



Initiative für Transparenz und Demokratie

## Die Veränderungen im Kapitel „Armut und Reichtum und Demokratie“ im 5. Armuts- und Reichtumsbericht

LobbyControl, April 2017, kommentierte Version

Anmerkungen:

- Die ursprüngliche Version des Armuts- und Reichtumsberichts vor der Ressortabstimmung wurde nicht offiziell veröffentlicht. Wir haben Sie auf unserer Webseite veröffentlicht: <https://www.lobbycontrol.de/wp-content/uploads/Armuts-und-Reichtumsbericht-vor-der-Ressortabstimmung-Oktober-2016.pdf>. Die veröffentlichte Version des 5. Armuts- und Reichtumsberichts ist hier einsehbar: <http://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/SharedDocs/Downloads/Berichte/5-arb-langfassung.pdf>. Auf dieser Webseite finden Sie auch die Studie von Elsässer et al., deren Ergebnisse in der veröffentlichten Version nur stark gekürzt wiedergegeben werden: <http://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/SharedDocs/Downloads/Service/Studien/endbericht-systematisch-verzerre-entscheidungen.pdf>.
- Verglichen wurde hier nur das Kapitel „Armut und Reichtum und Demokratie“. Andere Änderungen sind hier nicht dokumentiert.
- Aus technischen Gründen haben wir die Fußnoten und die Schaubilder aus dem Text entfernt. Sie sind unter den oben genannten Links in den Originalen einsehbar. An einigen Stellen wurden Leerzeilen und gelbe Hervorhebungen eingefügt, um die Texte besser vergleichen zu können. Ansonsten sind die Texte unverändert.

<b>Ursprüngliche Vorversion des Armuts- und Reichtumsberichts, November 2017, S. 158-176</b>	<b>Veröffentlichte Version des 5. Armuts- und Reichtumsberichts, April 2017, S. 162-172</b>
<b>IV.5 Armut und Reichtum und Demokratie</b>  Welche Auswirkungen haben Armut und Reichtum auf demokratische Prozesse und politische Entscheidungen? Dass die Wahlbeteiligung seit Jahren zurückgeht, ist ein vielfach besprochenes Phänomen. Ihr Rückgang verteilt sich dabei jedoch nicht gleichmäßig auf alle	<b>IV.5 Armut und Reichtum und Demokratie</b>  Welche Auswirkungen haben Armut und Reichtum auf demokratische Prozesse und politische Entscheidungen? Dass die Wahlbeteiligung bis 2015 über Jahrzehnte hinweg zurückgegangen ist, ist ein vielfach besprochenes Phänomen. Ihr Rückgang verteilt sich dabei jedoch nicht

Bevölkerungsgruppen, sondern unterscheidet sich beispielsweise zwischen verschiedenen Stadtteilen, verschiedenen Bildungsniveaus und nach Einkommen. Die Wahlbeteiligung ist daher stark sozial segregiert. Auch die Meinungen und inhaltlichen Präferenzen zu bestimmten Politikfeldern unterscheiden sich in den verschiedenen Bevölkerungsgruppen, und zwar insbesondere nach Bildung und Einkommen. In der Diskussion in Deutschland ist jedoch bislang nicht aufgegriffen worden, dass die Responsivität der Politik – also die Bereitschaft der Politik, Interessen und Anliegen der Bürgerinnen und Bürger zu berücksichtigen – mit Bezug auf verschiedene Bevölkerungsgruppen deutlich unterschiedlich ausgeprägt ist.

gleichmäßig auf alle Bevölkerungsgruppen, sondern unterscheidet sich beispielsweise zwischen verschiedenen Stadtteilen, verschiedenen Bildungsniveaus und nach Einkommen. Die Wahlbeteiligung ist daher stark sozial segregiert. Auch die Meinungen und inhaltlichen Präferenzen zu bestimmten Politikfeldern unterscheiden sich in den verschiedenen Bevölkerungsgruppen, und zwar insbesondere nach Bildung und Einkommen.

Hier wird auf den zentralen Teil der Studie verwiesen, der in der veröffentlichten Version stark gekürzt wurde. In der veröffentlichten Version fehlt dieser Verweis.

Im Folgenden werden zuerst einige grundlegende demokratietheoretische Überlegungen zu Wahlen und politischer Partizipation vorangestellt, um die dann folgenden empirischen Ergebnisse einzuordnen. In einem nächsten Schritt wird die politische Mitwirkung anhand der Wahlbeteiligung und deren sozialer Heterogenität dargestellt. Weiterhin stellt das Kapitel auf Basis einer vom BMAS geförderten Studie Meinungsunterschiede verschiedener Bevölkerungsgruppen dar. In einem nächsten Schritt wird auf Basis dieser Studie dargestellt, inwieweit Interessen verschiedener Bevölkerungsgruppen bei Entscheidungen der Politik bzw. der Regierung („Responsivität“) berücksichtigt worden sind.

Im Folgenden wird die politische Mitwirkung anhand der Wahlbeteiligung und deren sozialer Heterogenität dargestellt. Weiterhin stellt das Kapitel Ergebnisse einer vorbereitend für diesen Bericht erstellten Studie dar, die untersucht hat, inwiefern sich Meinungen verschiedener Bevölkerungsgruppen unterscheiden und in welchem Zusammenhang sie mit tatsächlichen politischen Entscheidungen stehen.

#### **IV.5.1 Theoretische Überlegungen**

Von dem ursprünglichen Kapitel „Theoretische Überlegungen“ blieben in der veröffentlichten Version nur vier Sätze übrig, die dem Kapitel „Die Entwicklung der Wahlbeteiligung“ vorangestellt wurden.

Eine der wesentlichen Grundlagen von Demokratien ist es, dass jede Bürgerin und jeder Bürger über die gleichen Möglichkeiten verfügt, sich in die Gestaltung des Gemeinwesens einzubringen. Politische Partizipation der Bürgerinnen und Bürger – ob bei Wahlen, in Parteien, bei

Eine der wesentlichen Grundlagen von Demokratien ist es, dass jede Bürgerin und jeder Bürger über die gleichen Möglichkeiten verfügt, sich in die Gestaltung des Gemeinwesens einzubringen. Politische Partizipation der Bürgerinnen und Bürger – ob bei Wahlen, in Parteien, bei

Unterschriftenaktionen, Interessensverbänden oder durch Kandidaturen um politische Ämter – ist eine Voraussetzung für die Demokratie. Die klassisch-liberale Sichtweise sieht die individuelle Freiheit bereits darin verwirklicht, dass jeder über die gleichen Möglichkeiten zur politischen Mitwirkung verfügt. Schon in den Demokratien der griechischen Antike galt es jedoch als ein Verlust individueller Freiheit, wenn ihre Bürger von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch machten und nicht über die Anliegen des Gemeinwesens mitentschieden, die sie selbst betreffen. Dann besteht auch die Gefahr, dass die Interessen mancher Bürgerinnen und Bürger im Prozess der Gestaltung des Gemeinwesens nicht mit gleicher Wirksamkeit berücksichtigt werden. Die Frage nach der Qualität politischer Partizipation und der gleichen Beteiligung verschiedener gesellschaftlicher Gruppen stellt daher aus Sicht mancher Autoren ein Gradmesser für die Güte von Demokratien dar.

In einer repräsentativen Demokratie werden politische Entscheidungen sowie die Kontrolle der Regierung nicht unmittelbar vom Volk ausgeübt, sondern von einer Volksvertretung wie dem Deutschen Bundestag. Über eine „Legitimationskette“ ist das Handeln der Regierung auf die Willensäußerungen der Wählerinnen und Wähler zurückgeführt. Im Parlament werden die unterschiedlichen Meinungs- und Interessenslagen diskutiert und im Rahmen der Mehrheitsverhältnisse entschieden. **Jedoch vertreten verschiedene Bevölkerungsgruppen ihre Interessen mit ungleichen Konflikt- und Organisationsressourcen. So können Partikularinteressen von Eliten und Unternehmen in modernen Demokratien einen übergroßen Einfluss gewinnen, mit der Folge einer zunehmenden Entpolitisierung und damit eines Legitimitätsverlustes.**

Repräsentative Demokratien beruhen auf liberalen Grundrechten wie der Rede- und Pressefreiheit sowie politischen Partizipationsmöglichkeiten, insbesondere des allgemeinen Wahlrechts. Die liberalen Grundrechte stellen zwar den Ausgangspunkt repräsentativer Demokratien dar, sind aber nicht deren Erfüllung. Die Entwicklung von Staatsbürgerrechten ist vielmehr ein evolutionärer Prozess, da im Zuge der Herausbildung von Sozialstaaten auf die zivilen und politischen Bürgerrechte die sozialen Staatsbürgerrechte folgen. Sie umfassen die rechtsstaatlich

Unterschriftenaktionen, Interessensverbänden oder durch Kandidaturen um politische Ämter – ist eine Voraussetzung für die Demokratie.

In einer repräsentativen Demokratie werden politische Entscheidungen sowie die Kontrolle der Regierung nicht unmittelbar vom Volk ausgeübt, sondern von einer Volksvertretung wie dem Deutschen Bundestag.<sup>1</sup> Über eine „Legitimationskette“ ist das Handeln der Regierung auf die Willensäußerungen der Wählerinnen und Wähler zurückgeführt. Im Parlament werden die unterschiedlichen Meinungs- und Interessenslagen diskutiert und im Rahmen der Mehrheitsverhältnisse entschieden.

In diesen gestrichenen Passagen werden bereits Lobbyeinflüsse thematisiert und problematisiert.

1 Dieser Abschnitt ist in der veröffentlichten Version des Berichts dem Kapitel „Die Entwicklung der Wahlbeteiligung“ vorangestellt.

<p>abgesicherten Ansprüche auf sozialen Schutz und soziale Teilhabe. Auch die wirtschaftlichen Staatsbürgerrechte sorgen dafür, dass aus einer formalen rechtlichen Gleichheit tatsächlich eine Gesellschaft der Gleichgestellten wird: „Soziale und wirtschaftliche Bürgerrechte moderieren im Spannungsverhältnis zwischen der politischen Gleichheit der Bürger im demokratischen Staat und der sozialen Ungleichheit der Marktgesellschaft.“</p> <p>Dieser evolutionäre Prozess der Entwicklung von Staatsbürgerrechten ist kein deterministischer: Der Prozess ist nicht irreversibel, veränderte politische Beteiligungsmuster, sei es in der Qualität (neue Parteien) oder in quantitativen Ausprägungen (Wahlbeteiligung) können auf die sozialen und wirtschaftlichen Staatsbürgerrechte zurückschlagen, deren Ausgestaltung wiederum die politische Partizipation beeinflusst.</p>	
<p><b>IV.5.2 Die Entwicklung der Wahlbeteiligung</b></p> <p>[...]</p>	<p><b>IV.5.1 Die Entwicklung der Wahlbeteiligung<sup>2</sup></b></p> <p>[...]</p>
<p><b>IV.5.3 Politische Präferenzen verschiedener Gruppen</b></p> <p>Wie oben gezeigt, unterscheidet sich die Wahlbeteiligung zwischen sozioökonomischen Gruppen deutlich. Es ist bedeutsam, ob die unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen auch unterschiedliche politische Einstellungen aufweisen und entsprechend unterschiedliche Ziele verfolgen. Wenn die Einstellungsmuster gleichmäßig über alle Bevölkerungsgruppen verteilt sind, könnte der Deutsche Bundestag auch dann die Auffassungen der gesamten Bevölkerung adäquat vertreten, wenn die Wahlbeteiligung sinkt. Falls die Interessen der verschiedenen Bevölkerungsgruppen jedoch unterschiedlich sind, würde sich die Frage stellen, ob die Anliegen der ganzen Gesellschaft sich in der Zusammensetzung des Deutschen Bundestages widerspiegeln.</p> <p>Ein Forschungsprojekt unter Leitung von Professor Armin Schäfer hat die</p>	<p><b>IV.5.2 Politische Präferenzen verschiedener Gruppen</b></p> <p>Wie oben gezeigt, unterscheidet sich die Wahlbeteiligung zwischen sozioökonomischen Gruppen deutlich. Es ist bedeutsam, ob die unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen auch unterschiedliche politische Einstellungen aufweisen und entsprechend unterschiedliche Ziele verfolgen. Wenn die Einstellungsmuster gleichmäßig über alle Bevölkerungsgruppen verteilt sind, könnte der Deutsche Bundestag auch dann die Auffassungen der gesamten Bevölkerung adäquat vertreten, wenn die Wahlbeteiligung sinkt.</p> <p>Ein vorbereitend für diesen Bericht erstelltes Forschungsgutachten wertet</p>

<sup>2</sup> Dieser Abschnitt wurde inhaltlich nicht verändert. Allerdings wurde diesem Kapitel ein Abschnitt aus dem früheren Kapitel „Theoretische Überlegungen“ hinzugefügt. In dieser Zusammenstellung haben wir diese Passage dem ursprünglichen Text aus dem Kapitel „Theoretische Überlegungen“ gegenübergestellt, siehe Fußnote 1.

Meinungen verschiedener Bevölkerungsschichten ausgewertet. Auf der Grundlage der repräsentativen Umfrage „DeutschlandTrend“ von infratest dimap wurde eine Datenbank gebildet, die 328 Sachfragen umfasst. Hierbei wurde nach Meinungen zu Politikänderungen auf der Bundesebene gefragt, beispielsweise zur Einführung einer Vermögenssteuer, zur Einführung eines Mindestlohns oder zur Rücknahme der Anhebung der Regelaltersgrenze. Die Sachfragen wurden dabei nicht priorisiert oder gewichtet. Einige der untersuchten Sachfragen weisen dabei eine wesentlich größere inhaltliche Relevanz – und damit auch politische Brisanz – auf als andere Fragen. In einem nächsten Schritt wurden im Rahmen der Studie die Befragten in verschiedene soziale Gruppen eingeteilt: Alter, Bildung, Beruf und Einkommen.

Schließlich wird eine inhaltliche Verortung der Meinungen vorgenommen. Hierzu wurden zwei Achsen gebildet, nach der sich die inhaltliche Ausrichtung der Meinungen unterscheiden lässt. Auf der Achse Staat-Markt (oder auch Links-Rechts) kann eingeordnet werden, ob die Regelung des Gemeinwesens eher dem Staat (durch Umverteilung oder wirtschaftliche Regulierung) oder eher dem Markt (individuelle Absicherung der Lebensrisiken wie Arbeitslosigkeit oder Krankheit, Steuersenkungen) überlassen werden sollte. Die Achse Universalismus-Partikularismus bezieht sich auf gesellschaftliche und kulturelle Fragen. Universalismus bezeichnet eher libertäre Positionen, also eine Einstellung gegen staatliche Verbote und für gleiche Rechte aller Bürgerinnen und Bürger. Partikularismus hingegen meint das Vertreten einer eher traditionellen Position, in der beispielsweise erworbene Rechte wie die Staatsbürgerschaft vor universalen Rechten oder Sicherheit vor individueller Freiheit priorisiert werden.

Zu beachten ist bei der Kategorisierung der verschiedenen Einkommensgruppen, dass die Datenlage der Studie bei den höheren Einkommen nur eine geringe Differenzierung zulässt. Zum einen wird im DeutschlandTREND, der Datengrundlage der Studie, lediglich das Haushaltseinkommen erhoben, ohne zu berücksichtigen, wie viele Personen im Haushalt von diesem Einkommen leben müssen. Dies unterscheidet sich vom Nettoäquivalenzeinkommen, das in diesem

die Meinungen verschiedener Bevölkerungsschichten aus. Auf der Grundlage der repräsentativen Umfrage „DeutschlandTrend“ von infratest dimap werden die Antworten auf 252 Sachfragen analysiert, bei denen nach Zustimmung zu oder Ablehnung von Politikänderungen auf der Bundesebene gefragt wurde. Die Fragen umfassen sechs Politikfelder (Gesellschaftspolitik, Migration, Umwelt und Energie, Wirtschaft und Finanzen, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, Außenpolitik). Ermittelt wurden z. B. die Zustimmungsraten zur Praxisgebühr, zu Steuersenkungen, zur Laufzeit des Arbeitslosengeldes, zur Aufnahme von unschuldigen Guantanamo-Häftlingen in Deutschland oder zur Sicherheit beim Fliegen. Die Zustimmung zu diesen Fragen wurde differenziert für verschiedene Gruppen (u. a. nach Alter, Bildung, Beruf und Einkommen) ausgewertet.

Bericht ansonsten als Grundlage zur Einschätzung von Wohlfahrtspositionen verwendet wird (vgl. Glossar). Zum anderen wird in der Forschung üblicherweise die Mittelschicht noch bis zum Zwei- oder Dreifachen des Medianeinkommens definiert – erst darüber beginnt der Einkommensreichtum. Aktuell liegt diese Schwelle nach den Daten des SOEP für einen Alleinstehendenhaushalt bei über 3.426 Euro (doppeltes Medianeinkommen) bzw. über 5.139 Euro (dreifaches Medianeinkommen). Im Rahmen der DeutschlandTREND-Befragung hingegen lag die höchste Einkommenskategorie, in die sich die Befragten einordnen konnten, bei „5.000 Euro und mehr“. Damit fallen in diese Einkommenskategorie sowohl alleinstehende Personen, die mit einem Einkommen von über 5.000 Euro durchaus als wohlhabend oder reich angesehen werden können, als auch mehrköpfige Familien, bei der dies bei einem Einkommen knapp oberhalb der Schwelle sicherlich nicht der Fall ist. Hinzu kommt, dass die oberste Einkommenskategorie eine große Spannbreite aufweist. Mit anderen Worten: „Reichtum“ wird in dieser Studie strukturell überschätzt.

Gerade unter Berücksichtigung der oben beschriebenen methodischen Restriktionen zeigt die Studie, dass die Meinungen je nach Einkommen erheblich divergierten. In Schaubild A.IV.5.4 wird die Zustimmung verschiedener Einkommensgruppen miteinander verglichen. Für jede der Sachfragen ist die Zustimmung der Befragten des untersten Einkommensperzentils auf der horizontalen Achse aufgeführt, die Zustimmung verschiedener höherer Einkommensgruppen auf der vertikalen Achse. Je größer die Streuung der Punkte, desto größer waren die Meinungsunterschiede zwischen den jeweils verglichenen Haushalte.

Hier wird das Auseinanderklaffen zwischen Meinungsunterschieden abgeschwächt – und damit die Ergebnisse der Studie etwas verkürzt wiedergegeben: Aus „**die Meinungen divergierten erheblich**“ wird gemacht „**Die Einstellungen ... unterschieden sich ... erkennbar, aber nicht fundamental**“.  
Im Original der Studie heißt es: „zum Teil deutliche Einstellungsunterschiede in konkreten Sachfragen“.

Die Einstellungen der Befragten unterschieden sich je nach Einkommen erkennbar, aber nicht fundamental. In Schaubild A.IV.5.4 sind die Zustimmungsunterschiede verschiedener Einkommensgruppen vergleichend dargestellt. Für jede der berücksichtigten Sachfragen ist die Zustimmung der Befragten des untersten Einkommensperzentils auf der horizontalen Achse aufgeführt, die Zustimmung verschiedener höherer Einkommensgruppen auf der vertikalen Achse. Je größer die Streuung der Punkte, desto größer waren die Meinungsunterschiede zwischen den jeweils verglichenen Haushalten. Im Durchschnitt wich der Grad der Zustimmung des untersten Perzentils zu einer Frage um 16,5 Prozentpunkte vom Grad der Zustimmung des obersten Perzentils ab, sodass doch große Gemeinsamkeiten in den Einstellungen festzustellen sind.

#### **Schaubild A.IV.5.4: Korrelation des Antwortverhaltens nach Einkommensperzentilen**

Quelle: eigene Darstellung nach Elsässer et al. (2016): S. 31.

Deutliche Unterschiede zeigten sich auch zwischen verschiedenen, hier nach ihrem durchschnittlichen Qualifikationsniveau differenzierten Berufsgruppen. Grundsätzlich gilt hierzu natürlich, dass zwischen diesen Berufsstatusgruppen und den zuvor betrachteten Einkommensgruppen ein enger Zusammenhang besteht. Jedoch können Menschen unter ihrem Qualifikationsniveau beschäftigt sein, trotz hoher Qualifikation als freiberuflich Beschäftigte ein geringes Einkommen erzielen oder über ein geringes Einkommen in Verbindung mit einem hohen Vermögen verfügen. Die Studie zeigt, dass die Meinungen der Facharbeiterinnen und Facharbeiter sowie der einfachen Angestellten jeweils um ca. acht Prozentpunkte von den Meinungen der an- und ungelerten Arbeiterinnen und Arbeitern abwichen. Hingegen liegen diese Abweichungen zwischen der zuletzt genannten Gruppe und den Beamtinnen und Beamten sowie den Selbstständigen bereits bei über 15 Prozent. Die Unterschiede zwischen den Berufsstatusgruppen waren somit höher als zwischen den anderen sozialen Gruppen.

In verschiedenen Politikfeldern waren die Unterschiede zwischen den Einkommensgruppen unterschiedlich stark ausgeprägt. In Schaubild A.IV.5.5 ist dargestellt, wie weit die Meinungen verschiedener Einkommensgruppen von den Ansichten der Befragten des ersten Perzentils abwichen. Beispielsweise zeigt der orange Punkte in der untersten Zeile, dass sich die Antworten von Befragten aus dem untersten Perzentil um mehr als 20 Prozentpunkte von den Antworten von Personen mit dem höchsten Einkommen (99. Perzentil) unterschieden. Die Meinungsunterschiede zwischen den verschiedenen Einkommensgruppen bestanden dabei in allen sechs aufgeführten Politikfeldern. In der Außenpolitik waren die Unterschiede am größten. Stark ausgeprägt waren die unterschiedlichen Meinungen aber auch in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Hier war die Spreizung bis zum 50. Perzentil allerdings geringer als in anderen Politikfeldern. Große Meinungsunterschiede ergaben sich vor allem beim Vergleich der

#### **Schaubild A.IV.5.4: Korrelation des Antwortverhaltens nach Einkommensperzentilen**

Quelle: eigene Darstellung nach Elsässer et al. (2016): S. 31.

Meinungsunterschiede zeigten sich unter den Befragten auch zwischen verschiedenen, hier nach ihrem durchschnittlichen Qualifikationsniveau differenzierten Berufsgruppen. Grundsätzlich gilt hierzu natürlich, dass zwischen diesen Berufsstatusgruppen und den zuvor betrachteten Einkommensgruppen ein enger Zusammenhang besteht. Jedoch können Menschen unter ihrem Qualifikationsniveau beschäftigt sein, trotz hoher Qualifikation ein geringes Einkommen erzielen oder über ein geringes Einkommen in Verbindung mit einem hohen Vermögen verfügen. Die Studie zeigt, dass die Meinungen der Facharbeiterinnen und Facharbeiter sowie der einfachen Angestellten jeweils um ca. 8 Prozentpunkte von den Meinungen der an- und ungelerten Arbeiterinnen und Arbeitern abwichen. Hingegen liegen diese Abweichungen zwischen der zuletzt genannten Gruppe und den Beamtinnen und Beamten sowie den Selbstständigen bereits bei über 15 Prozentpunkten. Die Unterschiede zwischen den Berufsstatusgruppen waren in etwa gleich hoch wie zwischen den Einkommensgruppen.

In verschiedenen Politikfeldern waren die Unterschiede zwischen den Einkommensgruppen unterschiedlich stark ausgeprägt. In Schaubild A.IV.5.5 ist dargestellt, wie weit die Meinungen verschiedener Einkommensgruppen von den Ansichten der Befragten des ersten Perzentils abwichen. Beispielsweise zeigt der orangefarbene Punkt in der untersten Zeile, dass sich die Antworten von Befragten aus dem untersten Perzentil um mehr als 20 Prozentpunkte von den Antworten von Personen mit dem höchsten Einkommen (99. Perzentil) unterschieden. Die Meinungsunterschiede zwischen den verschiedenen Einkommensgruppen bestanden dabei in allen sechs aufgeführten Politikfeldern. In der Außenpolitik waren die Unterschiede am größten, gefolgt von der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik sowie der Wirtschaftspolitik.

oberen zehn Perzentile mit dem untersten Perzentil. Wesentliche Unterschiede zeigen sich ebenfalls im Bereich der Wirtschaftspolitik. Insgesamt waren die Unterschiede zwischen den verschiedenen Einkommensgruppen und den Berufsgruppen größer als zwischen unterschiedlichen sozialen Gruppen. Eine Ausnahme ist die Migrationspolitik, bei der die Meinungen stark zwischen verschiedenen Bildungsgruppen divergierten.

**Schaubild A.IV.5.5: Meinungsunterschiede in sechs Politikfeldern**

Quelle: Elsässer et al. 2016: 34.

Verschiedene Einkommensgruppen hatten auch unterschiedliche Ansichten dazu, in welche Richtung Politikveränderungen gehen sollten. Die Studie von Elsässer et al. zeigt, dass die Einstellungen von Menschen mit einem höheren Einkommen und insbesondere die obersten zehn Prozent der Einkommenshaushalte marktaffinere waren. Auf einer Achse Staat-Markt bevorzugten ca. 55 Prozent der Befragten aus der Einkommensgruppe des 90. Perzentils marktaffine Politikveränderungen, während es bei der Einkommensgruppe des 50. Perzentils ca. 45 Prozent und in der Gruppe des zehnten Perzentils nur noch rund 42 Prozent waren. Ebenso neigten die oberen Einkommensgruppen eher zu universalistischen Positionen, das heißt, in Bezug auf gesellschaftliche und kulturelle Fragen bevorzugten sie eher Rechte für alle und lehnten staatliche Verbote eher ab. Während in der Einkommensgruppe des 90. Perzentils über 55 Prozent universalistische Positionen vertraten, waren es bei Personen mit einem Einkommen in Höhe des 50. Perzentils oder darunter jeweils rund 51 Prozent. Auffallend ist auch hier der deutliche Abstand, der sich gerade zwischen der Gruppe mit den höchsten Einkommen und den Personen mit durchschnittlichem oder unterdurchschnittlichem Einkommen aufbaut.

Als zur Wahl stehende Akteure im politischen Wettbewerb richten sowohl Politikerinnen und Politiker als auch Parteien ihre politischen Inhalte auch auf die Interessen der Wählerinnen und Wähler aus. Aus dieser Sicht betrachtet wäre es zum einen möglich, dass Parteien versuchen, die Interessen der Nichtwählerinnen und Nichtwähler zu berücksichtigen, um deren Stimmen bei der nächsten Wahl zu erhalten. Möglich ist jedoch

**Schaubild A.IV.5.5: Meinungsunterschiede in sechs Politikfeldern**

Quelle: Elsässer et al. (2016): S.34.



auch, dass im politischen Prozess die Interessen derjenigen, die sich aktiv einbringen – durch Wahlen, aber auch durch andere Formen der politischen Partizipation – stärker berücksichtigt werden. Die Interessen der Bevölkerungsgruppen, die sich weniger einbringen, hätten dann potenziell eine geringere Chance auf Berücksichtigung im Parlament und im Regierungshandeln. Dieser Frage wird im nachfolgenden Abschnitt weiter nachgegangen.

#### **IV.5.4 Responsivität der Politik**

Als Responsivität der Politik wird die Bereitschaft der Politik bzw. der Regierung verstanden, Interessen und Anliegen der Bürgerinnen und Bürger zu berücksichtigen. Verschiedene Studien haben die damit angesprochenen Zusammenhänge zwischen dem realen politischen Handeln und den politischen Interessen der Bürgerinnen und Bürger bereits festgestellt und dabei unter anderem auf langfristige gesellschaftliche Trends verwiesen, die schließlich zu einem politischen Wandel und – damit eng verbunden – zu neuen Gesetzen oder Gesetzesänderungen führen. Als „klassisches“ Beispiel kann hier der Emanzipations- und Gleichstellungsprozess genannt werden, der von einer veränderten gesellschaftlichen Haltung zur Rolle der Frau über die Einführung des Wahlrechts für Frauen hin zur Aufnahme des Artikels 3 (2) in das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland und seiner Ergänzung im Jahr 1994 führte.

Die angesprochenen Studien haben sich allerdings vor allem auf die *durchschnittliche* öffentliche Meinung gestützt. Nicht berücksichtigt wurden unterschiedliche Politikpräferenzen verschiedener Bevölkerungsschichten. Das Forschungsprojekt unter der Leitung von Professor Armin Schäfer hat hingegen neben den Meinungsunterschieden in einem zweiten Schritt untersucht, inwieweit der Deutsche Bundestag in seinen Entscheidungen die Interessen verschiedener Bevölkerungsgruppen berücksichtigt. Hierfür haben die Autoren die Antworten der Befragten auf die oben genannten 328 Sachfragen, bei denen im Rahmen der Befragung des DeutschlandTRENDS nach der Präferenz für oder gegen eine Politikänderung gefragt wurde, nicht nur auf ihre Meinungsunterschiede

Auf der gleichen Datengrundlage unternimmt die Studie den Versuch herauszufinden, ob ein Zusammenhang zwischen den Einstellungen der Befragten in den einzelnen Einkommensgruppen und tatsächlichen Politikänderungen (oder deren Ausbleiben) in den untersuchten Sachfragen feststellbar ist.

hin ausgewertet, sondern auch untersucht, ob eine Politikänderung tatsächlich eingetreten ist. Auf dieser Grundlage kann errechnet werden, wie hoch die Wahrscheinlichkeit für eine Politikänderung in Abhängigkeit vom Grad der Zustimmung in verschiedenen Bevölkerungsgruppen ist.

Das Ergebnis der Studie ist, dass die Wahrscheinlichkeit für eine Politikänderung wesentlich höher ist, wenn die Politikänderung von einer großen Anzahl von Befragten mit höherem Einkommen unterstützt wird (vgl. Schaubild A.IV.5.6). Dementsprechend war die Wahrscheinlichkeit für eine Politikänderung gering, wenn sich ein geringerer Anteil der Befragten der obersten Einkommensgruppe für die Politikänderung aussprach. Die Wahrscheinlichkeit wird jedoch größer, wenn eine große Mehrheit die Politikänderung unterstützte. In der mittleren Einkommensgruppe ist dieser Zusammenhang nur geringfügig positiv ausgeprägt, für die untere Einkommensgruppe zeigt sich sogar ein leicht negativer Zusammenhang. In den Sachfragen, in denen große Meinungsunterschiede zwischen verschiedenen Einkommensgruppen vorherrschen, sind diese Effekte sogar noch stärker. Weiterhin gilt auch bei der Betrachtung der Berufsstatusgruppen: Je höher der Status einer Berufsgruppe, desto größer war auch die Wahrscheinlichkeit einer Politikveränderung.

**Schaubild A.IV.5.6:  
Öffentliche Meinung und Politikänderung, nach  
Einkommensgruppen**

Quelle: Elsässer et al (2016): S. 35

Diese Effekte zeigen sich auch in den Politikfeldern „Wirtschaft und Finanzen“ sowie „Arbeit und Soziales“, in Feldern also, in denen sich politische Veränderungen auf die ökonomische Ungleichheit auswirken können. Auf der Grundlage einer Analyse von 150 Sachfragen aus diesen Politikfeldern kommt die Studie zu dem Ergebnis, dass ein stark positiver Zusammenhang zwischen den Präferenzen der obersten Einkommensgruppe und der Wahrscheinlichkeit für den Eintritt einer Politikänderung bestand. Für die untere und die mittlere Einkommensgruppe sind die Ergebnisse statistisch nicht signifikant.

Die Autoren kommen zu dem Ergebnis, dass eine Politikänderung wahrscheinlicher ist, wenn diese den Einstellungen der Befragten mit höherem Einkommen mehrheitlich entsprach - und umgekehrt. Für die mittlere und untere Einkommensgruppe stellen die Autoren im Übrigen keinen signifikanten Zusammenhang fest.

Hier wird die Kernaussage der Studie in zwei Sätzen zusammengefasst.

In der ursprünglichen Version wurden die Ergebnisse deutlich ausführlicher und differenzierter dargestellt. So gibt es bei Sachfragen mit großen Meinungsunterschieden auch einen signifikanten negativen Zusammenhang. Im Klartext: Wenn bei Fragen mit großen Meinungsunterschieden Befragte der unteren Einkommensgruppen sich für eine bestimmte Politikänderung aussprachen, ist die Wahrscheinlichkeit größer, dass diese Politikänderung nicht umgesetzt wird.

Oder noch knapper formuliert: **Bei besonders kontroversen Fragen wird tendenziell gegen die Interessen der Ärmere entschieden.**

In der zugrundeliegenden Studie (Elsässer 2016 et. al.: 34) heißt es: „Denn insgesamt können wir nun feststellen, dass die Politik des Bundestages weitaus häufiger auf die Ansichten und Anliegen der obersten Einkommensschicht reagiert, **die Meinungen der unteren und mittleren Einkommensschichten dagegen kaum beachtet oder sogar missachtet werden.**“

Die Gründe für diese Befunde sind noch nicht erforscht. Es ist einerseits denkbar, dass sich Parteien, die selbstverständlich möglichst viele Wählerstimmen gewinnen möchten, aufgrund der geringeren politischen Partizipation der Personen mit geringerem Einkommen weniger an deren Interessen ausrichten. Dies kann andererseits zu einer Art „Teufelskreis“ oder Abwärtsspirale führen: Personen mit geringerem Einkommen verzichten auf politische Partizipation, weil sie die Erfahrungen machen, dass sich die Politik in ihren Entscheidungen weniger an ihnen orientiert. Weiterhin könnte es auch eine Rolle spielen, dass sich die Lebensstile und Diskurse der Politikerinnen und Politiker – aber auch vieler Vertreterinnen und Vertreter der Medien – eher an denen der oberen Mittelschicht orientieren. Eine weitere mögliche Erklärung, die im nächsten Unterkapitel betrachtet wird, ist der Einfluss durch Lobbying oder persönliche Kontakte.

Gerade bei den oberen Einkommensgruppen ist die Datengrundlage der Studie von Elsässer et al. jedoch wie oben beschrieben nicht ausreichend für eine weitergehende Differenzierung. Die Untersuchung kann deshalb nicht beantworten, ob Politik und Parteien sich stärker an den Interessen der Mittelschicht oder den Anliegen der Haushalte mit höheren Einkommen ausrichten. Auch der politische Einfluss von Haushalten mit besonders hohem Einkommen kann im Rahmen der Studie nicht untersucht werden. Zudem konnten Aussagen über Responsivität nur im Durchschnitt des behandelten Zeitraums getroffen werden. Zwar legt die Studie nahe, dass es in dieser Zeit keine Veränderungen gegeben hat, eine wirkliche Langfristuntersuchung erforderte jedoch eine andere Datenbasis.

Einleitend zu diesem Kapitel wurde beschrieben, wie grundlegend es für eine Demokratie ist, dass Bürgerinnen und Bürger sich in gleicher Weise in die Gestaltung des Gemeinwesens einbringen können – und dies auch tun. Die Ergebnisse der Studie von Elsässer et al. sind ein empirischer Beleg für die These, dass die Interessen von Bürgerinnen und Bürger, die sich nicht in Wahlen oder durch andere Formen der politischen Partizipation an der Gestaltung des Gemeinwesens beteiligen, bei politischen Entscheidungen weniger berücksichtigt werden. Sie bestimmen nur in geringem Maße mit, sind aber von diesen

Es war nicht das Ziel der Studie, Wirkmechanismen und weitere Einflussfaktoren zu erforschen. Zur Vermittlung zwischen den Meinungen und Einstellungen verschiedener Wählergruppen und politischen Entscheidungsprozessen besteht weiterer Forschungsbedarf. Dennoch ist dieses Ergebnis im Zusammenhang mit den weiter oben dargestellten Ergebnissen zur Wahlbeteiligung verschiedener Bevölkerungsgruppen zu sehen. Auch die Ergebnisse zu den Indikatoren G17 und G18 (siehe Kapitel Teil C.I.17 und C.I.18) weisen darauf hin, dass politisches Engagement und Interesse in engem Zusammenhang mit sozioökonomischen und -demographischen Merkmalen stehen (siehe auch Kapitel B.II.4.4 und B.III.4.2).

Entscheidungen ebenso betroffen – die jedoch seltener in ihrem Interesse ausfallen. Die Studie liefert somit einen empirischen Beleg für eine „Krise der Repräsentation“. „In Deutschland beteiligen sich Bürgerinnen mit unterschiedlichem Einkommen nicht nur in sehr unterschiedlichem Maß an der Politik, sondern es besteht auch eine klare Schiefelage in den politischen Entscheidungen zulasten der Armen. Damit droht ein sich verstärkender Teufelskreis aus ungleicher Beteiligung und ungleicher Responsivität, bei dem sozial benachteiligte Gruppen merken, dass ihre Anliegen kein Gehör finden und sich deshalb von der Politik abwenden – die sich in der Folge noch stärker an den Interessen der Bessergestellten orientiert.“

Dieses Kapitel wurde nach der ersten Ressortabstimmung **komplett aus dem Bericht gestrichen**. Erst nach unserer Intervention wurde es wieder aufgenommen, allerdings in veränderter – und zugleich abgeschwächter – Form.

Dieses Zitat aus der Studie gibt die Ergebnisse in eingängiger Weise wieder. In der veröffentlichten Version fehlt es. Damit fehlt auch der deutliche Verweis darauf, dass eine **„klare Schiefelage in den politischen Entscheidungen zulasten der Armen“** besteht.

Der Zusammenhang zwischen dem Grad der Zustimmung zu einer Politikänderung und einer festgestellten Politikänderung wurde auf Basis von Daten für den Zeitraum 1998 bis 2013 untersucht. Politikänderungen in der 18. Legislaturperiode konnten erst ab Jahresbeginn 2014 verwirklicht werden; diese beinhalteten Themen, die nach der Studie den Einstellungen unterer und mittlerer Einkommensgruppen entsprachen, und konnten daher nicht berücksichtigt werden. Dazu zählen die Einführung eines allgemeinen gesetzlichen Mindestlohns, die abschlagsfreie Rente mit ab 63 und die sogenannte Mütterrente.

Der Bundesregierung liegt daran, politische Betätigung quer durch die Gesellschaft anzuregen und mit vielen Menschen über die Gestaltung der Lebensverhältnisse in Deutschland ins Gespräch zu kommen. Dazu hat sie in dieser Legislaturperiode u. a. den Bürgerdialog „Gut Leben in Deutschland“ geführt. Der Dialogprozess „Arbeiten 4.0“ ist ein weiteres Beispiel dafür, mit Bürgern frühzeitig über gesellschaftliche Trends, ihre Konsequenzen und die Erwartungen an die Politik ins Gespräch zu kommen. Auch über den vorliegenden 5. Armuts- und Reichtumsbericht wird ein Dialog mit Wissenschaft und Verbänden geführt.

#### IV.5.5 Einfluss von Interessensvertretungen und Lobbyarbeit

Die Armuts- und Reichtumsberichterstattung der Bundesregierung hat das Ziel, neben Armutslagen auch die Ausprägung von Reichtum und dessen Auswirkungen für die Gesellschaft darzustellen. Dabei besteht das Problem, dass die Forschung zu Reichtumsaspekten weitaus geringer entwickelt ist als die Armutsforschung, was auch in

#### IV.5.3 Interessensvertretung im politischen Raum

Die oben vorgenommene Berichterstattung über Aspekte von nach soziodemographischen Merkmalen differenzierten gesellschaftspolitischen Einstellungen und Möglichkeiten der Einflussverteilung ist zu ergänzen um unterschiedliche Chancen, Interessen strukturiert zu artikulieren. Dies sind nicht- monetäre Formen

methodischen Schwierigkeiten (unzureichende Datenlage, Freiwilligkeit bei Umfragen bzw. qualitativen Studien, etc.) begründet ist. Monetäre Reichtumsaspekte konnten zwar bereits in der Vergangenheit in der Armuts- und Reichtumsberichterstattung berücksichtigt werden, dagegen gestaltet sich die Berichterstattung über nicht-monetäre Formen des Reichtums, wie Macht und Einflussnahme auf politische Entscheidungen, schwierig. Kausale Zusammenhänge können kaum aufgezeigt werden, weil zum einen die Einflussnahme häufig verdeckt erfolgt und zum anderen mit einem Zusammenwirken mehrerer Faktoren zu rechnen ist, deren Effekte nicht isoliert voneinander betrachtet werden können.

Wie in Kapitel (A.IV.8.1) dargestellt, ist es eine zentrale Aufgabe eines demokratischen politischen Systems, die Balance zwischen Wirtschaftsinteressen und den Interessen der Bevölkerung zu gestalten und stetig neu zu definieren. Verschiedene Formen von Interessenvertretungen versuchen auf das politische Handeln Einfluss auszuüben, wobei die Mittel und Möglichkeiten der Einflussnahme ungleich verteilt sind. Dass Interessengruppen ihre Anliegen in die politische Entscheidungsfindung einbringen, ist legitim und durch demokratische Grundrechte abgesichert. Problematisch ist aber, wenn der Lobbyismus „die Demokratie in Bedrängnis“ bringt. Doch wie sehen die Organisationsformen der Interessensvertretungen und die Bereiche der Einflussnahme konkret aus? Welche Handlungsmöglichkeiten gibt es?

Hier wird neben der Notwendigkeit von Interessensvertretungen auch schon auf die **Probleme von Lobbyismus** hingewiesen. In der veröffentlichten Version erscheinen die Probleme von Lobbyismus erst **ganz am Schluss in einem Satz**.

von Armut und Reichtum.

Es gibt eine Vielzahl von Interessengruppen, die ihre Anliegen in die politische Entscheidungsfindung einbringen. Organisierte Interessensvertretung ist legitim und durch demokratische Grundrechte abgesichert: Es ist Teil des demokratischen Willensbildungsprozesses und nachgerade das Wesen einer pluralistischen Gesellschaft, dass verschiedene Interessen existieren und zum Ausdruck gebracht werden. So treten beispielsweise Gewerkschaften für Arbeitnehmerrechte ein, Unternehmensverbände für unternehmerische Interessen und Nichtregierungsorganisationen für Menschenrechte oder Umweltschutz. Parteien und den demokratisch legitimierten Staatsorganen kommt die Aufgabe zu, unterschiedliche Interessen abzuwägen. Verbände bündeln, selektieren und artikulieren die Interessen ihrer Mitglieder. Sie leisten durch ihr Wirken auch einen Beitrag zu der Integration der Bürgerinnen und Bürger und ihrer Interessen in den Staat und bieten Möglichkeiten zur politischen Partizipation. Zugleich ist die organisierte Interessensvertretung ein Diskussionspartner, sowohl für Parteien und Abgeordnete, als auch für die Exekutive; so werden beispielsweise im Rahmen des Willensbildungsprozesses Verbände in den Bundestag zu Anhörungen eingeladen. Die Bündelung von Interessen verschiedener Personen oder Untergruppierungen ermöglicht erst eine effektive Einspeisung der Interessen in den politischen Prozess andernfalls müssten etwa anstelle von Vertretern der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden eine große Vielzahl von Abgesandten aus verschiedenen Unternehmen zu Anhörungen in den Bundestag kommen, um Ihre Interessen vor dem Parlament zu vertreten.

Zu den Organisationsformen der Interessenvertretung zählen:

- (1) *Verbände* sind Zusammenschlüsse von Personen mit gemeinsamen Zielen und Interessen. Ihre Aufgabe ist es, diese Interessen zu bündeln und gegenüber Politik und Administration durchzusetzen. Die organisierte Interessenvertretung durch Verbände konzentriert sich auf wirtschaftlich relevante Bereiche. Große Verbände wie beispielsweise die Organisationen der Sozialpartner können ggf. auch von der Regierung in die Entwicklung von Gesetzesvorhaben als Partner einbezogen werden.
- (2) *Unternehmensrepräsentanzen*: Im Gegensatz zu Verbänden geht es Unternehmen vornehmlich um die Artikulation ihrer Partikularinteressen. Unternehmensvertreter können reaktionsschneller, flexibler und konkreter als Verbände agieren und ihre Einzelinteressen pointiert zum Ausdruck bringen.

Organisierte Interessensvertretungen gibt es in sämtlichen Politikbereichen, von Arbeitsbeziehungen über Ökonomie, Umweltschutz, Gesundheit und Soziales bis hin zu den Bereichen Freizeit und Erholung, Kultur und Kirchen. Interessensvertretungen organisieren sich in verschiedenen Formen. Dabei können sie über sehr unterschiedliche Mittel und Möglichkeiten der Einflussnahme verfügen.

Zu den Organisationsformen der Interessenvertretung zählen vor allem:

- *Verbände* sind Zusammenschlüsse von Personen mit gemeinsamen Zielen und Interessen. Ihre Aufgabe ist es, diese Interessen zu bündeln und gegenüber politischen Akteuren und Administrationen zu vertreten. Die organisierte Interessenvertretung durch Verbände konzentriert sich auf wirtschaftlich relevante Bereiche. Große Verbände wie die Sozialpartner können ggf. auch von der Regierung in die Entwicklung von Gesetzesvorhaben als Partner einbezogen werden.
- *Unternehmensrepräsentanzen*: Auch Vertreter einzelner Unternehmen artikulieren ihre Interessen und können dabei häufig reaktionsschneller, flexibler und konkreter als Verbände agieren. Dabei können die Interessen einzelner Unternehmen durchaus in einem Spannungsverhältnis zur Bündelung von Interessen im Rahmen von Unternehmensverbänden stehen.

(3) *Think Tanks und politikberatende Stiftungen:* Bei Think Tanks handelt es sich um beratungsleistende praxisorientierte Forschungseinrichtungen, die öffentlich oder von privatwirtschaftlichen Unternehmen finanziert werden. Zu ihren Zielen zählen die mediengerechte Aufbereitung und Verbreitung von wissenschaftlichen Informationen, die Erstellung von Studien und Expertisen zu abgegrenzten Fragestellungen sowie die Ableitung von praktischen Handlungsempfehlungen. Ihre Mitwirkung an politischen Prozessen kann bis hin zur Erstellung von Vorlagen für Gesetzesentwürfe reichen.

- *Think Tanks und politikberatende Stiftungen:* Bei Think Tanks handelt es sich um beratungsleistende praxisorientierte Forschungseinrichtungen, die öffentlich, von privatwirtschaftlichen Unternehmen oder über projektgebundene Gelder finanziert werden. Zu ihren Zielen zählen die mediengerechte Aufbereitung und Verbreitung von wissenschaftlichen Informationen, die Erstellung von Studien und Expertisen zu abgegrenzten Fragestellungen sowie die Ableitung von praktischen und politischen Handlungsempfehlungen. Zur Klärung von Fragen wie der Unternehmensnähe, personellen Verflechtungen und dem möglichen Einfluss in Deutschland tätiger Stiftungen bedarf es weiterer empirischer Forschungsarbeit.

Hier wurde ein Satz zu Stiftungen ergänzt. Das war uns ein wichtiges Anliegen. Auch wenn die Aussage hier vage bleibt, ist es doch ein wichtiger Hinweis darauf, dass **Stiftungen als Lobbyagenturen** vor allem für Wohlhabende stärker untersucht werden sollten. Noch im vierten Armuts- und Reichtumsbericht wurde Reichtum und Einfluss – unter anderem durch Stiftungen - lediglich unter dem Aspekt der Wohltätigkeit thematisiert. Dies liest sich wie eine Aufforderung, für den nächsten Armuts- und Reichtumsbericht eine Studie zu diesem Thema zu beauftragen.

(4) *Public Affairs-Agenturen und Kanzleien:* Public Affairs-Agenturen und Kanzleien sind in lobbyintensiven Phasen unterstützend in der organisierten Interessenvertretung von (Groß-)Unternehmen tätig. Auch Unternehmen, die keine Hauptstadtrepräsentanzen (sei es in Berlin oder Brüssel) betreiben, greifen auf die Expertise solcher „Auftragslobbyisten“ zurück. Oftmals ist der Einsatz dieser Akteure der organisierten Interessenvertretung eher punktuell in den Themenfeldern der Innenpolitik und Wirtschaftspolitik.

- *Public Affairs-Agenturen und Kanzleien:* Public Affairs-Agenturen und Kanzleien sind in lobbyintensiven Phasen unterstützend in der organisierten Interessenvertretung von (Groß-)Unternehmen tätig. Auch Unternehmen, die keine eigenen Hauptstadtrepräsentanzen (sei es in Berlin oder Brüssel) betreiben, greifen auf ihre Expertise zurück. Oftmals ist der Einsatz dieser Akteure der organisierten Interessenvertretung eher punktuell.

(5) *Nichtregierungsorganisationen* erfüllen in der organisierten Interessenvertretung eine wichtige Regulierungsfunktion, indem sie Routinen und Praktiken der Politik hinterfragen. Sie verfügen meist über geringere finanzielle und personelle Ressourcen als die Lobbyorganisationen der Wirtschaft. Einerseits wird ihnen eine besondere Glaubwürdigkeit bzw. die Vertretung der Interessen benachteiligter Gruppen unterstellt, andererseits können sie aber

- *Nichtregierungsorganisationen* erfüllen in der organisierten Interessenvertretung eine wichtige Regulierungsfunktion, indem sie Routinen und Praktiken von Legislative und Exekutive hinterfragen. Sie verfügen meist über geringere finanzielle und personelle Ressourcen als die Lobbyorganisationen der Wirtschaft. Einerseits wird ihnen eine besondere Glaubwürdigkeit bzw. die Vertretung der Interessen benachteiligter Gruppen



auch als Akteure mit eigenen (gemeinnützigen) Unternehmen und entsprechenden Interessen tätig sein wie z.B. in der Gesundheits- und Sozialwirtschaft.

Die Themenfelder der Einflussnahme können sämtliche Politikbereiche von Ökonomie und Arbeitsbeziehungen über Umweltschutz, Gesundheit und Soziales bis hin zu den Bereichen Freizeit und Erholung, Kultur und Kirchen umfassen. Das Ziel dieser Einflussnahme ist nicht unmittelbar eine Bereicherung oder eine Einflussnahme auf die Einkommens- und Vermögensverteilung. Vielmehr kann es um vorteilhafte Regelungen, Arrangements und Platzierungen gehen, die sich erst längerfristig in ökonomischem Nutzen niederschlagen. In der Literatur werden besonders der Finanz- und Versicherungssektor und der Sozialsektor als lobbyintensive Sektoren identifiziert.

Für den Erfolg oder Misserfolg von Interessenvertretung bzw. Lobbying ist entscheidend, wie die Formen der Einflussnahme zusammenwirken: Stehen leistungsfähige Organisationen, eingespielte persönliche Kontakte, privilegierter Zugang zu Informationen, überzeugend plausibilisierte Argumente, finanzielle Mittel für Öffentlichkeitsarbeit oder unmittelbare Zuwendungen in ausreichendem Maße zur Verfügung und verfügen gleichzeitig die Gegner in einer Auseinandersetzung in geringerem Maße über diese Mittel (bzw. können durch gezielte Kampagnen geschwächt werden), dann erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, dass das Ziel der Intervention erreicht wird. Zur Herstellung von Transparenz der Einflussnahme und Möglichkeiten zur Regulierung werden daher verschiedene Vorschläge diskutiert, die die Transparenz der organisierten Interessensvertretung für Bürgerinnen und Bürger erhöhen sollen.

Das Kapitel hat die Auswirkungen von Armut und Reichtum auf demokratische Prozesse und Entscheidungen untersucht. Während die Wahlbeteiligung insgesamt gesunken ist, ist der Rückgang bei Menschen mit einem geringen Einkommen und einem niedrigen sozioökonomischen Status wesentlich stärker ausgeprägt. Gleichzeitig zeigt eine vom BMAS in Auftrag gegebene Studie, dass sich auch die politischen Einstellungen

unterstellt, andererseits können sie aber auch als Akteure mit eigenen (gemeinnützigen) Unternehmen und entsprechenden Interessen tätig sein wie z.B. in der Gesundheits- und Sozialwirtschaft.

Die Existenz von organisierter Interessenvertretung ist also kein Ausdruck von ‚Demokratie-Versagen‘, sondern im Gegenteil Ausdruck einer pluralen, ausdifferenzierten Gesellschaft. Problematisch ist es jedoch, wenn sie nicht nach transparenten Regeln erfolgt. Auch verfügen verschiedene Organisationen über unterschiedliche Ressourcen. Wählerinnen und Wähler können dann nicht beurteilen, auf welcher Grundlage politische Entscheidungen getroffen worden sind.

Das Kapitel endet mit einem Verweis auf problematische Aspekte beim Lobbyismus: **1) Intransparenz und 2) ungleiche Ressourcen.** Das sind wichtige Aspekte, die in einer Auseinandersetzung mit dem Thema Interessenvertretung und Lobbyismus berücksichtigt werden müssen. Auch die Begründung ist richtig und wichtig: Lobbytransparenz hat die Funktion, die Grundlage für politische Entscheidungen zu verbessern. Hiermit fordert sich die Bundesregierung selbst dazu auf, sich für **mehr Lobbyregulierung** einzusetzen.



und Präferenzen zwischen verschiedenen Berufs- und Einkommensgruppen stark unterscheiden. Menschen mit einem höheren Einkommen bevorzugen im Vergleich zu Regelungen durch den Staat eher Regelungen durch den freien Markt. Ebenso vertreten sie in gesellschaftlichen und kulturellen Fragen eher universalistische Positionen, d.h. sie lehnen staatliche Verbote eher ab und bevorzugen Rechte für alle.

Die Studie zeigt weiterhin, dass die Interessen verschiedener Bevölkerungsgruppen bei Entscheidungen der Politik bzw. der Regierung unterschiedlich berücksichtigt werden („Responsivität“): Die Wahrscheinlichkeit für eine Politikänderung ist wesentlich höher, wenn diese Politikänderung von einer großen Anzahl von Menschen mit höherem Einkommen unterstützt wird. Wenn ein geringerer Anteil von Menschen mit höherem Einkommen eine Politikänderung unterstützt, ist die Wahrscheinlichkeit für den Eintritt der Änderung hingegen gering. Für eine Demokratie ist es grundlegend, dass Bürgerinnen und Bürger sich in die Gestaltung des Gemeinwesens einbringen können – und dies auch tun. Die Ergebnisse der Studie sind daher ein empirischer Beleg für eine „Krise der Repräsentation“: Die Interessen von Bürgerinnen und Bürgern, die sich nicht in Wahlen oder durch andere Formen der politischen Partizipation an der Gestaltung des Gemeinwesens beteiligen, werden bei politischen Entscheidungen weniger berücksichtigt. Sie sind ebenso von den politischen Entscheidungen betroffen, bestimmen aber nur in geringem Maße mit.

Der Begriff „Krise der Repräsentation“ taucht in der veröffentlichten Version nicht mehr auf.