

## Von Verbänden zu Parteien. Elitenwechsel in der Sozialpolitik

Genosse der Bosse oder nur Genosse? Hinsichtlich der Frage, ob Bundeskanzler *Gerhard Schröder* eher die Interessen der Kapital- oder der Arbeitnehmerseite vertritt und bedient, waren sich die Medien in den letzten fünf Jahren uneinig. Während die Regierungspolitik zu Beginn der rot-grünen Amtszeit aufgrund der Rücknahme des demographischen Faktors in der Rentenversicherung sowie der Änderungen im Kündigungsschutz und in der Lohnfortzahlung als gewerkschaftsfreundlich eingeschätzt wurde, werden die *Hartz-Reformen* und die Maßnahmen im Zuge der Agenda 2010 als Annäherung an die Forderungen der Wirtschaft gedeutet. Die mediale Debatte über die Klientel der politischen Repräsentanten wird in Politikwissenschaft und Soziologie oftmals als Frage der Verflechtung staatlicher und parteidemokratischer Akteure mit den organisierten Interessen behandelt. Dabei interessiert insbesondere, inwieweit diese Verflechtung politische Entscheidungsprozesse, Interessen- und Machtausensetzungen sowie den materiellen Inhalt von Politik, also Gesetze, Maßnahmen und Programme, und die Entwicklung eines Politikbereiches oder der Gesamtgesellschaft beeinflusst. In der Diskussion, die unter verschiedenen Perspektiven mit zum Teil sehr komplexen Kausalketten geführt wird, lassen sich eher auf Akteure bezogene von eher auf Institutionen bezogenen Ansätzen unterscheiden. Erstere, etwa die Eliten- oder Pluralismustheorie, betrachten das Phänomen isoliert von gesamtgesellschaftlichen Entwicklungen und stellen anhand von Eigenschaften individueller oder korporativer Akteure (Alter, Bildung, Sozialisation, Beruf, Macht) die horizontale und vertikale Verflechtung von Akteuren in den Vordergrund.<sup>1</sup> Demgegenüber betonen eher institutionenbezogene Ansätze wie die korporatistische Diskussion<sup>2</sup>, dass sich Verflechtungen und die Entwicklung gesellschaftlicher und politischer Institutionen wie des Parteien- und Verbändesystems gegenseitig konditionieren. In dieser Perspektive werden gesellschaftliche Interessen durch die Verflechtung vermittelt. Diese Interessen stellen für den politischen Prozess nicht nur ein Datum dar, sondern werden durch diesen erst gebildet.

Institutionenbezogene Ansätze sehen Politiker als Projektion der Gesellschaft in die Politik wie auch als Projektion der Politik in die Gesellschaft.<sup>3</sup> Verstärken sich Beziehungsstrukturen zwischen Staat und Gesellschaft, so hat das eine Integration gesellschaftlicher

1 Vgl. hierzu *Klaus von Beyme*, Die politische Klasse im Parteienstaat, Frankfurt am Main 1993; *Wolfgang Felber*, Elitenforschung in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1986; *Dietrich Herzog*, Politische Karrieren. Selektion und Professionalisierung politischer Führungsgruppen, Opladen 1975; *Wolfgang Zapf*, Wandlungen der deutschen Elite, München 1965; *David Truman*, The Governmental Process, New York 1951.

2 *Philippe C. Schmitter*, Still the Century of Corporatism?, in: Review of Politics, 36. Jg. (1974), S. 85 – 131; *Wolfgang Streeck*, Einleitung des Herausgebers. Staat und Verbände: Neue Fragen. Neue Antworten?, in: *ders.* (Hrsg.), Staat und Verbände. PVS Sonderheft 25 (1994), S. 7 – 34; *ders./Anke Hassel*, Trade Unions as Political Actors, in: *John T. Addison/Claus Schnabel* (Hrsg.), International Handbook of Trade Unions, Cheltenham 2003, S. 335 – 365.

3 In Anlehnung an *Heinrich Best/Maurizio Cotta*, Elite Transformation and Modes of Representation since the Mid-Nineteenth Century: Some Theoretical Considerations, in: *dies.* (Hrsg.), Parliamentary Representatives in Europe 1848–2000. Legislative Recruitment and Careers in Eleven European Countries, Oxford 2000, S. 1 – 28, S. 7 f.

Interessenträger in das politische System zur Folge. Schwächen sie sich ab, so können funktionale Differenzierung und Professionalisierung des politischen Systems und des Verbändesystems die Folge sein. Eine institutionenbezogene Perspektive bringt das Phänomen der horizontalen und vertikalen Verflechtung, das sich auf der Akteurebene zum Beispiel durch Mitgliedschaften und Führungspositionen von Politikern in Verbänden beobachten lässt, daher auch mit strukturellen, machtpolitischen und programmatischen Entwicklungen im Parteien- und Verbändesystem in Verbindung. Veränderungen in den Beziehungsstrukturen und im Parteien- und Verbändesystem stellen demnach interagierende Prozesse dar.

Trotz der Bedeutung von Verflechtungen für die sozialwissenschaftliche empirische Forschung und Theoriebildung über Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft und obwohl die Sozialpolitik eines der zentralen Untersuchungsfelder der bundesdeutschen Policy-Forschung darstellt<sup>4</sup> und auch die empirische Eliten- und Parlamentsforschung häufig die Entwicklung der Karrieren, der sozialen Zusammensetzung und der Berufsstruktur von Bundestagsabgeordneten zum Gegenstand hat<sup>5</sup>, gibt es bisher nur einen Beitrag, in dem die Entwicklung der Verflechtung der in diesem Politikbereich tätigen Bundestagsabgeordneten mit gesellschaftlichen Interessen und deren Organisationen analysiert wurde<sup>6</sup>. *Bernhard Weßels* behandelte die Entwicklung institutionalisierter und nicht institutionalisierter Formen parlamentarischer Kommunikation zwischen den Abgeordneten wirtschafts- und sozialpolitischer Ausschüsse und Verbände von der 1. bis zur 10. Wahlperiode. Zu institutionalisierten Formen der Kommunikation gehören – *Weßels* zufolge – Öffentliche Anhörungen der Ausschüsse, Petitionsausschüsse und Enquete-Kommissionen, als nicht institutionalisierte Formen der Kommunikation gelten informelle Kontakte der Abgeordneten zu den Verbänden, die er als „innere Lobby“ bezeichnet, sowie personelle Verflechtungen zwischen Abgeordneten und Verbänden. Eine seiner zentralen Schlussfolgerungen lautet, dass sich das Gewicht der „inneren Lobby“ in den wirtschafts-

4 So hat die Policy-Forschung zahlreiche Fallstudien über die Entwicklung der einzelnen sozialpolitischen Politikfelder hervorgebracht (Gesundheitspolitik: *Marian Döhler/Philip Manow*, Strukturbildung von Politikfeldern, Opladen 1997; Rentenpolitik: *Frank Nullmeier/Friedbert W. Rüb*, Die Transformation der Sozialpolitik. Vom Sozialstaat zum Sozialversicherungsstaat, Frankfurt am Main 1993; Arbeitsmarktpolitik: *Hubert Heinelt/Michael Weck*, Arbeitsmarktpolitik. Vom Vereinigungskonsens zur Standortdebatte, Opladen 1998).

5 So zuletzt: *Franziska Deutsch/Suzanne S. Schüttemeyer*, Die Berufsstruktur des Deutschen Bundestages – 14. und 15. Wahlperiode, in: *ZParl*, 34. Jg (2003), H. 1, S. 21 – 32; *Heinrich Best/Christopher Hausmann/Karl Schmitt*, Challenges, Failures, and Final Success: The Winding Path of German Parliamentary Integrated Elite 1848–1999, in: *Heinrich Best/Maurizio Cotta* (Hrsg.), a.a.O., S. 138 – 195; *Thomas Saalfeld*, Professionalisation of Parliamentary Roles in Germany: An Aggregate Level Analysis, 1949–94, in: *Wolfgang C. Müller/Thomas Saalfeld* (Hrsg.), *Members of Parliament in Western Europe: Roles and Behaviour*, London 1997, S. 32 – 54; *Martin Sebaldt*, Organisierter Pluralismus: Kräftefeld, Selbstverständnis und politische Arbeit deutscher Interessengruppen, Opladen 1997; *Bernhard Weßels*, Germany, in: *Pippa Norris* (Hrsg.), *Passages to Power. Legislative Recruitment in Advanced Democracies*, Cambridge 1997, S. 76 – 97.

6 *Bernhard Weßels*, Kommunikationspotentiale zwischen Bundestag und Gesellschaft. Öffentliche Anhörungen, informelle Kontakte und innere Lobby in wirtschafts- und sozialpolitischen Ausschüssen, in: *ZParl*, 18. Jg. (1987), H. 2, S. 285 – 311. Zum Beitrag von *Bernhard Weßels* vgl. hierzu unten Abschnitt 1.

und sozialpolitischen Ausschüssen und die Zahl der Interessenvertreter in parlamentarischen Managerpositionen seit der 6. Wahlperiode reduziert hat. *Weßels* konstatierte eine „Karisierung der Politik“: Die Abgeordneten begannen ihre Karrieren weniger in privatwirtschaftlichen Bereichen, sondern wechselten von hauptberuflichen politischen Tätigkeiten in den Bundestag.<sup>7</sup> Seit diesen 1987 vorgelegten Befunden sind keine empirischen Untersuchungen mehr angestellt worden über die Konstitution und Veränderung von interorganisatorischen Verflechtungen in der Sozialpolitik. Der Beitrag versucht, diese Lücke zu füllen. Er geht der Frage nach, welche Verflechtungen zwischen Staat und Gesellschaft im Bereich der Sozialpolitik bestehen und wie sich diese für den Zeitraum von 1972 bis 2002 verändert haben. Dabei untersucht er die Entwicklung der Verflechtung zwischen den Mitgliedern des Bundestagsausschusses für Arbeit und Sozialordnung<sup>8</sup> mit gesellschaftlichen Interessenträgern in diesem Politikbereich, und zwar aus folgenden Organisationen: Gewerkschaften, arbeitgeber- und wirtschaftsnahe Verbände, reine sozialpolitische Organisationen wie die Freien Wohlfahrtsverbände und kirchennahe sozialpolitische Vereine, die Betriebs- und Aufsichtsräte sowie Institutionen der staatlichen Sozialverwaltung (Arbeitsverwaltung, Sozialamt, Renten- und Krankenversicherung). Zentrales Ergebnis ist, dass sich an den Karrieren der Sozialpolitiker ein Prozess der Ausdifferenzierung des politisch-staatlichen Bereiches und der gesellschaftlichen Interessenträger beobachten lässt. In den 1970er und 80er Jahren wiesen die Ausschussangehörigen aufgrund von Mitgliedschaften, der Verknüpfung von Führungspositionen und ihrer beruflichen Herkunft eine starke Verflechtung mit den Organisationen sozialpolitischer Interessen auf. Zudem hatte der Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung eine Rekrutierungsfunktion für Führungspositionen im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und in der Bundesanstalt für Arbeit inne. In den 1990er Jahren nahm bei den Unionsabgeordneten – vor allem hinsichtlich der beruflichen Herkunft und der Mitgliedschaft in sozialpolitischen Organisationen sowie in arbeitgeber- und wirtschaftsnahen Verbänden – die Verflechtung mit sozialpolitischen Interessenträgern ab. In der SPD-Fraktion zeigt sich ebenso ein Rückgang der „Berufssozialpolitiker“, also der Abgeordneten mit beruflicher Erfahrung in der Sozialpolitik. Der Entflechtungstrend findet hier in den letzten Jahren aber stärker hinsichtlich ihrer Mitgliedschaften in Gewerkschaften und in Betriebs- und Aufsichtsräten sowie hinsichtlich von Führungspositionen in den sozio-ökonomischen Interessengruppen statt. Sowohl bei den Unions- als auch bei den SPD-Abgeordneten ist der Trend einer zunehmenden Professionalisierung des Politikerberufes erkennbar. In beiden Fraktionen ist der Anteil derjenigen, die über eine Art politische Karriere (vorheriges Mandat in einem Landtag oder der Volkskammer, Landratsposten oder Parteiamt) in den Bundestag gelangten, angestiegen; bei der Union seit

7 Ebenda, S. 310; ähnlich *ders.*, 1997, a.a.O., S. 94 f.

8 Der Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung ging 1969 aus einer Zusammenlegung des Ausschusses für Arbeit und des Ausschusses für Sozialpolitik hervor. Mit Beginn der 15. Legislaturperiode wurde der Ausschuss restrukturiert. Die Arbeitsmarktpolitik wurde mit der Gründung des Ministeriums für Wirtschaft und Arbeit von den Bereichen Gesundheit, Rente und Pflege, die fortan vom Ministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung verwaltet werden, getrennt. Entsprechend der neuen Ressortenteilung wurden auch die Ausschüsse neu geordnet. Während die Arbeitsmarktpolitik dem Ausschuss für Wirtschaft und Arbeit zugeteilt wurde, wurden die Kranken-, Renten- und Pflegeversicherung in dem neuen Ausschuss für Gesundheit und Soziale Sicherung zusammengeführt.

Ende der 90er Jahre, bei der SPD bereits Mitte der 80er Jahre, was im Vergleich zur Union aufgrund des geringen Anteils dieser Art von Politikern mit vorheriger Mandats- oder Parteiamterfahrung Anfang der 80er Jahre als eine Aufholbewegung zu interpretieren ist.

Es verdichten sich Anzeichen, dass in der bundesdeutschen Sozialpolitik ein Elitenwechsel stattfindet. Es hat sich eine neue Gruppe von Sozialpolitikern formiert, die weniger die sozialpolitischen Interessen(-gruppen) als ihre eigenen politischen Karriereinteressen vertritt. Sozialpolitiker üben heute im Vergleich zu früher weniger die Sozialpolitik als die Politik als Beruf aus. Anhand neuerer Literatur über den Zustand des Parteien- und Verbändesystems in der Bundesrepublik erklärt der Beitrag diese Professionalisierung der Politik mit den fundamentalen Veränderungen, die im Parteiensystem und in den Verbänden in den 90er Jahren stattgefunden haben.

### 1. Daten, Indikatoren und Gesamtperspektive auf die Verflechtungen

Die Sammlung von biographischen Daten der Ausschussmitglieder, die darüber Aufschluss geben, inwieweit diese mit den Interessen(-organisationen) der Sozialpolitik verflochten sind, gestaltet sich alles andere als einfach. Widerspruchsfreie Informationen über den biographischen Hintergrund von Abgeordneten sind schwierig zu finden, sobald dies Tätigkeiten vor dem Bundestagsmandat in Parteien, Interessengruppen oder in der Sozialverwaltung oder den unmittelbar vor dem Mandatsantritt ausgeübten Beruf betrifft. Seit 1972 bestehen jedoch „Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages“, die den Abgeordneten unter anderem verpflichten, (1) seinen Beruf<sup>9</sup>, (2) seine Tätigkeiten als Mitglied eines Vorstandes, Aufsichtsrates, Verwaltungsrates, Beirates oder eines sonstigen Gremiums einer Gesellschaft oder eines in einer anderen Rechtsform betriebenen Unternehmens und (3) seine Tätigkeiten als Mitglied eines Vorstandes, Aufsichtsrates, Verwaltungsrates, Beirates oder eines sonstigen Gremiums einer Körperschaft oder Anstalt des öffentlichen Rechts vor seiner Mitgliedschaft im Bundestag anzuzeigen, wovon allerdings nur der Beruf im Amtlichen Handbuch des Bundestages veröffentlicht wird.<sup>10</sup> Die Regeln verpflichten die Bundestagsabgeordneten des Weiteren zur Anzeige von unter anderem folgenden Tätigkeiten während des Bundestagsmandates, die auch alle im Handbuch veröffentlicht werden: (1) den Beruf<sup>11</sup>; (2) Tätigkeiten als Mitglied eines Vorstandes, Aufsichtsrates, Verwaltungsrates, Beirates oder sonstigen Gremiums einer Gesellschaft oder eines in einer anderen Rechtsform betriebenen Unternehmens; (3) Tätigkeiten als Mitglied eines Vorstandes, Aufsichtsrates, Verwaltungsrates, Beirates oder eines sonstigen Gremiums einer Körperschaft oder Anstalt des öffentlichen Rechts; (4) Tä-

9 In Fällen einmaligen oder mehrfachen Wechsels der Berufstätigkeit zählt seine zuletzt ausgeübte Tätigkeit.

10 Vgl. hierzu „Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages“, verabschiedet als Anlage 1 zur Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages, Stand September 2002, § 1 (Anzeigepflicht), § 3 (Veröffentlichung), verfügbar unter <http://www.bundestag.de/gesetze/go/goanl1.html>.

11 Soweit er nicht im Hinblick auf die Mitgliedschaft im Bundestag ruht oder soweit er von dem Beruf vor dem Mandat abweicht.

tigkeiten als Mitglied eines Vorstandes oder eines sonstigen leitenden Gremiums eines Vereins oder einer Stiftung mit nicht ausschließlich lokaler Bedeutung; (5) Funktionen in Verbänden oder ähnlichen Organisationen.<sup>12</sup> Jede Erfassung von Mitgliedschaften in Gewerkschaften, sozialpolitischen Verbänden und Betriebsräten sowie in Verbänden der Wirtschaft gründet damit auf freiwilligen Angaben der Abgeordneten oder auf Angaben der Verbände selbst.<sup>13</sup>

Die hier vorgelegte Analyse verwendet Angaben, die auf der Basis des Datenhandbuchs von *Peter Schindler*<sup>14</sup> und des Bundestagshandbuchs von *Rudolf Vierhaus* und *Ludolf Herbst*<sup>15</sup> gesammelt wurden. Daneben wurden die Angaben durch *Munzingers* CD-Rom-Archiv<sup>16</sup> sowie anhand verschiedener Publikationen und Dokumente der Parteien und Fraktionen sowie von Informationen, die im Internet erhältlich waren (persönliche Internetseiten der Abgeordneten), überprüft und vervollständigt.<sup>17</sup> Als Untersuchungszeitraum wurden die Jahre von 1972 bis 2002 (7. bis 14. Wahlperiode) gewählt. Für das Anfangsjahr des Untersuchungszeitraumes sprechen die 1972 erlassenen Verhaltensregeln, die trotz der Freiwilligkeit zu einer dichteren Erfassung der Mitgliedschaften von Bundestagsabgeordneten in Verbänden und Betriebsräten führten. Das Endjahr des Untersuchungszeitraums wird durch die Umstrukturierung des sozialpolitischen Ausschusssystemes mit Beginn der 15. Legislaturperiode markiert.

Ermittelt wurden die Karrieren von 174 Bundestagsabgeordneten, die zwischen 1972 und 2002 zu irgendeinem Zeitpunkt ordentliche Mitglieder des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung waren. Der Datensatz stellt – mit Ausnahme der PDS-Abgeordneten, die nicht in die Analyse aufgenommen wurden<sup>18</sup> – eine Totalerhebung dar. 64 (37 Prozent) der Ausschussmitglieder gehörten der SPD-Fraktion an, 78 (45 Prozent) der Fraktion von CDU/CSU<sup>19</sup>. Um die Verflechtung der Abgeordneten mit den sozialpolitischen Interessenorganisationen zu ermitteln, wurden in der quantitativen Analyse 16 Variablen verwendet, die als Indikatoren für die folgenden vier Formen einer Verflechtung angesehen werden können (vgl. Tabelle 1): (1) Verflechtung durch Mitgliedschaften in den Interessengruppen (vor oder während des Bundestagsmandats)<sup>20</sup>; (2) Verflechtung durch

12 Vgl. hierzu Fn. 10.

13 Bis 1990 haben beispielsweise die Gewerkschaften Daten über Bundestagsabgeordnete in ihren Reihen veröffentlicht. Seit 1990 stellen sie diese Daten jedoch aus Datenschutzgründen nicht mehr zur Verfügung, vgl. *Peter Schindler*, Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949–1999, Baden-Baden 1999, S. 722.

14 Ebenda.

15 *Rudolf Vierhaus/Ludolf Herbst* (Hrsg.), Biographisches Handbuch der Mitglieder des Deutschen Bundestages 1949–2002. Band 1, A–M; Band 2, N–Z, München 2002; *dies.* (Hrsg.), Biographisches Handbuch der Mitglieder des Deutschen Bundestages 1949–2002. Band 3, Zeittafel, Verzeichnisse, Ausschüsse, München 2003. Siehe auch die Rezension dieser Publikation in diesem Heft der ZParl.

16 *Munzinger* CD-Rom-Archiv 10/2001.

17 Eine vollständige Beschreibung der Daten, ihrer Quellen und der Regeln des Datenabgleichs kann bei der Autorin angefordert werden.

18 Die PDS-Abgeordneten wurden nicht berücksichtigt, weil sie erst seit 1990 im Bundestag vertreten sind.

19 Der FDP-Fraktion gehörten 18 (zehn Prozent) Abgeordnete an, den Grünen 14 (acht Prozent).

20 Bei den Mitgliedschaften wurde nicht zwischen ehrenamtlicher Mitgliedschaft und hauptamtlicher Mitgliedschaft, worunter Funktionärstätigkeiten fallen, unterschieden. Die Berücksichti-



**Tabelle 1: Liste der Variablen für die Untersuchung der Verflechtung von Abgeordneten mit sozialpolitischen Interessenorganisationen**

Form der Verflechtung	Variable	Variablenbeschreibung
1. Mitgliedschaften (Mehrfachnennungen möglich)  vor oder während des Bundestagsmandats	ARBEIT	Mitglied in einer Gewerkschaft
	KAPITAL	Mitglied in einem arbeitgeber- oder wirtschaftsnahen Verband. Berücksichtigt wurden hierbei: Kammer (IHK, Architekturkammer), Landwirtschaftsverband, Industrieverband, Arbeitgeberverband, Berufsverband der Freien Berufe oder sonstige wirtschaftsnahen Verbände (Mittelstands- und Wirtschaftsvereinigung der CDU, Bund der Selbstständigen, Arbeitsgemeinschaft der Unternehmer in Industrie, Handel und Gewerbe im mittleren Weserbergland, Bundesvereinigung liberaler Mittelstand, Genossenschaftsverbände, Bundesverband mittelständische Wirtschaft, Gesellschaft zum Studium strukturpolitischer Fragen e.V.).
	SOSOZ	Mitglied einer sozialpolitischen Organisation. Berücksichtigt wurden hierbei: sozialpolitische Vereine der Kirche (Kolping, Katholische Arbeitnehmerbewegung), Freie Wohlfahrtsverbände (Arbeiterwohlfahrt, Caritas), Vertriebenen- und Flüchtlingsorganisationen, Verband der Kriegsbeschädigten, Kriegsbehinderten und Sozialrentner Deutschlands (VdK).
	AFA	Mitgliedschaft in der Arbeitsgemeinschaft für Arbeitnehmerfragen (AfA) der SPD. Die Arbeitsgemeinschaft wurde erst 1973 gegründet.
	CDA	Mitgliedschaft in der Christlich-Demokratischen Arbeitnehmerschaft (CDA) der CDU.
	CSA	Mitgliedschaft in der Christlich-Sozialen Arbeitnehmerschaft (CSA) der CSU.
2. Führungspositionen in den Interessenträgern  vor oder während des Bundestagsmandats	LEIPOS	Berücksichtigt wurden hier Leitungspositionen in den folgenden Organisationen, die das betreffende MdB vor oder während des Bundestagsmandates innehatte: Gewerkschaft (ARBEIT), arbeitgeber- oder wirtschaftsnaher Verband (KAPITAL) und sozialpolitische Organisation (SOSOZ). Als Leitungsposition gilt: Vorsitzender/Präsident, Vorstandsmitglied, stellvertretender Vorsitzender/Vizepräsident, Bezirksvorsitz, Präsidiumsmitglied, Kreis- und Landesvorstandsfunktion.
	BRPRAR	Vor oder während des Bundestagsmandats Mitglied in einem Aufsichts-, Betriebs- oder Personalrat.
3. Berufliche Herkunft, letzte hauptberufliche Tätigkeit vor dem ersten Bundestagsmandat  ausschließende Kategorien	KARPRAR	Arbeiter (im nicht-öffentlichen Sektor).
	KARPRAN	Angestellter (im nicht-öffentlichen Sektor).
	KARFREIN	freiberuflich oder selbstständig.
	KARSOZ	Gewerkschaft (ARBEIT), wirtschafts- oder arbeitgebernaher Verband (KAPITAL), Arbeiterwohlfahrt, religiöse sozialpolitische Organisationen (Kolping, KAB, Bildungswerk der Kirche), VdK und Sozialverwaltung (Arbeitsverwaltung, Sozialamt, Renten- und Krankenversicherung).
	POLITIK	Partei oder Abgeordneter (Landrat, Landtag, Volkskammer).
	KAROED	Öffentlicher Dienst (jedoch nicht in der Sozialverwaltung, also Arbeitsverwaltung, Sozialamt, Renten- und Krankenversicherung).
4. Partei- und Fraktionsführungsposition (während der Mitgliedschaft im Ausschuss)	PARFUE	Führungsposition in der Partei; als Führungsposition zählt: Vorsitz, Stellvertretender Vorsitz, Weiteres Mitglied des Parteivorstandes, Generalsekretär, Schatzmeister.
	FRAKFUE	Führungsposition in der Fraktion; als Führungsposition zählt: Fraktionsvorsitz, Stellvertretender Fraktionsvorsitz, Weiteres Mitglied des Fraktionsvorstandes; Parlamentarischer Geschäftsführer.

Führungspositionen in den Interessengruppen (vor oder während des Bundestagsmandats); (3) Verflechtung aufgrund der beruflichen Tätigkeit der Abgeordneten vor dem Bundestagsmandat; (4) Verstärkung der Verflechtung beziehungsweise Entflechtung durch Partei- oder Fraktionsführungspositionen der Abgeordneten während ihrer Mitgliedschaft im Ausschuss.

Der vierte Indikator gibt die Bedeutung von Verflechtungen für politische Entscheidungen an. Eine Verflechtung der Abgeordneten mit den Interessengruppen wird auf Entscheidungsprozesse desto mehr Einfluss ausüben, je stärker ein Ausschussmitglied in Führungspositionen von Partei, Fraktion oder gar beiden vertreten war<sup>21</sup>. Umgekehrt wird eine Abschwächung der Verflechtungen für politische Entscheidungen umso bedeutsamer sein, je mehr Abgeordnete nicht verflochten sind, aber zur Entscheidungselite in Partei und/oder Fraktion gehören.

Betrachtet man die Verflechtung über die gesamte Periode 1972 bis 2002 (vgl. Tabelle 2), so fällt sofort auf, dass die sozialdemokratischen Sozialpolitiker hinsichtlich der Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft, einer sozialpolitischen Organisation und einem Organ der Mitbestimmung eine weitaus stärkere Bindung zu gesellschaftlichen Interessenträgern der Sozialpolitik aufweisen als die christdemokratischen: 88 Prozent der SPD-Sozialpolitiker waren Gewerkschaftsmitglieder, hingegen unter den Unions-Sozialpolitikern nur 23 Prozent. Während 48 Prozent der SPD-Sozialpolitiker Mitglied in einer sozialpolitischen Organisation waren, betrug dieser Anteil bei den Unions-Sozialpolitikern nur 19 Prozent. Den 42 Prozent der SPD-Sozialpolitiker, die vor oder während ihres Bundestagsmandates in der Mitbestimmung von Betrieben und Unternehmen tätig waren, standen bei den Unions-Sozialpolitikern nur 27 Prozent gegenüber. Zudem ging in der Gruppe der sozialdemokratischen Ausschussmitglieder dem ersten Bundestagsmandat sehr viel häufiger eine hauptberufliche Tätigkeit im Bereich der sozialpolitischen und gesellschaftlichen Interessenträger voraus. Von den 64 SPD-Sozialpolitikern sammelten 26 (und damit 41 Prozent) während ihrer Berufstätigkeit praktische Erfahrungen mit der Implementation sozialpolitischer Maßnahmen<sup>22</sup>. Bei den Unions-Sozialpolitikern lag dieser Anteil bei 19 Prozent. Die SPD-Sozialpolitiker standen der Sozialpolitik beruflich näher als jene der Union.

Auch die Unions-Sozialpolitiker weisen jedoch institutionalisierte Beziehungen zu den gesellschaftlichen Interessenträgern der Sozialpolitik auf. Dafür spricht nicht nur, dass mehr als ein Viertel in der Mitbestimmung tätig ist und etwas weniger als ein Fünftel über die Sozialpolitik in den Bundestag kam. Hinzu kommt, dass 30 Prozent der Unions-Sozialpolitiker Mitglied der innerparteilichen arbeiternahen Organisation CDA beziehungsweise CSA sind, während der entsprechende Anteil bei den SPD-Sozialpolitikern um sechs Prozentpunkte niedriger ist.<sup>23</sup> Des Weiteren sind ein Viertel der

gung von Funktionärstätigkeiten findet im Indikator „Verflechtung durch Führungspositionen“ (siehe oben) Berücksichtigung.

21 Vgl. dazu *Herbert Kitschelt*, *The Transformation of European Social Democracy*, Cambridge 1994, S. 224.

22 Dabei handelt es sich um Berufstätigkeiten in einer sozialpolitischen Organisation (vgl. Tabelle 1, KARSOZ), also in einer Gewerkschaft, einem wirtschafts- beziehungsweise arbeitgebernahen Verband, in der Arbeiterwohlfahrt, in einer religiösen sozialpolitischen Organisation und in der Sozialverwaltung (Arbeitsverwaltung, Sozialamt, Renten- und Krankenversicherung).

23 Zu berücksichtigen ist hierbei jedoch, dass die Arbeitsgemeinschaft für Arbeitnehmerfragen

Unions-Sozialpolitiker Mitglied in einem arbeitgeber- oder wirtschaftsnahen Verband. Bemerkenswert ist zudem, dass die Verflechtung durch Positionsverknüpfungen hinsichtlich einer Führungsposition in einer Gewerkschaft, einem arbeitgeber- und wirtschaftsnahen Verband oder einer sozialpolitischen Organisation mit einem Anteil von 30 Prozent bei den Unions-Sozialpolitikern stärker ist als bei den sozialdemokratischen mit 25 Prozent.<sup>24</sup>

Insgesamt erscheint die Verflechtung mit den gesellschaftlichen Interessenträgern unter den SPD-Sozialpolitikern stärker (vgl. Tabelle 2). Bestätigt wird dieser Eindruck dadurch, dass von den 78 Unions-Sozialpolitikern 23 Prozent ausschließlich über eine parteipolitische Karriere (Parteiamt, anderes Mandat) in den Bundestag gelangt sind, während dies bei den Sozialdemokraten nur bei neun Prozent der Abgeordneten der Fall ist.

**Tabelle 2: Die Verflechtung der Mitglieder des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung zwischen 1972 und 2002**

Verflechtungsmerkmal	Variable	Gesamt		SPD		CDU/CSU	
		N	in %	N	in %	N	in %
1. Mitgliedschaften	ARBEIT	82	47,1	56	87,5	18	23,1
	KAPITAL	28	16,1	3	4,7	20	25,6
	SOSOZ	48	27,6	31	48,4	15	19,2
	AFA oder CDA/CSA			15	23,4	23	29,5
2. Führungspositionen	LEIPOS	43	24,7	16	25,0	23	29,5
	BRPRAR	51	29,3	27	42,2	21	26,9
3. Berufliche Herkunft	KARPRAR	9	5,2	3	4,7	5	6,4
	KARPRAN	23	13,2	7	10,9	5	6,4
	KARFREIN	25	14,4	4	6,3	14	17,9
	KARSOZ	43	24,7	26	40,6	15	19,2
	POLITIK	28	16,1	6	9,4	18	23,1
	KAROED	40	23,0	13	20,3	14	17,9
4. Partei- und Fraktionsführungspositionen	PARFUE	24	13,8	6	9,4	14	17,9
	FRAKFUE	52	29,9	22	34,4	21	26,9
		174		64		78	

(Afa) der SPD erst 1973 gegründet wurde. Sie wurde errichtet, um angesichts der intellektuellen „Unterwanderung“ der SPD durch die Jusos die Stimme der Arbeitnehmer innerhalb der SPD nicht verstummen zu lassen, vgl. hierzu *Peter Lösche/Franz Walter*, Die SPD: Klassenpartei – Volkspartei – Quotenpartei: Zur Entwicklung der Sozialdemokratie von Weimar bis zur Deutschen Vereinigung, Darmstadt 1992, S. 256 – 268. Für *Hella Kastendiek* stellt die Gründung der Afa hingegen einen Versuch der Partei dar, den Einfluss der SPD in die Gewerkschaften hinein zu verstärken, nachdem die Sozialstruktur der Partei sich von den Arbeitnehmerinteressen wegbewegt hatte, vgl. *Hella Kastendiek*, Arbeitnehmer in der SPD. Herausbildung und Funktion der Arbeitsgemeinschaft für Arbeitnehmerfragen (Afa), Berlin 1978, S. 165.

24 Von den 23 Unions-Sozialpolitikern, die eine verbandliche Führungsposition innehaben, befinden sich 16 in einer Leitungsposition eines arbeitgeber- oder wirtschaftsnahen Verbandes und sieben in einer Führungsposition einer Gewerkschaft oder einer sozialpolitischen Organisation.



Inwieweit werden die Verflechtungs- und Professionalisierungsgrade durch Führungspositionen in der Partei<sup>25</sup> und Fraktion<sup>26</sup> verstärkt? Hier ergibt sich kein eindeutiges Bild. SPD-Sozialpolitiker befinden sich während der Zeit ihrer Mitgliedschaft im Ausschuss häufiger in einer Führungsposition der Fraktion als Unions-Sozialpolitiker, obwohl Unions-Sozialpolitiker ex officio dem Fraktionsvorstand angehören.<sup>27</sup> Sozialpolitiker der Union haben demgegenüber häufiger als die der SPD eine Führungsposition in der Partei inne.

## 2. Entwicklung der Verflechtung zwischen 1972 und 2002

Um die Entwicklung der Verflechtungsbeziehungen zu analysieren, wurden nicht alle oben angesprochenen Variablen verwendet, sondern nur diejenigen, bei denen die einzelnen Jahre ausreichend besetzt waren.<sup>28</sup> Die Daten werden im Folgenden als Diagramme aufbereitet, die die jährliche prozentuale Entwicklung der Variablen als gleitende Vierjahresdurchschnitte wiedergeben. Zu berücksichtigen ist dabei jedoch, dass bereits Daten von wenigen Abgeordneten zu deutlichen Aufwärts- oder Abwärtsbewegungen führen können. Aus diesem Grund muss der Verlauf der Kurven vorsichtig interpretiert werden. Differenziert wurde zwischen allen Ausschussmitgliedern (eingeschlossen sind hier auch die Abgeordneten von FDP und Bündnis 90/Die Grünen), Mitgliedern der SPD-Fraktion und Mitgliedern der Unions-Fraktion. Prozentuiert wurde auf die Gesamtzahl der Ausschussmitglieder beziehungsweise die Zahl der SPD- und der Unions-Abgeordneten im Ausschuss im jeweiligen Jahr. Die Jahreswerte beziehen sich dabei auf diejenigen Abgeordneten, die im jeweiligen Jahr zu irgendeinem Zeitpunkt ein ordentliches Ausschussmandat innehatten.

Verlässt man die Gesamtperspektive und betrachtet die historisch-longitudinale Dimension der Verflechtungsbeziehungen, so wird deutlich, dass es bei beiden Fraktionen erhebliche Veränderungen gegeben hat. Die Verflechtungen waren besonders stark in den 1970er und 80er Jahren und gingen in den 90er Jahren zurück. Es zeigt sich ferner, dass sich die Beziehungsstrukturen in der Unions- und in der SPD-Fraktion nicht in allen Bereichen gleichermaßen verändert haben. In beiden Fraktionen fand insbesondere hinsichtlich der beruflichen Karrieren der Abgeordneten ein Prozess der Ausdifferenzierung, eine Professionalisierung der Abgeordneten zum Berufspolitiker statt – in der Union stärker als in der SPD (vgl. Abbildungen 6, 7 und 8). Während sich bei den Unionsabgeordneten zudem die mitgliedschaftlichen Beziehungen zu sozialpolitischen Organisationen

25 Als Führungspositionen in der Partei gelten hier (vgl. Tabelle 1): Vorsitz, Stellvertretender Vorsitz, Weiteres Mitglied des Parteivorstandes, Generalsekretär, Schatzmeister.

26 Als Führungspositionen in der Fraktion gelten hier (vgl. Tabelle 1): Fraktionsvorsitz, Stellvertretender Fraktionsvorsitz, Weiteres Mitglied des Fraktionsvorstandes; Parlamentarischer Geschäftsführer.

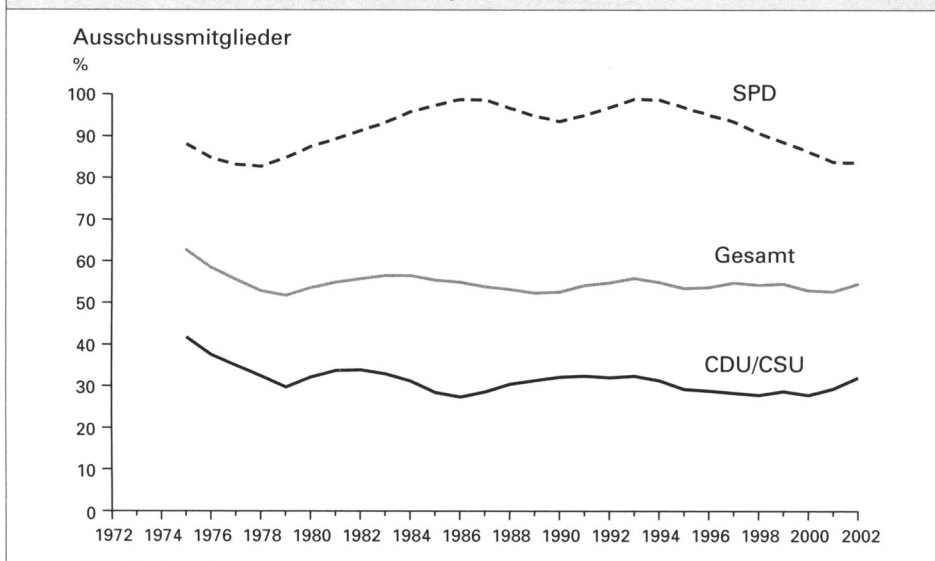
27 Die Arbeitsordnung der Unionsfraktion bestimmt, dass Arbeitsgruppenvorsitzende kraft Amtes Mitglied im erweiterten Fraktionsvorstand sind. Dies ist bei der SPD-Fraktion nicht der Fall. Vgl. hierzu *Peter Schindler*, 1999, a.a.O., S. 945 ff., S. 970 – 973.

28 Aufgrund der geringen Fallzahlen wurden die Variablen AFA, CDA, CSA, KARPRAR, KARPRAN und KARFREIN nicht integriert. Die Variable KAPITAL wird nur für die CDU/CSU-Fraktion analysiert.

(Abbildung 2) und arbeitgeber- und wirtschaftsnahen Verbänden (Abbildung 5) abgeschwächt haben, sich ihre Beziehungen zu Gewerkschaften (Abbildung 1) und Mitbestimmungsgremien (Abbildung 3) jedoch als stabil erwiesen, zeigt sich bei der SPD-Fraktion der Entflechtungstrend mehr hinsichtlich ihrer Mitgliedschaften in Gewerkschaften (Abbildung 1), in Organen der Mitbestimmung (Abbildung 3) und in Bezug auf Führungspositionen in den sozio-ökonomischen Interessengruppen (Abbildung 4). Die personelle Verflechtung mit Gewerkschaften und Organen der Mitbestimmung sinkt bei der SPD erst in den 90er Jahren.

Die Abschwächung der Verflechtung deutet darauf hin, dass heute im Gegensatz zu den 70er und 80er Jahren nicht mehr eine relativ homogene und durch gemeinsame Erfahrungen in der Sozialpolitik und deren Interessenträgern geprägte Gruppe von Politikern die Themen und Vorschläge, die in die Reformprozesse einfließen, bestimmt. Die beruflichen Karrieren der Sozialpolitiker beginnen heute weniger bei den gesellschaftlichen Interessenträgern, häufiger in der Parteiorganisation und staatlichen Ämtern, die mit der Sozialpolitik immer weniger zu tun haben, oder in einem „normalen“ Beruf. Die Sozialpolitiker sind heute mehr auf die politische Karriere konzentriert und eher elektoral orientiert. Sie weisen heute weit weniger strukturelle Bindungen zu den gesellschaftlichen Interessenträgern in der Sozialpolitik auf.

Abbildung 1: Gewerkschaftsmitglieder im Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung, 1972 bis 2002, gleitender Vierjahresdurchschnitt



Zwischen 1972 und 2002 hat es im Einzelnen betrachtet die folgenden Veränderungen gegeben: Während des gesamten Untersuchungszeitraums ist der Anteil der Gewerkschaft bei den SPD-Ausschussmitgliedern höher als bei jenen der CDU/CSU-Fraktion (vgl. Abbildung 1). Bei den Christdemokraten war der Anteil der Gewerkschaftsmitglieder Mitte der 70er Jahre am höchsten, bei den Sozialdemokraten Mitte der 80er Jahre und 1993. Seitdem ist er jedoch bei der SPD-Fraktion stark rückläufig. Hinsichtlich des Anteils der Mitglieder sozialpolitischer Organisationen lässt sich für die Unionsfraktion ein deutlicher Abwärtstrend konstatieren, wäh-

Abbildung 2: Mitglieder sozialpolitischer Organisationen im Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung, 1972 bis 2002, gleitender Vierjahresdurchschnitt

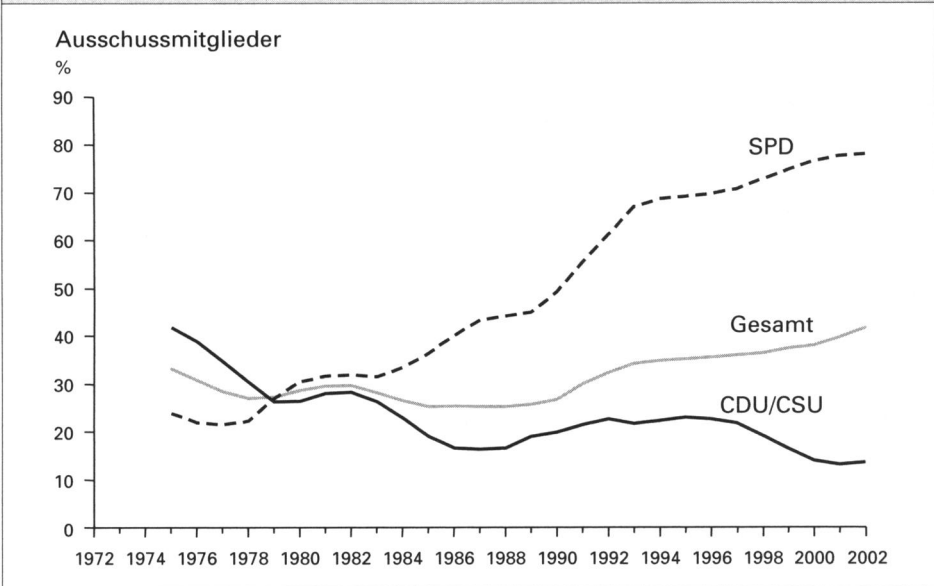
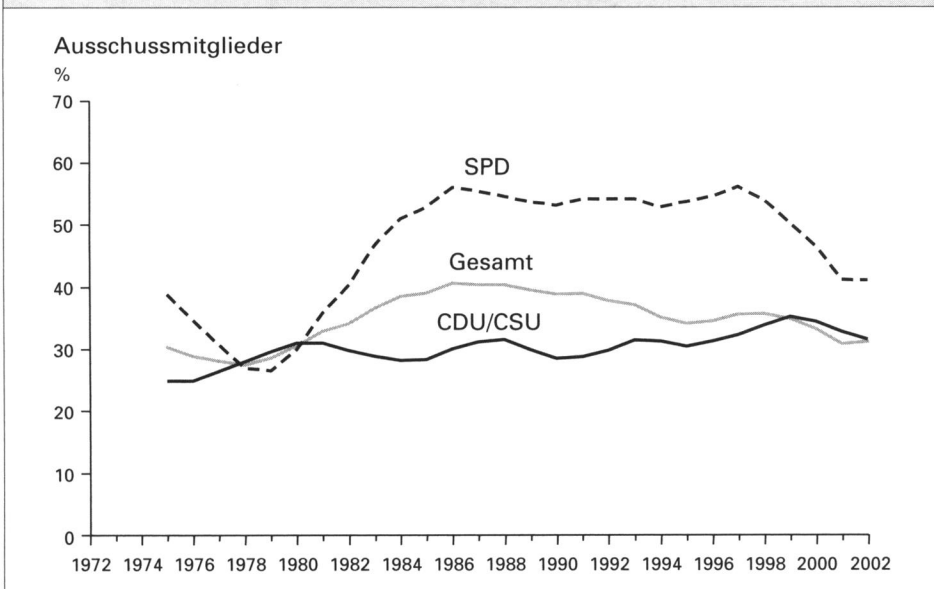
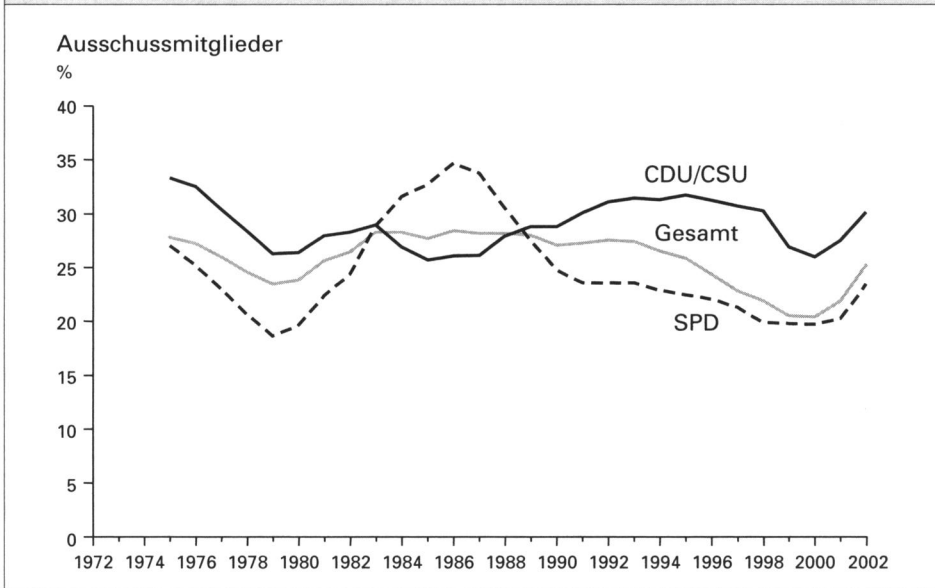


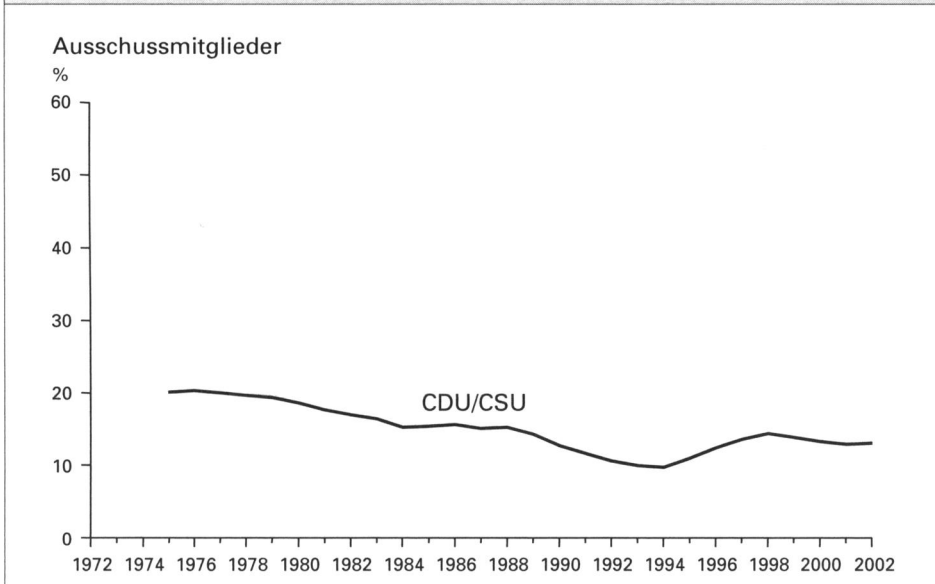
Abbildung 3: Mitgliedschaft in einem Aufsichts-, Betriebs- oder Personalrat (vor oder während des Bundestagsmandats) im Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung, 1972 bis 2002, gleitender Vierjahresdurchschnitt



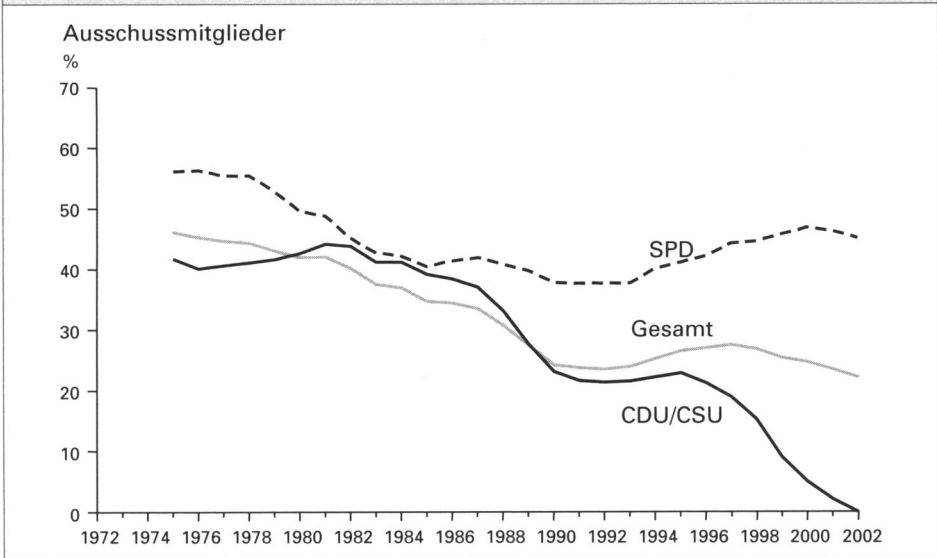
**Abbildung 4:** Anteil der Abgeordneten im Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung, die sich vor oder während des Bundestagsmandates in einer Gewerkschaft, in einem wirtschafts- oder arbeitgebernahen Verband oder in einer sozialpolitischen Organisation in einer leitenden Position befanden, 1972 bis 2002, gleitender Vierjahresdurchschnitt



**Abbildung 5:** Mitglieder in einem arbeitgeber- oder wirtschaftsnahen Verband im Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung, 1972 bis 2002, gleitender Vierjahresdurchschnitt



*Abbildung 6: Anteil der Abgeordneten, deren letzte hauptberufliche Tätigkeit vor dem Bundestagsmandat in einer Gewerkschaft, in einem wirtschafts- oder arbeitgebernahen Verband, in einer sozialpolitischen Organisation oder in der Sozialverwaltung war, 1972 bis 2002, gleitender Vierjahresdurchschnitt*



*Abbildung 7: Anteil der Abgeordneten, deren letzte hauptberufliche Tätigkeit vor dem Bundestagsmandat in der Politik (Partei, Mandat) war, 1972 bis 2002, gleitender Vierjahresdurchschnitt*

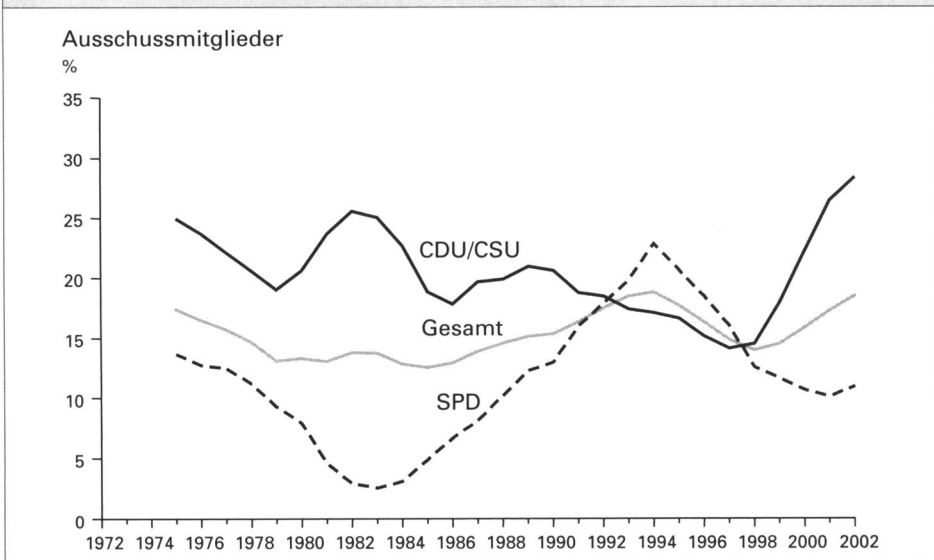
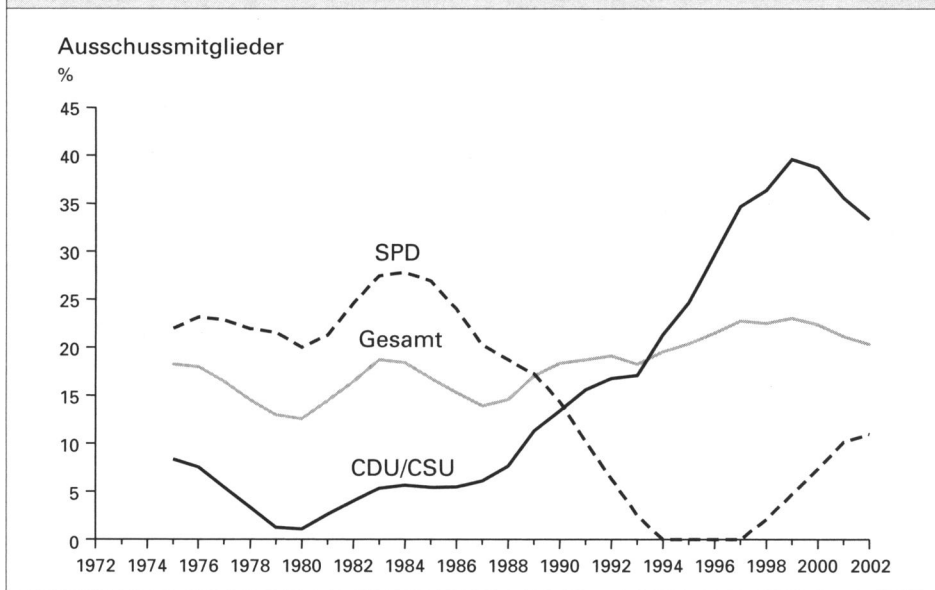




Abbildung 8: Anteil der Abgeordneten, deren letzte hauptberufliche Tätigkeit vor dem Bundestagsmandat im Öffentlichen Dienst (ohne Sozialverwaltung) war, 1972 bis 2002, gleitender Vierjahresdurchschnitt



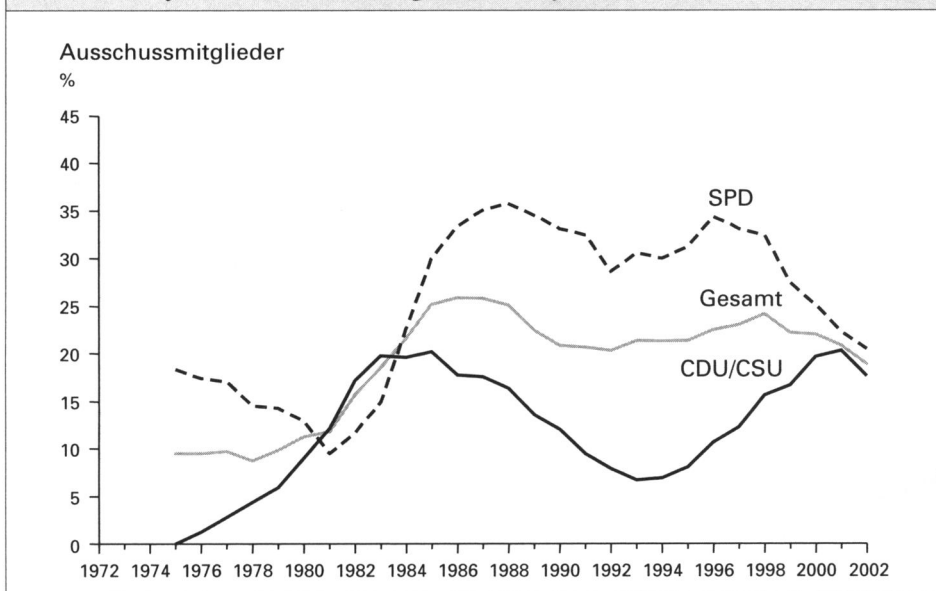
rend er bei der SPD-Fraktion stark anstieg, was auf die Mitgliedschaft in der Arbeiterwohlfahrt (AWO) zurückzuführen ist (Abbildung 2). Bezüglich der Aufsichts-, Betriebs- und Personalräte fällt auf, dass deren Anteil bei der SPD während des Untersuchungszeitraums in der Regel sehr viel höher ist als bei der CDU/CSU (Abbildung 3). Dies war insbesondere in den 80er Jahren der Fall, als in Folge des Gesetzes über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer von 1976 der Anteil der Abgeordneten mit Erfahrungen in der betrieblichen Mitbestimmung in der SPD-Fraktion erheblich anstieg. Seit 1997 geht dieser jedoch stark zurück. Sowohl für die SPD als auch für die CDU/CSU ist der Rückgang der in der Mitbestimmung tätigen Ausschussmitglieder ein Phänomen der jüngeren Zeit, wobei sich jedoch die Beziehung der Unionsabgeordneten im Vergleich zur SPD noch als stabiler erweist.

Abbildung 4 zeigt, dass der Anteil der SPD-Ausschussmitglieder, die vor oder während des Bundestagsmandats in einer leitenden Position in einer Gewerkschaft, in einem wirtschafts- oder arbeitgebernahen Verband oder in einer sozialpolitischen Organisation tätig waren, seit Mitte der 80er Jahre stark rückläufig ist, während dies für die CDU/CSU-Fraktion seit Mitte der 90er Jahre der Fall ist; dort – aber auch bei der SPD seit 2001 – ist jedoch gegen Ende der 90er Jahre wieder ein Anstieg zu verzeichnen. Abbildung 5 ist zu entnehmen, dass die Zahl der Unionsabgeordneten, die Mitglied eines arbeitgeber- oder wirtschaftsnahen Verbandes sind, seit den 70ern bis Mitte der 90er Jahre sukzessive zurückgegangen ist. Nach einem kurzen Anstieg Mitte der 90er Jahre schwächt sich die Beziehung zur Kapitaleseite Ende der 90er Jahre wieder ab. Abbildung 6 verdeutlicht schließlich, dass in beiden Fraktionen der Anteil derjenigen, die vor ihrem Bundestagsmandat bei gesellschaftlichen Interessenträgern dieses Politikbereiches hauptberuflich tätig waren, gesunken ist, in der Unionsfraktion jedoch stärker als in der SPD-Fraktion. Der Differenzierungsprozess, der hier stattfindet, ist wie bei den Verflechtungen durch Gewerkschaftsmitgliedschaft und durch Mitgliedschaft in einer sozialpolitischen Organisation langfristig. 2002 gab es in der CDU/CSU-Fraktion sogar keinen einzigen Abgeordneten mehr, dessen letzte hauptberufliche Tätigkeit vor dem Bundestagsmandat in einer Gewerkschaft, in einem wirtschafts- oder arbeitgebernahen Verband, einer sozialpolitischen Organisation oder in

der Sozialverwaltung lag. Auch in der SPD-Fraktion gab es bis 1993 und seit 2000 einen rückläufigen Trend.

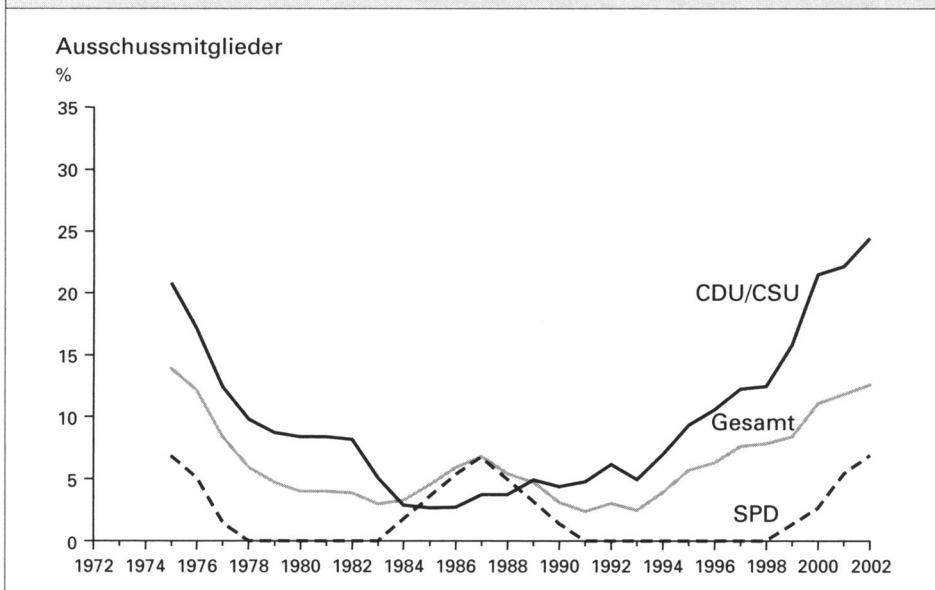
Die Bedeutung des Rückgangs der „Berufssozialpolitiker“ in der Unionsfraktion erschließt sich beim Blick auf die beruflichen Tätigkeiten, aus denen die Ausschussmitglieder stattdessen in den Bundestag wechseln. Abbildung 7 und 8 zeigen, dass bei den Unions-Sozialpolitikern der Anteil derjenigen, die aus der Politik (Parteiamt, Mandat) oder aus dem Öffentlichen Dienst (ohne Sozialverwaltung) stammen, Ende der 90er Jahre (Politik) und seit Mitte der 80er Jahre (Öffentlicher Dienst) sehr stark angestiegen ist. Es lässt sich somit für diese Gruppe eine Professionalisierung feststellen. Politiker, die aus dem Öffentlichen Dienst, also aus einem geschützten Sektor, in den Bundestag wechseln, haben aufgrund ihrer sicheren Anstellung Möglichkeiten, in ihre parteipolitische Karriere zu investieren. Auch bei den SPD-Sozialpolitikern nimmt seit Anfang der 80er Jahre die Zahl derer zu, die über eine politische Karriere den Weg in den Bundestag finden. Hier gab es im Vergleich zur Union eine Aufholbewegung, seit Mitte der 90er Jahre jedoch wieder eine Abschwächung der Entwicklung.

*Abbildung 9: Anteil der Abgeordneten im Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung, die sich während ihrer Ausschussmitgliedschaft in einer Führungsposition der Fraktion befanden, 1972 bis 2002, gleitender Vierjahresdurchschnitt*



In welchem Zusammenhang standen die Verflechtungs- und Entflechtungstendenzen zu Führungspositionen in Partei und Fraktion? Abbildung 9 zeigt, dass seit Beginn der 90er Jahre immer mehr Unions-Sozialpolitiker während ihrer Mitgliedschaft im Ausschuss eine Führungsposition in der Fraktion innehatten. Demgegenüber ist der Anteil bei den SPD-Sozialpolitikern im selben Zeitraum stark rückläufig, während er Anfang der 80er Jahre steil angestiegen war. Die Verflechtung der SPD-Sozialpolitiker mit den Interessenträgern der Sozialpolitik koinzidierte damals mit Führungspositionen in der Fraktion. Die Entflechtung in den 90er Jahren ging auch mit abnehmenden Fraktionsführungspositionen einher. Umgekehrt wird die Professionalisierung der Unions-Sozialpolitiker in den 90er Jahren durch Führungspositionen in der Fraktion gestärkt. Hinsichtlich der

Abbildung 10: Anteil der Abgeordneten im Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung, die sich während ihrer Ausschussmitgliedschaft in einer Führungsposition der Partei befanden, 1972 bis 2002, gleitender Vierjahresdurchschnitt



Parteiführungspositionen lässt sich konstatieren (Abbildung 10), dass diese bei den Unions-Sozialpolitikern sowohl die Verflechtung (bis Mitte der 80er Jahre) als auch die Professionalisierung (ab Anfang der 90er Jahre) gestärkt haben.<sup>29</sup>

Die These, dass die starke Verflechtung der Bundestagsabgeordneten mit den Organisationen und Institutionen der gesellschaftlichen Interessenträger für die Entwicklung der Sozialpolitik in den 70er und 80er Jahren nicht ohne Bedeutung war, gewinnt an Plausibilität, wenn man sich vergegenwärtigt, dass der Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung zu jener Zeit eine wichtige Rekrutierungsfunktion innehatte (vgl. Tabelle 3). Dem Ausschussmandat folgte zu jener Zeit nicht selten eine Karriere im Ministerium oder in den Organen der Bundesanstalt für Arbeit. Zusammengenommen trugen die Verflechtung mit Interessenträgern der Sozialpolitik und die Rekrutierungsfunktion des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung für weitere Positionen in der Sozialpolitik dazu bei, dass die Sozialpolitiker parteiübergreifend eine Allianz bildeten. Alle führenden Sozialpolitiker der 70er und 80er Jahre (*Rudolf Dressler*, SPD; *Bernhard Jagoda*, *Norbert Blüm*, beide CDU; *Dieter-Julius Cronenberg*, FDP) begannen ihre politische Karriere im Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung.

29 Aufgrund der geringen Fallzahl ist es wenig sinnvoll, die Entwicklung der Parteiführungsvariable bei der SPD-Fraktion zu interpretieren.

<i>Tabelle 3: Die Rekrutierungsfunktion des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung anhand von ausgewählten Beispielen</i>			
	a. = Fraktion b. = Verband	Stellung und Dauer der Mitgliedschaft im Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung	An die Ausschussmitgliedschaft anschließende Ämter
<i>Norbert Blüm</i>	a. CDU/CSU b. IG Metall	Ordentliches Mitglied: 7.–9. WP (1972–1983)	Bundesarbeitsminister (1982–1998)
<i>Hermann Buschfort</i>	a. SPD b. IG Metall	Ordentliches Mitglied: 6.–7. WP (1969–Juni 1974); 10. WP (1983–1987) Stellvertretendes Mitglied: 9. WP (1980–1983); 11. WP (1987– Dezember 1990)	Parlamentarischer Staatssekretär BMAS (1974–1982)
<i>Rudolf Dreßler</i>	a. SPD b. IG Druck und Papier; 1974–1983: Mitglied im Hauptvorstand	Ordentliches Mitglied: 9.–11. WP (1980–1990, teilweise auch nur Stellvertretendes Mitglied)	Parlamentarischer Staatssekretär BMAS (April–Oktober 1982)
<i>Jürgen Egert</i>	a. SPD b. ÖTV	Ordentliches Mitglied: 8.–11. WP (1976–1990; teilweise auch nur Stellvertretendes Mitglied) Vorsitzender: 11. WP (1987–1990)	Parlamentarischer Staatssekretär BMAS (April–Oktober 1982)
<i>Heinrich Franke</i>	a. CDU/CSU b. DAG	Ordentliches Mitglied: 6.–8. WP (1969–1980, Dezember 1971–1972 Stellvertretendes Mitglied) Stellvertretendes Mitglied: 9. WP (1980–1983)	Parlamentarischer Staatssekretär BMAS (1982–1984) Präsident der Bundesanstalt für Arbeit (1984–1993)
<i>Bernhard Jagoda</i>	a. CDU/CSU b. –	Ordentliches Mitglied: 9.–10. WP (1980–1987) Obmann der CDU: 1983–1985 Stellvertretendes Mitglied: 12. WP (1990–1993)	Beamteter Staatssekretär BMAS (1987–1993) Präsident der Bundesanstalt für Arbeit (1993–2002)
<i>Anton Sabel</i>	a. CDU/CSU b. Zentralverband Christlicher Holzarbeiter	Ordentliches Mitglied: 1.–2. WP (Ausschuss für Arbeit, 1949–1957) Vorsitzender: 1.–2. WP (Ausschuss für Arbeit, 1949–1957)	Präsident der Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (1957–1968)
<i>Josef Stingl</i>	a. CDU/CSU b. (CDA)	Ordentliches Mitglied: 2. WP (Ausschuss für Arbeit, bis Dezember 1953) Ordentliches Mitglied: 2.–5. WP (Ausschuss für Sozialpolitik, 1953–1968) Stellvertretender Vorsitzender: 5. WP (Ausschuss für Sozialpolitik, Januar 1966–1968)	Präsident der Bundesanstalt für Arbeit (1968–1984)

Fortsetzung Tabelle 3			
	a. = Fraktion b. = Verband	Stellung und Dauer der Mitgliedschaft im Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung	An die Ausschussmitgliedschaft anschließende Ämter
Wolfgang Vogt (Düren)	a. CDU/CSU b. IG Bau- Steine-Erden	Ordentliches Mitglied: 9. und 13. WP (1980–Oktober 1983; 1994–1998) Stellvertretendes Mitglied: 7. und 12. WP (1972–1976; 1990–1994)	Parlamentarischer Staatssekretär im BMAS (1982–1991)
Quelle: Rudolf Vierhaus/Ludolf Herbst (Hrsg.), Biographisches Handbuch der Mitglieder des Deutschen Bundestages 1949–2002. Band 1, A–M; Band 2, N–Z, München 2002; dies. (Hrsg.), Biographisches Handbuch der Mitglieder des Deutschen Bundestages 1949–2002. Band 3, Zeittafel, Verzeichnisse, Ausschüsse, München 2003; eigene Zusammenstellung.			

### 3. Ursachen für die Veränderung der Verflechtungen

Die für die 70er und 80er Jahre festgestellten engen Bindungen der Mitglieder des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung an den Bereich der gesellschaftlichen Interessenträger gingen insbesondere hinsichtlich der beruflichen Herkunft der Abgeordneten in den 90er Jahren zurück. Dies hat zur Folge, dass die Sozialpolitiker von heute über weniger sozialpolitisches Erfahrungswissen verfügen; sie haben sich als Parteipolitiker professionalisiert. Es zeichnet sich ein Elitenwechsel ab.

Die Frage ist, in welchem Zusammenhang dieser Elitenwechsel zu generellen Veränderungen im Parteien- und Verbändesystem steht, die von der aktuellen Forschung diagnostiziert werden. Sowohl in der SPD als auch in den Unionsparteien haben Wahlstrategien zum Nachteil von Loyalitäten gegenüber Interessengruppen an Bedeutung gewonnen. Die Gewerkschaften sind schwächer und uneiniger geworden, und auch die Arbeitgeberverbände haben aufgrund von Interessenkonflikten zwischen großen und kleinen Unternehmen an kollektiver Handlungsfähigkeit eingebüßt. Diese Veränderungen können Ursache für den Elitenwechsel sein.

Die Wahl- und Parteiforschung ist sich zwar nicht einig darüber, ob die Parteibindung der deutschen Wähler abgenommen hat und in welchem Ausmaß die sozialstrukturellen Determinanten des Wahlverhaltens an Gewicht verloren haben<sup>30</sup>; offenkundig sind aber

30 Hans-Dieter Klingemann und Jacob Steinwede heben hervor, dass für die achtziger Jahre von einer Erosion traditioneller Parteibindungen nicht gesprochen werden kann, vgl. Hans-Dieter Klingemann/Jacob Steinwede, Traditionelle Kerngruppenbildung der Wähler in der Bundesrepublik, in: Hans-Dieter Klingemann/Wolfgang Luthardt (Hrsg.), Wohlfahrtsstaat, Sozialstruktur und Verfassungsanalyse, Opladen 1993, S. 49 – 65, S. 65. Thomas Saalfeld und Hendrik Zorn stellen heraus, dass es einen Ost-West-Unterschied gibt und die Parteien in Ostdeutschland eine geringere Bindungsfähigkeit und höhere Loyalitätsverluste haben, vgl. Thomas Saalfeld, The German Party System – Continuity and Change, in: German Politics, 11. Jg. (2002), H. 3, S. 99 – 130, S. 124; Hendrik Zorn, Parteiidentifikation in Ostdeutschland. Entstehung und Dynamik psychologischer Parteibindungen in den neuen Bundesländern, Magisterarbeit Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg, Institut für Politische Wissenschaft, Februar 2003, S. 86. Vgl. zudem Roland Czada, Konkordanz, Korporatismus und Politikverflechtung: Di-



die Mitgliederzahlen bei SPD und CDU nach dem Vereinigungsplus im Jahr 1990 rapide gesunken<sup>31</sup>. Evident scheint auch zu sein, dass sich Parteibindungen generell in den westeuropäischen Ländern in den letzten Jahrzehnten verändert haben.<sup>32</sup> *Stephen Padgett* beschrieb jüngst sogar eine „relative Klassenlosigkeit der deutschen Gesellschaft“<sup>33</sup>, die sich darin widerspiegeln, dass die Wähler wechselbereiter werden und strukturelle Parteibindungen abnehmen. Besonders bei den „linken“ Parteien SPD, Bündnis90/Die Grünen und PDS, so *Padgett*, erwiesen sich die Parteipräferenzen der Wähler in den letzten Jahren als instabil. Wähler entscheiden sich eher kurzfristig und nicht mehr aufgrund von gewachsenen Parteiloyalitäten.<sup>34</sup> *Padgett*s Einschätzung steht jedoch die von *Herbert Kitschelt* gegenüber, der auf Unterschiede in der Parteibindung zwischen West- und Ostdeutschland verweist.<sup>35</sup> Eine Analyse der Bundestagswahlen zwischen 1969 und 1989 bestätigt wiederum Loyalitätsverluste der Parteien. Sie kommt zu dem Ergebnis, dass die Bedeutung kurzfristiger Einflüsse, etwa der Issue-Kompetenz der Parteien, auf die Wahlentscheidung zugenommen hat, Parteien ihre Wahlchancen erhöht haben, wenn sie die für die Wähler relevanten Themen besetzten.<sup>36</sup>

Auch wenn die einschlägige politikwissenschaftliche Literatur kein eindeutiges Urteil hinsichtlich abnehmender Parteibindungen erlaubt, deuten Ergebnisse der Elitenforschung darauf hin, dass als generelles Phänomen eine zunehmende Professionalisierung der Politik zu beobachten ist.<sup>37</sup> Aus der Perspektive der Parteien kann die Entflechtung

mensionen der Verhandlungsdemokratie, in: *Everhard Holtmann/Helmut Voelzkow* (Hrsg.), Zwischen Wettbewerbs- und Verhandlungsdemokratie. Analysen zum Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 2000, S. 23 – 49, S. 41 f.; *Bernhard Weßels*, Gruppenbildung und Wahlverhalten: 50 Jahre Wahlen in der Bundesrepublik, in: *Markus Klein/Wolfgang Jagodzinski/Ekkehard Mochmann* (Hrsg.), 50 Jahre Empirische Wahlforschung in Deutschland. Entwicklung, Befunde, Perspektiven, Daten, Wiesbaden 2000, S. 129 – 158, S. 129; *Stephan Scheurer/Fabian Wildenauer*, Issue-Kompetenz, Sozialstruktur und Parteidentifikation bei den deutschen Bundestagswahlen 1969 bis 1998, Zürich 2003, S. 33, ([http://www.ipz.unizh.ch/personal/timlyScheurer\\_Wildenauer.pdf](http://www.ipz.unizh.ch/personal/timlyScheurer_Wildenauer.pdf)).

- 31 Vgl. für 1972 bis 1995: *Wilhelm P. Bürklin/Viola Neu/Hans-Joachim Veen*, Die Mitglieder der CDU. Interne Studie Nr. 148/1997, Konrad-Adenauer-Stiftung, Sankt Augustin 1997, S. 19; vgl. für 1996 bis 2002: *Oskar Niedermayer*, Parteimitgliedschaften im Jahre 2002, in: *ZParl*, 34. Jg. (2003), H. 2, S. 382 – 388.
- 32 Vgl. *Klaus von Beyme*, Parteien im Wandel: Von den Volksparteien zu den professionalisierten Wählerparteien, Wiesbaden 2000.
- 33 *Stephen Padgett*, Germany: Modernising the Left by Stealth, in: *Parliamentary Affairs*, 56. Jg. (2003), H. 10, S. 38 – 57, S. 47.
- 34 Ebenda, S. 50.
- 35 *Herbert Kitschelt*, Political-Economic Context and Partisan Strategies in the German Federal Elections, 1990–2002, in: *ders./Wolfgang Streeck* (Hrsg.), Germany: Beyond the Stable State, London 2004, S. 125 – 152, S. 141 ff.
- 36 Gleichwohl kommt die Studie zu dem Ergebnis, dass die Wahlentscheidung langfristig immer noch durch Parteibindung und sozialstrukturelle Faktoren (Klasse, Bildung, Geschlecht und Religion) bedingt ist, vgl. *Stephan Scheurer/Fabian Wildenauer*, a.a.O., S. 5. Issue-Kompetenz ist die von den Wählern vermutete „Problemlösungskompetenz“ der Parteien. Gemeint ist damit, dass Parteien ihre Wahlchancen mit geschickter, an den Wählern orientierter Themenauswahl erhöht haben.
- 37 Vgl. hierzu *Klaus von Beyme*, 1993, a.a.O.; *Jens Borchert* (Hrsg.), Politik als Beruf: die politische Klasse in westlichen Demokratien, Opladen 1999; *ders.*, Die Professionalisierung der Politik: Zur Notwendigkeit eines Ärgernisses, Frankfurt am Main 2003.

gegenüber den organisierten Interessen als strategische Entscheidung der Parteien interpretiert werden, Verbände innerparteilich zu marginalisieren, um so Handlungsspielraum für die politische Führung zu gewinnen. Begründen ließe sich dies damit, dass sich die Parteien zu Kartellparteien entwickeln.<sup>38</sup>

Neben den Gründen der Professionalisierung und der strategischen Entscheidungen kann die Schwächung der Beziehungsstrukturen zwischen Parteien und Verbänden aber auch mit Veränderungen des Parteiensystems in Verbindung gebracht werden, die sich aufgrund von strukturell begründeten Wandlungen der Wählerpräferenzen ergeben. So konstatiert *Herbert Kitschelt*, dass Parteien heute stärker auf Präferenzen reagieren müssen, die entweder bei den Wählern spontan entstehen oder durch unabhängige Medien oder politische Unternehmer außerhalb der Arena des Parteienwettbewerbs produziert werden.<sup>39</sup> Danach zwingen neue gesellschaftliche Herausforderungen die an Stimmen und Ämtern orientierten Parteien, neue politische Strategien zu entwickeln.<sup>40</sup> Interessen und Präferenzen der Wähler formieren sich nicht mehr entlang etablierter sozialstruktureller Merkmale wie der Klassenzugehörigkeit, weil Arbeitnehmer auf flexiblen Märkten heute eher partikular agieren (lebenslanges Lernen). Nicht mehr die Klasse, sondern Qualifikation und Bildungsniveau sind die für die Präferenzbildung entscheidenden Größen. Diese Veränderung führt *Kitschelt* auf strukturellen Wandel in Wirtschaft und Arbeitswelt im Zeitalter von Globalisierung und europäischer Integration zurück.<sup>41</sup>

Es sind aber nicht nur Befunde der Parteien- und Wahlforschung, die dafür sprechen, die Schwächung der Beziehungsstrukturen zwischen Parteien und Verbänden in der Sozialpolitik als Teil eines umfassenderen Wandels von Parteien und Verbänden zu betrachten. Auch die Verbändeforschung macht deutlich, dass sich in den 90er Jahren im Innenverhältnis der Verbände Interessenkonflikte intensiviert haben.<sup>42</sup> Waren zum Beispiel die sozialpolitischen Apparate von DGB und BDA in den 70er und 80er Jahren noch in der Lage, die Ansprüche und Interessen ihrer Mitglieder an die staatliche Sozialpolitik auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen, so verhindern dies heute unter der Rahmenbedingung verschärfter internationaler Preiskonkurrenz auf Arbeitgeberseite zunehmend die Konflikte zwischen den großen und kleinen Unternehmen und zwischen Zulieferern und Abnehmern. Auf Gewerkschaftsseite haben wegen der Dauerhaftigkeit der Arbeitslosigkeit, des Verbetrieblungsdrucks, der auf dem System des Flächentarifvertrages lastet,

38 Zur Kartellparteien-These und ihrer empirischen Überprüfung vgl. *Thomas Poguntke*, Zur empirischen Evidenz der Kartellparteien-These, in: *ZParl*, 33. Jg. (2002), H. 4, S. 790 – 806.

39 *Herbert Kitschelt*, Citizens, Politicians, and Party Cartellization: Political Representation and State Failure in Post-Industrial Democracies, in: *European Journal of Political Research*, 37. Jg. (2000), H. 2, S. 149 – 179, S. 164.

40 *Herbert Kitschelt*, 2003, a.a.O., S. 159.

41 Vgl. dazu *ders.*, Diversification and Reconfiguration of Party Systems in Postindustrial Democracies. Proto-Paper prepared for the Conference on „Accountability and Representation“, Panel on Implications of Change in Party Systems and Electoral Behavior, 2./3. Mai 2003 an der Harvard University; *ders./Philipp Rehm*, New Social Risks Constituencies and Political Parties. Paper prepared for delivery at the conference on „The Political Regulation of New Social Risks“, Lugano, 25. bis 27. September 2003.

42 *Wolfgang Streeck*, No longer the Century of Corporatism. Das Ende des ‚Bündnisses für Arbeit‘. MPIfG Working Paper 03/4, Mai 2003; *ders./Anke Hassel*, The Crumbling Pillars of Social Partnership, in: *Herbert Kitschelt/Wolfgang Streeck* (Hrsg.), a.a.O., London 2004, S. 101 – 124.

und der öffentlichen wie politischen Debatte über den Reformbedarf in der Sozialpolitik die Konflikte zwischen streikfähigen und nicht streikfähigen, zwischen konfliktorientierten und konsensorientierten Gewerkschaften zugenommen.<sup>43</sup> Die Verbandsspitzen müssen sich so immer wieder um einen internen Ausgleich zwischen den widerstreitenden Lagern bemühen.

Auf Arbeitgeberseite wurden die Spitzen zum Teil mit Vertretern mittelständischer Interessen besetzt.<sup>44</sup> Im DGB hat sich das Verhältnis der Einzelgewerkschaften untereinander, insbesondere zwischen IG Metall und Verdi auf der einen Seite, IG BCE auf der anderen, in den letzten Jahren extrem polarisiert.<sup>45</sup> Weil die drei genannten Gewerkschaften aufgrund der Fusionen heute drei Viertel der DGB-Mitglieder auf sich vereinen, schwächt jede Polarisierung der Einzelgewerkschaften die politische Gestaltungskraft des DGB und damit seiner Sozialpolitiker. Das Schwinden der stützenden Milieus ist am deutlichsten in den Gewerkschaften sichtbar: Ende 2002 hatte der DGB noch knapp 7,7 Millionen Mitglieder und damit einen Anteil von weniger als 20 Prozent der abhängig Beschäftigten. Vor fünfzehn Jahren waren es noch fast 30 Prozent. Nur noch knapp zehn Prozent der Beschäftigten unter 25 Jahren sind heute Mitglied einer Gewerkschaft.<sup>46</sup> 2003 traten aus der IG Metall 118.625 Mitglieder aus<sup>47</sup>, 2002 waren es dagegen nur 43.302 gewesen. Gegenüber dem bisherigen Höchststand kurz nach der Wiedervereinigung addiert sich in der IG Metall der Mitgliederverlust inzwischen auf über eine Million.<sup>48</sup>

Aufgrund der mit dem Elitenwechsel in der Sozialpolitik einhergehenden Veränderungen im Parteien- und Verbändesystem sei hier abschließend die These vertreten, dass der Elitenwechsel die Auflösung jenes in der Sozialpolitik fest gefügten korporatistischen Arrangements zwischen Sozialpartnern und Staat andeutet, in dem Verbände und Parteien über Jahrzehnte hinweg miteinander verknüpft waren. Die sozialpolitischen Entscheidungsprozesse werden in den nächsten Jahren polarisierter ablaufen. Sie werden sowohl für tarif- und wirtschaftspolitische Partikularinteressen der Verbände als auch für im Parteienwettbewerb begründete Konfrontationen zwischen CDU/CSU und SPD offener werden. Sozialpolitische Entscheidungen werden in der Folge die bereits erkennbare Pluralisierung der sozio-ökonomischen Interessengruppen stärker abbilden – auf Seiten der Gewerkschaften beispielsweise die Polarisierung in die Systembewahrer der IG Metall und die Modernisierer der IG BCE, auf Seiten der Wirtschaft die des BDA und des BDI. Angesichts der gegenwärtigen Stimmenmehrheit der Opposition im Bundesrat werden sozialpolitische Reformen von CDU/CSU und SPD verstärkt als Verhandlungsmasse instrumentalisiert werden. Die dritte und vierte *Hartz*-Reform haben davon jüngst einen Vorgeschmack gegeben.

*Christine Trampusch*

43 Wolfgang Streeck, 2003, a.a.O.

44 *Christine Trampusch*, Institutional Resettlement: The Case of Early Retirement in Germany, in: Wolfgang Streeck/Kathleen Thelen (Hrsg.), *Beyond Continuity: Explorations in the Dynamics of Advanced Political Economies*, Oxford 2005, im Erscheinen, S. 203 – 228.

45 Man denke an die stetig wiederkehrenden Auseinandersetzungen zwischen den Vorsitzenden der IG Metall und der IG BCE.

46 *Bernhard Ebbinghaus*, Dinosaurier der Dienstleistungsgesellschaft? Der Mitgliederschwind deutscher Gewerkschaften im historischen und internationalen Vergleich. MPIfG Working Paper 02/3, März 2002.

47 Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 16. März 2004, S. 11.

48 Spiegel Online am 10. Juli 2003.