierung in Krisensituationen als relativ stabil erweisen (VIII). Wiederum überwiegt die gemeinsame Problemwahrnehmung. Die Energie- und Embargopolitik berücksichtigt die Präferenzen industriell geprägter Interessengruppen (Wirtschaftsverbände und Gewerkschaften) und neuerlich wurden Kompensationszahlungen für krisenbetroffene Unternehmen geplant.

Während sich im Zuge von Krisenpolitik also auch unterschiedliche Präferenzen zeigen (so bei den Coronarestriktionen für Handel- und Gastronomie), sind die SIB doch wesentlich durch zwei Kontingenzen bestimmt, nämlich durch das den SIB exo-

gene Krisengeschehen (Pandemie, räumlich naher Angriffskrieg) und die jeweilige gesellschaftliche Politisierung (Angemessenheit der Coronamaßnahmen und ‚Impfdebatte‘, Abwägung ökonomischer/militärischer Interventionen), die nicht unmittelbar den SIB zuzurechnen sind.

4.2 Fachkräftemangel im Handwerk

Die zweite Fallexploration nimmt den Fachkräftemangel im Handwerk und die Interaktion von Bundesregierung und *Zentralverband des Deutschen Handwerks* (ZDH) als Spitzenverband der Handwerkskammern (nachfolgend auch: *Handwerksorganisationen*) in den Blick. Aus Platzgründen liegt der Schwerpunkt auf den Ursprüngen der Debatte (2000 ff.) und der Auflösung eines initialen Konflikts durch die Einrichtung von „Ausbildungsallianzen“.

Der Fachkräftemangel wird heute verbreitet als eine langfristige Krise mit dauerhaft schwelendem Problemdruck wahrgenommen. Der Beginn einer entsprechenden Debatte lässt sich bereits auf die Jahrtausendwende datieren (Burstedde et al., 2020, S. 5 in Bezug auf Kettner, 2013). Diese bestand aus a.) einer (wirtschafts)wissenschaftlichen Diskussion über Umfang, Verlauf und die wirtschaftsbereichsspezifische Betroffenheit von Fachkräftemangel und dessen politische Bewältigung (z. B. Bizer & Thomä, 2013; Kettner, 2013; Bellmann & Hübner, 2014; Burstedde et al., 2020)⁴ sowie, und darauf fokussieren wir, b.) einer parallelen politischen Debatte zwischen Staat und organisierten Interessen (Element II).

Prägend war anfänglich eine stark differierende Problemerception zwischen Bundesregierung und Handwerksorganisationen, die durch Präferenzunterschiede erklärt werden kann (I). So fokussierte die Diskussion zunächst auf die Zuwanderung hochqualifizierter IT-Fachkräfte; dies war auch Schwerpunkt der Bundesregierung (SPD/GRÜNE). Diese war Anfang der 2000er Jahre mit einem schwierigen arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitischen Umfeld konfrontiert und sah in Strukturreformen einen Schlüssel zu deren Bewältigung (Siegel, 2007). Demgegenüber stand die Wahrnehmung der Handwerksorganisationen, dass das Handwerk ebenso von Fachkräftemangel betroffen sei (F.A.S, 2000) und sich dieser „in den kommenden Jahren aufgrund der demografischen Entwicklung weiter verschärfen“ (Masztalerz in ZDH, 2001) werde. Die Präferenz lag auf der proaktiven Abwehr wirtschaftlicher Beeinträchtigungen (für die Organisationsmitglieder), auch wenn von einem Fachkräftemangel anhand der Zahlen bis ca. 2008 noch nicht gesprochen werden konnte (Thomä & Bizer, 2013, S. 4).

Deutlich wird hier ein grundlegender Konflikt: Die Bundesregierung sah die Äußerungen und Bemühungen des Handwerks, mehr Auszubildende zu gewinnen, als kontraproduktiv für die Bewältigung des Fachkräftemangels und der ökonomischen Herausforderungen *insgesamt* an, da somit Mangel nur von der handwerklichen auf die akademische Ausbildung verlagert werde (F.A.Z., 2001). Vielmehr sollte das Handwerk durch die Liberalisierung der Handwerksordnung und den Wegfall der Meisterpflicht in 53 Gewerben – was ebenfalls vehement und in Bezug auf die Ausbildungsleistung durch die Handwerksorganisationen abgelehnt wurde (ZDH, 2003) – einen Beitrag zur Verbesserung der gesamtwirtschaftlichen Lage leisten (Sack, van Elten & Fuchs, 2014, S. 90-102). Einen Fachkräftemangel im Handwerk sah die Bundesregierung nicht, sondern identifizierte im Gegenteil einen Mangel an Ausbildungsplätzen als

Problem. So sollte eine verpflichtende Ausbildungsabgabe für Unternehmen eingeführt werden, die keine oder zu wenig Ausbildungsplätze anbieten. Dagegen stemmten sich ZDH und andere Wirtschaftsverbände mit aller Kraft, u. a. mit der Androhung von Klagen (F.A.Z., 2003; 2004a) oder Appellen für mehr Ausbildung, um eine „Zwangsausbildung“ zu verhindern (ZDH, 2003).

Der Plan der Bundesregierung, der mit einem fordernd-konfrontativen Kurs gegenüber den organisierten Interessen (nicht nur) der Wirtschaft (Weßels, 2007, S. 155-160) zusammenfällt, hätte hierbei einen deutlichen Bruch mit bisherigen Traditionen in der Ausbildungspolitik bedeutet (III). Diese ist durch ein enges, institutionalisiertes Geflecht aus Interaktionen zwischen Regierung, Wirtschaftsverbänden/-kammern und Gewerkschaften wie durch die administrative Durchführung der (Dualen) Berufsausbildung (lt. Berufsbildungsgesetz) durch die funktionale Selbstverwaltung der Wirtschaftskammern gekennzeichnet. Die Auflösung des Konfliktes muss dann vor diesem Hintergrund bewertet werden: So wurde 2004 der *Nationale Pakt für Ausbildung und Fachkräftenausbau in Deutschland* geschlossen (Ausbildungspakt, 2004; F.A.Z., 2004b), der die Umsetzung der Ausbildungsabgabe durch eine Selbstverpflichtung der Wirtschaft ersetzte (IV). So garantierten Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände „jährlich 30.000 neue Ausbildungsplätze“ (Busemeyer, 2015, S. 2). Die Handwerksorganisationen sicherten (gemeinsam mit den Industrie- und Handelskammern) zusätzliche „Ausbildungplatzwerber“ und verstärkte Koordinationsbemühungen zu (Ausbildungspakt, 2004, S. 7).

Für diese SIB lässt sich also ein (fortgesetzter) Ressourcentausch (Selbstverpflichtung für Ausbildungsplätze, Administration und Koordination der Kammern vs. Verzicht auf Abgaben) konstatieren. Insgesamt waren die Einflussversuche der Verbände damit erfolgreich – sie wurden nicht mit gesetzlichen Ausbildungsabgaben und Mindestvorgaben belastet und sicherten zugleich ihre zentrale Rolle in der Durchführung der Berufsausbildung.⁵

Gleichwohl waren nicht nur der Umfang der Vereinbarungen (Busemeyer, 2015, S. 2), sondern auch die inhaltlichen Veränderungen gering: So ging es zuvorderst um die Steuerung des Ausbildungplatzangebotes und die Anpassung von Instrumenten der Ausbildungplatzorganisation innerhalb des bestehenden Systems der Dualen Berufsausbildung. Es handelt sich also um eine inkrementelle Policy-Veränderung auf Ebene von Instrumenten und Zielvorgaben.

Damit konnten sich die Handwerksorganisationen ihre Beteiligung an der Dualen Berufsausbildung und wesentliche Organisationsressourcen sichern; ihre Akteursstabilität wurde langfristig gewahrt (V): Denn die 2000er Jahre führten in eine neue Diskussion um den Fachkräftemangel im Handwerk, der durch eine geteilte Problemwahrnehmung wie durch einen verstetigten Ressourcentausch gekennzeichnet ist. Mit der Einrichtung des Ausbildungspaktes wurde das Thema in den Folgejahren als gesamtwirtschaftlich relevant anerkannt. Mit der Neuauflage des Ausbildungspaktes 2010⁶ wurden eine „demografische Trendwende“ (Ausbildungspakt, 2010, S. 2) und ein „Bewerbermangel“ (Ausbildungspakt, 2010, S. 3) als wesentliche Probleme identifiziert (Welt, 2010; Busemeyer 2015, S. 2). Dies galt unlängst auch für die 2014 – dann auch mit den Gewerkschaften (Busemeyer 2015, S. 2-3) – begründete und 2019 verlängerte *Allianz für Aus- und Weiterbildung*. Nach anfänglich differierender Problemerperception kam es in Folge des Präferenzwandels in der Bundesregierung insgesamt zu einem für die Verbände befriedigenden Policy-Output (Ausbildungspakt, 2004), der mit einer Stabilisierung der Verbände, fortgesetztem Ressourcenaustausch (VI), positiver Evaluation und neuen Ausbildungs-

pakten (VII) wie der kontinuierlichen Beteiligung der Verbände (VIII) einherging. Das Ergebnis der Policy für die SIB war also eine besondere Stabilität der Beziehungen.

Insofern der Fachkräftemangel im Handwerk mit demografischem und technologischem Wandel eng verbunden ist, also mit (exogener) Kontingenz, wird sich zeigen, wie problemlösungsfähig die etablierten SIB zukünftig sein können.

4.3 Lieferkettentransparenz

Die unmittelbare Vorgeschichte des deutschen Lieferkettengesetzes – korrekt: Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz (LkSG) – als dritter Fall folgt dem Nationalen Aktionsplan – Umsetzung der VN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (2016–2020) (NAP) von 2016. Entsprechend internationaler Verpflichtungen war eine freiwillige Selbstverpflichtung der deutschen Unternehmen erfolgt, Menschen- und Arbeitsrechtsstandards entlang internationaler Lieferketten einzuhalten. So sollten bis 2020 mindestens 50 Prozent der in Deutschland ansässigen Unternehmen mit über 500 Beschäftigten Kernalemente menschenrechtlicher Sorgfaltspflicht in ihre Unternehmensprozesse integrieren. Im Koalitionsvertrag von 2018 wurde vereinbart, eine gesetzliche Regulierung bestimmter Standards in Lieferketten anzustreben, wenn die Ziele der Selbstverpflichtung im NAP nicht erreicht werden (Paasch, 2021, S. 178-180).

Das LkSG erwies sich aufgrund unterschiedlicher Präferenzen (Element I) als politisches *Issue* mit hohem Konfliktpotenzial: Insbesondere der Geltungsbereich des Gesetzes (Beschäftigtenzahl der Unternehmen, (un)mittelbare Lieferbeziehungen), die Höhe der Sanktionen und die zivilrechtliche Haftung der Unternehmen waren umstritten. Die SIB waren dadurch gekennzeichnet, dass drei Ministerien (Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS), Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ), Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWE)) miteinander in Konflikt lagen, die jeweils *issue*-spezifisch mit bestimmten organisierten Interessen eine gemeinsame Problemwahrnehmung auswiesen (II), mit denen sie überdies dauerhaft interagierten (III), nämlich mit den Gewerkschaften (BMAS), Entwicklungspolitischen NGOs und kirchlichen Hilfsorganisationen (BMZ) und den deutschen Wirtschaftsverbänden (BMWE) (Paasch, 2021, S. 180-185). Analog zu der engen *issue*-spezifischen Allianz zwischen dem SPD-geführten BMAS und dem CSU-geführten BMZ gründete sich im September 2019 die *Initiative Lieferkettengesetz* aus 82 Organisationen des gewerkschaftlichen und Entwicklungspolitischen Spektrums. Seit der Initiative für das LkSG im Frühjahr 2019, als das Monitoring des NAP noch nicht abgeschlossen war, bis zu dessen Verabschiedung Ende Mai 2021 blieben die Konfliktkonstellation und die jeweiligen SIB stabil und agonale.

Die Problemperzeption zwischen Gewerkschaften und Entwicklungspolitischen NGOs einerseits und Wirtschaftsverbänden andererseits unterschied sich frappant (II): Stellten die einen die Skandale menschen- und arbeitsrechtlicher Verstöße in den Mittelpunkt, formulierten die anderen die hohe Komplexität transnationaler Lieferketten im internationalen Wettbewerb als maßgebliches Problem. Es gab keine gemeinsame, allianzübergreifende Problem- und Krisenwahrnehmung – ganz im Unterschied etwa zur Krisenpolitik in der Coronapandemie. Eine (wohl zeitlich begrenzte) Ausnahme stellten hier das Textilbündnis und die BMZ-Initiative für das Siegel *Grüner Knopf* dar, die nach der Katastrophe von Rana Plaza 2013 („externer Schock“) gegründet wurde.

Bestimmte Unternehmen und entwicklungspolitische NGOs interagierten mit Blick auf ein ‚sauberes‘ Konsumgut (faire Kleidung), um die Legitimität des Produktes zu erhöhen. Die NGOs wiederum konnten für soziale Standards bei der Produktion eintreten. Auch aus dem Kreis dieser Unternehmen traten im Dezember 2019 42 Firmen an die Öffentlichkeit, die für ein LkSG optierten und sich am Leitbild der *Corporate Social Responsibility (CSR)* orientierten (SZ, 2019). Der Branchenverband *textil + mode* sprach sich hingegen vehement gegen das LkSG aus.⁷ Diese unterschiedliche Problemperzeption von Unternehmen ging aus ihrer jeweiligen Marktposition hervor.

Die Interaktionen zwischen Staat und organisierten Interessen (IV) sind als „ministerielle Netzwerke“ (Rasch in diesem Themenschwerpunkt) während der Verhandlungen um das LkSG weitgehend stabil. BMAS und BMWE weisen korporatistische Beziehungen zu jeweiligen organisierten Interessen auf; beim BMWE sind beispielsweise die Beziehungen zu den Spaltenverbänden der Wirtschaft und einzelnen Branchenverbänden etabliert. Auch die kirchlichen Hilfsorganisationen und entwicklungspolitische NGOs verfügten über etablierte Beziehungen in das BMZ, die aber insgesamt pluralistischer erscheinen als die SIB der anderen beiden Ministerien.

Issue-spezifisch (Lieferkettengesetz) besteht der Ressourcentausch I in der Entscheidungsphase der Gesetzgebung (IV) darin, dass die Initiative von BMAS und BMZ durch öffentliche Unterstützung der beteiligten NGOs und Verbände begleitet und gemeinsam auf menschen- und arbeitsrechtliche Verstöße hingewiesen wird. Organisierte Interessen nehmen mit Bezug auf die Lieferketten eine Watchdog-Funktion ein. Im Gesetz ist festgelegt, dass Gewerkschaften und NGOs bei Verstößen gegen die Sorgfaltspflichten von Unternehmen klagen können; und durch diese Funktion (im Ressourcentausch II) ihre Organisationen durch Einkünfte aus den entsprechenden Verfahren stärken können (VI). Zu Konflikten zwischen diesen Interessengruppen und den mit ihnen verbundenen Ministerien kam es augenscheinlich nicht. Das stellt sich für BMWE und Wirtschaftsverbände anders dar: Letztere erwarteten nicht nur deutliche Änderungen des ursprünglichen LkSG. Sie kritisierten das Gesetz grundsätzlich und in rhetorisch bemerkenswerter Weise (Paasch, 2021, S. 184-185).

Durch mehrfache Nachverhandlungen konnten schließlich erkennbare Veränderungen zugunsten der Wirtschaftsverbände durchgesetzt werden. Die Bemühungen um Einflussnahme (IV) konzentrierten sich erwartungsgemäß auf das BMWE, aber auch das CSU-geführte BMZ. Gegenüber den Eckpunkten des LkSG, die im Dezember 2019 bekannt wurden, wurde die Unternehmensgröße nach oben korrigiert (von 500 Beschäftigten auf 3.000 in 2023 und 1.000 in 2024) und somit die Anzahl der betroffenen Unternehmen reduziert. Die Sorgfaltspflichten wurden auf die direkten Lieferanten wie auf Meldungen aus der weiteren Lieferkette begrenzt und eine zivilrechtliche Haftung ausgeschlossen. Das Lobbying der Unternehmensverbände war teilweise erfolgreich. Die Erfolge sind jedoch gegenüber der Einführung eines sanktionsbewehrten LkSG mit Bußgeldern und Verbandsklagerechten als eher moderat einzustufen. Die grundsätzliche Einführung eines sanktionsbewehrten LkSG ist zuvorderst ein Erfolg für BMAS und BMZ, während der wünschenswerte Erfolgspunkt der Wirtschaftsverbände (Dür, Marshall & Bernhagen, 2019) bei der Verhinderung eines solchen LkSG gelegen hätte.

Im Ergebnis wurde eine grundlegende und umfassende Neuorientierung der Policy durchgesetzt, mit der Verstöße gegen menschenrechtliche Normen weltweit sanktioniert werden. Unternehmen werden auch für die Praktiken derjenigen Unternehmen strafrechtlich verantwortlich gemacht, mit denen sie über privatrechtliche Verträge

verbunden sind (Paasch, 2021, S. 186-189). Es handelt sich damit um einen Typ des „Politikwandels“, der über einen längeren Zeitraum durch ein „korporatistisches Verhandlungssystem“ (Rüb, 2014, S. 18) strategisch angestrebt wurde.⁸ Auch aus einer advokatorisch-menschenrechtlichen Perspektive war zumindest von einem „Einstieg in den Paradigmenwechsel“ (Paasch, 2021, S. 186; Çelik & Schmid, 2022) die Rede.

Issue-spezifisch (menschenrechtliche Sorgfaltspflichten von Unternehmen entlang der Lieferketten) sind die Konfliktkonstellation und die SIB weitgehend stabil geblieben. Die meisten beteiligten Akteure (Ministerien und organisierte Interessen) haben – auch aufgrund ihrer politischen Erfolge – ihre programmatische Kohäsion und Organisationsstabilität aufrechterhalten (V). Dies stellt sich jedoch mit Blick auf die Wirtschaftsverbände in zwei Punkten anders dar: So bezogen prominente (CSR-orientierte) Unternehmen öffentlich Position gegen die programmatische Präferenz der etablierten Verbände. Zugleich erwies sich das Ministerium, zu dem sie privilegierten Zugang hatten, in der Koalition und der Unionsfraktion als nicht durchsetzungskraftig. Aufgrund des Regierungswechsels 2021 (also kurz nach der Verabschiebung des LkSG) lässt sich nicht prüfen, ob es zu dauerhaften Veränderungen zwischen Wirtschaftsverbänden, den (wirtschaftsliberalen Teilen der) Unionsparteien und dem BMWE kam (VIII).

5 Kontrastierender Fallvergleich. Restriktionen und Kontingenzen

Bei aller Unterschiedlichkeit der drei Fälle ist zunächst festzuhalten, dass alle genannten Elemente des komplexen Mechanismus von SIB jeweils weit überwiegend abgedeckt werden, etwa die Perzeption von Problem- und Handlungsdruck, die Interaktion des Tausches bei politischer Einflussnahme und die Wahrung der Akteursstabilität. Der vorgestellte Mechanismus lässt sich also gut für Analysen der SIB in Policy-Prozessen nutzen. Auch für das LkSG gilt: Die Perzeption des Problemdrucks blieb in den jeweiligen etablierten SIB gleich; sie unterschied sich zwischen ihnen. Insofern halten wir den Mechanismus für tauglich, sehen aber weiteren Forschungsbedarf in der vertieften Analyse a.) der einzelnen Elemente und b.) bei deren Verbindung. Hier hat die Exploration lediglich vorläufige Ergebnisse geliefert.

Die Stabilität der SIB wird dementsprechend durch drei immanente Restriktionen und zwei exogene Kontingenzen beeinträchtigt. Im Element der Problemerperzeption (II) zeigt sich anhand der Beispiele der Krisenpolitik und des Fachkräftemangels, wie widerstreitende Deutungen die Interaktion beeinträchtigen. So wurden in der Coronapandemie dem Einzelhandel und der Gastronomie besondere Hygieneschutzmaßnahmen auferlegt, deren Evidenz von den betroffenen Verbänden massiv bestritten wurde. Auch beim Fachkräftemangel wurde offenbar, dass die Handwerksverbände eine deutlich andere Problemdefinition als die Politik hatten, während diese beim LkSG minистriumsspezifisch kongruent war.

Zweitens stehen deutliche Niederlagenerfahrungen von Verbänden und ihren Mitgliedern im Raum, die die SIB beeinträchtigen. Anhand der Krisenpolitik und des LkSG lässt sich der besondere Charakter der Niederlagen gut erfassen: Die (antizipierende) Evaluation (VII) ist dadurch geprägt, dass durch den Policy-Output in (aus Sicht eines Teils der Verbände) illegitimer Weise und weitgehend in die Betriebsführung

(den ‚Privatbereich‘) der Verbandsmitglieder eingegriffen werden sollte. Der Policy-Output wirkte sich restriktiv auf die Autonomie derjenigen Mitglieder aus, die durch die Verbände vertreten wurden und die nun ihrerseits eskalieren mussten, um ihre Organisationsstabilität zu gewährleisten.

Drittens zeigt sich in den Fallstudien der allgemeinere Trend der Desintegration von Mitgliedsverbänden (V). Während sich der einschlägige Branchenverband der Textilbranche scharf gegen das LkSG wendete, positionierte sich ein breites Unternehmensbündnis (mit bekannten Textilunternehmen) öffentlichkeitswirksam dafür. Auch beim Fachkräftemangel im Handwerk sind durchaus unternehmerische Individualstrategien festzustellen. Die Beobachtungen schließen an eine breitere Debatte zur Integrationsfähigkeit von Verbänden, also der Stabilität von Akteuren als Voraussetzung für die SIB, an (Sack & Strünck, 2016).⁹

Zudem zeigen sich anhand der Fallstudien zwei (exogene) Kontingenzen. Die erste und trivial anmutende liegt in den Grenzen der Kapazitäten und Einflussmöglichkeiten der jeweiligen Politik. Pandemien, demographischer Wandel oder auch komplexe transnationale ökonomische Transaktionen sind der Steuerung und Regulierung (sei es nun mit oder ohne Interessengruppen) nicht einfach zugänglich. Gesellschaftliche Grenzen von Steuerung und Governance (Kooiman, 2003; Willke, 2001) erstrecken sich eben auch auf SIB und können auf diese negativ wirken, insoweit der Policy-Output keine (wenn nicht gar gegenteilige) Effekte mit sich bringt und von Interessengruppen negativ evaluiert wird und diese aus den SIB austreten (Exit-Option). So ging im Fall des Fachkräftemangels die Ablehnung einer verpflichtenden Ausbildungsabgabe durch Wirtschaftsverbände und -kammern auch mit ihrer expliziten Drohung des Kooperationsentzugs in der Berufsbildungspolitik einher (F.A.Z., 2004a).

Politisierung (de Wilde, Leupold & Schmidtke, 2016) stellt die SIB ebenfalls kontingent: In der Coronapandemie werden die SIB nicht nur durch die (ihnen eigene) wirtschaftspolitische Debatte über einzelne Schutzmaßnahmen (Handel, Gastronomie), sondern auch von einer zunehmend konfrontativen gesellschaftlichen Diskussion über die Angemessenheit von Infektionsschutzmaßnahmen begleitet und beeinflusst. Im Bereich des LkSG ist die gesellschaftliche Mobilisierung evident, die den konkreten Policy-Output jenseits des Lobbyings durch Interessengruppen (im Sinne der „öffentlichen Stimmung“) beeinflussen kann. Skandalisierungen der Menschrechtsbedingungen in transnationalen Lieferketten durch globale Medien gehören dazu. Politisierung meint aber auch die grundsätzliche Infragestellung institutioneller Regelsysteme, durch die SIB restriktiv und ermöglicht werden. In der Krisenpolitik wurde die Interaktion (und ihre Reproduktion) dadurch erleichtert, dass die konstitutionell verankerte austeritäre Fiskalpolitik ignoriert und mit der erheblichen Schuldenaufnahme der finanzielle Rahmen geschaffen wurde, innerhalb dessen sich die SIB stabilisieren konnten.

6 Konklusion

Diese drei Restriktionen (Fehlen gemeinsamer Problemerperception, Niederlagenerfahrungen beim Lobbying und Desintegration von Mitgliedsverbänden) und zwei Kontingenzen (Grenzen der Steuerungsfähigkeit, Politisierung der Rahmenbedingungen der SIB) irritieren die Stabilität und Reproduktion der SIB bei Gesetzgebung und politischen Maßnahmen. Sie sind in der Lage, den komplexen Mechanismus zu unterbrechen.

Im Ergebnis zeigt sich, dass der Mechanismus der SIB die verschiedenen Elemente der Interaktion von Staat und Verbänden, darunter eben auch Lobbying, abbildet. Zukünftige Forschung sehen wir bei der vertieften empirischen Analyse der einzelnen Elemente. In Kombination von policy-analytischer Literatur und Interessengruppenforschung erweitert der SIB-Mechanismus die Perspektive auf Policy-Variationen (Rüb, 2014). Der Policy-Output wird als Ergebnis von Perzeption, Interaktion und Handlung verstanden, der wiederum auf die beteiligten Akteure und ihre Fähigkeit und Bereitschaft wirkt, sich an zukünftigen Beziehungen zu beteiligen.

Mit Blick auf die Bedeutung der SIB für Policy-Variationen gehen wir zunächst davon aus, dass beteiligte Akteure neben der strategischen Verfolgung ihrer Präferenzen hinreichend reflexiv sind, die Folgen der Interaktion für die zukünftigen Beziehungen zwischen Staat und Interessengruppen zu kalkulieren und in der Tendenz der Stabilität präferieren. Annahmen zum Typ der Policy-Variation hängen vor diesem Hintergrund davon ab, wie stark die gemeinsame Problemerperception, die strategische Präferenz und die gemeinsame Ressourcenausstattung sind. Wir konsolidieren Rübs Überlegungen zu Policy-Variationen (2014) insoweit, als längere Zeithorizonte den Raum dafür geben, die Folgen (der Veränderung) von Gesetzen und Maßnahmen für die SIB zu bedenken und (wechselseitig) als ein Risiko für zukünftige Policy-Formulierung zu reflektieren.

Danksagung

Wir danken den Teilnehmer:innen des Workshops zu diesem Themenschwerpunkt, den Herausgeber:innen und den anonymen Gutachter:innen für wertvolle Anregungen und Kritik. Flynn Spilling hat uns mit Informationen und Kommentaren sehr unterstützt.

Anmerkungen

- 1 Da ausschließlich kollektive Akteure gemeint sind, wird nachfolgend nicht gegentert.
- 2 Die nachfolgenden Schilderungen basieren maßgeblich auf vorangegangenen Veröffentlichungen der Verfasser (Fuchs & Sack, 2021; Fuchs, Sack & Spilling, 2021; Sack, Roland & Fuchs, 2021).
- 3 Nachfolgend ordnen wir im Text die einzelnen Elemente des komplexen Mechanismus (I-VIII) den drei Fallstudien zu.
- 4 Wir können hier nur einen kleinen Ausschnitt der wissenschaftlichen Debatte rezipieren.
- 5 Dieser Befund steht im Kontrast zur parallelen Entwicklung der SIB im Konflikt um die Handwerksnovelle 2004. Diese bedeutete für die Handwerksorganisationen auch Ressourcenentzug (teilweise Verlust der Meisterausbildung) und setzte ihre Funktionalität unter Druck (Sack, van Elten & Fuchs, 2014, S. 90-102).
- 6 Voran ging im Jahr 2007 eine Verlängerung des ersten Ausbildungspaktes bis 2010. Eine neue inhaltliche Schwerpunktsetzung erfolgte jedoch erst mit dem dritten Pakt (2010-2014) (Busemeyer, 2015, S. 2).
- 7 Das Eintreten von CSR-orientierten Unternehmen für das LkSG geht auch darauf zurück, anfallende Kontrollkosten zu verallgemeinern.
- 8 Den Verhandlungen um das LkSG sind im deutschen und europäischen Kontext intensive politische Prozesse um menschenrechtliche Sorgfaltspflichten von Unternehmen entlang der Lieferketten bei der Regulierung der öffentlichen Auftragsvergabe vorausgegangen (McCradden, 2007), die ebenfalls von einer Allianz aus Gewerkschaften, kirchlichen Organisationen und developmentspolitischen NGOs vorangetrieben wurden (Sack & Sarter, 2018).
- 9 Wir danken für den gutachterlichen Hinweis, dass der Begriff „Restriktionen“ durch eine Stabilitätsannahme geprägt ist. Da es sich um Ausprägungen der Elemente II, V und VII handelt, ist in zukünftiger

Forschung zu klären, ob es sich um die drei Elemente des komplexen Mechanismus handelt, die am stärksten über die Ausprägungen „Stabilität“ oder „Adaption“ der SIB entscheiden.

Literatur

- Ausbildungspakt (2004). *Nationaler Pakt für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs in Deutschland*. Verfügbar unter:
https://www.ihk-bonn.de/fileadmin/dokumente/Downloads/Ausbildung/Ausbildung_allgemein/ausbildungspakt.pdf [18. Februar 2022].
- Ausbildungspakt (2010). *Nationaler Pakt für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs in Deutschland 2010-2014*. Verfügbar unter:
https://www.kmk.org/fileadmin/Dateien/veroeffentlichungen_beschluesse/2010/2010_10_26-Ausbildungspakt-2010-2014.pdf [18. Februar 2022].
- Baroni, Laura, Carroll, Brendan J., Chalmers, Adam William, Muñoz Marquez, Luz Maria & Rasmussen, Anne (2014). Defining and classifying interest groups. *Interest Groups & Advocacy*, 3 (2), 141-159. <https://doi.org/10.1057/iga.2014.9>.
- Baumgartner, Frank R., Berry, Jeffrey M., Hojnacki, Marie, Kimball, David C. & Leech, Beth L. (2009). *Lobbying and Policy Change. Who Wins, Who Loses, and Why*. Chicago, London: University of Chicago Press.
- Bellmann, Lutz & Hübler, Olaf (2014). The Skill Shortage in German Establishments Before, During and After the Great Recession. *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik*, 234 (6), 800-828. <https://doi.org/10.1515/jbnst-2014-0608>.
- Benz, Arthur (2021). *Policy Change and Innovation in Multilevel Governance*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar Publishing.
- Berkhout, Joost (2013). Why interest organizations do what they do: Assessing the explanatory potential of ‘exchange’ approaches. *Interest Groups & Advocacy*, 2 (2), 227-250.
<https://doi.org/10.1057/iga.2013.6>.
- Bizer, Kilian & Thomä, Jörg (Hrsg.) (2013). *Fachkräftesicherung im Handwerk*. Göttinger Handwerkswirtschaftliche Studien, 90. Duderstadt: Mecke Druck und Verlag.
- Burstedde, Alexander, Flake, Regina, Jansen, Anika, Malin, Lydia, Risius, Paula, Seyda, Susanne, Schirner, Sebastian & Werner, Dirk (2020). *Die Messung des Fachkräftemangels*. IW-Report 59/2020. Köln: Institut der Deutschen Wirtschaft.
- Busemeyer, Marius R. (2015). *Aufbruch oder Stillstand in der Berufsbildungspolitik? Die neue Allianz für Aus- und Weiterbildung*. WISO direkt, Juli 2015. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Celik, Ercüment & Schmid, Simon Norbert (2022). Global Justice Advocacy, Trade Unions, and the Supply Chain Law Initiative in Germany. *New Global Studies*, 16 (1), 91-111.
<https://doi: 10.1515/ngs-2022-0005>.
- Czada, Roland (2004). Konjunkturen des Korporatismus: Zur Geschichte eines Paradigmenwechsels in der Verbändeforschung. *Politische Vierteljahresschrift*, Sonderheft 25, 37-63.
https://doi.org/10.1007/978-3-322-94220-3_2.
- De Wilde, Pieter, Leupold, Anna & Schmidtke, Henning (2016). Introduction: The differentiated politicisation of European governance. *West European Politics*, 39 (1), 3-22.
<https://doi.org/10.1080/01402382.2015.1081505>.
- Döhler, Marian (2020). Ministerialverwaltung und Interessengruppen – Neues und Vergessenes zu einem alten Thema. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 30, 1-26.
<https://doi.org/10.1007/s41358-020-00210-x>.
- Dür, Andreas, Marshall, David & Bernhagen, Patrick (2019). *The Political Influence of Business in the European Union*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Easton, David (1965). *A Systems Analysis of Political Life*. New York, London, Sidney: Wiley.
- Eichhorst, Werner & Weishaupt, J. Timo (2013). Mit Neokorporatismus durch die Krise? Die Rolle des sozialen Dialogs in Deutschland, Österreich und der Schweiz. *Zeitschrift für Sozialreform*, 59 (3), 313-336. <https://doi.org/10.1515/zsr-2013-0304>.

- F.A.S – Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung (2000). „Mittelstand wird benachteiligt“, 03. Dezember 2000, Nr. 48, S. 41.
- F.A.Z. – Frankfurter Allgemeine Zeitung (2001). Bulmahn warnt vor drohendem Fachkräftemangel, 12. Oktober 2001, Nr. 237, S. 17.
- F.A.Z. – Frankfurter Allgemeine Zeitung (2003). Kammern wollen Ausbildungsabgabe vor Gericht bekämpfen, 14. November 2003, Nr. 265, S. 13.
- F.A.Z. – Frankfurter Allgemeine Zeitung (2004a). Wirtschaft gegen Ausbildungspakt, 07. Mai 2004, Nr. 106, S. 11.
- F.A.Z. – Frankfurter Allgemeine Zeitung (2004b). Der Ausbildungspakt ist beschlossene Sache, 17. Juni 2004, Nr. 138, S. 11.
- Fuchs, Sebastian & Sack, Detlef (2021). Corporatism as usual? – Staat und organisierte Wirtschaftsinteressen in der Coronakrise. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*.
<https://doi.org/10.1007/s41358-021-00296-x>.
- Fuchs, Sebastian, Sack, Detlef & Spilling, Fynn (2021). Function, shock or resources? – Organised Business and the Covid-19 crisis in Germany. *Working Paper Series ‘Comparative Governance’*, No. 5, April 2021, Universität Bielefeld. <https://doi.org/10.4119/unibi/2954321>.
- Hedström, Peter & Swedberg, Richard (Eds.) (1998). *Social Mechanisms. An Analytical Approach to Social Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Heinelt, Hubert (2014). Politikfelder: Machen Besonderheiten von Policies einen Unterschied? In Klaus Schubert & Nils Bandelow (Hrsg.), *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*, 3. Auflage (S. 133-149). München, Wien: De Gruyter Oldenbourg.
- Jahn, Detlef (2014). Changing of the guard. Trends in corporatist arrangements in 42 highly industrialized societies from 1960 to 2010. *Socio-Economic Review*, 14 (1), 47-71.
<https://doi.org/10.1093/ser/mwu028>.
- Jenkins-Smith, Hank C., Nohrstedt, Daniel, Weible, Christopher M. & Ingold, Karin (2017). The Advocacy Coalition Framework: An Overview of the Research Program. In Christopher M. Weible & Paul A. Sabatier (Eds.). *Theories of the policy process*, 4th edition (pp. 135-172). New York: Westview Press.
- Junk, Wiebke Marie, Crepaz, Michele, Hanegraaff, Marcel, Berkhout, Joost & Aizenberg, Ellis (2021). Changes in interest group access in times of crisis: no pain, no (lobby) gain. *Journal of European Public Policy*, 1-21. <https://doi.org/10.1080/13501763.2021.1968936>.
- Kelle, Udo & Kluge, Susann (2010). *Vom Einzelfall zum Typus. Fallvergleich und Fallkontrastierung in der qualitativen Sozialforschung*. 2. überarb. Auflage. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Kettner, Anja (2013). *Fachkräftemangel – Fakt oder Fiktion? Empirische Analysen zum betrieblichen Fachkräftebedarf in Deutschland*. IAB-Bibliothek, 337, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Bielefeld: W. Bertelsmann.
- Kleinfeld, Ralf (1990). *Mesokorporatismus in den Niederlanden*. Frankfurt a.M./ New York: P. Lang.
- Klüver, Heike (2012). Die Macht der Informationen: Eine empirische Analyse von Lobbyingserfolg in der Europäischen Union. *PVS Politische Vierteljahresschrift*, 53 (2), 211-239.
doi:10.5771/0032-3470-2012-2-211.
- Kohler-Koch, Beate, Fuchs, Sebastian & Friedrich, David A. (2022). *Verbände mit Zukunft? Die Re-Organisation industrieller Interessen in Deutschland*. Wiesbaden: Springer VS.
- Kooiman, Jan (2003). *Governing as Governance*. London/Thousand Oaks/New Delhi/Singapur: Sage.
- Lehmbruch, Gerhard (1978). Corporatism, Labour, and Public Policy. *Symposium “Social Policies in Comparative Perspective”*. 9th World Congress of Sociology, August 1978. Uppsala. Konferenzbeitrag.
- Lehmbruch, Gerhard (1983). Neokorporatismus in Westeuropa: Hauptprobleme im internationalen Vergleich. *Journal für Sozialforschung*, 23 (4), 407-420.
- McCradden, Christopher (2007). *Buying Social Justice. Equality, Government, Procurement and Legal Change*. Oxford: Oxford University Press.
- Nullmeier, Frank (2021). *Kausale Mechanismen und Process Tracing. Perspektiven der qualitativen Politikforschung*. Frankfurt, New York: Campus Verlag.

- Paasch, Armin (2021). Das Deutsche Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz – Hintergründe, Bewertung Und Perspektiven. *Journal for Human Rights / Zeitschrift Für Menschenrechte*, 15 (2), 176-194. <https://doi.org/10.46499/1834.2241>.
- Rasch, Daniel (2022). Umweltpolitik und Konsultationsnetzwerke im Wandel? – Die Konsultationen des Bundes-umweltministeriums im Vergleich über die Jahre 2014-2020. *dms – der moderne staat*, 15 (2), 1-21, Online-Anhang 1-8. <https://doi.org/10.3224/dms.v15i2.05>
- Rehder, Britta (2021). Organisierte Interessen und Staat. Wer gewinnt und wer verliert in der »Coronakratie«? In Martin Florack, Karl-Rudolf Korte & Julia Schwanholz (Hrsg.), *Coronakratie. Demokratisches Regieren in Ausnahmezeiten* (S. 215-222). Frankfurt a.M.: Campus.
- Rehder, Britta & Elten, Katharina van (2019). Legal Tech & Dieselgate Digitale Rechtsdienstleister als Akteure der strategischen Prozessführung. *Zeitschrift für Rechtssoziologie*, 39 (1), 64-86. <https://doi.org/doi:10.1515/zfrs-2019-0004>.
- Rehder, Britta, von Winter, Thomas & Willems, Ulrich (Hrsg.) (2009). *Interessenvermittlung in Politikfeldern. Vergleichende Befunde der Policy- und Verbändeforschung*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Rüb, Friedbert W. (2014). Rapide Politikwechsel in der Bundesrepublik. Eine konzeptionelle Annäherung an ein unerforschtes Phänomen. In Friedbert W. Rüb (Hrsg.), *Rapide Politikwechsel in der Bundesrepublik* (S. 10-47), Sonderbände Zeitschrift für Politik, 6. Baden-Baden: Nomos.
- Sack, Detlef & Sarter, Eva Katharina (2018). Strategic use and social taming. Opening up the doctrine of market competition in public procurement. In Hubert Heinelt & Sybille Münch (Eds.), *Handbook of European Policies. Interpretive Approaches to the EU* (pp. 371-387). Cheltenham: Edward Elgar.
- Sack, Detlef & Strünck, Christoph (2016). Austritt und Widerspruch in Interessenorganisationen. Eine güter-zentrierte Theorie zur Analyse innerverbändlicher Konflikte. In Detlef Sack & Christoph Strünck (Hrsg.), *Verbände unter Druck. Protest, Opposition und Spaltung in Interessenorganisationen* (S. 11-33). *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, Sonderheft 2/2016. Wiesbaden: Springer VS.
- Sack, Detlef, Roland, Aanor & Fuchs, Sebastian (2021). Vom Lockdown in die Staatsbeteiligung? Wirtschaftspolitik in der Covid-19 Pandemie. *dms – der moderne staat*, 14 (2), 264-283. <https://doi.org/10.3224/dms.v14i2.15>.
- Sack, Detlef, van Elten, Katharina & Fuchs, Sebastian (2014). *Legitimität und Self-Governance. Organisationen, Narrative und Mechanismen bei Wirtschaftskammern*. Baden-Baden: Nomos.
- Scharpf, Fritz W. (2000). *Interaktionsformen: Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Opladen: Leske + Budrich.
- Schiffers, Maximilian (2019). *Lobbyisten am runden Tisch: Einflussmuster in Koordinierungsgremien von Regierungen und Interessengruppen*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Schiffers, Maximilian (2021). „Unorganisierte“ Interessen: Zivilgesellschaft unter Druck von Basis, Politik und Medien. In Martin Florack, Karl-Rudolf Korte & Julia Schwanholz (Hrsg.), *Coronakratie. Demokratisches Regieren in Ausnahmezeiten* (S. 223-235). Frankfurt a.M.: Campus.
- Siaroff, Alan (1999). Corporatism in 24 industrial democracies: Meaning and measurement. *European Journal of Political Research*, 36 (2), 175-205. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.00467>.
- Siegel, Nico A. (2007). Rot-Grün und die Pfeiler des deutschen Kapitalismus. In Christoph Egle & Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.), *Ende des rot-grünen Projektes. Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002-2005* (S. 379-407). Wiesbaden: Springer VS.
- Speth, Rudolf & Zimmer, Annette (Hrsg.) (2015). *Lobby Work. Interessenvertretung als Politikgestaltung*. Wiesbaden: Springer VS.
- Spohr, Florian (2021). Der Zugang öffentlicher und wirtschaftlicher Interessen zum Deutschen Bundestag. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 31 (2), 267-289. <https://doi.org/10.1007/s41358-021-00250-x>.
- SZ – Süddeutsche Zeitung (2019). Firmen fordern Kontrolle, von Caspar Dohmen, 9. Dezember 2019. Verfügbar unter:
<https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/menschenrechte-lieferkette-1.4716264> [Februar 2022].
- Thierse, Stefan & Schiffers, Maximilian (2021). „NGOisierung“ der Interessenvermittlung und Pluralisierung der Politikgestaltung. *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 31, 151-169. <https://doi.org/10.1007/s41358-021-00288-x>.

- Thomä, Jörg & Bizer, Kilian (2013). Zur Fachkräfteversorgung des Handwerks – Problemaufriss und Darstellung der Einzelbeiträge. In Kilian Bizer & Jörg Thomä (Hrsg.), *Fachkräftesicherung im Handwerk* (S. 1-12). Duderstadt: Mecke Druck und Verlag.
- Traxler, Franz (2010). The long-term development of organised business and its implications for corporatism: A cross-national comparison of membership, activities and governing capacities of business interest associations, 1980-2003. *European Journal of Political Research*, 49 (2), 151-173. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2009.01851.x>.
- Urban, Hans-Jürgen (2012). Crisis corporatism and trade union revitalisation in Europe. In Steffen Lehndorff (Hrsg.), *A triumph of failed ideas. European models of capitalism in the crisis* (S. 219-241). Brüssel: ETUI.
- Voelzkow, Helmut (2007). Die Institutionalisierung der Politikbeteiligung von Verbänden in Deutschland. In Thomas von Winter & Ulrich Willems (Hrsg.), *Interessenverbände in Deutschland* (S.139-169). Wiesbaden: VS Verlag.
- von Alemann, Ulrich & G. Heinze, Rolf (Hrsg.) (1979). *Verbände und Staat: Vom Pluralismus zum Korporatismus. Analysen, Positionen, Dokumente*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- von Winter, Thomas. (2014). Dimensionen des Korporatismus. Strukturmuster der Verbändebeteiligung in der Gesundheitspolitik. In Thomas von Winter & Julia von Blumenthal (Hrsg.), *Interessengruppen und Parlamente* (S. 179-209). Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- von Winter, Thomas & von Blumenthal, Julia (Hrsg.) (2014). *Interessengruppen und Parlamente*. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Welt (2010). Ausbildungspakt soll Fachkräftemangel mildern. Verfügbar unter:
<https://www.welt.de/wirtschaft/article10543601/Ausbildungspakt-soll-Fachkraeftemangel-mildern.html> [18. Februar 2022].
- Weßels, Bernhard (2007). Organisierte Interessen und Rot-Grün: Temporäre Beziehungsschwäche oder zunehmende Entkopplung zwischen Verbänden und Parteien? In Christoph Egle & Reimut Zohlnhöfer (Hrsg.), *Ende des rot-grünen Projektes. Eine Bilanz der Regierung Schröder 2002-2005* (S. 151-167). Wiesbaden: Springer VS.
- Wiesenthal, Helmut (2006). *Gesellschaftssteuerung und gesellschaftliche Selbststeuerung. Eine Einführung*. Wiesbaden: Springer VS.
- Willke, Helmut (2001). *Systemtheorie III. Steuerungstheorie*. 3. Aufl. Stuttgart: Lucius & Lucius.
- ZDH (2001). Handwerk will ältere Mitarbeiter in den Betrieben halten. Pressemitteilung v. 05. November 2001. Verfügbar unter: <https://www.verbaende.com/news.php/Handwerk-will-aeltere-Mitarbeiter-in-den-Betrieben-halten?m=9383> [23. Februar 2022].
- ZDH (2003). ZDH-Resolution: Ausbildungsplätze mobilisieren / In die Zukunft investieren. Pressemitteilung v. 12. Juni 2003. Verfügbar unter:
<https://www.verbaende.com/news/pressemitteilung/zdh-resolution-ausbildungsplaetze-mobilisieren-in-die-zukunft-investieren-19181/> [23. Februar 2022].

Anschriften der Autoren:

Prof. Dr. Detlef Sack, Institut für Politikwissenschaft, Bergische Universität Wuppertal, Gaußstr. 20, 42119 Wuppertal, E-Mail: detlef.sack@uni-wuppertal.de.

Sebastian Fuchs, Institut für Politikwissenschaft, Bergische Universität Wuppertal, Gaußstr. 20, 42119 Wuppertal, E-Mail: sebastian.fuchs@uni-wuppertal.de.