KU University Press 2

Lisa Hartmann

Eine Lobby für Familien?

Interessenvertretung und Lobbyarbeit durch Familienverbände im politischen System der Bundesrepublik Deutschland

wbg Academic

Katholische Universität Eichstätt-Ingolstadt

Lisa Hartmann

Eine Lobby für Familien?

KU University Press
Band 2

Lisa Hartmann

Eine Lobby für Familien?

Interessenvertretung und Lobbyarbeit durch Familienverbände im politischen System der Bundesrepublik Deutschland.

wbg Academic

Inauguraldissertation zur Erlangung des Doktorgrades der Geschichts- und Gesellschaftswissenschaftlichen Fakultät der Katholischen Universität Eichstätt-Ingolstadt
Referent: Prof. Dr. Klaus Stüwe
Korreferent: Prof. Dr. Joachim Detjen
Datum der letzten Prüfungsleistung: 17. November 2021

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird auf die gleichzeitige Verwendung der Sprachformen männlich, weiblich und divers verzichtet. Sämtliche Personenbezeichnungen gelten gleichermaßen für alle Geschlechter.

Die Dissertationsschrift wurde im Mai 2023 mit dem Preis der Professor Sutor-Stiftung ausgezeichnet.

DOI: 10.17904/ku.edoc.32627

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über www.dnb.de abrufbar.

wbg Academic ist ein Imprint der wbg
© 2023 by wbg (Wissenschaftliche Buchgesellschaft), Darmstadt
Die Herausgabe des Werkes wurde durch die Vereinsmitglieder der wbg ermöglicht.
Satz und eBook: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH
Umschlagsabbildung: Annett Seidler – stock.adobe.com
Gedruckt auf säurefreiem und alterungsbeständigem Papier
Printed in Germany

Besuchen Sie uns im Internet: www.wbg-wissenverbindet.de

ISBN 978-3-534-40762-0

Elektronisch ist folgende Ausgabe erhältlich:
eBook (OA): 978-3-534-64189-5

Dieses Werk ist mit Ausnahme der Abbildungen (Buchinhalt und Umschlag) als Open-Access-Publikation im Sinne der Creative-Commons-Lizenz CC BY-NC-ND International 4.0 (»Attribution-NonCommercial-NoDerivatives International«) veröffentlicht. Um eine Kopie dieser Lizenz zu sehen, besuchen Sie http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/. Jede Verwertung in anderen als den durch diese Lizenz zugelassenen Fällen bedarf der vorherigen schriftlichen Einwilligung des Verlages.

Inhalt

Vorwort 9

1 Einleitung 11
1.1 Problemaufriss und Relevanz des Themas 11
1.2 Diskussion des Forschungsstandes 13
1.3 Methode 25
1.3.1 Dokumentenanalyse 26
1.3.2 Strukturierende qualitative Inhaltsanalyse zur Auswertung der Experteninterviews 27
1.3.3 Auswahl der Experten und Durchführung der Befragung 31
1.3.4 Der Leitfaden als Instrument der Experteninterviews 36
1.3.5 Auswertung und Analyse der Experteninterviews 38
1.3.6 Vorgehensweise zur Erfüllung der Gütekriterien 46
1.3.7 Begründung Auswahl ElterngeldPlus-Prozess als beispielhafter Prozess und Eingrenzung des Untersuchungszeitraums 50

2 Interessenvertretung und Lobbyismus 53
2.1 Begriffsklärung Interessenvertretung und Lobbyismus 53
2.1.1 Definition Interesse 53
2.1.2 Definition Interessenvertretung und Lobbyismus 61
2.2 Verbände als zentrale Akteure von Interessenvertretung und Lobbyismus 69
2.2.1 Definition und rechtliche Stellung von Verbänden 70
2.2.2 Aufgaben und Funktionen 80
2.3 Strategien und Instrumente von Interessenvertretung und Lobbyismus durch Verbände 98
2.3.1 Definition Strategie 98
2.3.2 Voraussetzungen von Interessenvertretungs- und Lobbyingstrategien 100
2.3.3 Strategien und Instrumente 106

3 Möglichkeiten der verbandlichen Einflussnahme 123
3.1 Policy Cycle und Gesetzgebungsprozess 124
3.1.1 Policy Cycle 124

3.1.2 Gesetzgebungsprozess 127
3.2 Adressaten von Interessenvertretung und Lobbyismus 148

4 Familie in Deutschland 154
4.1 Definition Familie 154
4.2 Funktionen und Aufgaben 159
4.2.1 Aufgaben und Leistungen 160
4.2.2 Funktionen 163
4.3 Formen von Familie 167
4.4 Rechtliche Grundlagen von Familie 172
4.4.1 Verfassungsrechtliche Grundlagen 172
4.4.2 Einfachgesetzliche Regelungen 176

5 Familienverbände in Deutschland 177
5.1 Begriffsklärung, Ziele, Funktionen und Aufgaben von Familienverbänden 177
5.2 Charakterisierung der familienpolitischen Verbändelandschaft in Deutschland 181
5.3 Herausforderungen bei der Vertretung des Interesses ‚Familie' 183
5.4 Beschreibung der untersuchten Familienverbände, ihrer Arbeitsweise und Positionen 185
5.4.1 Bundesverband der Pflege- und Adoptivfamilien e. V. (PFAD) 188
5.4.2 Deutscher Familienverband e. V. (DFV) 190
5.4.3 Evangelische Arbeitsgemeinschaft Familie e. V. (eaf) 192
5.4.4 Familienbund der Katholiken e. V. (FDK) 194
5.4.5 Lesben- und Schwulenverband in Deutschland e. V. (LSVD) 197
5.4.6 Verband alleinerziehender Mütter und Väter e. V. (VAMV) 199
5.4.7 Verband binationaler Familien und Partnerschaften e. V. (iaf) 200
5.4.8 Verband kinderreicher Familien Deutschland e. V. (KRFD) 202
5.4.9 Zukunftsforum Familie e. V. (ZFF) 204
5.5 Zwischenfazit Beschreibung der Familienverbände 206

6 Familienpolitik in Deutschland: Definition und Überblick über familienpolitische Instrumente 209
6.1 Definition Familienpolitik 210
6.2 Familienpolitische Instrumente 212
6.2.1 Instrumente zur Steuerung der rechtlichen Rahmenbedingungen 212
6.2.2 Instrumente zur wirtschaftlichen Steuerung/Förderung 213
6.2.3 Instrumente zur Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsleben 213

6.2.4 Instrumente zur Steuerung eines familienfreundlichen Umfelds 214

7 Der Gesetzgebungsprozess im Bereich der Familienpolitik am Beispiel des Gesetzes zur Einführung von ElterngeldPlus 219
7.1 Ausgangslage und Hintergrund 219
7.2 Ziel 221
7.3 Inhalte 222
7.4 Beteiligte Akteure und zeitlicher Ablauf des Gesetzgebungsprozesses 224
7.5 Mitwirkung der Familienverbände im ElterngeldPlus-Prozess 229

8 Mitwirkung der Familienverbände am politischen Willensbildungsprozess der Bundesrepublik Deutschland – Untersuchungsergebnisse 246
8.1 Ergebnisse des Expertenbereichs Verbände 247
8.1.1 Adressaten der Interessenvertretung und Lobbyarbeit von Familienverbänden 247
8.1.2 Instrumentarienspektrum der Familienverbände zur Vertretung ihrer Interessen 266
8.1.3 Die Rolle von Bündnissen und Kooperationen in der Arbeit der Familienverbände 288
8.1.4 Initiator des Austausches zwischen Verbänden und der politischen Ebene 290
8.1.5 Mitwirkung der Familienverbände in unterschiedlichen Abschnitten des Willensbildungs- und Gesetzgebungsprozesses 291
8.1.6 Verfolgung und Elemente einer Interessenvertretungs- und Lobbyingstrategie der Familienverbände 304
8.1.7 Zwischenfazit: Bündelung zentraler Ergebnisse aus den Bereichen Adressaten, Instrumente, Phasen und Strategie sowie Vergleich der Ergebnisse mit theoretischen Aspekten 312
8.1.8 Funktionen der Familienverbände 323
8.1.9 Bewertung der Debatte zum ElterngeldPlus gesamt und der Mitwirkung der Familienverbände allgemein 331
8.1.10 Einschätzungen der Familienverbände bezüglich der Beispielhaftigkeit des ElterngeldPlus-Prozesses 336
8.1.11 Vergleich der Mitwirkung der Familienverbände mit Interessenvertretung und Lobbyismus anderer Politikfelder 337
8.1.12 Herausforderungen familienpolitischer Verbandsarbeit 341
8.2 Ergebnisse des Expertenbereichs Bundestag 343
8.2.1 Akteure familienpolitischer Interessenvertretung und Lobbyarbeit 343

8.2.2 Instrumentarienspektrum der Familienverbände aus Sicht der Vertreter des Bundestages ... 347
8.2.3 Initiator des Austausches zwischen Verbänden und politischer Ebene ... 354
8.2.4 Mitwirkung der Familienverbände in unterschiedlichen Abschnitten des Willensbildungs- und Gesetzgebungsprozesses ... 355
8.2.5 Funktionen von Familienverbänden ... 361
8.2.6 Bewertung der Debatte zu ElterngeldPlus gesamt ... 365
8.2.7 Einschätzungen zur Beispielhaftigkeit des ElterngeldPlus-Prozesses ... 366
8.2.8 Hilfreiche und erfolgreiche Interessenvertretung und Lobbyarbeit aus Sicht von Vertretern des Bundestages ... 367
8.2.9 Vergleich von familienpolitischer Interessenvertretung und Lobbyarbeit mit anderen Politikfeldern ... 370
8.3 Ergebnisse des Expertenbereichs Bundesregierung ... 372
8.3.1 Akteure familienpolitischer Interessenvertretung und Lobbyarbeit ... 372
8.3.2 Instrumentarienspektrum der Familienverbände aus Sicht des Vertreters des Expertenbereichs Bundesregierung ... 374
8.3.3 Initiator des Austausches zwischen Verbänden und politischer Ebene ... 375
8.3.4 Mitwirkung der Familienverbände in unterschiedlichen Abschnitten des Willensbildungs- und Gesetzgebungsprozesses ... 376
8.3.5 Funktionen von Familienverbänden ... 377
8.3.6 Bewertung der Debatte zu ElterngeldPlus gesamt ... 378
8.3.7 Einschätzung zur Beispielhaftigkeit des ElterngeldPlus-Prozesses ... 379

9 Fazit und Ausblick ... 380
9.1 Fazit ... 380
9.2 Ausblick ... 400

Literaturverzeichnis ... 404

Abbildungsverzeichnis ... 444

Tabellenverzeichnis ... 447

Abkürzungsverzeichnis ... 449

Anhang ... 451

Vorwort

Von der Themensuche bis zum Abschluss der vorliegenden Dissertation war es eine lange Reise. Ohne die Unterstützung zahlreicher Reisebegleiter hätte die Mission ‚Doktorarbeit' nicht erfolgreich beendet werden können. Ihnen möchte ich an dieser Stelle danken.

Mein Doktorvater Prof. Dr. Klaus Stüwe war gewissermaßen der Kompass auf der Reise. Er ermöglichte mir diese Promotion und hat so meine wissenschaftliche Laufbahn über viele Jahre begleitet. In dieser Zeit hat er mich nicht nur gefördert, sondern auch gefordert. Von ihm konnte ich vieles lernen, was weit über die Zeit der Promotion hinaus von Bedeutung sein wird. Für viele konstruktive, offene und bisweilen auch kontroverse Gespräche, die Möglichkeit zu Forschungsaufenthalten und das große Vertrauen in all den Jahren herzlichen Dank.

Herrn Prof. Dr. Joachim Detjen danke ich vor allem für die Übernahme des Zweitgutachtens. In seinen Rhetorik-Kursen während des Studiums hat er meine Freude an der Rhetorik erst so richtig geweckt und mir vieles vermittelt, was mir heute in meiner täglichen Arbeit hilft.

Ohne die Bereitschaft meiner Interviewpartner, trotz voller Terminkalender ihr Wissen, ihre Einblicke und Erfahrungen mit mir zu teilen, hätte ich diese Arbeit nicht realisieren können. Ausgesprochen hilfreich war die Unterstützung, die ich bei der Kontaktvermittlung zu Interviewpartnern bekam. Vom Zentrum für Forschungsförderung an der Katholischen Universität Eichstätt-Ingolstadt erhielt ich eine finanzielle Förderung für die Interviewreisen und von der Konrad-Adenauer-Stiftung erhielt ich während meines Studiums ein Stipendium der Studienförderung. Die Werner-Zeller-Stiftung unterstützte die Publikation dieser Dissertationsschrift durch einen sehr großzügigen Druckkostenzuschuss und die Wissenschaftliche Buchgesellschaft ermöglichte mir diese Publikation durch die Aufnahme in das Verlagsangebot. Ihnen allen herzlichen Dank.

Ein weiterer Dank gilt Herrn Prof. em. Dr. Bernhard Sutor. Er ließ mich an seinem großen Erfahrungsschatz teilhaben. Die vielen Diskurse, die wir regelmäßig im Zentralinstitut für Ehe und Familie mit den Kollegen geführt haben, waren eine große Bereicherung für mich.

Für ihre tatkräftige und wertvolle Hilfe im Endspurt danke ich den fleißigen Korrekturleserinnen und Korrekturlesern.

Die Promotion und die dienstlichen Verpflichtungen an der Uni zu vereinbaren, war nicht immer einfach. Danke an all jene Kollegen, die unterstützt haben und damit Kollegialität gelebt haben. In Erinnerung bleiben auch schöne gemeinsame Erlebnisse außerhalb der Arbeitszeit.

Viele fachliche und nicht-fachliche Gespräche habe ich mit Karolina Albrecht und Dr. Petra Hemmelmann bei unserem Politikwissenschaftlerinnen-Stammtisch geführt. Für diesen Austausch, gute Tipps und zahlreiche heitere Stunden bin ich sehr dankbar.

Bei meinen Freunden konnte ich Abstand von der Doktorarbeit gewinnen oder Kraft für das nächste Kapitel sammeln. Sie haben oft mit Rat und Tat zur Seite gestanden und so ihren Reiseproviant beigesteuert. Sie waren und sind, weit über die Doktorarbeit hinaus, wichtige Wegbegleiter. Stellvertretend seien Dr. Sophia Forstmann, Dr. Susanne Freund, PD Dr. Katja Hess und Markus Hegewald genannt. Von Herzen Danke!

Den Wert von Familie konnte ich nicht nur durch meine wissenschaftliche Arbeit erkennen, sondern auch durch den Rückhalt, den mir meine eigene Familie in dieser Zeit bot. Meinen Eltern, die mir so vieles mit auf den Weg gegeben haben, gebührt daher der größte Dank. Sie sind wertvolle Ratgeber und haben mich in meinen Vorhaben immer wieder gestärkt. Nicht zuletzt habe ich bei ihnen, gemeinsam mit meinem Bruder, das erleben dürfen, was der zentrale Gegenstand meiner Doktorarbeit ist: Familie – mit all ihren Funktionen, mit all ihren Stärken und bisweilen auch Herausforderungen. Bei ihnen – in meiner Familie – wurde der Grundstein dafür gelegt, dass ich den Weg einschlagen konnte, der mich schließlich auch zum Abschluss dieser Dissertation geführt hat. Meinen Eltern, Gabriele und Peter Hartmann, ist diese Arbeit deshalb gewidmet.

Eichstätt und Pfaffenhofen im Herbst 2022 Lisa Hartmann

1 Einleitung

1.1 Problemaufriss und Relevanz des Themas

Der ehemalige Bundespräsident Richard von Weizsäcker stellte 1986 fest:

> „Die Familie ist immer wieder schweren Belastungen ausgesetzt. Und doch erweist sie sich stets von neuem als wichtigste Quelle unserer Kraft. In ihr lernen wir die Probe des Lebens bestehen. Daraus kann menschliches Glück erwachsen. Es wird größer, wenn man es mit anderen teilt“ (Weizsäcker 1986).

Dabei kann Familie nicht nur als (Kraft-)Quelle für das Individuum, sondern auch als Quelle der Gesellschaft bezeichnet werden. Aus dieser Quelle entsprangen im Laufe der Zeit verschiedene Familienformen, die heute unsere Gesellschaft prägen.

Die Belastungen, die Weizsäcker anspricht, können zweierlei bedeuten: Einerseits die Herausforderungen innerhalb des familiären Zusammenlebens und andererseits die Belastungen, denen Familie in der Gesellschaft, etwa durch den demographischen Wandel, veränderte Familienstrukturen und Anforderungen der Arbeitswelt ausgesetzt ist.

Unabhängig von diesen Herausforderungen, die mit Familie einhergehen, scheint die positive Komponente, die Weizsäcker ebenfalls anspricht, indem er die Familie als „wichtigste Quelle unserer Kraft“ (siehe oben) bezeichnet, von vielen jungen Menschen wahrgenommen zu werden. Das machen die Ergebnisse der jüngsten Shell-Jugendstudie deutlich: „Familie und soziale Beziehungen sind […] die mit Abstand wichtigsten Lebensziele, die so gut wie alle Jugendlichen für ihre eigene Lebensführung gewährleistet sehen wollen“ (Schneekloth 2019, S. 105). Genauer betrachtet gaben 90 % der Jugendlichen an, dass ihnen ein gutes Familienleben wichtig ist, für 94 % ist ein Partner, dem man vertrauen kann, von Bedeutung (Schneekloth 2019, S. 105–106).

68 % der Befragten, die noch keine eigenen Kinder haben, sind sich außerdem bereits sicher, dass sie in der Zukunft eigene Kinder haben möchten. Nur 8 % gaben an, keinen Kinderwunsch zu haben (Wolfert/Quenzel 2019, S. 139–140).

Dies zeigt, dass Familie für junge Menschen eine große Wichtigkeit hat und ein wichtiger Anker ist. Über die emotionale Bedeutung von Familie hinaus, macht ein Blick auf die Zahlen auch die quantitative Bedeutung von Familie für unsere Gesellschaft deutlich: Rund 11,6 Mio.

Familien[1] wurden 2019 (Stand Juli 2020) laut Statistischem Bundesamt in Deutschland gezählt (Statistisches Bundesamt 2020j). Darüber hinaus verfügen auch die meisten Menschen, die per Definition aktuell (noch) keine eigene Familie haben, über familiäre Verbindungen zu ihrer Ursprungsfamilie oder Herkunftsfamilie[2]. Damit manifestiert sich diese quantitative Bedeutung.

Gleichzeitig schreitet der demographische Wandel in Deutschland (und anderen Ländern) voran und die Politik versucht, mit unterschiedlichen Maßnahmen die Attraktivität zur Familiengründung zu steigern und gleichzeitig Eltern die Vereinbarkeit von Familien- und Arbeitsleben zu ermöglichen. Zahlreiche Gesetzgebungsprozesse prägen die deutsche Familienpolitik und sorgen für gesellschaftliche Debatten.

Das zeigt: Interessen von Familien sind für Gesellschaft und Politik von Bedeutung. Dennoch ist bisweilen zu hören, dass Familien und Kinder keine Lobby haben: Im Jahr 2001 titelte der Deutschlandfunk: „Familien ohne Lobby" (Münchenberg 2001).

Fast 20 Jahre später überschrieb das ZDF während der Corona-Krise einen Beitrag mit folgenden Worten: „Hotels, Lufthansa, Fußball-Bundesliga: Darüber wird während Corona mehr geredet als über Kinder. Typisch. Denn Kinder und Familien haben in der Politik auch sonst wenig Lobby" (Spiekermann 2020).

Vor diesem Hintergrund ist es interessant, die Frage zu untersuchen, wer die Interessen von Familien vertritt bzw. *ob Familien in Deutschland eine Lobby haben, was diese charakterisiert und wie sie agiert*. Der im Folgenden skizzierte Forschungsstand wird das wissenschaftliche Desiderat, das in diesem Zusammenhang besteht, aufzeigen.

Die vorliegende Arbeit hat das Ziel, die familienpolitische Verbändelandschaft in Deutschland genauer zu untersuchen und die Arbeitsweise der Familienverbände in Deutschland zu analysieren. Dies erfolgt am Beispiel des ElterngeldPlus-Prozesses sowie unabhängig von einem konkreten Prozess.

Dazu werden nach der Skizzierung des Forschungsstandes und der Methode zunächst zentrale, für die Arbeit relevante Begrifflichkeiten geklärt und definiert: Interesse,

---

1 Das Statistische Bundesamt definiert Familie folgendermaßen: „Die Familie umfasst im Mikrozensus alle Eltern-Kind-Gemeinschaften, das heißt Ehepaare, nichteheliche (gemischtgeschlechtliche) und gleichgeschlechtliche Lebensgemeinschaften sowie Alleinerziehende mit ledigen Kindern im Haushalt. Einbezogen sind – neben leiblichen Kindern – auch Stief-, Pflege- und Adoptivkinder ohne Altersbegrenzung. Damit besteht eine Familie immer aus zwei Generationen: Eltern/-teile und im Haushalt lebende ledige Kinder. Kinder, die noch gemeinsam mit den Eltern in einem Haushalt leben, dort aber bereits eigene Kinder versorgen sowie Kinder, die nicht mehr ledig sind oder mit einem Partner in einer Lebensgemeinschaft leben, werden im Mikrozensus nicht der Herkunftsfamilie zugerechnet, sondern zählen statistisch als eigene Familie beziehungsweise Lebensform" (Statistisches Bundesamt 2020e). Siehe dazu genauer: Punkt 4.

2 Siehe dazu genauer: Lampert 1996, S. 7 und Ausführungen unter Punkt 4.1.

Interessenvertretung und Lobbyismus, Familie und Familienpolitik. Darüber hinaus erfolgt eine Erläuterung grundlegender Aspekte zu den genannten Themenbereichen, wie Aufgaben und Funktionen von Verbänden, Instrumente und Strategien, Möglichkeiten und Adressaten der verbandlichen Einflussnahme. Ebenso werden die Familienverbände und ihre Arbeit charakterisiert, indem die Klärung von Fragen zu Struktur, Organisation und Zielen der Verbände erfolgt. In diese Schilderungen fließen bereits erste Ergebnisse aus der empirischen Untersuchung, die für diese Arbeit durchgeführt wurde, ein. Daran schließt sich die Beschreibung des ElterngeldPlus-Prozesses an. Hier werden in einem ersten Schritt die Hintergründe des ElterngeldPlus-Prozesses skizziert und die zentralen Inhalte des Gesetzes vorgestellt. Zudem wird gezeigt, ob und wie die untersuchten Familienverbände am ElterngeldPlus-Prozess mitwirkten und welche Positionen sie vertraten. Diese Darstellungen bilden die Grundlage für die Ausführungen im Ergebnisteil. Dieser umfasst die tiefgehende Vorstellung der Arbeit von Familienverbänden im ElterngeldPlus-Prozess und unabhängig von einem konkreten politischen Vorhaben. Ebenso wird gezeigt, wie die Mitwirkung der Familienverbände am Willensbildungs- und Gesetzgebungsprozess durch Vertreter des Bundestages und eines Vertreters der Bundesregierung wahrgenommen wird. Folglich ist die Klärung der zentralen Forschungsfragen Gegenstand dieses Kapitels. Den Abschluss der vorliegenden Dissertation bildet das Fazit, in dem zentrale Ergebnisse der Untersuchung gebündelt werden. Abschließend weist der Ausblick auf Implikationen für weitere Forschung hin. Obgleich inhaltliche Aspekte für den ElterngeldPlus-Prozess nicht außen vorgelassen werden können, liegt der Fokus dieser Arbeit nicht auf der Policy-Komponente, sondern auf der prozessualen (politics), da primär analysiert wird, wie (mit welchen Instrumenten) gegenüber wem (Adressaten) die Verbände wann (Phasen) an der Willensbildung beteiligt sind.

1.2 Diskussion des Forschungsstandes

Bei der Betrachtung des Forschungsstandes ergibt sich in Bezug auf die einzelnen Teilbereiche, die diese Dissertation umfasst, ein differenziertes Bild: Während die Bereiche Familie, Familienpolitik, Verbände und Lobbying bereits ausgesprochen gut erforscht sind, zeigt sich bei der Kombination der beiden Felder – Familie im Kontext von Interessenvertretung und Lobbyismus durch Verbände – eine große Forschungslücke.

Bislang gibt es keine systematische Analyse zur Mitwirkung von Familienverbänden an Willensbildungsprozessen. Unter anderem daraus leitet sich die Relevanz für die vorliegende Arbeit ab.

Im Folgenden wird der Forschungsstand, zur besseren Übersicht untergliedert in die einzelnen Teilbereiche, vorgestellt.

Interessenvertretung, Lobbyismus und Verbände

Grundlegend für Interessenvertretung, Lobbyismus und Verbände ist der Begriff des Interesses. Unter anderem Joachim Detjen (Detjen 1993/1994 sowie im Kontext der (Neo-)Pluralismustheorie im Werk von 1988) und Peter Massing (Massing 1979/1993) haben sich intensiv mit diesem Begriff auseinandergesetzt.

Die Forschungen zum Thema Interessenvertretung, Lobbyismus und Verbände haben bereits eine lange Tradition. Dies liegt unter anderem daran, dass die Rolle von Verbänden/Vereinigungen etc. schon Staatstheoretiker wie Alexis de Tocqueville beschäftigte. Tocqueville geht in seinem Werk ‚De la democratie en Amérique' sehr umfassend auf die Funktion der ‚associations' ein und nimmt grundlegende Überlegungen zu diesem Thema vor, die noch heute von der Forschung rezipiert werden[3]. Daher stellt Hildalgo zurecht fest: „Mit seiner Einsicht, dass die politische Aktivität in der Demokratie der Organisation bedarf, steht *Tocqueville* am Beginn der Verbändeforschung" (Hidalgo 2006, S. 45). Nicht nur zu Verbänden, sondern auch zu Interessenvertretung und Lobbyismus entwickelte sich in der Folge ein breites Forschungsfeld: Sowohl in der deutsch- als auch englischsprachigen Literatur lässt sich eine fast unüberschaubare Fülle älterer und aktuellerer Werke finden. Arthur Bentley beschäftigte sich bereits 1908 in seinem Werk ‚The process of government', das in verschiedenen Auflagen publiziert wurde, mit Aspekten wie der Konkurrenz, der Balance bzw. dem Gleichgewicht organisierter Interessen bzw. pressure groups und welche Rolle diese für den Regierungsprozess (‚process of government') spielen (Bentley 1908). Er inspirierte damit Verbändetheoretiker und Forscher wie Milbrath, die auf dieser Grundlage eigene Ansätze entwickelten. So befasste sich Milbrath 1960 in seinem Aufsatz ‚Lobbying as a communication process' damit, welche Rolle Lobbying bei der Entscheidungsfindung im politischen Prozess spielt: „My purpose, rather, is to build upon our general knowledge of decision making to construct a framework how lobbying fits into, or plays a role in, the over-all governmental decision process" (Milbrath 1960, S. 34). Dabei betrachtete er insbesondere, wie die Informationen und Anliegen des Lobbyisten kommuniziert werden müssen, damit diese beim Adressaten nicht nur ankommen, sondern auch wahrgenommen werden (Milbrath 1960, S. 35). Diese Überlegungen werden noch heute in verschiedenen neueren Ansätzen – unter anderem im Zusammenhang mit Strategie – immer wieder aufgegriffen.

Unter der Vielzahl an Publikationen, die es im Kontext Verbände, Interessenvertretung und Lobbyismus gibt, lassen sich verschiedene Schwerpunkte und Herangehensweisen erkennen. So gibt es Werke, die ihre Betrachtungen ausgehend von der Organisationsform ‚Verband' vornehmen und dann auf weitere Aspekte in diesem Zusammenhang eingehen (Theorien, Typen,

[3] Siehe dazu genauer: Punkt 2.2.2 und Tocqueville 1976.

Funktionen, Bedeutung für das politische System, Interessenvertretung/Lobbyismus etc.). Andere beschäftigen sich stärker mit den Tätigkeiten Interessenvertretung und Lobbyismus (siehe unten). Früh auseinander gesetzt mit der Rolle von Interessenverbänden im politischen System Deutschlands hat sich Theodor Eschenburg. Diese Rolle skizziert er in seinem Werk ‚Herrschaft der Verbände?' (Eschenburg 1955) und beleuchtet dabei kritisch Wege und Grenzen verbandlicher Einflussnahme.

Obgleich inzwischen schon etwas älter, aber dennoch nach wie vor ein wichtiges Referenzwerk ist ‚Die Interessengruppen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland' von Jürgen Weber (Weber 1977). Es handelt sich dabei um eine sehr umfassende Darstellung von Interessengruppen in Deutschland und deckt ein breites Spektrum an relevanten Aspekten in diesem Bereich ab – Begrifflichkeiten, Entstehung, Typologien, rechtliche Grundlagen, Funktionen, Adressaten und demokratietheoretische Überlegungen. Es handelt sich damit um eine der ersten so umfassenden Publikationen zu Interessengruppen in Deutschland. Selbiges gilt für das erstmals 1969 erschienene Werk ‚Interessengruppen in der Demokratie' (von Beyme 1969). Ebenfalls zu den Klassikern in diesem Gebiet zählt Ulrich von Alemann (von Alemann 1989), der sehr systematisch erarbeitete, was organisierte Interessen sind und wie diese in der Bundesrepublik Deutschland wirken (was er unter anderem mit Hilfe von Fallbeispielen unterschiedlicher Formen organisierter Interessen zeigt). Dabei geht er auch kurz auf den Aspekt der Strategie ein (siehe dazu unten).

Einen sehr umfassenden Überblick zu Verbänden in der Bundesrepublik Deutschland (mit Exkurs nach Europa und in die USA) bieten Sebaldt und Straßner mit ihrem Werk ‚Verbände in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung' (Sebaldt/Straßner 2004), das unbestritten zur Standardliteratur zu Verbänden zu zählen ist. Es deckt ebenfalls eine Fülle an Gesichtspunkten ab – beginnend mit einer Begriffsklärung, über die Verbandshistorie, Funktionen und Wirken bis hin zu Entwicklungstendenzen der Verbändelandschaft und Fallanalysen einzelner Verbände. Damit gelingt den Autoren eine Verbindung zwischen wissenschaftlich-fundierten Erklärungen und Praxisbezug.

Dies bezeichnen die Autoren auch selbst als Zweck ihres Werkes, nämlich „den Gegenstand nicht nur deskriptiv zu erschließen, sondern auch nach Gründen für die jeweiligen Befunde zu suchen und – soweit möglich – daraus sowohl theoretische als auch praktische Folgerungen zu ziehen" (Sebaldt/Straßner 2004, S. 13).

Ebenso zur Standardliteratur im Bereich Verbändeforschung gehört das Werk zu Verbändetheorien von Sebaldt/Straßner, das allerdings einen für diese Arbeit weniger wichtigen Fokus hat (Sebaldt/Straßner 2006). Obgleich der Schwerpunkt der vorliegenden Dissertationsschrift nicht auf den Verbändetheorien liegt, finden sich darin äußerst hilfreiche Analysen zu den Klassikern der Verbändeforschung, die für ein umfassendes Verständnis der Arbeit von Verbänden unabdingbar sind.

Auch Publikationen von Werner Reutter zu Verbändetheorien sind stark rezipiert (Reutter 1991; Reutter 2002). Er untersuchte außerdem Verbände und Verbandssysteme aus vergleichender Perspektive. Zu nennen sind hier die Werke ‚Verbände und Verbandssysteme in Westeuropa' (Reutter/Rütters 2001) und ‚Verbände und Interessengruppen in den Ländern der europäischen Union' (Reutter 2012).

Daneben gibt es Werke, die ihren Fokus stärker auf die Tätigkeit der handelnden Akteure – der Interessenvertretung und dem Lobbyismus – legen. Ausgehend davon werden weitere Faktoren, wie die Organisationsform verschiedener Akteure, die Interessenvertretung und Lobbyismus betreiben, betrachtet. Hierzu zählt etwa der Sammelband von Kleinfeld, Zimmer und Willems (Kleinfeld/Zimmer/Willems 2007), in dem sich auch Beiträge zu Lobbying auf EU-Ebene (von Rinus van Schendelen) sowie zum Vergleich der Lobby-Strukturen in den USA und Deutschland (von Martin Sebaldt) finden.

Natürlich gibt es über diese Titel hinaus noch zahlreiche weitere Werke, die sich allgemein mit der Thematik Interessenvertretung/Lobbyismus oder spezifischen Aspekten davon befassen (siehe Literaturliste).

Gemein ist den beispielhaft angeführten Publikationen, dass sich darin häufig weitreichende Abhandlungen zu verschiedenen Aspekten finden, die im Zusammenhang mit Interessenvertretung, Lobbyismus und Verbänden eine Rolle spielen: Dazu gehören der politiktheoretische/politikphilosophische Hintergrund von Interessenvertretung und Lobbyismus, Entstehung und Geschichte, Ziele und Aufgaben, Akteure, Instrumente und Strategien sowie Adressaten, rechtliche Grundlagen und Fragen nach der Rolle von Interessenvertretung und Lobbyismus für das politische System in Deutschland und den damit einhergehenden Herausforderungen wie Transparenz von politischen Entscheidungen, Verbindungen von Interessenvertretern und Politik etc.

Interessant ist, dass gerade in jüngster Zeit auch verschiedenste Publikationen zu Interessenvertretung und Lobbyismus in konkreten Politikfeldern, wie Umwelt, Pharma-, Finanzdienstleistungs- und Automobilbranche etc., veröffentlich wurden. Diese finden sich zum Teil in Sammelwerken[4], zunehmend aber auch als Monographien (v. a. in Form von Dissertationen)[5].

Ebenfalls als Trend der letzten Jahre ist die Forschung im Bereich Einfluss von Interessenvertretung und Lobbyismus auf das politische Outcome zu sehen – insbesondere auf der europäischen Ebene. In diesem Zusammenhang wurden unterschiedliche Ansätze entwickelt, die Lösungen für das schwierige Unterfangen der Erfolgs- und Einflussmessung von Lobbyismus finden wollten. Beides stellt für Wissenschaft und Praxis gleichermaßen eine Herausforderung dar. So zitiert Iskander De Bruycker etwa einen erfahrenen Lobbyisten mit den Worten „The

[4] Vgl. dazu etwa: Rehder/von Winter 2009.

[5] Vgl. dazu u. a.: Krahlisch 2007, Wehlau 2009, Gründinger 2012, Öffner 2016, Seibt 2015.

day I can measure my influence is the day I can double my rates" (zitiert bei De Bruycker 2019, S. 1). Tatsächlich wurde es auch durch die Wissenschaft lange vermieden, den Einfluss von Interessengruppen zu messen, was Mahoney zurecht mit den damit verbundenen methodischen Hürden begründet (Mahoney 2007, S. 35). Dennoch wurden hier in den letzten Jahren Versuche unternommen, passende Ansätze zur Erfolgs- und Einflussmessung von Lobbying zu entwickeln bzw. zu ergründen, wovon Lobbyingerfolg bzw. -einfluss abhängt. Mahoney nahm in ihrem Aufsatz 2007 einen Vergleich zwischen den USA und der EU vor und stellte folgende These zur Erklärung von Lobbyeinfluss auf: „I argue that to understand lobbying influence we must consider factors at three critical levels. Institutional, issue-specific and interest group factors combine to determine whether a lobbyist is successful or not" (Mahoney 2007, S. 36). Im Zusammenhang mit der Erfolgs- und Einflussmessung wurde in jüngster Vergangenheit auch vermehrt das Thema ‚Lobbystrategien' aufgegriffen (siehe unten). Insgesamt ist das Thema Lobbying auf EU-Ebene eines, das in vielen Arbeiten mit unterschiedlichem Schwerpunkt behandelt wurde. Verwiesen sei hier stellvertretend auf Rinus van Schendelen und Michalowitz (van Schendelen 2005/2007/2010/2012; Michalowitz 2007).

Ergänzt wird die breitgefächerte wissenschaftliche Literatur durch eine Fülle an praxisorientierten Ratgebern und Handbüchern. Obgleich es sich dabei nicht immer um Forschungsergebnisse handelt, so waren verschiedene Werke dennoch hilfreich, da im Rahmen dieser Arbeit die praktische Vorgehensweise von Verbänden untersucht wird. Folglich war die Auseinandersetzung mit Instrumenten, Adressaten etc. mit Hilfe von Praxisratgebern unter anderem auch zur Vorbereitung der Interviews durchaus von Bedeutung. Beispielhaft erwähnt seien hier die Publikationen von Schuster (zum Teil in Zusammenarbeit mit weiteren Autoren) (Schuster/Üster 2015; Schuster 2012; Schwaneck/Schuster/Üster 2012).

Ergänzend anzumerken ist, dass einige Werke von Autoren stammen, die sowohl als Wissenschaftler als auch als ‚Praktiker' tätig waren oder sind – etwa über ihre Arbeit in eigenen Kommunikationsagenturen oder als Journalisten. Ein Beispiel hierfür sind Peter Köppl, der mit seinen zahlreichen Publikationen und seiner praktischen Arbeit zu den bekanntesten Lobbyexperten (im deutschsprachigen Raum) gehört und Thomas Leif[6]. Einige Werke arbeiten mit wissenschaftlichen Erkenntnissen und Ansätzen oder beinhalten Beiträge von Wissenschaftlern, haben aber einen starken Praxisbezug, indem etwa Instrumente und Kampagnen beispielhaft durch erfahrene Vertreter aus Lobbyismus, Beratung usw. vorgestellt werden. Ein Beispiel ist das von Jörg Rieksmeier herausgegebene Werk ‚Praxisbuch: Politische

[6] Peter Köppl ist promovierter Kommunikations- und Politikwissenschaftler und Gründer und Geschäftsführer von MASTERMIND Public Affairs Consulting GmbH, einer Agentur für Public Affairs, Lobbying etc. (Mastermind Public Affairs Consulting GmbH 2021). Thomas Leif war promovierter Politikwissenschaftler und Honorarprofessor an der Universität Koblenz-Landau und zuletzt (bis zu seinem Tod) als Chefreporter beim SWR tätig (Otto-Brenner Stiftung 2017).

Interessenvermittlung. Instrumente – Kampagnen – Lobbying‘ (Rieksmeier 2007), das einen starken praktischen Fokus hat, jedoch mit Beiträgen von Wissenschaftlern (z. B. Günter Bentele und Olaf Hoffjann) angereichert ist. Nicht zuletzt daran zeigt sich, dass sich gerade in den letzten Jahren eine engere Verbindung zwischen Theorie und Praxis entwickelt hat, von der auch die Praxis profitieren kann, worauf auch De Bruycker hinweist. Er betont jedoch dabei, dass sich beide Bereiche noch mehr annähern können, wozu die evidenzbasierte Lobbying-Forschung geeignet ist:

> „In recent years, a great deal of academic research has been conducted into lobbying, and lobbyists can draw much inspiration from it. However, a very wide gap remains between academic research and actual practice. Evidence-based lobbying is attempting to bridge this gap by translating various scientific insights about lobbying strategies and influencing into practice“ (De Bruycker 2019, S. 1).

Unter den Werken, die eine Verbindung zwischen Theorie und Praxis herstellen, ist auch die Publikation von Rudolf Speth und Annette Zimmer (Speth/Zimmer 2015) zu nennen. Hier soll das Ziel der „Sensibilisierung für neue Entwicklungen, für Lobby Work und für Interessenvertretung als Beruf und Teil einer durchkommerzialisierten Gesellschaft“ (Zimmer/Speth 2015, S. 23) einerseits mit wissenschaftlichen Analysen zu Trends im Bereich Interessenvertretung und Lobbyismus erreicht werden. Andererseits werden auch praktische Einblicke gegeben – beispielsweise indem Adressaten von Interessenvertretung und Lobbying über ihre Erfahrungen berichten. Interviews mit Praktikern enthält auch das bereits erwähnte Werk von Kleinfeld, Zimmer und Willems (Kleinfeld/Zimmer/Willems 2007). Um eine der bekanntesten Publikationen im Bereich Lobbyismus, die ebenfalls zu dieser ‚Schnittstellen-Literatur‘ zu zählen ist, handelt es sich bei dem von Thomas Leif und Rudolf Speth herausgegebenen Sammelband ‚Die fünfte Gewalt. Lobbyismus in Deutschland‘ (Leif/Speth 2006).

Schließlich trägt auch die Schnittstelle, an der Interessenvertretung und Lobbying (im Kontext von Verbänden) angesiedelt ist, zum breiten Forschungsstand bei: So gehen etwa auch Forschungen zu Public Affairs, Public Relations und Verbandskommunikation auf Faktoren ein, die im Rahmen von Interessenvertretung und Lobbying – auch für Verbände – durchaus von Bedeutung sind (siehe u. a: Althaus/Geffken/Rawe 2005; Hoffjann/Stahl 2010).

Strategie

Die politikwissenschaftliche Forschung zu Strategie allgemein ist noch wenig systematisiert, obwohl der Begriff der Strategie in der Politik quasi zum alltäglichen Sprachgebrauch gehört.

Dies erstaunte etwa die beiden Politikwissenschaftler Raschke und Tils und motivierte sie letztlich dazu, sich als eine der ersten dem Begriff grundlegend zu nähern:

> „Dass in der Politik alle über Strategie reden, sie offenbar auch für notwendig halten und dabei keine Systematisierung existiert, mit der man sich allgemein orientieren könnte, um im Einzelfall begründete Anwendungen zu machen, diese Vordergründigkeit bei einer hintergründigen Sache hat uns gereizt" (Raschke/Tils 2013, S. 5).

In der Folge widmeten sich die beiden Autoren diesem Thema stärker, indem sie sehr systematisch auch einzelne Elemente einer Strategie vorstellen und darlegen, wie eine politische Strategie aufgebaut werden kann[7]. Diese Betrachtung ist dabei sehr breit und reicht von demokratietheoretischen Aspekten bis hin zu konkreten Anwendungskontexten. Allerdings beschränken sich die Untersuchungen und Darstellungen zum Strategiebegriff auf die politische Ebene (z. B. Politiker oder Ministerialverwaltung). In Bezug auf andere Akteure – wie Verbände – fehlt vor allem für die Bundesrepublik eine derart systematische Forschung.

Zwar wird der Strategiebegriff – wie oben erwähnt – bereits seit längerem in der Lobbyismus- und Verbändeforschung aufgegriffen. Von Winter kommt sogar zu der These, dass „[z]u den Kernthemen der Lobbyismusforschung […] auch die Frage nach den Strategien und Taktiken von Interessengruppen" (von Winter 2004, S. 768) zählt.

Dem ist insofern zuzustimmen, als dass immer wieder unterschiedlichste Aspekte, wie Instrumente, Adressaten, Kommunikationswege, vorgestellt werden, die Teil einer Strategie sein können. Auch Vorgehensweisen wie die Wahl formeller vs. informeller Kommunikation bzw. interner und externer Kommunikationswege werden als Strategie beschrieben. Auffallend ist jedoch, dass dabei selten eine Definition des Begriffes selber erfolgt bzw. dargestellt wird, was die jeweiligen Autoren genau unter Strategie verstehen und was eine Strategie etwa von der Wahl verschiedener Kommunikationswege unterscheidet. Der Umgang mit dem Begriff bleibt daher häufig sehr vage und eine Definition wird – so sie überhaupt erfolgt – allenfalls unabhängig von Interessenvertretung und Lobbyismus vorgenommen. Dies war selbst in Werken zu erkennen, die sich laut ihres Titels ganz offensichtlich mit Strategie und Lobbying beschäftigen, so z. B. ‚Lobbying. Strukturen, Akteure, Strategien' (Kleinfeld/Zimmer/Willems 2007). Obgleich darin der Begriff Strategie verschiedentlich erwähnt wird und auch Fallanalysen zu Lobbyingstrategien vorgestellt werden, erfolgt auch hier keine klare Definition des Begriffs bzw. eine Erklärung dazu, was eine Lobbyingstrategie umfasst. In den Interviews mit den Lobbyisten geht es laut Buchtitel zwar unter anderem um Strategie, es werden aber darin lediglich bestimmte Arbeitsweisen etc. beschrieben, die kaum Rückschlüsse auf eine Strategie zulassen.

---

[7] Vgl. zu diesem Thema außerdem: Raschke/Tils 2011; Kevenhörster/Laag 2018.

Eine der wenigen Ausnahmen im deutschsprachigen Bereich stellt hier von Alemann dar, der in seinem oben bereits erwähnten Werk zumindest eine knappe Definition zu Strategie vornimmt und mögliche Strategiearten umreist (von Alemann 1989, S. 172 ff.). Die ausführlichste und systematischste Auseinandersetzung mit Strategien und Taktiken im Lobbying-Bereich ist bei Berry in seinem Werk ‚Lobbying for the people' (Berry 1977) zu finden. Darin setzt er sich intensiv mit Organisationen auseinander, die öffentliche Interessen/Allgemeingüter vertreten. In diesem Rahmen nimmt er auch eine Definition von Strategie und Taktik vor und zeigt, welche Lobbyingstrategien es in diesem Bereich gibt, welche Taktiken zur jeweiligen Strategie passen und welche Einflussfaktoren dabei zu beachten sind. Er führte seine Studie am Beispiel amerikanischer Organisationen durch.

Von Winter weist zudem richtigerweise darauf hin, dass sich Arbeiten zu Vorgehensweisen, Kommunikationsmechanismen etc. von Verbänden (die wie beschrieben durch entsprechende Publikationen als Strategie betrachtet werden und auch durch von Winter so bezeichnet werden) vorwiegend mit Wirtschaftsverbänden beschäftigen. In anderen Bereichen gibt es demgegenüber weniger Forschung: „Entsprechend präzise Befunde liegen für die Strategiewahl anderer Typen von Interessengruppen nicht vor. Dies gilt insbesondere für solche sich meist außerhalb korporatistischer Arrangements bewegende Akteure wie Public Interest Groups und Zusammenschlüsse von ‚schwachen Interessen'" (von Winter 2004, S. 769).

Eine systematische Erarbeitung von Elementen einer Interessenvertretungs- oder Lobbyingstrategie ließ sich bislang nicht finden – weder auf deutscher noch auf europäischer Ebene, auf der Forschung zu Strategie im Kontext zu Interessenvertretung und Lobbying deutlich intensiver betrieben wird: Immer wieder wurde untersucht, welche Faktoren für die Wahl bestimmter Vorgehensweisen von Bedeutung sind (Art der Interessengruppe, Thema, Adressaten, Kontextfaktoren). Außerdem werden verschiedene Vorgehensweisen (wie inside bzw. outside lobbying) als Strategien bezeichnet (Binderkrantz 2005; Binderkrantz 2008; Binderkrantz/Krøyer 2012; De Bruycker/Beyers 2019). Hier ist allerdings ebenfalls auffallend, dass nicht definiert wird, was genau unter Strategie zu verstehen ist, sodass darunter auch unterschiedliche Aspekte subsumiert werden. Wiederholt wird dabei die Rolle von inside bzw. outside lobbying genauer betrachtet: So analysieren etwa De Bruycker und Beyers, was für den Erfolg der beiden Vorgehensweisen entscheidend ist bzw. in welchem Zusammenhang Erfolg/Einfluss und Strategie stehen (De Bruycker/Beyers 2019). Auch Binderkrantz greift den Aspekt des inside/outside lobbying auf, legt aber den Fokus auf unterschiedliche Arten von Interessengruppen, deren jeweilige Zugänge zu Adressaten und die damit zusammenhängenden individuellen Vorgehensweisen/Strategien (u. a. inside vs. outside lobbying) (Binderkrantz 2008)[8].

[8] Sie führt ihre Analyse am Beispiel dänischer Interessengruppen durch.

In einigen Publikationen im Bereich der Unternehmens- und Verbandskommunikation sind Ansätze zu erkennen, die sich auch konkret mit einzelnen Strategieaspekten auseinandersetzen. Hier liegt der Fokus allerdings häufig auf Kommunikationsstrategien (z. B. Köppl 2000/2003/2005/2017).

Insgesamt ist daher im Zusammenhang mit der Forschung zu Strategie im Kontext von Lobbying der folgenden Aussage von Winters klar zuzustimmen:

> „Es bleibt jedoch ein Desiderat der Lobbyismusforschung, hierzu ein systematisches Wissen zu erarbeiten und insbesondere herauszufinden, über welche Repertoires von Taktiken und Strategien die verschiedenen Typen von Interessengruppen verfügen und von welchen strukturellen oder situativen Faktoren ihr Gebrauch abhängt" (von Winter 2004, S. 769).

Diese Dissertation wird durch die Untersuchungen zur Arbeit und Vorgehensweise von Verbänden im Bereich der sogenannten ‚schwachen Interessen' zur teilweisen Schließung der Forschungslücke beitragen.

Familie und Familienpolitik

Wie beim Lobbyismus zeigt sich auch bei den Recherchen zu Familie und Familienpolitik ein sehr breiter Forschungsstand, der die Basis für die theoretischen Ausführungen dieser Doktorarbeit bieten kann.

Der extrem vielfältige Literaturstand – gerade in Bezug auf die Bedeutung von Familie – erklärt sich nicht zuletzt damit, dass Familie Forschungsgegenstand unterschiedlichster Disziplinen ist: Politikwissenschaft, Soziologie, Theologie, Pädagogik, Psychologie etc.

Zweifelsohne ein bedeutender Wissenschaftler zum Thema ‚Familie' (v. a. Familiensoziologie) und Familienpolitik ist Franz-Xaver Kaufmann, der zahlreiche Werke zu diesem Thema veröffentlicht hat. Bernhard Sutor stellt fest:

> „Wer kompetent über Familiensoziologie und Familienpolitik mitreden will, kommt an Franz-Xaver Kaufmann nicht vorbei. Von den 1970er Jahren bis in die Gegenwart hat Kaufmann die Diskussion auf diesem Feld maßgeblich mitbestimmt. Er hat die wissenschaftliche Diskussion fundiert und bereichert, die Politik mit deutlicher Kritik begleitet" (Sutor 2019, S. 66).

Zu Kaufmanns Standardwerken zu Familie gehört ‚Zukunft der Familie im vereinten Deutschland. Gesellschaftliche und politische Bedingungen' (Kaufmann 1995). Auch zu Familienpolitik hat er

sich in verschiedenen Beiträgen geäußert – stellvertretend sei hier ‚Die Zukunft der Familie. Aufgaben und Perspektiven moderner Familienpolitik' (Kaufmann 1998) genannt. Im Jahr 2019 erschien ein Sammelband, der eine Auswahl von Kaufmanns Aufsätzen bündelt (Kaufmann/Mayer 2019). Diese Publikation zeigt, wie breit das Themenspektrum war, mit dem sich Kaufmann im Laufe seiner wissenschaftlichen Arbeit beschäftigte. Ebenfalls ein Soziologe, der die Forschung sowohl zu Familie als auch zu Familienpolitik prägte und zum politischen Diskurs dazu beitrug, ist Hans Bertram. Er hat nicht nur Gutachten zur Familienpolitik verfasst und war als Sachverständiger zu Ausschussanhörungen geladen, sondern hat darüber hinaus verschiedene Beiträge publiziert, die in den Kanon der Standardliteratur zu Familie und Familienpolitik gehören (u. a. Bertram 2009; Bertram 2012). Rosemarie Nave-Herz ist eine weitere Soziologin, die sich intensiv mit Familie und ihren Strukturen auseinandersetzte (Nave-Herz 1989; Nave-Herz 2014).

Auch Gerlach und Wingen haben mit ihren Werken fachübergreifend die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit Familie Familienpolitik entscheidend mitgestaltet, da sie auf unterschiedlichste Faktoren eingehen, die im Zusammenhang mit Familie und Familienpolitik relevant sind (siehe z. B.: Gerlach 2010; Wingen 1995; Wingen 1997).

Vielfältige Studien gibt es inzwischen zur vergleichenden Perspektive in Bezug auf Familienpolitik, also Arbeiten, welche die Familienpolitiken verschiedener Länder miteinander vergleichen (siehe dazu u. a.: Gauthier 1996; Gauthier 2002; Bujard 2011; Thévenon 2011; Robila 2014; Blome 2016/2017; Daly/Ferragina 2018).

Heinz Lampert und Jörg Althammer haben sich in ihren Forschungen zur Sozialpolitik intensiv mit Familienpolitik beschäftigt und damit die Wissenschaftslandschaft geprägt (u. a. Lampert 1996; Althammer/Lampert 2014).

Im Kontext von Familie und Familienpolitik spielt auch die Betrachtung verschiedener Familienformen eine Rolle – nicht zuletzt durch die zunehmende Pluralisierung von Familienformen. Einen sehr breiten Überblick liefert hier Rüdiger Peuckert mit seinem Werk ‚Familienformen im sozialen Wandel', das zuletzt 2019 bereits in der 9. Auflage erschienen ist und das immer wieder aktualisiert wurde (Peuckert 2019). Peuckert stellt fest:

> „Obwohl auch heute noch die Mehrheit der Bevölkerung nach konventionellen Mustern lebt, haben im Verlauf des gesellschaftlichen Modernisierungsprozesses beträchtliche Veränderungen weg von diesem Modell stattgefunden. Überall in den entwickelten Industrieländern sinkt die Geburtenrate. Es wird seltener geheiratet, und immer häufiger lassen sich Ehepaare scheiden. All dies schlägt sich in einer *Pluralisierung der Lebens- und Beziehungsformen* nieder" (Peuckert 2019, S. 2).

Neben Überblickswerken zum breiten Spektrum an Familienformen gibt es Publikationen, die einzelne Familienformen fokussieren. Weiterhin hat im Zusammenhang mit Familienformen

in den letzten Jahren insbesondere die Forschung zu Familienleitbildern und der Vergleich von in der Gesellschaft auftretenden Familienformen und den Familienleitbildern zugenommen. Hier ist insbesondere auf die Untersuchungen von Lück, Diabaté, Schneider und Bujard hinzuweisen (u. a. Diabaté/Ruckdeschel/Schneider 2015; Lück/Diabaté 2015; Wolfert/Stadler/Schneekloth et al. 2017[9]; Lück/Castrén 2018; Lück/Ruckdeschel 2018; Schneider/Diabaté 2020).

Als Quelle für inhaltliche Informationen zum ElterngeldPlus-Prozess wurden der Referenten- und Gesetzentwurf sowie das fertige Gesetz herangezogen. Daneben war auch die Publikation von Bährle (Bährle 2017) eine hilfreiche Quelle. Umfangreiche Informationen zu den konkreten Regelungen des Gesetzes finden sich auf der Internetseite elterngeld.net (Elterngeld.net o. J.), die zur Beratung für Eltern eingerichtet wurde, aber Informationen bereitstellt, die weit über Beratung hinausgehen.

Für Informationen zum Prozess selbst bildeten verschiedene Drucksachen des Deutschen Bundestages die Grundlage – freilich ergänzend zu den aus den Interviews gewonnenen Informationen. Wissenschaftliche Untersuchungen zum ElterngeldPlus gibt es bislang relativ wenige. Das Institut Allensbach (Institut für Demoskopie Allensbach 2018) und das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (Geyer/Krause 2016) haben die umfangreichsten Arbeiten dazu vorgelegt – in Bezug auf die Analyse der Nutzungszahlen und die Bewertung des Instruments durch Betroffene. Regina Ahrens analysierte, inwiefern die Ziele des ElterngeldPlus tatsächlich erreicht werden können bzw. betrachtet, wie sich der Nutzen gestalten könnte (Ahrens 2017). Auch das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend stellte mit seiner Webpräsenz eine Quelle dar.

Interessenvertretung und Lobbyismus durch Familienverbände

Der Forschungsgegenstand Interessenvertretung und Lobbyismus im Feld Familienpolitik wurde bislang wissenschaftlich nur sehr wenig behandelt. Max Wingen geht in seinem Standardwerk zu Familienpolitik zwar kurz auf Familienorganisationen und -verbände ein (Wingen 1997, S. 432 ff.). Er beschränkt sich jedoch auf eine sehr allgemeine und knappe Beschreibung der Funktionen von Familienorganisationen sowie die Nennung der zentralen Akteure auf diesem Gebiet. Auch Dirk Heuwinkel behandelt das Thema in seinem Aufsatz in der Publikation von Jans und Sering kurz (Heuwinkel 1992). Hier ist das Gleiche wie für Wingen zu konstatieren. Dazu kommt, dass die entsprechenden Publikationen inzwischen bereits einige Jahre alt sind. Zwar gibt es die zentralen Familienorganisationen nach wie vor, allerdings haben sich darüber hinaus neuere Organisationen gebildet, auf die in den genannten Publikationen daher nicht eingegangen wird.

[9] An dieser Publikation ist auch Bujard beteiligt.

Schon deutlich ausführlicher mit der Thematik ‚Interessenvertretung und Lobbyismus für Familien' beschäftigt sich Irene Gerlach in ihren Aufsätzen ‚Allgemeininteressen in Verhandlungssystemen – zu den Defiziten familienpolitischer Interessenvertretung' (Gerlach 2005) und ‚Wandel der Interessenvermittlung in der Familienpolitik' (Gerlach 2009). Neben einer grundlegenden Nennung (und teilweise Beschreibung) der wichtigsten Akteure von Familienpolitik und Interessenvertretung von Familien, liegt der Fokus jedoch sehr stark auf den (sich wandelnden) Schwerpunkten von Familienpolitik im Laufe der Zeit sowie den Problematiken von Interessenvermittlung in Bezug auf familienpolitische Themen. Dennoch ist dieser Beitrag für das geplante Forschungsvorhaben nicht zu vernachlässigen, da sich hierin einige Ansätze zur Analyse der familienpolitischen Verbändelandschaft und zur Erklärung der Rolle von Interessenvertretung von Familien finden.

Einen Überblick über die Verbände, die im Bereich Familienpolitik tätig sind, gibt auch Johanna Possinger (Possinger 2015). Sie nimmt in ihrem Beitrag eine Skizzierung der familienpolitischen Verbändelandschaft vor und geht grob darauf ein, welche Bedeutung Familienverbände haben, welche Instrumente eingesetzt werden, welche Adressaten relevant sind etc. Obwohl dieser Beitrag einen guten Überblick über die Akteure gibt, die familienpolitische Interessenvertretung und Lobbying betreiben, können die Darstellungen zu den Familienverbänden aufgrund des Überblickscharakters nicht in die Tiefe gehen. Eine Publikation zu Politikberatung in der Familienpolitik, auf die sich Possinger bezieht, ist nicht mehr auffindbar und kann daher nicht als Grundlage herangezogen werden.[10]

Folglich mangelt es weiterhin an einer eingehenden, systematischen, politikwissenschaftlichen Analyse der Familienverbände, ihrer Arbeitsweise und damit der Mitwirkung der Verbände am politischen Prozess, woraus sich das Forschungspotential ergibt. Im Rahmen dieser Studie wird eine solche Analyse vorgenommen. So werden die Familienverbände und ihre Arbeit weiter erforscht. Damit trägt diese Dissertation zur Schließung der Forschungslücke bei, die zu Interessenvertretung/Lobbyismus von Familienverbänden besteht.

[10] Einige grundlegende Informationen zur Arbeit der Familienverbände können gewiss auch aus den Informationen, die die Verbände auf ihren Homepages zur Verfügung stellen, gewonnen werden. Diese bleiben aber verständlicherweise eher oberflächlich und ohne Einordnung etwa in Bezug auf die Bedeutung verschiedener Akteure etc.

1.3 Methode

Nicht wenige der unter dem Punkt Forschungsstand vorgestellten Arbeiten widmen sich der Messung des Erfolgsgrades von Lobbying in einem bestimmten Themenfeld. Diese Studien sind daher dem Bereich der Policy-Forschung zuzuordnen. Die Dissertation setzt ihren Schwerpunkt neben der Analyse der familienpolitischen Landschaft auf die prozessuale Komponente (politics). Die Entscheidung für diese Vorgehensweise erfolgte aus verschiedenen Gründen, die unter anderem mit dem noch großen Forschungsdesiderat zu Familienverbänden und der Interessenvertretung und Lobbyarbeit dieser Verbände zusammenhängen. Daher ist es nötig, zunächst gewissermaßen Grundlagenforschung zu betreiben, indem in einem ersten Schritt die Familienverbände charakterisiert und analysiert werden – etwa in Bezug auf ihre Ziele, die vertretenen Familienformen und Zielgruppen. Der zweite Schritt umfasst die Analyse der Arbeitsweise der Familienverbände – in Bezug auf den Gesetzgebungsprozess zum ElterngeldPlus sowie losgelöst von diesem Prozess. Die Entscheidung, die familienpolitische Verbandsarbeit auch an einem konkreten Gesetzgebungsprozess darzustellen, ermöglicht es, spezifische Mechanismen eines politischen Prozesses – formeller und informeller Art – nachzuvollziehen.

Im Folgenden wird dargestellt, welche Forschungsfragen aus diesen grundlegenden Überlegungen abgeleitet wurden und welche Vorgehensweise zur Beantwortung der Fragen gewählt wurde.

Insgesamt gestaltet sich das methodische Muster als deskriptiv-analytisch, da keine Thesen aufgestellt oder überprüft werden. Vielmehr gilt es, das Forschungsfeld ‚Interessenvertretung und Lobbyismus von Familienverbänden' auf Basis einer eingehenden Analyse zu beschreiben und so verschiedene Forschungsfragen zu beantworten.

Diese Vorgehensweise hängt im Wesentlichen mit dem dünnen Forschungsstand im Untersuchungsfeld zusammen, der eine sehr grundlegende Herangehensweise notwendig macht. Daher ist es nicht sinnvoll, mit Hypothesen zu arbeiten.

Die zentrale Frage dieser Dissertationsschrift lautet: „Wie gestaltet sich Interessenvertretung bzw. Lobbyismus für Familien im politischen System der Bundesrepublik Deutschland?"

Daraus lassen sich verschiedene weitere Forschungsfragen ableiten:

- Welche familienpolitischen Verbände gibt es und was charakterisiert sie?
- Wer sind die Adressaten der Verbände? Wem gegenüber vertreten die Verbände also ihre Interessen?
- Welche Instrumente setzen sie zur Vertretung ihrer Interessen ein?

- Wann ergeben sich für die Verbände geeignete Handlungsfenster? Zu welchen Zeitpunkten (im Gesetzgebungsprozess) vertreten sie also ihre Interessen?
- Verfolgen Familienverbände eine Lobbyingstrategie und wenn ja, welche Elemente enthält diese?
- Welche Akteure lassen sich im Feld familienpolitische Interessenvertretung/Lobbyarbeit neben den Familienverbänden noch identifizieren?

Mit Ausnahme der ersten werden diese Fragen sowohl beispielhaft für den ElterngeldPlus-Prozess als auch losgelöst von diesem Prozess betrachtet.

Zur Beantwortung der Fragen wurde eine Methode gewählt, die sich aus zwei großen Bausteinen zusammensetzt: die Dokumentenanalyse und die strukturierende qualitative Inhaltsanalyse zur Auswertung der Experteninterviews. Diese beiden Methoden-Bausteine werden nun vorgestellt.

1.3.1 Dokumentenanalyse

Die Analyse von Dokumenten wurde für verschiedene Bereiche dieser Arbeit eingesetzt.[11] Es handelt sich dabei um keine Dokumentenanalyse im engeren Sinne.

Es erfolgte vielmehr eine systematische Durcharbeitung verschiedener Dokumente, aber ohne Zuhilfenahme eines gezielten Analyseinstruments. Diese Vorgehensweise war ausreichend, da die Dokumente nicht dazu dienten, inhaltliche Aspekte tiefergehend zu analysieren. Sie wurden primär zur Gewinnung prozessualer Informationen sowie der Skizzierung von Positionen etc. (siehe unten) herangezogen. Daher war dieser Schritt hilfreich zur Ermittlung grundlegender Informationen, die dann über die Interviews vertieft wurden. Dies ist durchaus eine gängige Vorgehensweise: „Nicht selten dient die Dokumentenanalyse als Ausgangspunkt für methodisch spezifischere Zugänge, etwa für die Diskursanalyse oder die qualitative Inhaltsanalyse“ (Universität Leipzig o. J.).

Grundlegend war dieser Methoden-Bestandteil sowohl für die Charakterisierung und Analyse der familienpolitischen Verbändelandschaft in Deutschland als auch für die Arbeit der

[11] Noetzel, Krumm und Westle definieren die Dokumentenanalyse im weiteren und engeren Sinne: „In sehr weit gefasstem Sinn kann der Begriff Dokumentenanalyse als Oberbegriff für die qualitative oder quantitative Untersuchung von Schriftstücken jeglicher Art sowie ferner von audio- und visuellem Material verstanden werden. Bedeutsamer für den politikwissenschaftlichen Zugang sind aber Dokumentanalysen im engeren Sinn, verstanden als spezielle, qualitative Auswertungsroutinen […]“ (Noetzel/Krumm/Westle 2018, S. 370).

Verbände. Zu den analysierten Dokumenten in diesem Zusammenhang zählen Satzungen, Stellungnahmen, Pressemitteilungen und Verbandsinformationen.

Ebenfalls von Bedeutung war die Dokumentenanalyse für die Darstellung des Ablaufs des Gesetzgebungsprozesses ElterngeldPlus. Hier wurden der Referenten- und Gesetzentwurf, das fertige Gesetz sowie Stellungnahmen beteiligter Akteure (insbesondere die der Familienverbände für die Anhörungen im BMFSFJ und vor dem Familienausschuss des Deutschen Bundestages) analysiert. Herangezogen wurden außerdem Protokolle der relevanten Plenar- und Ausschusssitzungen. Diese Dokumente dienten primär dazu, verschiedene wichtige formelle Schritte des Prozesses darzustellen und so Hinweise auf Handlungsfenster für die Beteiligten zu erlangen. Daneben waren die Dokumente hilfreich, um inhaltliche Entwicklungen vom Referentenentwurf bis hin zum fertigen Gesetz sowie Positionen der unterschiedlichen Akteure zu skizzieren. Weiterhin ermöglichte der Vergleich mit Dokumenten die Validierung von Interviewaussagen.

Darüber hinaus wurde die Social-Media-Präsenz der Familienverbände einbezogen. Für den ElterngeldPlus-Prozess wurde betrachtet, ob, wann und wie oft die Familienverbände sich über diese Kanäle zu Wort meldeten.

1.3.2 Strukturierende qualitative Inhaltsanalyse zur Auswertung der Experteninterviews

Der zweite Baustein der Methode ist die strukturierende qualitative Inhaltsanalyse zur Auswertung der Experteninterviews.

Ausgehend von Erwin Scheuch können als grundlegende Aspekte eines Interviews im wissenschaftlichen Kontext folgende Punkte festgehalten werden: Die Daten müssen erst erzeugt werden und entstehen durch die Kommunikationssituation des Interviews, Planmäßigkeit (die Befragung erfolgt nicht zufällig und ist durch den Interviewer vorbereitet), Informationsgewinnung durch die Aussagen der Interviewpartner, die dazu dienen soll, wissenschaftliche Fragstellungen, Thesen etc. zu bearbeiten (Scheuch 1962, S. 138). Je nach konkreter Zielsetzung der Forschung, den Rahmenbedingungen und auch abhängig von den Interviewpartnern kann die konkrete Gestaltung der Interviews allerdings sehr unterschiedlich sein, was auch für die Wissenschaft eine Herausforderung darstellt:

> „Nun sind nicht nur die einzelnen Formen sehr unterschiedlich, sondern manchmal herrscht unter Bezugnahme auf diese ein geradezu babylonisches Sprachengewirr, weil die Terminologie nicht einheitlich und übereinstimmend gefasst ist. […] Die Befragung erscheint tatsächlich in so vielen Formen und Modifikationen, dass es fast unmöglich

> ist, die einzelnen Befragungstypen unter die generelle Definition zu subsumieren“ (Lamnek/Krell 2016, S. 314).

Die Differenzierung der Befragungsformen ist beispielsweise möglich auf Basis folgender Kriterien: Befragungsziel, Grad der Standardisierung, Befragte, Kommunikationsart oder -form, Kommunikationsstil oder Stil der Interviewführung, Kommunikationsmedium. Es ist an dieser Stelle weder möglich noch zielführend, eine genaue Beschreibung der verschiedenen Formen und Merkmale von Interviews zu geben. Lamnek und Krell (Lamnek/Krell 2016, S. 315) haben auf Basis der genannten Kriterien eine sehr gute Übersicht erstellt.

Das grundlegendste Unterscheidungsmerkmal von Befragungen ist, ob es sich um eine quantitative oder qualitative Befragung handelt. Der erste zentrale Unterschied zwischen einer quantitativen Fragebogenerhebung und qualitativen Interviews besteht in der Art der Antworten: Bei Fragebogenerhebungen sind die Antwortmöglichkeiten in der Regel für alle Befragten komplett gleich und vorgegeben (Strübing 2018, S. 90). Folglich werden auch allen Befragten die gleichen Fragen gestellt. Eine Ausnahme sind offene Fragen, bei denen der Befragte sich frei äußern kann. Das qualitative Interview verfolgt eine andere Vorgehensweise: Hier geht es darum, „Fragen in der Interviewsituation und an diese Situation angepasst zu formulieren“ (Strübing 2018, S. 89).

Dies bietet den Vorteil, dass die Befragten mehr Raum haben, ihre Antworten (z. B. Sichtweisen, Wahrnehmungen etc.) darzustellen und auf die Gesprächssituation flexibel reagiert werden kann. Dies war auch im Rahmen der vorliegenden Untersuchung notwendig und zielführend.

Innerhalb der Gruppe der qualitativen Interviews stellt das Leitfadeninterview (weitere gebräuchliche Begriffe sind semi- oder halbstrukturiertes Interview) für Strübing die klassischste/typischste Form dar (Strübing 2018, S. 101–102). Für Strübing ist das Leitfadeninterview ein Kompromiss zwischen einer starken Strukturiertheit auf der einen Seite und einem großen Maß an Offenheit auf der anderen Seite:

> „Denn einerseits soll im Interview mit hinreichender Zuverlässigkeit eine Reihe von Themen zur Sprache kommen, damit das Forschungsthema umfänglich erschlossen wird. Es sollen damit aber auch – je nach Auswertungsmethode unterschiedlich organisierte – Fallvergleiche ermöglicht werden“ (Strübing 2018, S. 102).

Zweifelsohne sind Vergleiche von Aussagen leichter über eine quantitative Fragebogenbefragung möglich. Umgekehrt besteht der Nachteil dieser Befragungsform darin, dass sich die Befragten bei dieser Form nur in einem vorgegebenen Rahmen äußern können, da die Antwortmöglichkeiten, wie beschrieben, in der Regel vorgegeben und auch keine Nachfragen möglich

sind. Die größte Freiheit zur Äußerung besitzen Befragte bei einem schwach strukturierten Interview. Mit dieser Interviewform ist jedoch der Nachteil verbunden, dass unter Umständen für das jeweilige Forschungsvorhaben relevante Aspekte nicht betrachtet werden, während andere Faktoren, die für das Forschungsziel keine Rolle spielen, zur Sprache kommen. Folglich stellt das Leitfadeninterview einen Mittelweg dar, der auch für die Forschung im Rahmen dieser Dissertation adäquat war: Einerseits werden durch den Leitfaden bestimmte Themen bzw. Fragenkomplexe und ggf. auch einzelne Fragen festgelegt, die in jedem Fall Bestandteil des Interviews sein sollten. Andererseits besteht aber die Freiheit, flexibel auf die Gesprächssituation zu reagieren (siehe dazu auch: Strübing 2018, S. 102–103).

Aus den vorangegangenen Darstellungen lassen sich die Gründe ableiten, die einerseits – allgemein – zur Entscheidung einer qualitativen Vorgehensweise und andererseits – konkreter – zur Wahl qualitativer Leitfadeninterviews führten.

Die Gründe für eine qualitative Vorgehensweise liegen auf der Hand: Erstens werden Interviews mit unterschiedlichen Personengruppen geführt: Vertreter der Verbände, des Bundestages und der Bundesregierung. Da diese Akteursbereiche im zu untersuchenden Prozess unterschiedliche Rollen hatten und damit andersgeartete Ziele verfolgten und Aufgaben hatten, können nicht allen Teilnehmern die gleichen Fragen gestellt werden. Im Gegenteil: Die Fragen müssen individuell auf die Personengruppen abgestimmt sein. Für eine quantitative Befragung ist außerdem der befragte Personenkreis zu klein. Außerdem ist das Thema noch sehr wenig untersucht, sodass zunächst grundlegende Erkenntnisse gewonnen werden mussten, auf deren Basis ggf. später auch quantitative Forschungen durchgeführt werden können.

Die Entscheidung für Leitfadeninterviews wurde getroffen, da auf diese Weise sowohl innerhalb der gleichen Expertenbereiche als auch zwischen den drei verschiedenen Expertenbereichen durch die Struktur des Leitfadens eine gewisse Vergleichbarkeit besteht. Dies ist sinnvoll, weil durch die Interviews Einzelheiten des Gesetzgebungsprozesses zum ElterngeldPlus nachvollzogen werden sollen und verschiedene Perspektiven berücksichtigt werden. Da insbesondere informelle Prozesse nicht zwangsläufig durch Dokumente (Protokolle etc.) zu belegen sind, können übereinstimmende oder zumindest ähnliche Aussagen verschiedener beteiligter Akteure als Beleg gewertet werden. Umgekehrt sind abweichende Aussagen ein Indiz für unterschiedliche Perspektiven. Auf diese Weise wird auch die Objektivität dieses Instruments erhöht, denn Helfferich weist zurecht darauf hin, dass „die entscheidenden Daten […] in einer hochkomplexen und die Subjektivität der Beteiligten einbeziehenden Situation erzeugt“ (Helfferich 2004 S. 7) werden. Zwar ist diese Subjektivität der Befragten an einigen Stellen sogar erwünscht – etwa bei Bewertungen zu Instrumenten etc. An anderen Stellen geht es aber um die Klärung von Fragen, für die keine subjektive Meinung notwendig ist. Diese Subjektivität wird in diesen Fällen relativiert durch den Vergleich von Aussagen innerhalb der Interviewbereiche, zwischen den Expertenbereichen bzw. den Abgleich mit anderen Dokumenten.

Weiterhin gibt das Leitfadeninterview den Freiraum, genauer auf bestimmte Aussagen der Interviewpartner einzugehen bzw. die Befragten eigene Akzente setzen zu lassen und flexibel auf Gesprächssituationen zu reagieren.

Die Entscheidung, Experteninterviews – als eine konkrete Form qualitativer Leitfadeninterviews – zu führen, fiel aus folgendem Grund: Durch die Analyse verschiedener Dokumente können zwar zentrale Etappen des Gesetzgebungsprozesses nachvollzogen werden, die Informationen, die aus den Dokumenten gewonnen werden konnten, beschränken sich allerdings größtenteils auf formelle Abläufe innerhalb des Gesetzgebungsprozesses. Zusätzlich spielen jedoch ebenso Vorgänge eine Rolle, die außerhalb dieses Rahmens stattfinden und sich daher in der Regel nicht aus Dokumenten ableiten lassen[12]. Zudem konstatiert die Forschung eine Informalisierung von Politik, durch die immer mehr Schritte des Willensbildungsprozesses außerhalb des formellen Rahmens stattfinden (siehe dazu genauer: Kaiser 2014a, S. 292). Folglich besteht die Gefahr, „dass durch den analytischen Fokus auf formale Institutionen und Prozesse wesentliche Ausschnitte von Verhandlungs- und Entscheidungsprozessen ausgeblendet werden" (Kaiser 2014a, S. 292).

Diese Vorgänge können nur rekonstruiert werden, indem Personen befragt werden, die Teil dieser Prozesse waren. Diesem Zweck dienen Experteninterviews. Die Definition von Kaiser fasst die wichtigsten Aspekte qualitativer Experteninterviews zusammen:

> „Qualitative Experteninterviews können definiert werden als ein systematisches und theoriegeleitetes Verfahren der Datenerhebung in Form der Befragung von Personen, die über exklusives Wissen über politische Verhandlungs- und Entscheidungsprozesse oder über Strategien, Instrumente und die Wirkungsweise von Politik verfügen" (Kaiser 2014b, S. 6)[13].

---

[12] Allerdings lassen sich – wie dargestellt – aus der Dokumentenanalyse Hinweise auf Ansätze für informelle Prozesse ableiten, über die durch die Interviews genauere Informationen erfragt werden sollten.

[13] Bogner und Menz stellen drei Formen des Experteninterviews vor: das explorative Experteninterview, das systematisierende Experteninterview und das theoriegenerierende Experteninterview (Bogner/Menz 2002, S. 37–38). Auf die vorliegende Untersuchung trifft der Typus des systematisierenden Experteninterviews zu, das Bogner und Menz folgendermaßen definieren: „Im Vordergrund steht hier das aus der Praxis gewonnene, reflexiv verfügbare und spontan kommunizierbare Handlungs- und Erfahrungswissen. Diese Form des Experteninterviews zielt auf systematische und lückenlose Informationsgewinnung. Der Experte klärt über ‚objektive' Tatbestände auf, erläutert seine Sicht der Dinge zu einem bestimmten Themenausschnitt usw. Der Experte wird hier also in erster Linie als ‚Ratgeber' gesehen, als jemand, der über ein bestimmtes, dem Forscher nicht zugängliches Fachwissen verfügt" (Bogner/Menz 2002, S. 37). Dieses Werk liefert darüber hinaus einen breiten Überblick über das Experteninterview.

Die Befragung direkt Beteiligter ist der einzige Weg, Informationen zu gewinnen, die durch andere methodische Herangehensweisen gar nicht oder zumindest nicht in der notwendigen Tiefe zugänglich sind. Sie dienen zudem dazu, Ergebnisse aus der Analyse und Interpretation von Dokumenten zu überprüfen. Dies gilt insbesondere für den konkreten Untersuchungsgegenstand des Lobbying. Wie bei den theoretischen Ausführungen dazu noch deutlich werden wird, vollzieht sich Lobbying gerade auch im informellen Raum. Daher ist die Arbeit mit einem zweiten Instrument für einen solchen Untersuchungsgegenstand unabdingbar. Dies gilt auch konkret für diese Studie.

Folglich können die Ergebnisse der Dokumentenanalyse durch die Interviews ergänzt oder abgesichert werden und umgekehrt (Kaiser 2014b, S. 32–33).

1.3.3 Auswahl der Experten und Durchführung der Befragung

Bei den ausgewählten Interviewpartnern – den Experten – handelt es sich um Personen, die zum einen aufgrund ihrer Position bzw. ihres Status für die Beantwortung der Forschungsfragen von Bedeutung sind. Dies sind auch zentrale Merkmale der Definition eines Experten im wissenschaftlichen Kontext. Nach Meuser und Nagel ist ein Experte eine Person, die „in irgendeiner Weise Verantwortung trägt für den Entwurf, die Implementierung oder die Kontrolle einer Problemlösung oder wer über einen privilegierten Zugang zu Informationen über Personengruppen oder Entscheidungsprozesse verfügt“ (Meuser/Nagel 2002, S. 73). Zum anderen verfügen diese Personen über Wissen, das für die Bearbeitung der Forschungsfragen von Bedeutung ist: Experten haben aufgrund ihrer Position Einblicke, die es ihnen ermöglichen, verschiedene forschungsrelevante Aspekte wie Kontexte, Ereignisse, Situationen, Prozesse, Positionen etc. zu bewerten (Lauth et al. 2009, S. 168 und S. 172). Damit sind Experten eine „*Quelle von Spezialwissen über die zu erforschenden sozialen Sachverhalte*“ (Gläser/Laudel 2009, S. 12). Wichtig ist dabei: Das ‚Experten-Dasein‘ ist nicht gleichzusetzen mit einer besonderen persönlichen Eigenschaft oder Fähigkeit der Person, die als Experte herangezogen wird. Vielmehr ist das Experten-Dasein als ein Attribut zu betrachten, das der zu befragenden Person vom Forscher auf Basis des spezifischen Forschungsgegenstandes zugeordnet wird. In der Konsequenz kann die Person in einem anderen Forschungskontext gewissermaßen ihren ‚Experten-Status‘ verlieren und als Interviewpartner nicht mehr relevant sein (Lamnek/Krell 2016, S. 687). Dies hat zur Folge, dass sich das Interesse an einem Experten auf seine Rolle als Akteur im relevanten Forschungskontext beschränkt.

Biographische Elemente oder Orientierungen, die außerhalb dieses Kontexts liegen, werden nur insofern berücksichtigt, als sie für den Untersuchungsgegenstand von Bedeutung sind

(Kaiser 2014b, S. 8–9).[14] Dass nicht der Interviewpartner als Person zentraler Gegenstand des Forschungsinteresses ist, sondern sein Wissen, ist ein Merkmal, in dem sich das Experteninterview von anderen Interviewformen unterscheidet (siehe dazu genauer auch: Westle 2018, S. 288).

Experten können über drei Arten von Wissen verfügen: das Betriebswissen (Kenntnisse zu Verfahren, Prozessen und Regeln innerhalb der politischen Willensbildung), das Kontextwissen (Wissen der Experten zu Interessenlagen, Rahmenbedingungen, Akteursstrukturen, die für den Prozess eine Rolle spielen), Deutungswissen (Positionen, Perspektiven, Bewertungen der Experten zum Untersuchungsgegenstand) (Kaiser 2014b, S. 41 ff.). Für die vorliegende Untersuchung sind in unterschiedlichen Kontexten letztlich alle drei Arten des Wissens von Bedeutung, primär allerdings die ersten beiden Wissensarten.[15]

Auf der Basis dieser Überlegungen zu Experten wurde geprüft, welche Personen zur Beantwortung der Forschungsfragen als Experten und damit als Interviewpartner in Frage kommen. Dabei ließen sich drei Expertenbereiche identifizieren:

- Vertreter der Familienverbände
- Vertreter des Bundestages (sowohl Abgeordnete als auch Mitglieder der Arbeitsebene im Deutschen Bundestag)
- Vertreter der Bundesregierung (hier mit Fokus auf die Arbeitsebene).

Die Entscheidung, Vertreter aus drei Expertenbereichen und nicht nur Vertreter von Familienverbänden zu interviewen, wurde aus folgenden Gründen getroffen:

Erstens bietet eine solche Vorgehensweise die Absicherung von Ergebnissen und erhöht damit die Objektivität und Zuverlässigkeit. Zweitens sollte bewusst die Perspektive von Vertretern aus Bundestag und Bundesregierung in die Untersuchung mit einbezogen werden, um etwa zu klären, wie unterschiedliche Instrumente und Vorgehensweisen von den Adressaten bewertet werden und welche Wahrnehmung in Bezug auf familienpolitische Interessenvertretung besteht.

---

[14] So kann es beispielsweise durchaus eine Rolle spielen, welche Karriereschritte ein Interviewpartner bereits hinter sich hat, da dies Rückschlüsse auf sein Netzwerk, sein Gewicht innerhalb eines bestimmten Umfeldes etc. ermöglicht.

[15] Zum Deutungswissen ist festzuhalten, dass dies nicht automatisch oder sofort besteht, vielmehr entwickelt es sich erst durch den Forschungsprozess, wie Bogner und Menz feststellen: „Das Expertenwissen als Deutungswissen wird erst vermittels der Datenerhebung und der Auswertungsprinzipien als solches ‚hergestellt', es existiert nicht als eine interpretationsunabhängige Entität" (Bogner/Menz 2002, S. 44). Obgleich dieser Hinweis insbesondere für das Deutungswissen gilt, entfalten auch die anderen beiden Wissensformen erst durch die Arbeit des Forschers ihre entsprechende Wirkung.

Unter den ausgewählten Expertenbereichen stellen die Vertreter der Familienverbände die größte Gruppe dar. Es wurden alle Familienverbände kontaktiert, die im Rahmen dieser Arbeit analysiert werden.[16] Konkret richtete sich die Interviewanfrage jeweils an die Vorsitzenden der Verbände und die Geschäftsführer bzw. in einem Fall an einen thematisch Verantwortlichen. Mit Ausnahme eines Verbandes erklärten sich alle angefragten Verbände für ein Interview bereit. Daher konnte das Feld der Familienverbände fast vollständig abgedeckt werden. Die Interviewpartner verfügen auf unterschiedliche Weise über Informationen, die sie als Experten für diese Arbeit relevant machen: Ihnen können alle drei Wissensarten (siehe oben) zugeschrieben werden. Durch ihre Arbeit während des ElterngeldPlus-Prozesses und durch ihre langjährige Tätigkeit in den Verbänden, besitzen sie das Betriebswissen sowohl konkret in Bezug auf den Gesetzgebungsprozess ElterngeldPlus als auch insgesamt im Hinblick auf Abläufe der familienpolitischen Interessenvertretung und Lobbyarbeit. Der letzte Aspekt hängt eng mit dem Kontextwissen zusammen. Die Vertreter der Verbände kennen die familienpolitische Verbandslandschaft in Deutschland ebenso gut wie die Abläufe innerhalb des politischen Systems und die Prozesse der politischen Willensbildung und Gesetzgebung, sodass sie sowohl Aussagen zu den Interessenstrukturen der Familienverbände als auch zu denen anderer beteiligter Akteure treffen können. Weiterhin sind sie in der Lage, die direkten Rahmenbedingungen, innerhalb derer der Gesetzgebungsprozess zum ElterngeldPlus stattfand, zu beurteilen. Diese Punkte spielen auch für das Deutungswissen eine Rolle. Aufgrund ihrer Mitwirkung und ihrer Kenntnisse können die Verbandsvertreter auch verschiedene Elemente des Gesetzgebungsprozesses interpretieren – etwa Verhaltensweisen anderer Verbände oder der politischen Akteure. Gerade bei einer Analyse, die neben den formalen Prozessen insbesondere die informellen Vorgänge genauer beleuchten möchte, ist dieses Deutungswissen nicht zu unterschätzen.

Bei der Auswahl der Interviewpartner aus dem Expertenbereich Bundestag wurden zwei Ziele verfolgt: Zum einen sollten fraktionsübergreifend Interviewpartner gewonnen werden, um zu untersuchen, ob es hier unterschiedliche Wahrnehmungen gibt.

Zum anderen wurde – in Bezug auf die Abgeordneten – darauf geachtet, dass die potentiellen Interviewpartner aufgrund ihrer Rolle im Familienausschuss einerseits stark inhaltlich am Gesetzentwurf ElterngeldPlus arbeiteten oder aufgrund ihrer Position innerhalb der Fraktion und des Ausschusses als interessante Gesprächspartner für die Verbandsvertreter einzustufen sind. Als relevante Positionen wurden identifiziert: der Vorsitzende des Familienausschusses, die familienpolitischen Sprecher der Fraktionen (damals im Bundestag vertreten waren die CDU/CSU-Fraktion, die SPD, Bündnis 90/Die Grünen sowie die Linke), die Obleute sowie die Berichterstatter. Das Ziel, partei- bzw. fraktionsübergreifend Interviewpartner zu gewinnen,

[16] Zur Begründung der Auswahl der Familienverbände siehe Punkt 5.2.

konnte recht gut erreicht werden: Die interviewten Abgeordneten vertreten drei unterschiedliche Fraktionen (sowohl aus der Regierung als auch der Opposition).

Die Abgeordneten verfügen aufgrund ihrer Positionen über alle drei Wissensarten: Als Abgeordnete sind sie wegen ihrer familienpolitischen Arbeit (potentielle) Adressaten von familienpolitischer Interessenvertretung/Lobbyarbeit bzw. stehen im Rahmen der Anhörungen in Kontakt mit Vertretern von Familienverbänden. Zudem kennen sie die verschiedenen formalen und informellen Prozesse ebenso gut wie die verschiedenen Interessen der Beteiligten. Darüber hinaus verfolgen sie als Abgeordnete den gesellschaftlichen Diskurs und die Situation der Menschen, auf die ihr politisches Handeln ausgerichtet ist (Betriebs- und Kontextwissen). Folglich können sie einerseits Auskunft geben über Elemente des formalen Prozesses und andererseits haben sie Einblick in informelle Vorgänge, an denen sie unter Umständen auch direkt beteiligt sind. Daher ist es ihnen möglich, die entsprechenden Vorgänge in ihrer Bedeutung zu interpretieren (Deutungswissen). Dies gilt in ähnlicher Weise für die Vertreter der Arbeitsebene.

Aus dieser Gruppe wurden, ebenfalls fraktionsübergreifend, Personen kontaktiert. Hier wurden Interviewanfragen an die Mitarbeiter für Familienpolitik der Fraktionen im Deutschen Bundestag sowie der Bundestagsverwaltung gestellt.

Die beiden Interviewpartner aus den Fraktionen sind ebenfalls für zwei unterschiedliche Fraktionen tätig.

Insgesamt gestaltete sich der Zugang zum zweiten Expertenbereich – den Vertretern des Bundestages – also deutlich schwieriger als der zu den Familienverbänden. Dies ist allerdings auch zu erwarten gewesen. Dennoch konnten ausreichend Vertreter dieses angestrebten Expertenbereichs gewonnen werden.

Demgegenüber war der Zugang zum dritten Expertenbereich – Vertretern des Ministeriums – verhältnismäßig einfach. Beim Expertenbereich Bundesregierung handelt es sich mit einem Interviewpartner um den kleinsten Expertenbereich. Auch aus diesem Interview konnten jedoch ebenfalls hilfreiche Informationen gewonnen werden. Vertreter des Expertenbereichs Bundesregierung können einerseits Auskunft geben über die formalen Praktiken von Lobbying und Interessenvertretung aus Sicht des Ministeriums. Andererseits verfügen sie über Informationen zu informellen Vorgängen. Weiterhin stehen sie in engem Austausch mit Vertretern des Bundestages, sodass sie auch relevante Informationen aus dem Schnittstellenbereich von Bundestag und Bundesregierung besitzen (Betriebswissen). Da die Entwürfe auf bestimmte Zielgruppen abzielen und die Inhalte nicht selten auf Basis von Informationen aus Studien, Umfragen etc. erarbeitet werden, kennen die Experten aus dem Ministerium zudem die Rahmenbedingungen (Kontextwissen). Dieses breite inhaltliche und prozessuale Wissen macht sie schließlich ebenso zu Trägern von Deutungswissen.

Die untenstehende Tabelle 1 fasst zusammen, wie viele Interviews mit Vertretern der drei Expertenbereiche geführt wurden und aus wie vielen davon Aussagen zum ElterngeldPlus-Prozess gewonnen werden konnten.

	Familienverbände	**Vertreter Bundestag**	**Vertreter Bundesregierung**
Zahl Interviews der gesamt	8	6/5[17]	1
Zahl Interviews mit Aussagen zu ElterngeldPlus	6	5/4[18]	1

Tabelle 1: Zahl der Interviews in den einzelnen Expertenbereichen mit und ohne ElterngeldPlus-Bezug; eigene Darstellung

Wie bei jedem Gesetz war auch der Bundesrat am ElterngeldPlus-Prozess beteiligt.

So gab der Bundesrat eine Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung ab (siehe genauer: Punkt 7.4). Da es sich jedoch um ein Einspruchsgesetz handelte und der Bundesrat keinen Einspruch erhob, spielte er im weiteren Verlauf der Gesetzgebung keine große Rolle mehr. Aus diesem Grund fokussieren sich die Interviews auf die genannten Expertenbereiche.

Darüber waren im Kontext des Gesetzes zu ElterngeldPlus auch weitere Akteure von Bedeutung. Hierzu zählen die Parteien, vor allem die Koalitionsparteien, da das Vorhaben einerseits Gegenstand der Wahlprogramme (CDU/CSU 2013, S. 38–39; SPD 2013a, S. 55) und andererseits Teil des Koalitionsvertrags zwischen der Union und der SPD vom 14. Dezember 2013 (CDU/CSU/SPD 2013, S. 69) war. Daher liegt es nahe, dass auch Vertreter der beteiligten drei Parteien und auch Oppositionsparteien in irgendeiner Form beteiligt waren. Da die Parteipositionen jedoch durch die Vertreter der jeweiligen Fraktionen im Bundestag repräsentiert wurden und diese auch Mitglied der entsprechenden Partei sind bzw. für diese sprechen, erfolgte keine zusätzliche Befragung von Parteivertretern bzw. Mitarbeitern der Parteien, zumal diese auch nicht direkt am Gesetzgebungsverfahren beteiligt waren. Ebenso wurden Gutachter, Journalisten, Wissenschaftler nicht befragt. Sie haben zur Meinungs- und Willensbildung

[17] Zählt man den Mitarbeiter der Bundestagsverwaltung dazu, wurden insgesamt sechs Interviews mit Vertretern des Bundestages geführt. Wird er nicht mitgezählt, weil sein Interview nicht nach der gleichen Methode ausgewertet wurde, sind es fünf. Siehe dazu genauer: Punkt 1.3.5.

[18] Für diese Zahlen gilt die gleiche Erklärung wie oben.

hinsichtlich ElterngeldPlus möglicherweise beigetragen, waren aber nicht direkt am Prozess beteiligt. Zusammenfassend erfolgte also vor allem der Fokus auf ausgewählte Personen, die am Gesetzgebungsprozess im engeren Sinne mitgewirkt haben.

1.3.4 Der Leitfaden als Instrument der Experteninterviews

Den Experteninterviews dieser Arbeit liegt jeweils ein Interviewleitfaden zugrunde. Mit diesem Leitfaden wurden die grundlegenden Forschungsfragen operationalisiert.

Ein Leitfaden hat in Bezug auf die Interviewsituation drei Ziele: Durch den Leitfaden werden dem Interviewpartner erstens zentrale Informationen zur Interviewsituation gegeben. Dazu zählt beispielsweise der Hinweis auf die Ziele und die Rolle der Befragung für den Forschungsgegenstand (‚informed consent') (Kaiser 2014a, S. 55). Durch den Leitfaden ist zweitens eine Strukturierung des Gesprächs (abzufragende Inhalte, Reihenfolge) möglich. Damit dient der Leitfaden als Orientierung bei der Fragestellung: So werden verschiedene Fragenkomplexe und deren Reihenfolge grob fixiert. Damit können Fragen festgelegt werden, deren Beantwortung für die Untersuchung von elementarer Bedeutung ist und die daher verschiedenen Interviewpartnern gestellt werden sollten. Auf diese Weise kann, drittens, ein Vergleich zwischen verschiedenen Interviews vorgenommen werden. Gleichwohl ermöglicht es diese Vorgehensweise – je nach Gesprächssituation – vom Leitfaden abzuweichen und beispielsweise Nachfragen zu stellen (Kaiser 2014a, S. 299).

Leitfäden sind für Experteninterviews allgemein und für diese Arbeit im Speziellen notwendig, weil nur auf diese Art und Weise sichergestellt ist, dass die Interviewpartner auf die für den Forschungsgegenstand notwendigen Aspekte eingehen, da sie durch gezielte Fragen dazu aufgefordert werden. Bei sehr offenen Interviewformen – wie dem narrativen Interview – ist dies nicht zwingend gewährleistet (Kaiser 2014b, S. 2–3).

Für diese Dissertation sollten über die Experteninterviews Informationen zu folgenden Punkten gewonnen werden: den Instrumenten von Interessenvertretung und Lobbying, den Zeitpunkt der Interaktion zwischen politischer Ebene und Verbänden, Strategieaspekten, Wirkungen der Interaktion von Verbänden und politischer Ebene sowie Beispielhaftigkeit des ElterngeldPlus-Prozesses.

Die Leitfäden der Interviews, die für diese Studie geführt wurden, finden sich im Anhang (Anhang 1–4). Beim Aufbau der Leitfäden wurde darauf geachtet, die Ziele der Leitfäden (siehe oben) zu erreichen. Außerdem wurden die Leitfäden bezüglich der Reihung der Fragen so gestaltet, dass sich daraus eine für die Interviewpartner nachvollziehbare Logik ergibt. Dieses Kriterium wird auch in der Literatur als zentral für einen gut strukturierten Leitfaden genannt (Kaiser 2014b, S. 53). Mittels der Leitfäden wurden die Forschungsfragen operationalisiert. Dabei handelt es sich keineswegs um eine schlichte ‚Übersetzung' der Forschungsfragen in

Interviewfragen. Dies wäre nicht zielführend, da die Forschungsfragen im Vergleich zu Interviewfragen in der Regel viel zu abstrakt sind. Es erfolgte vielmehr eine stufenweise Umwandlung der Forschungs- in die Interviewfragen in vier Schritten. Die Basis war Kaisers Vorschlag zur Entwicklung von Leitfäden von Kaiser (Kaiser 2014b, S. 56 ff.): 1) Forschungsfrage, 2) Analysedimension, 3) Fragenkomplex, 4) Interviewfragen.

Insgesamt wurden vier Arten von Leitfäden entwickelt: Je einer für die Expertenbereiche Verbände und Bundesregierung, für den Expertenbereich Bundestag wurde für Abgeordnete und Arbeitsebene je ein Leitfaden erstellt.

Hierbei waren zwei Faktoren entscheidend: Erstens sollten die Leitfäden passgenau auf die jeweilige Akteursgruppe gestaltet werden. Zweitens wurde eine gewisse Vergleichbarkeit zwischen den Akteursgruppen angestrebt. Dies führte dazu, dass mehrere Fragen in allen Interviewleitfäden in gleicher oder sehr ähnlicher Weise enthalten sind (verfolgen das gleiche Ziel), während andere Fragen akteursspezifisch gestellt wurden.

Die Leitfäden, die für die jeweiligen Interviews eingesetzt wurden, sind innerhalb der genannten Expertenbereiche weitgehend identisch. Abweichungen sind einerseits damit zu erklären, dass nicht alle Interviewpartner sich zum ElterngeldPlus-Prozess äußern konnten und andererseits, dass unter Umständen bestimmte Aspekte – etwa zur Verbandsorganisation – nicht durch die Recherchen geklärt werden konnten und daher in den Interviews entsprechende Nachfragen gestellt wurden.

Diese Vorgehensweise ermöglicht, wie beschrieben, insgesamt eine Vergleichbarkeit, bot aber gleichzeitig die Möglichkeit, flexibel auf Gesprächssituationen zu reagieren.

Durchführung der Interviews

Die Interviews wurden im Zeitraum von Mai bis Ende September 2019 durchgeführt. Dabei erfolgten zwei der Interviews auf Bitten der Interviewpartner schriftlich. Vier weitere Interviews wurden telefonisch, die verbliebenen acht Interviews persönlich geführt.

Die veranschlagte Gesprächsdauer von 60 Minuten pro Interview stellte sich als sehr realistisch heraus. Im Durchschnitt betrug die Gesprächsdauer 47 Minuten, das kürzeste Gespräch dauerte knapp 27 Minuten, das längste Gespräch 63 Minuten. Dass die Gespräche im Schnitt etwas kürzer waren als geplant, ist damit zu erklären, dass insgesamt drei Interviewpartner sich wenig zum Gesetzgebungsprozess ElterngeldPlus äußern konnten. Daher fielen hier einige Fragen weg. Für diese drei Gespräche war vorab aber auch nur eine Gesprächsdauer von rund 45 Minuten veranschlagt worden. Die Interviews wurden mit dem Einverständnis der Interviewpartner auf Tonband aufgezeichnet.

1.3.5 Auswertung und Analyse der Experteninterviews

Die Auswertung und Analyse der Daten erfolgte in drei großen Schritten: Transkription, Auswertung über die strukturierende qualitative Inhaltsanalyse und Darstellung der Ergebnisse.

Vorgehensweise bei der Transkription

Der erste Schritt für die Analyse von Material, das aus Interviews gewonnen wurde, ist die Transkription der Interviews.

Durch die Transkription werden Audio- oder Videoaufnahmen verschriftlicht und so eine Grundlage für die Analyse geschaffen (Dittmar 2004, S. 50). Je nach genauem Analysegegenstand können Transkripte sowohl verbale als auch nonverbale Äußerungen enthalten (Dittmar 2004, S. 50).

Die Erstellung von Transkripten geht mit verschiedenen Herausforderungen einher: Einerseits sollen die Inhalte und Gesprächssituationen möglichst exakt wiedergegeben werden. Anderseits kann eine sehr exakte Wiedergabe mit vielen Angaben (etwa zu nonverbalen Vorgängen) die Lesbarkeit des Transkripts deutlich erschweren (Dresing/Pehl 2018, S. 16). Klar ist in jedem Fall, dass ein Transkript die reale Gesprächssituation nie exakt spiegeln kann. Selbst bei einem sehr detaillierten Transkript können Aspekte wie Gerüche, Blickwinkel, genaue Gestaltung des Raumes etc. nicht wiedergegeben werden. Diese Faktoren können in manchen Kontexten eine Rolle für das Gespräch spielen. Die Fülle an Elementen, die eine Gesprächssituation prägen können, ist schier unendlich. Welche davon in das Transkript aufgenommen werden, hängt im Wesentlichen von drei Faktoren ab: Erstens dem allgemeinen Forschungsziel, zweitens dem Verwendungszweck des Transkripts und drittens der Gesprächssituation. Beim zweiten Punkt ist die Frage entscheidend, welche Informationen aus dem Transkript gezogen werden sollen (Dresing/Pehl 2018, S. 16–17).

Abhängig davon, welche Gesichtspunkte in das Transkript aufgenommen werden, gibt es grob zwei verschiedene Formen von Transkripten: das einfache und das detaillierte Transkript. Das einfache Transkript umfasst neben den Redebeiträgen in der Regel nur äußerst rudimentäre Angaben zur para- oder nonverbalen Kommunikation. Meist sind auch umgangssprachliche oder dialektale Passagen ins Hochdeutsche übertragen. Dies hängt mit dem Ziel dieser Transkriptform zusammen: In erster Linie soll hier der Inhalt wiedergegeben werden (Dresing/Pehl 2018, S. 17). Beim detaillierten Transkript ist nicht allein der Inhalt für die weitere Analyse von Bedeutung. Ebenso wichtig ist die nonverbale und paraverbale Kommunikation. Die Form dieses Transkripts ist wesentlich komplexer, da die Transkriptionsregeln deutlich umfangreicher sind. In der Folge können sehr viel tiefergehende Informationen gewonnen

werden, die für bestimmte Fragestellungen von Bedeutung sind. So lassen Betonungen oder Angaben zu Tonhöhen verschiedene Rückschlüsse zu (Dresing/Pehl 2018, S. 18).[19]

Für die vorliegende Studie wurde die einfache Form der Transkription gewählt. Ziel der Interviews ist die Gewinnung von Informationen u. a. zu Abläufen innerhalb des Gesetzgebungsprozesses zum ElterngeldPlus, die nicht aus Dokumenten gewonnen werden können. Daher dienen die Transkripte primär als Beleg für die Aussagen der Interviewpartner. Die Analyse der non- oder paraverbalen Kommunikation ist für den vorliegenden Forschungszweck weder zielführend noch notwendig. Die Transkription erfolgte nach vorher festgelegten Transkriptionsregeln (Anhang 5).

Beschreibung der zugrundeliegenden Methode der Auswertung und der Vorgehensweise bei der Auswertung

Zunächst folgt eine allgemeine Skizzierung der Methode, die der Auswertung der Interviews zugrunde liegt. Anschließend wird die Vorgehensweise bei der Auswertung konkreter beschrieben.

Die Methode dieser Dissertationsschrift ist angelehnt an das Modell der strukturierenden qualitativen Inhaltsanalyse nach Kuckartz (Kuckartz 2016, S. 100). Er schlägt folgende sieben Schritte für die Auswertung vor und kombiniert damit die induktive mit der deduktiven Vorgehensweise:

1. Vorbereitende Textarbeit (Hervorhebung zentraler Passagen, Erstellung von Memos)
2. Bildung von Hauptkategorien
3. Codierung auf Basis der Hauptkategorien
4. Bündelung von Textpassagen, die zur gleichen Hauptkategorie gehören
5. Entwicklung von Subkategorien (Deduktiv)
6. Erneute Codierung auf Basis des durch Subkategorien ergänzten Kategoriensystems
7. Analyse und Erstellung von Graphiken etc.

Dieses Modell war auch für die vorliegende Studie sehr geeignet und wird in seiner Anwendung im Folgenden kurz skizziert.[20]

---

[19] In den beiden Werken von Dittmar und Dresing/Pehl findet sich eine sehr detaillierte Auseinandersetzung mit Transkription. Die Autoren widmen sich damit einem Aspekt, der nach Kuckartz von der Literatur lange eher nachrangig behandelt wurde (Kuckartz 2010, S. 41).

[20] Für eine detaillierte Beschreibung des Modells von Kuckartz und der einzelnen Schritte siehe: Kuckartz 2016, S. 101 ff.

Die erste Phase des Auswertungsprozesses umfasste vor allem Vorarbeiten, die für die weiteren Phasen von Bedeutung sind: die Sichtung und erste Durcharbeitung des Interviewmaterials. Dabei wurden Textstellen, die von besonderer Bedeutung für die Auswertung schienen, markiert und Kommentare (Memos) an verschiedenen weiteren Stellen gesetzt – etwa an zentralen Passagen, bei unklaren Abschnitten oder bei Aussagen, die sich als Zitate oder Ankerbeispiele eignen könnten.

Die Inhalte des zweiten bis vierten Schrittes geben der inhaltlich strukturierenden Inhaltsanalyse gewissermaßen ihren Namen, da „mittels Kategorien und Subkategorien eine inhaltliche Strukturierung der Daten" (Kuckartz 2016, S. 101) vorgenommen wird.

Die Entwicklung der Hauptkategorien war Gegenstand der zweiten Phase. Im Rahmen der deduktiven Vorgehensweise konnten aus den Interviewleitfäden thematische Hauptkategorien für die Auswertung abgeleitet werden, was auch Kuckartz als mögliche Variante der deduktiven Kategorienbildung darstellt[21]: Die übergeordneten Interviewfragen dienten hierfür als Grundlage. Da die Fragen der Interviewleitfäden – wie dargestellt – wiederum auf den Forschungsfragen beruhen, stellt dies eine konsequente Fortsetzung in der Vorgehensweise dar.

Mit Hilfe dieser Hauptkategorien wurde im dritten Schritt (Phase 3) eine erste grobe Zuordnung des Materials zu diesen Kategorien vorgenommen und die entsprechenden Aussagen betrachtet (Phase 4). Auf dieser Basis folgte im nächsten Schritt (Phase 5) die Ausdifferenzierung der Hauptkategorien in Subkategorien auf Basis des Interviewmaterials. Die Bestimmung der Subkategorien (und weiterer tiefergehender Ebenen) wurde also induktiv vorgenommen.[22]

Im Laufe dieses Prozesses wurde sukzessive das Codebuch (Kategorienhandbuch) bzw. der Kategorienleitfaden erarbeitet. Während das Codebuch lediglich die Beschreibung der Kategorien (inklusive Ankerbeispielen und Abgrenzungsregeln) enthält, umfasst der Kategorienleitfaden zusätzliche Hinweise für die Codierung. Kuckartz bringt dies prägnant auf folgende Formel: „Kategorienhandbuch + Anweisungen und Hilfen für die Codierenden = Kategorienleitfaden" (Kuckartz 2016, S. 40).

---

[21] Kuckartz beschreibt die deduktive (oder A-priori-Kategorienbildung) folgendermaßen: „Bei der A-priori-Kategorienbildung werden die bei der Inhaltsanalyse zum Einsatz kommenden Kategorien auf der Basis einer bereits vorhandenen inhaltlichen Systematisierung gebildet. Dabei kann es sich um eine Theorie oder eine Hypothese handeln, aber auch um einen Interviewleitfaden oder ein bereits vorhandenes System zur inhaltlichen Strukturierung. Das heißt: A-priori-Kategorienbildung ist nicht unbedingt an einer Theorie orientiert" (Kuckartz 2016, S. 64). Zur genaueren Beschreibung dieser Form der Kategorienbildung siehe: Kuckartz 2016, S. 64 ff.

[22] Da diese Form der Kategorienbildung unmittelbar mit Hilfe des Datenmaterials vorgenommen wird, bezeichnet sie Kuckartz auch als „Kategorienbildung am Material" (Kuckartz 2016, S. 72). Zur genaueren Beschreibung dieser Vorgehensweise siehe: Kuckartz 2016, S. 72 ff.

Der Kategorienleitfaden umfasst folgende Elemente: Kategorienname, Beschreibung/Definition der Kategorie, Kodierregeln, Ankerbeispiele und – sofern nötig – Abgrenzungsregeln[23] sowie die Ausprägungen[24] der verschiedenen Kategorien.

Zur Veranschaulichung wurde beispielhaft die Kategorie ‚Instrumente allgemein' ausgewählt.

Kategorienname	**Definition**	**Ankerbeispiel**	**Kodierregel**
Instrumente allgemein	Mittel, mit denen die Verbände ihre Interessen allgemein gegenüber Adressaten der politischen Ebene vertreten – losgelöst von einem konkreten Gesetzgebungsprozess.	„Informelle Instrumente wären grundsätzlich entweder diese persönlichen ausgemachten Gespräche, von denen ich gerade gesprochen habe, oder durchaus auch mal ein Telefonat" (Interview Expertenbereich Verbände).	Es werden in dieser Kategorie auch Instrumente vercodet, die im ElterngeldPlus-Prozess eingesetzt wurden – sofern diese nicht ohnehin bei den allgemeinen Instrumenten angeführt wurden. Ebenfalls werden Instrumente vercodet, die in den Ergänzungen gekennzeichnet sind. Dabei handelt es sich um Instrumente, die von den Interviewpartnern nicht im Interview genannt wurden, aber nachweislich durch den Verband eingesetzt werden.

Tabelle 2: Beispielhafte Kategorie aus dem Kategorienleitfaden; eigene Darstellung

Anschließend erfolgte aufbauend auf dem nun sehr ausdifferenzierten Kategoriensystem, das im Codebuch bzw. dem Kategorienleitfaden festgehalten wurde, die Codierung des gesamten Materials. Dabei wurden mehrere Codierprozesse vorgenommen, um einerseits das

[23] Abgrenzungsregeln waren nur für die Definition von einzelnen Ausprägungen erforderlich. Die Hauptkategorien wurden so trennscharf gestaltet, dass kein Erfordernis für eine Abgrenzungsregel bestand. Zudem wurden die Definitionen so gestaltet, dass sie auch klare Kodierregeln beinhalteten. Daher sind die Abgrenzungsregeln in der folgenden Übersicht auch nicht enthalten.

[24] Die Ausprägungen werden in der folgenden Darstellung aus Gründen der Übersichtlichkeit nicht angeführt.

Kategoriensystem passgenau für das Material zu entwickeln und um andererseits Unklarheiten zu beseitigen. Im Sinne der Intercodierrealibilität wurde die Codierung auch von einer weiteren Person durchgeführt, die nichts mit dieser Arbeit zu tun hatte. Es zeigte sich hier ein sehr hoher Übereinstimmungswert von 0,96 (siehe dazu genauer: Punkt 1.3.6).

An die Codierung schloss sich die abschließende Auswertung an. Diese umfasste die graphische Darstellung, Verschriftlichung und Interpretation der Ergebnisse.

Die Auswertung der Interviews wurde für alle drei Interview- bzw. Expertenbereiche nach dem gleichen, eben vorgestellten Schema durchgeführt.

Die Vorgehensweise nach Kuckartz bot folgende Vorteile: Zum einen konnte über die deduktive Vorgehensweise ein erster grober Rahmen für die Auswertung der Interviews geschaffen werden. Die induktive Vorgehensweise auf der anderen Seite ermöglichte es, die zum Teil sehr differenzierten Aussagen entsprechend auszuwerten.

Die Auswertung der Interviews erfolgte in den drei Expertenbereichen: Verbände (8), Bundestag (5) und Bundesregierung (1) mit MAXQDA. Dabei handelt es sich um eine etablierte Software zur Analyse von qualitativem Datenmaterial (Rädiker/Kuckartz 2019, S. 2).[25]

Ein weiteres Interview mit einem Mitarbeiter der Verwaltung des Deutschen Bundestags (daher dem Expertenbereich Bundestag zuzuordnen) wurde primär zur Klärung einiger widersprüchlicher Aussagen zum Instrument der Donnerstagsgespräche aus den beiden Expertenbereichen ‚Bundestag' und ‚Verbände' geführt. Weiterhin wurde über dieses Interview die Rolle eines Ausschusssekretariats bei der Mitwirkung von Verbänden am Willensbildungs- bzw. Gesetzgebungsprozess geklärt. Aufgrund der Spezifizität dieses Interviews wichen die Fragen deutlich von denen der anderen Interviews ab. Da die Kategorien zur Auswertung dieses Interviews stark von denen der anderen abgewichen wären und folglich keine Vergleichbarkeit gegeben gewesen wäre, wurde das Interview nicht mit Hilfe von Kategorien und daher auch nicht über MAXQDA ausgewertet.

Vielmehr wurden die durch dieses Interview – sehr hilfreichen und wertvollen – Informationen an entsprechender Stelle im Theorie- und Praxisteil eingearbeitet und hier auf das Interview verwiesen.

Tabelle 3 gibt einen Überblick über die Zahl der Interviews[26] und Codes, die in den jeweiligen Expertenbereichen vergeben wurden.

---

[25] Ein umfassender Einblick in das Programm MAXQDA und seine Nutzungsmöglichkeiten findet sich bei Rädiker/Kuckartz 2019.

[26] Die Expertenbereiche stellen in der Auswertung für diese Arbeit die Auswahleinheit dar, die in die Analyseeinheiten, also die jeweiligen Interviews untergliedert ist (einen guten Überblick über diese Begrifflichkeiten findet sich bei Kuckartz 2016, S. 29 ff.).

Expertenbereich (Auswahleinheit)	Zahl der Interviews (Analyseeinheiten)	Zahl der vergebenen Codes
Verbände	8	1 388
Bundestag	5	477
Bundesregierung	1	134

Tabelle 3: Zahl der Interviews und Codes in den verschiedenen Expertenbereichen; eigene Darstellung

Die nächste Tabelle vermittelt einen genaueren Überblick über die Zahl der vergebenen Codes. Für die einzelnen Expertenbereiche wird jeweils die Minimalzahl (Interview mit den wenigsten vergebenen Codes) und die Maximalzahl (Interview mit den meisten vergebenen Codes) an Codes dargestellt.

Expertenbereich	Minimalzahl	Maximalzahl
Verbände	104	217
Bundestag	56	130
Bundesregierung	134	

Tabelle 4: Minimal- und Maximalzahl der vergebenen Codes in den einzelnen Expertenbereichen; eigene Darstellung

Genauer aufgeschlüsselt ergibt sich folgendes Bild (Tabelle 5):

Expertenbereich	Zahl der Codierungen								
Verbände	104	124	148	177	195	210	213	217	Ø 174
Bundestag	56	84	88	119	130				Ø 95
Bundesregierung	134								Ø 134
Ø aller Bereiche	143								

Tabelle 5: Zahl der vergebenen Codes in den einzelnen Interviews, nach Expertenbereichen; eigene Darstellung

Es zeigt sich allein an der Zahl der Codierungen, dass über die Interviews eine Vielzahl an Informationen gewonnen werden konnte, die auch vercodet wurden.

Um eine möglichst hohe Vergleichbarkeit zwischen den Interviewgruppen herzustellen, wurden weitgehend die gleichen Kategorien und Ausprägungen angewandt. Lediglich Kategorien und Ausprägungen, zu denen bestimmte Expertenbereiche aufgrund ihrer Rolle keine Aussagen treffen konnten, wurden nicht übernommen. In diesen notwendigen Anpassungen ist ein weiterer Vorteil aus der Kombination der induktiven und deduktiven Vorgehensweise (siehe oben) zu sehen.

Grundlage für Auswertung der transkribierten Interviews mit Hilfe der Software MAXQDA waren zum einen die Aussagen, die direkt aus den Interviews gewonnen werden konnten. Zum anderen wurden in MAXQDA Ergebnisse vercodet, die nicht direkt aus den Interviews hervorgingen, sondern die über die umfangreichen Recherchen gewonnen wurden. Diese Vorgehensweise ermöglicht einen umfassenden Überblick über die Mitwirkung der Familienverbände am Willensbildungsprozess – konkret in Bezug auf den ElterngeldPlus-Prozess und losgelöst davon. Hier wird deutlich, dass sich die Wahl der beiden Methodenbausteine – Dokumentenanalyse und strukturierende qualitative Inhaltsanalyse – ausgesprochen gut bewährt hat. Um die zusätzlichen Ergebnisse aus den Recherchen vercoden zu können, wurden in den jeweiligen Interviews Ergänzungen eingefügt. Diese wurden entsprechend gekennzeichnet. So ist die Unterscheidung von originären Aussagen aus den Interviews und Rechercheergebnissen möglich.

Ebenfalls dem Ziel einer möglichst umfassenden Darstellung und Analyse der Arbeit der Familienverbände dienten folgende weitere Schritte/Maßnahmen bei der Auswertung:

- Für alle Adressaten, Instrumente, Phasen und Funktionen, die von den Verbänden beim ElterngeldPlus-Prozess genannt wurden, erfolgte eine Vercodung auch in Bezug auf die allgemeine Arbeit, da davon ausgegangen werden kann, dass etwa diese Instrumente nicht ausschließlich für den ElterngeldPlus-Prozess eingesetzt wurden, sondern auch bei anderen Prozessen. Häufig konnte diese Vercodung durch weitere Recherchen bestätigt werden. Bei Kategorien, in denen eine Bewertung erfolgte, wurde diese Maßnahme aus folgendem Grund nicht umgesetzt: Ein Instrument etc., das während des ElterngeldPlus-Prozesses als wichtig bewertet wurde, muss nicht zwangsläufig auch in anderen Prozessen wichtig/wertvoll sein. Bewertungen sind sehr stark kontextabhängig, sodass hier ein Rückschluss von einem konkreten auf den allgemeinen Fall zu spekulativ wäre.
- Es wurden indirekte Ableitungen aus Aussagen gefolgert. So können etwa bestimmte Instrumente bestimmten Phasen des Gesetzgebungsprozesses zugeordnet werden. Wenn ein Verband als Sachverständiger an der Anhörung des Deutschen Bundestags teilnahm,

so fand in der Phase ‚Anhörung im Ausschuss' auch ein Austausch statt. Ebenso waren dann die Mitglieder des Ausschusses die Adressaten.

- Einige Interviewpartner nannten bisweilen Oberkategorien, die sie dann noch genauer ausdifferenzierten. Andere Interviewpartner nahmen dagegen keine weitere Differenzierung vor. Um differenzierte und etwas allgemeinere Aussagen angemessen vercoden zu können, wurde folgende Regel aufgestellt: Für alle Aussagen, die sich Untercodes zuordnen ließen, erfolgte einmalig auch die Zuordnung zu einem Obercode. Dies ermöglicht bei der Analyse sowohl eine sehr feingliedrige als auch eine etwas gebündeltere Darstellung. Außerdem wird so gewährleistet, dass so viele Aussagen wie möglich vercodet werden. Auch in diesem Kontext hat sich die Kombination von induktiver und deduktiver Kategorienbildung bewährt.
- Grundsätzlich wurden alle Aussagen zu Instrumenten etc. nur einmal vercodet. Das heißt: Wurde ein Instrument mehrmals im Verlaufe des Interviews angeführt, erfolgte dennoch nur eine einmalige Vercodung, da nicht die Häufigkeit der jeweiligen Instrumente/Phasen etc. im Mittelpunkt der Aussagen steht, sondern die Zahl der Verbände, die beispielsweise bestimmte Instrumente in entsprechenden Phasen eingesetzt haben.[27]

Da ein Familienverband nicht für ein Interview gewonnen werden konnte und daher die Auswertung über MAXQDA nicht möglich war, aber die Arbeit dieses Verbandes dennoch möglichst umfassend in die Auswertungen mit einfließen sollte, wurde ein weiterer Schritt vorgenommen: Nach der Auswertung der Ergebnisse in MAXQDA wurden diese in Excel übertragen. Dabei wurden die Informationen des nicht interviewten Familienverbandes zu Adressaten, Instrumenten etc. berücksichtigt.[28]

Die Codiereinheiten („Textstelle […], die mit einer bestimmten Kategorie, einem bestimmten Inhalt, z. B. Thema oder Unterthema, in Verbindung steht") (Kuckartz 2016, S. 41) wurden so festgelegt, dass sie sinngebend sind. Das heißt, dass in der Regel nicht nur ein Wort vercodet wurde, sondern falls möglich mindestens Teilsätze. Sofern es für die Sinngebung notwendig schien, umfassten daher die Codiereinheiten auch längere Passagen – zum Teil die betreffende Frage eingeschlossen. Dies erleichtert die Nachvollziehbarkeit in der Auswertung. Eine Konsequenz dieser Vorgehensweise ist, dass bestimmten Passagen mehrere Codes zugeordnet werden oder es zumindest zu Überschneidungen kommt. Kuckartz weist jedoch darauf hin, dass dies kein Problem darstellt:

---

[27] Die beschriebene Vorgehensweise wurde bei allen Expertenbereichen gleichermaßen angewendet.

[28] Die Informationen beruhen auf Recherchen in öffentlich zugänglich Quellen.

> „Die in der klassischen Inhaltsanalyse erhobene Forderung nach disjunkten, präzise definierten Kategorien wird häufig so missverstanden, dass man annimmt, eine Textstelle könne nur einer einzigen Kategorie zugeordnet werden. Dies stimmt aber nur für jene Teile eines Kategoriensystems, die bewusst so konstruiert sind, dass sich Subkategorien wechselseitig ausschließen […]. Bei thematischer Codierung ist aber davon auszugehen, dass in einem Textabschnitt durchaus mehrere Themen angesprochen sein können, sodass dann auch die entsprechenden Kategorien zuzuordnen sind“ (Kuckartz 2016, S. 103).

Auf Basis dieser Vorgehensweise folgten mehrere Codierdurchläufe. Diese dienten der Überprüfung und Festigung der Ergebnisse. Zwischen einzelnen Codierdurchläufen fanden zu unklaren Punkten Diskussionen im Kreis von Fachkollegen statt. Schließlich wurde von einem Außenstehenden, der mit dem Programm MAXQDA vertraut ist, ein letzter Codierdurchlauf vorgenommen.

1.3.6 Vorgehensweise zur Erfüllung der Gütekriterien

Für quantitative Forschungsansätze gelten Validität, Reliabilität und Objektivität als etablierte Gütekriterien, die schon lange angewandt werden (siehe dazu etwa: Kuckartz 2016, S. 201). Flick bezeichnet sie daher auch als „klassische[r] Kriterien“ (Flick 2017, S. 489). Dies gestaltet sich für qualitative Forschungsansätze anders. Hier gibt es in Bezug auf die Gütekriterien eine breite Diskussion (Kuckartz 2016, S. 202).[29]

In jedem Fall wird verschiedentlich auf die Schwierigkeiten hingewiesen, die mit den Prüfkriterien qualitativer Forschung einhergehen (Lamnek/Krell 2016, S. 141 ff.).

Die vorliegende Untersuchung folgt einem Mittelweg „zwischen strikter Ablehnung und bloßer Übertragbarkeit der Gütekriterien quantitativer Forschung“ (Kuckartz 2016, S. 203). Ausgehend von dieser Prämisse erarbeitet Kuckartz sehr differenziert Kriterien speziell zur Überprüfung qualitativer Inhaltsanalysen bzw. ganzer Studien, die mit dieser Methode arbeiten. Dabei unterscheidet er zwischen interner und externer Studiengüte (Kuckartz 2016, S. 203 ff.). Unter interner Studiengüte subsumiert er Aspekte wie Verlässlichkeit, Orientierung an Regeln, intersubjektive Nachvollziehbarkeit, Zuverlässigkeit. Bei der externen Studiengüte geht es um Aspekte der Übertragbarkeit und der Verallgemeinerbarkeit (Kuckartz 2016, S. 203). Zur Gewährleistung der internen Studiengüte schlägt Kuckartz eine Checkliste für einzelne Arbeitsschritte vor, die im Rahmen dieser Dissertation verfolgt wurde. Da diese Liste sehr lang ist, kann hier

[29] Diese Diskussion kann und muss an dieser Stelle nicht weiter dargestellt werden; für genauere Ausführungen dazu sei beispielsweise verwiesen auf: Mayring 2002, Flick 2017.

Stelle nicht auf jeden einzelnen Punkt eingegangen werden. Besonders relevante Punkte daraus wurden aber in der vorangegangenen Beschreibung der Vorgehensweise bereits dargestellt. Dazu zählt etwa die Beschreibung der Transkription und der Transkriptionsregeln, die computergestützte Analyse, die mehrfache Codierung (durch die Verfasserin der Arbeit sowie eine weitere Person) sowie die präzise Darstellung der Kategorien im Codebuch. Die externe Studiengüte, z. B. in Form der Verallgemeinerbarkeit ist insofern gegeben, als dass die Ergebnisse für alle Familienverbände anwendbar sind, da es sich bei der vorliegenden Befragung fast um eine Vollerhebung handelt: Mit Ausnahme eines Verbandes konnten alle identifizierten Familienverbände, die den zugrundliegenden Kriterien entsprachen, interviewt werden.

Unabhängig von einer sehr ausdifferenzierten Checkliste, mit deren Hilfe in jedem Fall die interne Studiengüte gewährleistet werden kann, lassen sich die drei klassischen Gütekriterien zumindest in modifizierter Form auf die qualitative Forschung und damit auch auf die vorliegende Studie anwenden. Mayring etwa stellt ein sehr differenziertes Schema nach Krippendorff vor (Mayring 2015, S. 126 ff.), aus dem hier einzelne Teile aufgegriffen werden.

Das Maß an Objektivität eines Messinstruments „bringt zum Ausdruck, in welchem Ausmaß die Ergebnisse unabhängig sind von der jeweiligen Person, die das Messinstrument anwendet“ (Diekmann 2010, S. 249). Dieses Kriterium ist auf die vorliegende Studie insofern anwendbar, da das Messinstrument lediglich von einer Person, der Forscherin selbst, angewendet wurde, sodass unterschiedliche Einflüsse verschiedener Forscher auszuschließen sind. Wichtiger ist dieses Kriterium in Bezug auf die Auswertung der Ergebnisse und steht damit in engem Zusammenhang mit der Reliabilität. In diesem Zusammenhang scheint es allerdings passender, von intersubjektiver Nachvollziehbarkeit zu sprechen. Diese ist in diesem Fall vor allem durch ein sehr detailliertes Codebuch bzw. einen Kategorienleitfaden mit klaren Definitionen der Kategorien, Ankerbeispielen sowie Codierregeln – und sofern nötig – Abgrenzungsregeln gewährleistet.

Das Kriterium der Reliabilität ist auf das Instrument der qualitativen Inhaltsanalyse recht gut anzuwenden und hängt eng mit dem Kriterium der Objektivität zusammen. Mit Hilfe der Reliabilität wird die Reproduzierbarkeit der Ergebnisse einer Messung überprüft (Diekmann 2010, S. 250), das heißt also „den Grad, in dem die Analyse unter anderen Umständen, anderen Analytikern zu denselben Ergebnissen führt“ (Mayring 2015, S. 217). Hierbei wird unterschieden zwischen der Intracodier-Reliabilität und der Intercodier-Reliabilität. Die Intracodier-Reliabilität wurde überprüft, indem – nach dem Modell von Kuckartz – durch die Forscherin mehrere Codierdurchläufe unternommen wurden. Stellen, an denen sich Abweichungen ergaben, wurden einige Zeit später nochmals codiert. Zudem wurden diese Stellen mit Außenstehenden diskutiert und danach abschließend vercodet. Zur Gewährleistung der Intercodier-Reliabilität wurde aus jedem Expertenbereich jeweils ein zufällig bestimmtes Interview durch eine weitere Person codiert. Durch die drei ausgewählten Interviews stand

ausreichend Material zur Verfügung, um den Reliabilitätstest gut durchführen zu können (Rössler 2005, S. 191). Zur Berechnung des Reliabilitätskoeffizienten wurde die Codierübereinstimmung nach Holsti (siehe Mayring 2015, S. 127; Rössler 2005, S. 190) herangezogen. Für alle drei Analyseeinheiten (Interviews) konnten hohe Übereinstimmungswerte erzielt werden. Insgesamt ergibt sich eine Übereinstimmung von 0,96. Dieses hohe Maß an Reliabilität ist auf das sehr detaillierte Codebuch zurückzuführen, das eine Grundlage für eine große Reliabilität darstellt.

Beim Kriterium der Validität geht es darum, dass das Messinstrument so angelegt ist, „dass wir mit dem Messverfahren tatsächlich die Eigenschaft messen, die wir damit erheben wollen" (Behnke/Baur/Behnke 2010, S. 129). Das heißt, es ist zu klären, ob mit dem gewählten Messinstrument letztlich auch das gemessen werden konnte, was gemessen werden sollte. Obgleich für die vorliegende Untersuchung noch keine validierten Items aus anderen Messungen vorhanden sind, da es bislang zu Familienverbänden keine vergleichbaren Messungen gibt, ist die Validität gewährleistet. Zum einen wurden die Leitfäden Pre-Tests unterzogen. Im Rahmen dieser Pre-Tests wurde untersucht, ob die Fragen verständlich formuliert sind und die Personen den Inhalt der Frage verstanden haben. Zum anderen zeigte sich an den Ergebnissen direkt deren Validität. In der Regel wurden Antworten gegeben, die zur Frage passten, sodass die Aussagen verwertbar waren und folglich gemessen werden konnte, was geplant war. Abweichungen sind bei qualitativen Leitfadeninterviews und insbesondere bei Fragen, die Meinungen oder Bewertungen abfragten, nicht zu vermeiden. Dies geht damit einher, dass in einem qualitativen Leitfadeninterview objektive Faktoren, die entsprechend klar zu messen sind (z. B. Angaben zur Person wie Geburtsjahr, Geschlecht, Nationalität), keine Rolle spielen. Zur weiteren Erhöhung der Validität wurden die Transkripte sowie Passagen, in denen direkte Aussagen der Interviewpartner als Zitate aufgegriffen wurden, den Interviewpartnern vorgelegt. Diese Vorgehensweise wird als „kommunikative Validierung" (Mayring 2015, S. 127) bezeichnet. Dies diente der Absicherung, dass Aussagen der Interviewpartner in den Kontext eingeordnet wurden, der auch von den Interviewpartnern beabsichtigt wurde. Flick hält dazu fest: „Die Zustimmung der Interviewten zu den Ergebnissen oder ihre Ablehnung wird dann als Ansatz der Validierung der Resultate gesehen" (Flick 2019, S. 476)[30].

Darüber hinaus wird die Triangulation häufig als Gütekriterium (qualitativer) Forschung angeführt (siehe dazu z. B.: Flick 2019, S. 480 ff.; Mayring 2015, S. 125). Dies bedeutet, „dass der Ansatz der Forschung (ein Forschender untersucht den Gegenstand ausgehend von einer Theorie mit einer Methode und einer Datenform) erweitert wird und ein Gegenstand mit

[30] In diesem Beitrag findet sich insgesamt eine gute Darstellung zu Gütekriterien in der qualitativen Sozialforschung.

mehreren Methoden oder von mehreren Forschenden untersucht wird“ (Flick 2019, S. 480). Dabei gibt es unterschiedliche Formen der Triangulation.

Wie erläutert, wurden für diese Studie zwei Methoden-Bausteine bzw. Instrumente verwendet (Analyse von Dokumenten und die Arbeit mit leitfadengestützten Interviews, die über die strukturierende qualitative Inhaltsanalyse ausgewertet wurden). Dies bietet den Vorteil, dass „mögliche Defizite und Fehlerquellen der einzelnen methodischen Zugänge wechselseitig neutralisiert werden“ (Kaiser 2014b, S. 32)[31]. So konnten etwa mit Hilfe der Interviews Fragen geklärt werden, die allein durch die Arbeit mit den Dokumenten nicht (ausreichend) beantwortet werden konnten, was wiederum die Schließung von Informationslücken ermöglichte. Umgekehrt boten die Dokumente wichtige Informationen und Anhaltspunkte, die für die konkrete Gestaltung der Interviewfragen unabdingbar waren. Gleichzeitig konnten durch Informationen aus den Dokumenten Aussagen aus Interviews (insbesondere, wenn sich Interviewpartner in ihren Antworten nicht ganz sicher waren) abgeglichen bzw. bestätigt werden.

Zudem wurden Interviews mit Vertretern dreier Expertenbereiche geführt. Diese Vorgehensweise macht es möglich, dass die Ergebnisse der Interviews aus den drei Expertenbereichen gegenüber gestellt und insgesamt die Ergebnisse aus den Interviews mit Ergebnissen der Analyse von Dokumenten abgeglichen werden können. Folglich konnte die Form der Daten-Triangulation im Rahmen dieser Dissertation angewandt werden: „Diese kombiniert Daten, die verschiedenen Quellen entstammen und zu verschiedenen Zeitpunkten, an unterschiedlichen Orten oder bei verschiedenen Personen erhoben werden“ (Flick 2019, S. 480). So wurde die Objektivität der beiden Methoden-Bausteine noch erhöht.

Weiterhin wird der Aspekt der Transparenz verschiedentlich als weiteres zentrales Gütekriterium für qualitative Forschung genannt (siehe dazu z. B.: Flick 2019, S. 483). Mayring spricht hier von „Verfahrensdokumentation“ (Mayring 2015, S. 125). Dabei geht es um eine möglichst umfassende intersubjektive Nachvollziehbarkeit des Forschungsprozesses für Außenstehende. Dies beinhaltet eine detaillierte Beschreibung und Begründung der Methode und der einzelnen Messinstrumente, Informationen zum Forschungsablauf und der Auswertung (Flick 2019, S. 483). Dieses Kriterium wurde konsequent im gesamten Forschungsprozess angewendet und spiegelt sich in den vorangegangenen Ausführungen unter dem Punkt Methode und den Dokumenten im Anhang (z. B. Interviewleitfaden). Die verschiedenen Schritte, die transparent dargestellt wurden, erfolgten dabei nicht beliebig, sondern nach klaren Regeln, die auch entsprechend festgehalten wurden – im Codebuch und im Kategorienleitfaden etwa in Form der

[31] Die Bearbeitung einer Fragestellung ausschließlich mit Hilfe von Experteninterviews ist auch allgemein in der Regel nicht zielführend. Vielmehr ergänzen sie in der Regel andere methodische Zugänge, die ihrerseits für sich alleinstehend jedoch nicht ausreichen, um die Fragestellung adäquat zu beantworten (Kaiser 2014b, S. 31–32).

Kodierregeln oder durch die Festlegung der Transkriptionsregeln). Damit ist auch das Kriterium der Regelgeleitetheit nach Mayring (Mayring 2002) erfüllt.

Zusammengefasst lässt sich Folgendes feststellen: Die Wahl der Methode mit ihren beiden dargestellten Bausteinen hat sich in jeder Hinsicht bewährt und erfüllt verschiedenste Gütekriterien.

1.3.7 Begründung Auswahl ElterngeldPlus-Prozess als beispielhafter Prozess und Eingrenzung des Untersuchungszeitraums

Als beispielhafter Prozess wurde der ElterngeldPlus-Prozess gewählt. Das Gesetz zum ElterngeldPlus wurde im Wesentlichen aus drei Gründen herangezogen. Erstens handelt es sich bei ElterngeldPlus um ein weiteres Instrument, mit dem die Vereinbarkeit von Familie und Beruf – für Mütter wie Väter – verbessert werden soll. Damit soll für Frauen die Möglichkeit geschaffen werden, schneller in die Erwerbstätigkeit zurückzukehren. Es gliedert sich damit ein in eine Reihe familienpolitischer Instrumente, die diese Ziele verfolgen. Damit eng zusammen hängt der zweite Punkt – die Relevanz des Instruments als eines der zentralen Kriterien zur Auswahl des Prozesses: Gegenwärtig können die Instrumente Elterngeld/ElterngeldPlus und Elternzeit als zentrale familienpolitische Instrumente betrachtet werden, die einer Vielzahl von Familien zur Verfügung stehen (zu den Anspruchsberechtigten siehe genauer: Punkt 7.3). Dass die Instrumente für die Eltern von Bedeutung sind, darauf deuten auch die Nutzungszahlen hin. Seit Einführung von ElterngeldPlus sind die Zahlen stetig gestiegen (siehe Tabelle 6).

Im Jahr 2019 haben 1 865 129 Eltern das Elterngeld bezogen. Davon sind 27,8 % ElterngeldPlus-Leistungen (Statistisches Bundesamt 2020n, S. 6).[32] Die Zahl derer, die allgemein Elterngeld-Leistungen beziehen und der Anteil der ElterngeldPlus-Leistungen hat insgesamt über die Jahre zugenommen, wie Tabelle 6 zeigt:

[32] In den Statistiken, die vom Statistischen Bundesamt zur Verfügung gestellt werden, finden sich sehr detaillierte Zahlen zur Nutzung der verschiedenen Instrumente – z. B. auch nach dem Alter und der Einkommenssituation der Eltern und nach Bundesland.

Jahr	Zahl der Bezüge Elterngeld	Anteil ElterngeldPlus-Leistungen
2019[33]	1 865 129	27,8 %
2018[34]	1 829 032	26 %
2017[35]	1 760 470	22,4 %
2016[36]	1 640 118	17,4 %
2015[37]	1 561 597	15,8 %

Tabelle 6: Entwicklung der Zahl der Elterngeld-Bezüge und der Anteil der ElterngeldPlus-Leistungen daran zwischen 2015 und 2019; eigene Darstellung

Drittens galt es ein Gesetz zu wählen, bei dem der Zugang zu den beteiligten Akteuren noch recht einfach herzustellen ist, da Interviews mit diesen Akteuren den Grundstock der Methode darstellen. Dafür eignen sich Gesetze aus der jüngeren Vergangenheit besser als ältere politische Vorhaben. Gleichzeitig sollte es sich um einen abgeschlossenen Gesetzgebungsprozess handeln, da während eines laufenden Gesetzgebungsprozesses die Wahrscheinlichkeit, dass Beteiligte bereit sind, Interviews zu geben, als eher gering eingeschätzt wurde.

Bei der Eingrenzung des Untersuchungszeitraums, ließ sich nur schwer ein eindeutiger ‚Startschuss' für diesen Prozess identifizieren. Die Einbringung des Gesetzentwurfes in den Deutschen Bundestag als Beginn des Untersuchungszeitraums zu wählen, war nicht sinnvoll, da die Verbände bereits mit der Vorlage des Referentenentwurfs offiziell einbezogen wurden (siehe dazu genauer: Kapitel 3.1.2 und 7.4). Die Vorstellung der Eckpunkte durch die damalige Bundesfamilienministerin Schwesig im März 2014 (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2014c) scheint zu spät, da die Reform des Elterngeldes bereits in den Wahlprogrammen der Bundestagsparteien und dann auch im Koalitionsvertrag eine Rolle spielte. Daher wurde als Beginn für den Untersuchungszeitraum der Wahlkampf vor der Bundestagswahl 2013 festgelegt. Die Entscheidung, diesen Startpunkt und nicht erst die Vorstellung der Eckpunkte durch die Ministerin zu wählen, wird letztlich auch dadurch als richtig bestätigt, dass zwei Verbände explizit angaben, auch in dieser frühen Phase im Austausch mit der Politik gestanden zu haben und weitere Verbände Instrumente wie Wahlprüfsteine einsetzten. Als Endpunkt für den Untersuchungszeitraum wurde der Start des

[33] Statistisches Bundesamt 2020n, S. 6.

[34] Alle Zahlen zu diesem Jahr wurden entnommen aus: Statistisches Bundesamt 2019, S. 6.

[35] Alle Zahlen zu diesem Jahr wurden entnommen aus: Statistisches Bundesamt 2018c, S. 6–7.

[36] Alle Zahlen zu diesem Jahr wurden entnommen aus: Statistisches Bundesamt 2017b, S. 6–7.

[37] Alle Zahlen zu diesem Jahr wurden entnommen aus: Statistisches Bundesamt 2017a, S. 6–7.

ElterngeldPlus-Programms am 01.07.2015 gewählt.[38] Ab diesem Zeitpunkt konnte ElterngeldPlus von Familien genutzt werden.

Dieser Zeitpunkt und nicht der Abschluss des offiziellen Gesetzgebungsprozesses wurde gewählt, da betrachtet werden sollte, ob sich die Verbände nach Abschluss des Gesetzgebungsprozesses tatsächlich gar nicht mehr zu Wort melden oder ob ggf. zum Start eines solchen Programms nochmals Äußerungen erfolgen. Tatsächlich wäre es auch interessant gewesen, zu untersuchen, wie die Verbände die Umsetzung von ElterngeldPlus in der Praxis bewerten. Dies hätte jedoch den Rahmen der Arbeit gesprengt.

[38] Äußerungen, die unmittelbar nach diesem Datum getätigt wurden (z. B. 03.07.2015), aber in direktem Zusammenhang zu diesem Ereignis standen, wurden mit ausgewertet, da Kommentare etc. von Verbänden nicht selten mit kurzer Zeitverzögerung erfolgen. Dies war aber nur in einem Fall relevant.

2 Interessenvertretung und Lobbyismus

Eine der grundlegenden Fragestellungen dieser Arbeit ist, wie sich Interessenvertretung und Lobbyismus im familienpolitischen Kontext gestalten. Dazu ist es notwendig zu klären, was diese Begriffe überhaupt bedeuten. In einem ersten Schritt wird auf ‚Interesse' eingegangen, da Interesse die Grundlage von Interessenvertretung und Lobbyismus darstellt. Es folgt der Versuch einer eigenen Definition von Interessenvertretung und Lobbyismus. Abschließend zu diesem Punkt werden Aufgaben und Funktionen von Interessenvertretung und Lobbyismus dargestellt.

2.1 Begriffsklärung Interessenvertretung und Lobbyismus

2.1.1 Definition Interesse

Der Begriff des Interesses ist nicht nur für diese Arbeit von Bedeutung. Neben Macht, Konflikt und Konsens ist Interesse einer der grundlegendsten Termini in der Politik- und Sozialwissenschaft (Massing 1993, S. 5) – sowohl für die theoretische als auch für die empirische Forschung. Daher bezeichnet Detjen ihn als „Schlüsselbegriff sozialwissenschaftlicher Empirie und Theoriebildung" (Detjen 1994, S. 259).

Aber auch außerhalb der Wissenschaft – im Alltagsgebrauch – spielt Interesse eine wichtige Rolle (von Alemann 1989, S. 26; Massing 1993, S. 9). Dies hängt damit zusammen, dass unser tägliches Leben in vielfältiger Weise von Interessen durchdrungen ist. Es gilt als unbestritten, dass Interessen das menschliche Handeln und Verhalten entscheidend prägen: „Weil die I[nteressen] das Handeln bestimmen, entfalten sie in der Gesellschaft eine Art unsichtbares Kräftefeld, in dem Wünsche und Ziele, aber auch Ideen in Konkurrenz zueinander treten oder sich wechselseitig verstärken" (Detjen 1994, S. 259).

In seiner ursprünglichen Bedeutung von Interesse im lateinischen (inter esse = räumlich und zeitlich Dazwischensein) ist der Begriff heute nur noch sehr indirekt zu sehen. Ebenso spielt die Bedeutung, die der Terminus im ökonomischen Sinn des Zinses/der Entschädigung in seiner weiteren Entwicklung, insbesondere durch das Römische Recht erlangte, heute – im Unterschied zum Englischen – für die deutsche Sprache keine Rolle mehr (Massing 1993, S. 6). Im gegenwärtigen Sprachgebrauch wird Interesse mit folgenden Bedeutungen verwendet:

- *Nutzen/Vorteil*: Interesse bedeutet demnach „im Interesse jemandes, im Interesse einer Sache handeln" (Massing 1993, S. 6). Hier soll daher ein Nutzen für jemanden oder etwas erzielt werden, dem das handelnde Individuum, das daran Interesse hat, Bedeutung beimisst.
- *Eigennutz* (Erzielen eines Nutzens; Interesse als Absicht einer Person): Dabei geht es um die Erzielung von Nutzen für die Person, die das Interesse besitzt, selbst.
- *Anteilnahme an etwas*: Unter Interesse in diesem Sinne wird der Wert, der einer Sache zugeschrieben wird, die Bedeutung, die sie für Individuen oder Gruppen hat, verstanden. Es handelt sich daher um das Interessiertsein an einer Sache oder einer Person. Eine Person oder ein Objekt wecken die Aufmerksamkeit eines Individuums und können so Interesse daran entstehen lassen (Massing 1993, S. 6). Gerade diese Bedeutung des Begriffs Interesse spielt im politischen und politikwissenschaftlichen Kontext häufig eine Rolle, wenn es um politisches Interesse geht – also Interesse an der Politik bzw. für die Politik. In diesem Zusammenhang wird unterschieden zwischen ‚Politischer Involvierung' („Aufmerksamkeit gegenüber politischen Geschehnissen"), ‚Political Awareness' (Grad der bewussten Auseinandersetzung mit Politik) und ‚Political Saliency' (Einschätzung des Einzelnen zur Bedeutung von Politik) sowie ‚Political Sophistication' (Fähigkeit, politische Informationen aufzunehmen und zu verarbeiten) (Neller 2002, S. 489). Diese Bedeutung von Interesse ist für die Politikwissenschaft – insbesondere für die Forschung zur politischen Kultur – ein wichtiges Thema, spielt jedoch für diese Arbeit keine weitere Rolle.

Diese begriffliche Mehrdeutigkeit von Interesse kommt bereits im ‚Vollständigen politischen Taschenwörterbuch' von 1849 zum Ausdruck: „Interesse, die Teilnahme an etwas, das Verwebtsein in eine Sache, das Anziehende, der Reiz, Vorteil, Eigennutz, Gewinn" (nach von Alemann 1989, S. 27). Demgemäß umfasst der Interessenbegriff aktive Handlungen ebenso wie eher passive Abhängigkeiten und hat außerdem sowohl eine intentionale als auch eine strukturelle Komponente (Massing 1993, S. 6). Folglich spielen im Zusammenhang mit Interesse verschiedenste Aspekte eine Rolle. Daher ist es nicht verwunderlich, dass es schwer ist, eine einheitliche Definition zu finden.

Massing bezeichnet seine Definition selbst als „Minimalkonsens" (Massing 1993, S. 10). Demnach ist Interesse „die intensive, relativ länger währende Absicht des Menschen, zur Bewahrung seiner Bedürfnisse oder Realisierung einer Situation, die geeignet erscheint, seine unabweisbaren Bedürfnisse zu befriedigen" (Massing 1979, S. 237).

Detjen definiert Interessen als „individuelle oder als Folge bestimmter sozialer und ökonomischer Gegebenheiten kollektivierte individuelle Bedürfnisse" (Detjen 1993, S. 22).

Die umfangreichste Definition liefern Schwarz, Breier und Nitschke:

> „Interessen umschreiben eine Vielzahl von zielgerichteten sozialen und ideellen Beziehungen zwischen Individuen, Gruppen oder auch Staaten, die in Abgrenzung zu tradierten Normen und Werten als primäre Handlungsorientierungen angelegt sind. Damit sind die dem Menschen wesenseigenen, weil über die instinktive Neugierde hinausgehend und kulturell angeeignet, Bedürfnisse und Erwartungen angesprochen, die das menschliche Handeln unmittelbar determinieren" (Schwarz et al. 2015, S. 85).

Aus den vorgestellten Definitionsansätzen lässt sich eine zentrale Gemeinsamkeit ableiten: Interessen basieren auf Bedürfnissen, was daran liegt, dass der Mensch ein „interessierte[s] Mängelwesen" (Detjen 1993, S. 22) ist, das danach strebt, seine Bedürfnisse zu erfüllen. Trotz dieses engen Zusammenhangs sind Bedürfnisse und Interessen keinesfalls synonym zu verwenden: Der Unterschied zu nicht zielgerichteten Wünschen, Meinungen und Empfindungen besteht darin,

> „daß sie einen bestimmten Zusammenhang zwischen einem Handlungssubjekt und einem bzw. mehreren Objekten bezeichnen. Damit soll deutlich werden, daß das Interesse keine rein psychologische Kategorie darstellt, sondern das Ergebnis einer Subjekt-Objektbeziehung ist, sich also nur in einem sozialen Kontext konkretisiert" (Weber 1977, S. 30–31).

Weiterhin zeigen die vorgestellten Definitionsansätze, dass aus Interessen Handlungsweisen bzw. Verhalten – von einzelnen Individuen oder Gruppen – folgen. Interessen werden daher als „verhaltensmotivierend" (Weber 1977, S. 31) bezeichnet. In diesem Zusammenhang spielt die Definition Max Webers eine Rolle, der Interesse „als rein zweckrationale Orientierung des Handelns der einzelnen an gleichartigen Erwartungen" (Weber 1922, S. 15) bezeichnet. Dabei ist allerdings zu berücksichtigen, dass gleiche Interessen nicht zwingend zu gleichen Handlungsweisen führen müssen (Weber 1977, S. 21–22). Dies liegt auch daran, dass Interessen subjektive Konstrukte sind, worin ein Unterschied von Interessen zum Gemeinwohl zu sehen ist:

> „Als subjektive Handlungskategorie haftet ihnen zudem immer das Moment der Partikularität an. Bereits auf dieser abstrakten Ebene ist der begriffliche Gegensatz zum Gemeinwohl spürbar, geht es doch dieser Kategorie um das Gemeinsame und Allgemeingültige sowie irgendwie Objektiv-Richtige" (Detjen 1993, S. 22).[39]

[39] Der Unterschied zwischen Interesse und Gemeinwohl wird an dieser Stelle nicht weiter ausgeführt. Genauere Darstellungen finden sich bei Detjen 1993, der diesem Unterschied einen ganzen Aufsatz gewidmet hat.

Bei Interessen lassen sich drei Dimensionen unterscheiden: individuell, materiell und ideell.

Bei der individuellen Dimension der Interessen geht es um die Befriedigung der grundlegenden menschlichen Bedürfnisse oder die Anteilnahme an Menschen, Ereignissen, Sachen aus einem ebenfalls grundlegenden physischen Bedürfnis heraus (von Alemann 1989, S. 27).

Gegenstand der materiellen Dimension ist die Erzielung von Nutzen durch das Interagieren mit anderen; im Englischen ist diese Wortbedeutung im Sinne von Nutzen, Vorteil, Zins erhalten geblieben. Das heißt: Interesse dient in diesem Kontext nicht mehr nur der Bedürfnisbefriedigung, sondern zielt auf die aktive Vermehrung/Ausweitung von Nutzen (von Alemann 1989, S. 28). Daher spielt für diese Dimension ein sehr zielgerichtetes Handeln im Hinblick auf ein erwartbares Ergebnis und eine dazu möglicherweise notwendige Interaktion mit anderen eine Rolle. Die Nutzenmehrung sowie die Interaktion mit anderen stellen die Unterschiede zur ersten Dimension dar. Himmelmann führt dies genauer aus:

> „Im Interesse sammeln sich die mit Bestrebungen, Einstellungen, Attitüden und Triebfedern verbundenen nutzenorientierten Bedürfnisse. Anders als der Trieb ist Interesse zweckorientiert, kalkuliert und handlungsmotiviert. […] Interesse setzt Kalkulation, Mittelakquisition zur Bedürfnisorientierung voraus. Wo Mittel zur Bedürfnisbefriedigung akquiriert werden müssen, besteht auch Knappheit an Mitteln der Bedürfnisbefriedigung“ (Himmelmann 1976, S. 114).

Die ideelle Dimension bezieht sich auf den immateriellen Nutzen und zieht Rechtfertigungen und Ideologien heran, um Ziele und Ansprüche zu verwirklichen (von Alemann 1989, S. 28). Bei dieser Dimension spielt die Bedürfnisbefriedigung ebenfalls keine zentrale Rolle mehr. Menschen können bei Handlungen aus ideellem Interesse nicht immer klar feststellen, worin/in welchen Bedürfnissen ihre Interessen begründet sind. Die Interessen sind in diesem Kontext Ausdruck von subjektiven Vorstellungen und Weltanschauungen (z. B. Einsatz für Umweltschutz) (von Alemann 1989, S. 28–29; Sebaldt/Straßner 2004, S. 18). Folglich gewinnt diese Dimension gerade in modernen Gesellschaften an Wichtigkeit.

Zweifelsohne sind Interessen im Kontext des Politischen ein zentraler Faktor:

> „Politik kann als der Prozess beschrieben werden, in dem divergierende Interessen zum Ausdruck gebracht, in öffentlichen Diskursen und verschiedenen Auswahl- und Entscheidungsverfahren bearbeitet und schließlich in die Einheit für alle verbindlicher Entscheidungen überführt werden“ (Meyer 2003, S. 110).

Daher ist es keineswegs übertrieben, wenn Meyer Interessen als „Rohstoff der Politik“ (Meyer 2003, S. 110) bezeichnet.

Für den politischen Bereich und die organisierte Interessenvertretung spielen gewiss vor allem die materielle und die ideelle Dimension eine Rolle. Zweifelsohne kann aber auch die erste von Bedeutung sein. Für die Politik und für die Politikwissenschaft ist der Begriff des Interesses deswegen so relevant, weil er für das politische System in unterschiedlichsten Kontexten prägend ist:

> „Interesse dient als Leitbegriff, um gesellschaftliche Zusammenhänge im primären (Mikro-)Bereich von Kleingruppen und Familie über den sekundären (Meso-)Bereich der größeren Gruppen und gesellschaftlichen Organisationen bis zum tertiären (Makro-) Bereich der Großorganisationen, politischen Institutionen, Staaten und Staatensysteme ‚auseinanderzulegen' (d. h. ‚diskutieren') und ‚aufzulösen' (d. h. ‚analysieren')" (von Alemann/Forndran 1983, S. 8).

Die Wichtigkeit, die Interesse für politische Systeme hat, wird besonders deutlich durch die Heranziehung der drei Dimensionen des Politischen: polity, policy und politics.

Für die formale Dimension (polity) ist Interesse ein wichtiger Faktor, da sämtliche Institutionen, Normen etc., die das politische System prägen, letztlich ein Ergebnis der Aushandlung von Interessen sind. Daher sind die Elemente dieser Dimension das Resultat von vorher stattgefundener Vermittlung. Konkrete Inhalte (policy) der Politik sind Ergebnisse, die im Zuge einer Auseinandersetzung verschiedener Interessen entstehen. Diese Aushandlung ist Gegenstand der prozessualen Komponente (politics). Gerade für diese Dimension, die für die vorliegende Studie am bedeutendsten ist, spielt der Interessenbegriff eine Schlüsselrolle (Massing 1993, S. 19), weil es hier um die Vermittlung von Interessen, um die Aushandlung eines Konsenses geht:

> „Dieser ständige Prozeß der politischen Willensbildung und Interessenvermittlung kann allein durch das Studium der Institutionen oder der Inhalte nicht begriffen werden. Alle Formen der Macht und ihrer Durchsetzung – formelle der verfaßten Rechtsordnung und informelle oder verborgene – sind für den politischen Prozeß zu berücksichtigen. Diese Durchsetzung von Inhalten und Zielen ist im besonderen Maße auch durch die organisierten Interessen mitgeprägt" (von Alemann 1989, S. 34).

Während die insgesamt große Bedeutung des Begriffes Interesse für das heutige politische System nicht angezweifelt wird, war er im Laufe der politischen Geschichte nie unumstritten – im Gegenteil: Nicht wenige Autoren standen Interesse sehr kritisch gegenüber, wie Thomas Hobbes und Jean-Jacques Rousseau, deren Haltung gegenüber Partikularinteressen folgendermaßen zusammengefasst werden kann:

> „Eine auf Allgemeinverbindlichkeit partikularer Interessen zielende Interessenpolitik sei für das Wohl des Gemeinwesens verderblich. Kollektiv geltend gemachte Interessen wirkten gleichsam als Fremdkörper, die die Handlungssouveränität des Staates bzw. den mit dem Gemeinwohl gleichgesetzten Gemeinwillen des Volkes beseitigten und folglich keine Existenzberechtigung besäßen" (Detjen 1993, S. 22).

Zudem erfolgte eine Auseinandersetzung mit Interesse aus unterschiedlichen Perspektiven bzw. wurden verschiedene Fragestellungen dazu aufgeworfen (partikulare vs. allgemeine Interessen bzw. private vs. öffentliche Interessen, rationale vs. irrationale Interessen, individuell vs. gesellschaftlich determinierte Interessen, subjektive vs. objektive Interessen etc.). Daran lässt sich erneut die Komplexität des Begriffs erkennen.

Es ist an dieser Stelle aus Platzgründen nicht möglich, auf alle Facetten, die aus ideengeschichtlicher Perspektive für den Begriff von Bedeutung sind, einzugehen. Stattdessen erfolgt abschließend zu diesem Punkt eine Skizzierung verschiedener spezifischer Merkmale von Interesse, die heute im Zusammenhang mit Interessenvertretung eine Rolle spielen: Artikulations-, Organisations-, Mobilisierungs- und Durchsetzungsfähigkeit, Konfliktfähigkeit, kollektives Interesse (Sonderinteressen vs. Allgemeininteressen), Dauerhaftigkeit, Dringlichkeit, Oligarchisierung/Grad der Homogenität im jeweiligen Interessenfeld etc.[40]

Die bloße Existenz von Interessen ist noch nicht ausreichend, damit Interessenvertretung bzw. Lobbying entsteht: „[E]rst die Formierung zu einer Interessengruppe oder -organisation macht die Interessen politikfähig und damit zum Ausgangspunkt für das Lobbying" (Leif/Speth 2006, S. 13). In der Literatur wird mit Hilfe der eben angeführten Merkmale von Interessen (Konfliktfähigkeit etc.) eine Unterteilung in schwache und starke Interessen vorgenommen und so dargestellt, welche Interessen die Bildung von Interessengruppen besser ermöglichen als andere[41]. Einzelne dieser Punkte werden später bei den Darstellungen zu den Familienver-

---

[40] Die Entscheidung, die Darstellung der ideengeschichtlichen Perspektive zugunsten der heute relevanten Merkmale von Interessen auszusparen, erfolgte bewusst: Merkmale wie Konfliktfähigkeit etc. sind für die Organisation von Interessen, das heißt für die Interessenvertretung durch Verbände und andere Organisationen, von Bedeutung. Dagegen ist die Darstellung der ideengeschichtlichen Perspektive zu Interesse für die Politikwissenschaft zweifelsfrei von großer Wichtigkeit, für diese Arbeit liefert sie allerdings keinen weiteren Erkenntnisgewinn. Ein guter Überblick über die ideengeschichtliche Perspektive findet sich u. a. bei Detjen 1994.

[41] Ulrich Willems und Thomas von Winter haben sich mit dieser Thematik verschiedentlich auseinandergesetzt (von Winter/Willems 2000). Sie liefern folgende Definition zu schwachen Interessen: „Der Begriff der ‚schwachen Interessen' bezeichnet eine relative Benachteiligung in der politischen Interessenkonkurrenz, die aus einer Minderausstattung mit den für die Artikulations-, Organisations-, Mobilisierungs- und Durchsetzungsfähigkeit notwendigen sozialen Eigenschaften resultiert. Da die Verfolgung politischer ebenso wie privater Interessen sowohl Einsicht in und Motivation zur Realisierung von Zielen als auch bestimmte Mittel der Durchsetzung erfordert, wären Defizite

bänden und im Ergebnisteil der Arbeit aufgegriffen. Daher ist die knappe Skizzierung dieser Charakteristika sinnvoll.

Organisationsfähigkeit

Mancur Olson ist einer der wichtigsten Theoretiker, die sich mit der Frage der Organisationsfähigkeit von Interessen auseinandergesetzt haben: Diese hängt in entscheidender Weise von der Art des konkreten Interesses – des Gutes – ab. Olsons grundlegendes Ziel ist es, deutlich zu machen, dass nur bestimmte Interessen organisierfähig sind. Die Organisationsfähigkeit von Interessen bzw. Gruppen stellt einen Kern der Theorie Olsons dar. Demnach sind gerade allgemeine gesellschaftliche Interessen, bei denen es um ein Gut geht, das relativ einfach vielen zur Verfügung steht und für viele Bürger von Bedeutung ist, schwer zu organisieren. Dies liegt daran, dass diese Interessen bzw. Güter im Grunde zur Verfügung stehen, ohne dass dafür ein intensives Engagement im Rahmen einer organisationalen Tätigkeit (z. B. Verband) nötig wäre. Weiterhin spielen nach Olson die Größe, die Heterogenität und die Organisationskosten eine Rolle dabei, wie gut ein Interesse durch einen Verband vertreten werden kann. Diese Aspekte sind jedoch keine direkten Merkmale der Interessen. Es handelt sich vielmehr um Faktoren, die für Olson zur Beurteilung der Organisationsfähigkeit der Interessengruppierungen dienen (dazu genauer Olson 1998).

Allgemeinheit

Verschiedentlich wurde in der Literatur zu organisierten Interessen die Frage thematisiert, inwieweit die Allgemeinheit von Interessen eine Rolle für die Organisationsfähigkeit von Interessen darstellt. In diesem Kontext wurde erkannt, dass sich spezielle Interessen – also Interessen, die sich auf spezifische Gegenstände, Ziele, Umstände etc. beziehen und in direkter Beziehung zu den Betroffenen stehen – einfacher zu vertreten sind als allgemeine Interessen,

auf mindestens einer der drei Ebenen als Kriterium für die Schwäche eines Interesses anzusehen. Je weniger bewußt das Interesse, je schwächer die Motivation, es zu realisieren und je geringer die geistigen und materiellen Ressourcen sind, desto schwächer ist dieses Interesse“ (von Winter/Willems 2000, S. 14). Sehr häufig werden daher solche Interessen, die nicht im Zusammenhang mit Erwerbsbezug stehen, als schwache Interessen bezeichnet (von Winter/Willems 2000, S. 14–15).
Wichtige Theoretiker, die zu verschiedenen Fragestellungen in diesem Kontext Thesen aufgestellt haben, sind Mancur Olson (Problematik des Kollektivgutes) (Olson 1998) und Offe (Organisations- und Konfliktfähigkeit) (Offe 1971/1973).

die im Grunde von jedermann/sehr vielen geteilt werden (von Winter 1997, S. 542). Dies liegt daran, dass Interessen, die mit allgemein zugänglichen oder öffentlichen Gütern zusammenhängen, für jedermann zur Verfügung stehen, ohne dass dafür irgendwelche Kosten getragen werden müssten. Mancur Olson spricht im Zusammenhang mit allgemeinen Interessen von Kollektivgütern (Olson 1998, S. 13 ff.; Sebaldt 2006, S. 19).[42]

Dauerhaftigkeit

Unter der Dauerhaftigkeit von Interessen ist zu verstehen, dass sie über einen längeren Zeitraum relevant sind. Dies ist vor allem aus zweierlei Gründen für die Vertretung von Interessen wichtig: Erstens wird sich ein Individuum vor allem dann intensiv für die Realisierung eines Interesses im Rahmen einer Interessenorganisation einsetzen, wenn davon auszugehen ist, dass damit ein längerfristiger Nutzen einhergeht. Zweitens ist die Vermittlung von Interessen gegenüber der Politik stets ein langfristiger Prozess. Dies hängt mit den Abläufen innerhalb des politischen Systems zusammen. Entsprechend zeigt sich Engagement insbesondere für solche Interessen, die längerfristige Relevanz haben. Interessen, die nur für einen sehr kurzen Zeitraum, im dem politische Lösungen in der Regel nicht zu realisieren sind, von Bedeutung sind, werden vermutlich nicht zu Verbandsgründungen führen (von Winter 1997, S. 541 ff.).

Dringlichkeit

„*Dringlichkeit* bezeichnet die Intensität des Bedürfnisses, ein bestimmtes Interesse zu realisieren“ (von Winter 1997, S. 541). Nur wenn ein Bedürfnis und damit ein Interesse stark ausgeprägt ist, wird Bereitschaft bestehen, sich dafür (längerfristig) zu engagieren. Die Dringlichkeit kann dabei sowohl von subjektiven als auch von objektiven Faktoren (gesamte politische, wirtschaftliche, gesellschaftliche Lage etc.) abhängen (von Winter 1997, S. 539). Je höher die

[42] Unter Kollektivgut versteht Olson Folgendes: „Ein Gemein-, Kollektiv- oder öffentliches Gut wird hier als jenes Gut definiert, das den anderen Personen in einer Gruppe praktisch nicht vorenthalten werden kann, wenn irgendeine Person X_i in einer Gruppe $X_1,\ldots X_i,\ldots X_n$ es konsumiert‘“ (Olson 1998, S. 13). Sobald ein Kollektivgut geschaffen wurde, steht es für jedes Gruppenmitglied zur Verfügung. Entsprechend ist die Nicht-Ausschlussfähigkeit und die Nicht-Rivalität vom Kollektivgut die Basis dieser Form von Gut (Olson 1998, S. 13–14; Behrends 2001, S. 53–54; Dehling/Schubert 2011, S. 113): „Mit anderen Worten, denjenigen, die von dem öffentlichen oder kollektiven Gut weder etwas kaufen noch dafür bezahlen, kann man es weder vorenthalten noch kann man ihnen seinen Konsum verwehren, wie man das bei nicht-kollektiven Gütern kann“ (Olson 1998, S. 14). Als Beispiele für Kollektivgüter können Zölle oder Lohnerhöhungen genannt werden (Behrends 2001, S. 53–54).

Dringlichkeit eines Interesses für einen Betroffenen ist, desto eher ergibt sich daraus auch ein aktives Eintreten dafür (von Winter 1997, S. 541–542).

Konfliktfähigkeit

Bei Interessen, die mit einer Konfliktfähigkeit einhergehen, handelt es sich um Interessen, mit denen ein Leistungspotential verbunden ist – das heißt, dass Vertreter/Inhaber dieser Interessen bestimmte Leistungen für die Gesellschaft oder Teile davon erbringen. Werden diese Leistungen nicht mehr erbracht, z. B. durch Arbeitsverweigerung im Zuge von Streiks, hat dies Folgen für die gesamte Gesellschaft oder zumindest Teile davon. Dies wird als Konfliktfähigkeit bezeichnet. Nach Offe beruht die Konfliktfähigkeit „auf der Fähigkeit […] kollektiv die Leistung zu verweigern bzw. eine systemrelevante Leistungsverweigerung glaubhaft anzudrohen" (Offe 1971, S. 169).

Die genannten Faktoren tragen neben weiteren Aspekten, die an dieser Stelle nicht weiter ausgeführt werden, zur Organisationsfähigkeit von Interessen bei. Diese Organisationsfähigkeit kann entscheidend sein für die Entstehung von Interessenorganisationen, auf die im folgenden Abschnitt eingegangen wird.

2.1.2 Definition Interessenvertretung und Lobbyismus

Es gibt eine Vielzahl von Definitionsansätzen für Interessenvertretung und Lobbyismus, die teilweise unterschiedliche Schwerpunkte haben. Im Folgenden werden verschiedene Ansätze präsentiert, die nach Meinung der Verfasserin dieser Arbeit die wichtigsten Aspekte in Bezug auf Interessenvertretung und Lobbyismus beinhalten. Anschließend wird versucht, diese zu einer Definition zu bündeln, die als Arbeitsgrundlage für die vorliegende Dissertation dient.

Die erste Hürde der Definition stellt sich schon bei der Frage, ob die Begriffe Interessenvertretung und Lobbyismus synonym zu verwenden sind oder ob nicht je nach Kontext eine Unterscheidung vorgenommen werden muss. Dazu gibt es unterschiedliche Positionen.

Köppl vertritt die Meinung, dass die beiden Begriffe nicht als Synonyme zu gebrauchen sind:

> „Lobbying beschreibt die Tatsache, dass ein Einzelinteresse im Gegensatz zu Interessenverbänden nicht die permanente Vertretung und Wahrnehmung von Werten, Ideologien und Interessen verfolgt, sondern die punktuelle Beeinflussung anstrebt. […] Lobbying und Interessenvertretung existieren parallel und haben geteilte Aufgaben. Lobbying

> artikuliert einzelne konkrete Interessen und Forderungen gegenüber den Entscheidungsträgern. Interessenvertretung hingegen sorgt für die andauernde, gesamtgesellschaftlich relevante Vertretung bestimmter Interessen, sowohl verbandsintern als auch gegenüber dem politischen System" (Köppl 2000, S. 120).

Dieser Meinung schließen sich Kleinfeld, Willems und Zimmer an:

> „Lobbying wird hierbei als eine legitime Form der Interessenvertretung betrachtet, die sich gezielt auf die konkrete Beeinflussung eines Issues richtet, aber gleichwohl eingebettet ist in eine umfassendere Strategie des öffentlichen Auftritts sowie der Kontaktpflege zwischen Politik und gesellschaftlichen Gruppen als Bewegungen, Kirchen oder Verbände. Insofern wird mit Lobbying jeweils nur ein spezifisches Segment der Interessenvertretung bzw. des Public Affairs Managements von gesellschaftlichen Gruppen und Organisationen bezeichnet" (Kleinfeld/Zimmer/Willems 2007, S. 10).

Wehrmann widerspricht genau diesem Vorschlag, eine Unterscheidung vorzunehmen, und hält im Gegenteil die parallele Verwendung der Begrifflichkeiten für notwendig:

> „Eine solche begriffliche Differenzierung erscheint jedoch nicht sinnvoll. Zunächst ist der Begriff des Lobbying als Chiffre für sämtliche Formen der direkten, informellen, überwiegend öffentlich nicht unmittelbar beobachtbaren Versuche von Vertretern gesellschaftlicher Interessen, auf die Akteure des politischen Entscheidungsprozesses einzuwirken, um kurz-, mittel- oder langfristig Politikergebnisse in ihrem Sinne zu verändern […] in der wissenschaftlichen Diskussion eingeführt. […] Darüber hinaus wird auch in der gesellschaftlichen Diskussion Verbandsarbeit mit Lobbying gleichgesetzt […]. Neben diesen Konventionen sprechen aber auch sachliche Gründe gegen eine solche Innovation. Denn sie würde analytisch auseinanderreißen, was sowohl sachlich als auch sozial untrennbar zusammengehört. Denn die lobbyistische Intervention zu einzelnen Fragen oder Interessen setzt langfristige Investitionen in Expertise, den Aufbau sozialer Beziehungen und wohl auch die (freundliche) gesellschaftliche Perzeption von Anliegen voraus; umgekehrt ist eine langfristige Vertretung von Interessen ohne ihre permanente Konkretisierung in einzelnen Fragen oder Anliegen kaum vorstellbar. Aus diesen Gründen wird man diese Differenz auch kaum auf die Akteure der Interessenvermittlung abbilden können, etwa in dem Sinne, dass Verbände für die Interessenvertretung und Unternehmen, Public Affairs Agenturen, Anwaltsfirmen usw. für das Lobbying stehen" (Wehrmann 2007, S. 39–40 m. w. N).

Wehrmanns Argument, dass sich Interessenvertretung und Lobbying bedingen und parallel stattfinden, ist zuzustimmen. Dies macht eine begriffliche Abgrenzung und Unterscheidung jedoch nicht abwegig.

In beiden Ansätzen finden sich nachvollziehbare und begründete Argumente. Obgleich es sicher leichter wäre, die Begriffe Interessenvertretung und Lobbying synonym zu verwenden, gibt es Unterschiede, die nicht übergangen werden sollten und die gerade für eine Arbeit, die sich mit Strategien von Verbänden beschäftigt, eine Rolle spielen können. Allerdings – dies wurde sowohl bei Köppl als auch bei Wehrmann deutlich – hängen die beiden Begriffe eng miteinander zusammen und bedingen einander. Dies wird im weiteren Verlauf der Arbeit deutlich werden.

Zunächst wird der Begriff der Interessenvertretung definiert, da dieser etwas umfassender und in einen größeren Rahmen eingebettet ist. Einen überzeugenden Ansatz liefern Leif und Speth mit folgender Definition:

> „Der Begriff Interessenvertretung meint die unspezifische Repräsentation von Interessen im politischen Raum, wobei hier Interessenvertretung auch die Darstellung der Werte, Ideologien und der Interessengruppe gegenüber der Gesellschaft und der Öffentlichkeit umfasst. Die Vertretung von Interessen wird in der herkömmlichen Sichtweise vor allem als die Aufgabe der Verbände verstanden. Sie organisieren umfassende und dauerhafte Austauschbeziehungen mit der Politik“ (Leif/Speth 2006, S. 13–14).

Aus dieser Definition lassen sich die zentralen Merkmale von Interessenvertretung gut herausarbeiten. Zunächst werden durch Interessenvertretung solche Interessen vertreten, die nicht mit konkreten Anliegen verbunden sind („unspezifische Repräsentation von Interessen“, siehe oben). Vielmehr handelt es sich um die übergeordneten Interessen der jeweiligen Organisation – wie die Ziele oder Werte, die die Grundlage für die Existenz der jeweiligen Interessenorganisation darstellen.

Gerade weil es nicht um die Vertretung konkreter Anliegen geht, die möglicherweise durch ein zeitlich überschaubares Gesetzgebungsverfahren realisiert werden können, erfolgt Interessenvertretung nicht nur kurzfristig, sondern über einen länger andauernden Zeitraum („dauerhafte Austauschbeziehung mit der Politik“, siehe oben).[43] Dies gilt sowohl in Bezug auf politische Akteure als auch im Hinblick auf die Vertretung der Interessen in der Öffentlichkeit und der Gesellschaft. Die Erklärung dafür ist darin zu sehen, dass sich Werte, Ideologien und allgemeine/übergreifende Ziele einer Interessenorganisation normalerweise nicht regelmäßig

[43] Vgl. dazu auch: Köppl 2003, S. 89.

ändern, sondern sich bewährt haben und eine Konstante der Interessengruppe darstellen, die kontinuierlich vertreten wird.

Demgegenüber gestaltet sich Lobbying/Lobbyismus[44] spezifischer:

> „Es richtet sich nicht an die Öffentlichkeit und konzentriert sich auf die Artikulation und konkrete Durchsetzung von Einzelinteressen. Lobbying zielt auf die Beeinflussung oder Verhinderung konkreter Gesetzesvorhaben. Deshalb hat Lobbying immer Projektcharakter, und jedes Lobbyingprojekt erfordert eine andere Strategie, weil es innerhalb spezifischer Rahmenbedingungen stattfindet. Lobbying erfolgt punktuell" (Leif/Speth 2006, S. 14).

Die Aussage, dass sich Lobbying nicht an die Öffentlichkeit richtet, muss hinterfragt werden. Dies mag in dem Sinne stimmen, dass die Öffentlichkeit nicht der primäre Adressat ist, sondern politische Akteure, die direkt und nicht über die Öffentlichkeit kontaktiert werden. Wohl aber kann die Kommunikation über die Öffentlichkeit eine Strategie/ein Instrument des Lobbying darstellen, um ein bestimmtes Ziel gegenüber der Politik durchzusetzen. In diesem Sinne ist die Öffentlichkeit nicht Adressat, sondern Mittel zum Zweck. Darauf wird unter dem Punkt Strategien noch genauer eingegangen.

Eine der ältesten und bekanntesten Definitionen zu Lobbying stammt vom amerikanischen Politikwissenschaftler und Soziologen Lester W. Milbrath. Er beschreibt Lobbying als „*stimulation and transmission of a communication, by someone other than a citizen acting on his own behalf, directed to a governmental decision-maker with the hope of influencing his decision*" (Milbrath 1963, S. 8). Im Mittelpunkt dieser Definition steht die Kommunikation, mit der die Beeinflussung politischer Entscheidungen erzielt werden soll. Adressat dieses Vorgangs ist die Regierung. Diese Elemente finden sich in einer Definition von Leif und Speth wieder:

> „Lobbying ist die Beeinflussung der Regierung durch bestimmte Methoden, mit dem Ziel, die Anliegen von Interessengruppen möglichst umfassend bei politischen

[44] Diese beiden Begriffe werden im Folgenden synonym verwendet. Der Begriff des Lobbyismus geht auf das englische Wort ‚lobbyism' zurück. Der Wortursprung dafür ist im lateinischen ‚labium' (Vorhalle/Wartehalle) zu sehen (von Beyme 1969, S. 12; Köppl 2002, S. 218). Der Grund für die Wortentstehung/Wortherkunft/Namensgebung von Lobbyismus ist auf die Politik-Praktiken unter dem US-Präsidenten Ulysees Grant (1869–1877) zurückzuführen. Zur Zeit seiner Präsidentschaft kam es zu einem Großbrand im Weißen Haus, sodass der Präsident in das Willard-Hotel, das in Washington zwischen dem Weißen Haus und dem Kapitol lag, wohnen musste. In der Folge trafen sich in der Lobby des Willard-Hotels Abgeordnete und Wirtschaftsvertreter, um auf den Präsidenten zu warten und tauschten ihre Interessen aus (Farnel 1994, S. 19; Köppl 2005, S. 192).

> Entscheidungen durchzusetzen. Lobbying wird von Personen betrieben, die selbst nicht am Entscheidungsprozess beteiligt sind" (Leif/Speth 2006, S. 12).

Diese beiden Definitionen beinhalten zentrale Merkmale von Lobbying: Beeinflussung von politischen Verantwortungsträgern durch Akteure, die selbst nicht direkt am politischen Entscheidungsprozess beteiligt sind. Gleichwohl müssen diese Definitionen um einige Merkmale ergänzt werden, die sich gut durch die Gegenüberstellung mit der Interessenvertretung und weiteren Definitionsansätzen herausarbeiten lassen.

Zentrales Merkmal ist es, dass bei Lobbying im Gegensatz zur Interessenvertretung konkrete Interessen – „Einzelinteressen" (siehe oben) – im Mittelpunkt stehen. Folglich ist das Ziel sehr viel klarer abgesteckt: Beispielsweise sollen in ein bestimmtes Gesetz spezifische Anliegen eines Verbandes oder eines Unternehmens aufgenommen werden oder es soll umgekehrt verhindert werden, dass bestimmte Inhalte Teil eines Gesetzes werden. Aus der Vertretung spezifischer Interessen/Anliegen ergeben sich zwei Konsequenzen. Zum einen ist der Zeitraum, über den ein spezifisches Interesse vertreten wird, deutlich kürzer („Lobbying erfolgt punktuell", siehe oben), weil beispielsweise ein Gesetzgebungsverfahren in einem zeitlich begrenzten Rahmen stattfindet. Zwar kann der Adressatenkreis von Lobbying gegenüber dem der Interessenvertretung begrenzter sein. Eine Beschränkung auf die Regierung als Adressaten – wie sie in der angeführten Definition vorgenommen wird – greift allerdings zu kurz. Bei der Darstellung des Willensbildungsprozesses wird sich zeigen, dass neben der Regierung außerdem Abgeordnete, Mitarbeiter in Bundestag und Bundesregierung usw. Adressaten darstellen (siehe Punkt 3.2).

Insgesamt hängt Lobbying also sehr viel stärker von konkreten Faktoren ab („spezifische Rahmenbedingungen", siehe oben), an welche die jeweiligen Strategien angepasst werden müssen. Lobbying kann daher im Vergleich zu Interessenvertretung als fokussierter betrachtet werden.[45]

Ergänzt werden muss obige Lobbyismusdefinition um weitere Aspekte, die für Lobbying eine Rolle spielen. Dazu zählt die Informalität von Lobbying. Lobbying kann als informell bezeichnet werden, weil es keine umfassend klaren Verfahrensregeln gibt und damit keine eindeutigen Prozesse verknüpft sind, sondern Lobbyismus im vorpolitischen Raum[46] stattfindet (Köppl 2005, S. 192). Neben der formalen Ebene der Politik, also im Wesentlichen den Vorgängen, die durch das Grundgesetz sowie durch andere Gesetze und Verordnungen

---

[45] Auf diese Faktoren wird unter Punkt 8 am Beispiel der Arbeit der Familienverbände nochmals eingegangen.

[46] Mit dieser Bezeichnung meint Köppl, dass politische Prozesse nicht ausschließlich in den Parlamenten stattfinden und für Lobbyismus auch außerparlamentarische Prozesse von Bedeutung sind.

geregelt werden, findet Politik gerade auch auf dieser informellen Ebene statt.[47] Diese umfasst beispielsweise Zusammenkünfte, die von der Verfassung oder anderen Gesetzen nicht geregelt sind, sich aber im politischen Alltag bewährt haben (z. B. Koalitionsrunden) (Schöne 2014, S. 164; Kranenpohl 2014, S. 206). Darunter fallen ebenso die Kontakte zwischen den politischen Entscheidungsträgern bzw. Mitarbeitern der Entscheidungsträger und Interessenvertretern. Dieser informelle Raum stellt einen wichtigen Handlungsrahmen für Lobbying dar (siehe dazu auch den Punkt zur Gesetzgebung). Daraus allerdings zu schließen, dass Lobbying ausschließlich durch informelle Prozesse geprägt ist, wäre nicht richtig, da es durchaus formalisierte Möglichkeiten der Mitwirkung gibt (siehe dazu: Rechtliche Grundlagen von Verbänden und Darstellungen zum Gesetzgebungsprozess).

Der nächste ergänzende Faktor bezieht sich auf die Art der Einflussnahme. Damit Einflussnahme als Lobbying definiert werden kann, muss es sich nach Köppl um bewusste/beabsichtigte Einflussnahme handeln. Folglich zählen Aktivitäten, die möglicherweise Einfluss auf Entscheidungen nehmen, bei denen es sich jedoch um unbeabsichtigte Einflussnahme oder Zufall handelt, nicht zu Lobbying (Köppl 2005, S. 191).

Während es früher die verbreitete Meinung – auch in der Wissenschaft – war, dass Interessenvertretung und Lobbying Verbänden vorbehalten ist, hat sich dieses Bild inzwischen gewandelt, was nicht zuletzt mit der Praxis zusammenhängt (Wehrmann 2007, S. 41). Wehrmann unterscheidet drei große Akteursgruppen und nennt neben den Verbänden (zu denen sie auch NGOs zählt) Unternehmen und „Auftragslobbyisten" (Wehrmann 2007, S. 40). Unter dem Begriff der Auftragslobbyisten subsumiert Wehrmann ein breites Spektrum an Agenturen, Kanzleien und Beratungen, die beispielsweise im Auftrag von Unternehmen die Interessenvertretung und Lobbyarbeit übernehmen (Wehrmann 2007, S. 42–43). Einen Sonderfall stellen Aktionsbündnisse dar. Dabei handelt es sich um (branchenübergreifende) Zusammenschlüsse von Unternehmen und Verbänden, die sich für die Vertretung ihrer Interessen zu einem bestimmten Thema organisieren, um ihre Anliegen gezielter und wirkungsvoller vertreten zu können (Wehrmann 2007, S. 40). Alle Akteure können sowohl Interessenvertretung als

[47] Köllner definiert informelle Prozesse genauer so: „Hierbei handelt es sich um Beziehungsstrukturen und Praktiken, die von den formal, sprich rechtlich fixierten Institutionen abweichen beziehungsweise über sie hinausgehen […]. Liegen diesen Beziehungsstrukturen, Verhaltens- und Verfahrensweisen nicht Willkür und Zufall, sondern Regeln, Normen und Übereinkommen nicht verrechtlichter Art zugrunde, haben wir es nach unserem Verständnis mit informellen Institutionen zu tun" (Köllner 2012, S. 6–7). Eine häufig zitierte Definition von informellen Institutionen/Prozessen beschreibt sie als „socially shared rules, usually unwritten, that are created, communicated, and enforced outside of officially channels" (Helmke/Levitsky 2004, S. 727). Bröchler und Grunden haben informeller Politik ein ganzes Werk gewidmet: Grunden/Bröchler 2014. Die beiden vorgestellten Ansätze sind aber für den weiteren Verlauf dieser Arbeit ausreichend.

auch Lobbying betreiben und sind nicht aufgrund ihres Akteurstypus auf eine Form festgelegt. Aufgrund des Untersuchungsgegenstands dieser Arbeit – der Familienverbände – erfolgt für diese Dissertation eine Beschränkung auf die Verbände als Akteure von Interessenvertretung und Lobbying.

Je nachdem, welches Ziel Lobbying verfolgt, lassen sich unterschiedliche Formen von Lobbying erkennen. Da diese Formen sehr eng mit Strategien zusammenhängen, wird darauf unter Punkt 2.3 eingegangen.

Auf Basis der vorangegangenen Ausführungen wurde für diese Arbeit folgende eigene Lobbying-Definition entwickelt:

> Unter Lobbying versteht man die beabsichtigte Einflussnahme auf politische Vorgänge durch Kommunikation und Durchsetzung von Interessen, die sich auf ein konkretes politisches Vorhaben (z. B. Gesetzentwurf) bezieht. Dazu werden unterschiedliche Instrumente eingesetzt. Lobbying findet sowohl im informellen als auch formellen Rahmen statt. Lobbying wird betrieben von Personen, die selbst keine politischen Entscheidungsträger sind. Lobbying findet über einen relativ überschaubaren Zeitraum statt, der sich an der Dauer des politischen Prozesses zum jeweiligen Gegenstand orientiert und ist entsprechend geprägt von den für das politische Vorhaben relevanten Rahmenbedingungen. Lobbying richtet sich an politische Entscheidungsträger, deren Mitarbeiter sowie an Mitarbeiter der jeweiligen Institutionen, die an der Gestaltung/Durchsetzung des Themas direkt beteiligt sind oder für die es aus weiteren Gründen (z. B. Betroffenheit der vertretenen Bürger) von Bedeutung ist. Die Öffentlichkeit ist nicht primärer Adressat von Lobbying, kann aber Teil einer Lobbyingstrategie sein.

Tabelle 7 stellt Interessenvertretung und Lobbyismus gegenüber. Die vorherigen Ausführungen zeigten, dass Interessenvertretung und Lobbyismus zwar keine Synonyme sind, aber eng zusammenhängen. Vor dem Hintergrund dieser Darstellungen und der untenstehenden Gegenüberstellung von Interessenvertretung und Lobbyismus ist Folgendes festzustellen: Werden Interessenvertretung und Lobbyismus in eine Begriffshierarchie gestellt, so ist Interessenvertretung der übergeordnete Begriff.

	Interessenvertretung	Lobbyismus
Breite der vertretenen Interessen/des Ziels	- Breite Zielsetzung: Vertretung allgemeiner Verbandsziele sowie der Werte und Ideologien - Vertretung übergeordneter verbandlicher Interessen	- Konkrete Zielsetzung zu konkretem politischem Anliegen (z. B. Gesetzgebungsprozess) - Vertretung für jew. Thema relevanter Interessen
Adressatenkreis	- Thematisch breiterer Adressatenkreis: • politische Akteure (aus Parteien, Bundestag, Bundesregierung) und deren Mitarbeiter • Stiftungen • Öffentlichkeit/Gesellschaft	- Spezifischerer Adressatenkreis (mit jew. thematischen Schwerpunkten) • politische Akteure aus Bundestag und Bundesregierung, die mit jew. politischen Anliegen befasst sind und Arbeitsebene • ggf. auch Akteure aus Parteien (je nach Zeitpunkt des Gesetzgebungsprozesses), ggf. auch Arbeitsebene • ggf. Stiftungen • Öffentlichkeit als Instrument (siehe unten)
Rolle der Rahmenbedingungen	- Breite gesellschaftliche und politische Rahmenbedingungen zu berücksichtigen	- Spezifischere Rahmenbedingungen, die aktuell und für konkretes Thema bedeutend sind
Zeitraum des Engagements	- Dauerhafte Austauschbeziehung zu Adressaten und Gestaltung der Maßnahmen über längeren Zeitraum/längerfristige Strategie	- Deutlich kürzerer Zeitraum, von Dauer des Gesetzgebungsprozesses abhängig - Punktuellere Aktionen - Spontanere Maßnahmen, ggf. innerhalb einer langfristigen Strategie
Art des Handelns/der Prozesse	Hohes Maß an Informalität	
Rolle der Öffentlichkeit	- Teil des Adressatenkreises	- Öffentlichkeit als Instrument
Handelnde Akteure	- Keine direkten politischen Entscheidungsträger - Verbände, Interessengruppen etc. - Unternehmen - Agenturen, Beratungen, Kanzleien - Aktionsbündnisse	- Keine direkten politischen Entscheidungsträger - Verbände, Interessengruppen etc. - Unternehmen - Agenturen, Beratungen, Kanzleien - Aktionsbündnisse

Tabelle 7: Gegenüberstellung Interessenvertretung und Lobbyismus; eigene Darstellung

2.2 Verbände als zentrale Akteure von Interessenvertretung und Lobbyismus[48]

Nach Angaben der Deutschen Gesellschaft für Verbandsmanagement e. V. und des Deutschen Verbände Forums gab es im Jahr 2018 in Deutschland 15 644 Verbände (Deutsches

[48] Es wird an dieser Stelle auf einen umfangreichen historischen Abriss zu Interessenvertretung und Lobbyismus verzichtet, da dies für den weiteren Verlauf der Arbeit nicht relevant ist. Gute Überblicke über die Geschichte finden sich bei Eschenburg 1989, Weber 1977, Sebaldt/Straßner 2004 und von Alemann 1989. Angemerkt sei aber folgendes: Obgleich Interessenvertretung und Lobbyismus gerade in der modernen Welt eine große Rolle spielen, hat die Vertretung von Interessen eine lange Tradition (Eschenburg 1989, S. 11–12). In Europa können die Landstände im späten Mittelalter und in der frühen Neuzeit als frühe Formen der Interessenvertretung betrachtet werden (Eschenburg 1989, S. 13). Ebenso sind die Berater an den Höfen, der Hofadel sowie weitere Persönlichkeiten, die während des 17. und 18. Jahrhunderts versuchten, Einfluss auf die europäischen Monarchen zu nehmen, als Formen der Interessenvertretung einzuordnen (Weber 1977, S. 57; Köppl 2005, S. 192). Zünfte und Gilden stellen Vorformen heutiger Berufsverbände – als spezielle Form der Interessenvertretung – dar. Dies gilt jedoch vor allem für die Funktionen (Weber 1977, S. 57). Bezüglich der Organisationsstrukturen lassen sich noch deutliche Unterschiede zur heutigen Interessenvertretung feststellen (Weber 1977, S. 57/60). So handelte es sich bei den Zünften und Gilden beispielsweise um keine Organisationen mit freiwilliger Mitgliedschaft. In Deutschland entstanden modernere Formen von Interessenvertretung und Lobbyismus ab der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts (Vondenhoff/Busch-Janser 2008, S. 15; Weber 1977, S. 57). In den folgenden Jahrzehnten – auch des 20. Jahrhunderts – war die Entwicklung der Verbände und Vereinigungen in Deutschland vor allem von den politischen Rahmenbedingungen geprägt. Während des ersten Weltkriegs näherten sich Staat und Verbände an (Ullmann 1988, S. 124). Die Weimarer Republik kann dann als Blütezeit der Verbände in Deutschland betrachtet werden (Vondenhoff/Busch-Janser 2008, S. 15). Darauf folgte mit der Nazizeit das dunkelste Kapitel der deutschen Geschichte – auch für die Verbände. Mit der Bonner Republik gewannen die Verbände wieder stark an Bedeutung, wobei die Anfangsjahre hier – auch in Bezug auf die Verbände – noch stark geprägt waren vom Einfluss der Alliierten. Parallel zu den Vereinigungen und Organisationen im ökonomischen Spektrum entwickelten sich auch in anderen Bereichen verschiedenste Interessenvertretungen. In den Folgejahren gelang es den Verbänden immer mehr, ihren Einfluss auszubauen – zum Teil auch auf Personalentscheidungen (Vondenhoff/Busch-Janser 2008; von Alemann 1989). Seitdem kam es zu einer weiteren Ausdifferenzierung der Interessen und folglich zu Verbands- und Vereinigungsgründungen in unterschiedlichsten Bereichen (gerade die Studentenbewegung in den 60er Jahren, die Wirtschaftskrisen sowie die Frauen- und Friedensbewegung führten zu einer Vielzahl an Neugründungen). Außerdem hat sich die Rolle von Interessenvertretung und Lobbyismus weiter vergrößert, was nicht zuletzt die enorme Zahl an Verbänden zeigt (siehe dazu Punkt 2.2). Durch die Wiedervereinigung kam es – von einigen Ausnahmen abgesehen – nicht zu grundlegenden Veränderungen in der Verbändelandschaft. Lediglich die internen Strukturen der Verbände mussten angepasst werden (Sebaldt/Straßner 2004, S. 85–86). Verbände spielen nicht mehr nur im Kontext wirtschaftlicher Themen eine Rolle: Das Themenspektrum hat sich in den letzten Jahren noch deutlich erweitert. Heute gibt es für nahezu jedes Interesse Gruppierungen.

Verbändeforum 2018). Diese große Zahl deutet auf die Bedeutung von Verbänden für das politische und gesellschaftliche Leben in Deutschland hin. Insgesamt geht dies mit einer Entwicklung einher, die Reutter folgendermaßen beschreibt:

> „Expansion, Organisierung und Funktionserweiterung charakterisieren cum grano salis die langfristige Entwicklung des deutschen Verbändewesens […]. Gemeint ist damit, daß sich die Verbändelandschaft kontinuierlich neue Bereiche erschlossen und intern differenziert hat. Gleichzeitig hat sich formale Organisation als Strukturprinzip für kollektives Handeln durchgesetzt, das damit Kontinuität, Bürokratisierung und Zentralisierung erfuhr“ (Reutter 2001, S. 75 m. w. N.).

2.2.1 Definition und rechtliche Stellung von Verbänden

In der Literatur lassen sich verschiedene Definitionsvorschläge für Verbände finden, die sich geringfügig in ihren Schwerpunkten unterscheiden. Detjen betont die den Verbänden zugrundeliegende Kategorie und beschreibt Verbände als „die aus den Interessen hervorgehenden Kollektivorganisationen“ (Detjen 1993, S. 22). Während beispielsweise die Definition von Rudzio recht knapp bleibt, findet sich im Staatslexikon eine deutlich umfassendere Definition. Rudzio definiert Verbände als „*frei gebildete, primär dem Zweck der Interessenvertretung nach außen dienende Organisationen*“ (Rudzio 2015, S. 67). Albrecht geht in einem Beitrag zu Verbänden im Staatslexikon neben den in diesen Definitionen zu erkennenden zentralen Merkmalen – freiwillige Zusammenschlüsse mit dem Ziel der externen Interessenvertretung – auf weitere Merkmale ein: Verbände sind demnach

> „organisatorische Zusammenschlüsse, die auf freier Initiative der Interessenten beruhen und die den verschiedenen ideellen und materiellen Gruppen-Interessen Einfluß auf die staatlichen Entscheidungen, am Markt oder in sonstigen ökonomischen, sozialen oder kulturellen Prozessen verschaffen sollen, ohne daß sie bereit sind, sich unmittelbar durch Übernahme von Regierungsverantwortung am politischen Prozeß zu beteiligen“ (Albrecht 1963, S. 2).

Im Vergleich zur ersten Definition wird hinsichtlich der Interessen auf die verschiedenen Arten von Interessen hingewiesen. Mitnichten setzen sich Verbände nur für materielle Interessen ein. Durch Verbände werden die verschiedenen Formen von Interessen (siehe dazu genauer: Punkt 2.1.1) vertreten.

Obgleich der Schwerpunkt eines Verbandes je nach Verbandsziel auf einem bestimmten Interessentypus liegen kann, hängen die verschiedenen Interessentypen bei der Verbandsarbeit eng zusammen und überschneiden sich. Des Weiteren macht die Definition deutlich, dass die Vertretung der Interessen nicht nur gegenüber der Politik vorgenommen wird. Sie ist ebenso im wirtschaftlichen, sozialen oder kulturellen Kontext möglich. Dabei geht es nicht um die Vertretung von Interessen einzelner Individuen. Obwohl sich in einem Verband Individuen zusammenschließen können, werden nicht deren Einzelinteressen vertreten, sondern jene Interessen, die die Mitglieder verbinden – wobei die Punkte zweifelsfrei eng zusammenhängen. Es handelt sich folglich um Gruppeninteressen.

Zwar ist die Einflussnahme auf politische Entscheidungen durchaus entscheidendes Merkmal von Verbandsarbeit, es wird jedoch nicht die direkte Übernahme politischer Verantwortung verfolgt. Dieses Merkmal von Verbänden ist zentral für die Unterscheidung von Verbänden und Parteien: „Im Unterschied zu den politischen Parteien wollen die Verbände nicht Herrschaft ausüben, sondern Einfluß nehmen" (Triesch/Ockenfels 1995, S. 19)[49].

Wichtig zu berücksichtigen ist, dass es sich bei Verbänden nicht ausschließlich um Zusammenschlüsse von Bürgern handeln muss. Unternehmen, Organisationen etc. können sich ebenso in einem Verband organisieren (Adam 2007, S. 123).

Folgende Charakteristika sind daher für Verbände grundlegend:

---

[49] Gleichwohl kann der Übergang von Verbänden zu Parteien fließend sein. Ein Beispiel dafür ist der Bund der Heimatvertriebenen und Entrechteten (BHE) (Triesch/Ockenfels 1995, S. 15). Weitere Unterscheidungsmerkmale zu Parteien sind im Ziel/Zweck zu sehen. Primärer Zweck von Verbänden ist der Verbandszweck (die Interessen der Mitglieder, die vertreten werden). Für Parteien ist die Gestaltung des politischen Willensbildungsprozesses das fokussierte Ziel. Steinberg stellt auf Basis des Parteiengesetzes sogar fest: Sie „müssen gerade parlamentarisch, d. h. an der Vertretung des Volkes im Deutschen Bundestag oder einem Landtag mitwirken wollen" (Steinberg 1989, S. 220). Die innere Ordnung eines Verbandes kann relativ frei gestaltet werden. Im Gegensatz zu den Parteien (Art. 21 GG „Ihre innere Ordnung muß demokratischen Grundsätzen entsprechen") ist die organisationsinterne Umsetzung demokratischer Strukturen von Vereinen aber nicht verfassungsmäßig geregelt und nicht einklagbar (Bethusy-Huc 1976, S. 234–235). Schließlich bedienen Parteien auf der inhaltlichen Ebene das gesamte politische Spektrum. Damit hängt auch zusammen, dass Parteien in der Regel breitere gesellschaftliche Gruppierungen repräsentieren. Das Tätigkeitsfeld der Verbände ist demgegenüber deutlich spezifischer, ebenso wie die vertretene ‚Klientel'. Dies hat umgekehrt zur Folge, dass die Verbände allerdings normalerweise einen deutlich engeren Kontakt zu den Mitgliedern pflegen können als Parteien (Engelhart/Schwehm 1987, S. 143; Schiller 1997, S. 459). Schiller fasst die Unterschiede zwischen Parteien und Interessenverbänden folgendermaßen gut zusammen: „Die politischen Aktivitäten, Beziehungen und Funktionen von Interessenverbänden müssen also insgesamt stärker mit Blick auf ihre Nähe zur gesellschaftlichen Basis (soziale Strukturen, Gruppen und Problembereiche) und ihre Ausrichtung auf die zugehörigen Politikfelder gesehen werden. Diese sektorale Verankerung der Verbände steht im Kontrast zur territorialen und politisch generalisierten Repräsentationsgrundlage der Parteien" (Schiller 1997, S. 459).

- Freiwillige Basis des Zusammenschlusses (von Personen oder anderen Organisationen),
- Struktur einer Organisation (nicht zwangsläufig als Verein) und damit auf einen längerfristigen Zeitraum angelegt,
- Vertretung von Gruppeninteressen verschiedener Art: individuell, materiell, ideell,
- Adressierung der Interessen an den politischen, wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Sektor,
- Übernahme politischer Verantwortlichkeit wird nicht angestrebt (eine Ausnahme stellen die kommunalen Spitzenverbände dar).

Diese Merkmale sind – das wurde bereits in Bezug auf das letzte Charakteristikum deutlich – hilfreich für die Unterscheidung von Verbänden zu anderen Gruppierungen mit gemeinsamen Interessen. Wichtig dafür ist zunächst das Merkmal, dass Verbände als längerfristige Organisationen bestehen, es sich also um auf Dauer oder zumindest auf einen längerfristigen Zeitraum angelegte Organisationen handelt, die mit einem bürokratischen Apparat und einer gewissen Hierarchie eingehergehen. Diese Aspekte sind auch zentraler Gegenstand der Definition von Verbänden nach Max Weber, die ihren Fokus auf die inneren Strukturen eines Verbandes und weniger auf seine Außenwirkung legt:

> „Verband soll eine nach außen regulierend beschränkte oder geschlossene soziale Beziehung dann heißen, wenn die Innehaltung ihrer Ordnung garantiert wird durch das eigene auf deren Durchführung eingestellte Verhalten bestimmter Menschen: eines Leiters und, evtl. eines Verwaltungsstabes, der gegebenenfalls normalerweise zugleich Vertretungsgewalt hat“ (Weber 1922, S. 26).

Dieses Merkmal der Organisation mit einem bürokratischen Unterbau unterscheidet Verbände von anderen „spontanen Zusammenschlüssen, die über keinerlei organisatorische Struktur verfügen“ (Weber 1977, S. 72). Breitling weist darauf hin, dass solche Zusammenschlüsse ohne organisatorische Struktur sich allerdings ebenfalls an der politischen Willensbildung beteiligen können, wenn ein entsprechender Grund sowie Kommunikation zwischen Betroffenen mit dem gleichen Anliegen vorliegt (Breitling 1960, S. 65). Mit der Gründung eines Verbandes kommt es jedoch aufgrund der damit verbundenen organisatorischen Strukturen zu einer deutlichen Festigung der Beziehungen der Mitglieder, die durch die Verbandsgründung institutionalisiert werden. Dies hat zur Folge, dass die Mitglieder enger an den Verband gebunden werden. Insofern handelt es sich bei einer Verbandsgründung nicht nur um einen formalen Akt, sondern um einen Schritt, der für die Interessengruppe als Organisation von Bedeutung sein kann (Breitling 1960, S. 65).

Unterschiede zu anderen Formen der Organisation weisen Verbände darüber hinaus bezüglich der Vertretung der Interessen auf. Viele Organisationen im Freizeitbereich oder

wissenschaftliche Vereinigungen richten ihre Tätigkeiten, Angebote und Zwecke primär nach innen: Vernetzung und Geselligkeit der Mitglieder, Angebote zur Selbsthilfe, Freizeitbeschäftigung und Dienstleistungen. Die Vertretung der Interessen nach außen findet nur unter bestimmten Bedingungen statt (z. B. Akquise von Subventionen) (Rudzio 2015, S. 67; Steinberg/Purtschert/Weber 1995, S. 594). Für Verbände hingegen ist die externe Vertretung der Interessen ein immanentes Ziel und zentraler Gegenstand ihrer Arbeit. Freilich bedeutet die externe Vertretung von Interessen nicht, dass ein Verband automatisch politischen Einfluss hat (Steinberg/Purtschert/Weber 1995, S. 594). Ob und inwiefern ein Verband politischen Einfluss hat, hängt von vielerlei Faktoren ab, auf die an dieser Stelle nicht eingegangen werden kann.

Gerade weil viele Verbände als Rechtsform den Verein gewählt haben, ist eine Unterscheidung zwischen verschiedenen Formen der Organisation nicht immer ganz einfach. Die genannten Kriterien sind dafür hilfreich. Wichtig ist zudem, dass Interessengruppen, die als Verbände fungieren und agieren, nicht zwangsläufig den Namen ‚Verband' tragen. Weitere verwendete Bezeichnungen sind etwa Arbeitsgemeinschaft, Gesellschaft, Rat, Verein, wobei sich aus den genauen Namen nicht immer ableiten lässt, dass es sich um Interessengruppen handelt (Weber 1977, S. 73–74; von Beyme 1969, S. 12). Gemäß dieser Merkmale von Verbänden zählen auch Gewerkschaften, Kammern, Innungen und Körperschaften des öffentlichen Rechts zu Verbänden (außer bei Horn; siehe unten). Gerade bei den Körperschaften des öffentlichen Rechts (z. B. Kommunale Spitzenverbände) sowie bei den Kirchen kann diskutiert werden, ob diese als Verbände zu bezeichnen sind.

Die Kirchen selbst lehnen es in der Regel ab, als Verbände bzw. Interessengruppen betrachtet zu werden und möchten „als Vereinigung sui generis" (Ellwein 1974, S. 474) gelten. Dieser Ansicht schließt sich Horn an und begründet es damit, dass die Funktion von Kirche eben nicht auf Interessenvertretung beruht, sondern Kirche „in ihrem Sein und Wirken von dem Mysterium der göttlichen Stiftung und Beauftragung durchdrungen ist" (Horn 2005, S. 362–363). Gleichwohl können die Kirchen ebenfalls Interessen vertreten – öffentlich und insbesondere gegenüber dem Staat (Horn 2005, S. 362–363). Dennoch sei das Verhältnis nach Horn „eigener Art" (Horn 2005, S. 363). Daher ist dieses Verhältnis auch extra im Staatskirchenrecht geregelt.

Dass es sich bei Zusammenschlüssen öffentlich-rechtlicher Körperschaften nicht um gängige Verbände handelt, ist recht unumstritten: Dies liegt im Wesentlichen an zwei Punkten: Einerseits vertreten derlei Organisationen keine privaten bzw. gesellschaftlichen Interessen, sondern beispielsweise jene der Gebietskörperschaften und damit öffentliche Interessen (Adam 2007, S. 129; Reutter 2001, S. 91). Andererseits ist eine Besonderheit im Verhältnis zwischen den Organisationen und dem Staat zu sehen. Diese besteht darin, „daß nämlich kommunale Mandatare des Souveräns mit staatlichen Mandataren des gleichen Souveräns Interessenkonflikte z. B. um Steueranteile austragen" (Ellwein 1974, S. 475). Horn erkennt an, dass diese ebenfalls Interessen vertreten und damit aus dieser Sicht mit anderen Verbänden vergleichbar sind (Horn 2005, S. 362). Dieses Ziel der Interessenvertretung ist insofern nachvollziehbar, als

dass beispielsweise die Kommunen keine Möglichkeit zur Mitwirkung auf der Bundesebene haben, obwohl dort für sie zentrale Entscheidungen getroffen werden. Außerdem erbringen sie für ihre Mitglieder wichtige Dienstleistungen, die denen eines Verbandes in nichts nachstehen (Ellwein 1974, S. 475). Während die meisten Autoren daher Zusammenschlüsse öffentlich-rechtlicher Gebietskörperschaften als Sonderformen von Verbänden sehen (z. B. Steinberg/Purtschert/Weber 1995, S. 595; Adam 2007, S. 129), lehnt Horn es aus staatsrechtlicher Sicht ab, sie zu Verbänden zu zählen: „Dennoch bezieht die öffentlich-rechtlich privilegierte Interessenvertretung ihr Mandat stets aus der gesetzlichen Zuweisung eines kompetenzbegründeten wie kompetenzbegrenzenden Wirkungskreises, dessen Ausfüllung auf die Wahrung des Gemeinwohls verpflichtet ist und dazu unter staatlicher Aufsicht steht“ (Horn 2005, S. 362).

Die Beispiele – gerade die kommunalen Verbände – machen deutlich, dass es sich bei Verbänden keineswegs nur um private Organisationen handeln muss. Die Verbändelandschaft zeichnet sich durch eine große Vielfalt aus. Zur Strukturierung der Verbände gibt es verschiedene Vorgehensweisen: Sie kann vorgenommen werden nach Handlungsfeld, Form der Mitgliedschaft bzw. der Organisationsform (freiwillige Mitgliedschaft – Zwangsmitgliedschaft/Verbände mit Einzelmitgliedschaft – Dach- bzw. Spitzenverbände), der Rechtsform, der Art des vertretenen Interesses (materiell, individuell, ideell). Die inzwischen gängigste Form der Typologisierung von Verbänden ist die nach dem Handlungsfeld, auf dem die Verbände agieren.

Dafür gibt es unterschiedliche Vorschläge, die teilweise deutlich in ihrer Breite, teilweise nur geringfügig bezüglich genauer Bezeichnungen differieren. Allen Typologisierungen ist gemein, dass sie nicht eindeutig trennscharf sind. Die hier gewählte Strukturierung stellt eine Kombination der Typologisierungen Ellweins und von Alemanns (Ellwein 1974, S. 471–472; von Alemann 1989, S. 71) dar:

- Verbände der Wirtschafts- und Arbeitswelt (Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften, Berufsverbände, Handwerkskammern[50]): Sie zeichnen sich durch die Vertretung ökonomischer und beruflicher Interessen aus und verfolgen das Ziel, das Einkommen bzw. insgesamt die wirtschaftliche Situation der Mitglieder zu verbessern (Steinberg/Purtschert/Weber 1995, S. 595).
- Verbände im sozialen Bereich: Zentraler Beweggrund für die Gründung von Interessengruppen/Verbänden dieser Art ist, dass „Besonderheiten der sozialen Position als benachteiligend empfunden werden oder objektiv benachteiligend sind und man hofft, dies durch eine gemeinsame Organisation mindern oder sogar beseitigen zu können“ (Ellwein 1974, S. 473). Dazu zählen Verbände, die einerseits ggf. Sozialleistungen bieten, andererseits Sozialansprüche vertreten: Wohlfahrtsverbände, Kriegsfolgenverbände, Jugend-, Familien- und Frauenverbände (Steinberg/Purtschert/Weber 1995, S. 595).

[50] Sofern auf freiwilliger Mitgliedschaft beruhend und nicht auf Zwangsmitgliedschaft.

- Verbände im Bereich Freizeit und Erholung (Sportverbände, z. B. Deutscher Fußballverband): Primäres Ziel der externen Interessenvertretung dieser Art von Verbänden ist das Akquirieren öffentlicher Gelder zur Förderung der vertretenen Freizeitaktivitäten. Diese Verbände weisen häufig sehr große Mitgliederzahlen auf, wobei die Mitglieder in der Regel äußerst passiv bleiben („bei gleichzeitig geringer Intensität der Mitgliederinteressen") (Steinberg/Purtschert/Weber 1995, S. 595), sodass diese Verbände auch als „Funktionärsverbände" (Steinberg/Purtschert/Weber 1995, S. 595) bezeichnet werden.
- Verbände im Bereich Religion, Kultur, Wissenschaft: Hier steht in der Regel die Förderung der ideellen Interessen im Vordergrund. Da die Wertorientierung ein zentrales Element darstellt, betitelt sie Ellwein als „Gesinnungsgemeinschaften" (Ellwein 1974, S. 473): Wissenschaftliche Vereinigungen (sofern sie keine Berufsvereinigungen darstellen) und Kulturvereine fallen darunter; je nach Definition von Verbänden, werden zu dieser Art auch die Kirchen gezählt (siehe oben).
- Verbände im gesellschaftspolitischen Bereich, denen es um die Vertretung ideeller Interessen geht (Umweltverbände, Menschenrechtsorganisationen) (von Alemann 1989, S. 71; Rudzio 2015, S. 70–71).
- Vereinigungen von Körperschaften des öffentlichen Rechts (z. B. Deutscher Städtetag): Aus den oben dargestellten Gründen, werden diese Formen/Organisationen der Interessenvertretung entweder als reguläre Verbandsart kategorisiert oder unter einer Sondergruppe von Verbänden subsumiert, weil „sie keine sozialen Gruppeninteressen vertreten" (Steinberg/Purtschert/Weber 1995, S. 595), gleichzeitig aber nach außen Interessen einer Gruppe vertreten.

Rechtliche Grundlagen Verbände

Die verfassungsrechtliche Grundlage für die Verbandstätigkeit findet sich in Art. 9 des Grundgesetzes. Dort heißt es:

> „(1) Alle Deutschen haben das Recht, Vereine und Gesellschaften zu bilden.
> (2) Vereinigungen, deren Zweck oder deren Tätigkeit den Strafgesetzen zuwiderlaufen oder die sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder gegen den Gedanken der Völkerverständigung richten, sind verboten.
> (3) Das Recht, zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen Vereinigungen zu bilden, ist für jedermann und für alle Berufe gewährleistet. Abreden, die dieses Recht einschränken oder zu behindern suchen, sind nichtig, hierauf gerichtete Maßnahmen sind rechtswidrig".

Zentrale Grundlage für die Entstehung und Gründung von Verbänden ist die aus dem Artikel abzuleitende Vereinigungsfreiheit. Es handelt sich dabei allerdings nur um eine mittelbare Regelung der Arbeit von Interessenverbänden, weil sich Art. 9 GG auf sämtliche Arten von Vereinigungen bezieht und Interessengruppen/Verbände dort nicht direkt erwähnt werden (Weber 1977, S. 167/169; Horn 2005, S. 363). Gemeinsam mit Art. 8 GG (Versammlungsfreiheit), dem in Art. 5 GG verbrieften Recht auf freie Meinungsäußerung und der durch das Petitionsrecht (Art. 17 GG) gewährten Möglichkeit, Bitten, Beschwerden etc. an staatliche Institutionen zu richten, ist dieser Artikel die verfassungsrechtliche Basis für die demokratische politische Entscheidungs- und Willensbildung, an der Verbände maßgeblich mitwirken (Weber 1977, S. 170/174). Im Gegensatz zu den Parteien wird im Grundgesetz in Bezug auf die Vereinigungen nicht die Teilhabe am politischen Prozess erwähnt. Ein möglicher Grund kann darin gesehen werden, dass, wie oben dargestellt, nicht alle Vereinigungen das Ziel der politischen Teilhabe verfolgen.

Über die verfassungsrechtlichen Grundlagen hinaus gibt es verschiedene weitere Regelungen, die Verbände betreffen, die aber teilweise vage oder wenig konkret bleiben:

> „Einflußnahme und Mitwirkung der I.[nteressenverbände] sind in zahlreichen Rechtsvorschriften geregelt, so daß durchaus von einer rechtlichen Institutionalisierung der I.[nteressenverbände] gesprochen werden kann. Die rechtlichen Regelungen erfassen jedoch nur einzelne, möglicherweise noch nicht einmal die bedeutsamsten Aspekte des V.[erbands]einflusses und dürfen in ihrer Bedeutung nicht überschätzt werden“ (Steinberg/Purtschert/Weber 1995, S. 598).

Dass Verbände und Vereinigungen für die politische Willensbildung jedoch eine Rolle spielen, geht aus den Geschäftsordnungen des Deutschen Bundestages, der Bundesregierung sowie der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien hervor.

Die Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages räumt den Verbänden die Möglichkeit zur Beteiligung am Gesetzgebungsprozess ein. Die Anhörung von Interessenvertretern in den Ausschüssen ist nach dieser Regelung jedoch nicht zwingend.

§ 70 Abs. 1 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages: Öffentliche Anhörungssitzungen: „Zur Information über einen Gegenstand seiner Beratung kann ein Ausschuß öffentliche Anhörungen von Sachverständigen, Interessenvertretern und anderen Auskunftspersonen vornehmen.“

Darüber hinaus ist in der Anlage 2 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags geregelt, dass durch den Präsidenten des Deutschen Bundestags eine öffentliche Liste geführt wird, „in

der alle Verbände, die Interessen gegenüber dem Bundestag oder der Bundesregierung vertreten, eingetragen werden" (Anlage 2 Abs. 1 GO BT). Daraus ergibt sich für die Verbände weder die Pflicht, sich in diese Liste einzutragen, noch das Recht, bei möglichen Anhörungen berücksichtigt zu werden. Umgekehrt werden bei Anhörungen nicht ausschließlich Verbände berücksichtigt, die in der Liste geführt sind.

Weiterhin regelt § 1 Abs. 2.4 Anlage 1 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags (Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestags), dass Bundestagsmitglieder ihre Tätigkeit als Mitglied in einem leitenden Gremium eines Verbandes dem Präsidenten des Deutschen Bundestags schriftlich anzeigen müssen.

Auch aus der Geschäftsordnung der Bundesregierung sowie der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien lassen sich Hinweise zum Umgang mit Verbänden ableiten.

§ 47 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien: Beteiligung von Ländern, kommunalen Spitzenverbänden, Fachkreisen und Verbänden:

„(1) Der Entwurf einer Gesetzesvorlage ist Ländern, kommunalen Spitzenverbänden und den Vertretungen der Länder beim Bund möglichst frühzeitig zuzuleiten, wenn ihre Belange berührt sind. Ist in wesentlichen Punkten mit der abweichenden Meinung eines beteiligten Bundesministeriums zu rechnen, hat die Zuleitung nur im Einvernehmen mit diesem zu erfolgen. Soll das Vorhaben vertraulich behandelt werden, ist dies zu vermerken.

(2) Das Bundeskanzleramt ist über die Beteiligung zu unterrichten. Bei Gesetzentwürfen von besonderer politischer Bedeutung muss seine Zustimmung eingeholt werden.

(3) *Für eine rechtzeitige Beteiligung von Zentral- und Gesamtverbänden* sowie von Fachkreisen, die auf Bundesebene bestehen, gelten die Absätze 1 und 2 entsprechend. Zeitpunkt, Umfang und Auswahl bleiben, soweit keine Sondervorschriften bestehen, dem Ermessen des federführenden Bundesministeriums überlassen. Die Beteiligung nach Absatz 1 soll der Beteiligung nach diesem Absatz und der Unterrichtung nach § 48 Absatz 1 vorangehen".[51]

Eine rechtsverbindliche Regelung zum Umgang mit Interessenvertretern im Kontext der Bundesregierung findet sich außerdem in § 10 der Geschäftsordnung der Bundesregierung.[52] Daraus geht hervor, dass eine möglichst fachspezifische Beteiligung der Interessenvertreter

[51] Eigene Hervorhebungen.

[52] „(1) Abordnungen (Deputationen) sollen in der Regel nur von dem federführenden Fachminister oder seinem Vertreter empfangen werden. Sie sind vorher um Angabe des Verhandlungsgegenstandes zu ersuchen. Erscheint ein gemeinsamer Empfang angezeigt, so benachrichtigt der angegangene Bundesminister die außer ihm noch in Frage kommenden Bundesminister. (2) Der Bundeskanzler empfängt Abordnungen nur in besonderen Fällen" (§ 10 GO BReg).

angestrebt wird und außerdem der Bundeskanzler möglichst keiner direkten Beeinflussung durch Interessenvertreter unterliegen soll. Inwiefern dies in der Praxis umgesetzt werden kann, ist eine andere Frage.

Insgesamt finden sich in der Geschäftsordnung der Bundesministerien und des Bundestages einige Punkte, die den Verbandseinfluss in Ansätzen regeln. Darin kommt auch das Ziel zum Ausdruck, das damit verfolgt wurde: eine Beschränkung bzw. Kanalisierung von externer Einflussnahme (Reutter 2001, S. 80). Die Regelungen geben den politischen Institutionen jedoch relativ großen Spielraum bei der Entscheidung, welche Interessenvertreter konkret einbezogen werden. Sie machen aber umgekehrt deutlich, dass die Beteiligung von Interessenvertretungen im Gesetzgebungsprozess vorgesehen ist.

Zudem haben einige Verbände verschiedene weitere – zum Teil sehr umfangreiche – Mitwirkungsrechte. Dies gilt beispielsweise für Aufsichtsräte, in denen Verbänden (z. B. Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände) regelmäßig die Möglichkeit eingeräumt wird, mitzuwirken. Daneben können Verbände an politischen Gremien wie ministeriellen und wissenschaftlichen Beiräten beteiligt werden. Zu derlei Gremien gibt es jedoch weder konkrete Regelungen noch lassen sich genaue Aussagen zu deren Zahl treffen (vgl. dazu auch: Deutscher Bundestag 2010).

Weiterhin wurden über Formen der sogenannten ‚Konzertierten Aktion'– gewissermaßen einer besonders institutionalisierten und einflussreichen Form der Gremien/Beiräte – Verbände teilweise eng in den politischen Entscheidungs- und Willensbildungsprozess eingebunden. Auf dem Feld der Tarif- und Preispolitik versuchte man das Handeln von Politik einerseits und den beteiligten Interessengruppen andererseits (Gewerkschaften, Arbeitgebervertreter etc.) zwischen Ende der 60er und Ende der 70er Jahre (Konzertierte Aktion im Rahmen des Stabilitätsgesetzes)[53] sowie unter der Regierung Schröder (Bündnis für Arbeit) zu koordinieren (Sebaldt/Straßner 2004, S. 145–146).

Neben diesen Regelungen, die sich auf die Einwirkung/Beteiligung der Verbände am politischen Entscheidungs- und Willensbildungsprozess beziehen, hängen weitere rechtliche Grundlagen, welche die Arbeit von Interessengruppen bedingen, mit den Rechtsformen (z. B. Verein) zusammen, die die Interessengruppen als organisatorische Grundlage wählen (Weber 1977, S. 168). Darauf muss an dieser Stelle aufgrund der politikwissenschaftlichen Ausrichtung dieser Arbeit nicht weiter eingegangen werden.

Insgesamt gibt es also unterschiedliche Regelungen, die für Verbände von Bedeutung sind. Allerdings betont Weber zurecht:

---

[53] § 3 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums definiert die Konzertierte Aktion genauer als „ein gleichzeitiges, aufeinander abgestimmtes Verhalten der Gebietskörperschaften, Gewerkschaften und Unternehmerverbände" (§ 3 Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 08.06.1967).

> „Die realpolitische Bedeutung der Interessengruppen in der parlamentarischen Demokratie der Bundesrepublik spiegelt sich nur unvollkommen in den wenigen vorhandenen Rechtsnormen, die sich eigens mit dem Wirken der Verbände beschäftigen. […] Die Interessengruppen in der Bundesrepublik sind zwar durchaus verfassungsrechtlich anerkannt und in vielen Fällen auch institutionalisiert, doch das geltende Recht sieht in ihnen nach wie vor hauptsächlich privatrechtliche Vereinigungen. Ihre staatspolitische Bedeutung und ihre Funktion im politischen Prozeß sind zwar de facto anerkannt, aber de jure nur ansatzweise fixiert. So fehlt bis zum heutigen Tag ein Verbändegesetz, das ähnlich wie das Parteiengesetz (1967) ihre verfassungsrechtliche Bedeutung normieren und zugleich ihre Aufgaben und Pflichten näher beschreiben würde“ (Weber 1977, S. 167–168).

Zu berücksichtigen ist außerdem, dass die Regelungen nicht nur für die Verbände von Bedeutung sind, sondern ebenso der Politik dienen, da auf diese Weise die Einbeziehung von Verbänden mit ihrer Expertise auf eine rechtliche Grundlage gestellt wird und die Politiker besser einschätzen können, wo sie sich in einen rechtlichen Graubereich begeben.[54] Damit ist abschließend zu diesem Punkt festzuhalten, dass es zwar verschiedene Formate der Einbeziehung gibt, eine verfassungsrechtliche Institutionalisierung der Einbeziehung von Verbänden, wie sie etwa in der Schweiz in Form der Vernehmlassung zu finden ist, fehlt jedoch (Art. 147 der Schweizerischen Bundesverfassung; Armingeon 2001, S. 406). Während in der Schweiz u. a. wegen der verfassungsrechtlichen Regelung zur Einbeziehung der Verbände von einem starken Korporatismus gesprochen werden kann, fällt die Einordnung in Bezug auf Deutschland schwerer.[55] Einer der wichtigsten Vertreter des Korporatismus – Philippe Schmitter – beschreibt korporatistische Strukturen folgendermaßen:

---

[54] Ein Verbändegesetz gibt es auch heute noch nicht. Allerdings wurde am 25.03.2021 durch den Bundestag ein Gesetzentwurf mit folgendem Titel verabschiedet: „Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Lobbyregisters für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und gegenüber der Bundesregierung (Lobbyregistergesetz – LobbyRG)“ (Deutscher Bundestag 2021c, S. 27594 ff.). Dieses umfasst eine Regierungspflicht für Interessenvertretung, die gegenüber Adressaten des Deutschen Bundestages und der Bundesregierung (Bundeskanzler, Bundesminister, Staatssekretäre, Abteilungs- und Unterabteilungsleiter) stattfindet. Außerdem ist durch das Gesetz ein Verhaltenskodex vorgesehen. Das Lobbyregister löste die Lobbyliste zum 01.01.2022 ab (Deutscher Bundestag o. J. c).

[55] Es ist an dieser Stelle weder möglich noch nötig, eine verbändetheoretische Analyse des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland vorzunehmen. Zur Einordnung verschiedener politischer Systeme in Bezug auf Verbandssysteme sei auf Arend Lijphart verwiesen. Er geht in seinen Studien zu Mehrheits- und Konsensdemokratien (Lijphart 1999) unter anderem auf das Merkmal ‚Verbandssystem‘ ein. Während der Idealtypus der Mehrheitsdemokratien (Großbritannien) durch ein pluralistisches Verbandssystem gekennzeichnet ist, findet sich beim Idealtypus der Konsensdemokratie

> „[L]imited in number of component units, compulsory in membership, noncompetitive between compartmentalized sectors, hierarchically ordered in internal structure, recognized or certified in some de jure or de facto way by the state, successful in exercising a representational monopoly within functionally determined categories and subject to formal or informal controls on leadership selection and interest articulation“ (Schmitter 1974, S. 95).

Zweifelsohne treffen einige der Aspekte aus Schmitters Definition in Bezug auf deutsche Interessenvertretung zu – allerdings gilt dies weder für alle Aspekte noch für alle Bereiche der Interessenvertretung. Zwar gab es im Laufe der deutschen Geschichte immer wieder korporatistische Tendenzen, die sich v. a. in der sogenannten ‚Konzertierten Aktion‘ zeigten. Hier spielten die Merkmale der Monopolisierung in der Verbändelandschaft und hierarchische Strukturierung gewiss eine Rolle. Umgekehrt hält Weßels fest:

> „Im internationalen Vergleich gilt Deutschland nicht unbedingt als typisch korporatistisches Land. Es zählt organisationsstrukturell nicht zu den stark zentralisierten und politisch nicht zu den stark auf Konzertierung von ökonomischen Interessen zurückgreifenden Ländern“ (Weßels 2000, S. 18).

2.2.2 Aufgaben und Funktionen

Bei der Betrachtung der Funktionen von Verbänden geht es um die Frage, welche Leistungen Verbände für die Gesellschaft übernehmen (sollen) (von Alemann 1989, S. 183). Grundlegend ist hier von Alemanns Hinweis, dass objektiv durch externe Organisationen oder Instanzen den Verbänden keine Funktionen vorgegeben werden können (von Alemann 1989, S. 183). Sie ergeben sich durch das Wirken der Verbände. Sie folgen aus der Rolle, die die Verbände im politischen System einnehmen und können definiert werden als „dauerhafte[n] Wirkungen […], die sich aus ihren politischen Aktivitäten ergeben und die die Handlungs- und Leistungsfähigkeit des politischen Systems prägen“ (Weber 1977, S. 344). Allerdings liegt die Motivation zur Gründung von Verbänden kaum darin, die Funktionen zu realisieren bzw. Aufgaben zu erfüllen:

(Schweiz) ein korporatistisches Verbandssystem (Lijphart 1999, S. 37–38; S. 171 ff.). Für Deutschland kommt er zu dem Ergebnis, dass eher korporatistische Strukturen vorliegen. Dies mag daran liegen, dass tendenziell große Interessengruppen verschiedener Branchen durch Ministerien (z. B. in Form von Expertenkommissionen) einbezogen werden. Dabei handelt es sich aber, wie oben beschrieben, nicht um institutionalisierte Verfahren (zu Expertenkommissionen siehe genauer: Siefken 2007).

> „Interessengruppen werden zwar nicht um der Erfüllung solcher Funktionen willen gegründet; aber in Verfolgung ihrer ureigensten und sehr konkreten Ziele der Durchsetzung von Gruppeninteressen entwickeln sie ganz bestimmte Verhaltensmuster, von denen Wirkungen auf das Demokratieverständnis der Bürger, die Entscheidungsabläufe in Parlamenten, Regierung und Verwaltung die innerparteilichen Auseinandersetzungen, die Reichweite und Substanz staatlicher Maßnahmen etc. ausgehen, die es gerechtfertigt erscheinen lassen, diese immer wieder beobachtbaren und den Charakter des politischen Systems prägenden Wirkungen der Verbandsaktivitäten als ihre Funktionen im politischen Entscheidungsfeld dieser Gesellschaft zu beschreiben" (Weber 1977, S. 344).

Die Bedeutung und Rolle von Verbänden für die Demokratie bzw. für politische Systeme zeigt sich in verschiedenen Verbändetheorien.[56] Insbesondere die Pluralismustheorie „als älteste[r] Forschungsstrang der Verbändeforschung" (Sebaldt 2006, S. 16) und der Neopluralismus liefern Ansätze, aus der sich noch heute die Notwendigkeit von Verbänden für demokratische Systeme ableiten lässt.

Schon Tocqueville betonte die Bedeutung von Vereinigungen für das Individuum und die Gesellschaft.[57] Dies arbeitet er intensiv in seinem berühmten Werk ‚De la démocratie en Amérique' (1835)[58] heraus: Die Vereinigung macht es erst möglich, dass einzelne Individuen, die per se „unabhängig und schwach" (Tocqueville 1976, S. 596) sind und „aus eigener Kraft fast

---

[56] Es ist für diese Arbeit weder notwendig noch zielführend, auf den umfangreichen Kanon der Verbändetheorien ausführlich einzugehen. An einigen Stellen erfolgt ein Bezug auf verschiedene Theoretiker, die sich mit Fragen der Vertretung von Interessen oder Verbänden auseinandergesetzt haben. In dem von Sebaldt und Straßner herausgegebenen Werk zu den Klassikern der Verbändeforschung wird durch verschiedene Autoren ein breites Spektrum an Theorien zu Verbänden vorgestellt und kommentiert. Entsprechend sei für einen Überblick über die verschiedenen Theorien auf dieses Werk verwiesen (Sebaldt/Straßner 2006).

[57] Inwiefern Tocqueville daher als erster Vertreter der Pluralismustheorie betrachtet werden kann, bleibt – darauf weist Sebaldt hin – umstritten. Darüber, dass er einen allgemeinen Beitrag zur Verbändeforschung geleistet hat, herrscht hingegen Konsens: „*Alexis de Tocquevilles* Pionierfunktion kann diesbezüglich kaum überschätzt werden, wenngleich er aufgrund seiner letztlich ambivalenten Einstellung zur modernen Demokratie gerade im normativen Sinne nicht als Pluralismustheoretiker gelten kann und auch verbandliche Organisationen eher *ex negativo* Daseinsberechtigung zusprach, indem er sie als Ausdruck oligarchischer Machtbegrenzung interpretierte. Seine *empirischen Befunde* zur Vereinigungsvielfalt und zur Organisationsfähigkeit sozialer Interessen konnten jedoch auch als Indiz positiv zu bewertender Fähigkeit sozialer Mobilisierung gedeutet werden und sind in diesem Sinne von den späteren Pluralismustheoretikern – *Tocqueville* häufig durchaus verkürzt rezipierend – auch verstanden worden" (Sebaldt 2006, S. 16).

[58] Kommentierungen und Erklärungen zu zentralen Passagen dieses Werks finden sich beispielsweise bei Stüwe/Weber 2004 oder Hidalgo 2006.

nichts“ (Tocqueville 1976, S. 596) bewirken können, gemeinsam an einem Ziel arbeiten und auf diese Weise ihre Chance auf Einfluss und Wirksamkeit erhöhen:

> „Läßt man eine politische Vereinigung an wichtigen Stellen des Landes Arbeitsmittelpunkte bilden, so nimmt ihre Wirksamkeit zu, und ihr Einfluß breitet sich aus. Die Menschen sehen sich; die Mittel zur Ausführung wirken zusammen, die Meinungen entfalten sich mit einer Kraft und Wärme, wie sie der geschriebene Gedanke nie erreicht“ (Tocqueville 1976, S. 218).

Gleichzeitig – und darin sieht Tocqueville einen entscheidenden Mehrwert von Vereinigungen für die Demokratie und die politische Kultur – wird auf diese Weise das autonome Handeln der Bürger gestärkt: „Durch ihre Tätigkeit in bürgerlichen und politischen Vereinigungen erlernen die Bürger nicht weniger als den Gebrauch der demokratischen Freiheit“ (Hidalgo 2006, S. 46).

Gerade die Gründung politischer Vereinigungen betrachtet Tocqueville dabei als grundlegend, andernfalls entsteht eine für den Bürger ungewünschte Situation, in der sich die Regierung mehr Raum für ihr eigenes Handeln verschafft und dadurch weniger Raum für Handlungen der Bürger bleibt (Hidalgo 2006, S. 47). Gerade daran zeigt sich, „dass das Lob der Assoziationen nicht auf einflussreiche Lobbys gemünzt ist, die mit ihren privaten Sonderinteressen den öffentlichen Bereich okkupieren“ (Hidalgo 2006, S. 47). Entsprechend steht im Fokus der Thesen Tocquevilles die „association politique“ (Tocqueville 1976, S. 216), die sich nach seiner Auffassung in drei Stufen entwickelt:

1. Gründung einer lockeren Vereinigung auf Basis gemeinsamer Ideen, Vorstellungen etc. (Tocqueville 1976, S. 217)
2. Institutionalisierung des Zusammenschlusses in Form von Vereinen, Verbänden etc. (Tocqueville 1976, S. 218)
3. Versuch der Mitwirkung im Prozess der repräsentativen Demokratie (Tocqueville 1976, S. 218)

Vereinigungen sind nach Tocqueville unter anderem deshalb so notwendig, weil Parteien und gewissermaßen auch Politiker zwar die Interessen der Mehrheit anerkennen, es ihnen jedoch primär darum geht, diese langfristig für sich selbst zu nutzen (Tocqueville 1976, S. 220–221).

Daran zeigt sich allerdings sehr deutlich, welche Rolle Tocqueville Vereinigungen primär zuschreibt: Es geht weniger um die Vertretung der Interessen, sondern vielmehr darum, dass auf diese Art und Weise gleichzeitig dem Monopol Staatsmacht als Zentralgewalt ein Gegenspieler gegenübergestellt wird.

Die Thesen Tocquevilles, die er primär im Zusammenhang einer Demokratietheorie aufstellte, lieferten grundlegende Anregungen für spätere Theoretiker des Pluralismus und Neopluralismus: „Mit seiner Einsicht, dass die politische Aktivität in der Demokratie der Organisation bedarf, steht Tocqueville am Beginn der Verbändeforschung" (Hildalgo 2006, S. 45).

Der wohl berühmteste Vertreter des deutschen Neopluralismus ist Ernst Fraenkel. Der wichtigste Pfeiler seiner Theorie ist folgendes: Es soll die Freiheit gewährleistet werden, dass der Mensch als Individuum oder im Zusammenschluss an der gesellschaftlichen Gestaltung mitwirken kann, ohne dass dies die Stabilität des Staates in irgendeiner Form gefährdet (Nuscheler/Steffani 1972, S. 31–32). Grundlegend für die Neopluralisten ist aber, dass diese Freiheit in Bezug auf die Gestaltung des Willensbildungsprozesses in keiner Weise die Souveränität des Staates in Frage stellt:

> „Sie wenden sich nicht gegen den Souveränitäts-, sondern gegen den Totalitätsanspruch des Staates […]. Sie plädieren in Übereinstimmung mit den frühen Pluralisten für einen offenen Willensbildungsprozeß, der einen ‚Systemwandel' ermöglicht, sowie für einen konkreten Minderheitenschutz und – bei allem Respekt vor dem Entscheidungsrecht der Mehrheit – für eine freie und tolerierte Betätigung außerparlamentarischer wie parlamentarischer Opposition, was allerdings eine faire Beachtung der geltenden politischen ‚Spielregeln' durch alle voraussetzt. Die Neopluralisten begreifen sich als Theoretiker eines grundrechtlich gesicherten, offenen Willensbildungsprozesses, dessen Ergebnisse sowohl durch fundamentale Entscheidungen der Wähler und ihrer staatlichen Repräsentationsorgane wie durch autonome Gruppenbildung und darauf beruhende Einflußnahmen bestimmt werden" (Nuscheler/Steffani 1972, S. 30).

Ein grundrechtlich gesicherter und offener Willensbildungsprozess zeigt sich im „Idealtyp der autonom-legitimierten, heterogen-strukturierten Demokratie" (Fraenkel 1973, S. 364). Dieser Typus findet sich in den pluralistischen Demokratien. Dazu im Gegensatz steht die totalitäre Demokratie (der totalitäre Staat) als „heteronom-legitimierte[r], homogen-strukturierte[r] […] Idealtyp" (Fraenkel 1973, S. 364). Diesen Unterschied macht Fraenkel auch an der Rolle der Verbände für das politische System und im Willensbildungsprozess deutlich:

> „Die westlichen Demokratien einschließlich der Bundesrepublik sind keine totalitären Staaten, weil sie kraft Verfassungsrechts zwar eine im wesentlichen uneingeschränkte juristische *Omnikompetenz* besitzen, es jedoch mit Nachdruck ablehnen, in der Verfassungswirklichkeit eine soziale Omnipotenz auszuüben. Neben dem staatlichen Verband, dessen Souveränität von niemandem bestritten wird, besteht eine Vielzahl autonomer Verbände mit eigenständigen Funktionen, die im Rahmen der geltenden Gesetze einen

> Anspruch auf die Loyalität ihrer Mitglieder erheben. Sie sind autonome Verbände, weil ihre Gründung und ihre innere Organisation zwar rechtlich geregelt, aber nicht staatlich reglementiert, sondern frei sind. Keiner von ihnen ist von den politischen Machthabern gleichgeschaltet, keiner von ihnen ist aus dem Prozeß der politischen Meinungs- und Willensbildung ausgeschaltet, und jedem von ihnen steht es frei, sich in ihn nach Belieben einzuschalten. Im Gegensatz ist in den sogenannten Volksdemokratien kein Verband in den Prozeß der staatlichen Willensbildung eingeschaltet, der nicht vorher bereits gleichgeschaltet war, und alle Gruppen sind aus dem Prozeß der staatlichen Willensbildung ausgeschaltet, die sich nicht der Prozedur der Gleichschaltung unterworfen haben" (Fraenkel 2007, S. 257).

Wie genau ein derartiger Willensbildungsprozess in einer Demokratie ausgestaltet sein soll und welche Grundlagen dafür erfüllt sein müssen, erläutert Fraenkel anhand von fünf Dichotomien, über die eine genauere Gegenüberstellung des totalitären und des demokratischen Staates erfolgt:

- Struktur der Gesellschaft: Heterogenität vs. Homogenität
- Organisation des Regierungssystems: Pluralismus vs. Monismus
- Legitimierung des Herrschaftssystems: Autonomie vs. Heteronomie
- Entstehung Gemeinwohlpolitik: A posteriori vs. A priori
- Rechtsordnung unverbrüchlich vs. „unter dem Vorbehalt des Politischen" (Fraenkel 1973, S. 404).

Die Rolle der Verbände zeigt sich insbesondere an den ersten vier Dichotomien und darunter wiederum ganz besonders deutlich bei der Entstehung des Gemeinwohls.[59] Das Gemeinwohl steht in einer pluralen Demokratie nicht von vornherein (a priori) fest, sondern ist das Ergebnis eines intensiven und langen Prozesses der Aushandlung (a posteriori):

> „In der autonom-heterogenen Demokratie ist das Gemeinwohl nicht vorgegeben, sondern weitgehend das Ergebnis frei und offen ausgetragener Konflikte, Diskussionen und Auseinandersetzungen. Der der autonom-heterogenen Demokratie allein adäquate *a posteriori* Gemeinwohlbegriff ist durch die Vorstellung gekennzeichnet, daß die endlose Kette von Vereinbarungen, Kompromissen, Verständigungen und stillschweigenden Übereinkünften nicht notwendigerweise gemeingefährliche faule Kompromisse,

[59] Es ist an dieser Stelle nicht möglich, alle Dichotomien ausführlich darzustellen. Daher erfolgt – mit Blick auf den Fokus der Arbeit – eine Beschränkung auf die Aspekte, die in Bezug auf die Rolle von Verbänden in einer Demokratie von Bedeutung sind.

> sondern denkbarerweise das Gemeinwohl fördernde konstruktive Akte darstellen. Die pluralistische Demokratie ist ein *compromis de tous les jours*" (Fraenkel 1973, S. 361).

Dafür sind die Verbände von elementarer Bedeutung:

> „Ein autonom-legitimierter, heterogen-strukturierter Staat sucht das Gemeinwohl dadurch zu verwirklichen, daß er die innerstaatlichen Verbände in den Prozeß der politischen Willensbildung einschaltet. Nur wenn dies mit Erfolg geschieht, sprechen wir von einer pluralistischen Demokratie" (Fraenkel 1973, S. 365).

Damit dies gelingt, bedarf es dreier Voraussetzungen: Erstens ist es notwendig, dass rechtliche Verhaltensregeln von allen Beteiligten ebenso akzeptiert und umgesetzt werden wie moralische Regeln (z. B. Fairness) (Fraenkel 1973, S. 362). Zweitens – und hier geht Fraenkel stark auf die Rolle der Verbände ein – ist es eine Voraussetzung, dass „die Interessenverbände ausreichend stark organisiert sind, um das Denken und Handeln ihrer Mitglieder und Mitläufer maßgeblich zu bestimmen" (Fraenkel 2007, S. 84–85). Neben diesem organisatorischen Aspekt ist es zudem wichtig, dass alle beteiligten Akteure – gerade die Verbände – eine klare inhaltliche Positionierung einnehmen, um die Unterschiede zu anderen Gruppierungen etc. deutlich zu machen und so die verschiedenen Meinungen für den Prozess klar zu definieren (Fraenkel 1973, S. 428–429). Drittens muss ein gemeinsamer Wertekonsens als Grundlage für die Aushandlung bestehen. Während bei den ersten beiden genannten Voraussetzungen eher die Differenzen zwischen den beteiligten Verbänden etc. im Vordergrund stehen, ist für die Gemeinwohl-Genese und damit für einen erfolgreichen politischen Willensbildungsprozess gleichzeitig ein einendes Element fundamental:

> „[E]s erfordert auch, daß zwischen diesen Organisationen das Minimum einer Übereinstimmung über die verpflichtende Kraft eines als gültig anerkannten Wertkodex besteht, das unerläßlich ist, um als tragfähige Basis für den Abschluß der allfälligen Kompromisse zu dienen" (Fraenkel 2007, S. 85).

Um den Willensbildungsprozess, an dessen Ende – a posteriori – das Gemeinwohl steht, zu beschreiben, bedient sich Fraenkel eines Bildes, wonach das Gemeinwohl „*weitgehend* die Resultante darstellt, die sich jeweils aus dem Parallelogramm der ökonomischen, sozialen, politischen und ideologischen Kräfte einer Nation ergibt, weitgehend, aber nicht ausschließlich" (Fraenkel 1973, S. 361).

Voraussetzung für die Entstehung des Gemeinwohls sind neben den bereits genannten Elementen weitere Aspekte seiner Dichotomien: die unverbrüchliche Einhaltung der

Rechtsordnung, die pluralistische Organisation des Regierungssystems, die autonome Legitimierung der Herrschaftsordnung und die Heterogenität der Gesellschaft.

Nur in einem politischen System, das sich durch Pluralismus kennzeichnet, können sich Organisationen bilden, die an einem freien Willensbildungsprozess teilnehmen:

> „Um dem Schicksal der Vermassung zu entgehen, gewähren die westlichen Demokratien ihren Bürgern die uneingeschränkte Möglichkeit, sich in einer Vielzahl von Verbänden *pluralistisch* zu organisieren, zu betätigen und kollektiv in das Staatsganze einzugliedern" (Fraenkel 2007, S. 258).

Die Heterogenität hängt damit eng zusammen. Sie ist die Voraussetzung dafür, dass überhaupt ein Willensbildungsprozess entstehen kann: „Nur ein *weitgehend* heterogen strukturiertes Staatsvolk vermag im autonomen Prozeß der politischen Willensbildung bindend und rechtswirksam festzulegen, was es jeweils unter ‚Gemeinwohl' versteht" (Fraenkel 1973, S. 361).[60]

Die Autonomie ist für die Entstehung des Gemeinwohls deshalb von so zentraler Bedeutung, da auf diese Weise sichergestellt wird, dass es aus der Gesellschaft heraus, durch die Bürger selbständig und nicht durch äußere Auferlegung, entsteht (Detjen 1988, S. 133). Gleichzeitig hebt Fraenkel hervor, dass die Autonomie nicht absolut ist:

> „Autonomie will Fraenkel nicht im absoluten Sinne verstanden wissen als Selbstgesetzlichkeit einer Gesellschaft, der keine Maßstäbe vorgegeben sind. Er begrenzt die pluralistischen Autonomieräume in mehrfacher Hinsicht. So erlaubt die Autonomie zwar kollektive Interessenwahrnehmung, verpflichtet aber auch zur Respektierung des Gemeinwillens, so ermuntert sie zum Zusammenschluß in Partikularverbänden und erwartet zugleich die Anerkennung der Suprematie des Staates, so gestattet sie die Austragung aller möglichen wirtschafts- und sozialpolitischen Kontroversen und geht gleichzeitig von der Existenz eines nicht-kontroversen Bereichs aus. Sie postuliert als Inhalt dieses nicht-kontroversen Sektors ein Minimum von regulativen Prinzipien, nicht aber ein vorgegebenes, absolut gültiges Sozialideal. Autonomie darf also nicht mit einem Laissez-faire auf kollektiver Ebene verwechselt werden" (Detjen 1988, S. 132).

---

[60] Da Fraenkel bisweilen seine verwendeten Begrifflichkeiten nicht genau erklärt, definiert Detjen die Heterogenität genauer wie folgt: „Heterogenität bedeutet […] das Vorhandensein einer Vielfalt von gesellschaftlichen Minoritäten. Es stehen sich also nicht ein geschlossener Mehrheits- und Minderheitswille gegenüber, sondern es gibt eine Vielzahl von Minderheitswillen" (Detjen 1988, S. 121).

Damit all diese Elemente letztlich nicht nur Ideen und Versprechungen sind, sondern gelebt werden, betont Fraenkel:

> „In einer autonom-legitimierten, heterogen-strukturierten Demokratie kommt der Beachtung von Verfahrensregeln eine Eigenbedeutung zu. Eine solche Demokratie vermag auf die Dauer nur zu existieren, wenn ihre Verfahrensregeln unverbrüchlich eingehalten werden, d. h. aber, wenn ihr Bestand rechtsstaatlich garantiert ist. Sie dieserhalb als ‚formale' Demokratie zu diskreditieren, heißt sowohl die Bedeutung zu übersehen, die der Einhaltung von Formen für die Aufrechterhaltung der Freiheit zukommt, als auch zu verkennen, daß in der Proklamierung und strikten Realisierung dieser Verfahrensvorschriften das Bekenntnis zu einer materiellen Wertordnung enthalten ist" (Fraenkel 1973, S. 362).

Werden im Folgenden die Funktionen der Verbände erläutert, finden sich darin nicht wenige Elemente, die beispielsweise Tocqueville und Fraenkel beschreiben. Insbesondere die große Bedeutung der Verbände für die Gemeinwohl-Bildung a posteriori wird deutlich werden – was wiederum von Wichtigkeit für das politische System und die Demokratie ist. Dies fassen von Alemann und Heinze sehr gut zusammen:

> „Das aus der Geometrie entliehene Bild des Parallelogramms will sagen, daß erstens politische Entscheidungen nicht von vornherein anhand eines festgelegten Gemeinwohls getroffen werden können, daß zweitens die Verbände nicht nur maßgeblich beteiligt werden, sondern durch die Beteiligung von Parteien und Verbänden ein Kräftegleichgewicht […] im politischen System zum Tragen kommt" (von Alemann/Heinze 1979, S. 16).

Von Beyme stellt fest: „Interessengruppen haben eine doppelte Bedeutung für die Demokratie in einem Lande: durch den Grad der innerverbandlichen Demokratie und durch die Rolle der Verbände im Rahmen der pluralistischen Gesellschaft" (von Beyme 1969, S. 193). Verbände üben daher zweierlei Kategorien von Funktionen aus. Erstens: Funktionen, die für das Bestehen der Verbände selber von grundlegender Bedeutung sind. Dabei handelt es sich also um interne Funktionen. Zweitens: Funktionen, die für die Gesellschaft, das politische System etc. von Bedeutung sind und von denen einige auch durch die Beteiligung der Verbände am Gesetzgebungsprozess zum Ausdruck kommen. Da der Fokus dieser Arbeit auf letzterem Aspekt liegt, erfolgt eine Konzentration auf die externen Funktionen. Zweifelsfrei hängen diese beiden Funktionsarten aber eng zusammen, sodass es Überschneidungen gibt. Die internen Funktionen spielen vor allem bei der Beschreibung der Familienverbände eine Rolle.

Zu den Funktionen von Interessenvertretung und Verbänden zählen: Interessenaggregation, Interessenselektion, Interessenartikulation und Integration. Diese vier Funktionen werden

von Jürgen Weber als Grundfunktionen von Interessengruppen bezeichnet (Weber 1977, S. 343 ff.). Daher werden diese Funktionen auch als erstes beschrieben. Sebaldt und Straßner schlagen vor, diese Funktionen um Kommunikation, Partizipation, Sozioökonomische Selbstregulierung und Legitimation zu erweitern (Sebaldt/Straßner 2004, S. 59 ff.).

In einem demokratischen System ist es prinzipiell allen Bevölkerungsgruppen (Schichten etc.) möglich, am politischen Willensbildungsprozess teilzunehmen und Zugang zu den staatlichen Institutionen, in denen die zentralen Entscheidungen getroffen werden, zu erhalten. Folglich ergäbe sich eine Flut an Forderungen und Informationen, die von den jeweiligen Organen nicht bewältigt werden könnte. Daher muss eine effektive Gestaltung des politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses ermöglicht und durch verschiedene Filter verhindert werden, dass das politische System überlastet wird. Es ist weder möglich noch sinnvoll, dass sich politische Entscheidungsträger mit allen Interessen und Forderungen auseinandersetzen. Aus dieser Situation erwächst ein Dilemma, da gleichzeitig die Kommunikation zwischen der Gesellschaft und dem Staat gewährleistet sein muss und es auch nicht dazu kommen soll, dass nur einige Gruppen gehört und andere ausgeschlossen werden (Weber 1977, S. 350). Dieses Dilemma kann in einem demokratischen System nur „durch eine institutionalisierte und demokratisch legitimierte Form der Informationsauswahl" (Weber 1977, S. 350) gelöst werden. Dafür sorgen die Verbände durch die Funktionen der Interessenaggregation und -selektion, die im Folgenden vorgestellt werden.

Interessenaggregation

Von Alemann definiert das Ziel und die Aufgabe von Interessenaggregation folgendermaßen: „Durch Interessenaggregierung werden Bedürfnisse, Wünsche und Forderungen gebündelt (aggregiert) und zu programmatischen Zielsystemen zusammengefaßt" (von Alemann 1989, S. 187).

Durch die Interessenaggregation wird aus verschiedensten (individuellen) Meinungen, Haltungen und Interessen eine eindeutige und nach außen vertretbare Position gebildet. Auf diese Weise sind die Handlungsfähigkeit des Verbandes und vor allem die Durchsetzungsfähigkeit der Interessen gewährleitet (Weber 1977, S. 348). Nur durch die Bündelung der Interessen ist eine Abgrenzung zu anderen Verbänden und vor allem die gezielte Vertretung der Verbandsziele gegenüber dem politischen System und seinen Akteuren möglich. Beides ist notwendig, um Einflusslosigkeit des Verbandes zu verhindern (Weber 1977, S. 348). Dabei werden die wichtigsten Forderungen – gewissermaßen der Minimalkonsens – nach außen vertreten (Sebaldt/Straßner 2004, S. 60).[61]

[61] Wie sich der Aggregationsprozess in den Verbänden konkret gestaltet, hängt von Faktoren wie der Größe und der Heterogenität des Verbandes ab. Auf diese Faktoren wird an dieser Stelle nicht weiter eingegangen.

Für das politische System ist Interessenaggregation vor dem Hintergrund der immer stärker ausdifferenzierten Gesellschaft und damit der schier unüberschaubaren Fülle an Interessen unverzichtbar. Es wird so vor Überbelastung und damit Entscheidungsunfähigkeit geschützt und umgekehrt die Entscheidungsfähigkeit ermöglicht: „Die Entscheidungsfindung der staatlichen Organe wird erleichtert, wenn die Fülle von Forderungen aus der Gesellschaft bereits gesammelt und zu einer kleineren Anzahl von politischen Alternativen aufgearbeitet wurde" (Steinberg 1973, S. 30).

Bedeutung hat die Interessenaggregation darüber hinaus für die Gesellschaft: Ohne Interessenaggregation kann es innerhalb der Gesellschaft zum Aufkeimen von Konflikten kommen. Verbände sorgen durch Interessenaggregation dafür, dass Kompromisse für unterschiedliche Positionen und Haltungen gesellschaftlicher Gruppen/Schichten, Wirtschaftszweige etc. gefunden werden können. Der Staat wäre allein nicht in der Lage, auf all die unterschiedlichen individuellen Forderungen einzugehen und würde ohne die Interessenaggregation durch die Verbände „der Fähigkeit beraubt werden, zur Befriedung der Gesellschaft beizutragen" (Weber 1977, S. 349).

Interessenselektion

Wird die Interessenfindung und -vertretung eines Verbandes als Prozess betrachtet, so steht die Selektion an zweiter Stelle nach der Interessenaggregation. Nachdem die verschiedenen Positionen gebündelt wurden, werden in diesem Schritt diejenigen ausgewählt, die gegenüber politischen Entscheidungsträgern vertreten werden sollen (Sebaldt/Straßner 2004, S. 61–63).

Folge der Kompromissfindung ist in der Regel, dass Meinungen von Minderheiten und Extrempositionen nicht nach außen vertreten werden. Dies hat für den Verband den Vorteil, dass keine Positionen vertreten werden, die im politischen Willensbildungsprozess ohnehin wenig Chancen auf Durchsetzung hätten. So können verbandsinterne Ressourcen zielgerichtet eingesetzt werden. In diesem Sinne agieren die Verbände als Filter:

> „Zum Einen erfüllen Verbände diese Filterfunktion, indem sie nur diejenigen Interessen vertreten, die auch realistisch durchsetzbar sind. Zum Anderen werden verschwindend geringe Interessen ausgeklammert. Verbände erfüllen diese Selektionsleistung also, indem sie diejenigen Forderungen auswählen, die sie einerseits als besonders wichtig erachten, andererseits zu einem bestimmten Zeitpunkt für optimal durchsetzbar halten" (Sebaldt/Straßner 2004, S. 61–62).

Interessenselektion ist ebenfalls für die Funktionsweise des politischen Entscheidungssystems von immanenter Bedeutung: Den politischen Entscheidungsträgern werden bereits mehrheitsfähige Positionen präsentiert, sodass die politischen Akteure bei der Auswahl aus der Fülle an Informationen große Unterstützung erfahren. Dies hat für das politische System den positiven Effekt, vor Überbelastung bewahrt zu werden (Sebaldt 1997, S. 27–28). Interessenselektion ist kein unidirektionaler Prozess. Die Verbände sind dafür auf die politischen Entscheidungsträger und/oder deren Mitarbeiter angewiesen, da auch diese Akteure Selektionsprozesse vornehmen. Obgleich dieser doppelte Selektionsprozess zu einer Komplexitätsminderung des politischen Entscheidungsprozesses beiträgt, geht damit das Risiko einher, dass nicht ein möglichst breites gesellschaftliches Meinungsspektrum dargestellt wird, sondern der Fokus (zu) stark auf gewissen wiederkehrenden Themen liegt. Werden bestimmte Interessen vernachlässigt oder gar ausgeschlossen und gleichzeitig andere Interessen verstärkt in den Prozess der Willens- und Entscheidungsfindung einbezogen, kann von einer „Monopolisierung" (Sebaldt/Straßner 2004, S. 63) gesprochen werden. Dies hätte nachteilige Folgen für die politischen Entscheidungsorgane, die so die Vielfalt der gesellschaftlichen Interessen aus den Augen verlieren können. Dies kann sich negativ auf möglicherweise notwendige Innovationen auswirken (Weber 1977, S. 350).

Gerade, weil Verbände Teil des intermediären Systems sind, die in der Gesellschaft präsenten Interessen gegenüber dem politischen System vertreten und damit eine ‚Vermittlerrolle' im politischen System spielen, erfüllen die Verbände die Rolle eines ‚gate keepers' nach David Easton (Easton 1965, S. 87 ff./S. 96 ff.). Weber betont völlig zu Recht die daraus erwachsende Verantwortung der Verbände für ein handlungsfähiges politisches System und eine ausgeglichene Repräsentation zentraler gesellschaftlicher Interessen: „Aus der Art und Weise, wie das Verbändesystem diese Funktion erfüllt, lassen sich wichtige Hinweise über den demokratischen Zustand einer Gesellschaft ableiten" (Weber 1977, S. 350).

Interessenartikulation

Die Interessenartikulation baut auf der Interessenaggregation und -selektion auf. Folglich sind die Interessen in dieser Phase bereits sehr konkret definiert, was für die Funktion der Artikulation auch notwendig ist:

> „Interessenartikulation bedeutet, daß die Wünsche der Mitglieder als konkrete und sachbezogene Forderungen in den politischen Entscheidungsprozeß eingebracht werden, sei es auf dem Wege ihrer öffentlichen Diskussion oder im direkten Zugang zur entscheidungsbefugten Stelle im Staatsapparat. Interessenartikulation bedeutet, daß die speziellen Anliegen der Mitglieder aus der Anonymität ihrer individuellen Wünsche

> und Meinungen gehoben und zu entscheidungsfähig formulierten Gruppenangelegenheiten gemacht werden" (Weber 1977, S. 346–347).

Deshalb können die beiden oben beschriebenen Funktionen Interessenaggregation und Interessenselektion als Bedingung für die Interessenartikulation gesehen werden. Die Interessenartikulation hängt selbstverständlich sehr eng mit der Öffentlichkeitsarbeit zusammen und spielt daher auch für die Strategien von Verbänden eine wichtige Rolle (von Alemann 1989, S. 188). Dies wird sich später noch zeigen. Durch diese Funktion werden die Interessen des Verbandes öffentlich wahrnehmbar vertreten.

Für die Interessenartikulation gibt es verschiedene Wege: Die Interessen können direkt gegenüber politischen Entscheidungsträgern vertreten oder indirekt über die Öffentlichkeit an die politischen Akteure herangetragen werden. Für die politischen Entscheidungsträger ist die Funktion der Interessenartikulation deshalb so wichtig, weil sie so die konkreten Anliegen und Positionen der Verbände/Interessengruppen erst kennenlernen (Sebaldt/Straßner 2004, S. 63–64). Zu berücksichtigen ist, dass im Rahmen dieser Funktion nicht ausschließlich Interessen vertreten werden, sondern auch Informationen und Expertise bereitgestellt wird.

Integrationsfunktion

Unter politischer Integration wird der Vorgang verstanden,

> „in dessen Verlauf die Bürger als Teile gesellschaftlicher Gruppen Loyalitätsbeziehungen zu der politischen Handlungseinheit entwickeln, die in ihrem Namen allgemein verbindliche Entscheidungen trifft und deren Herrschaftsansprüchen sie unterworfen sind" (Weber 1977, S. 351).

Damit dieser Prozess erfolgreich ist und damit gesellschaftliches und politisches System Bestand haben können, ist – bei all der Pluralität an Interessen, Meinungen und Positionen – ein Minimalkonsens zu bestimmten grundlegenden Werten, Institutionen etc., auf denen die Systeme beruhen, notwendig. Zudem ist ein Mindestmaß an Zusammenhalt der gesellschaftlichen Gruppen erforderlich. Für diesen Zusammenhalt sind neben dem Minimalkonsens folgende Faktoren notwendig: ein Wettbewerb und Ausgleich an Meinungen, die Kommunikation zwischen den verschiedenen Teilsystemen, eine Wissensbasis zu den Grundlagen des politischen Systems sowie die Möglichkeit zur Beteiligung. Diesen Zusammenhalt – die politische Integration – zu sichern, ist eine der zentralen Aufgaben des politischen Systems, die es jedoch nicht alleine bewältigen kann.

Die Verbände leisten dafür im Rahmen der Kommunikations-, Partizipations- und Ordnungsfunktion einen wichtigen Beitrag. Auch die anderen bereits vorgestellten Funktionen sind dabei selbstverständlich nicht zu vernachlässigen. Da Kommunikations-, Partizipations- und Ordnungsfunktion für alle anderen Funktionen eine Rolle spielen, können sie auch als Metafunktionen bezeichnet werden.

Kommunikationsfunktion

Verbände vermitteln Entscheidungen des politischen Systems an die Bürger, indem sie diese erklären, interpretieren und Informationen dazu bereitstellen. Damit tragen die Verbände dazu bei, dass – teilweise sehr komplexe Entscheidungen – von den betreffenden Gruppierungen (besser) verstanden werden. Sie agieren so als „Interpreten des Staates" (Weber 1977, S. 353). Die Positionierung der Verbände zu politischen Entscheidungen kann darüber hinaus Einfluss darauf haben, wie bestimmte gesellschaftliche Gruppierungen die politischen Maßnahmen bewerten und darauf reagieren. Folglich können Verbände zur Prägung bzw. Entstehung der Haltungen zu politischen Akteuren, Themen oder Institutionen beitragen (Weber 1977, S. 352–353).

Umgekehrt vermitteln die Verbände – in kanalisierter Form – durch die Artikulationsfunktion (siehe oben) die Interessen und Positionen gesellschaftlicher Gruppierungen und vertreten sie einerseits gegenüber politischen Akteuren. Andererseits erhalten politische Akteure über Verbände Rückmeldung zur Akzeptanz bestimmter politischer Entscheidungen und können gegebenenfalls darauf reagieren (Weber 1977, S. 352). In diesem Sinne können Verbände nicht nur als ‚Interpreten des Staates', sondern auch als ‚Interpreten des Volkes' gegenüber dem Staat gesehen werden.

Besonders muss in diesem Zusammenhang – wie bei der Artikulationsfunktion – betont werden, dass es nicht ausschließlich um die Kommunikation von Interessen geht, sondern insbesondere die Kommunikation von Informationen bedeutend ist. Interessenvertreter verfügen über verschiedene fachspezifische Informationen, die für die Politik von großer Bedeutung sind. So umschreibt etwa Strauch Lobbying auch als „Einwirken auf Entscheidungsträger und Entscheidungsprozesse durch präzise Informationen" (Strauch 1993, S. 19). Dieser Aspekt der Kommunikationsfunktion ist abermals unter dem Gesichtspunkt der Funktionsweise des politischen Systems von Bedeutung: Weder politische Entscheidungsträger noch deren Mitarbeiter können selbst umfassend die ganze Komplexität bestimmter Themen überblicken (Wehrmann 2007, S. 44). Nicht zuletzt durch die Informationen, die durch Interessenvertretung und Lobbying an die politischen Entscheidungsträger und deren Mitarbeiter herangetragen werden, wird sichergestellt, dass

konkrete politische Vorhaben Faktoren beinhalten, die für die Betroffenen von Relevanz und möglichst sinnvoll sind (Wehrmann 2007, S. 44). Zweifelsohne sind die Verbände für die Aufgabenerfüllung ebenso auf Informationen von politischen Akteuren angewiesen. Daher gestaltet sich die Kommunikation und der Informationsaustausch keineswegs unidirektional.[62]

Neben diesen konkreten Beispielen, in denen Kommunikation besonders zum Tragen kommt, spielt Kommunikation im Rahmen der anderen Funktionen oft ebenfalls eine elementare Rolle.

Partizipationsfunktion

Durch die Mitgliedschaft in Verbänden haben die Bürger neben der Mitwirkung in Parteien etc. und der punktuellen Beteiligung durch Wahlen eine weitere Partizipationschance. Dies geht mit einer erweiterten Möglichkeit zur Information und Kommunikation einher und kann förderlich für das politische Bewusstsein der Bürger sein (z. B. Kenntnisse zur Funktionsweise des politischen Systems, Interesse an politischer Beteiligung) (Sebaldt/Straßner 2004, S. 67). So ‚lernt' das Individuum, seine Interessen zu vertreten und gewinnt gleichzeitig das Bewusstsein für das Zusammenspiel einer Vielzahl von Interessen, die in der Gesellschaft existieren. Dies ist auch von Bedeutung für die soziale Integration.

Ordnungsfunktion

Die Vielzahl an politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Veränderungen kann in einer modernen Gesellschaft Verunsicherungen und unter Umständen Konflikte verursachen. Die Folge ist schlimmstenfalls eine Zerreißprobe für die Integration und damit den gesellschaftlichen Zusammenhalt (Weber 1977, S. 354–355).

Auch um dies zu verhindern, spielen Verbände als „autonome Ordnungsfaktoren" (Weber 1977, S. 355) eine Rolle. Dies hat mehrere Gründe: Erstens repräsentieren Verbände – je nach Interessengebiet – verschiedenste Schichten und gesellschaftliche Gruppierungen. Zweitens nehmen sie ein breites Spektrum an Aufgaben wahr und bieten eine ebenso breite Palette an Dienstleistungen (Weber 1977, S. 355).

Dies hängt eng mit den bereits dargestellten Teilfunktionen der Kommunikation und Partizipation zusammen: Die Verbände vermitteln die Entscheidungen des politischen

[62] Die Rolle der Information wird auch bei den Strategien nochmals eine Rolle spielen.

Systems an die Bürger und verhindern, dass es durch fehlende oder falsche Informationen über politische Entscheidungen zu Konflikten in der Gesellschaft kommt. Außerdem interagieren sie mit anderen Verbänden und sorgen so für einen Diskurs und einen Interessenausgleich zwischen unterschiedlichen gesellschaftlichen Gruppierungen, was das Ausbrechen großer Konflikte verhindern kann. Als „Interpreten des Volkes" (siehe oben) bündeln sie Konfliktlinien innerhalb der Gesellschaft und tragen sie an das politische System heran. Auf diese Weise geben sie ihren Mitgliedern die Gewissheit, dass ihre Interessen nicht vernachlässigt, sondern vom politischen System und seinen Verantwortlichen wahrgenommen werden (Weber 1977, S. 356). Gelingt dies, wird das Vertrauen der Bürger in das politische System gestärkt und damit ein Beitrag zur Stabilität und Akzeptanz des politischen Systems geleistet:

> „In dem Maße, in dem die Verbände die Unzufriedenheit ihrer Mitglieder erfolgreich kanalisieren und in politisch entscheidbare Handlungsalternativen umzusetzen verstehen, stärken sie das Vertrauen ihrer Mitglieder in das politische System und erhöhen sie das Problembewußtsein der Amtsinhaber" (Weber 1977, S. 356).

Insgesamt gilt für die Integrationsfunktion, dass sie besonders dann gut realisiert werden kann, wenn Mitglieder in einem Verband aus verschiedenen Schichten/Milieus stammen (von Alemann 1989, S. 189). In diesem Fall erhält die Integrationsfunktion nochmals größere Wirkung und stärkt damit die Gesellschaft und das politische System.

Obgleich zweifelsohne alle Verbändefunktionen ihren Beitrag zur funktionierenden Demokratie und zum Zusammenhalt der Gesellschaft leisten, scheint die Rolle der Integrationsfunktion in diesem Zusammenhang besonders ausgeprägt, weil sie von elementarer Bedeutung für die Legitimation des politischen Systems ist.

Legitimationsfunktion

Für die Entstehung von Legitimation sind verschiedene Voraussetzungen notwendig: Staatliche Entscheidungen und Maßnahmen müssen von einer überwiegenden Mehrheit der Bürger als verbindlich akzeptiert werden. Das politische System muss die Leistungen erbringen, die von ihm erwartet werden und es muss Kenntnis und Verständnis in Bezug auf die Funktionsweise des politischen Systems herrschen. Dafür ist es notwendig, dass politische Entscheidungen und ihr Entstehen durch die Betroffenen nachvollzogen werden können. Dieses Verständnis ist entscheidend für das Vertrauen der Bürger in das politische System:

> „Die Wertschätzung eines Systems durch seine Mitglieder hängt langfristig davon ab, wie sie die Maßnahmen der Amtsträger aufnehmen und interpretieren. Sehen sie eine Maßnahme als ihren Interessen förderlich an, wird ihr Vertrauen in das System gestärkt werden; im umgekehrten Fall wird die Vertrauensbasis des Systems schrumpfen" (Steinberg 1973, S. 41).

Daneben entsteht Legitimation durch die Einbeziehung gesellschaftlicher Interessen. Alle bereits vorgestellten Funktionen leisten auf ihre Weise einen Beitrag zur Ausbildung der Legitimation: Durch die Erklärung politischer Entscheidungen verhindern sie, dass „Politik fern von den konkreten Lebenssituationen ihrer Mitglieder als rein abstrakte Vorgänge der Rechtssetzung in Parlament und Verwaltung betrieben wird" (Weber 1977, S. 357). Klar ist, dass die Verbände bei ihrer Aufgabe, die politischen Entscheidungen für die Bürger verständlich zu erklären, Wertungen vornehmen und dadurch Bürger beeinflussen – sie werden so zu „Interpreten des Staates" (siehe oben). Indem sie Forderungen und Positionen gesellschaftlicher Gruppen vertreten, fungieren Verbände als Stimme/Sprachrohr gegenüber dem Staat und sorgen so ebenfalls für eine verstärkte Legitimation. Diese Aspekte sind nur die wichtigsten unter den bereits vorgestellten. Daher ist es nicht übertrieben, die Funktion der Legitimation als „Generalfunktion" (Sebaldt/Straßner 2004, S. 68) zu bezeichnen. Dies liegt vor allem daran, dass durch die Legitimation, die das politische System unter anderem durch die Integration erhält, eine systemerhaltende Funktion ausgeübt wird (von Alemann 1989, S. 189). Ein Blick auf alle bereits beschriebenen Funktionen zeigt, dass Verbände ganz entscheidend an der Vermittlung zwischen Staat und Gesellschaft beteiligt sind. In allen Teilfunktionen kommt dieses Element in verschiedenen Ausprägungen zum Ausdruck (siehe vor allem Kommunikationsfunktion). Dies macht deutlich, dass die Arbeit der Verbände nicht nur für die Verbände und deren Mitglieder wichtig ist, sondern auch für die politischen Institutionen. Gleichzeitig sind die Verbände, um ihre Arbeit zu erfüllen, auch auf die politischen Akteure und Institutionen angewiesen: „Dieses interessengeleitete Wechselverhältnis zeigt den ‚intermediären' Charakter der Interessenvermittlung, welcher damit die Begriffe Kommunikation, Interesse und Politik zusammenführt" (Joos 2016, S. 101). Daher wird die ‚Vermittlungsfunktion' neben der Legitimationsfunktion als weitere Generalfunktion betrachtet.

Die Darstellung der Funktionen hat veranschaulicht, dass die Funktionen der Verbände jeweils in zweierlei Hinsicht von Bedeutung sind: Erstens sind sie Grundpfeiler für ein funktionierendes politisches System. Durch die Funktionen der Selektion, Aggregation und Artikulation entlasten sie den Staat und stärken so seine Steuerungskompetenz. Zweitens leisten sie, vor allem durch die Partizipationsfunktion, die Artikulation und die Integration immer auch für die Gesellschaft und für einzelne Individuen einen Dienst: Sie bewahren den Staat vor einer Überbelastung, sind aber genauso wichtig für die Bürger. Indem die Verbände wie

oben beschrieben die Erklärung und vor allem Bekanntmachung staatlicher Entscheidungen übernehmen, agieren sie als Vermittler des Staates. Auf diese Weise übernehmen sie für die Bürger eine Komplexitätsreduktion, was in seiner Bedeutung nicht unterschätzt werden darf: Nur wenn Bürger politische Entscheidungen verstehen, kann es zur Ausbildung von Vertrauen gegenüber den politischen Entscheidungsträgern kommen. Dies wiederum ist für das Funktionieren des politischen Systems und für die Stabilität der Demokratie von kaum zu überschätzender Bedeutung.[63]

Über die Darstellung der Funktionen kommt an verschiedenen Stellen die Bedeutung zum Ausdruck, die Theoretiker wie Tocqueville oder Fraenkel den Verbänden und deren Beteiligung am politischen System beimessen: So zeigt sich in der Vermittlungsfunktion, dass Bürger über die Verbände ihren Interessen und Anliegen Gehör verschaffen können (vgl. Tocqueville). Auf diese Weise und durch die Partizipation ergibt sich eine Chance für das Erlernen von Demokratie (Tocqueville). Fraenkel betont die Bedeutung der Verbände für den Willensbildungsprozess. Alle vorgestellten Funktionen sind für diesen Prozess von Bedeutung. Insbesondere durch die Interessenartikulation und die Vermittlung sorgen Verbände in einem ganz entscheidenden Maße dafür, dass es zu einer a-posteriori-Gemeinwohlbildung kommt: Erst im Laufe des Prozesses und durch die Beteiligung verschiedener

[63] Neben den ausgeführten Funktionen wird häufig auch noch die der sozioökonomischen Selbstregulierung angeführt. Die Logik der sozioökonomischen Selbstregulierung besteht darin, dass es „Politikbereiche gibt, in denen der Staat Aufgaben an Verbände delegiert“ (Sebaldt/Straßner 2004, S. 67). Entsprechend bedeutend kann diese Funktion für das politische System sein. Durch die Delegation von Aufgaben – vor allem im Bereich der Wirtschafts- und Gesundheitspolitik – durch den Staat an die Verbände tragen diese zur Entlastung des Staates, der Wirtschaft und der Gesellschaft in den jeweiligen Handlungsfeldern bei: „Interessenverbände, die zu privaten Interessenregierungen geworden sind, können eine Reihe typischer Defizite des Staates, des Marktes und der Gemeinschaft ausgleichen. Indem sie den drei anderen Ordnungen jene Probleme abnehmen, für deren Lösung diese weniger gut ausgerüstet sind, befreien sie diese nicht nur von einer Last, sondern tragen auch darüber hinaus zu deren jeweiligem Funktionieren bei“ (Streeck/Schmitter 1985, S. 151). Für die Funktion der sozioökonomischen Selbstregulierung gibt es im politischen System Deutschlands zahlreiche Beispiele. Besonders prägnant ist sicher die Rolle von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden bei den Tarifaushandlungen. Selbstverständlich ist die Rolle dieser Interessengruppen unter anderem deshalb so exponiert, weil die Tarifautonomie in Art. 9 Abs. 3 im Grundgesetz festgeschrieben ist und damit dem staatlichen Wirken in diesem Bereich durchaus Grenzen gesetzt sind (Sebaldt/Straßner 2004, S. 68). Diese herausragende Stellung bestimmter Interessengruppen im Bereich der Wirtschaftspolitik darf jedoch nicht dazu führen, dass andere Interessengruppen übersehen werden, die ebenfalls wichtige Aufgaben übernehmen und so zur staatlichen Entlastung beitragen: So sorgen beispielsweise die Wohlfahrtsverbände als Träger von Einrichtungen im Gesundheitswesen für Stabilität und Funktionalität in diesem Bereich (Sebaldt/Straßner 2004, S. 67–68). Da diese Funktion aber vor allem für den Themenbereich Familie keine Rolle spielt, wird darauf im weiteren Verlauf nicht eingegangen.

Interessen, die auch durch die Verbände in den Prozess eingebracht werden, ist die Aushandlung unterschiedlicher Positionen und die Entstehung eines Konsenses möglich. Das Ergebnis dieses Prozesses zeigt sich in unterschiedlichen politischen Produkten, wie Gesetzen etc.

Abschließend ist festzuhalten, dass alle Funktionen – insbesondere die Artikulations-, Partizipations-, Kommunikations- und Integrationsfunktion – für die Volkssouveränität und damit für die Demokratie eine große Stütze sind. Daher ist die Feststellung, dass Verbände über ihre Aufgaben und Funktionen „die Leistungsfähigkeit des modernen sozialen Rechtsstaates" (Steinberg/Purtschert/Weber 1995, S. 598) sichern, nicht übertrieben.

Abbildung 1 zeigt, wie die verschiedenen Funktionen miteinander verknüpft sind.

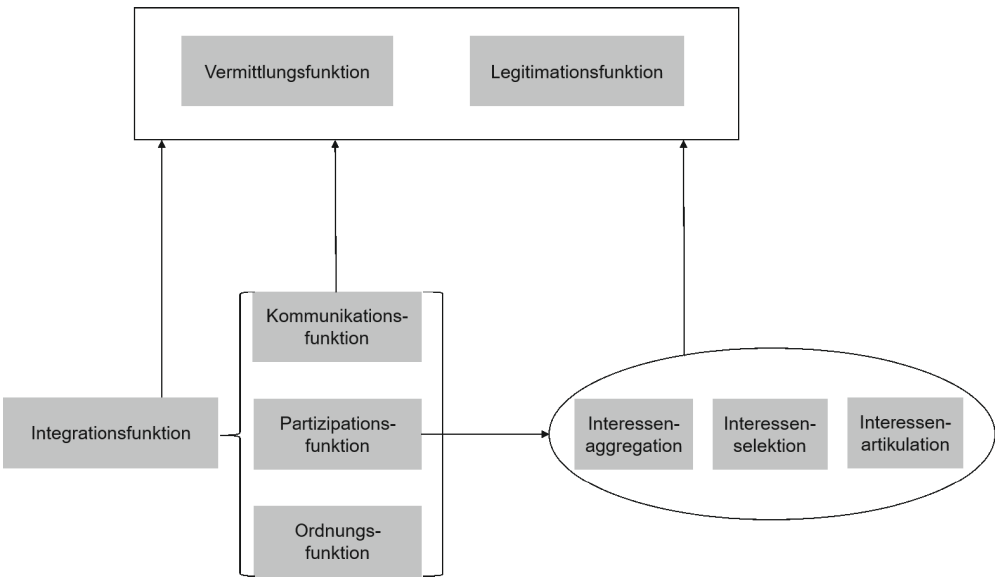

Abbildung 1: Überblick über Funktionen von Verbänden; eigene Darstellung

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben und Funktionen nutzen die Verbände jeweils passende Instrumente und ggf. auch Strategien, was allerdings eher als unbewusster Vorgang betrachtet werden kann.

2.3 Strategien und Instrumente von Interessenvertretung und Lobbyismus durch Verbände

Was bedeutet Strategie im Kontext von Lobbying, welche Strategien gibt es für Interessenvertretung und Lobbying und welche Instrumente stehen in diesem Rahmen zur Verfügung? Diese Fragen werden unter Punkt 2.3 geklärt. Dafür wird zunächst der Begriff der Strategie definiert und einige Voraussetzungen für eine erfolgreiche Lobbyingstrategie skizziert. Den Abschluss dieses Punktes bildet eine Präsentation verschiedener Instrumente, die im Rahmen von Lobbyingstrategien eingesetzt werden können. Auf dieser Basis wird versucht zu erarbeiten, welche Instrumente sich in welcher Phase des Gesetzgebungsprozesses und für welche Strategie als geeignet erweisen (zu den empirischen Ergebnissen dazu siehe Punkt 8). Dies ist die theoretische Grundlage dafür, um später durch die aus den Interviews mit den Verbänden gewonnenen Aussagen nachvollziehen zu können, inwieweit sich in Bezug auf die Familienverbände Übereinstimmungen feststellen lassen. Es zeigen sich dabei verschiedene Herausforderungen. Erstens hängt eine Strategie immer sehr stark vom individuellen Kontext ab. Daher ist es kaum möglich, eine einzige erfolgversprechende Strategie von Interessenvertretung und Lobbying in der Theorie zu erarbeiten. Es kann lediglich versucht werden, auf der Basis praktischer Erfahrungen ein Grundkonzept vorzustellen. Die zweite Herausforderung besteht darin, dass es sich bei der Literatur zu Instrumenten und Strategien von Interessenvertretung und Lobbying fast durchgehend um Praxis-Ratgeber handelt. Gerade hinsichtlich Lobbying in Deutschland gibt es bislang sehr wenige wissenschaftliche Studien, die konsequent eine Analyse von Interessenvertretungs- und Lobbyingstrategien durchgeführt haben (siehe Forschungsstand).

2.3.1 Definition Strategie

Tils und Raschke definieren Strategie als „erfolgsorientierte Konstrukte, die auf situationsübergreifenden Ziel-Mittel-Umwelt-Kalkulationen beruhen“ (Raschke/Tils 2013, S. 127). Es geht bei Strategien also darum, ein bestimmtes Ziel unter der Einbeziehung verschiedener Instrumente/Maßnahmen (Mittel) und unter Berücksichtigung der herrschenden Rahmenbedingungen planvoll zu erreichen. Das heißt, dass Handlungen bzw. Handlungsschritte geplant werden, um bestimmte Zielsetzungen erfüllen zu können. Raschke und Tils sprechen daher auch von „*praxissteuernden Handlungsanleitungen*“ (Raschke/Tils 2013, S. 127). Diese Strategiedefinition beschränken die Autoren nicht auf ein bestimmtes Anwendungsfeld. Sie lässt sich daher auf verschiedene Bereiche anwenden, in denen Strategien von Bedeutung sind. Thomas fokussiert sich auf Strategie im Kontext von Interessengruppen und definiert diese als „an overall plan for gaining access and

influence and securing specific policy goals" (Thomas 2004, S. 141). Von Alemann war wohl der erste deutsche Wissenschaftler, der Strategie im Kontext von organisierten Interessen beschrieben hat. Er versteht darunter „die Mittel, Formen und Methoden der Interaktion organisierter Interessen untereinander und mit ihrem Umfeld" (von Alemann 1989, S. 172). Berry beschäftigt sich in ‚Lobbying for the people' mit Interessengruppen, die sich in Amerika für öffentliche Interessen/Allgemeingüter einsetzen. Seine Ausführungen zu Strategie (und Taktik) können zu den umfangreichsten und systematischsten in diesem Kontext gezählt werden. Er definiert Strategie in Bezug auf Lobbying als „broad plans of attack, or general approaches to lobbying" (Berry 1977, S. 212).

Grundsätzlich zu beachten, und konkret auch in Bezug auf Lobbying, ist der Unterschied zwischen Strategie und Taktik. Taktik beschreibt Berry als „the specific actions taken to advocate certain policy positions" (Berry 1977, S. 212). Während es sich also bei der Strategie gewissermaßen um die übergeordnete Vorgehensweise handelt, die auf bestimmen Zielen beruht und in die gegebenen Rahmenbedingungen eingeordnet ist, sind Taktiken die konkreten Schritte innerhalb dieser Strategie. Dieser stärkere Fokus von Taktiken auf das Handeln in einem konkreteren Rahmen wird auch durch die Definition von Taktik deutlich, die Raschke und Tils vornehmen: „Taktik wird definiert durch situationsorientierte Vorteilsüberlegungen, die auf den Erfolg im Augenblick begrenzt bleiben" (Raschke/Tils 2011, S. 257). Bei Taktik geht es also darum zu überlegen, mit welchem Mittel in einer spezifischen Situation ein Teil des durch die Strategie definierten Ziels erreicht werden kann. Baumgartner und Leech fassen dies sehr gut zusammen:

> „Strategies involve some particular combination of tactics and imply a mechanism by which influence is believed to be achieved. Strategies are combinations of tactics used in particular situations. Groups may have similar repertories of tactics available for use, but their strategies of lobbying will vary depending on such factors as the issue at hand, the predispositions of those making the decisions, and the strategies of others attempting to influence the same policymakers" (Baumgartner/Leech 1998, S. 162).

Vor dem Hintergrund der bereits vorgenommenen Definitionen zu Interessenvertretung und Lobbying ist es nicht verwunderlich, dass bezüglich der Strategien ein Unterschied zwischen Interessenvertretung und Lobbying besteht. Diese Unterschiede hängen mit dem unterschiedlichen Fokus dieser beiden Begriffe zusammen, der in den Definitionen deutlich wurde. Trotz der Unterschiede bei den Zielen kommt es in der Praxis zweifelsohne zu Ergänzungen.

Gegenstand der Interessenvertretung ist die langanhaltende, dauerhafte Vertretung von übergeordneten Interessen eines Verbandes, ohne notwendigerweise konkret Bezug zu einem bestimmten Gesetzgebungsverfahren zu haben. Folglich kann das allgemeine Ziel einer Interessenvertretungsstrategie so beschrieben werden: Es geht darum, durch entsprechende Maßnahmen und auf Basis eines breiten Netzwerkes, die übergeordneten Interessen und Themen

eines Verbandes im Bewusstsein der Adressaten zu halten und langfristig darauf hinzuwirken, dass relevante Themen in Politik und Öffentlichkeit präsent bleiben. Wie sich später noch genauer zeigen wird, kann Interessenvertretung umgekehrt auch darin bestehen, zu verhindern, dass bestimmte Fragestellungen, welche die Interessen eines Verbandes berühren auf die politische und öffentliche Agenda kommen. Die Interessenvertretung greift damit lange, bevor ein konkreter Gesetzgebungsprozess in Gang kommt. Damit kann die Interessenvertretung als Voraussetzung für ein erfolgreiches Lobbying betrachtet werden:

> „Dementsprechend beginnt Interessenvertretung auch im Sinne des politischen Risikomanagements lange vor dem eigentlichen Dialog mit politischen Entscheidungsträgern. Er steht tendenziell am Ende des Interessenvertretungsprozesses; bis dahin muss ein wesentlicher Teil der gesamten Arbeit bereits getan sein“ (Joos 2016, S. 104).

Demgegenüber setzt die Lobbyingstrategie ein, sobald es um ein spezifisches politisches Vorhaben geht. Verhinderung, Beschleunigung oder allgemein die Mitgestaltung eines bestimmten Themas können hier ebenfalls die zugrundeliegenden Ziele sein, sie haben allerdings einen deutlich konkreteren Bezugsrahmen.

2.3.2 Voraussetzungen von Interessenvertretungs- und Lobbyingstrategien

Für eine erfolgreiche Interessenvertretungs- und Lobbyingstrategie gibt es verschiedene Voraussetzungen. Ein hoher Grad an Informiertheit seitens der Interessenvertreter und Lobbyisten ist der Grundstock jeder erfolgreichen Interessenvertretungs- und Lobbyingstrategie. Dazu zählen genaue Kenntnisse des politischen und gesellschaftlichen Systems mit den zahlreichen damit verbundenen Prozessen. Daher ist eine sorgfältige Umfeldanalyse unverzichtbar: „Lobbying umzusetzen heißt im Kern nichts anderes, als die Funktionsweisen und Handlungsspielräume der Politik zu verstehen und darauf aufbauend die eigenen Interessen zu artikulieren“ (Köppl 2017, S. 99).[64] Zudem sind der Aufbau und die Pflege eines Kontaktnetzwerkes, die gewissenhafte Recherche von Informationen und deren wahrheitsgemäße Weitergabe im Rahmen einer klaren, offenen und ehrlichen Kommunikation sowie Verlässlichkeit wesentliche Bedingungen für den Erfolg (Joos 2016, S. 108; Köppl 2017, S. 81/S. 87). Während es sich bei den erstgenannten Punkten um Aspekte handelt, die für den Interessenvertreter/Lobbyisten selber für den Erfolg seiner Arbeit grundlegend sind, sind die letztgenannten auch für den Adressaten

[64] Dies gilt auch für Interessenvertretung.

von elementarer Bedeutung. Diese Faktoren können gewissermaßen als Wertbasis für erfolgreiche Interessenvertretung und Lobbyarbeit betrachtet werden. Die Gründe dafür liegen auf der Hand: Für einen Politiker kann es fatale Folgen haben, wenn sich die Informationen, auf die er sich bezieht und die er in ein Verfahren einbringt, als falsch herausstellen. Da der Interessenvertreter und Lobbyist für seine Arbeit auf die Kooperation mit den politischen Entscheidungsträgern und ihren Mitarbeitern angewiesen ist, liegt eine Arbeit nach diesen Maßstäben auch in seinem Interesse (Köppl 2017, S. 89). Wichtig ist zudem, dass bei einer Interessenvertretungs- und Lobbyingstrategie stets berücksichtigt wird, dass sich Interessenvertretung und Lobbying zwar positiv auf die eigenen Interessen auswirken sollen. Eine Strategie jedoch, die einzig und alleine darauf ausgerichtet ist, spezielle Verbandsinteressen durchzusetzen, wird scheitern.

Der Interessenvertreter/Lobbyist sollte beachten, dass es eine der primären Aufgaben bzw. Leistungen von Lobbying ist, die Arbeit des politischen Entscheiders zu erleichtern. Natürlich kann es aus Sicht des Interessenvertreters und Lobbyisten nicht ausschließlich darum gehen, den Politiker zu unterstützen. Es sollte sich im Idealfall eine für beide Seiten nützliche Situation ableiten:

> „In einer Win-win-Situation, die bewusst vom Lobbyisten herbeigeführt wird, profitieren beide Seiten: das Unternehmen von der Verankerung des spezifischen Interesses und der politische Entscheidungsträger von dem Erhalt seines Handlungsspielraumes, einer erfolgreichen Entscheidungsfindung oder dem Aufbau von Expertise, was zu Anerkennung führen kann“ (Köppl 2017, S. 81).[65]

Umfeldanalyse

Wie sich bereits bei den vorherigen Ausführungen gezeigt hat, sind Informationen für Interessenvertretung und Lobbying von elementarer Bedeutung. Der Austausch von Informationen zwischen Interessenvertretern und Adressaten ist grundlegender Bestandteil von Interessenvertretung und Lobbying. Ein hoher Grad an Informiertheit kann als Basis für eine erfolgreiche Lobbyingstrategie und den gezielten Einsatz jeglicher Lobbyinginstrumente betrachtet werden. Deshalb werden Informationen von Schuster und Üster auch als „Währung der Politik“ (Schuster/Üster 2015, S. 54) bezeichnet. Aus diesem Grund ist eine fundierte Analyse der herrschenden Umstände unverzichtbar. Dies wird als Umfeldanalyse beschrieben (Schuster/Üster 2015, S. 52). Der Ansatz hat seinen Ursprung in der Unternehmenskommunikation, wird

[65] Köppl spricht hier von Unternehmen, da sich sein Werk auf Interessenvertretung und Lobbying von Unternehmen bezieht; die Aussage ist für Verbände jedoch gleichermaßen von Bedeutung.

aber heute ebenso im politischen Kontext von Verbänden angewendet. Die Umfeldanalyse bezieht sich auf Akteure, politische und gesellschaftliche Rahmenbedingungen und Themen:

> „Vorangestellt ist dieser Herangehensweise der Gedanke, dass ein umfassendes Informationsmanagement proaktives Steuern von politischen und gesellschaftlichen Diskussionen ermöglicht, um im Idealfall Regulierungen (z. B. Gesetze) überflüssig zu machen und gesellschaftlichen Eskalationen von politischen Themen vorzubeugen" (Schuster/Üster 2015, S. 52).

Die Umfeldanalyse ermöglicht es, grundlegende Fragen, die für die Planung einer Strategie von Bedeutung sind, zu beantworten. Dazu zählen beispielsweise folgende Aspekte: Klärung verbandsinterner Zuständigkeiten, Identifikation von Chancen, Risiken, Handlungsspielräumen und wichtigen Akteuren, Definition anstehender Themen und Entscheidungen, Festlegung/Erarbeitung eines Zeitplans, Auswahl von Methoden etc., Evaluation der erfolgten Schritte (Schuster/Üster 2015, S. 53). Grob lässt sich die Umfeldanalyse in zwei Säulen untergliedern: das Issue-Management und die Stakeholder-Analyse.

Issue-Management

Beim Issue-Management handelt es sich um die „präzise Auswahl und Beobachtung der für das eigene Anliegen wichtigen Themenbereiche" (Bender/Reulecke 2004, S. 35). Das Issue-Management lässt sich in drei Phasen unterteilen, die nicht isoliert voneinander stattfinden, sondern ineinander übergehen: 1) Informationsgewinnung und Informationssichtung, 2) Informationsselektion, 3) Informationspriorisierung. Dafür werden zwei Methoden eingesetzt, die bereits als Instrumente für die Vorbereitung einer Interessenvertretungs- bzw. Lobbyingstrategie betrachtet werden können: Scanning und Monitoring. Gegenstand des Scanning ist die langfristige und dauerhafte Beobachtung, die sich nicht auf eine konkrete Fragestellung fokussiert, sondern das gesamte Themen- und Meinungsspektrum im politischen und gesellschaftlichen Kontext betrachtet. Daraus sollen mögliche Fragestellungen gefiltert werden, die konkreter Gegenstand der politischen Debatte oder für einen Verband von Bedeutung werden könnten (Bender/Reulecke 2004, S. 36). Medienanalysen sind neben persönlichen Gesprächen, Debatten in Parlamenten, Parteitagen, verschiedenen politischen Dokumenten, Pressemitteilungen etc. wichtige Informationsquellen für das Scanning (Schuster/Üster 2015, S. 56–57; Bender/Reulecke 2004, S. 38). Das Spektrum gestaltet sich hier außerordentlich breit.

Gerade persönliche Gespräche mit Informationsträgern wie Politikern und deren Mitarbeitern können zu einer guten Einschätzung beitragen, welche Themen innerhalb eines gewissen

Zeithorizonts relevant werden könnten. Darauf wird bei der Vorstellung der Instrumente noch genauer eingegangen. Im Gegensatz dazu gestaltet sich das Monitoring fokussierter bzw. spezifischer und differenzierter:

> „Monitoring bezeichnet die zielgerichtete Beobachtung eines relevanten Themas in der öffentlichen Kommunikation. Dabei wird genau verfolgt, vor welchem Hintergrund, in welchen Medien, mit welchem Tenor und wie häufig der Sachverhalt besprochen wird" (Bender/Reulecke 2004, S. 37).

Zur Durchführung des Issue-Managements gibt es verschiedene Hilfsinstrumente, die die Analyse und Auswertung der Informationen erleichtern. Dennoch wird es nur schwer möglich sein, ein komplett lückenloses Issue-Management durchzuführen.

Stakeholder-Analyse

Neben der Identifizierung und Beobachtung wichtiger Themen muss ebenso analysiert werden, welche Akteure für den Verband insgesamt oder für ein spezielles Thema eine Rolle spielen:

> „Die Stakeholder-Analyse ermöglicht die Identifizierung aller am Issue mittelbar und unmittelbar beteiligten Akteure im gesellschaftlichen sowie im politischen Umfeld. Neben dem Identifizieren relevanter Akteure ermöglicht die Stakeholder-Analyse auch, diese hinsichtlich der Tragweite ihres Einflusses auf das Issue einzuordnen" (Schuster/Üster 2015, S. 60).

Dabei muss es sich bei den Akteuren nicht ausschließlich um Einzelpersonen handeln. Parteien, Stiftungen und Organisationen aus dem politischen und gesellschaftlichen Kontext zählen ebenso dazu (Bender/Reulecke 2004, S. 44). Die Stakeholder-Analyse, die durch die Methode des ‚Mapping' durchgeführt wird, lässt sich in zwei große Schritte gliedern. Zunächst werden alle Akteure bestimmt, die in irgendeiner Form für den Verband oder ein bestimmtes Thema von Bedeutung sind. Anschließend erfolgt eine Ordnung der Akteure nach verschiedenen Kriterien (nach Stellung des Akteurs im Machtgefüge, den entsprechenden Einflussmöglichkeiten, den Einstellungen zu einem bestimmten Thema usw.). Bezüglich des Einflusses und der Stellung im Machtgefüge wird unterschieden zwischen dem rechtlichen und dem politischen Ansatz. Bei ersterem werden die Akteure rein nach ihrer formalen Stellung im Entscheidungsverfahren und dem damit einhergehenden Einfluss bzw. der Macht geordnet. Folglich stehen hier die staatlichen Institutionen und Akteure (Bundesregierung, Bundestag, Bundesrat) im Mittelpunkt.

Beim politischen Ansatz erweitert sich das Akteursspektrum erheblich, weil auch gesellschaftliche Akteure und solche Akteure einfließen, die rein formal für den Entscheidungsprozess keine Rolle spielen, aber in der Praxis über Einfluss verfügen. Diese Einflusswege und -strukturen und eine damit verbundene mögliche Entscheidungsmacht werden bei diesem Ansatz identifiziert. Dazu zählen Medien, Stiftungen, Berater, Mitarbeiter von politischen Verantwortlichen etc.:

> „Diese haben zwar von ihrer formellen Stellung betrachtet zum Teil keinen unmittelbaren Einfluss auf den politischen Entscheidungsprozess. Ihr tatsächlicher Einfluss kann aber im Einzelfall wesentlich höher zu gewichten sein als beispielsweise bei einem mit dem Thema betrauten, formal zuständigen Entscheidungsträger" (Bender/Reulecke 2004, S. 45)[66].

Außerdem wird hier berücksichtigt, dass formelle und informelle Machtposition nicht immer übereinstimmen müssen: Rein formal kann eine Person unter Umständen einer anderen Person hierarchisch untergeordnet sein, in der Realität – informell – jedoch über mehr Einfluss verfügen (Joos 2016, S. 106). Voraussetzung für eine erfolgreiche Durchführung der Stakeholder-Analyse sind – vor allem für den zweiten Schritt – fundierte Kenntnisse über die formalen und informellen Abläufe des Entscheidungsverfahrens, des politischen und des gesellschaftlichen Systems (Bender/Reulecke 2004, S. 45–46). Diese Kenntnisse sind auch notwendig, um einordnen zu können, wie sich die inhaltlichen Positionierungen der einzelnen Akteure im Hinblick auf das jeweilige Thema aus Sicht des Lobbyisten gestalten. So können die Akteure beispielsweise in Mitstreiter, Kontrahenten und Neutrale gegliedert werden. Diese Einordnung ist wichtig für die Gestaltung von Argumentationen und einen möglichen Aufbau von Netzwerken (Köppl 2017, S. 92). Insbesondere Veränderungen im Akteursspektrum müssen genau registriert und analysiert werden, weil diese unter Umständen Folgen für das Netzwerk des Interessenvertreters und Lobbyisten haben können (Joos 2016, S. 104).

Neben der Analyse der Themen- und Akteurslandschaft ist eine prozessuale Analyse von Bedeutung. Sie ermöglicht es, insgesamt den zeitlichen Horizont einer Strategie und deren Instrumente zu planen: Entscheidend für den Erfolg von Lobbying ist es, den Moment zu erkennen, in dem das Herantreten an die Politik am wirkungsvollsten ist. Dafür ist die Analyse des Policy Cycle eine geeignete Möglichkeit (siehe Punkt 3.1.1). In diesem Zusammenhang spielt außerdem der Multiple-Stream-Ansatz eine Rolle.

Die zentrale Frage dieses Ansatzes lautet „what makes an idea's time come?" (Kingdon 2003, S. 1). Dies hängt – daher rührt auch der Name des Ansatzes – von verschiedenen Strömen ab, die das politische System zeitgleich, aber unabhängig voneinander prägen (Blum/Schubert

[66] Zu den Adressaten von Lobbying siehe genauer: Punkt 3.2. Hier zeigt sich, dass der Adressatenkreis keinesfalls ausschließlich Akteure mit politischer Entscheidungsmacht umfasst.

2018, S. 187; Herweg 2015, S. 328; Kingdon 2003, S. 145 ff.). Dabei handelt es sich um den Problem-, den Politics- und den Policy-Strom.

Der Problemstrom beinhaltet die Themen, die wahrgenommen werden und die politischer Lösungen bedürfen. Probleme definiert der Erfinder der Theorie, John W. Kingdon,[67] als „mismatch between the observed conditions and one's conception of an ideal state" (Kingdon 2003, S. 110).

Gegenstand des zweiten Stroms – des Policy-Stroms – sind die Ansätze, die zur Lösung der Probleme aus dem Problemstrom erarbeitet werden. Diese Lösungen sind Ergebnis eines Auswahlprozesses, in dessen Verlauf sich aus einer Vielzahl an Lösungsansätzen nur einige wenige durchsetzen, die fünf Kriterien erfüllen: technische Machbarkeit, Finanzierbarkeit, normative Akzeptanz, vermutliche Zustimmung der Öffentlichkeit und Offenheit für die Ansätze bei den politischen Entscheidungsträgern (Herweg 2015, S. 331; Blum/Schubert 2018, S. 187).

Der Politics-Strom schließlich umfasst die Aspekte, die klassischerweise für den Verlauf eines politischen Prozesses von Bedeutung sind: öffentliche Meinung, Interessen verschiedener nicht-politischer Akteure (Lobbygruppen etc.) sowie der politischen Institutionen und Akteure. Diese verschiedenen Interessen treffen innerhalb dieses Stroms aufeinander und bedürfen der Aushandlung. Dabei können diverse Faktoren zu ausschlaggebenden Aspekten des Prozesses werden: z. B. Stimmung in der Öffentlichkeit, Veränderungen in den politischen Konstellationen, Lobbyarbeit (Herweg 2015, S. 330; Blum/Schubert 2018, S. 187).

Nach Kingdon besteht die Möglichkeit für einen Politikwandel, wenn sich ein „policy window" (Kingdon 2003, S. 165 ff.) bzw. ein „*window of opportunity*" (Blum/Schubert 2018, S. 188) ergibt. In diesem Fall verbinden sich die drei Ströme. Das heißt also: Ein Politikwandel ist möglich, wenn zu einem bestimmten Zeitpunkt für ein Problem passende Lösungsvorschläge gemacht werden, die den Interessen der verschiedenen Beteiligten entsprechen und damit von ihnen mitgetragen werden. Unterschieden werden die Handlungsfenster nach den Strömen, bei denen sich Veränderungen ergeben und die daher zur Öffnung des Fensters beitragen: Problem- oder Politicsfenster. Beim Problemfenster wird das Fenster geöffnet, weil beispielsweise durch Studien etc. die besondere Bedeutung eines Problems erkannt wurde. Das Politicsfenster öffnet sich etwa durch starke Veränderungen bei den Akteurskonstellationen, wie einem Regierungswechsel und damit verbundenen neuen politischen Vorhaben (Herweg 2015, S. 332; Blum/Schubert 2018, S. 187).[68] Dies illustriert, wie wert- und sinnvoll eine genaue Analyse der Ereignisse, Abläufe und Konstellationen innerhalb des politischen Systems ist:

---

[67] Der Begriff Multiple-Stream-Ansatz stammt nicht von Kingdon. Die grundlegenden Annahmen des Ansatzes, die Kingdon im Rahmen einer Agenda-Setting-Theorie erarbeitet hat, gehen jedoch auf ihn zurück (Herweg 2015, S. 326).

[68] Für eine genauere Beschreibung des MSA sei auf Herweg 2015 verwiesen.

Sie ermöglicht es, ein Fenster, innerhalb dessen politische Veränderungen möglich sind und damit Einflussmöglichkeiten für Interessenvertreter und Lobbyisten bestehen, zu erkennen.

Insgesamt ist es also zentral, dass sich Verbände mit den Rahmenbedingungen innerhalb derer sie handeln (Werte, die eine Rolle spielen, Medienlandschaft, Konkurrenz etc.), ebenso vertraut machen wie auch mit den eigenen Fähigkeiten, Ressourcen (sowohl solche, die Handeln ermöglichen, als auch solche, die möglicherweise einschränkend wirken). Zu letzteren zählen etwa finanzielle und personelle Ressourcen, grundsätzliche Verbandsziele oder Werte des Verbandes sowie inhaltliche Schwerpunkte.[69]

All diese Informationen, die aus den verschiedenen vorgestellten Analysen gewonnen werden, sind notwendig, um entscheiden zu können, welche Strategie verfolgt wird und welche Instrumente gewählt werden. Daher stellt Berry treffend fest: „[T]he selection of advocacy strategy and tactics can be conceived of as the final steps in an interest group's decision making process" (Berry 1977, S. 262).

2.3.3 Strategien und Instrumente

Die verschiedenen Instrumente von Interessenvertretung und Lobbying hängen wesentlich davon ab, welche Ziele verfolgt werden. Köppl formuliert fünf mögliche Ziele von Interessenvertretung und Lobbying: 1) Verhinderung politischer Entscheidungen; 2) Verzögerung politischer Entscheidungen; 3) Änderung einer Entscheidung; 4) Erwirken einer politischen Entscheidung; 5) keine Beteiligung der Politik an bestimmten Themen (Köppl 2017, S. 94). Je nachdem, welches Ziel Lobbying verfolgt und welche Instrumente eingesetzt werden, lassen sich unterschiedliche Formen von Lobbying erkennen, die in diesem Fall auch als Strategien betrachtet werden können.

Es kann unterschieden werden zwischen Beschaffungs- und Gesetzeslobbyismus (Wehrmann 2007, S. 38). Beschaffungs-Lobbyismus hat weniger Einflussnahme in Bezug auf die Umsetzung oder Verhinderung politischer Entscheidungen zum Ziel, sondern „befasst sich vorwiegend mit der Akquirierung öffentlicher Aufträge" (Wehrmann 2007, S. 38). Demgegenüber hat Gesetzes-Lobbyismus ein konkretes politisches Ziel und „versucht, Einfluss auf die Gestaltung rechtlicher Rahmenbedingungen zu nehmen" (Wehrmann 2007, S. 38). In der Regel spielt der Gesetzes-Lobbyismus eine größere Rolle. Zudem ist davon auszugehen, dass die Akquirierung von Aufträgen für Unternehmen und weniger für Verbände eine Rolle spielt. Die vorliegende Studie beschränkt sich deshalb auf diese Form des Lobbyismus.

Benders und Reuleckes Unterscheidung in Lobbying als Prävention, Aktion und Reaktion (Bender/Reulecke 2004, S. 109 ff.) hängt sehr stark mit Strategien und Techniken von Lobbying

[69] Für einen guten Überblick dazu siehe: Berry 1977, S. 263.

zusammen, da hier gezieltes Agenda Setting und der Ablauf politischer Prozesse eine große Rolle spielen. Daher wird es bei der Zuordnung der Instrumente zu den Strategien genauer ausgeführt.

Bei der Unterscheidung zwischen direktem und indirektem Lobbying[70] dient die Art der Kommunikation als Unterscheidungsmerkmal. Wie der Name bereits ausdrückt, findet die Kommunikation bei direktem Lobbying direkt, ohne zwischengeschaltete Instanz zwischen zwei oder mehr Personen statt. Das heißt, der Interessenvertreter artikuliert seine Anliegen direkt gegenüber den Adressaten (Köppl 2017, S. 99). Dabei handelt es sich nicht immer um Face-to-face-Kontakte, auch direkte Kommunikation über Medien wie E-Mail oder Telefon zählt dazu (Köppl 2017, S. 99). Das direkte Lobbying stellt die bedeutendste Form des Lobbying dar und gilt als unverzichtbarer Bestandteil von Lobbyingstrategien. Bei der indirekten Kommunikation findet die Kommunikation über Medien oder Dritte statt („'via intermediaries'") (Köppl 2017, S. 99).

Das indirekte Lobbying wird in der Regel eher als ergänzendes Element zum direkten Lobbying bei breit angelegten Lobbying-Kampagnen eingesetzt oder wenn durch das direkte Lobbying nicht die geplanten Ergebnisse erzielt werden konnten (Köppl 2017, S. 101). Des Weiteren können folgende Gründe den Einsatz indirekter Lobbyinginstrumente rechtfertigen: Der genaue Adressat ist nicht bekannt und die Öffentlichkeit soll als Instrument eingesetzt werden (z. B. zur Druckausübung auf Entscheidungsträger) (Köppl 2017, S. 101; siehe dazu genauer die Instrumente).

Zwei weitere Strategiearten, die insbesondere in den letzten Jahren vermehrt untersucht wurden und in engem Zusammenhang mit direktem und indirektem Lobbying stehen, sind inside bzw. outside lobbying. Wie der Name bereits vermuten lässt, nutzt outside lobbying die Öffentlichkeit und beinhaltet die entsprechenden Instrumente, um auf indirektem Wege die Inhalte gegenüber den Adressaten zu vermitteln. Demgegenüber ist der direkte Austausch mit den Adressaten Gegenstand des inside lobbying und die Instrumente für den persönlichen Austausch geeignet. Die Definition von De Bruycker und Beyers, fasst dies gut zusammen:

> „The first […] is outside lobbying, which comprises tactics that indirectly address policymakers through mobilizing and raising awareness of a broader audience. Outside lobbying includes the use of public communication channels rather than direct exchanges with policymakers, and involves tactics such as contacting journalists, issuing press releases, establishing public campaigns, and organizing protest demonstrations.
>
> The second strategy […] is known as inside lobbying, and involves direct exchanges with policymakers through private communication channels, such as face-to-face meetings, telephone calls, or e-mail exchanges. These forms of advocacy largely takes place behind the scenes and out of view of the public" (De Bruycker/Beyers 2019, S. 57–58).

[70] Dies gilt gleichermaßen für Interessenvertretung.

Die Definition von Kollman zu outside lobbying ist demgegenüber etwas enger. Hier wird stärker der mobilisierende Faktor des outside lobbying betont: „Outside lobbying is defined as attempts by interest group leaders to mobilize citizens outside the policymaking community to contact or pressure public officials inside the policymaking community" (Kollman 1998, S. 3).

Was den Erfolg dieser beiden Strategien angeht, gibt es unterschiedliche Studien (siehe dazu genauer z. B.: Mahoney 2007, Chalmers 2013). Einige Studien (z. B. Gais und Walker 2003; Kollman 1998) kommen zu dem Ergebnis, dass outside lobbying „a measure of last resort or a weapon of the weak" (De Bruycker/Beyers 2019, S. 59) sei, wie De Bruycker und Beyers den Kern dieser Ergebnisse beschreiben. Sie werden demnach folglich häufiger von public interest groups/citizen groups als von Verbänden mit wirtschaftlichen Interessen eingesetzt (De Bruycker/Beyers 2019, S. 59; Binderkrantz 2008, S. 177). Umgekehrt kommen andere Studien zu dem Fazit, dass die Strategie des outside lobbying vor allem von Verbänden eingesetzt wird, die über viele Ressourcen verfügen, da die gezielte Nutzung der Instrumente des outside lobbying sowohl kosten- als auch arbeitsintensiv sein und daher viel Personal binden kann (De Bruycker/Beyers 2019, S. 59–60). Kollman verweist darauf, dass manche Instrumente des outside lobbying durchaus von vielen Interessengruppen eingesetzt werden, z. B. die Kontaktaufnahme mit der Presse oder auch Petitionen. Andere Instrumente wiederum, wie die Mobilisierung von Wählern für oder gegen bestimmte Kandidaten bei Wahlen, werden eher selten praktiziert (Kollman 1998, S. 36–37). In einer eigenen Studie untersuchen De Bruyckers und Beyers die Wirkung der beiden Strategiearten. Sie kommen unter anderem zu dem Ergebnis, dass der Effekt von outside lobbying durch Koalitionen bzw. Kooperationen verstärkt wird. Zudem zeigen sie, dass der Erfolg von der Kombination mit weiteren Taktiken (sowohl aus dem Bereich des inside wie auch des outside lobbying) abhängt (De Bruycker/Beyers 2019, S. 71–72). Ebenfalls entscheidend sind die Rahmenbedingungen, unter denen das Lobbying stattfindet.

Als grundlegend für den Erfolg der beiden Strategien erachten De Bruycker und Beyers die Taktiken sowie die Inhalte, für die sich der Verband im Rahmen der Strategie einsetzt. Dieser Hinweis ist sehr einleuchtend, stellt doch die Taktik in gewisser Weise die Folge der Strategie dar. Die Inhalte ergeben sich umgekehrt aus dem Ziel, auf dem die Strategie beruht (De Bruycker/Beyers 2019, S. 58).

Binderkrantz hat in einer ihrer Arbeiten zwei Überlegungen in Bezug auf die Vorgehensweise bei Lobbying kombiniert: Zum einen, welche Art von Interessengruppe stärker inside bzw. outside lobbying bzw. direkte und indirekte Kommunikationswege nutzt. Zum anderen untersucht sie, welche Adressatengruppen stärker von welchen Interessengruppen angesprochen werden. Sie unterscheidet dabei zwei Formen der Interessengruppen: Erstens, solche, die institutionell eingebunden sind („groups with corporative ressources") (Binderkrantz 2008, S. 173) und zweitens, solche, die nicht institutionell eingebunden sind und Allgemeininteressen vertreten („public interest groups") (Binderkrantz 2008, S. 173).

Aus diesen Überlegungen leitet Binderkrantz vier unterschiedliche Strategiearten ab, die sie wiederum in zwei Gruppen unterteilt: Die erste Gruppe ist die der direkten Ansprache. Sie wird unterschieden in die Strategie gegenüber der Administration und dem Parlament und arbeitet stärker mit Instrumenten des inside lobbying.

Die zweite Gruppe (indirekte Ansprache) umfasst die Adressatengruppen Mitglieder, Bürger und Medien/Öffentlichkeit. Hierfür werden die Instrumente des outside lobbying eingesetzt (Binderkrantz 2008, S. 174). Sie untersucht anschließend, welche Form der Interessengruppe zu welcher Strategie tendiert und kommt zu folgenden Ergebnissen: Interessengruppen, die institutionell stärker eingebunden sind, wählen vor allem die Administration in den Ministerien als Adressaten und bevorzugen direktere Kommunikationswege. Public interest groups dagegen, präferieren stärker öffentlichkeitswirksame Wege und adressieren folglich eher Öffentlichkeit, Medien, eigene Mitglieder:

> „Groups with corporative resources direct much attention towards influencing the bureaucracy. Public interest groups are more likely to use publicly visible strategies where affecting the media agenda play a central role" (Binderkrantz 2008, S. 192).

Bei der Adressatengruppe Parlament zeigen sich für beide Arten von Interessengruppen ähnliche Ergebnisse (Binderkrantz 2008, S. 193).[71]

Berry unterscheidet in seinem erwähnten Werk vier Strategiearten (in diesem Fall für public interest groups): 1) Einflussnahme über Gesetze bzw. die Argumentation mit Rechtsprechung, 2) Konfrontation und öffentliche Blamage, 3) Einflussnahme über die Bereitstellung von Information, 4) Einflussnahme über Aktivierung von Mitgliedern bzw. einflussreichen Persönlichkeiten (Berry 1977, S. 267 ff.). Beim ersten Strategietyp geht es darum, über die Vorstellung eigener Gesetze Einfluss zu nehmen bzw. mit Mitteln der Rechtsprechung zu arbeiten und so den eigenen Vorstellungen Nachdruck zu verleihen (Berry 1977, S. 267). Hier wird mit Taktiken der Verhandlung gegenüber den betreffenden Verwaltungsorganen gearbeitet, was heißt, dass direktere Formen des Lobbying eher das Mittel der Wahl sind (Berry 1977, S. 263 ff.). Bei der Strategieart 2) setzen die Lobby-Gruppen Regierungsmitglieder öffentlich unter Druck, indem sie in der Öffentlichkeit bestimmte Nachteile oder stark negative Seiten der Politik bzw. des politischen Handelns eines Politikers darstellen oder ihn und sein Handeln gar bloßstellen. Hier wird also intensiv mit Mitteln der Konfrontation, wie politischen Protestaktionen und weiteren öffentlichkeitswirksamen PR-Mitteln, gearbeitet (Berry 1977, S. 263 ff.). Folglich handelt es sich um eine sehr konfliktäre Strategie, die durchaus aggressiv sein kann. Daher wird sie nach Berrys Untersuchungen vor allem von Gruppen angewandt, die eine sehr regierungskritische Haltung haben und sich auch darüber

[71] Für die genauen Ergebnisse siehe: Binderkrantz 2008.

bewusst sind, dass sie keinerlei Aussicht darauf haben, eine institutionalisierte Rolle im politischen Willensbildungsprozess zu spielen (Berry 1977, S. 268–269). Die grundlegende Annahme für ‚Strategie durch Information' (3) ist, dass die Adressaten auf Informationen angewiesen sind, die sie durch Lobbyisten erhalten können. Folglich gilt für diese Strategie: „The key to achieving influence is providing useful data to policy makers" (Berry 1977, S. 269).

Im Gegensatz zur vorherigen Strategie werden dafür stärker Taktiken angewendet, die dem inside lobbying zuzuschreiben sind (z. B. persönliche Gespräche, Teilnahme an Ausschussanhörungen) (Berry 1977, S. 263 ff.) und es handelt sich um einen sehr viel weniger konfliktären Zugang (Berry 1977, S. 269). Bei der vierten Strategieart schließlich – der Einflussnahme über Mitgliederaktivierung und den Einsatz einflussreicher Persönlichkeiten – werden Taktiken angewandt, die aus dem Bereich der Kampagne stammen, konkret aus dem Bereich des Grassroot-Campaignings (Berry 1977, S. 263 ff.). Über die Aktivierung von Mitgliedern, die sich öffentlichkeitswirksamen Aktionen wie dem Schreiben von Sammelbriefen anschließen oder die Einbindung bekannter Personen, wird versucht, indirekt Einfluss zu nehmen. Nach Berry geht es hier weniger um das Informieren der Adressaten, sondern um das Überreden (Berry 1977, S. 269–270).

Graphik 2 zeigt die gebündelten Überlegungen von Berry und stellt dar, über welche Ziele und Möglichkeiten bzw. Einschränkungen sich eine Interessengruppe bewusst werden sollte, bevor das Ziel definiert wird. Aus dem Ziel können sich unterschiedliche Strategien ableiten, die wiederum mit Hilfe verschiedener Taktiken umgesetzt werden können.

Für die vorgestellten Strategiekonzepte gilt jeweils, dass die unterschiedlichen Strategiearten sich durchaus ergänzen können: Entscheidet sich ein Verband also für eine Strategie, bedeutet dies nicht, dass er ausschließlich nur mit dieser arbeitet oder keine Taktiken aus anderen Strategien heranziehen kann. In der Realität kann es durchaus zu einem Strategie-Mix kommen, was letztlich auch damit zusammenhängt, dass es sich bei den vorgestellten Konzepten um theoretische Modelle handelt: „Few groups limit themselves to using only one of these general strategies, and, likewise, few are able to utilize all four" (Berry 1977, S. 267).

Zwar ist es das Ziel eines jeden Interessenvertreters/Lobbyisten, mit einer bestimmten Strategie oder einer Kombination aus Strategien Einfluss zu nehmen. De Bruycker weist aber darauf hin, dass nicht notwendigerweise ein Zusammenhang zwischen einer Lobbyingstrategie und dem Erfolg bzw. dem Einfluss einer Interessengruppe in Bezug auf das politische Outcome besteht:

> „The existing evidence on the use of lobbying strategies does not effectively address success or influence. In some cases, lobbyists are very active, but their strategies do not substantially impact policy outcomes. Meanwhile, in other cases, lobbyists exert limited efforts to influence policy outcomes, but due in part to some external event (e.g., support from policymakers or a favorable public opinion), policy outcomes ultimately correspond well with the lobbyist's interests" (De Bruycker/Beyers 2019, S. 59).

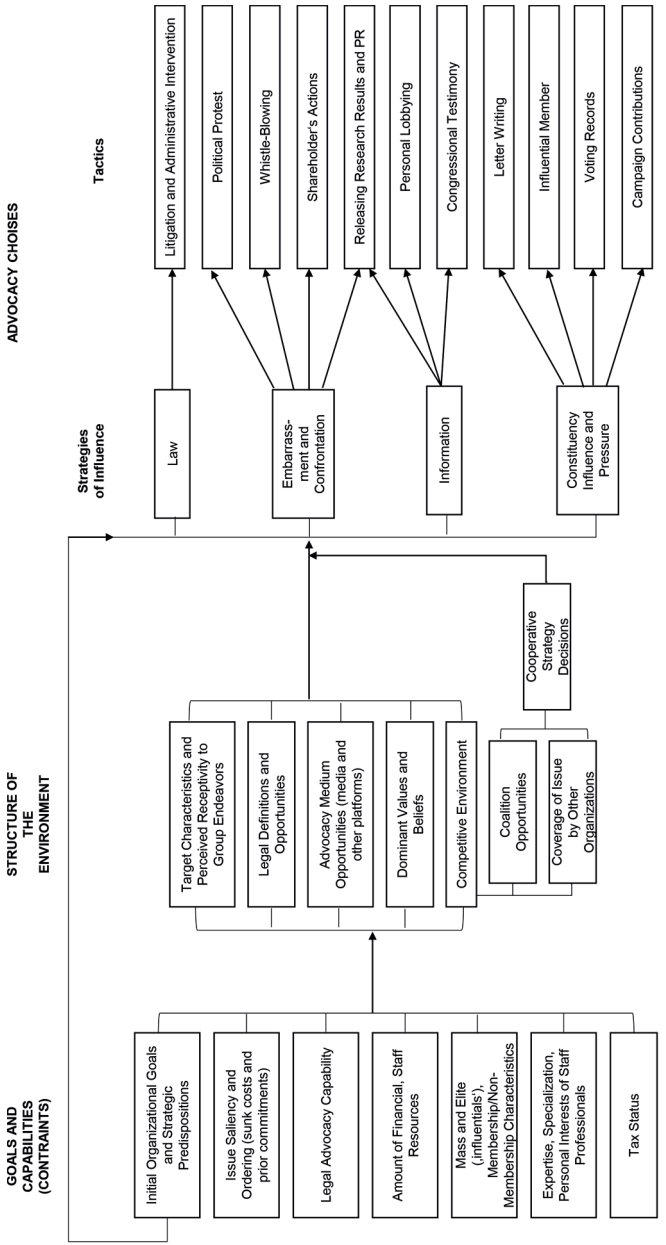

Abbildung 2: Entscheidungsprozess von Interessengruppen nach Berry 1977, S. 263; eigene Darstellung

Im nächsten Schritt werden die verschiedenen Instrumente vorgestellt, die je nach Form der Interessenvertretung/Lobbyarbeit eingesetzt werden können.[72]

Das Instrument des Netzwerkaufbaus ist gewissermaßen das Grundinstrument, da es die Bedingung ist, dass auch andere Instrumente gut eingesetzt werden können und wirkungsvoll sind (Köppl 2017, S. 76). Da der Netzwerkaufbau langfristig und unabhängig von einem konkreten politischen Vorhaben von Bedeutung ist, wird er primär zu den Instrumenten der Interessenvertretung gezählt. Weiterhin sind die Netzwerke insbesondere von Bedeutung, wenn Interessen im Hinblick auf ein spezielles politisches Thema (Gesetzesvorhaben etc.) gegenüber bestimmten Adressaten vertreten werden sollen, da dann auf die Kontakte des Netzwerks zurückgegriffen werden kann. Daher gilt es ebenso als Lobbyinginstrument. Der Einsatz dieses Instruments ist allerdings nur möglich, wenn bereits lange im Vorfeld die Kontakte gepflegt wurden: Die Wahrscheinlichkeit, dass bei einer erstmaligen Kontaktaufnahme durch den Adressaten sofort ein Engagement für das Anliegen erfolgt, ist gering. Zunächst muss ein Vertrauensverhältnis entstehen. Entsprechend bedeutend ist der Aufbau und insbesondere die Pflege des Netzwerkes. Dieses

> „ist einerseits das elementare Handwerk, andererseits die hohe Kunst des Interessenvertreters; es erfordert viel Fingerspitzengefühl und hochgradiges diplomatisches wie politisches Gespür. In der Praxis gleicht dies dem Wandel auf einem schmalen Grat: Einerseits sollten die Interessen mit einer gewissen Verbindlichkeit und Beharrlichkeit kommuniziert werden, um die Notwendigkeit des politischen Handlungsbedarfs hervorzuheben. Andererseits darf man keinesfalls sein Gegenüber überbeanspruchen oder gar enervieren“ (Joos 2016, S. 187).

In jedem Fall ist es wichtig, dass Netzwerke vielfältig sind und über die Grenzen der Politik hinausgehen. Kontakte zu politischen Stiftungen, den Medien und anderen Verbänden sind ebenso bedeutend (Joos 2016, S. 187).[73] Auch für den Netzwerkaufbau gilt die Regel, dass es weniger um die Quantität als um die Qualität geht: Vor allem Personen, die in Bezug auf die den Verband betreffenden Interessen und Themen zentralen Einfluss haben, sollten berücksichtigt werden (Köppl 2017, S. 87).

---

[72] Es werden dabei nicht alle Instrumente ausführlich beschrieben, da diese Dissertation keinen Praxisratgeber zu Interessenvertretung und Lobbying darstellt. Genauer vorgestellt werden die Instrumente, die entweder von besonderer Bedeutung sind oder die sich etwas komplexer gestalten, sodass eine kurze Beschreibung lohnenswert ist. Für eine genaue Beschreibung eines breiten Spektrums an Instrumenten, die insbesondere Ratschläge zum Einsatz der Instrumente umfasst, sei beispielsweise auf Schuster/Üster 2015 und Köppl 2017 verwiesen.

[73] Wegen des Fokus der Arbeit erfolgt eine Konzentration auf politische Akteure.

Für den Netzwerkaufbau gibt es verschiedene Möglichkeiten. Diese sind einerseits selbst als Instrumente von Interessenvertretung und Lobbying zu betrachten. Andererseits stellen die Netzwerke die Bedingung für den Einsatz von Instrumenten dar (siehe oben). Daher besteht ein enger Zusammenhang und gewissermaßen eine Abhängigkeit der Instrumente zu bzw. vom Netzwerk. Grundlegend für den Netzwerkaufbau sind vor allem Instrumente der direkten Kommunikation, da ein Vertrauensverhältnis und damit ein wertvoller Kontakt nur oder am besten durch einen persönlichen Austausch entstehen kann. Dazu zählen insbesondere Gespräche – speziell persönlicher Art. Durch Gespräche kann u. a. deshalb Vertrauen hergestellt werden, weil sich der jeweilige Gesprächspartner einen Eindruck von der Person machen kann (Schuster/Üster 2015, S. 100; Bender/Reulecke 2004, S. 69). Sie eignen sich darüber hinaus sehr gut zum Austausch von Informationen und Meinungen, da direkt auf das Gegenüber mit etwaigen Fragen etc. eingegangen werden kann und Informationen nochmals komprimiert übermittelt werden können:

> „Ein informelles Gespräch hat häufig einen höheren Informationsgehalt als ein exzellenter Fachartikel. Gerade aus direkten persönlichen Kontakten können wichtige Informationen ungefiltert und aus erster Hand bezogen werden, und dies oft lange bevor das Thema auf der politischen Agenda landet oder in den Medien diskutiert wird“ (Bender/Reulecke 2004, S. 38).

Zudem sind Gespräche bei Politikern aufgrund ihres großen Lesepensums ein willkommenes Instrument (Schuster/Üster 2015, S. 100). Die Ziele von Gesprächen gestalten sich vielschichtig. Der Netzwerkaufbau wurde bereits genannt.

Gegenseitiger Informationsaustausch, die Darstellung der eigenen Positionen, das Abwägen von Einflussmöglichkeiten und der Versuch, den politischen Adressaten für das Interesse zu gewinnen, sind weitere wichtige Ziele von Fachgesprächen (Schuster/Üster 2015, S. 102).

Ähnlich verhält es sich mit Hintergrundgesprächen – mit dem Unterschied, dass die Inhalte im Gegensatz zu den Fachgesprächen in jedem Fall streng vertraulich sind (Schuster/Üster 2015, S. 102). Telefonate können eine Alternative zu persönlichen Gesprächen sein, wenn bereits ein Vertrauensverhältnis zwischen Interessenvertreter/Lobbyist und Adressat besteht. Alternativ können Anrufe dem Zweck dienen, Termine mit Mitarbeitern zu vereinbaren, die Kontaktaufnahme einzuleiten oder schriftliche Informationen anzukündigen (Bender/Reulecke 2004, S. 113; Schuster/Üster 2015, S. 101).

Neben der persönlichen Kommunikation mit ihren verschiedenen Vorteilen ist die schriftliche Kommunikation in Form von Brief, Mail und z. T. Fax nach wie vor ein gängiges Instrument von Interessenvertretung und Lobbying. Insbesondere der Brief spielt im politischen Tagesgeschäft noch immer eine große Rolle. Die schriftliche Kommunikation hat den Vorteil,

dass Anliegen sehr präzise geschildert und Informationen gut vermittelt werden können. Zudem können sie dem Adressaten als hilfreiche Arbeitsunterlagen dienen, weil die Informationen fixiert sind. Damit haben sie auch eine hohe Verbindlichkeit (Schuster/Üster 2015, S. 104).

Während es bei den bereits genannten mündlichen und schriftlichen Kommunikationsinstrumenten eher um die knappe Darstellung von Informationen geht, stellen Briefings, Positions- und Argumentationspapiere Instrumente dar, in denen eine ausführlichere Betrachtung der Sachverhalte möglich ist. Diese Papiere haben das Ziel, „eigene Standpunkte zu artikulieren und bestimmte Themen in die politische Diskussion einzubringen" (Bender/Reulecke 2004, S. 71). Positionspapiere gehen daher auch auf die Initiative des Absenders zurück. Sie dienen durch die enthaltenen Argumente und Positionen „als eine Art Entscheidungshilfe bei der Entwicklung der eigenen Standpunkte" (Schuster/Üster 2015, S. 107). Folglich kann der Adressat die Argumentationen und Informationen der Papiere verwenden und in seine Arbeit einbringen. Obgleich die Papiere in der Regel zielgruppenorientiert gestaltet sind und an bestimmte Adressaten gerichtet sind, werden diese Papiere nicht selten veröffentlicht, sodass sich Fachkreise und die Öffentlichkeit daran bedienen können.

Neben diesen Instrumenten, die primär das Ziel einer direkten Kommunikation verfolgen, gibt es jene, die sich zusätzlich zur direkten Adressierung – beispielsweise an bestimmte politische Entscheidungsträger – an die Öffentlichkeit richten oder die zumindest nicht vertraulich sind. Dazu zählen unter anderem Stellungnahmen. Im Unterschied zu den Positionspapieren gehen diese in der Regel nicht auf die Initiative der Verbände zurück, sondern werden durch die Politik – etwa zur Vorbereitung von Anhörungen in Ministerien oder Ausschüssen im Bundestag – eingefordert (Schuster/Üster 2015, S. 107) und sind daher ein sehr häufig eingesetztes Instrument (Bender/Reulecke 2004, S. 71–72).

Zudem beziehen sie sich meist auf einen konkreten politischen Vorgang (z. B. Gesetzgebungsverfahren) und ein damit verbundenes Dokument (Referenten- oder Gesetzentwurf). Daher wird in den Stellungnahmen zu einzelnen Aspekten des Basis-Dokuments ebenso wie zum gesamten Vorhaben Position bezogen. Die Unterbreitung von Änderungsvorschlägen ist ein weiterer Inhalt einer Stellungnahme. Sie gestaltet sich daher differenzierter als das Positionspapier (Schuster/Üster 2015, S. 106). Stellungnahmen bieten die Möglichkeit, die Positionen eines Verbandes gegenüber politischen Akteuren ebenso wie gegenüber der Öffentlichkeit zu präsentieren, ohne dass hierfür eine große öffentliche Kampagne notwendig wäre. Zu berücksichtigen ist: Weder die Ausschüsse des Bundestages noch die Ministerien sind verpflichtet, die Inhalte der Stellungnahmen aufzugreifen. Obgleich alle Stellungnahmen registriert und bearbeitet werden, gibt es bei der Berücksichtigung der Stellungnahmen durchaus Unterschiede: „In der Regel werden vor allem die Stellungnahmen berücksichtigt, die von Verbänden oder Fachkreisen eingereicht werden, die vom Ministerium als politisch relevant eingestuft werden" (Schuster/Üster 2015, S. 107). Aus diesem Grund ist der oben

beschriebene Netzwerkaufbau wichtig, um die Chancen auf die Berücksichtigung der Stellungnahme zu erhöhen.

Zur Dokumentation und Veröffentlichung von Stellungnahmen, die durch die Familienverbände beim Familienausschuss des Deutschen Bundestags eingereicht werden, ist Folgendes anzumerken: Allgemein werden durch den Familienausschuss des Deutschen Bundestages nur Stellungnahmen von jenen Verbänden/Sachverständigen angefordert, die auch zur öffentlichen Anhörung des Familienausschusses eingeladen sind. Zudem werden ausschließlich diese angeforderten Stellungnahmen veröffentlicht.

Die Stellungnahmen von Verbänden etc., die nicht dazu aufgefordert wurden (‚unangeforderte Stellungnahmen'), werden der Öffentlichkeit durch den Deutschen Bundestag nicht zur Verfügung gestellt. Die unaufgeforderten Stellungnahmen werden allerdings an die Mitglieder des Ausschusses für deren Meinungsbildung übermittelt und in das Intranet des Deutschen Bundestages eingespeist (Interview Expertenbereich Bundestag).

Hearings/Anhörungen als weiteres Instrument hängen eng mit der Stellungnahme zusammen. Die Anhörungen, die durch Ministerien oder die Ausschüsse des Bundestags durchgeführt werden, sind für den Gesetzgebungsprozess ein wichtiger Baustein, da sich die politischen Akteure auf diese Weise ein genaues Bild von den Positionen und Interessen machen können, die in Bezug auf ein Gesetzvorhaben wesentlich sind. Gleichzeitig stellen sie für die Verbände ein gewichtiges Instrument dar:

> „Hier wird den betroffenen Verbänden und Interessenvertretern Gelegenheit gegeben, aktiv durch einen mündlichen Vortrag sowie vorab durch die Abgabe schriftlicher Stellungnahmen an Gesetzgebungsvorhaben und sonstigen politischen Prozessen mitzuwirken" (Bender/Reulecke 2004, S. 97).

Für den Lobbyisten können Auftritte in Ausschüssen und in Ministerien sehr wirkungsvoll sein, da er so die Möglichkeit hat, sich bei den politischen Entscheidungsträgern und deren Mitarbeitern bekannt zu machen (Bender/Reulecke 2004, S. 97–98). Für Anhörungen ist es jedoch hilfreich, wenn bereits im Vorfeld Kontakte zu den beteiligten Akteuren aufgebaut wurden. Bei den Anhörungen zeigt sich das gleiche Problem wie bei den Stellungnahmen: Eine Einladung dazu ergeht häufig an die gleichen Verbände etc., was dazu führen kann, dass andere Vertreter und Interessen unberücksichtigt bleiben.

Deshalb kann hier die Eigeninitiative des Lobbyisten gefordert sein: Er hat die Möglichkeit, Abgeordneten oder Ministeriumsvertretern anzubieten, für Vorträge in Ausschüssen etc. zur Verfügung zu stehen (Bender/Reulecke 2004, S. 98). Dafür ist ebenfalls eine gute Kontaktpflege grundlegend. Eine weitere Möglichkeit ist, dass der Lobbyist den Fraktionen für die Anhörungen Experten, etwa aus der Wissenschaft, vorschlägt.

Dies kann eine geschickte Methode sein, eigene Interessen einzubringen, ohne den Verband in den Vordergrund zu stellen: „Externe Experten sind in bestimmten Fällen glaubwürdiger und verschaffen dem Lobbyisten die Möglichkeit, seine Position in den politischen Willensbildungsprozess einzubringen, ohne die eigenen Interessen offensiv in den Vordergrund zu rücken" (Bender/Reulecke 2004, S. 99). Bedingung für den Erfolg einer derartigen Vorgehensweise sind ein Vertrauensverhältnis zwischen dem Lobbyisten und dem Experten und eine enge Abstimmung.

Die Instrumente Positionspapier, Stellungnahme sowie Teilnahme an Anhörungen sind als Instrumente des Lobbying und weniger der Interessenvertretung zu werten. Dies liegt am konkreten Bezug dieser Instrumente zu einem speziellen politischen Thema/Vorgang.

Fachveranstaltungen sind ein Format außerhalb des formellen Prozesses, das ebenfalls einen direkten Austausch verschiedener Beteiligter (Vertreter der politischen Ebene, Verbände, Experten) zu einem bestimmten Thema ermöglicht. Darüber hinaus kann das Ziel einer solchen Veranstaltung auch in der Information Betroffener oder der Öffentlichkeit liegen. Bei den Parlamentarischen Abenden handelt es sich um eine spezielle Form der Fachveranstaltung und ein sehr verbreitetes und beliebtes Instrument der Interessenvertretung und des Lobbying, dessen Adressatenkreis im Vergleich zu den Stellungnahmen und den Anhörungen nochmals deutlicher größer sein kann. Parlamentarische Abende sind Veranstaltungen einzelner oder mehrerer Verbände, die sich im Wesentlichen an Mitglieder des Bundestags, deren Mitarbeiter sowie Verantwortliche für ein bestimmtes Thema aus Ministerien richten. Ziel der Parlamentarischen Abende ist die Information und der Austausch zu einem bestimmten Thema, die Vorstellung der Arbeit und der Positionen des Gastgebers. Solche Termine bieten eine gute Möglichkeit für Verbände, sich als Vertreter in einem bestimmten Themenfeld bei politischen Entscheidungsträgern und deren Mitarbeitern bekannt zu machen, um künftig (noch stärker) wahrgenommen zu werden. Sie bieten zudem die Möglichkeit, in einer angenehmen Atmosphäre die eigene Positionierung gegenüber den Akteuren aus dem politischen Umfeld zu unterstreichen sowie Kontakte aufzubauen, zu pflegen und zu intensivieren. Für die konkrete Gestaltung Parlamentarischer Abende gibt es unterschiedliche Möglichkeiten: Sie können Podiumsdiskussionen mit Experten, Politikern und Verbandsvertretern ebenso umfassen wie Vorträge etc. Zudem gibt es inzwischen auch Veranstaltungen, denen das gleiche Konzept zu Grunde liegt und die lediglich zu einer anderen Tageszeit stattfinden: Parlamentarische Frühstücke oder Mittagessen (Bender/Reulecke 2004, S. 73–74; Schuster/Üster 2015, S. 109–110). Derlei Veranstaltungen finden häufig im Kontext eines Gesetzgebungsprozesses statt. Sie eignen sich jedoch genauso für die langfristige Interessenvertretung. Als Instrument der Interessenvertretung gestaltet sich die Themenauswahl für die Veranstaltungen etwas allgemeiner. Gerade im Hinblick auf den zeitintensiven Aufbau eines Netzwerkes stellen die Parlamentarischen Abende/Mittagessen/Frühstücke ein probates Instrument

dar. Während bei den Fachveranstaltungen stärker der Informationsaspekt im Vordergrund zu stehen scheint, ist es bei den Parlamentarischen Abenden/Mittagessen/Frühstücken der Netzwerkgedanke.

Bei Instrumenten, die unter der Kategorie ‚Öffentliche Instrumente' subsumiert werden können, erweitert sich der Adressatenkreis abermals. Hier ist die Öffentlichkeit entweder Adressat oder dient der Umsetzung des Instruments. Das Spektrum der Instrumente der Öffentlichkeitsarbeit ist breit. Dazu zählen zunächst Pressemitteilungen, Interviews, Artikel in Zeitungen oder Zeitschriften etc. (Schuster/Üster 2015, S. 118–120).

Darüber hinaus dienen die Verbands-Homepage sowie Social-Media-Instrumente der Öffentlichkeitsarbeit. Verbandszeitschriften und Newsletter können – je nach Konzeptionierung und Adressatenkreis – ebenfalls als Instrumente der Öffentlichkeitsarbeit betrachtet werden. Ein Instrument, das durchaus Aufmerksamkeit generieren kann, sind Studien, die durch einen Verband in Auftrag gegeben werden und mit denen bestimmte Positionen unterstrichen und begründet werden können. Ähnliches gilt für Fachartikel oder Gutachten. Wissenschaftlich fundierte Ergebnisse genießen großes Vertrauen (Schuster/Üster 2015, S. 121). Wahlprüfsteine sind ein Instrument der Öffentlichkeitsarbeit, das seltener – vor Wahlen – zum Einsatz kommen kann. Wahlprüfsteine haben folgenden Zweck: Sie dienen dazu, die verschiedene Parteipositionen in den jeweiligen Wahlprogrammen im Hinblick auf Themen, die für den Verband relevant sind, den Verbandsmitgliedern und interessierten Bürgern vorzustellen und ggf. zu analysieren – etwa bezüglich der eigenen Verbandspositionen (Hesse/Ellwein 2012, S. 282).

Kampagnen sind ein Instrument, das klar darauf angelegt ist, breite öffentliche Aufmerksamkeit für ein bestimmtes Thema zu erzielen. Röttger bezeichnet sie als „dramaturgisch angelegte, thematisch begrenzte, zeitlich befristete kommunikative Strategien zur Erzeugung öffentlicher Aufmerksamkeit" (Röttger 2009, S. 9). Ihr Ziel ist es, bestimmte Themen der Öffentlichkeit nicht nur zu vermitteln, sondern die Öffentlichkeit auch dafür zu mobilisieren, um so Druck auf den Adressaten auszuüben. Die Bekanntheitssteigerung des Verbandes kann ein weiteres Ziel sein (Schuster/Üster 2015, S. 122). Aus der Zieldefinition lässt sich bereits ableiten, dass es sich bei Kampagnen um ein Instrument handelt, mit dem ausgesprochen sensibel umgegangen werden muss: Sie können sehr positive Folgen haben, wenn durch die Aktionen der Kampagne (Proteste, Demonstrationen, Plakate, Inserate, Sammelbriefe) dem jeweiligen Thema große Aufmerksamkeit geschenkt wird, die dazu führt, dass es von der Politik aufgegriffen oder entsprechende Positionen verarbeitet werden: „Ein Effekt ist die Verbesserung des Bekanntheitsgrades der jeweiligen Organisation und der Darstellung ihrer wichtigsten Ziele. Auf der anderen Seite wird ein konkretes Problem oder Thema der Öffentlichkeit zugänglich gemacht" (Bender/Reulecke 2004, S. 108). Umgekehrt kann eine Kampagne dazu führen, dass das Thema zwar öffentlich wahrgenommen wird, sich Politiker jedoch stark unter Druck

gesetzt fühlen. Dies wiederum kann zur Folge haben, dass die Verantwortlichen der Kampagne als Gesprächspartner abgelehnt werden, weil der Eindruck entsteht, dass kein Interesse an einem sachlichen Dialog besteht (Bender/Reulecke 2004, S. 108–109).[74] Dies ist beim Einsatz des Instrumentes Kampagne ebenfalls zu bedenken wie die Frage, ob ein Verband vor dem Hintergrund der zur Verfügung stehenden Ressourcen die Kapazitäten für die Organisation und Durchführung einer Kampagne hat. Daran zeigt sich: Die Vorbereitung und genaue Planung einer Kampagne sind entscheidend.

Sehr häufig werden Kampagnen nicht nur von einem Verband, sondern von Interessenbündnissen durchgeführt. Derlei Bündnisse oder Koalitionen können sowohl als eigenständige Instrumente als auch als unterstützende Instrumente eingestuft werden. Dabei „werden für ein Interesse oder einen bestimmten Bestandteil der Forderung ein oder mehrere taktische Partner gesucht und mit diesen ein gemeinsames Vorgehen gegenüber der Politik realisiert" (Köppl 2017, S. 102). Dies hat Vorteile, birgt aber ebenso Risiken: Einerseits stehen so mehr Ressourcen zur Verfügung. Außerdem wird das Interesse durch mehr Vertreter präsentiert und die Zahl der Betroffenen nimmt zu, was dem Interesse gegenüber der Politik eine höhere Bedeutung verleiht (Köppl 2017, S. 102). Andererseits besteht das Risiko darin, dass die Glaubwürdigkeit einzelner Partner des Bündnisses nach Ende der Koalition gefährdet ist. Des Weiteren kann sich der Koordinationsaufwand sehr umfangreich gestalten, was wiederum negative Folgen für die Ressourcen haben kann (Köppl 2017, S. 102). Kampagnen eignen sich vor allem als Instrument, wenn die konkreten Ansprechpartner nicht bekannt sind oder die Überzeugung herrscht, dass das Thema für ein breites Spektrum der Öffentlichkeit von immenser Bedeutung ist. Inwiefern dieses Instrument für ein konkretes Gesetzgebungsverfahren sinnvoll ist, muss sehr genau hinterfragt werden. Dies hängt stark von der jeweiligen Thematik und der Stimmung in der Öffentlichkeit ab. Passender scheint es im Rahmen der Interessenvertretungsstrategie, um allgemein auf die Interessen einer bestimmten gesellschaftlichen Gruppierung etc. aufmerksam zu machen.

Bei der Grassroot-Kampagne schließlich handelt es sich um ein Instrument, das eine spezielle Form der Kampagne ist und bei dem die Öffentlichkeit nicht nur Adressat, sondern Bestandteil bei der Umsetzung des Instruments ist:

> „Das Grassroot-Lobbying bezieht die Bürger aktiv ein. Grassroots sind die (Gras-) Wurzeln der Macht des Abgeordneten: seine Wähler. Basis dieser Lobbymaßnahme ist das Bestreben der Politiker, dem Willen und den Wünschen der Wähler unmittelbar Rechnung zu tragen. Ein Thema, das von einer Vielzahl von Bürgern aufgegriffen wird,

[74] Natürlich müssen Kampagnen aber nicht zwingend provozieren oder radikalere Positionen vertreten, um Aufmerksamkeit zu erregen.

> gelangt schnell auf die politische Agenda. Grassroots-Kampagnen nutzen gezielt die sensible Sensorik von Seiten der Politik für gesellschaftliche Interessenlagen bzw. Interessenkonflikte“ (Bender/Reulecke 2004, S. 104).

Ziel ist es also, in der Öffentlichkeit einerseits Aufmerksamkeit für ein bestimmtes Thema zu generieren. Andererseits geht es vor allem darum, die Öffentlichkeit von der Bedeutung der eigenen Interessen zu überzeugen, um damit die Handlungsnotwendigkeit aufzuzeigen und insbesondere dafür zu sorgen, dass die jeweiligen Interessen sich möglichst umfassend in einem bestimmten Gesetz wiederfinden (Joos 2016, S. 98). In Zeiten des Internets ist es deutlich einfacher geworden, derlei Kampagnen zu initiieren. E-Petitionen sind dafür ein gutes Beispiel. Ein weiteres Beispiel für Grassroots-Kampagnen ist die Bereitstellung von Postkarten zu einem bestimmten Thema, die durch die Verbände verteilt und durch die Bürger an die Politiker verschickt werden. Auch Massenbriefe und -mails werden im Rahmen solcher Kampagnen eingesetzt. Bei der Grassroot-Kampagne sollte ebenfalls vermieden werden, dass die Kampagne durch die Adressaten nicht als Ende der Gesprächsbereitschaft gewertet wird. Daher wird das Grassroot-Campaigning als Instrument bewertet, das erst dann eingesetzt werden sollte, wenn sich keine anderen Verhandlungsoptionen mehr zeigen (Bender/Reulecke 2004, S. 106).

Bei allen Instrumenten, die sich an die Öffentlichkeit richten bzw. die Öffentlichkeit zur Umsetzung des Instruments einsetzen, spielen die Medien als Multiplikator eine zentrale Rolle. Daher ist eine permanente Kontaktpflege der Verbände zu den Medien speziell für Instrumente, die auf Öffentlichkeit angewiesen sind, ein unverzichtbarer Faktor. Netzwerkarbeit ist jedoch – wie beschrieben – allgemein für Interessenvertretung und Lobbyarbeit von sehr großer Bedeutung.

Nachdem verschiedene Instrumente beispielhaft erläutert wurden, erfolgt abschließend eine Darstellung von Strategien. Die drei oben vorgestellten Formen – präventives, reaktives und aktives Lobbying – können nicht nur als Formen, sondern auch als grundlegende Strategien von Interessenvertretung und Lobbying betrachtet werden.

Dies hängt damit zusammen, dass damit zentrale Zieldefinitionen verbunden sind, von denen auch die Auswahl der Instrumente abhängt. Innerhalb dieser Strategien können Teilstrategien erarbeitet werden, die nach verschiedenen Gesichtspunkten festgelegt werden können. Gleichwohl ist anzumerken: Bei Interessenvertretung, Lobbying und deren Instrumenten handelt es sich um Prozesse und Maßnahmen, die ihrerseits stark von den Rahmenbedingungen, wie politischen und gesellschaftlichen Ereignissen, abhängen. Daher ist es unter Umständen nicht möglich, lediglich eine Strategie zu verfolgen bzw. an dieser strikt festzuhalten.

Bender/Reulecke unterscheiden Lobbying nach dem Zeitpunkt, zu dem es durchgeführt wird und leiten daraus die jeweiligen Ziele bzw. Strategien ab. Wie es der Name bereits

ausdrückt, soll Lobbying als Prävention vorbeugende Wirkung haben und findet daher statt, bevor bestimmte Themen politisch relevant sind: „Gesetzgeberischer Handlungsbedarf wird noch nicht oder zumindest nicht im politischen Umfeld gesehen. Präventives Lobbying zielt darauf, gesetzgeberische Aktivitäten zu einem Thema zu verhindern, zu verschieben oder zumindest schon im Vorfeld abzufedern" (Bender/Reulecke 2004, S. 117). Lobbying als Prävention soll verhindern, dass bestimmte Themen für den politischen Entscheidungsprozess eine Rolle spielen. Für erfolgreiches präventives Lobbying sind vor allem zwei Instrumente erforderlich: Zum einen ist der Netzwerkaufbau und das Netzwerk wichtig: Gute Kontakte müssen sowohl zu Politikern als auch zu Akteuren im vorparlamentarischen und gesellschaftlichen Raum (Parteien, Stiftungen, Medien etc.), gepflegt werden, da es durchaus sein kann, dass ein Thema bereits auf der politischen Agenda von Parteien etc. steht, sich daraus jedoch noch keine Relevanz für den Gesetzgebungsprozess entwickelt hat. Von diesen Adressaten kann der Lobbyist aber einerseits wichtige Informationen erhalten, andererseits können sie wertvolle Multiplikatoren seiner Interessen sein. Daneben sind hier die vorbereitenden Instrumente des Scanning und Monitoring für eine gezielte Informationsgewinnung ebenso von großer Bedeutung wie die sehr fundierte Kenntnis der politischen Prozesse. Der Lobbyist muss über ein sehr gutes Gespür verfügen, da präventives Lobbying mit sehr viel Bedacht durchgeführt werden muss, sonst kann der gegenteilige Effekt eintreten, dass „ungewollt Aufmerksamkeit auf die Themen" (Bender/Reulecke 2004, S. 118) gelenkt wird, die eigentlich verhindert werden sollen. Entsprechend kommen für diese Art von Lobbying nur bestimmte Strategien und Aktivitäten in Frage: Aktionen, die die Öffentlichkeit miteinbeziehen sind nicht geeignet. Vielmehr sind Gespräche mit Entscheidungsträgern oder mit politik- und vor allem parteiennahen Stiftungen zur Informationsgewinnung bzw. die Teilnahme an Veranstaltungen wie Parteitagen etc. das Mittel der Wahl (Bender/Reulecke 2004, S. 118–119). Versucht werden kann weiterhin, die Aufmerksamkeit auf andere Themen zu lenken. Dies stellt den Grenzbereich zum Lobbying als Aktion dar.

Lobbying als Aktion findet zwar ebenfalls statt, bevor ein Thema Gegenstand des politischen Entscheidungsprozesses wird. Hier gestaltet sich die Zielsetzung aber anders: „Im Gegensatz zum präventiven Lobbying […] ist es das erklärte Ziel des aktiven Lobbying, bestimmte Themen zu bewegen und einen Diskussionsprozess zu steuern" (Bender/Reulecke 2004, S. 120).[75]

Demgegenüber steht Lobbying als Reaktion, bei dem der Lobbyist innerhalb eines bereits laufenden politischen Entscheidungsprozesses agiert: „Ein Gesetzgebungsverfahren hat sich

[75] Hier zeigt sich, dass Bender/Reulecke die Begrifflichkeiten Interessenvertretung und Lobbying eher als Synonyme verwenden, da sich Lobbying, wie beschrieben, eher auf ein konkretes Gesetzesvorhaben bezieht, während die beiden beschriebenen Arten – Lobbying als Prävention und Aktion – sich zumindest eher im Grenzbereich von Interessenvertretung und Lobbying bewegen, da sie sich nicht zwangsläufig auf ein konkretes Gesetzesvorhaben beziehen müssen.

zumindest als Plan in den Köpfen verschiedener Akteure im politischen Umfeld konkretisiert. Der Lobbyist reagiert auf den Gesetzgebungsprozess durch geeignete Maßnahmen" (Bender/Reulecke 2004, S. 117). Der Zeitpunkt des Agierens ist hier also wesentlich später als beim Lobbying als Prävention und Aktion zu verorten.

Für Lobbying als Aktion bieten sich im Vergleich zum Lobbying als Prävention deutlich öffentlichkeitswirksamere Instrumente an, da es hier ganz konkret darum geht, Aufmerksamkeit auf bestimmte Themen bzw. Meinungen zu lenken. Das Thema kann in den öffentlichen Diskurs eingebracht werden. Dabei muss die grundsätzliche Entscheidung getroffen werden, wie viel Aufmerksamkeit erzeugt werden bzw. wie groß der Druck auf die Politik sein soll. Pressemitteilungen etc. sind Instrumente, mit denen Themen und Interessen an die Öffentlichkeit weitergeleitet werden. Letztlich entscheiden dann aber die Medien darüber, wie bedeutend ein Thema für die öffentliche Debatte wird. Im Vergleich dazu erzielen Kampagnen in der Regel sehr schnell breite Aufmerksamkeit. Wie beschrieben, sind derlei öffentlichkeitswirksame Instrumente auch mit Risiken verbunden. Deshalb gilt es diese Strategie nur sehr sparsam einzusetzen. Vielmehr sollte in jedem Fall zunächst der Weg der direkten Kommunikation mit den politischen Entscheidungsträgern und ihren Mitarbeitern gesucht werden. Dazu zählen Gespräche, die Bereitstellung von Positionspapieren und anderen Informationen etc. Diese Instrumente sind im Besonderen für die Strategie des Lobbying als Reaktion risikoärmer:

> „So bietet sich die Möglichkeit, diskret für ein Thema zu sensibilisieren. Die Kommunikation der eigenen Positionen wird weniger als Konfrontation verstanden, als wenn ein Thema über den Umweg einer breiten Medienöffentlichkeit auf die Agenda gebracht wird" (Bender/Reulecke 2004, S. 120).

Gerade während eines laufenden Gesetzgebungsverfahrens ist vor allem daran zu arbeiten, dass eine Einladung zur Abgabe einer Stellungnahme und zu einer Anhörung im Ministerium und dem zuständigen Ausschuss des Bundestags erfolgt. Auf diese Weise besteht die Möglichkeit für den Lobbyisten, die Interessen direkt gegenüber den politischen Verantwortungsträgern zu vertreten und gleichzeitig auf die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit zu hoffen, da die Stellungnahmen und Anhörungen nicht selten öffentlich sind. Um diese Aufmerksamkeit zu erhöhen, kann es wirkungsvoll sein, die Stellungnahmen z. B. in Kombination mit Pressemitteilungen des Verbandes vorzustellen. Beim Lobbying als Reaktion scheinen stark auf die Öffentlichkeit ausgerichtete Instrumente wie Kampagnen kontraproduktiv. Da das Verfahren zu diesem Zeitpunkt bereits voll im Gange ist und intensive inhaltliche Arbeit stattfindet, ist davon auszugehen, dass Politiker und die Mitarbeiter des Bundestages und der Bundesregierung während dieses Prozesses stärker an der Bereitstellung von Informationen und Argumenten

interessiert sind. Eine Kampagne ist in diesem Sinne eher als ‚ultima ratio' zu bewerten: Sie kann dann sinnvoll sein, wenn der Verband den Eindruck hat, dass die Inhalte – etwa eines Gesetzes – in so entscheidender Weise gegen die Interessen einer breiten gesellschaftlichen Gruppierung verstoßen, dass nur durch den Druck der Öffentlichkeit die Politik noch zu einer Änderung ihres Vorgehens gebracht werden kann.

Wie bereits betont, können sich diese Strategien ergänzen bzw. ineinander übergehen. So kann es im Rahmen einer Strategie, die Interessenvertretung und Lobbying als Aktion fokussiert, gelungen sein, ein Thema so weit zu befördern, dass es im Rahmen eines Gesetzentwurfs aufgegriffen wird und anschließend Lobbying als Reaktion möglich ist. Umgekehrt ist es auch möglich, dass versucht wurde, ein Thema durch Lobbying als Prävention zu verhindern, seitens der Politik jedoch Handlungsbedarf erkannt wurde und nun durch Verbände versucht werden muss – ebenfalls als Reaktion – das Thema gemäß der eigenen Interessen zu gestalten.

Weiterhin wird deutlich, dass es schwer ist, bestimmte Instrumente konkret einer bestimmten Strategie zuzuordnen. Dies liegt daran, dass sich Interessenvertretung und Lobbying, wie erläutert, immer sehr situationsabhängig gestaltet und sich daraus nicht selten die Notwendigkeit zur Anpassung von Strategien ergeben kann. So ist unter Umständen ein Instrument, das sich bereits mehrfach in anderen Kontexten bewährt hat, in einem neuen Kontext vollkommen unpassend.

Nachdem vorgestellt wurde, welche Instrumente sich für welche – übergeordneten – Strategien von Interessenvertretung anbieten, wird am Ende von Punkt 3.1.2 nochmals gebündelt präsentiert, welche Instrumente für welche Phase des Willensbildungs- bzw. Gesetzgebungsprozesses geeignet scheinen. Dies erfolgt vor dem Hintergrund des Policy Cycle.

Insgesamt ist ersichtlich, dass neben Instrumenten, die konkret während des Gesetzgebungsprozesses eingesetzt werden, insbesondere die Vorbereitung im Vorfeld eines konkreten Verfahrens – im Zuge der kontinuierlichen Interessenvertretung – für die Strategie eines Verbandes von großer Bedeutung ist.

3 Möglichkeiten der verbandlichen Einflussnahme

Da die prozessuale Komponente für die Darstellung der familienpolitischen Interessenvertretung und Lobbyarbeit eine zentrale Rolle spielt, ist es wichtig zu erläutern, an welchen Stellen bzw. in welchen Phasen im Gesetzgebungsprozess der Bundesrepublik Deutschland sich für Verbände Einfluss- und Mitwirkungsmöglichkeiten ergeben. Dafür ist es notwendig, den Gesetzgebungsprozess auf Bundesebene nachzuzeichnen. Wegen des Untersuchungsgegenstandes erfolgt bewusst eine Beschränkung auf diese Ebene. Da für Interessenvertretung und Lobbyarbeit sowohl formale als auch informelle Prozesse von Bedeutung sind, wird auf beide Aspekte eingegangen. Die formalen Prozesse beziehen sich auf rechtliche Regelungen zur Gesetzgebung. Durch das Grundgesetz werden in Bezug auf den Gesetzgebungsprozess nur ausgesprochen grundlegende Rahmenbedingungen (Aufgaben, Befugnisse und Zusammenwirken der Verfassungsorgane, die an der Gesetzgebung beteiligt sind) bestimmt (Ismayr 2001, S. 239). Konkreter – gerade in Bezug auf die jeweils internen Verfahren – sind die Geschäftsordnungen der beteiligten Verfassungsorgane (Bundestag, Bundesrat, Bundesregierung) (Ismayr 2001, S. 239). Gegenstand informeller Prozesse sind, wie dargestellt, Handlungen, Vorgänge etc., die nicht auf rechtlichen Regelungen beruhen (Hugo 2017, S. 94)[76]. Obwohl die Schwierigkeit besteht, dass die informellen Prozesse nicht immer leicht nachvollziehbar sind, kann nur durch sie der Gesetzgebungsprozess umfänglich skizziert werden – insbesondere, wenn der Betrachtungsschwerpunkt auf der Mitwirkung der Verbände liegt. In den folgenden Darstellungen werden die Phasen des Gesetzgebungsprozesses fokussiert, die für die verbandliche Mitwirkung am bedeutendsten sind. An diesem Prozess sind verschiedene Akteure beteiligt, die darin als Adressaten der verbandlichen Interessenvertretung und Lobbyarbeit auftreten. Um unnötige Wiederholungen zu vermeiden, werden die beiden Punkte – Beteiligung von Verbänden am Gesetzgebungsprozess und Adressaten von Interessenvertretung und Lobbyarbeit – gemeinsam ausgeführt. Am Ende dieses Kapitels finden sich Übersichten, die beide Aspekte nochmals schematisch veranschaulichen.

[76] Siehe dazu genauer: Köllner 2012 unter Punkt 2.1.2

3.1 Policy Cycle und Gesetzgebungsprozess

Nachdem dargestellt wurde, mit welchen Instrumenten und Strategien, das heißt, WIE Verbände ihre Interessen vertreten, ist es ebenso interessant zu betrachten, zu welchen Zeitpunkten, also WANN sie ihre Interessen vertreten.

3.1.1 Policy Cycle

Während des Gesetzgebungsprozesses werden zentrale Inhalte für ein bestimmtes Politikfeld erarbeitet. Die Entscheidungsfindung und damit der Beginn eines politischen Prozesses umfasst jedoch nicht nur den Gesetzgebungsprozess, auch wenn er die zentrale Phase darstellt. Vor- und nachgelagert sind dem Gesetzgebungsprozess weitere Phasen. Der Policy Cycle ist eine politikwissenschaftliche Möglichkeit zur Darstellung eines politischen Prozesses (Blum/Schubert 2018, S. 154). Beim Policy Cycle handelt es sich um ein elementares Instrument der Politikfeldanalyse, das seinen Fokus darauf hat, wie bestimmte Inhalte (policies) im Rahmen eines Prozesses aufgegriffen, gestaltet, verändert werden usw. Dieser Prozess gliedert sich in verschiedene Phasen: Problemdefinition/Problemwahrnehmung, Agenda Setting, Politikformulierung, Entscheidungsfindung, Implementierung, Politikevaluierung. In der Literatur finden sich für diese Phasen, die kurz vorgestellt werden[77], unterschiedliche Bezeichnungen, die aber letztlich nur geringfügig voneinander abweichen. Grundlegend für den Policy Cycle ist, dass Politik nicht als starres Konstrukt, sondern als ein Prozess verstanden wird, der durch verschiedene Dynamiken gekennzeichnet ist. Scharpf beschreibt Politik als Prozess, „in dem lösungsbedürftige Probleme artikuliert, politische Ziele formuliert, alternative Handlungsmöglichkeiten entwickelt und schließlich als verbindliche Festlegung gewählt werden“ (Scharpf 1973, S. 15). Wichtig ist, dass der Policy Cycle, wie häufig bei Modellen, nur idealtypisch darstellt, wie der politische Prozess abläuft. Kennzeichen – sowohl des Modells als auch der Realität – ist, dass sich Beginn und Ende nicht klar festlegen lassen, weil die Phasen ineinander übergehen bzw. teilweise auch parallel stattfinden. Dies hängt nicht zuletzt damit zusammen, dass in der Realität politische Prozesse zu verschiedenen Themen gleichzeitig stattfinden (Blum/Schubert 2018, S. 159).

[77] Es erfolgt lediglich eine knappe Darstellung. Für genauere Ausführungen sei auf Blum/Schubert 2018, S. 153 ff. verwiesen.

In der ersten Phase – der *Problemwahrnehmung* – wird festgestellt und erkannt, dass ein Problem besteht, durch das sich politischer Handlungsbedarf ergeben kann.[78] Dies geschieht üblicherweise dann, „wenn nach normativen Grundsätzen eine Differenz zwischen Ist-Zustand und Soll-Wert auftritt" (Blum/Schubert 2018, S. 163). Welche Themen es letztlich schaffen, als Problem wahrgenommen zu werden, hängt stark vom jeweiligen Kontext (wirtschaftlich, politisch, gesellschaftlich) eines Landes ab. In dieser Phase werden die Probleme von unterschiedlichen politischen oder gesellschaftlichen Akteuren benannt. Werden die Themen bzw. Probleme von Interessengruppen eingebracht, geht es darum, das Thema und Interesse so zu definieren, dass es „in ein konkretes politisches Problem übersetzt werden" (Schuster/Üster 2015, S. 23) kann.

Damit dies gelingt, ist es beispielsweise notwendig, zu umschreiben, welche gesellschaftlichen Gruppierungen davon betroffen sind, wo Ursachen und Folgen eines Problems liegen, welche politischen Akteure damit betraut werden sollen etc. Hier findet die Transformation von einem Interesse in ein politisches Anliegen statt. Daran sind ganz maßgeblich sowohl politische als auch gesellschaftliche Akteure beteiligt, sodass hier ein enger Austausch zwischen der politisch-administrativen Ebene und Vertretern der Gesellschaft, z. B. Verbänden etc., stattfindet (Blum/Schubert 2018, S. 165–166). Dieser Prozess erfolgt in einer Demokratie nicht unter Ausschluss der Öffentlichkeit. Im Gegenteil: Die Öffentlichkeit ist über die Medien wesentlich am Diskurs beteiligt (Blum/Schubert 2018, S. 166).

Die zweite Phase – das *Agenda Setting*[79] – ist von zentraler Bedeutung, weil hier die Entscheidung erfolgt, ob ein Thema politisch tatsächlich aufgegriffen wird. Dass ein Problem erkannt wurde, heißt nicht automatisch, dass es deshalb sofort auf die Agenda der Regierung etc. gesetzt wird. Dies ist von verschiedenen Faktoren abhängig, die sich stark auf die Merkmale der jeweiligen Thematik beziehen: Schneider und Janning führen folgende Aspekte an, die entscheidend dafür sein können, ob ein Problem von der Politik aufgegriffen wird: Eindeutigkeit vs. Mehrdeutigkeit, starke vs. geringe Betroffenheit in der Gesellschaft, Dringlichkeit vs. Aufschiebbarkeit, Einfachheit vs. Komplexität, Routine vs. Novum, große vs. geringe symbolische Bedeutung (Schneider/Janning 2006, S. 56).

Mit der Phase der *Politikformulierung* rückt die politische Ebene (Parlament und Regierung) in den Fokus, da in dieser Phase „aus artikulierten Problemen, Vorschläge und Forderungen staatliche[r] Programme" (Jann/Wegrich 2014, S. 110) werden. Dies ist die

[78] Es gibt verschiedene Grundarten von Problemen: wirtschaftlich, technisch, ökologisch. Diese können sich zu sozialen Problemen entwickeln: „Erst indem sie auf die Lebenschancen von Menschen wirken, werden sie zu sozialen Problemen" (Schneider/Janning 2006, S. 51).

[79] Auf das umfassende Thema Agenda Setting wird an dieser Stelle nicht weiter eingegangen. Verwiesen sei beispielsweise auf McCombs 2004 und Maurer 2017.

Phase in der – gemeinsam mit der nachfolgenden – die wesentlichen Schritte des Gesetzgebungsprozesses stattfinden. Die Politikformulierung ist die zentrale Phase des Prozesses und des Lobbying, weil hier spezifische inhaltliche Arbeit geleistet wird: Es erfolgt die Aushandlung verschiedener Interessen und Positionen. Entsprechend ergeben sich sowohl für politische Akteure als auch Verbände unterschiedliche Möglichkeiten zur Einflussnahme und Gestaltung. Dies gilt für die vorparlamentarische wie die parlamentarische Phase des Gesetzgebungsprozesses[80]. Verläuft diese Phase, die sich über einen recht langen Zeitraum erstrecken kann, erfolgreich und kommt es zur Entscheidungsfindung (siehe nächste Phase), zeigt sich dies schließlich in Ergebnissen wie Gesetzen, Regelungen etc. (Blum/Schubert 2018, S. 178).

Die Phase der *Entscheidungsfindung* hängt eng mit der vorherigen zusammen. Während es in der Phase der Politikformulierung um das Abwägen verschiedener Optionen im Kontext der Thematik ging, erfolgt jetzt die endgültige Entscheidung darüber. Dabei geht es weniger stark um die konkreten Inhalte als um Fragen, die eng mit der Implementation der Entscheidung zusammenhängen – wie die Zuständigkeiten von Behörden etc. Allerdings kann es auch eine Entscheidung sein, dass doch keine Regelung vorgenommen wird. Im Verhältnis zur Politikformulierung ist der Gestaltungsspielraum der Lobbyisten hier nicht mehr stark ausgeprägt (Blum/Schubert 2018, S. 182–184).

Wurde ein Gesetz oder ähnliches verabschiedet, folgt mit Inkrafttreten des Gesetzes die *Politikimplementierung*, für welche die Verwaltung auf unterschiedlichen Ebenen verantwortlich ist. Damit ist das Fenster zur Einflussnahme – egal durch welche Akteure – geschlossen.

Mit der *Politikevaluierung*[81] schließt und öffnet sich der Policy Cycle gleichermaßen. Die Bewertung eines Gesetzes in der Öffentlichkeit kann nicht selten dazu führen, dass Akteure erkennen, dass Interessen nicht ausreichend oder nicht zufriedenstellend berücksichtigt wurden und diese folglich erneut artikuliert werden. Damit beginnt der Übergang in die Problemartikulation und damit in einen neuen Policy Cycle (Schuster/Üster 2015, S. 22 ff.; Blum/Schubert 2018, S. 196 ff.). Evaluierung findet allerdings ebenso während anderer Phasen statt. Daher können zu verschiedenen Zeitpunkten im Policy Cycle durch die politische Ebene und Vertreter aus der Gesellschaft (z. B. Verbände) Änderungsvorschläge gemacht werden.

---

80 Siehe dazu genauer auch die empirischen Ergebnisse unter Punkt 8.

81 Mit Evaluierung ist hier nicht die politikwissenschaftliche Evaluierung gemeint („Bewertung staatlicher und anderer Maßnahmen, zu deren Zwecke Maßstäbe, Standards und Methoden entwickelt wurden“) (Blum/Schubert 2018, S. 196). Hier geht es um die Bewertung der politischen Maßnahmen durch die Öffentlichkeit.

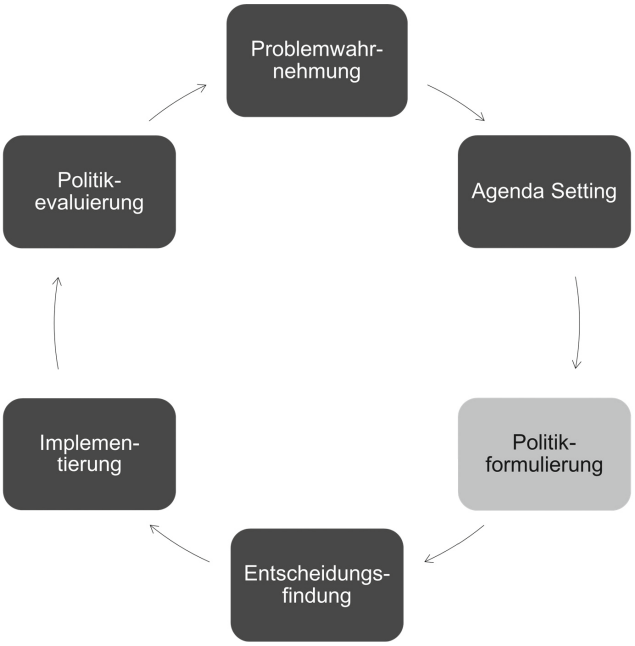

Abbildung 3: Policy Cycle nach Blum/Schubert 2018, S. 153 ff.; eigene Darstellung

Im empirischen Teil der Arbeit wird dargestellt, wie sich die Verbände in den verschiedenen Phasen einbringen bzw. welche Handlungsmöglichkeiten es jeweils für sie gibt.

3.1.2 Gesetzgebungsprozess

Der Gesetzgebungsprozess ist sowohl im Grundgesetz (im Wesentlichen Art. 76–79 und 81–82 GG) als auch in den Geschäftsordnungen von Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung geregelt. Während das Grundgesetz die Grundzüge des Verfahrens festlegt, werden diese in den Geschäftsordnungen präzisiert:

> „Diese [die Regelungen des Grundgesetzes, Anm. der Verfasserin] beschränken sich auf die Normierung des äußeren Ablaufs des Gesetzgebungsverfahrens von der Gesetzesvorlage (Art. 76 GG) bis zur Verkündigung (Art. 82 GG). Die Willensbildung innerhalb der beteiligten Staatsorgane ist rudimentär in den diesen gewidmeten Abschnitten des GG normiert, im wesentlichen aber deren autonomer Regelungen in ihren Geschäftsordnungen überlassen“ (Bryde 1989, S. 859).

Das Vorverfahren der Gesetzgebung – die Initiative und Ausarbeitung eines Gesetzentwurfs

Die Möglichkeit zur Einbringung einer Gesetzesvorlage beim Deutschen Bundestag haben Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat (Art. 76 Abs. 1 GG). Die meisten Gesetzesvorlagen, die beim Deutschen Bundestag eingereicht werden, sind Regierungsvorlagen. Dies gilt auch für die letzte Legislaturperiode (18. Legislaturperiode von 2013–2017). Von insgesamt 731 Vorlagen gingen 526 (72 %) auf die Regierung zurück, 148 (20,2 %) stammten aus den Reihen des Bundestages[82] und 57 (7,8 %) hat der Bundesrat eingereicht (Deutscher Bundestag 2017; eigene Berechnung der prozentualen Anteile auf Basis dieser Zahlen). Diese Dominanz der Regierung bei den Gesetzesinitiativen hat bereits seit Jahrzehnten Bestand. Bryde stellt daher fest, dass die „Führung im Gesetzgebungsprozeß bei der Bundesregierung" (Bryde 1989, S. 863) liegt.

Es gibt unterschiedlichste Gründe, welche die drei Institutionen zur Initiierung eines Gesetzes bewegen. Dazu zählen formale Notwendigkeiten (z. B. Gesetzgebungsauftrag/Verpflichtung zur Gesetzgebung, Regelungsauftrag des Bundesverfassungsgerichts, Ergänzung bereits bestehender rechtlicher Regelungen), politischer Handlungsbedarf (Umsetzung von Inhalten des Regierungsprogramms) oder Anregungen nicht-politischer Akteure (Hinweise auf Handlungsbedarf aus der Wissenschaft, von Sachverständigen oder Interessenvertretern) (Hesse/Ellwein 2012, S. 363–364).

Noch während des Entstehungsprozesses des Gesetzentwurfs gibt es für Interessenvertreter verschiedene Möglichkeiten, am Gesetzentwurf auf eigene Initiative oder auf Einladung von Beteiligten mitzuwirken. Es scheint sogar so, dass – gerade in der frühen Phase der Entstehung eines Gesetzes – die Beteiligungsmöglichkeiten für die Verbände sehr groß sind. Dieser Einfluss kann sich erstmals bemerkbar machen, wenn Verbände politische Akteure auf – aus ihrer Sicht – notwendigen gesetzgeberischen Handlungsbedarf aufmerksam machen. Dies kann für die Verbände wie die politischen Akteure von Interesse sein: Für die Verbände bietet dies die Möglichkeit, ihr Tätigkeitsfeld aktiv und gemäß der vertretenen Interessen mit zu gestalten. Die politischen Akteure werden umgekehrt auf Handlungsbedarf aufmerksam, den sie unter Umständen aufgrund der Komplexität und Breite des politischen Spektrums und der Themen nicht erkannten. Dies gilt insbesondere für sehr spezifische Fragestellungen. Die genaue Zahl der Gesetzentwürfe, die letztlich auf Initiative von Verbandsvertretern zurückgehen, lässt sich nicht beziffern. Wie genau sich die Mitwirkung der Verbände bei der Gesetzgebung gestalten kann, ist Gegenstand der nachfolgenden Ausführungen.

---

[82] Nach § 76 der Geschäftsordnung des Bundestags können Vorlagen aus dem Bundestag von einer Fraktion oder von 5 % der Abgeordneten unterzeichnet sein.

Entwürfe aus den Ministerien[83]

Wie dargestellt, handelt es sich bei einem Großteil der Initiativen um Regierungsvorlagen. Dies liegt vor allem an zwei Aspekten: Zum einen ist es Anliegen der Bundesregierung, durch Gesetze bzw. Regelungen ihre Regierungsvorhaben umzusetzen und damit ihre Handlungsfähigkeit zu beweisen. Zum anderen steht der Bundesregierung in den Ministerien ein Beamtenapparat mit spezialisierten Fachreferenten zur Verfügung, der die Ausarbeitung von Gesetzen ermöglicht (Ismayr 2001, S. 239–240). Entsprechend gute Mitgestaltungsmöglichkeiten haben Verbände insbesondere bei Entwürfen, die aus den Ministerien stammen. In den Ministerien arbeiten auf der Ebene der Referate fachlich sehr versierte und oft stark spezialisierte Referenten (Veit 2010, S. 51). Gerade dort besteht häufig ein enger Austausch mit verschiedenen politischen und nicht-politischen externen Akteuren – beispielsweise mit anderen Bundesministerien, Landesministerien, wissenschaftlichen Organisationen und Interessenorganisationen (Ismayr 2001, S. 253). Unter anderem durch diesen Austausch ist es den Mitarbeitern der Ministerialbürokratie möglich, die aktuellen Entwicklungen, Stimmungen etc. ständig im Blick zu haben und so schnell politischen Handlungsbedarf – z. B. im Rahmen einer notwendigen Nachjustierung eines Gesetzes – zu erkennen. Daher ist es nicht verwunderlich, dass die Initiative zur Ausarbeitung eines Gesetzentwurfs nicht immer von der politischen Führung eines Ministeriums ausgeht[84]. Vielmehr stammen viele Vorschläge aus der Arbeitsebene der Referate. Damit wirken die Mitarbeiter der Ministerialverwaltung regelmäßig „faktisch nicht nur ‚ausführend', sondern politisch-gestaltend" (Ismayr 2001, S. 252). Insbesondere die Referatsleiter haben in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich großen Einfluss, obwohl sie in der Ministeriumshierarchie relativ weit unten angesiedelt sind: Sie zeichnen für die Referentenentwürfe verantwortlich, vermitteln Informationen in die (mittlere) Leitungsebene des Hauses, entscheiden, welche Informationen von außen Eingang in die Entwürfe finden und koordinieren hausinterne sowie hausübergreifende Abstimmungen. All diese Umstände machen die Referenten und ihre Leiter zu wichtigen Adressaten von Interessenvertretung und Lobbyarbeit. Selbstverständlich kann es dabei, abhängig von

---

[83] Wichtig ist anzumerken: Die geschilderten Prozesse beinhalten auch informelle Vorgänge. Dies führt dazu, dass die Abläufe nicht bei jedem Gesetzentwurf gleich sind.

[84] Dies gilt freilich nicht für politische Vorhaben von großer politischer Bedeutung, die ggf. sehr kontrovers sind und bei denen mit einer großen Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit zu rechnen ist. In diesem Fall werden die Referate durch einen ausdrücklichen Auftrag der politischen Führung des Hauses tätig. Ob letztlich die Initiative eines Referenten zur Ausarbeitung eines Referentenentwurfs aufgegriffen wird, liegt jedoch letztlich an der politischen Führung des jeweiligen Hauses (Ismayr 2001, S. 255).

den jeweiligen Ministerien und Referaten, Unterschiede geben. Dies gilt ebenso für die Intensität der Einbindung von externen Akteuren (Ismayr 2001, S. 255). Insgesamt gilt es jedoch als sicher, dass insbesondere in dieser frühen Phase, in der noch sehr viel Gestaltungsspielraum herrscht, sowohl im Interesse der Ministeriumsmitarbeiter als auch der Verbändevertreter, ein enger Austausch stattfindet. Es ist davon auszugehen, dass „Vorlagen der Regierung im Parlament bereits mit den zuständigen Fachverbänden besprochen sind" (Hesse/Ellwein 2012, S. 367). Dies liegt zum einerseits daran, dass – neben der notwendigen Einbeziehung von kommunalen Spitzenverbänden und den Ländern – die rechtzeitige Beteiligung von Zentral- und Spitzenverbänden in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesregierung (§ 47 Abs. 3) vorgesehen ist[85]. Andererseits hängt es damit zusammen, dass von diesem Austausch die Mitarbeiter der Ministerialbürokratie und die Interessenvertreter gleichermaßen profitieren können: Ein Ziel der Interessenvertreter ist eine möglichst frühzeitige Einflussnahme. Für die Mitarbeiter in den Ministerien gilt es, die verschiedenen Meinungen zu Themen kennenzulernen und zentrale und verlässliche Informationen – gerade aus der Praxis – zu gewinnen. Dies ist umso wichtiger, als dass die Interessenvertreter mit verschiedenen anderen politischen Institutionen auf Bundes- und Landesebene in Kontakt stehen.

Der Austausch mit Verbänden ist für die Ministeriumsmitarbeiter die Möglichkeit, über die Interessenvertreter Informationen zu möglichen Widerständen anderer politischer Akteure zu gewinnen. Dies kann entweder zu einem zeitnahen Ausgleich der Interessen oder zumindest zur Berücksichtigung etwaiger aufkommender Streitpunkte führen und so neben der Abstimmung mit anderen Ressorts etc. auch zu einem reibungslosen Ablauf des weiteren Gesetzgebungsprozesses beitragen (Ismayr 2001, S. 255–256).

Klar ist allerdings, dass sich Interessenvertreter nicht auf die Kontakte zu einem Referenten beschränken. Dies liegt daran, dass an der Ausarbeitung eines Entwurfs nie nur ein einziges Referat beteiligt ist. Zwischen den Referaten innerhalb eines Ministeriums findet ebenso ein Austausch statt wie auf der hierarchisch nächsthöheren Ebene der Unterabteilungen und der Abteilungen. Daneben sind die Unterabteilungsleiter und vor allem die Abteilungsleiter (bereits politische Beamte) (Bischoff/Bischoff 1989, S. 1460) wichtige Adressaten (verbandlicher) Interessenvertretung und Lobbyarbeit. Die Abteilungsleiter leisten innerhalb des Hauses viel Koordinierungsarbeit und stellen daher eine wichtige Schaltstelle in der mittleren Leitungsebene dar. Außerdem verfügen sie im Vergleich zu den Referenten und Referatsleitern über eine größere Nähe zur politischen Leitung der Ministerien. Die Abteilungsleiter sind die inhaltlichen Ansprechpartner für Minister und Staatssekretäre (Veit 2010, S. 43). Daher ist die Bezeichnung als „Mittler zwischen Leitung und

[85] Siehe dazu genauer: Punkt 2.2.1 (Rechtliche Grundlagen von Interessenvertretung).

Basisorganisation, den Referaten" (Bischoff/Bischoff 1989, S. 1461) treffend. Inwiefern die Minister selbst geeignete Ansprechpartner für Interessenvertreter sind, hängt stark vom Netzwerk des jeweiligen Interessenvertreters ab. Verfügt er bereits über gute Kontakte und ein entsprechendes Verhältnis zum Minister, kann dieser in besonders wichtigen Fällen ebenfalls ein guter Ansprechpartner sein. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass Minister weniger an der konkreten Ausarbeitung der Entwürfe beteiligt sind und nicht zu allen Themen so spezifische Fachkenntnisse haben wie die Arbeitsebene. Zudem sollte genau überlegt werden, welche Handlungsspielräume der Minister auf dem jeweiligen Feld hat (Schuster/Üster 2015, S. 68).

Ähnlich verhält es sich mit den Staatssekretären. Gerade in Bezug auf die parlamentarischen Staatssekretäre gilt jedoch: Wegen ihres Abgeordnetenmandats verfügen sie über enge Kontakte in den Bundestag und aufgrund von Koordinierungsaufgaben auch zu anderen Institutionen. Daher können sie hilfreiche Informationsvermittler sein. Sie eignen sich insbesondere dann als gute Ansprechpartner, wenn bereits aus ihrer Zeit als ‚normale' Abgeordnete Kontakte mit Verbänden bestehen. Ihre Einflussmöglichkeiten innerhalb des Ministeriums hingegen hängen stark davon ab, wie viel Spielraum und Verantwortung ihnen der jeweilige Minister einräumt (Schuster/Üster 2015, S. 70).

Unabhängig vom genauen Inhalt des Entwurfs sind immer auch die Mitarbeiter des Innen-, Justiz- und Finanzministeriums zu berücksichtigen. Während die beiden erstgenannten Ministerien für die Prüfung der Gesetzentwürfe auf Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz und anderen rechtlichen Normen zuständig sind, ist das Finanzministerium bei jeglichen Entwürfen einzubeziehen, die Auswirkungen auf die Bundesfinanzen haben (§ 26 GO BReg).

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Mitarbeiter in den Ministerien für die Interessenvertreter als bedeutende Ansprechpartner gelten. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass es zwischen Ministerien und Verbänden häufig eine „gegenseitige personelle Durchdringung" (Adam 2007, S. 134) gibt. Ein Wechsel von der einen auf die andere Seite ist nicht selten, da für beide Seiten die Erfahrungen, die im Ministerium bzw. beim Verband gesammelt werden konnten, wertvoll sein können (Adam 2007, S. 134).[86]

Dies heißt jedoch nicht, dass die Mitarbeiter im Ministerium als externe Vertreter der Verbände zu betrachten sind, ebenso wenig wie ehemalige Ministeriumsmitarbeiter automatisch als Anwälte der Regierung im Verband agieren (Adam 2007, S. 134).[87]

---

[86] Für Minister und Staatssekretäre muss hierbei eine Karenzzeit von 18 Monaten beachtet werden (§ 6a BminG).

[87] Zur Ministerialbürokratie als Adressat von Lobbying siehe genauer: Baruth/Schnapp 2015.

Neben den Ansprechpartnern im Ministerium sind in dieser Phase die Mitarbeiter im Bundeskanzleramt (in den sogenannten Spiegelreferaten[88]) nicht zu vernachlässigen. Zwischen den Ministerien und dem Bundeskanzleramt findet ein enger Austausch statt. Dies liegt im Wesentlichen daran, dass das Bundeskanzleramt benachrichtigt werden muss, sobald in den Ministerien ein Referentenentwurf ausgearbeitet werden soll (§ 40 GGO). Anschließend ist es auch über den weiteren Verlauf des Vorhabens zu unterrichten. Dafür sind die Mitarbeiter der Spiegelreferate die ersten Ansprechpartner. Sie stehen im Austausch mit den Ministerien und begleiten deren Arbeit intensiv, um so den Bundeskanzler umfassend über Vorgänge in den Ministerien informieren zu können. Dort laufen die Informationen aus den Ministerien zusammen, sodass von dort eine Koordination zwischen den Ministerien erfolgen kann. Daher können auch die Mitarbeiter der Spiegelreferate geeignete Adressaten für Interessenvertreter sein, wobei hier ebenso die hierarchische Struktur zu beachten ist (Schuster/Üster 2015, S. 74).

Obgleich bei den rechtlichen Regelungen deutlich wurde, dass der Bundeskanzler selbst keiner direkten Beeinflussung unterliegen soll, kommt es dennoch zu Treffen zwischen Bundeskanzler und Verbänden. Der Regierungschef kann zum einen als Adressat betrachtet werden, da er die Richtlinien der Politik innerhalb der Bundesregierung bestimmt und daher durchaus – natürlich vor dem Hintergrund von Koalitionsvereinbarungen etc. – über die Priorität oder Schwerpunkte politischer Vorhaben mitentscheidet. Zum anderen erzeugen Treffen mit dem Bundeskanzler – je nach Rahmen – eine gewisse Aufmerksamkeit, die für die Verbände nützlich sein kann.

Insgesamt kommt Bryde hinsichtlich der Mitwirkung der Interessenverbände in dieser Phase zu folgendem Ergebnis: „Vorentscheidungen, die in der parlamentarischen Behandlung der Gesetzesprojekte nur schwer in Frage gestellt werden können, fallen in dieser Phase auch aufgrund der Einbeziehung der beteiligten Interessenverbände“ (Bryde 1989, S. 865).

Nachdem die Entwürfe aus den Ministerien an das Kabinett weitergeleitet wurden (ab diesem Zeitpunkt wird von einer Kabinettsvorlage gesprochen), erfolgt dort die Abstimmung.[89] Findet der Entwurf im Kabinett Zustimmung, kommt es zur Weiterleitung an den Bundesrat (ab diesem Zeitpunkt wird von Gesetzentwurf gesprochen). Problematisch ist allerdings, dass bei dieser Weiterleitung etwaige dem Entwurf zugrundeliegende Gutachten, Stellungnahmen etc. nicht beigefügt werden. Dies stellt ein Manko in Punkto Transparenz und umfassender Informationsübermittlung dar (Ismayr 2001, S. 262–263).

---

88 Bei den Spiegelreferaten handelt es sich im Bundeskanzleramt um „ein Referentensystem mit sachlichen Zuständigkeitsbereichen parallel (wenn auch zusammenfassend) zu dem in den Ministerien […], was es erleichtert, die interministeriellen Arbeiten zu verfolgen“ (Rudzio 2015, S. 258).

89 Aufgrund des vorangegangenen Abstimmungsprozesses zwischen Ministerien und weiteren Beteiligten entspricht die Zustimmung zur Kabinettsvorlage der Regel (Bryde 1989, S. 868).

Entwürfe aus dem Bundestag

Ebenso wie bei Initiativen, die aus den Ministerien stammen, haben Interessenvertreter auch bei Entwürfen aus den Reihen des Bundestags und des Bundesrats die Möglichkeit zu einer frühzeitigen Einflussnahme. Die meisten der Entwürfe aus dem Bundestag werden durch die Regierungsfraktionen im Bundestag eingebracht: Derlei Entwürfe haben aufgrund der Mehrheitsverhältnisse deutlich größere Erfolgsaussichten und stehen in engem Zusammenhang mit der Regierungspolitik. Sie sind in der Regel auch in ebenso enger Zusammenarbeit mit dieser entstanden. Bryde bezeichnet derlei Entwürfe daher als „verkappte Regierungsvorlagen" (Bryde 1989, S. 870). Die Gründe für Initiativen aus dem Bundestag können politischer Natur sein, wie ein Profilierungsversuch der Regierungspartei oder von Abgeordneten im Bundestag (Bryde 1989, S. 870). Außerdem kann diese Vorgehensweise gegenüber einer Regierungsvorlage eine Zeitersparnis darstellen. Während nach Art. 76 Abs. 2 Vorlagen der Bundesregierung erst an den Bundesrat überwiesen werden müssen, der innerhalb von sechs Wochen[90] das Recht hat, eine Stellungnahme abzugeben (Art. 76 Abs. 2 GG), ist dieser Schritt bei Vorlagen aus den Reihen des Bundestages nicht notwendig (Ismayr 2001, S. 240; Hesse/Ellwein 2012, S. 366). Obwohl die Erfolgsaussichten bei Entwürfen der Opposition gering sind, gibt es immer wieder Entwürfe, die auf die Opposition zurückgehen oder bei denen sich Oppositionsfraktionen auch den Regierungsfraktionen anschließen (Deutscher Bundestag 2017). Auf diese Weise kann die Opposition nicht nur – wie bei anderen parlamentarischen Instrumenten – Kritik zum Ausdruck bringen, sondern vor allem den Willen zur Gestaltung und sich selbst als Alternative zur Regierung präsentieren: „Gesetzentwürfe können sich auch insofern als öffentlichkeitswirksame Kontrollmittel eignen, als sie auf ihrem (meist) langen Weg im Gesetzgebungsprozeß immer wieder Gelegenheit geben, die Diskussion in der Öffentlichkeit anzuregen" (Ismayr 2001, S. 247). Oppositionelle Gesetzentwürfe bieten zudem die Möglichkeit, die Regierungsfraktionen unter Handlungsdruck zu setzen, z. B. wenn die Opposition vor der Regierung ein Thema aufgreift, das für die Öffentlichkeit von Bedeutung ist – unter Umständen kann so der Eindruck einer handlungsunfähigen Regierung geweckt werden (Ismayr 2001, S. 248). Allerdings sind oppositionelle Gesetzesinitiativen in der Regel nur dann öffentlichkeitswirksam, wenn sie sich mit recht relevanten Themen auseinandersetzen und nicht allzu fachspezifisch sind (Ismayr 2001, S. 248).

Auch Initiativen aus dem Bundestag können – egal ob sie durch die Regierungs- oder Oppositionsfraktionen eingebracht werden – ihren Ursprung bei Verbandsvertretern haben. Gerade Interessengruppen innerhalb der Fraktionen (z. B. die Mittelstandsvereinigung der Union)

[90] In begründeten Fällen kann die Frist auf Antrag der Bundesregierung auf drei Wochen verkürzt werden. Umgekehrt ist auf Antrag des Bundesrats eine Verlängerung auf neun Wochen möglich.

verfügen über enge Kontakte zu Verbänden, was unter anderem daran liegt, dass an verschiedenen Gremien dieser parteiinternen Interessengruppen teilweise Verbandsvertreter beteiligt sind (Ismayr 2001, S. 243–244). Für die Ausarbeitung von Entwürfen aus den Fraktionen sind in der Regel die Fachpolitiker der jeweiligen Fraktionen federführend verantwortlich. Eine vollkommen willkürliche Adressierung der Interessen an Abgeordnete ist daher nicht sinnvoll. Darüber hinaus finden sich die jeweiligen Fachpolitiker in fraktionsinternen Arbeitsgruppen und Arbeitskreisen zusammen, die thematisch in der Regel den Ausschüssen bzw. dem Zuschnitt der Ministerien entsprechen oder ihm zumindest stark ähneln. Folglich stellen die Fachpolitiker, die sich mit dem jeweiligen Entwurf beschäftigen (insbesondere die Sprecher/Obleute/Berichterstatter) wichtige Ansprechpartner für die Verbände dar. Außerdem koordinieren Sprecher, Obleute und Berichterstatter die themenspezifische Arbeit sowohl innerhalb der eigenen Fraktion als auch mit den anderen Fraktionen, sodass sie eine Schlüsselposition innehaben. Vor allem in Bezug auf konkrete Gesetzentwürfe sind die Berichterstatter unverzichtbare Ansprechpartner für Interessenvertreter, da sie das Plenum über die Ausschussarbeit bzw. konkret über Gesetzvorlagen und den Stand der Beratungen unterrichten. Die Berichterstatter stammen aus verschiedenen Fraktionen und werden für verschiedene Themen/Vorlagen jeweils neu definiert. Verantwortlich sind sie außerdem dafür, die Meinungsbildung innerhalb der Arbeitsgruppe/Fraktion zu koordinieren und die Position im Ausschuss zu platzieren. Zudem stimmen sie sich mit den Berichterstattern der anderen Fraktionen ab. In der Regel werden über die Berichterstatter Änderungsvorschläge sowie Stellungnahmen zu Änderungsvorschlägen anderer Fraktionen eingebracht. Sie sind daher die Experten für konkrete Entwürfe. An diesen vielfältigen Aufgaben und Funktionen wird deutlich, dass sie wichtige Ansprechpartner für Interessenvertreter sind (Dach 1989, S. 1122). Dies hängt auch damit zusammen, dass die Berichterstatter bei den folgenden Abstimmungen die Stimmführerschaft übernehmen, an der sich die weiteren Abgeordneten orientieren. Sie haben damit erheblichen Einfluss auf den Ausgang der Abstimmungen. Für ihre Arbeit sind die Berichterstatter ihrerseits auf umfassende Informationen aus unterschiedlichen Bereichen angewiesen, sodass sie durchaus auch auf Verbände – als Vertreter der von einem Gesetz Betroffenen – zugehen (Dach 1989, S. 1122). Damit ist ein enger Austausch zwischen Berichterstattern und Verbänden in beiderseitigem Interesse.

Die Obleute können als Vorsitzende ihrer Fraktionen in den jeweiligen Ausschüssen betrachtet werden und haben folglich ebenfalls eine Schlüsselfunktion, da sie bei der Koordinierung der Ausschuss-Arbeit auch über Fraktionsgrenzen hinweg eine wichtige Rolle spielen. Sie stehen in engem Austausch mit den fachpolitischen Sprechern der Fraktionen. Diese leiten fraktionsinterne thematische Arbeitsgruppen oder Arbeitskreise und koordinieren Arbeit, Positionen etc. der jeweiligen Fraktion zum entsprechenden Themenbereich ausschussübergreifend (Dach 1989, S. 1112). Folglich sind auch Obleute und fachpolitische Sprecher wichtige

Adressaten der Verbände, da diese die thematische Arbeit in den jeweiligen Gebieten inhaltlich und organisatorisch prägen.

Darüber hinaus verfügen die Ausschussvorsitzenden und ihre Stellvertreter über größeren Einfluss (z. B. bei der Festlegung der Tagesordnung) und sind in der Regel gut mit anderen Ebenen und Institutionen vernetzt: „Ähnlich wie der Präsident für den gesamten Bundestag, ist der Vorsitzende für die Arbeit seines Ausschusses verantwortlich" (Dach 1989, S. 1117). Mit Unterstützung durch das Ausschusssekretariat und in Kooperation mit den Obleuten organisieren und koordinieren die Ausschussvorsitzenden die Tätigkeit des Ausschusses (Dach 1989, S. 1118). Sie haben daher über einen guten Überblick über die Ausschussarbeit, was sie ebenfalls zu bedeutenden Adressaten für die Interessengruppen macht.

Weiterhin sind auch die ‚regulären' Ausschussmitglieder wichtige Adressaten, weil sie nicht nur an den Ausschussanhörungen beteiligt sind, sondern am Ende der Ausschussberatungen darüber entscheiden, wie die Gesetzentwürfe an das Plenum überwiesen werden, indem sie z. B. Änderungsvorschläge machen. Daher kann es für die Verbände zentral sein, die Ausschussmitglieder zu überzeugen oder zumindest mit ihnen im Austausch zu stehen. Bei den Ausschussmitgliedern handelt es sich um Fachpolitiker, die über entsprechende Einblicke in die Thematiken verfügen und die deshalb wichtige Gesprächspartner sind.

Obgleich die Fraktionsvorsitzenden fachlich weniger stark eingearbeitet sind, sind auch sie wichtige Adressaten. Insbesondere die Vorsitzenden der Regierungsfraktionen stehen in engem Kontakt mit der Regierung und sind so über sämtliche Vorhaben informiert, um die Arbeit innerhalb der Fraktion koordinieren und bündeln zu können. Zudem sind sie verantwortlich für die Erarbeitung von Schwerpunkten, sind an der Definition der Positionen zu Themen beteiligt und versuchen, bei strittigen Themen Konsens zu erzielen.

Obgleich es das Amt des Parlamentarischen Geschäftsführers (PGF) im politischen System offiziell gar nicht gibt und es lediglich aus den Geschäftsordnungen der Fraktionen hervorgeht, kann es als ausgesprochen einflussreich betrachtet werden: Die PGFs arbeiten in der Regel eng mit dem Fraktionsvorsitzenden zusammen und sind gut mit den unterschiedlichen Prozessen innerhalb der Fraktion vertraut:

> „Parlamentarische Geschäftsführer sind die Maschinisten, Techniker, Heizer der Macht. Sie entscheiden über Chancen in der Fraktion, über Redeanteile, Ressourcen, Büros, Tagesordnungen, Antragsbehandlungen etc. […]. Sie sind die leisen Strippenzieher im Hintergrund" (Joos 2016, S. 177).

Die Opposition verfügt in der Regel insgesamt über weniger enge Kontakte in die Ministerien bzw. muss sie bei Anfragen zu bestimmten Themen mit einer gewissen Zurückhaltung

der Ministeriumsmitarbeiter rechnen, was mit der Loyalität zwischen den Mitarbeitern und der Hausleitung zusammenhängt. Zudem sind die personellen Ressourcen an Mitarbeitern etc., die sich mit Fachthemen beschäftigen und daher intensive Unterstützungsarbeit bei der Ausarbeitung von Entwürfen leisten können, im Vergleich zu den Regierungsparteien deutlich geringer. Daher ist insbesondere die Opposition auf Informationen von außen – beispielsweise durch Verbandsvertreter und Wissenschaft – angewiesen (Ismayr 2001, S. 270–271). Gerade wenn Gesetzentwürfe als Druckmittel gegen die Regierung eingesetzt werden sollen, ist eine fundierte inhaltliche Absicherung und eine Rückendeckung durch Interessengruppen hilfreich und notwendig, um dem Entwurf – gerade öffentlich – das nötige Gewicht zu verleihen. Dies ermöglicht den Interessenvertretern, sich zu positionieren. Die Kontaktpflege zu den Oppositionsfraktionen ist, unabhängig vom konkreten Gesetzentwurf, im Hinblick auf mögliche Regierungswechsel nicht zu vernachlässigen (Ismayr 2001, S. 272).

Neben den Abgeordneten, die Sonderfunktionen als Vorsitzende, Sprecher, Obleute, Berichterstatter etc. haben oder sich einen Namen als Fachpolitiker erarbeitet haben, sind freilich auch weitere Abgeordnete im Gesetzgebungsprozess nicht zu vernachlässigen. Selbstverständlich ist hier aber die gezielte Adressierung notwendig.

Anhaltspunkte dafür sind zum einen die fachlichen Schwerpunkte der Abgeordneten. Diese lassen sich gut aus ihren Mitgliedschaften in den Ausschüssen des Bundestags sowie den fraktionsinternen Arbeitsgruppen/-kreisen oder aus dem beruflichen Hintergrund ableiten. Zum anderen kann die Kontaktaufnahme Sinn machen, wenn der Gesetzentwurf für den Wahlkreis eines Abgeordneten von besonderer Relevanz ist.

Weitere wichtige Adressaten können – neben den politischen Verantwortungsträgern – die persönlichen Mitarbeiter der Abgeordneten sowie die Mitarbeiter der Fraktionen sein. Insbesondere bei den Mitarbeitern der Abgeordneten differieren deren Einflussmöglichkeiten und damit deren Eignung als Adressaten für Interessenvertreter erheblich. Dies ist abhängig vom jeweiligen Abgeordneten und kann das Spektrum von reiner Verwaltungstätigkeit und einem entsprechend eher geringen Einfluss bis hin zu stark inhaltlicher Arbeit oder gar dem Führen von Hintergrundgesprächen umfassen (Schuster/Üster 2015, S. 79). In letzterem Falle sind die Mitarbeiter der Abgeordneten eine wertvolle Anlaufstelle für Informationen, Kontakte etc. und außerdem ein wichtiger Türöffner zum Abgeordneten selbst und zu weiteren Kontakten. Sie sind daher für Interessenvertreter unverzichtbare Ansprechpartner für den Aufbau eines Netzwerkes und eines Vertrauensverhältnisses zum Politiker: „Der Stab bildet sozusagen die vorderste Gefechtslinie, die der Lobbyist zunächst überwinden muß, um bis zum Parlamentarier vorzustoßen“ (Farnel 1994, S. 124). Umgekehrt ist der Austausch mit Interessenvertretern ebenso für die Mitarbeiter in Punkto Informationsgewinnung und Netzwerkaufbau gewinnbringend. Referenten der Fraktionen

sind insofern interessante Ansprechpartner, als dass sie für mehrere Abgeordnete arbeiten (in der Regel thematisch) und demzufolge über verschiedene Informationsquellen verfügen. Zudem sind sie thematisch versiert und kennen vor allem den jeweiligen Diskussionsstand und die Positionen innerhalb der Fraktion (und durch die Zusammenarbeit mit den Kollegen der anderen Fraktionen auch fraktionsübergreifend) zu den betreuten Thematiken sehr gut (Schuster/Üster 2015, S. 79).

Neben diesen Kontakten und Ansprechpartnern, die überwiegend durch eine parteipolitische Färbung gekennzeichnet sind, dienen Mitarbeiter der Verwaltung des Bundestags (z. B. wissenschaftliche Dienste des Bundestags) als Ansprechpartner für parteiübergreifende, neutrale Informationen sowie als Informanten zum Verwaltungsablauf. So erfolgt etwa in den Sekretariaten der Ausschüsse die organisatorische Vorbereitung der Ausschussarbeit: „Diese Sekretariate dienen weniger der allgemeinen bzw. der in die Zuständigkeit ihres Ausschusses fallenden Fachberatung. Ihre Aufgabe besteht vornehmlich in der organisatorischen Betreuung ihres jeweiligen Ausschusses bei dessen konkreter Arbeitsbewältigung“ (Steffani 1989, S. 1341). Dazu zählt die Einladung zu den Anhörungen, das Anfertigen der Protokolle und die Vorbereitung der Tagesordnung und der Sitzungen. Daher kann über das Ausschusssekretariat der Kontakt zum Ausschuss hergestellt werden. Aufgrund ihrer Arbeit verfügen die Mitarbeiter eines Ausschusssekretariats zweifelsohne über tiefe Einblicke. Allerdings ist das Ausschusssekretariat als Adressat für Lobbyisten nur beschränkt hilfreich, was mit verschiedenen Aspekten zusammenhängt, auf die unter anderem im Interview mit einem Mitarbeiter des Deutschen Bundestages verwiesen wurde. Zum einen erfolgt im Ausschusssekretariat keine inhaltliche Arbeit, wie die Analyse oder Bewertung politischer Vorhaben oder Positionen (Interview Expertenbereich Bundestag). Sie haben daher keinen politischen Einfluss. Ebenso wenig nehmen sie eine Bewertung von Stellungnahmen von Sachverständigen vor. Die zentrale Aufgabe des Ausschusssekretariats ist in der organisatorischen/prozessualen Vorbereitung und Abwicklung des Sitzungsbetriebes des Ausschusses zu sehen (Interview Expertenbereich Bundestag). Zum anderen werden durch den Ausschuss nur solche Dokumente an die Mitglieder des Ausschusses weitergeleitet, die für Sitzungen wie Sachverständigenanhörungen etc. relevant sind, oder wenn sich Verbände mit gezielten Fragen zu politischen Vorhaben/Prozessen/Diskursen an die Mitglieder wenden. Weitergeleitet werden zudem Anfragen etc., die direkt an den Ausschussvorsitz adressiert sind. Folglich ist das Ausschusssekretariat nicht als Bote zur Weitergabe von Pressemitteilungen, Einladungen etc. an einzelne Abgeordnete zu verstehen (Interview Expertenbereich Bundestag). Interessant ist folgende Anmerkung eines Mitarbeiters des Bundestages: Die Kontaktaufnahme durch Lobbyisten und Interessenvertreter zu Mitarbeitern des Sekretariats, mit dem Ziel, auf diese Weise Hintergrundinformationen zu Abläufen, Planungen des Ministeriums oder ähnlichem zu erhalten, erfolgt

nicht sehr häufig, weil Bewusstsein dafür herrscht, dass das Sekretariat derlei Informationen nicht weitergeben darf (Interview Expertenbereich Bundestag). Diese Anmerkung ist insbesondere bemerkenswert, da verschiedentlich in der Literatur die Bedeutung der Ausschusssekretariate zur Informationsgewinnung für Lobbyisten betont wird (siehe dazu etwa: Schuster/Üster 2015, S. 80).

Entwürfe aus dem Bundesrat

Zwar stammen nur relativ wenige Entwürfe aus den Reihen des Bundesrats. Dies mindert jedoch nicht die Bedeutung der Entwürfe. Für einen Bundesratsentwurf wird ein Antrag von einem oder mehreren Bundesländern erstellt und muss mit absoluter Mehrheit vom Bundesrat beschlossen werden (Ismayr 2008, S. 393). Da die Vorlagen auf Landesebene ausgearbeitet werden, stellen die dortigen Ministerialmitarbeiter auf den verschiedenen Hierarchieebenen in den jeweiligen Ministerien die wichtigsten Ansprechpartner für die Interessenvertreter dar. Sie vertreten ihre Minister zudem oft im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsprozesses in den entsprechenden Gremien des Bundesrats (z. B. den Ausschüssen) und sind auf ihrem Gebiet Experten. Daher ist die Kontaktpflege auch zu diesen Vertretern von Bedeutung (Ismayr 2001, S. 250).

Gegebenenfalls können die Landesminister selbst Adressaten darstellen, weil die Minister als Mitglieder der Landesregierung an der Beschlussfassung zum Abstimmungsverhalten des Landes im Bundesrat beteiligt sind. Vor allem bei Gesetzen, die von hoher Relevanz für ein bestimmtes Land sind und die evtl. mit der politischen Agenda eines Landesministers zusammenhängen, kann die Interessenvertretung und Lobbyarbeit gegenüber Landesministern sinnvoll sein. Zudem stehen die Landesminister in engem Austausch mit dem jeweiligen Bundesminister und mit der Bundesregierung im Allgemeinen.

Ähnlich wie im Bundestag verfügen die Ausschüsse im Bundesrat über Sekretariate, die ebenfalls wichtige Informationen zu Abläufen, Terminen etc. bereitstellen können. Folglich sind die Mitarbeiter in diesen Sekretariaten potentielle Adressaten.

Der parlamentarische Beratungs- und Beschlussprozess

Während des parlamentarischen Verfahrens der Gesetzgebung ergeben sich für Interessenvertreter ebenfalls Möglichkeiten zur Beteiligung.

Beratungs- und Beschlussprozess im Bundestag

Für Gesetzentwürfe sind im parlamentarischen Verfahren drei Beratungen vorgesehen (§ 78 GO Bundestag). Nach der ersten Beratung werden die Entwürfe an die Ausschüsse überwiesen[91]. Dort finden nochmals intensive inhaltliche Beratungen statt. Positionen, die bereits vorher fraktionsintern in Arbeitsgruppen und Arbeitskreisen festgelegt wurden, werden nun fraktionsübergreifend ausgetauscht (Ismayr 2001, S. 275–276). Da durch die Ausschüsse in der Regel Änderungsvorschläge erarbeitet werden, die in die Beschlussempfehlungen an das Plenum einfließen, ist der Einfluss der Ausschussmitglieder sehr groß.

Entsprechend wichtig sind die mit dem jeweiligen Thema betrauten Fachpolitiker in den Ausschüssen und Arbeitsgruppen/Arbeitskreisen für Interessenvertreter. Eine zentrale Aufgabe bei der Koordinierung und der Vorbereitung der Positionen zum Gesetzentwurf innerhalb der Fraktion sowie zwischen den Fraktionen liegt – wie bereits dargestellt – bei den zuständigen Berichterstattern sowie den Vorsitzenden und Obleuten der jeweils beteiligten Ausschüsse. Auch sie sind daher als Ansprechpartner für die Verbände relevant: Gerade diese Abgeordneten nehmen Abstimmungen mit Experten, Verbänden etc. vor, um Einigungen oder Kompromisse herbeizuführen (Ismayr 2001, S. 277). Bei diesen Kontakten zwischen Abgeordneten und Interessenvertretern handelt es sich um nicht-formalisierte Prozesse.

Darüber hinaus haben die Ausschüsse die Möglichkeit, im Rahmen öffentlicher Anhörungssitzungen Sachverständige, Interessenvertreter etc. einzuladen, um sich Informationen zur konkreten Thematik einzuholen (§ 70 GO Bundestag). Dieser formale Weg der Beteiligung von Interessenvertretern ist für die Verbände eine gute Möglichkeit, auch öffentlich ihre Positionen in den Prozess einzubringen: „In Ausschüssen kann Kontaktpflege betrieben, die Verbandsposition dargestellt und unter Umständen auch noch eine Änderung der Gesetzesvorlage erreicht werden“ (Reutter 2012, S. 153). Um die Chancen zu erhöhen, zu einer solchen öffentlichen Anhörung eingeladen zu werden, ist eine intensive Zusammenarbeit und ein enger Kontakt mit Schlüsselakteuren im jeweiligen Verfahren hilfreich, da die Sachverständigen durch die Fraktionen bestimmt werden.

Verstärkt wird die Bedeutung des Verbandseinflusses dadurch, dass nicht wenige Abgeordnete Verbandsmitglieder sind und diese in der Regel den thematisch passenden Ausschüssen angehören (Hesse/Ellwein 2012, S. 372). Daran zeigt sich, wie eng formale und informelle

[91] Nach § 80 der GO des Bundestags ist zunächst nur die Überweisung an einen Ausschuss vorgesehen; die Überweisung an mehrere Ausschüsse ist mit einem Beschluss möglich, wobei dann ein federführender Ausschuss bestimmt werden muss und die anderen Ausschüsse beratende Funktion übernehmen. Diese Vorgehensweise ist gängige Praxis (Hesse/Ellwein 2012, S. 369).

Wege der Beteiligung von Interessenvertretung zusammenhängen. Da insbesondere in der Phase der Ausschussberatungen häufig Vertreter des Ministeriums und insbesondere die für den Entwurf zuständigen Referenten zur Klärung in den Ausschuss geladen werden (Hesse/Ellwein 2012, S. 370), wird außerdem deutlich, wie stark die Verbindungen zwischen den verschiedenen Institutionen sind. Es zeigt sich darüber hinaus nochmals der große Einfluss der Ministerialreferenten und folglich die große Bedeutung als Adressaten für Interessenvertretung und Lobbyarbeit.

Im Anschluss an die Beratungen und Abstimmungen im Ausschuss werden die Beschlussempfehlungen über das Präsidium des Bundestags an die Abgeordneten weitergeleitet. Es folgen im Plenum die zweite und dritte Beratung sowie die Schlussabstimmungen. Insgesamt ist während der Phase der Lesungen im Plenum nach der Ausschuss-Phase wenig Möglichkeit für verbandlichen Einfluss (Ismayr 2001, S. 288): Zwar finden im Rahmen der 2. Lesung Beratungen im Plenum mit Aussprachen statt und es besteht die Möglichkeit für Änderungsanträge durch die Parlamentarier. Allerdings wird über diese Anträge in der 2. Lesung umgehend abgestimmt. Zudem wurde die grundlegende inhaltliche Arbeit während der Ausschussberatungen geleistet. In diesem Rahmen konnten die Verbände ihre Positionen einbringen, die ggf. in den Empfehlungen aus dem Ausschuss aufgegriffen wurden. In der 3. Lesung ist eine Aussprache nur noch auf Antrag vorgesehen. Änderungsanträge können von einzelnen Abgeordneten nicht mehr, sondern nur noch von Fraktionen oder 5 % der Mitglieder des Bundestages gestellt werden. Im Mittelpunkt der 3. Lesung steht die Schlussabstimmung über den Gesetzentwurf (Hesse/Ellwein 2012, S. 371; Bryde 1989, S. 872; Deutscher Bundestag o. J. d). Damit liegen ab der 2. Lesung die Gestaltungsmöglichkeiten im Grunde vollständig bei den Mitgliedern des Bundestages.

Bei den sich anschließenden Beratungen im Bundesrat können sich jedoch abermals Möglichkeiten zur verbandlichen Einflussnahme ergeben.

Beratungen und Abstimmungen über den Gesetzentwurf im Bundesrat

Der Beschluss des Bundestags wird über den Präsidenten des Bundestags an den Bundesrat weitergeleitet. Der Einfluss des Bundesrats auf den weiteren Verlauf der Gesetzgebung – und damit die Möglichkeiten der Verbände zur Einflussnahme – hängen entscheidend davon ab, ob es sich um ein Einspruchs- oder ein Zustimmungsgesetz handelt. Während bei ersterem der Bundesrat zwar Einspruch erheben kann, dieser Einspruch vom Bundestag jedoch überstimmt werden kann, kann der Bundesrat bei Zustimmungsgesetzen die Interessen der Länder stark vertreten, weil für das Zustandekommen dieser Gesetze in jedem Fall die Zustimmung des Bundesrats erforderlich ist. Daher haben bei diesen Gesetzen Interessenvertreter

die Möglichkeit, ihre Positionen gegenüber den Angehörigen der Landesregierungen und deren Mitarbeitern (die in den Ausschüssen des Bundesrats vertreten sind) darzulegen. Auch dabei handelt es sich um informelle Prozesse. Kommt es zwischen Bundesrat und Bundestag bei diesen Gesetzen zu keiner Einigung, erfolgt die Anrufung des Vermittlungsausschusses. Im Gegensatz zu allen vorherigen Schritten des Gesetzgebungsprozesses ist der Einfluss der Verbände hier sehr gering bis unmöglich, da dieser Ausschuss streng vertraulich ist (Ismayr 2001, S. 289).

Insgesamt spielen im Bundesrat die Ausschüsse ebenfalls eine wichtige Rolle, weil sie nach § 39 der Geschäftsordnung des Bundesrats die Beschlussfassungen des Bundesrats vorbereiten. In diesen Ausschüssen beraten Vertreter der Landesregierungen (nicht zwangsläufig Minister, sondern häufig fachlich versierte Beamte aus den Landesministerien) über verschiedene Gesetzentwürfe etc., die ihnen vorgelegt werden. Entsprechend intensive inhaltliche Arbeit findet dort statt. Deshalb kann über die Mitglieder der Ausschüsse des Bundesrats potentiell Einfluss auf politische Entscheidungen genommen werden: Erstens hat der Bundesrat (nach § 40 Abs. 3 GO BR) die Möglichkeit, Sachverständige oder andere Akteure zu hören, wenn dies für die Informationsgewinnung des Ausschusses notwendig ist. Zweitens ist darüber hinaus von informellen Kontakten zwischen Ausschussmitgliedern des Bundesrats und Interessenvertretern auszugehen.

Folglich werden verbandliche Aktivitäten nicht nur auf Bundes-, sondern ebenso auf Landesebene stattfinden, da die dortigen Vertreter gegebenenfalls über erheblichen Einfluss auf Bundesebene verfügen.[92]

Der abschließende Prozess: Ausfertigung, Inkrafttreten und Veröffentlichung des Gesetzes

Wurde schließlich eine Einigung erzielt bzw. der Einspruch des Bundesrats durch den Bundestag überstimmt, beginnt die abschließende Phase des Gesetzgebungsprozesses. Damit das Gesetz rechtswirksam wird, ist noch die Ausfertigung und Verkündigung erforderlich. Nachdem der Bundeskanzler und der zuständige Minister das Gesetz gegengezeichnet haben, erfolgt die Ausfertigung des Gesetzes (Unterzeichnung durch den

[92] Beim Gesetzentwurf zum ElterngeldPlus handelt es sich um ein Einspruchsgesetz (Bundesrat 2014b). Deshalb war die Rolle des Bundesrats dabei weniger stark ausgeprägt als bei einem Zustimmungsgesetz. Dies bedeutet, dass der Bundesrat und die Verantwortlichen in den Ländern als Adressaten von Lobbying in diesem konkreten Prozess eine untergeordnete Rolle spielten. Daher wird auf diesen Akteur im empirischen Teil der Arbeit nicht weiter eingegangen und es werden auch keine beteiligten Akteure aus dem Bundesrat befragt.

Bundespräsidenten) und die Verkündigung des Gesetzes im Bundesgesetzblatt (Art. 82 Abs. 1 GG). Bei diesen abschließenden Schritten ist die verbandliche Einflussnahme weder möglich noch sinnvoll.

Insgesamt wird deutlich, dass der Gesetzgebungsprozess in Deutschland von einer Vielzahl formeller und informeller Möglichkeiten der Einflussnahme durch Lobbying geprägt ist. Dabei scheint ein Schwerpunkt auf den informellen Prozessen zu liegen. Zudem zeigte sich die Bedeutung der verbandlichen Einflussnahme gegenüber der Verwaltung und in einer frühen Phase des Prozesses:

> „Primärer Adressat von Verbänden für politische Einflussnahme ist die staatliche Verwaltung und die politische Exekutive, und noch immer gelten Information und Sachverstand als die wichtigsten Ressourcen von Verbänden. Verbände müssen möglichst frühzeitig auf politische Willensbildungsprozesse einwirken, wollten sie ihre Forderungen wirkungsvoll vertreten. Haben Gesetzentwürfe einmal das Referentenstadium hinter sich gelassen, sind sie häufig nur noch schwer und kaum grundsätzlich zu ändern" (Reutter 2000, S. 12).

Weiterhin wurde deutlich, dass nicht allein die formelle Macht aussagekräftig ist in Bezug auf die Frage, ob Personen als Adressaten von Lobbying geeignet sind. So zeigte sich, dass die Mitarbeiter in Ministerien häufig sehr stark in die inhaltliche Ausarbeitung eingebunden sind. Die Mitarbeiter von Abgeordneten und in den Fraktionen dienen aufgrund ihrer Kontakte als Türöffner und verfügen zudem über inhaltliche und prozessuale Informationen.

Abbildung 4 veranschaulicht, durch welche formellen und informellen Vorgänge der Gesetzgebungsprozess gestaltet ist – u. a. mit Verbandsbeteiligung.

Abschließend zu diesem Punkt werden die Instrumente von Interessenvertretung und Lobbying (Punkt 2.3.3) und die groben Phasen des Gesetzgebungsprozesses zusammengeführt und es wird skizziert, welche Instrumente sich für welche Phase des Gesetzgebungsprozesses eignen (siehe Abbildung 5). Es handelt sich um ein ‚Modell', bei dem es in der Praxis situationsspezifisch zu Abweichungen kommen kann, da Faktoren wie politische und gesellschaftliche Rahmenbedingungen entscheidenden Einfluss haben. Umso interessanter ist die Analyse eines praktischen Beispiels und der Abgleich dieses Beispiels mit der Theorie (siehe Punkt 8).

Der Gesetzgebungsprozess selbst lässt sich grob in vier Phasen gliedern: 1) Vorbereitungsphase, 2) Vorparlamentarischer Prozess (die Initiative und Ausarbeitung eines Gesetzentwurfs), 3) Parlamentarischer Beratungs- und Beschlussprozess, 4) Ausfertigung, Inkrafttreten und Veröffentlichung des Gesetzes.

Wie oben bereits beschrieben wurde, beginnt die Interessenvertretung lange vor dem eigentlichen Start des Gesetzgebungsprozesses. Insgesamt steht in dieser Vorbereitungsphase ein sehr breites Spektrum an Instrumenten zur Verfügung. Sie haben das Ziel, allgemein auf die Verbandsthematiken aufmerksam zu machen und ein Netzwerk aufzubauen, auf das bei konkreten politischen Ereignissen schnell zugegriffen werden kann. Insbesondere ist in dieser vorbereitenden Phase eine intensive Akteurs- und Themenanalyse notwendig, um die Entscheidung zu treffen, ob eine Strategie der Prävention, Aktion oder Reaktion gewählt werden soll. Entsprechend sind sowohl Instrumente der direkten Kommunikation (Gespräche, Briefe, Mails etc.) zum Netzwerkaufbau geeignet, als auch solche, die sich an einen breiteren Adressatenkreis wenden (z. B. Parlamentarische Abende) bzw. die, die Öffentlichkeit einbeziehen (Pressemitteilungen, Interviews etc.). Weiterhin sind unter Umständen Instrumente geeignet, die sich an die Öffentlichkeit richten und diese gleichzeitig für die Umsetzung nutzen. Diese Kategorie von Instrumenten kommt vor allem in Frage, wenn es um die Erzielung von Aufmerksamkeit geht (Kampagnen). Ebenso kann der Einsatz von Instrumenten sinnvoll sein, die einen Diskussionsprozess anstoßen oder auf Handlungsbedarf aufmerksam machen (Studien/Gutachten/Analysen). Sollten in diesen Zeitraum Wahlen fallen, können sich auch Wahlprüfsteine anbieten.

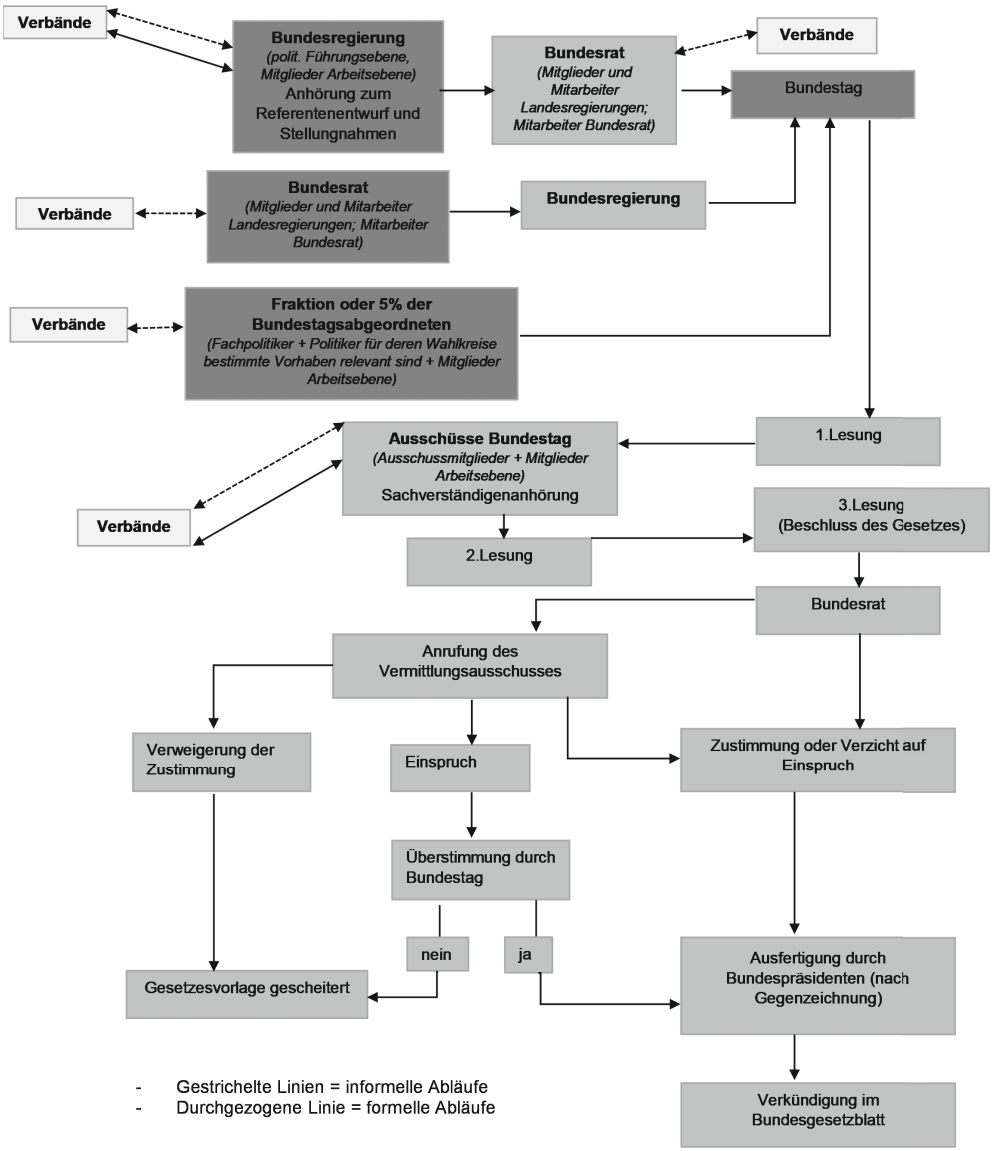

Abbildung 4: Überblick über formelle und informelle Prozesse im Gesetzgebungsprozess; eigene Darstellung

Für die zweite Phase des Gesetzgebungsprozesses (vorparlamentarischer Prozess) sind die Instrumente stark davon abhängig, ob der Entwurf bereits der Öffentlichkeit bekannt ist oder nicht. Ist der Entwurf noch nicht Teil der öffentlichen Debatte, kann es zielführend sein, mit öffentlichkeitswirksamen Instrumenten sehr sparsam umzugehen und eher die Chance zur intensiven Mitgestaltung des Entwurfs zu nutzen, die in dieser Phase besteht. Dafür bieten sich etwa informelle Gespräche mit den verantwortlichen Referenten an. Die Referenten sind vor allem in dieser frühen Phase auf Hintergrundinformationen sowie Positionen von Akteuren wie Verbänden angewiesen. Eine zu starke Einbindung der Öffentlichkeit in dieser Zeit könnte die Zusammenarbeit behindern. Untermauert werden kann der Austausch mit Positionspapieren. Sofern wissenschaftliche Studien vorliegen, sind sie ein gutes Mittel zur Fundierung der eigenen Positionen und eine wertvolle Informationsquelle für die Verantwortlichen in der Ministerialverwaltung. Erfolgen im Rahmen des formellen Prozesses Einladungen zu Anhörungen und zur Abgabe von Stellungnahmen, ist dies für die Verbände eine sehr gute Möglichkeit, diese Instrumente einzusetzen. Spätestens nach Beschluss des Gesetzentwurfs wird in der Regel die Öffentlichkeit durch die Regierung vom politischen Vorhaben informiert. Ab diesem Zeitpunkt können stärker Instrumente eingesetzt werden, mit denen die Öffentlichkeit über die Standpunkte des Verbandes informiert wird (z. B. Pressemitteilungen). Ebenfalls sind Veranstaltungen, bei denen ein fachlicher Austausch in einem größeren Rahmen stattfindet, während dieses Abschnitts durchaus plausibel. All diese Instrumente stellen eine Ergänzung zu den Instrumenten der persönlichen Kommunikation dar, die in dieser Phase zentral sind.

Wichtig ist, dass die Kommunikation – wie beschrieben – nicht auf die Ministerialverwaltung beschränkt wird, sondern auch Adressaten aus dem Bundestag und ggf. dem Bundesrat einbezogen werden. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Vorschläge aus diesen Reihen stammen.

Ausgenommen fraglich ist, wie bereits angedeutet, der Erfolg von stark öffentlichkeitswirksamen Instrumenten (z. B. Kampagne) in dieser Phase, da sich zu diesem Zeitpunkt die Zusammenarbeit mit Mitarbeitern aus Bundestag und Bundesregierung sehr intensiv gestalten kann. Dieser Austausch kann zerstört werden, wenn sich Mitarbeiter oder Politiker stark unter Druck gesetzt fühlen. Darauf wurde bereits unter Punkt 2.3.3 hingewiesen.

Während der sich anschließenden parlamentarischen Beratungs- und Beschlussphase (Phase 3) ist weiterhin ein intensiver Kontakt zu den mit dem Entwurf betrauten Fachpolitikern und Politikern mit Schlüsselfunktionen aus den Regierungs- und Oppositionsfraktionen zu pflegen. Dafür eignen sich persönliche Gespräche und die schriftliche Kommunikation. Zusätzlich können Parlamentarische Abende/Frühstücke, Fachgespräche und Fachveranstaltungen eine geeignete Plattform bieten, um mit den verschiedenen Adressaten in Kontakt zu treten und einen Austausch der Adressaten untereinander zu ermöglichen. Bietet sich die

Möglichkeit für Stellungnahmen und die Teilnahme an Anhörungen im Bundestag, sind diese Instrumente zweifelsohne eine gute Chance zur Vertretung der Verbandsposition. Eine Option, die Argumente in dieser Phase zu verstärken, ist die Veröffentlichung von Pressemitteilungen, sodass auch die Öffentlichkeit davon in Kenntnis gesetzt ist. Instrumente wie Kampagnen etc. scheinen zu diesem Zeitpunkt ebenfalls wirkungslos oder gar kontraproduktiv, da in dieser Phase die intensive inhaltliche Arbeit bereits größtenteils geleistet wurde und die Inhalte überwiegend feststehen. Kampagnen werden in der Folge nur noch wenig Effekt haben.

Mit der Verabschiedung und Implementierung (Ausfertigung, Inkrafttreten und Veröffentlichung) des Gesetzes ist der größte Teil der Arbeit der Interessenvertreter und Lobbyisten in Bezug auf das aktuelle Gesetz zunächst beendet. In dieser Phase muss genau analysiert werden, wie sich die jeweilige Regelung auf die eigenen Interessen auswirkt: Gegebenenfalls kann sich aus der Implementierung neuer Handlungsbedarf für Interessenvertreter und Lobbyisten ergeben. Daher ist ein abschließendes Gespräch mit Beteiligten oder ein Statement bzw. eine Bewertung zum Prozess eine Option. Studien, Gutachten oder Fachartikel sind dafür weitere mögliche Instrumente. Fachgespräche und -veranstaltungen bieten den Rahmen für einen Diskurs über die Inhalte des Gesetzes mit Betroffenen, Politikern und Verbänden. Sinnvoll scheint es, durch Pressemitteilungen zur verabschiedeten Regelung die Haltung des eigenen Verbandes und die Folgen der Regelung für die eigene Klientel zu kommunizieren. So wird die eigene Position gegenüber der Öffentlichkeit nochmals vertreten. Gleichzeitig kann auf diese Weise – u. U. unter Rückgriff auf Studienergebnisse im späteren Verlauf – auf möglichen weiteren Handlungsbedarf hingewiesen werden. An diesen Punkten zeigt sich, dass mit der Beendigung eines Prozesses gleichzeitig ein neuer Prozess der Interessenvertretung beginnt. Dies war bereits bei den Darstellungen zum Policy Cycle zu erkennen. Diese Instrumente werden, zumindest teilweise, abhängig von den konkreten Phasen und Situationen eingesetzt und sind daher punktueller Natur. Daneben lassen sich Instrumente identifizieren, die phasenübergreifend anzuwenden sind. Dazu zählt der Auf- und Ausbau sowie die Pflege von Netzwerken und die Analyse der politischen und gesellschaftlichen Situation (sowohl in Bezug auf die Inhalte als auch in Bezug auf die Akteure). Letzteres dient dazu, die Instrumente und Strategien bei Veränderungen im Umfeld schnellstmöglich anpassen zu können. Wie sich durch die bisherigen Schilderungen zeigte, ist außerdem das Gespräch ein Instrument, das in jeder Phase des Prozesses von Bedeutung ist. Es kann daher neben dem Netzwerkaufbau und den Analysen als eines der Grundinstrumente von Interessenvertretung und Lobbying betrachtet werden. Ebenso werden die Instrumente der Öffentlichkeitsarbeit, die weit über Pressemitteilungen hinausgehen, unabhängig von einem spezifischen Prozess permanent eingesetzt (z. B. Social Media, Newsletter und Verbandsmagazine). Sie dienen der Information der Öffentlichkeit, der eigenen Mitglieder und ggf. auch der Adressaten der politischen Ebene und sorgen für eine dauerhafte Präsenz des Verbandes gegenüber den verschiedenen Adressaten.

Abbildung 5: Darstellung von Phasen des Gesetzgebungsprozesses und idealtypischen Instrumenten; eigene Darstellung

3.2 Adressaten von Interessenvertretung und Lobbyismus[93]

Aus den vorherigen Schilderungen zum Gesetzgebungsprozess lassen sich potentielle Adressaten von Interessenvertretung und Lobbyismus ableiten. Hier wird also geklärt, gegenüber WEM die Verbände ihre Interessen vertreten. Die folgenden Tabellen 8–11 geben einen zusammenfassenden Überblick über die Adressaten und warum sie als Ansprechpartner für Interessenvertreter relevant sind.

Bundesregierung[94]

POSITION	GRUND, WARUM ALS ADRESSAT INTERESSANT
Bundeskanzler	– Gibt Richtlinien der Politik innerhalb der Bundesregierung vor – Türöffner – Medienwirksamkeit der Treffen
Minister	– Trifft die politisch bindenden Entscheidungen innerhalb seines Ressorts, verfügt i. d. R. allerdings über weniger Fachkenntnisse als die Mitglieder der Arbeitsebene
Staatssekretär (v. a. parlamentarisch)	– Verfügt aufgrund seines Bundestagsmandats über Kontakte in den Bundestag – Enge Zusammenarbeit mit der politischen Leitung des Hauses – Ggf. gute Kontakte auch in andere Ministerien hinein

[93] Unter Adressaten werden hier auch solche Personen subsumiert, die keine politische Entscheidungsbefugnis haben, die aber z. B. für die Informationsgewinnung der Verbände (etwa zu zeitlichen Abläufen, thematischen Schwerpunkten, wichtigen Austauschpartnern) wichtig sind. Ein Interviewpartner bezeichnet letztere als „Ansprechpartner“ (Interview Expertenbereich Verbände). Im weiteren Verlauf wird allerdings keine Unterscheidung zwischen den beiden Begrifflichkeiten vorgenommen.

[94] Bei den grau unterlegten Adressaten handelt es sich um Adressaten mit politischer Verantwortung.

POSITION	GRUND, WARUM ALS ADRESSAT INTERESSANT
Abteilungsleiter und Fachabteilungen Ministerium	– Koordination der Referate der Abteilung – Enge Zusammenarbeit mit anderen Abteilungen (verfügt daher über referats- und abteilungsübergreifendes Wissen) – Besitzt politisches Vertrauen des Ministers; – Erster Ansprechpartner für die Hausleitung in Bezug auf politische Entscheidungen
Referatsleiter Ministerium	– Verfügt innerhalb seines Arbeitsbereichs über alle Informationen zu verschiedenen laufenden Entwürfen etc. – Entscheidet, welche externen Informationen aufgenommen werden – Verfügt über Kontakte zur Leitungsebene des Ministeriums
Referent Ministerium	– Große fachliche Kompetenz – I. d. R. (gerade zu Beginn des Prozesses) großer inhaltlicher Gestaltungsspielraum – Guter Informant zum weiteren Verlauf des Prozesses (wegen Rücksprachen zwischen anderen Institutionen und Ministerium) – Ggf. auch an Anhörungen in Bundestagsausschüssen beteiligt
Zuständige Mitarbeiter im Justiz-, Innen-, Finanzministerium	– Kenntnis über wichtige Aspekte bzgl. Rechtskonformität etc.
Mitarbeiter Spiegelreferate Bundeskanzleramt	– Koordination der Arbeit zwischen den Ministerien – Vermittlung bei Kompetenzstreitigkeiten zwischen den Ministerien – Haben Überblick über verschiedene Vorhaben in unterschiedlichen Ministerien

Tabelle 8: Adressaten von Interessenvertretung und Lobbyismus in der Bundesregierung; eigene Darstellung

Bundestag

POSITION	GRUND, WARUM ALS ADRESSAT INTERESSANT
Fraktionsvorsitzende	– Enge Kontakte zu anderen Fraktionen – Überblick über Arbeit der Fraktion – Koordination der Positionen etc. innerhalb der Fraktion – Bei Regierungsfraktion: gute Kontakte zur Regierung und daher viele Informationen zu geplanten Vorhaben etc.
Parlamentarische Geschäftsführer (PGF)/Geschäftsführung der Fraktion	– Koordination verschiedener Aufgaben und Prozesse innerhalb der Fraktion; entsprechend gute Kenntnisse über Themen und Abläufe – Vernetzung mit anderen PGFs – Enge Zusammenarbeit mit Fraktionsleitung
Fachpolitische Sprecher Fraktion/Obleute	– Fachlich versiert, mit dem Thema innerhalb der Fraktion betraut, verfügt daher über Informationen zu den verschiedenen Positionen innerhalb der Fraktion und fraktionsübergreifend – Bei Initiativen aus dem Bundestag intensive Mitarbeit an den Vorlagen – Kann Informationen von außen in der Fraktion platzieren – I. d. R. großer Einfluss im Ausschuss/an Organisation der Ausschussarbeit beteiligt
Ausschussvorsitzende	– Verantwortlich für die Tagesordnung – Verfügen über eine gute Vernetzung mit den verschiedenen Fraktionen und ggf. auch in die Regierung und in andere Institutionen hinein

POSITION	GRUND, WARUM ALS ADRESSAT INTERESSANT
Berichterstatter	– Experte für jeweilige Vorlage und koordiniert die Arbeit und Meinungsbildung zu diesem konkreten Thema – Verfügt daher über Informationen zu den verschiedenen Positionen innerhalb der Fraktion und fraktionsübergreifend – I. d. R. erfolgt eine Orientierung bei der Abstimmung an seiner Positionierung – Ggf. gute Kontakte über Mitgliedschaft in Interessengruppen
Ausschussmitglieder	– Fachpolitiker mit entsprechender Sachkenntnis – Entscheiden im Ausschuss über Änderungsanträge etc. der Gesetzentwürfe
Sonstige Abgeordnete	– Insbesondere als Ansprechpartner geeignet, wenn das jeweilige Thema für den Wahlkreis des Abgeordneten von besonderer Bedeutung ist
Mitarbeiter Abgeordnete	– Je nach Tätigkeitsfeld des Mitarbeiters sehr großer Einfluss auf den Abgeordneten möglich – Können als Türöffner zum Abgeordneten oder anderen politisch Verantwortlichen dienen – Verfügen u. U. über breites Netzwerk und tiefe Einblicke
Fraktionsmitarbeiter	– Hoher Kenntnisstand über die konkreten Themen – Verfügen über Informationen zu den Positionen innerhalb der Fraktion und kennen den jeweiligen Diskussionsstand (ggf. auch fraktionsübergreifend)
Wissenschaftlicher Dienst	– Verfügen über parteiübergreifende, neutrale Informationen
Sekretariate der Ausschüsse	– Zuständig für wichtige Verwaltungsaufgaben, die auch für Verbandsvertreter von Interesse sein können (z. B. Termine etc.)

Tabelle 9: Adressaten von Interessenvertretung und Lobbyismus im Bundestag; eigene Darstellung

Bundesrat

POSITION	GRUND, WARUM ALS ADRESSAT INTERESSANT
Landesminister	– Ist als Teil der Landesregierung an der Entscheidung über das Abstimmungsverhalten des jeweiligen Landes im Bundesrat beteiligt – Austausch mit Bundesministerium und Bundesregierung
Mitarbeiter der Landesregierung	– Hohe fachliche Expertise – Sind nicht selten in die Ausarbeitung eines Gesetzentwurfs eingebunden – Vertreten die Interessen der jeweiligen Landesregierung in den Ausschüssen des Bundesrats
Mitarbeiter Bundesrat	– Verfügen über Informationen zu Abläufen, Terminen etc.

Tabelle 10: Adressaten von Interessenvertretung und Lobbyismus im Bundesrat und Umfeld; eigene Darstellung

Parteienlandschaft und Stiftungen

Neben den Adressaten, die im engeren Sinne am Gesetzgebungsprozess beteiligt sind, spielen, wie in den vorherigen Ausführungen deutlich wurde, auch weitere Adressaten für die Verbände eine Rolle. Dazu gehören Funktionsträger von Parteien ebenso wie Mitarbeiter. Diese sind beispielsweise stark in die Erarbeitung von Wahlkampfprogramm und ggf. auch in die Aushandlung von Koalitionsvereinbarungen eingebunden und sind als Teil des Netzwerkes von Verbänden unabdingbar. Dies gilt insbesondere im Rahmen der Interessenvertretung, wenn es also nicht um konkrete Gesetzesvorhaben geht.

Da „die Arbeit der Parteien […] die Ausgangslage für die Arbeit der Fraktionen im Bundestag“ (Schuster/Üster 2015, S. 80) ist, können Politiker mit Schlüsselfunktionen in den Parteien ebenso wie Mitarbeiter wichtige Informationsquellen sein. Dies gilt in ähnlicher Weise auch für parteinahe Stiftungen.

POSITION	GRUND, WARUM ALS ADRESSAT INTERESSANT
Inhaber politischer Ämter in den Parteien (Vorsitzende, Präsidiumsmitglieder, Generalsekretäre etc.)	– Festlegung parteipolitischer Schwerpunkte – Maßgebliche Beteiligung an der Festlegung von Inhalten von Partei- und Wahlprogrammen – Sind an Koalitionsverhandlungen beteiligt – Verfügen (im Falle von Regierungsparteien) über gute Kontakte in die Regierung
Mitarbeiter Parteien	– Hohe fachliche Kompetenz – Mitarbeit an parteipolitischen Schwerpunkten und Partei- und Wahlprogrammen – Können Türöffner zu Parteipolitikern sein
(Politische) Stiftungen	– Hohe fachliche Expertise – Sind unter Umständen an der Erarbeitung von parteipolitischen Inhalten beteiligt – Verfügen über Netzwerke in die Parteien hinein – Bieten Austauschmöglichkeiten im Rahmen von Fachveranstaltungen etc.

Tabelle 11: Adressaten von Interessenvertretung und Lobbyismus in der Parteienlandschaft und in Stiftungen; eigene Darstellung

Daneben können je nach Ausrichtung und thematischen Schwerpunkten der Verbände auch Adressaten aus der Gesellschaft (Wirtschaft, Kirche) eine Rolle spielen. Ebenso kann die (Fach-)Öffentlichkeit abhängig vom spezifischen Ziel und der konkreten Situation als Adressat betrachtet werden. Dies gilt allerdings primär für die Interessenvertretung (siehe dazu auch: Punkte 2.1/2.3.3 und Ergebnisteil).

Obgleich die eigenen Mitglieder in der Regel nicht von den Positionen des eigenen Verbandes überzeugt werden müssen, können diese insofern als Adressaten betrachtet werden, als dass ihre Mitwirkung für bestimmte Instrumente, wie Sammelbriefe, Kampagnen etc., entscheidend ist. Weiterhin sind sie als Multiplikatoren zu betrachten. Dagegen sind sie in jedem Fall als Adressaten von Informationen der Verbände, etwa zu Inhalten politischer Prozesse, zu sehen. Die Verbände erklären und interpretieren, wie bei den Verbandsfunktionen beschrieben, politische Entscheidungen. Dies liegt ganz grundsätzlich daran, dass es die Mitglieder sind, für die die Verbände ihre Arbeit machen. Dies wird bei den Darstellungen der empirischen Ergebnisse noch deutlicher werden.

4 Familie in Deutschland

Bei ‚Familie' handelt es sich um einen Begriff, der wohl jedem sehr vertraut ist und im Alltag häufig verwendet wird, was daran liegt, dass jeder in irgendeiner Form Erfahrungen mit Familie hat:

> „Im Gegensatz zu den meisten anderen sozialwissenschaftlichen Untersuchungsobjekten vermittelt uns Familie das Gefühl, daß wir quasi automatisch wissen, was wir unter unserem Untersuchungsgegenstand zu verstehen haben. Schließlich verfügen ja alle auf dem Gebiet über Expertenwissen, sind wir doch stark mehrheitlich in Familien hineingeboren worden oder haben eine solche mitbegründet" (Gerlach 1996, S. 20).

Beim Versuch zu klären, was konkret darunter verstanden wird und welche Funktionen, Aufgaben und Leistungen damit verbunden sind, zeigt sich schnell, dass der Begriff nicht nur vertraut, sondern auch sehr komplex ist. Im Folgenden wird zunächst eine kurze Vorstellung verschiedener Definitionsansätze vorgenommen. Auf dieser Basis erfolgt ein eigener Definitionsversuch. Dieser bildet die Grundlage für die Auswahl der Familienverbände. Dabei liegt, neben grundlegenden Aspekten, die zur Definition notwendig sind, ein Fokus auf Faktoren, die für den weiteren Verlauf der Arbeit wichtig scheinen. Dazu zählt neben der Erläuterung von Aufgaben, Leistungen und Funktionen sowie den rechtlichen Rahmenbedingungen von Familie eine knappe Darstellung der aktuell in Deutschland vorkommenden Familienformen.

4.1 Definition Familie

Beim Definitionsversuch von Familie muss zunächst zwischen zwei Begriffsdimensionen unterschieden werden. Bei der ersten Begriffsdimension – den Familientypen – geht es um „die in verschiedenen oder auch in einer bestimmten Gesellschaft vorfindbaren Familienformen mit ihren wesentlichen Charakteristika" (Lampert 1996, S. 11). Gegenstand der Analyse von Familientypen ist daher die empirisch nachvollziehbare Darstellung von familialen Merkmalen etc., die in der Realität zu finden und beispielsweise statistisch zu erfassen sind (Gerlach 1996, S. 21)[95].

[95] Zu den Familienformen siehe Punkt 4.3.

Gegenstand der zweiten Dimension sind normativ geprägte Vorstellungen und Bilder von Familie (Gerlach 1996, S. 21) – die Familienleitbilder. Sie beeinflussen den gesellschaftlichen und politischen Diskurs. Konkret handelt es sich bei Familienleitbildern um

> „die Summe der in einer Gesellschaft bei den Gesellschaftsmitgliedern und im politischen Bereich vorfindbaren Vorstellungen darüber, wie die Familie in Bezug auf ihre wesentlichen Merkmale (rechtliche Verfassung nach außen und innen, intrafamiliale Aufgabenteilung, Stellung und Rolle der Kinder, Unterstützung der Familie bei der Erfüllung ihrer Funktionen durch staatliche und gesellschaftliche, kirchliche Einrichtungen) verfaßt *sein soll*" (Lampert 1996, S. 11).

Familienleitbilder beziehen sich auf unterschiedliche Dimensionen des Familienlebens. Die strukturelle Komponente beinhaltet allgemeine Aspekte wie familiales Zusammenleben funktionieren sollte (z. B. Aufgabenteilung zwischen den Partnern). Gegenstand der prozessualen Dimension sind zeitliche Faktoren in Bezug auf den Prozess einer Familienbildung (Übergang von Partnerschaft zu Elternschaft, Wiedereinstieg ins Erwerbsleben etc.). Damit betreffen Familienleitbilder nicht nur das Familienleben als gesamtes, sondern ebenso Teilbereiche wie die Partnerschaft oder die Elternschaft (Diabaté/Ruckdeschel/Schneider 2015, S. 13). Die Entstehung dieser Leitbilder ist ebenso umfangreich und komplex wie die Leitbilder selber. Dies liegt daran, dass verschiedene Faktoren und Perspektiven die Entstehung der Leitbilder beeinflussen. Weiterhin müsste beispielsweise beim kirchlichen Leitbild zu Familie zwischen den offiziellen Positionen und jenen der Laien unterschieden werden. Die Parteien übernehmen – je nach genauer politischer und weltanschaulicher Ausrichtung – verschiedene Aspekte dieser Leitbilder. Insofern kann kaum oder gar nicht von einem einheitlichen Leitbild gesprochen werden. Vielmehr ist ein breites Spektrum an Leitbildern zu berücksichtigen, das in den politischen Diskurs einfließt. Daher ist es an dieser Stelle nicht möglich, die bestehenden Leitbilder vorzustellen. Dies gilt insbesondere deshalb, weil ihre historische Genese sehr umfangreich ist. Dies ist für den weiteren Verlauf der Arbeit aber auch nicht notwendig.[96] Im Rahmen der Charakterisierung der Familienverbände wird auf die jeweiligen Vorstellungen von Familie der einzelnen Verbände eingegangen, sodass hier der ein oder andere Punkt genauer ausgearbeitet wird. Unbestritten ist, dass Familienleitbilder das politische Handeln stark prägen. Rauschenbach stellt jedoch fest, dass hier ein Wandel zu erkennen ist: „Weniger als früher kreisen die

[96] Umfassende Darstellungen zu aktuellen Familienleitbildern, die vor allem junge Menschen zwischen 20 und 39 Jahren prägen, findet sich in: Schneider/Diabaté/Ruckdeschel 2015. Dieses Werk hat das Ziel, „einen Überblick über die verschiedenen Blickwinkel auf das ‚ideale' Familienleben" zu geben (Schneider/Diabaté/Ruckdeschel 2015, S. 9).

Debatten um vermeintlich ‚richtige' Familienleitbilder. Stattdessen sind v. a. Versuche einer Ausrichtung der F.[amilienpolitik] an einer pluralisierten Familienwirklichkeit erkennbar" (Rauschenbach 2018, S. 613–614).

Umgekehrt können politische Entscheidungen Familien bzw. Familienformen (bzw. ihr Vorkommen) und deren Leitbilder beeinflussen (Lampert 1996, S. 11–12).

Insgesamt ist die Bedeutung von Familienleitbildern für Gesellschaft und Politik nicht zu vernachlässigen: „Familienleitbilder haben eine starke Signalwirkung, wirken oftmals polarisierend, beeinflussen generative Entscheidungen und sind gerade deshalb familienpolitisch relevant" (Diabaté/Ruckdeschel/Schneider 2015, S. 11). Der Grund für die polarisierende Wirkung liegt in der persönlichen Betroffenheit eines jeden Menschen in Bezug auf Familie: Jeder hat dazu seine eigenen Vorstellungen, was in Bezug auf Familie ‚richtig' oder ‚normal' etc. ist (Diabaté/Ruckdeschel/Schneider 2015, S. 11). Zentraler Gegenstand der Familienleitbilder und damit auch der gesellschaftlichen Debatte sind Diskurse zur Bedeutung der Ehe als Grundlage für Familie, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und damit verbundene Fragen zur Förderung von Familien.

Klar ist, dass sich die beiden Dimensionen – Familientypen und Familienleitbilder – bedingen. So wird in der Literatur verschiedentlich festgestellt, dass die Definitionen von Familie immer stark von den herrschenden normativen Vorstellungen zu Familie geprägt werden und umgekehrt (z. B. Lampert 1996, S. 11–12; Gerlach 2010, S. 48). Bei letzterem Zusammenhang ist allerdings häufig eine zeitliche Verzögerung festzustellen (Gerlach 2010, S. 41).

Bereits diese ersten kurzen Ausführungen sind ein Anzeichen für die Komplexität des Begriffes und deuten darauf hin, dass es ‚die eine Familie' nicht gibt. Darauf weisen auch verschiedene Autoren hin (z. B. Gerlach 1996, S. 22; Herlth/Kaufmann 1982, S. 2; Wingen 1997, S. 3). Die Komplexität wird dadurch erhöht, dass sie stark von individuellen Vorstellungen zu Familie geprägt wird und jeder Mensch in irgendeiner Form einer Familie angehört.[97]

Die folgenden Definitionsvorschläge lassen historische Entwicklungen weitgehend außen vor. Historische Aspekte spielen allenfalls für die Darstellung von Merkmalen eine Rolle, die früher entscheidende Definitionsmerkmale von Familie waren und heute noch Familien kennzeichnen können, aber nicht mehr konstitutiv für Familie sind. Fest steht zweifelsohne, dass sich Familie „sowohl im Hinblick auf ihre Zusammensetzung und interne Beziehungs- und Funktionsstruktur als auch in Bezug auf ihr Verhältnis zu der sie umgebenden Gesellschaft

[97] Lampert unterscheidet hier zwischen „*Herkunfts*familie" und „*Zeugungs*familie". Unter der Herkunftsfamilie versteht man die Familie, aus der ein Individuum stammt (Eltern, Geschwister etc.). Diese Familie hat jeder Mensch. Bei der „Zeugungsfamilie" handelt es sich um die Familie, die ein Individuum selber mitbegründet. Diese Form der Familie hat nicht jeder Mensch (Lampert 1996, S. 7).

im Zusammenhang des sozialen Wandels als höchst variable gesellschaftliche Institution erwiesen hat“ (Gerlach 2010, S. 41).

Der Wandel von Formen des familialen Zusammenlebens zeigt sich außerdem in der Auffassung zu Familie durch die Politik, die gleichzeitig einen ersten Definitionsansatz liefert. So wird Familie im 8. Familienbericht der Bundesregierung folgendermaßen definiert:

> „In einem modernen Verständnis konstituiert sich Familie heute nicht mehr nur über Heimat, sondern über Solidarität, Wahlverwandtschaft und Elternschaft. Familie ist nicht mehr nur soziale Institution, die durch Rolle, Positionen und damit verbundene Rechte und Pflichten charakterisiert ist. Familie erscheint heute mehr als Verantwortungs- und Solidargemeinschaft und damit als Zusammenhang von Personen, die nicht zwingend zusammenwohnen müssen und nicht zwingend über verwandtschaftliche Beziehungen miteinander verbunden sind“ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2012, S. 4–5).

Ähnlich definiert Steinbach Familie: „Familie ist da, wo (mindestens) eine Generationenbeziehung besteht, die ein besonderes Verbundenheitsgefühl umfasst, und wo zwischen den Angehörigen verschiedener Generationen Leistungen füreinander erbracht werden“ (Steinbach 2017, S. 4–5). Gleichzeitig nennt Steinbach Faktoren, die heute auf Familien zutreffen und oft mit ihnen in Verbindung gebracht werden, die aber „keine ausschlaggebenden Kriterien“ (Steinbach 2017, S. 5) mehr darstellen. Dazu zählen die Ehe, ein gemeinsamer Haushalt sowie die biologische Verwandtschaft (Steinbach 2017, S. 5). In der Konsequenz werden neben der Kernfamilie (Mutter, Vater, Kind; wobei die Eltern nicht verheiratet sein müssen) ebenso Familien mit nur einem Elternteil (Einelternfamilien), Stieffamilien, Regenbogenfamilien (gleichgeschlechtliche Familien), Adoptiv- und Pflegefamilien als familiale Lebensformen betrachtet (Steinbach 2017, S. 5). Alleinstehende oder Paare ohne Kinder werden nicht als eigenständige Familie betrachtet, sind aber selbstverständlich in familiale Beziehungen eingebunden, da sie selber Familien entstammen (Steinbach 2017, S. 5)[98].

Auch der Ansatz, den Althammer und Lampert als sozialwissenschaftliche Definition zu Familie vorschlagen, passt in dieses Schema. Demnach handelt es sich bei Familie um

> „eine soziale Gruppe, die eine biologisch-soziale Doppelnatur aufweist […]. Sie ist durch ein spezifisches Solidaritätsverhältnis und durch Generationendifferenzierung gekennzeichnet. Eine Familie umfasst demnach grundsätzlich mehrere Generationen und

[98] Zur Unterscheidung zwischen Herkunfts- und Zeugungsfamilie siehe Lampert 1996, S. 7.

übernimmt zumindest die Reproduktions- und Sozialisationsfunktion in der Gesellschaft" (Althammer/Lampert 2014, S. 330 m.w.N).

Die drei Kernelemente von Familie, die sowohl der Definition der Bundesregierung als auch der von Anja Steinbach sowie Althammer und Lampert zu Grunde liegen, sind daher folgende:[99]

- *Biologisch-soziale Doppelnatur*: Dies ist ein Merkmal, das Familien in verschiedenen Phasen und in unterschiedlichen Gesellschaften auszeichnet. Darunter fällt die biologische Reproduktion ebenso wie die soziale Reproduktion und die Sozialisation. Durch soziale Reproduktion und Sozialisation werden beispielsweise menschliche Bedürfnisse nach Geborgenheit und Schutz erfüllt, was sich positiv für das einzelne Individuum und für die gesamte Gesellschaft auswirkt. Dies gilt gleichermaßen für in diesem Rahmen erbrachte Leistungen wie die Kindererziehung (Steinbach 2017, S. 4).
- *Generationendifferenzierung*: Familien setzen sich aus mindestens zwei Generationen zusammen. In diesem Fall wird von einer Kernfamilie (Eltern und Kindern) gesprochen. Bei der Mehrgenerationen-Familie handelt es sich um Familien, die neben Kindern und Eltern weitere Generationen umfassen (Steinbach 2017, S. 4).
- *Besonderes Kooperations- und Solidaritätsverhältnis*: Verschiedene familiale Rollenstrukturen, die mit entsprechenden Erwartungen einhergehen, können sich zwar verändern, sind aber immer von speziellen Beziehungen zwischen Familienmitgliedern geprägt, die sich durch Kooperation und Solidarität auszeichnen (Steinbach 2017, S. 4).

Die vorgestellten Definitionsansätze zeigen, dass der Familienbegriff heute ausgesprochen weit gefasst ist. Gerlach bezeichnet dies als „‚pragmatischen' Familienbegriff" (Gerlach 2010, S. 43).

Allerdings gab es auch in früheren Zeiten breit gefasste Familienbegriffe. So stellten Herlth und Kaufmann bereits 1982 fest: „Familien sind durch Eltern-Kind-Beziehungen definierte soziale Einheiten, was immer man an weiteren Definitionsmerkmalen hinzufügen mag" (Herlth/Kaufmann 1982, S. 2). Verschiedene Merkmale, die früher als zentral für Familie angesehen wurden (wie der gemeinsame Haushalt), gelten heute nicht mehr als konstitutive Merkmale von Familie. Dies heißt freilich nicht, dass sie nicht dennoch Familien kennzeichnen können. Diese Eigenschaften werden an dieser Stelle kurz vorgestellt.

---

[99] Zur Definition von Familie nach statistischem Bundesamt siehe Punkt 1.1. Bisweilen wird der Familienbegriff derart weit gefasst, dass man unter Familie „alle mit ihren ledigen Kindern zusammenlebenden Ehepaare, kinderlose Ehepaare, verheiratete Getrenntlebende sowie Verwitwete und Geschiedene mit oder ohne Kinder sowie Ledige mit Kindern, nicht jedoch Ledige, die allein leben" (bei Gerlach 1996, S. 23) versteht. Ein solch weit gefasster Begriff entspricht allerdings weder dem allgemein verbreiteten Alltagsverständnis von Familie noch dem des wissenschaftlichen Diskurses (Gerlach 1996, S. 23).

Ein Merkmal, das schon recht lange nicht mehr als konstitutiv für Familie betrachtet wird, ist das der Verwandtschaft. Heute ist das Zusammenleben als Familie von Eltern und Kindern, die keine verwandtschaftliche Beziehung verbindet, vollkommen normal, anerkannt und rechtlich gleichgestellt (z. B. Adoptivfamilien).

Das Merkmal der Koresidenz war über lange Zeit bedeutend für die Definition von Familie. Beispielsweise aufgrund steigender Mobilitätsanforderungen im Erwerbsleben oder Wunsch nach Individualität ist es nicht mehr ungewöhnlich, dass ein Elternteil kurz- oder auch längerfristig nicht gemeinsam mit den anderen Familienmitgliedern im Haushalt lebt. Folglich kam es ebenfalls in Bezug auf dieses Merkmal zu Veränderungen in den Auffassungen. Familien, in denen nicht alle Mitglieder am gleichen Ort leben, werden unter dem Begriff „living apart together" (Peuckert 2019, S. 120 ff.; Gerlach 2010, S. 45) zusammengefasst[100]. Von Bedeutung ist das Leben in einem gemeinsamen Haushalt – die Koresidenz – jedoch, wie oben bereits dargestellt, für die amtliche Statistik.

Beim Merkmal der Ehe in Bezug auf Familie gibt es gewiss stark unterschiedliche Positionen, inwiefern die Ehe eine wichtige und sich positiv auswirkende Grundlage für Familie darstellt. Relativ breiter Konsens herrscht allerdings darüber, dass Ehe nicht mehr als konstitutives Merkmal für Familie zu betrachten ist. Dies zeigen auch die oben vorgestellten Definitionen.

4.2 Funktionen und Aufgaben

Aufgaben und Leistungen sowie Funktionen von Familien sind Aspekte, die entscheidend sind, um die Bedeutung familialer Lebensformen zu erkennen. Sie sind außerdem hilfreich, um den Begriff ‚Familie' vollumfänglich – in seiner Vielschichtigkeit – zu erläutern.

Sehr häufig werden die drei Aspekte – Aufgaben, Leistungen und Funktionen von Familie – synonym verwendet oder zumindest miteinander vermengt. Lampert und Kaufmann differenzieren zurecht (Lampert 1996, S. 18; Kaufmann 1995, S. 34–35), da mit den einzelnen

[100] Definition von Living-Apart-Together-Partnerschaften nach Peuckert: „Wenn vom Living-Apart-Together (LAT) oder vom getrennten Zusammenleben gesprochen wird, handelt es sich um *Partnerschaften ohne gemeinsamen Haushalt*" (Peuckert 2019, S. 120). Hierbei wird – je nach den Beweggründen – zwischen zwei Typen unterschieden. Beim ersten Typ handelt es sich um Partnerschaften mit getrennten Haushalten mit dem Ziel, sich eine größtmögliche Unabhängigkeit auch in der Beziehung zu erhalten. Beim zweiten Typus stellt diese Form der Partnerschaft eher eine durch Ausbildung oder Beruf bedingte Not- bzw. Zwischenlösung dar, wobei das Leben in einem gemeinsamen Haushalt perspektivisch nicht ausgeschlossen wird. Diese Formen der Partnerschaft werden unterschieden von sogenannten ‚Commuter-Beziehungen', in denen die Partner – beispielsweise aus beruflichen Gründen – jeweils einen eigenen Haushalt führen, zusätzlich jedoch in einem gemeinsamen Haushalt leben (Peukert 2019, S. 121).

Begriffen jeweils spezifische Schwerpunkte verbunden sind, obgleich sie natürlich eng zusammenhängen, wie die folgenden Ausführungen zeigen werden.[101]

In Bezug auf die Darstellungen zu Aufgaben/Leistungen und Funktionen ergeben sich zwei Einschränkungen: Erstens können nicht en detail alle Aufgaben und Leistungen, die Familien in ihrer Vielfalt in der Realität erfüllen bzw. erbringen, dargestellt werden. Daher erfolgt eine Beschränkung auf Aufgaben und Leistungen, die Familien typischerweise erbringen (Kaufmann 1995, S. 34). Zweitens kann mittels einer theoretischen Ausführung nicht dargelegt werden, inwiefern die Familien in der Realität ihre Aufgaben erfüllen, was sie also konkret leisten. Daher wird im Folgenden davon ausgegangen, dass Familien in der Regel ihre Aufgaben umfassend wahrnehmen, sodass in diesem Fall die Begriffe Aufgabe und Leistung synonym verwendet werden können. Eine Unterscheidung zwischen Aufgaben und Leistungen ist dann von Bedeutung, wenn Familie in der Realität nicht alles leistet, was von ihr im Allgemeinen erwartet wird, es also unter Umständen zu einer defizitären Erfüllung der Aufgaben kommt.

4.2.1 Aufgaben und Leistungen

Die Aufgaben spiegeln sich in Ansätzen in Form der Pflichten bereits in Artikel 6 des Grundgesetzes (siehe rechtliche Rahmenbedingungen von Familie Punkt 4.4). Lampert identifiziert sechs Aufgaben von Familie, die sich so auch in anderen Werken finden lassen.[102] Um Wiederholungen zu vermeiden, werden Aufgaben und Leistungen zunächst sehr knapp umrissen

---

[101] Definition der Begriffe Aufgaben, Leistungen, Funktionen:
Bei den *Aufgaben* handelt es sich um Erwartungen, die an Familien herangetragen werden. Es geht also darum, was Familien leisten sollen (Kaufmann 1995, S. 34–35).
„Unter *Leistungen* soll verstanden werden, was die Familien in Bezug auf die Erfüllung ihrer Aufgaben *tatsächlich leisten*, also die Art und Weise der Erfüllung der Versorgungs-, Erziehungs- und Pflegeleistungen“ (Lampert 1996, S. 19). Diese Leistungen können den Aufgaben und damit den normativen Erwartungen entsprechen, können aber davon abweichen – auch in der Form, dass die Aufgaben nicht entsprechend der Erwartungen erfüllt werden (Lampert 1996, S. 19).
„Von *Funktionen* der Familie soll dann gesprochen werden, wenn es um die gesellschaftliche Dimension geht, also um die Aufgaben und/oder die Leistungen der Familien unter gesellschaftlichem Aspekt“ (Lampert 1996, S. 19). Gerlach stellt in diesem Zusammenhang fest, dass es hier in Bezug auf die Bedeutung und die Wirkung zu Veränderungen kam. Früher wurden die Funktionen als solche gewertet, die vor allem für die Familienmitglieder und die Familie selbst von Bedeutung waren. Inzwischen ist mit den Funktionen vermehrt auch die externe Bedeutung dieser Funktionen für die Gesellschaft gemeint (Gerlach 2010, S. 48).

[102] Einzig die genauen Bezeichnungen der Aufgaben stimmen in den verschiedenen Werken nicht immer genau überein.

und dargestellt, inwiefern sie für die Familienmitglieder und die Familien als Ganzes von Bedeutung sind. Die externen Effekte für die Gesellschaft werden bei den Funktionen erläutert.

Eine erste zentrale Aufgabe, die gewissermaßen den Ursprung von Familie darstellt, ist die *Weitergabe menschlichen Lebens*. Familie und Partnerschaft bieten hierfür optimale Bedingungen. In diesem Kontext unterscheiden sich unterschiedliche Familienleitbilder darin, inwiefern insbesondere die Ehe als beste Grundlage für diese Aufgabe zu werten ist (Lampert 1996, S. 20–21). Mit der Weitergabe von Leben übernehmen Eltern auch Verantwortung, die in der nächsten Aufgabe/Leistung deutlich wird.[103]

Der Aufgabe *Erziehung und Sozialisation* von Kindern misst Lampert einen sehr hohen Wert bei, weil diese Aufgabe sehr anspruchsvoll und herausfordernd sein kann. Dies macht folgende Beschreibung zu Erziehung von Kindern durch Eltern deutlich. Erziehung ist die „Unterstützung der Personwerdung oder Identitätsbildung des Kindes durch die Vermittlung werthafter Orientierungen sowie durch Beeinflussung der Rahmenbedingungen des Sozialisationsprozesses ihrer Kinder“ (Kaufmann 1995, S. 49). Freilich werden heranwachsende Menschen in ihrer Persönlichkeit weiterhin durch Erzieher, Lehrer und andere wichtige Bezugspersonen geprägt. Ersetzt werden kann die elterliche/familiale Erziehungs- und Sozialisationsfunktion der Eltern durch diese Personen/Instanzen aber keinesfalls. Dies liegt daran, dass eine erfolgreiche Sozialisierung auf Faktoren basiert, die nur durch dauerhafte Bindungen, wiederkehrende Erfahrung von Zuwendung, Geborgenheit, Nähe (auch körperlicher Art), Liebe und dauerhafte und konstante Bedürfniserfüllung entstehen können (Lampert 1996, S. 22). Dazu zählen unter anderem Aspekte, die die Persönlichkeit betreffen wie Emotionalität, Selbstbewusstsein etc. In der Familie entwickeln sich durch die Erziehung grundlegende Eigenschaften der Persönlichkeit, die auch für das Bestehen der jungen Menschen innerhalb der Gesellschaft von Bedeutung sind – vor allem im Umgang mit den Mitmenschen:

> „In der Familie wird somit auch die spezifische *Moralität* eines Menschen geprägt: Die Einstellungen zu den Mitmenschen, das Verhältnis von Ich-Bezogenheit und Solidaritätsbereitschaft; Gewissenhaftigkeit als Fähigkeit, sich zu verpflichten und Selbstverpflichtungen einzuhalten; […] Von den familialen Bedingungen des Heranwachsens ist jedoch auch die spezifische Emotionalität des späteren erwachsenen Menschen in hohem Maße abhängig: Die Art und Weise des familiären Umgangs prägt – mutmaßlich neben gewissen genetischen Faktoren – Gelassenheit oder Gespanntheit der Persönlichkeit, das Aggressionspotential aber auch die Liebesfähigkeit, das Ausmaß an Zuversicht oder

[103] Familien, die aus unterschiedlichen Gründen nicht durch eine biologische Elternschaft gegründet werden, (z. B. Pflege- oder Adoptivfamilien) können diese Aufgabe nicht erfüllen, was nichts an der Leistungsfähigkeit, den anderen Aufgaben und Funktionen dieser Familien ändert.

> Angstbereitschaft. Schließlich ist auch die *Lern- und Leistungsbereitschaft* im Rahmen der schulischen Bildungsprozesse in erheblichem Maße von Art und Ausmaß elterlicher Zuwendung und Unterstützung mit abhängig" (Kaufmann 1995, S. 51–52).

Des Weiteren ist es eine zentrale Aufgabe, Familienmitgliedern *Regeneration* zu ermöglichen und im Bedarfsfall die Pflege von Familienmitgliedern zu übernehmen. Zweifelsohne kommt die Regenerationsleistung insbesondere den Familienmitgliedern selber zugute:

> „Während die Rationalität des Arbeitslebens Anspannung, emotionale Kontrolle und Teilnahme am Wettbewerb um Positionen verlangt, schafft die Familie – wenn auch nicht allein – den notwendigen Rahmen, um sich von dieser Dauerkonzentration in einem auf Solidarität, Intimität und Entspannung angelegten Milieu zu erholen" (Hettlage 1992, S. 40).

Im Kontext der Pflegefunktion geht es nicht nur um die Pflege der Familienmitglieder im Alter oder im Krankheitsfall. Eine Rolle spielt ebenso die Erziehung zu einem gesunden Lebensstil bzw. zu einem bewussten Umgang mit dem eigenen Körper (Gesundheitspflege). Diese Leistungen haben gewissermaßen präventiven Charakter. So kann dazu beigetragen werden, dass Pflegeaufgaben – egal ob durch die Familie oder gesellschaftliche Einrichtungen – erst gar nicht übernommen werden müssen.

Für eine *materielle Grundsicherung* ihrer Mitglieder zu sorgen ist eine weitere wichtige Aufgabe von Familie. Durch die Familie wird in der Regel der grundlegende Bedarf an Wohnung, Nahrung, Kleidung gedeckt. Diese materiellen Voraussetzungen und die damit einhergehende Erfüllung elementarer materieller Bedürfnisse sind für die Entfaltung der Persönlichkeit, die Entwicklung von Talenten und bei der Unterstützung der Aneignung verschiedener Qualifikationen von Bedeutung (Lampert 1996, S. 21).

Die *Entwicklung und Ausübung von Solidarität*[104] – Kaufmann spricht etwas allgemeiner von „Kohäsion und emotionale[r] Stabilisierung der Familienmitglieder" (Kaufmann 1995, S. 36) – stellt die letzte Aufgabe dar. Sie hängt eng mit den vorherigen zusammen. Lampert beschreibt Familie als einen

> „Sozialraum, in dem sich die Bereitschaft zu gegenseitiger Hilfe wegen der Intensität der gegenseitigen Beziehungen, der persönlichen Vertrautheit miteinander, dem gemeinschaftlich geführten Leben und der persönlichen Erfahrungen besonders günstig

[104] Zu Solidarität im Kontext von Familie siehe genauer: Bayerl/Hartmann 2018 und Stüwe/Hartmann 2018.

> entwickeln kann, aber auch entwickelt werden muß, wenn die Familie eine auf bestimmte Dauer angelegte Lebensgemeinschaft werden und bleiben soll“ (Lampert 1996, S. 23).

In den meisten Familien entwickelt sich gerade in besonderen Situationen wie Krankheit, Alter, wirtschaftlicher Not eine Solidarität, die durch Helfen und Teilen zum Ausdruck kommt (Lampert 1996, S. 23; Kaufmann 1995, S. 59 ff.). Dies gibt den Familienmitgliedern Halt und Geborgenheit. Besonders wichtig sind Zusammenhalt und emotionale Stabilisierung für die Entwicklung der Persönlichkeit. Familien erbringen in diesem Zusammenhang insofern eine Leistung, als dass sie auf die Emotionen bzw. emotionalen Bedürfnisse der jeweiligen Mitglieder reagieren (mit Trost, Mitfreude und ggf. notwendiger Kritik). Dies wiederum ist primär für die Familienmitglieder selbst von Bedeutung. Sekundär ist es ebenfalls für die Gesellschaft relevant.

Letztlich dienen die Aufgaben und Leistungen von Familie gerade in der modernen Gesellschaft der Selbsterhaltung des Systems Familie (Kaufmann 1995, S. 36). Wichtig ist in Bezug auf die Leistungen zu berücksichtigen, dass diese nicht primär für die Gesellschaft erfüllt werden, sondern in erster Linie aus Interesse der Familien selbst:

„Eltern bringen Kinder nicht zur Welt und versorgen und erziehen sie nicht um der Gesellschaft willen, sondern weil sie sich Kinder wünschen. Familienmitglieder sorgen nicht füreinander um der Gesellschaft willen. Sie erfüllen alle ihre Aufgaben vielmehr für sich und ihre Familie“ (Lampert 1996, S. 27).

Anzumerken ist des Weiteren, dass es den Familien und ihren Mitgliedern in der Regel nicht bewusst ist, dass ihr Handeln als Leistung zu bewerten ist, da sie alltäglich praktiziert und als selbstverständlich wahrgenommen werden. Bewusstsein über den Wert der familialen Leistungen entsteht bei den Familien/Familienmitgliedern in der Regel erst, wenn diese nicht mehr erbracht werden (Kaufmann 1995, S. 35).

4.2.2 Funktionen

Unbestritten hängen die Funktionen äußerst eng mit den Aufgaben und Leistungen der Familien zusammen. Die Funktionen entstehen, weil neben den Familienmitgliedern und den Familien insgesamt auch Dritte – Gesellschaft, Politik, Wirtschaft – an den familialen Leistungen interessiert sind (Kaufmann 1995, S. 63). Obgleich es ebenso wie bei Aufgaben und Leistungen bei den genauen Bezeichnungen der Funktionen in der Literatur gewisse Unterschiede gibt, die vor allem in unterschiedlichen Akzentuierungen liegen, lässt sich bei den Systematisierungen eine ähnliche Vorgehensweise feststellen (Kaufmann 1995, S. 35).

Die Funktion, die der Aufgabe ‚Weitergabe von Leben' entspricht, ist die *Funktion der quantitativen Nachwuchssicherung oder Reproduktion*. Auf diese Weise stellt Familie die Basis zum Erhalt des gesellschaftlichen Systems dar: Nur so können neue Mitglieder heranwachsen, die für die Gesellschaft verschiedentlich wichtige Aufgaben übernehmen (Kaufmann 1995, S. 66). Nachwuchs ist die Basis dafür, dass überhaupt Humanvermögen entstehen kann (Lampert 1996, S. 24). Für den Erhalt eines Systems ist aber freilich nicht nur die Quantität entscheidend, sondern auch die Qualität. In diesem Kontext wird von der *qualitativen Reproduktion* gesprochen. Da diese Funktion verschiedene Leistungen beinhaltet, die ihrerseits familiale Funktionen darstellen, kann sie als übergeordnete Funktion oder Rahmenfunktion betrachtet werden. Zu den wichtigen Aspekten in diesem Zusammenhang zählt die Versorgung, Betreuung und Erziehung von Kindern. Auf diese Weise trägt Familie im Rahmen der *Erziehungs- oder Sozialisationsfunktion* dafür Sorge, dass soziales Verhalten vorgelebt und so erlernt wird. Soziale und kulturelle Werte werden vermittelt und inkorporiert, wodurch sich Menschen in ihrer Persönlichkeit entfalten können (Lampert 1996, S. 25). Dies hat allgemein Auswirkungen für das Funktionieren der Gesellschaft und besonders für die Qualität des Humanvermögens (sozialer, kultureller, wirtschaftlicher und geistiger Art). Welch wichtige Funktion Familie in diesem Kontext übernimmt, macht die Aussage von Lampert abschließend deutlich:

> „[V]om Erziehungs- und Sozialisationserfolg, den die Familien in Verbindung mit den öffentlichen Bildungseinrichtungen erreichen, hängt nicht nur die Leistungsfähigkeit, die Innovations- und die Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaft ab, sondern auch die Bereitschaft und die Fähigkeit heranwachsender Generationen, sich im politischen, kulturellen und sozialen Leben zu engagieren, etwas zu leisten und Verantwortung zu übernehmen. Nicht zuletzt wird das soziale Klima in der Gesellschaft nachhaltig davon beeinflußt, in welcher Weise die Familie ihre Funktion der Vermittlung individueller, sozialer, kultureller, ethischer und religiöser Werte erfüllt und inwieweit sie dabei öffentliche und politische Unterstützung findet" (Lampert 1996, S. 25–26).

Zudem trägt Familie dazu bei, dass die komplexen Zusammenhänge aus Staat, Gesellschaft und Wirtschaft etc. für den heranwachsenden Menschen verständlich werden und er letztlich lernt, sich in diese Prozesse einzufügen (Schmucker 1961, S. 3). Diese Aspekte werden in älterer Literatur unter dem Begriff ‚Vermittlungsfunktion' subsumiert. In der neueren Literatur findet sich die Vermittlungsfunktion allerdings nicht mehr als eigenständige Funktion. Die Aspekte dieser Funktion werden jedoch bei der Beschreibung der Sozialisationsfunktion in der Regel aufgegriffen.

Im Zusammenhang mit dem Humanvermögen und damit der qualitativen Reproduktion gilt es daneben, die *Funktion der quantitativen und qualitativen Sicherung des Arbeitskräftepotentials* zu berücksichtigen. Dazu zählt, dass Familie einerseits die Pflege von kranken Familienmitgliedern übernimmt und so einen Beitrag dafür leistet, dass sie anschließend wieder als Arbeitskräfte zur Verfügung stehen. Dies stellt gleichzeitig eine erhebliche Entlastung für die Gesellschaft dar, weil „häusliche Pflegeleistungen die Pflege im öffentlichen Gesundheitssystem ersetzen können" (Lampert 1996, S. 23). Andererseits bietet die Familie Möglichkeiten zur Regeneration, die wichtig ist, um der Erwerbstätigkeit gut nachgehen zu können (Lampert 1996, S. 26). Da ein Mangel an Erholung zu gesundheitlichen Beeinträchtigungen verschiedener Art führen kann, ist zudem diese Leistung für die Gesellschaft von Bedeutung. In diesem Zusammenhang wird von der *Erholungs- oder Regenerationsfunktion* (Gerlach 1996, S. 21) gesprochen. Daher handelt es sich um eine Unterfunktion der Funktion der quantitativen und qualitativen Sicherung des Arbeitskräftepotentials.

Eine maßgebliche Rolle bei der Entlastung der Gesellschaft spielt des Weiteren die *Funktion der sozialen Selbsthilfe bzw. der Solidarität zwischen den Generationen*: Diese Funktion wird im Rahmen der materiellen Versorgung der Familienmitglieder und der Pflege kranker Familienmitglieder erfüllt. Zur materiellen Versorgung zählt neben den oben beschriebenen Aspekten die gegenseitige finanzielle Unterstützung in prekären Situationen. Dies hängt eng mit der damit verbundenen Solidarität zusammen. Für die Gesellschaft sind diese Aspekte sehr bedeutend, da sie zu einer deutlichen Entlastung der öffentlichen Kassen und Sicherungssysteme beitragen können (Lampert 1996, S. 26). Dies liegt vor allem an folgendem Umstand: Nachdem aus Kindern Erwachsene geworden sind, haben diese wiederum die Möglichkeit, ihre eigenen Eltern und Familien zu unterstützen und ihre Existenz zu sichern. Sie sichern außerdem durch ihre Beiträge die Existenz von Kinderlosen nach der Erwerbstätigkeit (Lampert 1996, S. 21).

Die vorangegangenen Ausführungen haben veranschaulicht, dass Familien einen zentralen Beitrag für das Funktionieren und die Stabilität einer Gesellschaft leisten. Aus den Aufgaben und Leistungen, die primär für die Familien selbst erbracht werden, ergeben sich die Funktionen gewissermaßen als sekundäre, externe Effekte, die aber für die Gesellschaft ausgesprochen wertvoll sind. Es kann zu gewissen Differenzen bei den Interessen an den familialen Leistungen zwischen Familien und ihren Mitgliedern sowie der Gesellschaft kommen. Diese Unterschiede sind allerdings in der Regel nicht als widersprüchlich oder gar konfliktär zu betrachten (Kaufmann 1995, S. 63).

Wie oben bereits beschrieben, hängen Aufgaben/Leistungen und Funktionen eng zusammen. Daher gibt Abbildung 6 einen Überblick über die entsprechenden Verbindungen.[105]

[105] Diese Darstellung ist auch Gegenstand des Aufsatzes von Stüwe/Hartmann 2018.

Aufgaben/Leistungen	Funktion		
Weitergabe menschlichen Lebens	Reproduktionsfunktion	Funktion der quantitativen und qualitativen Sicherung des Arbeitskräftepotentials	Funktion der quantitativen und qualitativen Reproduktion
Pflege/Regeneration	Pflege- und Regenerationsfunktion		
Erziehung/Sozialisation	Erziehungs- und Sozialisationsfunktion (Vermittlungsfunktion)		
Materielle Grundsicherung	Funktion der sozialen Selbsthilfe		
Entwicklung und Ausübung von Solidarität/Kohäsion und emotionaler Stabilisierung der Familienmitglieder			

Abbildung 6: Aufgaben/Leistungen und Funktionen von Familien; eigene Darstellung

Abschließend ist es wichtig, Folgendes zu betonen: Die soziale Anerkennung der Leistungen und Funktionen von Familien sowie der familialen Lebensformen (in ihrer Vielfalt) insgesamt kann eine wichtige Stütze für Familien darstellen. Dies gilt für Anerkennung im Sinne einer breiten gesellschaftlichen Akzeptanz ebenso wie für Anerkennungsleistungen in Form politischer Instrumentarien. Dass die Bedeutung von Familie für die Gesellschaft unumstritten ist, zeigt sich auch daran, dass es sich dabei um eine vom Staat geschützte Lebensform handelt (siehe Art. 6 GG und dazu genauer Punkt 4.4. in dieser Arbeit).

Vor dem Hintergrund einiger Definitionsansätze aus der Literatur sowie der Leistungen/Aufgaben und Funktionen von Familie wird ein eigener Definitionsversuch zu Familie unternommen, der diese verschiedenen Aspekte bündelt:

Bei Familie handelt es sich um eine durch den Staat geschützte besondere Lebensform, die sich durch drei zentrale Charakteristika auszeichnet: Generationenbeziehung, biologisch-soziale Reproduktion, ausgeprägtes Kooperations- und Solidaritätsverhältnis. Dabei ist es für diese Familienform unerheblich, ob die Generationenbeziehung durch ein verwandtschaftliches Verhältnis gekennzeichnet ist oder nicht. Ebenso stellen Ehe und ein gemeinsamer Haushalt mögliche, aber keine konstitutiven Merkmale von Familie dar. Familien erbringen Leistungen, die primär für die eigenen Familienmitglieder von Nutzen sind, sekundär gleichzeitig positive Effekte für die Gesellschaft haben (Funktionen).

4.3 Formen von Familie

Wie bei der Definition von Familie sowie der Darstellung ihrer Aufgaben/Leistungen und Funktionen erfolgt auch bei den Familienformen keine Darstellung der historischen Entwicklung. Zweifelsohne ist aber der Befund zu konstatieren, dass die früher klar dominierende eheliche Kernfamilie quantitativ an Bedeutung verloren hat, auch wenn sie noch die häufigste Familienform darstellt (siehe dazu genauer: Statistisches Bundesamt 2020f; Statistisches Bundesamt 2020l). In diesem Kontext wird häufig von einer Pluralisierung der Familienformen (siehe dazu etwa: Peuckert 2019, S. 2) gesprochen. Dabei ist allerdings Lamperts Anmerkung zu berücksichtigen:

„Damit kann nicht gemeint sein, daß sich die Zahl der Lebensformen nach der Art erhöht hat, denn diese verschiedenen Lebensformen gab es schon früher. Es kann nur gemeint sein, daß die Anteile bestimmter dieser Lebensformen an der Gesamtheit der Lebensformen steigen“ (Lampert 1996, S. 9–10).

Dieser Meinung schließt sich Anja Steinbach an und weist ergänzend darauf hin, dass

> „die heutige familiale Vielfalt zu großen Teilen auf freiwilligen Entscheidungen beruht. Nichteheliche Lebensgemeinschaften mit Kindern existieren nicht aufgrund von Heiratsbeschränkungen, sondern weil die Eltern nicht heiraten wollen. Einelternfamilien und Stieffamilien entstehen nur noch selten, weil einer der Elternteile verstirbt, sondern sie entstehen infolge von Trennungen und Scheidungen beziehungsweise Folgepartnerschaften“ (Steinbach 2017, S. 5).

Hans und Birgit Bertram führen darüber hinaus als Ursache für die Pluralisierung der Lebensformen zwei recht komplexe Thesen an, die eng zusammenhängen und an dieser Stelle nur grob skizziert werden können:

Den ersten Grund sehen sie darin, dass sich Familien an die ausgesprochen stark differenzierten Wirtschaftsstrukturen und die damit ebenso differenzierten Möglichkeiten zur Existenzsicherung anpassen müssen. Zweitens kann dies gleichfalls Folgen für die Ausgestaltung der familialen Lebensformen haben: Paare, die sich für die Gründung einer Familie entscheiden, sind unter Umständen auch stärker auf die Beziehungspflege mit anderen Generationen oder weiteren Familienmitglieder angewiesen, um Familien- und Erwerbsleben kombinieren zu können (Bertram 2009, S. 80–81).

Tabelle 12 gibt einen Überblick über die verschiedenen Familienformen. Bevor die konkreten Zahlen vorgestellt werden, erfolgt eine kurze Begriffsklärung zu den Familienformen.

Familienform	Definition/Erklärung
Ehepaare mit Kindern[106]	Verheiratete Elternteile mit Kindern.
Nichteheliche Lebensgemeinschaften mit Kindern	Unverheiratete Paare mit Kindern, die in einem gemeinsamen Haushalt leben (Peuckert 2019, S. 96 ff.).
Einelternfamilien/ Alleinerziehende	„Alleinerziehende sind Mütter und Väter, die ohne Ehe- oder Lebenspartner beziehungsweise -partnerin mit minder- oder volljährigen Kindern in einem Haushalt zusammenleben. Unerheblich für die Einstufung als ‚alleinerziehend' ist dabei, wer im juristischen Sinn für das Kind sorgeberechtigt ist" (Statistisches Bundesamt 2018a, S. 8).
Kinderreiche Familien	Als kinderreich gelten Familien mit drei oder mehr Kindern (Peuckert 2019, S. 182).
Binationale Familien/ Familien mit Migrationshintergrund	Bei binationalen Familien handelt es sich um solche, in „denen einer der Partner die deutsche und der andere eine ausländische Staatsangehörigkeit besitzt" (Peuckert 2019, S. 20); das Statistische Bundesamt spricht in diesem Zusammenhang von „Familien mit Migrationshintergrund": Dabei handelt es sich um „alle in einem Haushalt zusammenlebenden Eltern-Kind-Gemeinschaften, bei denen mindestens ein Elternteil eine ausländische Staatsangehörigkeit besitzt oder die deutsche Staatsangehörigkeit durch Einbürgern – oder wie im Fall der Spätaussiedler – durch einbürgerungsgleiche Maßnahmen erhalten hat" (Bundeszentrale für politische Bildung 2021, S. 58). Im Unterschied dazu haben bei Migrantenfamilien beide Partner eine ausländische Staatsbürgerschaft (Peuckert 2019, S. 20).
Pflegefamilien	Bei Pflegefamilien handelt es sich um Familien, die Kinder von Eltern aufnehmen, die ihr Kind „nicht selbst aufziehen können oder wollen" (Peuckert 2019, S. 344).[107]

[106] Für die Familienform ‚Ehepaare mit Kindern' gibt es unterschiedliche Bezeichnungen wie „Normalfamilie" oder „moderne bürgerliche Familie" (Peuckert 2019, S. 18) etc.

[107] Der Unterschied zur Adoptivfamilie ist darin zu sehen, dass im Fall der Pflegefamilie das Sorge- und Verfügungsrecht nicht auf die Pflegefamilie übertragen wird, sondern bei der Herkunftsfamilie bleibt oder vom Jugendamt übernommen wird (Peuckert 2019, S. 344).

Familienform	Definition/Erklärung
Adoptivfamilien	Unter Adoption ist eine „Elternschaft ohne jegliches biologisches Verwandtschaftsverhältnis“ (Peuckert 2019, S. 331) zu verstehen. Folglich hat ein adoptiertes Kind in der Familie, in der es aufgenommen wurde, die gleiche rechtliche Stellung wie Kinder, die einem biologischen Verwandtschaftsverhältnis zu den Eltern stehen (Peuckert 2019, S. 343).
Stief- und Patchworkfamilien	„Mit dem Begriff Stieffamilie werden eine Vielzahl heterogener Familientypen bezeichnet denen eines gemeinsam ist: Biologische und soziale Elternschaft fallen teilweise auseinander. Zu beiden leiblichen Elternteilen tritt mindestens ein sozialer Elternteil hinzu, oder ein verstorbener Elternteil wird durch einen sozialen gewissermaßen ersetzt“ (Peuckert 2019, S. 354); ähnlich der Stieffamilie gestaltet sich die Patchworkfamilie oder komplexe Stieffamilie, bei der ein Elternpaar neben den Stiefkindern noch gemeinsame leibliche Kinder hat (Peuckert 2019, S. 333).
Regenbogenfamilien	Darunter versteht man Familien, in denen Kinder mit zwei gleichgeschlechtlichen Elternteilen leben (Peuckert 2019, S. 514).

Tabelle 12: Definition verschiedener Familienformen; eigene Darstellung

Zu einer groben Einordnung werden ergänzend zu den Definitionen einige statistische Kennzahlen zu den Familienformen vorgestellt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass es dafür keine einheitliche Datengrundlage gibt. So stellt das BMFSFJ etwa fest: „In der amtlichen Haushaltsstatistik werden zwar alle Kinder im Haushalt, also auch Stief-, Adoptiv- und Pflegekinder erhoben, eine Unterscheidung zwischen diesen Familientypen erfolgt jedoch nicht“ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2013b, S. 9). Daher wurde für diese Familien die Zahl der Kinder, die in diesen Familienformen leben (Pflege- und Adoptivfamilien) herangezogen bzw. prozentuale Schätzungen zum Anteil bestimmter Familienformen angegeben (Stief- und Patchworkfamilien). Zu berücksichtigen ist weiterhin, dass im Mikrozensus, aus dem Daten für einige Familienformen gewonnen wurden, nur Familien erfasst werden, die in einem gemeinsamen Haushalt leben[108]. Zudem kommt es an einigen Stellen zu

[108] „Da sich der Mikrozensus als Haushaltsbefragung auf das Beziehungsgefüge der befragten Menschen in den ‚eigenen vier Wänden‘, also auf einen gemeinsamen Haushalt konzentriert, bleiben Eltern-Kind-Beziehungen, die über Haushaltsgrenzen hinweg bestehen, oder Partnerschaften mit getrennter Haushaltsführung, das ‚living apart together‘, unberücksichtigt.“ (Bundeszentrale für politische Bildung 2021, S. 52).

Überschneidungen: So können etwa Alleinerziehende auch drei oder mehr Kinder haben und daher ebenfalls in die Gruppe der kinderreichen Familien eingeordnet werden.

Im Jahr 2019 lebten in Deutschland rund 11,6 Mio. Familien (Stand: Juli 2020)[109], darunter 8,2 Mio. Familien mit minderjährigen Kindern (Statistisches Bundesamt 2020g).

Die Entwicklung der Familienzahlen in Deutschland zeigt, dass diese in den letzten rund 20 Jahren deutlich rückläufig ist. 1996 wurden noch 13,2 Mio. Familien (inkl. volljähriger Kinder) verzeichnet und damit 12 % mehr als im Jahr 2019 (Statistisches Bundesamt 2020b). Unter allen in Deutschland lebenden Familien (ohne volljährige Kinder) betrug der Anteil an Familien, in denen mindestens ein Elternteil einen Migrationshintergrund hat im Jahr 2019, 39 % (3,2 Mio. Familien). Im Zeitvergleich von zehn Jahren ist damit der Anteil an Familien mit Migrationshintergrund um 33 % gestiegen (Bundeszentrale für politische Bildung 2021, S. 58–59).

Die Mehrheit (51,2 %) aller Familien hat ein Kind. In weiteren 36,5 % der Familien leben zwei Kinder. Nur 12,3 % der Familien haben drei und mehr Kinder und gelten somit als kinderreich (eigene Berechnung nach: Statistisches Bundesamt 2020h).[110]

Den Familien gegenüber stehen 18,7 Mio. Alleinstehende[111] (Stand 2019) (Statistisches Bundesamt 2020d) und 11,9 Mio. Paare ohne Kinder (davon 9,7 Mio. Ehepaare und 2,2 Mio. Paare ohne Trauschein; Stand 2019) (Statistisches Bundesamt 2020m).

Tabelle 13 zeigt für die verschiedenen Familienformen zusammengefasst die entsprechenden Häufigkeiten.

Familienform	**Häufigkeit**
Traditionelle Familien	– 7,9 Mio. (ohne gleichgeschlechtliche Elternpaare; ohne Altersbeschränkung bei Kindern; Jahr 2019) (Statistisches Bundesamt 2020k). – 5,7 Mio. (ohne gleichgeschlechtliche Elternpaare; nur minderjährige Kinder; Jahr 2019) (Statistisches Bundesamt 2020i).
Lebenspartnerschaften mit Kindern	– 1,1 Mio. (ohne gleichgeschlechtliche Elternpaare; ohne Altersbeschränkung bei Kindern; Jahr 2019) (Statistisches Bundesamt 2020k). – 935 000 (ohne gleichgeschlechtliche Elternpaare; nur minderjährige Kinder; Jahr 2019) (Statistisches Bundesamt 2020i).

[109] Zur Definition von Familie nach Statistischem Bundesamt/Mikrozensus siehe Punkt 1.1.

[110] Zahlen für Familien nur mit minderjährigen Kindern: 1 Kind = 50,7 %, 2 Kinder = 37,4 %, 3 Kinder = 12 % (eigene Berechnung nach: Statistisches Bundesamt 2020g).

[111] Unter Alleinlebenden versteht der Mikrozensus „ledige, verheiratet getrennt lebende, geschiedene oder verwitwete Personen […], die ohne Lebenspartnerin oder -partner und ohne Kind in einem Privathaushalt wohnen. Diesen können sie sich jedoch mit anderen Menschen (zum Beispiel Geschwistern, befreundeten Personen, Arbeitskolleginnen und -kollegen) teilen oder dort allein wohnen“ (Bundeszentrale für politische Bildung 2021, S. 55).

Familienform	Häufigkeit
Einelternfamilien/ Alleinerziehende	– 2,6 Mio. (ohne Altersbeschränkung bei Kindern; Jahr 2019) (Statistisches Bundesamt 2020k). – 1,5 Mio. (nur minderjährige Kinder; Jahr 2019) (Statistisches Bundesamt 2020i).
Kinderreiche Familien	– 1,4 Mio. (inkl. kinderreiche Einelternfamilien und Familien mit gleichgeschlechtlichen Eltern; ohne Altersbeschränkung bei Kindern; Jahr 2019) (Statistisches Bundesamt 2020h). – 977 000 (inkl. kinderreiche Einelternfamilien und Familien mit gleichgeschlechtlichen Eltern; nur minderjährige Kinder; Jahr 2019) (Statistisches Bundesamt 2020g).
Binationale Familien/Familien mit Migrationshintergrund	– 71 790 im Jahr 2017 geborene Kinder haben binationale Eltern (Verband binationaler Familien und Partnerschaften e. V. 2018).
Pflegefamilien	– 81 412 Kinder lebten 2017 in Pflegefamilien (Deutscher Bundestag 2019).
Adoptivfamilien	– Im Jahr 2019 wurden in Deutschland 3 744 Kinder adoptiert (Statistisches Bundesamt 2020a). Es liegen keine Daten zur Zahl der Adoptivfamilien vor, da diese unter den anderen Familienformen subsumiert werden.
Stief- und Patchworkfamilien	– Zur exakten Zahl der Stief- und Patchworkfamilien kann keine genaue Aussage getroffen werden. Je nachdem, welche Datenquelle herangezogen wird, liegt der Anteil bei 7–13 % (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2013b, S. 9).[112]
Regenbogenfamilien	– 10 000 (2018)[113] (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2020a, S. 51).

Tabelle 13: Familienformen und ihre Häufigkeiten; eigene Darstellung

[112] Zudem sind die entsprechenden Datenquellen bereits unter statistischen Gesichtspunkten recht alt; in einer Publikation des BMFSFJ findet sich ein Überblick dazu (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2013b).

[113] Dies sind die Zahlen nach der statistischen Definition, nach der es sich bei Regenbogenfamilien um gleichgeschlechtliche Elternpaare handelt, die mit mind. einem Kind im Haushalt leben (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2020a, S. 51). Für LSBTIQ-Vertreter sind es „Familien, in denen mindestens ein Elternteil trans- oder intergeschlechtlich ist, lesbisch, schwul, bisexuell oder queer lebt“ (Regenbogenportal o. J.).

4.4 Rechtliche Grundlagen von Familie

Im Rahmen dieses Abschnitts geht es nicht darum, einzelne familienrechtliche Regelungen auszuführen. Es wird allgemein aufgezeigt, wie der Staat durch das Recht der Bedeutung von Familie Ausdruck verleiht. Dabei erfolgt durch die vorgestellten rechtlichen Regelungen keine klare Definition oder Begriffsbestimmung von Familie. Durch diese rechtlichen Rahmenbedingungen werden vielmehr Rechte und Pflichten des Staates und der Familie selbst festgelegt.

4.4.1 Verfassungsrechtliche Grundlagen

Unbestritten ist die zentrale rechtliche Grundlage für Familie im Art. 6 des Grundgesetzes zu sehen. Dort heißt es:

> „(1) Ehe und Familie stehen unter dem besonderen Schutze der staatlichen Ordnung.
> (2) Pflege und Erziehung der Kinder sind das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht. Über ihre Betätigung wacht die staatliche Gemeinschaft.
> (3) Gegen den Willen der Erziehungsberechtigten dürfen Kinder nur auf Grund eines Gesetzes von der Familie getrennt werden, wenn die Erziehungsberechtigten versagen oder wenn die Kinder aus anderen Gründen zu verwahrlosen drohen.
> (4) Jede Mutter hat Anspruch auf den Schutz und die Fürsorge der Gemeinschaft.
> (5) Den unehelichen Kindern sind durch die Gesetzgebung die gleichen Bedingungen für ihre leibliche und seelische Entwicklung und ihre Stellung in der Gesellschaft zu schaffen wie den ehelichen Kindern“ (Art. 6 GG).

Für die vorliegende Untersuchung haben die Absätze 1, 2, 3 und 5 weitere Bedeutung, sodass sich die folgenden Ausführungen darauf beschränken.

Zunächst wird über diesen Artikel definiert, was Familie aus staatlicher und verfassungsrechtlicher Sicht bedeutet. Verfassungsrechtlich wird nicht unterschieden zwischen ehelichen und nicht-ehelichen Kindern. Sie sind rechtlich vollkommen gleichgestellt (vgl. Abs. 1 und 5). Weiterhin wird Familie nicht darüber definiert, ob die Eltern verheiratet sind oder in einer nicht-ehelichen Partnerschaft leben. Folglich gilt aus verfassungsrechtlicher Sicht:

> „Unter dem Begriff Familie versteht man das Beziehungsverhältnis zwischen den Eltern und den Kindern, gleichgültig, ob minder- oder volljährige, eheliche oder nicht-eheliche, Stief- oder Adoptivkinder. Kurz gesagt: Familie ist dort, wo Kinder sind. Das gilt auch für eingetragene Lebenspartnerschaften“ (Gramm/Pieper 2015, S. 92).

Daher kann von einem sehr weiten verfassungsrechtlichen Familienbegriff gesprochen werden.

Bei Abs. 1 handelt es sich um die Ausformulierung eines Grund- und Freiheitsrechts sowie um ein Abwehrrecht. Das Freiheitsrecht „berechtigt [die Familienmitglieder], ihre Gemeinschaft nach innen in familiärer Verantwortlichkeit und Rücksicht frei zu gestalten" (Diwell 2018, S. 42). Daraus folgt auch, dass die Familie vor staatlichen Eingriffen in ihre Privatsphäre geschützt ist[114]. Das Abwehrrecht wird aber nicht nur als Schutz der Familie vor staatlichen Eingriffen interpretiert, sondern ebenso als „Verbot, Ehe und Familie durch staatliche Maßnahmen zu benachteiligen, auch für den Bereich der staatlichen Gewährung von Leistungen und Vorteilen" (Bundesverfassungsgericht 2007). Daher handelt es sich gleichzeitig um ein Diskriminierungsverbot. Es ist in diesem Sinne weiterhin indirekt als Förderungsgebot zu sehen. Es wurde jedoch durch das Bundesverfassungsgericht klar definiert, dass sich daraus kein rechtlicher Anspruch auf bestimmte staatliche Leistungen ableiten lässt und der Staat auch nicht jede Belastung für Familien abwenden muss: „Jedoch geht die Pflicht des Staates zur Förderung der Familie nicht so weit, dass er gehalten wäre, jegliche die Familie treffende finanzielle Belastung auszugleichen […]. Aus dem Förderungsgebot erwachsen zudem keine konkreten Ansprüche auf bestimmte staatliche Leistungen" (Bundesverfassungsgericht 2007). Des Weiteren ist Familie in diesem Sinne als besondere Institution geschützt (Institutsgarantie). Damit einher geht, dass Familie (und Ehe) gegenüber anderen Lebensformen nicht schlechter gestellt werden (Gleichheitssatz) und der Schutz der Familie durch weitere Gesetze nicht eingeschränkt werden darf. Außerdem impliziert dies: Staatliches Eingreifen darf nur in einem äußerst eng gesteckten Rahmen erfolgen – etwa, wenn andere Grundrechte betroffen sind (Gramm/Pieper 2015, S. 92–93). Das schließt weitere rechtliche Regelungen diesbezüglich jedoch nicht aus. Im Gegenteil: Zur Konkretisierung von Familie im rechtlichen Sinne sind weitere Regelungen, die sich auf konkrete Aspekte und Belange von Familie beziehen, notwendig (Gramm/Pieper 2015, S. 92–93).

In Zusammenhang mit den Absätzen 2 und 3 von Art. 6 GG wird von Elternrecht gesprochen. Auch dies ist als Abwehrrecht zu sehen (Gramm/Pieper 2015, S. 93). Gegenstand des Elternrechts ist das Recht der Eltern, die Erziehung sowie die Pflege ihrer Kinder frei auszugestalten. So wird den Eltern „die eigenverantwortliche Entscheidung für die Inhalte und die Art der Erziehung" (Gramm/Pieper 2015, S. 93) übertragen und zugesichert. In diesem Sinne haben Eltern bei der Erziehung einen Vorrang gegenüber dem Staat (Hesselberger 2003, S. 112). Nach Bertram ist dieser Vorrang der Eltern bei der Erziehung gegenüber dem Staat Ausdruck des Subsidiaritätsgedankens, der „die Eltern zu den Hauptakteuren macht, die durch Angebote anderer Akteure

[114] Dies bezieht sich auf die Freiheit der Familiengründung und die Freiheit, dass die Familie familienspezifische Angelegenheiten in Bezug auf das Innere der Familie selber regeln kann. Dabei ist anzumerken, dass die Beziehungen zwischen den Geschwistern durch Art. 6 Abs. 1 nicht geschützt ist, natürlich aber das Zusammenleben von Elternteilen mit Kindern (Diwell 2018, S. 46).

und des Staates unterstützt werden“ (Bertram 2018, S. 619). An das Elternrecht ist die Pflicht gebunden, dass Eltern im Sinne des Kindeswohles handeln. Das Elternrecht endet mit der Volljährigkeit der Kinder. Obgleich – wie oben beschrieben – Art. 6 auch im Sinne eines Abwehrrechts zu verstehen ist, das der Familie einen umfassenden Schutz vor Eingriffen gewährt (insbesondere vor Eingriffen, die zur Trennung von Eltern und Kindern führen, siehe Abs. 3), ist das Elternrecht nicht uneingeschränkt. Sobald das Kindeswohl gefährdet ist, und Eltern ihrer Verantwortung und Pflicht nicht gerecht werden, wird die Freiheit im Rahmen des Elternrechts eingeschränkt. Dies geht ebenfalls aus Art. 6 Abs. 2 hervor (Gramm/Pieper 2015, S. 93; Hesselberger 2003, S. 112). In diesen Fällen ist es nicht nur Recht, sondern Aufgabe und Pflicht der staatlichen Gemeinschaft, im Rahmen des ‚Wächteramts‘ einzuschreiten (siehe Abs. 2) (Diwell 2018, S. 55). Staatliches Handeln ist ebenfalls gerechtfertigt, wenn andere Grundrechte gefährdet sind.

Insgesamt handelt es sich bei Art. 6 des Grundgesetzes – wie oben dargestellt – um eine Institutionsgarantie für die Familie (und die Ehe) in Kombination mit einer Verbindung individueller Freiheitsrechte (der Eltern) und einer Gemeinschaftsorientierung (gemeinschaftliche Aufgabe der Gesellschaft, diese Institution zu schützen) (Gerlach 2010, S. 297). Gerade der letzte Punkt, mit dem der beschriebene staatliche Schutzauftrag für die Familie einhergeht, ist nicht nur für die Familien selbst von Nutzen, sondern vor allem für die Gesellschaft: „Familie in einer bestimmten Form zu unterstützen hat zunächst einmal für jede soziale und politische Gemeinschaft einen Nutzwert durch den in der Regel entstehenden Ertrag“ (Gerlach 2010, S. 297).

Selbstredend ist dieser Grundgesetz-Artikel – wie jeder Artikel – nicht isoliert zu betrachten. Er steht in engem Zusammenhang mit weiteren Artikeln. Dazu gehören vor allem Art. 1 Abs. 1, der die Menschenwürde garantiert; Art. 2, der die freie Entfaltung der Persönlichkeit garantieren soll; Art. 3, der den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz beinhaltet. Art. 20 und Art. 28 drücken Elemente des Sozialstaates aus, die auch im Zusammenhang mit Familie von Bedeutung sind.

Aufgrund des Aktualitätsbezugs wird abschließend zum Punkt der rechtlichen Regelungen zu Familie noch kurz auf eine Änderung des Art. 6 des Grundgesetzes eingegangen, die sehr wahrscheinlich in naher Zukunft stattfinden wird. Im Rahmen einer Grundgesetzänderung sollen die Kinderrechte in diesen Artikel aufgenommen und damit im Grundgesetz verankert werden. Das Ziel, Kinderrechte in das Grundgesetz aufzunehmen, war bereits Gegenstand des Koalitionsvertrages der Großen Koalition (19. Legislaturperiode). Dort heißt es: „Wir werden Kinderrechte im Grundgesetz ausdrücklich verankern. Kinder sind Grundrechtsträger, ihre Rechte haben für uns Verfassungsrang. Wir werden ein Kindergrundrecht schaffen“ (CDU/CSU/SPD 2018, S. 21). Diesem Schritt vorangegangen war eine lange gesellschaftliche Diskussion zum Thema Kinderrechte. Die Kinderrechtskonvention der Vereinten Nationen hat in Deutschland bereits seit 1992 Gültigkeit. Seit 1994 gibt es das Aktionsbündnis Kinderrechte. Dieses wurde initiiert vom ‚Deutschen Kinderhilfswerk‘, dem ‚Deutschen Kinderschutzbund‘ und ‚UNICEF‘ Deutschland. Es kämpfte in Kooperation mit der ‚Deutschen Liga für das Kind‘ seitdem für die Aufnahme von Kinderrechten

in das Grundgesetz (Aktionsbündnis Kinderrechte 2021). 2018 gründete sich die Initiative ‚Kinderrechte ins Grundgesetz', der sich zahlreiche Unterstützer anschlossen und die über verschiedene Aktionen auf die Thematik aufmerksam machte (Deutsches Kinderhilfswerk 2021).

Auf der politischen Seite beschäftigte sich eine Bund-Länder-Kommission mit dem Thema. Ziel dieser Arbeitsgruppe[115] war es, „eine fachliche Diskussion über die Themen ihres Auftrags [zu] führen und mit einer fachlichen Empfehlung für die Politik eine Grundlage für die erst künftig zu führende politische Debatte [zu] schaffen" (Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz 2019, S. 7). Diese legte am 14.10.2019 ihren Abschlussbericht dazu vor (Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz 2019). Daraufhin beschäftigte sich ab August 2020 eine vom Koalitionsausschuss eingesetzte Arbeitsgruppe mit der Ausarbeitung eines konkreten Entwurfs, der am 12.01.2021 durch das BMJV vorgelegt und vom Kabinett am 20.01.2021 beschlossen wurde. Dieser Gesetzentwurf sieht eine Ergänzung von Art. 6 Abs. 2 GG vor. Die Ergänzung soll nach dem Vorschlag der Bundesregierung folgenden Wortlaut haben:

> „Die verfassungsmäßigen Rechte der Kinder einschließlich ihres Rechts auf Entwicklung zu eigenverantwortlichen Persönlichkeiten sind zu achten und zu schützen. Das Wohl des Kindes ist angemessen zu berücksichtigen. Der verfassungsrechtliche Anspruch von Kindern auf rechtliches Gehör ist zu wahren. Die Erstverantwortung der Eltern bleibt unberührt" (Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz 2021, S. 4).

Es handelt sich damit um eine Ergänzung des Elternrechts. Hierzu betont die Bundesregierung, dass „das Elternrecht und die Elternverantwortung ausdrücklich nicht beeinträchtigt" (Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz 2021, S. 2) werden.

Begleitet wurde dieser Prozess von einer gesellschaftlichen Debatte, an der sich neben Politik auch Verfassungsrechtler und Verbände beteiligten. Diskutiert wurde vor allem um die konkrete Ausgestaltung der Verankerung der Kinderrechte im Grundgesetz. Auch innerhalb der Bundesregierung gab es hier Uneinigkeiten. Es würde den Rahmen sprengen, die Debatte und die verschiedenen Positionen von Politikern, Verfassungsrechtlern und Verbänden darzustellen. Auch zum Inhalt des Gesetzesvorschlags der Bundesregierung entwickelte sich eine Diskussion, die gegenwärtig anhält.

Nach Vorstellung der Bundesregierung soll die Verfassungsänderung zur Verankerung der Kinderrechte im Grundgesetz noch im Laufe der 19. Legislaturperiode erfolgen. Da es sich um eine Verfassungsänderung handelt, ist für den Beschluss des Entwurfs der Bundesregierung eine 2/3-Mehrheit in Bundestag und Bundesrat erforderlich.

---

[115] Zur Zusammensetzung und genauen Gründung der Arbeitsgruppe siehe: *Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz 2019, S. 6 ff.*

4.4.2 Einfachgesetzliche Regelungen

Neben den verfassungsrechtlichen Regelungen gibt es weitere einfachgesetzliche Regelungen, die sich auf konkrete Aspekte und Belange von Familie beziehen und so die verfassungsrechtlichen Grundlagen gewissermaßen konkretisieren: „Damit Ehe und Familie daher überhaupt als rechtliches Gebilde greifbar werden, bedarf es definierender Regeln, also einer einfachgesetzlichen Ausgestaltung" (Gramm/Pieper 2015, S. 92–93). Zu den einfachgesetzlichen Konkretisierungen der verfassungsrechtlichen Regelungen zu Familie zählen verschiedene Regelungen aus dem Bereich des Familien- und Erbrechts. Diese regeln beispielsweise unterschiedliche Beziehungskonstellationen im familiären Kontext, wie jene zwischen (Ehe-)Partnern und zwischen Eltern und Kindern. Diese einfachgesetzlichen Regelungen finden sich insbesondere in Buch 4 des Bürgerlichen Gesetzbuches. So wird beispielsweise in § 1631 Abs. 1 BGB die elterliche Sorge beschrieben: „Die Personensorge umfasst insbesondere die Pflicht und das Recht, das Kind zu pflegen, zu erziehen, zu beaufsichtigen und seinen Aufenthalt zu bestimmen". Ebenso definiert das Bürgerliche Gesetzbuch genauer die Grenzen des Elternrechts im Falle der Kindeswohlgefährdung (§ 1666 BGB). Damit finden sich im BGB auch verschiedene Regelungen zu Situationen, die sich im familiären Kontext ergeben können. Wie groß der Regelungsbedarf im Kontext von Familie über die verfassungsrechtlichen Grundlagen hinaus ist, zeigt der Umfang von 627 Paragraphen (§ 1297–§ 1921 BGB), den der Bereich Familienrecht im BGB umfasst.

Die einfachgesetzlichen Regelungen wurden und werden immer wieder angepasst. Daher hat sich das 4. Buch des BGB „im Laufe der gut 100 Jahre Geltung so stark verändert wie kein anderer Teil des Gesetzes" (Roth 2018, S. 628). Dies hängt ganz grundlegend mit der Industrialisierung und den sich daraus ergebenden Folgen für Gesellschaft allgemein und die Familie im Besonderen zusammen. Konkreter liegt es unter anderem an der Pluralisierung von Familienformen und Lebensweisen, der Emanzipation sowie Entwicklungen im Bereich der Reproduktionsmedizin (Gerlach 2010, S. 314; Roth 2018, S. 628–629).

Über das Bürgerliche Gesetzbuch hinaus beinhaltet unter anderem das Sozialgesetzbuch (SGB) Regelungen, die für Familien von Bedeutung sind. So wird im SGB VIII – Kinder- und Jugendhilfe – in Art. 1 Abs. 2 nochmals das Recht und die Pflicht von Eltern zur Erziehung ihrer Kinder betont.[116] Gegenstand des SGB VIII sind aber vor allem Regelungen, mit denen Familien über die Jugendhilfe unterstützt werden. Dies umfasst die Beratung ebenso wie die aktive Förderung, etwa im Rahmen von Familienbildung (§§ 1, 2 und 16 SGB VIII). Es ist an dieser Stelle weder nötig noch möglich, darauf weiter einzugehen. Diese Festlegungen konkretisieren ebenfalls in gewisser Weise den verfassungsrechtlich geregelten staatlichen Schutzauftrag gegenüber Familie.

[116] Es handelt sich hier um den gleichen Wortlaut wie in Art. 6 Abs. 2 GG.

5 Familienverbände in Deutschland

Die Familienverbände und ihre Arbeit sind der zentrale Untersuchungsgegenstand dieser Dissertation. Unter Kapitel 5 wird nach einer Begriffsklärung zunächst der Frage nachgegangen, was die Ziele, Funktionen und Aufgaben von Familienverbänden sind.[117] Daran schließt sich eine Charakterisierung der Familienverbändelandschaft in Deutschland an. Zudem werden kurz die Herausforderungen familienpolitischer Interessenvertretung und Lobbyarbeit skizziert. In die Darstellungen fließen sowohl theoretische Grundlagen als auch erste Ergebnisse aus den Interviews mit den untersuchten Familienverbänden ein.

5.1 Begriffsklärung, Ziele, Funktionen und Aufgaben von Familienverbänden

Bevor auf Zielsetzung, Funktionen und Aufgaben von familienpolitischer Interessenvertretung und Lobbyarbeit in Deutschland eingegangen werden kann, ist es notwendig, den Begriff des Familienverbandes zu klären. Der Terminus ‚Familienverband' wird im deutschen Sprachraum in zweierlei Bedeutungen verwendet.

Erstens ist ein Familienverband die „Gesamtheit aller in einem Haushalt zusammenlebender Familienangehöriger" (Duden o. J.). bzw. ein Zusammenschluss verschiedener Familien mit gemeinsamen Wurzeln. In einem Werk zu Familienverbänden im genealogischen Sinne werden drei Grundsäulen solcher Zusammenschlüsse folgendermaßen definiert: „1) Erforschung und Darstellung der Familiengeschichte auf familiengebundener Basis, 2) Pflege des Familiensinns innerhalb der Großfamilie, 3) Förderung wirtschaftlicher sozialer Entwicklung des Nachwuchses" (zitiert bei Ahrendt 2002, S. 24). In diesem Bereich gibt es Verbände, deren Ziel im Erhalt der Familie besteht. Dennoch wird der Begriff des Familienverbandes in dieser Bedeutung für diese Studie keine Rolle spielen, da der Schwerpunkt solcher Vereinigungen auf der Genealogie liegt.

Zweitens werden unter Familienverbänden Akteure familienpolitischer Interessenvertretung und Lobbyarbeit verstanden (Wingen 1997, S. 432; Heuwinkel 1992, S. 105 ff.). Dieses

[117] Kurze Darstellungen in diesem Kontext – mit Schwerpunkt auf dem Aspekt der Solidarität – finden sich bei Stüwe/Hartmann 2018 und Bayerl/Hartmann 2018.

Verständnis von Familienverbänden als Vereinigungen, die sich für die Interessen von Familien einsetzen, ist für diese Dissertation grundlegend bzw. entscheidend. Vor diesem Hintergrund wird am Ende dieses Kapitels ein Definitionsvorschlag für Familienverbände unterbreitet.

Diese allgemeine Darstellung bildet die Grundlage für die Vorstellung der spezifischen Ziele, Instrumente etc. der in dieser Arbeit untersuchten Familienverbände.

Der folgende Aspekt kann gewissermaßen als übergeordnetes Ziel oder als Basis für die anderen Zielsetzungen betrachtet werden: Durch die Arbeit der Familienverbände sollen sich die Bedingungen für Familien in Deutschland verbessern. Dazu gehören politische Faktoren ebenso wie wirtschaftliche, rechtliche, soziale und kulturelle. Deswegen zählt zum Adressatenkreis familienpolitischer Interessenvertretung und Lobbyarbeit nicht nur die Politik.[118] Um allgemein Aufmerksamkeit für das Thema ‚Familie' zu erzielen und konkreten Anliegen Gehör zu verschaffen, muss das Thema ebenso gegenüber Wirtschaft, Medien und Gesellschaft vertreten werden. Damit ist Johanna Possingers Bezeichnung für Familienverbänden als „‚Anwälte' für Familien" (Possinger 2015) sehr treffend. Folglich umfassen die Themenbereiche, die im Rahmen familienpolitischer Interessenvertretung und Lobbyarbeit eine Rolle spielen, ein breites Spektrum. Dies werden die weiteren Ausführungen zeigen.

Das nächste Ziel hängt zwar eng mit dem vorherigen zusammen, hat jedoch schon größere Bedeutung für die Mitwirkung der Familienverbände am politischen Willensbildungsprozess. Familienverbände sind darin bestrebt, „zu Vorhaben der staatlichen Familienpolitik gehört zu werden, dazu Stellung nehmen und dazu raten zu können und schließlich unter Umständen an der Durchführung beteiligt zu werden" (Wingen 1966, S. 98–100).[119] Auf diese Aspekte wird unter Punkt 5.4 bzw. im Ergebnisteil noch genauer eingegangen.

Während die ersten beiden genannten Ziele vor allem auf politische und gesellschaftliche Akteure und Institutionen ausgerichtet sind, nimmt das dritte Ziel die Familien selbst stärker in den Fokus. Dabei geht es darum, die „Selbsthilfepotenziale von Familien zu stärken" (Possinger 2015). Die Familien sollen so zur Mitgestaltung des familialen Lebensraums vor Ort und zur selbständigen Vertretung ihrer Interessen motiviert werden. Dies ist aus zwei Gründen relevant: Erstens ist die Sensibilisierung von Familien für ihre Anliegen nach Wingen die Basis für erfolgreiche Familienpolitik: „Eine demokratische Familienpolitik bedarf der Bewußtseinserhellung bei den betroffenen Familien; diese haben Subjekt der Familienpolitik und nicht deren Objekt zu sein" (Wingen 1966, S. 97). Damit eng verknüpft ist, dass über die Familien mittels der Verbände Feedback an die Politik gegeben wird. Zweitens ist die Einbindung der Familien deshalb so wichtig, weil zentrale Bedingungen, die für das Familienleben

[118] Dass sich Interessenvertretung nicht ausschließlich an die Politik wendet, ist ein allgemeines Merkmal von Interessenvertretung (siehe Punkt 2.1).

[119] Die Definition von Familienpolitik erfolgt in Kapitel 6.

vor Ort von Bedeutung sind, durch lokale Institutionen und Entscheidungsträger geschaffen werden. Heuwinkel betont – im Einklang mit Wingen – zurecht, dass gerade im Rahmen dieses Ziels deutlich werden muss, dass familienpolitische Interessenvertretung genauso durch die Familien selbst betrieben werden muss, damit sie gelingt (Heuwinkel 1992, S. 106–107). Um dieses Ziel zu realisieren, stehen Familienverbänden verschiedenste Möglichkeiten zur Verfügung: Bereitstellung von Informationsmaterial, Durchführung von Familienbildungsangeboten etc. Inwiefern es möglich ist, durch die Familienverbände sowie die Familien selbst die Lebensbedingungen für Familien vor Ort aktiv mitzugestalten, hängt selbstverständlich von der Kooperationsbereitschaft der örtlichen Entscheidungsträger ab.

Diese Faktoren, Interessenvertretung und Lobbyismus (also die Mitwirkung der Familienverbände an den Willensbildungs- und Gesetzgebungsprozessen) sowie die Hilfe zur Selbsthilfe, können als die beiden Säulen der Arbeit von Familienverbänden betrachtet werden. Dies wird sich im weiteren Verlauf dieser Arbeit noch genauer zeigen.

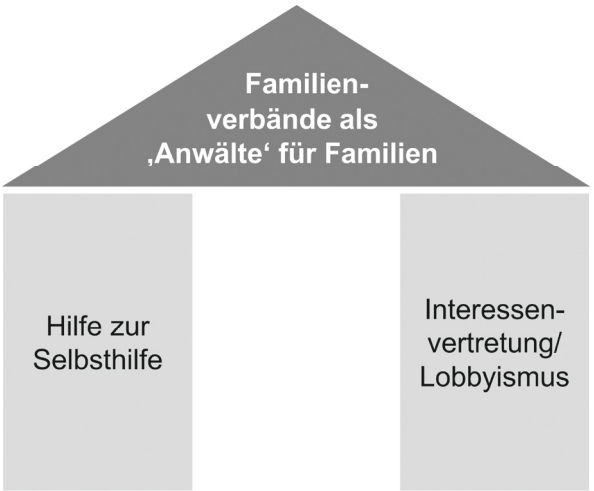

Abbildung 7: Die zwei Säulen der Arbeit von Familienverbänden als ‚Anwälte' für Familien; eigene Darstellung[120]

Aus den vorgestellten Zielen lassen sich Aufgaben von Familienverbänden ableiten. Eine erste übergeordnete Aufgabe der Familienverbände nach Wingen ist ihre Vermittlerrolle. Diese besteht darin, aus der breiten Interessenslage bezüglich Familie zunächst die wichtigsten Interessen zu filtern und anschließend an das politische System heranzutragen. Diese Aufgabe

[120] Zur in der Darstellung verwendeten Begrifflichkeit ‚Anwälte für Familien' siehe genauer: Possinger 2015.

hängt eng mit den Verbandsfunktionen der Aggregation und Selektion zusammen. Nur wenn diese Schritte erfolgen, ist sichergestellt, dass die Familienverbände auch die anderen Aufgaben und Funktionen gut erfüllen können. Zweitens müssen Familienverbände auf politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Missstände, die für Familien zum Problem werden können, hinweisen und sie müssen auf die Lösung dieser Missstände hinwirken (Wingen 1966, S. 98 ff.). Dies dient dazu, die dritte Aufgabe zu erfüllen. Sie ist darin zu sehen, dass Notlagen für Familien erst gar nicht entstehen bzw. gut abgewehrt werden können. Teil dieser Aufgabe ist es daher, dass sich Familienverbände für Rahmenbedingungen einsetzen, die das Familienleben erleichtern bzw. es unterstützen – beispielsweise in Form von Beratungs- und Bildungsangeboten. Während die ersten drei Aufgaben vor allem mit den Entscheidungsprozessen auf Bundes- und Landesebene zusammenhängen, geht es bei der vierten Aufgabe stärker um die konkrete Gestaltung der familialen Lebensbedingungen. Sie bezieht sich daher auf den Lebensraum der Familien: Familienverbände sollen vor Ort Impulse geben und Möglichkeiten schaffen, mit deren Hilfe Familien gegenüber lokalen bzw. kommunalen Verantwortlichen ihre Interessen selbst vertreten können. Familienverbände können in diesem Sinne dazu beitragen, das Bewusstsein der Familien für eine familienfreundliche Politik zu stärken (Heuwinkel 1992, S. 109–110). Dies wurde bei der Ausführung der Ziele bereits deutlich. Gerade in Bezug auf diesen Aspekt kann eine Aufgabe der Familienverbände auch darin gesehen werden, den lokalen Entscheidungsträgern bei der Gestaltung familienfreundlicher Bedingungen beratend zur Seite zu stehen (Heuwinkel 1992, S. 113–114). Ein weiterer Aspekt der Aufgabe von Familienverbänden vor Ort ist es ebenso, verschiedene Angebote zur Verfügung zu stellen, um damit Familien in ihrem Lebensraum zu unterstützen.

Die Funktionen von Verbänden ergeben sich aus dem Wirken der Verbände, das in engem Zusammenhang mit den beschriebenen Zielen und Aufgaben der Verbände steht (siehe Punkt 2.2.2). Max Wingen beschreibt die Funktionen der Familienverbände folgendermaßen:

> „Sie dienen einmal der Vertretung der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Familienbelange gegenüber der Politik und Öffentlichkeit […]; sie treten zum zweiten als Sprecher der Familien als de[n] Adressaten von familienpolitischen Maßnahmen im Dialog mit Regierungen, Parlamenten und politischer Administration auf; sie können schließlich (gleichzeitig) auch zur Organisierung von Selbsthilfemaßnahmen dienen“ (Wingen 1997, S. 432).

An dieser Aussage ist außerdem zu erkennen, dass Ziele, Aufgaben und Funktionen – wie erwähnt – ausgesprochen eng verknüpft sind.[121]

[121] Siehe dazu genauer: Wingen 1997, S. 432; Wingen 1966, S. 99–100.

5.2 Charakterisierung der familienpolitischen Verbändelandschaft in Deutschland

Insgesamt gibt es in Deutschland eine große Zahl von Verbänden und Vereinen, die sich für Familien und ihre Interessen einsetzen. Eine genaue Quantifizierung ist aus verschiedenen Gründen nicht möglich. Die Hauptursache besteht darin, dass zahlreiche Organisationen, beispielsweise in ihren Satzungen, angeben, Interessen von Familien zu vertreten. In vielen Fällen ist die Vertretung von Interessen aber entweder nur eines von vielen Zielen und nicht das Hauptziel (wie bei den Verbänden der freien Wohlfahrtspflege) oder ein Aspekt, der im Rahmen des vertretenen Hauptinteresses automatisch eine Rolle spielt (so setzen sich z. B. Verbände, die Menschen mit einem bestimmten Krankheitsbild vertreten, automatisch auch für deren Familien ein). Zudem gibt es Organisationen, die die Interessen einer speziellen Personengruppe als Teil von Familien vertreten (etwa Väter bzw. Männer/Jungen oder Mütter/Mädchen/junge Frauen).

Dieser Befund wurde durch eine genauere Untersuchung der Lobbyliste (Liste über die Registrierung von Verbänden und deren Vertretern) des Deutschen Bundestages bestätigt.[122]

Hier gibt es rund 75 Organisationen (Stand Januar 2021), aus deren Beschreibung zum Interessenbereich oder dem Namen hervorgeht, dass Belange von Familien in unterschiedlichsten Kontexten eine Rolle spielen (Deutscher Bundestag 2021a). Dazu zählen etwa Organisationen, die in den oben genannten Bereichen tätig sind. Umgekehrt sind zum Teil solche Verbände nicht registriert, die eindeutig als Familienverbände/familienpolitische Interessenorganisationen zu definieren sind – beispielsweise der Familienbund der Katholiken. Dies liegt daran, dass es keine Verpflichtung für die Registrierung auf dieser Liste gibt. Im Gegenteil: Die Initiative zur Aufnahme muss von der jeweiligen Organisation ausgehen (Deutscher Bundestag 2016). Außerdem sind „Körperschaften, Stiftungen und Anstalten des öffentlichen Rechts sowie deren Dachorganisationen nicht eingetragen, da sie keine Verbände im Sinne der Anlage 2 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT) sind“ (Deutscher Bundestag 2021a, S. 2). Natürlich können aber derlei Organisationen ebenfalls Interessenvertretung und Lobbyismus für Familien betreiben.

Es ist offensichtlich, dass es weder sinnvoll noch möglich ist, auf alle Organisationen einzugehen, die sich in irgendeiner Form – unter Umständen auch nur im weitesten Sinne – für die Interessen von Familien engagieren. Es musste daher eine Auswahl getroffen werden. Die Lobbyliste des Deutschen Bundestages konnte dafür aus den genannten Gründen keine Entscheidungsgrundlage darstellen.

---

[122] Die Lobbyliste des Deutschen Bundestages wurde zum 01.01.2022 durch das Lobbyregister abgelöst (Deutscher Bundestag o. J. c).

Zur Eingrenzung wurden deshalb folgende Kriterien herangezogen: Es sollte sich um Organisationen handeln, deren Ziel in der Vertretung einer oder mehrerer Familienformen bzw. Familientypen liegt. Außerdem sollte die Auswahl alle Familienformen bzw. verschiedene Interessenlagen von Familien – sofern gegeben auch in ihrer konfessionellen Breite – abbilden.[123]

Auf dieser Basis wurden folgende Familienverbände untersucht:

- Bundesverband der Pflege- und Adoptivfamilien e. V. (PFAD)
- Deutscher Familienverband e. V. (DFV)
- Evangelische Arbeitsgemeinschaft Familie e. V. (eaf)
- Familienbund der Katholiken e. V. (FDK)
- Verband binationaler Familien e. V. (iaf)
- Verband der alleinerziehenden Mütter und Väter e. V. (VAMV)
- Lesben- und Schwulenverband e. V. (LSVD) (als Vertretung der Interessen von Regenbogenfamilien)
- Verband kinderreicher Familien Deutschland e. V. (KRFD)
- Zukunftsforum Familie e. V. (ZFF).

Die genannten Verbände haben ihr immanentes Ziel in der Vertretung familienrelevanter Themen. Daneben gibt es – wie oben beschrieben – verschiedene weitere Organisationen etc., die sich unter dem Schirm anderer übergeordneter Ziele für familienpolitische Themen einsetzen. Dazu zählen wirtschaftliche Verbände ebenso wie Gewerkschaften und die Verbände der freien Wohlfahrtspflege (Wingen 1997, S. 23). Die Schwerpunkte, die durch diese Organisationen vertreten werden, differieren je nach genauem Ziel der jeweiligen Organisation und den damit zusammenhängenden Interessen.

Darüber hinaus engagieren sich im Feld Familienpolitik zahlreiche weitere Akteure, deren Ziel nicht in der Interessenvertretung und Lobbyarbeit für Familien liegt, die aber von familienpolitischen Entscheidungen betroffen sind. Als Beispiele sind neben den angeführten Wohlfahrtsverbänden die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände zu nennen.[124] Je nach spezifischem politischem Vorhaben erweitert sich das Feld der beteiligten Akteure aufgrund der Querschnittsthematik deutlich. So können Regelungen zum Mutterschutz etwa Auswirkungen für unterschiedliche Berufsgruppen haben. In der Folge beteiligen sich die entsprechenden

[123] Für Familienformen, für die es mehrere Organisationen gibt, erfolgte eine Orientierung an der Arbeitsgemeinschaft der deutschen Familienorganisationen. Zudem konnte eine Vielzahl an Organisationen, die ihren Fokus auf Selbsthilfe haben, nicht berücksichtigt werden, da dies zu weit geführt hätte.

[124] Ein guter Überblick über die verschiedenen Verbände, die neben den Familienverbänden Interessenvertretung und Lobbyarbeit im Bereich Familienpolitik betreiben, findet sich etwa bei Possinger 2015.

Verbände an der Willensbildung zu familienpolitischen Gesetzesvorhaben, obwohl diese Verbände nicht als Akteure im engeren Sinne auf dem Feld der Familienpolitik zu betrachten sind.

Die familienpolitische Verbändelandschaft selbst ist ebenfalls sehr plural. Dies ist bereits an der Zahl und den konkreten Zielen, welche die einzelnen Verbände vertreten, zu erkennen. Vor dem Hintergrund der Ausdifferenzierung der Familienformen ist das nicht erstaunlich: Die Ausdifferenzierung ist vielmehr die logische Erklärung für die Pluralisierung der familienpolitischen Verbändelandschaft (Gerlach 2005, S. 76). Dieser Aspekt wird bei den Schilderungen zu den Herausforderungen familienpolitischer Interessenvertretung und Lobbyarbeit noch eine Rolle spielen. Damit einher geht auch, dass es selbst innerhalb der familienpolitischen Verbändelandschaft weitere Ausdifferenzierungen gibt. So haben sich beispielsweise für die Gruppe der Alleinerziehenden entsprechende Mütter- oder Väterinitiativen gebildet. Auf diese Initiativen wird jedoch nicht weiter eingegangen, da dies den Rahmen sprengen würde.

5.3 Herausforderungen bei der Vertretung des Interesses ‚Familie'

Unter Punkt 2.1.1 wurde bereits kurz auf die Merkmale von Interessen eingegangen, die Auswirkungen auf deren Vertretung haben können. Dies wird nun – recht knapp, da für die folgenden Ausführungen nicht von zentraler Bedeutung – auf die familienpolitische Interessenvertretung und Lobbyarbeit angewendet.

Insgesamt sehen sich familienpolitische Interessenvertretung und Lobbyarbeit verschiedenen Herausforderungen ausgesetzt. Diese Ansicht teilt Gerlach, wenn sie schreibt: „Die Durchsetzung von Familieninteressen im politischen Prozess stellt offensichtlich ein Problem dar" (Gerlach 2005, S. 62). Die Herausforderungen sind einerseits in der speziellen Struktur des Themas ‚Familie' begründet. Andererseits haben sie ihre Ursache auch in der Struktur der Familienverbände-Landschaft. Dabei hängen die beiden Ursachen eng zusammen.

Die meisten Herausforderungen bei der Vertretung familialer Interessen liegen sicherlich an der Thematik selber: Das Thema Familie umfasst unterschiedlichste politische Bereiche. Die Sozialpolitik zählt dazu ebenso wie beispielsweise die Steuerpolitik.[125] Dies kann es schwer machen, die Interessen gezielt zu adressieren. Außerdem hängen die Herausforderungen mit den Kriterien zusammen, die etwas darüber aussagen, wie gut sich Interessen vertreten bzw. organisieren lassen (siehe dazu genauer: Punkt 2.1.1).

Für das Kriterium der Dauerhaftigkeit zeigt sich in Bezug auf Familien ein zweigeteiltes Bild: Einerseits sind bestimmte Familienthemen dauerhaft von Relevanz (beispielsweise

[125] Auf den Querschnittsaspekt wird unter dem Punkt Familienpolitik noch genauer eingegangen.

wirtschaftliche Entlastungen für Familien, Schaffung von familienfreundlichen Lebensbedingungen und Betreuungseinrichtungen für Kinder). Andererseits spielen im Kontext von Familie auch solche eine Rolle, die eher akut sind bzw. individuelle Herausforderungen für Familien darstellen, die aber nicht primär von der Politik gelöst werden können: „Die Dauerhaftigkeit der Organisation von Familieninteressen wird aber u. a. dadurch erschwert, dass Eltern jeweils entsprechend der Familienphase aktuell von Problemen betroffen sind, Lösungen individuell und zeitnah organisiert werden und damit kollektives Handeln verhindert wird" (Gerlach 2005, S. 74). Beispiele dafür sind die individuelle kindliche Entwicklung, besondere familiäre Belastungssituationen oder die jeweilige Betreuungssituation. Letztlich sind aber verschiedene familienrelevante Themen dauerhaft von Bedeutung. Zudem wird es Familien immer geben, weshalb das Interessenmerkmal der Dauerhaftigkeit eher eine geringere Herausforderung bei der Vertretung von familialen Interessen darstellt.

Die Dringlichkeit ist ein weiteres Merkmal, das sich auf die Vertretung von Interessen auswirken kann. Demnach sagt die Intensität des Bedürfnisses etwas darüber aus, wie gut sich das Interesse organisieren lässt. Übertragen auf den Bereich Familie, besteht vor dem Hintergrund des demographischen Wandels zweifelsohne eine gewisse Dringlichkeit, Interessen von Familien zu vertreten. Dabei handelt es sich um einen immer wieder intensiv diskutierten Punkt – unter anderem im Kontext der Leistungen von Familien für die Gesellschaft. Sinkende Kinder- und Familienzahlen können sich negativ auf das quantitative und qualitative Humanvermögen auswirken (Gerlach 2005, S. 73–74). Inwiefern diese Thematik aber von einer großen Zahl an Bürgern als so dringlich empfunden wird, dass sie sich proaktiv, etwa in den Familienverbänden für Familienthemen einsetzen und so zu einer (noch) stärkeren Stimme der Familienverbände beitragen, ist fraglich. Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Familienverbände stets auch betonen, dass sie auch die Interessen jener Familien vertreten, die nicht Mitglied sind.

Beim Kriterium der Konfliktfähigkeit geht es um die Frage, ob mit dem jeweiligen Interesse ein gewisses Leistungspotential verbunden ist, das auch wieder entzogen werden kann. Natürlich haben Familien nicht die Möglichkeit durch Leistungsverweigerung (z. B. in Form von Streiks) auf ihre Interessen aufmerksam zu machen. Gleichwohl scheinen die sinkenden Geburtenzahlen und damit die Gefährdung der Institution Familie ein über der Gesellschaft schwebendes Damoklesschwert darzustellen, womit ein gewisses Drohpotential einhergeht. Wie die Familienverbände selbst diese Frage bewerten, wird bei der Vorstellung der Untersuchungsergebnisse erläutert.

Die Herausforderung ‚Organisationsfähigkeit' von Familieninteressen hängt sowohl mit der Struktur der Familienverbändelandschaft als auch mit den Eigenschaften des Interesses zusammen, das durch die Familienverbände vertreten wird. In der Theorie herrscht die Auffassung, dass sich spezifische Interessen leichter vertreten lassen als solche, die von eher allgemeinem Charakter sind (Allgemeinheit). Grundsätzlich betrachtet, handelt es sich bei

Familie – und beispielsweise konkret bei dem Aspekt ‚ein gutes Leben für Familien ermöglichen' – um ein ausgesprochen allgemeines Interesse, das von sehr vielen Menschen geteilt wird. Daraus kann die These abgeleitet werden, dass Familienverbände, die eine spezifische Familienform vertreten, sich mit der Vertretung und Organisation ihres Interesses leichter tun, als solche, die alle Familienformen vertreten.[126] In Bezug auf die Organisationsfähigkeit von Interessen lautet eine These von Olson, dass besonders jene Interessen schwer zu organisieren sind, die zur Verfügung stehen, ohne dass sich der Einzelne dafür stark engagieren oder hohe Kosten tragen muss. In diesem Kontext ist für das Thema Familie festzustellen, dass es sich um ein Gut bzw. ein Interesse handelt, das sehr einfach zur Verfügung steht. Dies deutet darauf hin, dass es herausfordernd ist, diese Form des Interesses zu vertreten, da Familien unter Umständen keine Notwendigkeit sehen, sich für ihre Belange einzusetzen.

Hinsichtlich des Strukturaspekts ist festzustellen, dass sich die Landschaft der Familienverbände durchaus plural gestaltet (siehe oben). Zwar kann Pluralität im politischen Willensbildungsprozess eine Bereicherung darstellen. Ein hohes Maß an Heterogenität und eine sich daraus möglicherweise ergebende Konkurrenz zwischen einzelnen Verbänden kann aber auch negative Folgen haben, da die Verbände untereinander zunächst einen ‚gemeinsamen Nenner' bzw. eine gemeinsame Identität finden müssen. Dies hat Folgen für die Struktur der familienpolitischen Verbändelandschaft: „[E]in Vertretungsmonopol für Familien konnte aufgrund der Diversifizierung konfessioneller Art oder im Hinblick auf spezielle Zielgruppen (z. B. Alleinerziehende) nicht herausgebildet werden" (Gerlach 2005, S. 76). Deshalb können die Zusammenschlüsse wie das Bundesforum Familie und die Arbeitsgemeinschaft der deutschen Familienorganisationen als Versuch angesehen werden, eine Bündelung verschiedener Aspekte im Zusammenhang mit Familie zu erreichen. Inwiefern eine derartige Bündelung von Interessen die Wirksamkeit der Interessenvertretung und des Lobbying verstärkt bzw. konkret in Bezug auf die Familienverbände zu einer Verstärkung beitragen könnte, kann in dieser Arbeit nicht geklärt werden, ist aber ein Forschungsansatz (siehe dazu genauer: Punkt 9.2).

5.4 Beschreibung der untersuchten Familienverbände, ihrer Arbeitsweise und Positionen

Unter den vorherigen Punkten des Kapitels 5 wurden theoretische Aspekte zu Familienverbänden erläutert. Gegenstand der folgenden Darstellungen ist die Beschreibung der untersuchten Familienverbände. Dazu werden Ziele, Adressaten, Instrumente und Zielgruppen der

[126] Diese These kann auch durch die Ergebnisse aus den Interviews nicht geklärt werden, sie kann aber als Ansatz für weitere Forschung betrachtet werden.

Verbände allgemein betrachtet. In diese Darstellung fließen erste Ergebnisse der empirischen Untersuchung dieser Arbeit ein.

Im Folgenden werden die insgesamt 9 Verbände[127] vorgestellt, die für diese Arbeit analysiert werden: der Bundesverband der Pflege- und Adoptivfamilien, der Deutsche Familienverband, die Evangelische Arbeitsgemeinschaft Familie, der Familienbund der Katholiken, der Lesben- und Schwulenverband Deutschland, der Verband alleinerziehender Mütter und Väter, der Verband binationaler Familien und Partnerschaften, der Verband kinderreicher Familien Deutschland und das Zukunftsforum Familie.

Die Positionen der jeweiligen Verbände im ElterngeldPlus-Prozess werden unter Punkt 7.5 skizziert.

Durch das BMFSFJ werden folgende Verbände gefördert: Deutscher Familienverband, Evangelische Arbeitsgemeinschaft Familie, Familienbund der Katholiken, Verband alleinerziehender Mütter und Väter, Verband binationaler Familien und Partnerschaften, Verband kinderreicher Familien und das Zukunftsforum Familie (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2014a). Darüber hinaus werden die weiteren Familienverbände im Rahmen von Projektförderung unterstützt (z. B. der LSVD).

Da es durchaus bemerkenswert schien, dass das BMFSFJ Verbände fördert, die regelmäßig in den Willensbildungsprozess – auch innerhalb des Ministeriums – eingebunden sind, wurde hierzu genauer recherchiert. Unter dem Punkt ‚Förderrichtlinien des Bundes' und hier konkret unter ‚Familienförderrichtlinien des Bundes' findet sich die ‚Richtlinie des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend über die Gewährung von Zuschüssen und Leistungen für laufende Zwecke (Projektförderung) an bundeszentrale Träger und für Aufgaben der Familienpolitik des Bundes – Förderrichtlinien des Bundes – vom 4. März 2005' (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2005). Diese Richtlinie gibt genaueren Aufschluss über die Förderung der Familienverbände. Dort wird unter Punkt 2.1 ausgeführt, wie sich die Förderung der Familienverbände durch das BMFSFJ gestalten kann.

Der allgemeine Grundsatz lautet dabei: „Die Verbände beraten und vertreten soziale, wirtschaftliche, rechtliche, pädagogische und ethische Fragen und Themen der Familienpolitik. Das Bundesministerium fördert bundeszentrale Familienverbände zur Wahrnehmung folgender Aufgaben" (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2005, Punkt 2.1). Konkret gefördert werden unter anderem Stellungnahmen und deren Vertretung „bei Anhörungen der relevanten Bundestagsausschüsse sowie bei Gesprächen mit Regierungsvertretern/

[127] Zur Begründung der Auswahl der Verbände, siehe Punkt 5.2. Die Beschreibung erfolgt in alphabetischer Reihenfolge.
Stand der Darstellungen zu Instrumenten, Mitgliedschaften, Mitarbeiterzahlen etc. ist – soweit nicht anders angegeben – das Frühjahr 2021. Etwaige Abweichungen zum Ist-Zeitpunkt sind darauf zurückzuführen.

innen, Parteien und Fraktionen" (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2005, Punkt 2.1d). Aus dem Haushaltsplan des BMFSFJ ist die genaue Höhe der Förderung von Familienverbänden nicht abzulesen.[128] Anzumerken ist allerdings, dass durch das Lobbyregister, das im Januar 2022 eingeführt wurde, diesbezüglich deutlich mehr Transparenz geschaffen wurde: Unter dem Punkt ‚Zuwendungen oder Zuschüsse der öffentlichen Hand' geben die Verbände (hier konkret die Familienverbände) an, von wem konkret (z. B. BMFSFJ) und in welcher Höhe sie in einem bestimmten Zeitraum Gelder aus der öffentlichen Hand erhalten haben (Deutscher Bundestag 2022a).

Dennoch ergeben sich aus der grundsätzlich möglichen Förderung, vor allem von Stellungnahmen etc., im Hinblick auf etwaige daraus entstehende Interessenkonflikte, Fragen.[129] Diese Förderung der Familienverbände bewertete Wingen bereits 1997 als Herausforderung für die Familienverbände und ihre Arbeit:

> „Ein gewisses Strukturproblem ihrer Arbeit kann darin gesehen werden, daß sie auf der einen Seite für sich Unabhängigkeit vom Staat reklamieren, andererseits dennoch gerne staatliche finanzielle Förderung akzeptieren. Dies erfordert besondere Vorkehrungen gegenüber der Gefahr, in die Umsetzung von tagespolitischen Zielvorstellungen der staatlichen Familienpolitik zu sehr eingebunden zu werden. Sie haben wichtige Aufgaben in der Bündelung der Familienbelange und der Vermittlung von Resonanz der Familien gegenüber familienpolitischen Ordnungsvorstellungen und müssen doch vermeiden, zu bloßen ‚Transmissionsriemen' staatlicher Politik zu werden" (Wingen 1997, S. 434).

Projektförderung, über die Familienverbände beispielsweise Vorhaben durchführen können, die den vertretenen Familien zu Gute kommen, ist hingegen zweifelsohne sinnvoll. Aus den Informationen des Haushaltsplans ist der eindeutige Verwendungszweck der Gelder aber nicht abzuleiten.[130]

---

128 Im Haushaltsplan des BMFSFJ 2019 ist die Förderung der Familienverbände nach Aussagen eines Verbandes unter Kapitel 1703 zu finden. Gegenstand dieses Kapitels sind die „Stärkung der Zivilgesellschaft, Familien-, Gleichstellungs- und Seniorenpolitik" (Bundesministerium der Finanzen 2019, S. 30). Unter der Titelnummer 684 21 ist unter anderem die Projektförderung sowie die Förderung des VAMV angeführt (im Rahmen von institutioneller Förderung bzw. der Förderung von Einrichtungen). Die Höhe der Förderung für weitere Familienverbände geht aus dem Plan nicht hervor. Ebenso bleibt unklar, welche Summe aus der Projektförderung an die untersuchten Familienverbände geht. Dies gilt auch für aktuellere Haushaltspläne (Bundesministerium der Finanzen 2022).

129 Dies gilt natürlich nicht nur für die Familienverbände.

130 Hierzu ist anzumerken, dass die Familienverbände aufgrund ihrer Mitgliederstruktur andere finanzielle Rahmenbedingungen haben als Verbände anderer Bereiche, weshalb sie auf u. a. auf die Förderung von Projekten aus öffentlichen Geldern angewiesen sind. Für die Befürchtung Wingens aus obigem Zitat gibt es nach den Analysen außerdem keinerlei Anhaltspunkte. Vielmehr begleiten die Familienverbände die politischen Vorhaben durchaus kritisch.

5.4.1 Bundesverband der Pflege- und Adoptivfamilien e. V. (PFAD)

Der Bundesverband der Pflege- und Adoptivfamilien wurde 1976 (Bundesverband der Pflege- und Adoptivfamilien e. V. 2016) gegründet. Der Verband mit Sitz in Berlin gliedert sich in den Bundesverband und die Landesverbände sowie auf regionaler und kommunaler Ebene in weitere Zusammenschlüsse, die zum Verband gehören. Auch einzelne Familien können sich dem Verband anschließen (Bundesverband der Pflege- und Adoptivfamilien e. V. o. J. d). Insgesamt hat der Verband 2 000 Mitglieder (Deutscher Bundestag 2021a, S. 583). Eigene Mitgliedschaften pflegt der Verband u. a. im Paritätischen Wohlfahrtsverband, dem Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge, dem Bundesforum Familie sowie einem internationalen Fachverband (Bundesverband der Pflege- und Adoptivfamilien e. V. o. J. e).

Aus dem Namen und der Satzung des Bundesverbandes der Pflege- und Adoptivfamilien lässt sich bereits die Familienform ableiten, deren Interessen durch PFAD vertreten werden:

> „Ziel des Vereins ist es, das Wohl von Pflege- und Adoptivkindern zu verwirklichen; die Entwicklung im Pflege- und Adoptivkinderbereich bundesweit mitzugestalten; die Bedingungen für Pflege- und Adoptivfamilien zu verbessern; die Arbeit von Pflege- und Adoptivfamilien in der Gesellschaft aufzuwerten“ (§ 2 Abs. 3 Satzung des Bundesverbandes der Pflege- und Adoptivfamilien e. V. vom 02.05.2018).

Die Situation der Familiengründung gestaltet sich bei Pflege- und Adoptivfamilien anders als bei anderen Familienformen. Dies kann sich auch auf die Nutzungsmöglichkeiten familienpolitischer Instrumente auswirken. Darauf weist PFAD auch gegenüber der Politik hin (siehe dazu etwa: Bundesverband der Pflege- und Adoptivfamilien e. V. 2014)

Obgleich der Verband zwei spezifische Familienformen vertritt, arbeitet er mit einem sehr breit angelegten Familienbegriff. Familie bedeutet für PFAD das Zusammenleben zweier Generationen (Kinder und Erwachsene in einem Haushalt). Dabei ist es für den Verband beispielsweise unerheblich, in welcher Geschlechterkonstellation die Erwachsenen mit den Kindern zusammenleben. Zentral ist der Aspekt der Fürsorge und Verantwortung der Erwachsenen gegenüber den Kindern (Interview Expertenbereich Verbände).

Dem Verband geht es einerseits um die Vertretung der Interessen seiner Klientel gegenüber der Politik, andererseits soll den Familien Hilfe zur Selbsthilfe angeboten werden: Die Verbesserung der Lebensbedingungen der betroffenen Familien und Kinder, die Anerkennung der Leistungen dieser Familien durch Mitwirkung und Einbringung in den politischen Prozess, die Vernetzung Betroffener und die Bereitstellung von Informationen und Beratung für Adoptiv- und Pflegefamilien sind die Aufgaben des Verbandes (§ 2 Abs. 4 der Satzung des

Bundesverbandes der Pflege- und Adoptivfamilien e. V. vom 02.05.2018). Die Beratung und Information der Eltern und Familien ist ein großer Bestandteil der Verbandsarbeit.

Dafür werden beispielsweise Fortbildungen für die Eltern angeboten (siehe unten). Zudem gibt es inzwischen ein Beratungstelefon, über das Betroffenen Unterstützung bereitgestellt wird. Über die Hilfe zur Selbsthilfe möchte der Verband die Möglichkeit schaffen, damit sich Familien vernetzen können und so auch darin bestärkt werden, in ihrem Umfeld ihre Interessen und Anliegen zu vertreten:

> „Wir arbeiten darauf hin, dass jede Pflege- und Adoptivfamilie in ihrem Umkreis einen PFAD Ortsverein oder eine PFAD Ortsgruppe findet, die den Familien vor Ort Möglichkeiten zum regelmäßigen qualifizierten Erfahrungsaustausch bietet, ihnen regelmäßig Fortbildungen organisiert, sie bei Problemen berät und damit in ihren täglichen Aufgaben stärkt. Da die Rahmenbedingungen für die Arbeit von Pflegefamilien maßgeblich vom öffentlichen Träger der Jugendhilfe vor Ort bestimmt werden, ist es wichtig, dass die Ortsvereine und –gruppen die Interessen ihrer Mitglieder vor Ort vertreten und dabei partnerschaftlich mit den zuständigen Jugendämtern“ kooperieren (Bundesverband der Pflege- und Adoptivfamilien e. V. o. J. d).

Gegenüber der Politik[131] setzt der Verband die Instrumente der Stellungnahme zu Referenten- und Gesetzentwürfen[132] ein. Außerdem werden Gespräche verschiedener Art und Zusammensetzung mit den jeweils relevanten Ansprechpartnern geführt. Die Einbeziehung der (Fach-)öffentlichkeit erfolgt über unterschiedlichste Instrumente wie die Veröffentlichung von Pressemitteilungen und Positionspapieren, Interviews, Vorträge, Tagungen/Fachveranstaltungen, Runde Tische und Seminare (Bundesverband der Pflege- und Adoptivfamilien e. V. o. J. h; Bundesverband der Pflege- und Adoptivfamilien e. V. o. J. c; Bundesverband der Pflege- und Adoptivfamilien e. V. o. J. b; Bundesverband der Pflege- und Adoptivfamilien e. V. o. J. i). Mit diesen Instrumenten möchte der Verband „Öffentlichkeit und Entscheidungsträger für die Leistungen von Pflege- und Adoptivfamilien sensibilisieren“ (Bundesverband der Pflege- und Adoptivfamilien e. V. o. J. h) und außerdem fachlichen Fortschritt im Bereich

---

131 Da die Zuständigkeit für bestimmte spezifische Regelungen für Pflege- und Adoptivfamilien beim Bundesjustizministerium bzw. dem Bundesamt für Justiz (zuständig für Auslandsadoptionen) liegt, können neben dem BMFSFJ auch diese Behörden als Adressaten von PFAD gewertet werden Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz 2020; Bundesamt für Justiz o. J.). Dies gilt – je nach konkretem Gesetzesvorhaben – auch für die entsprechenden Ansprechpartner im Bundestag (Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz 2020; Bundesamt für Justiz o. J.).

132 Als Beispiel für eine Stellungnahme zu einem Referentenentwurf bzw. zur Teilnahme an einer Anhörung des Deutschen Bundestages siehe: Bundesverband der Pflege- und Adoptivfamilien e. V. 2020.

von Pflege und Adoption erreichen. Vor diesem Hintergrund unterstützt der Verband auch Forschungen zum Thema Pflege- und Adoptivfamilien (Bundesverband der Pflege- und Adoptivfamilien e. V. o. J. a).

Kampagnen (z. B. die Kampagne ‚Hier gewinnen alle' zur Gewinnung von Pflegeeltern 2011–2012) (Bundesverband der Pflege- und Adoptivfamilien e. V. 2011), an denen sich auch Betroffene beteiligen können, sind ein weiteres Instrument, über das die Öffentlichkeit einbezogen wird und das gleichzeitig der Vertretung von Forderungen gegenüber der Politik dient. Zudem werden gemeinsame (Presse-)Erklärungen mit anderen Verbänden abgegeben (Bundesverband der Pflege- und Adoptivfamilien e. V. 2017).

Eine große Rolle für die Öffentlichkeitsarbeit spielen darüber hinaus die sozialen Medien. Auf Facebook ist der Verband seit Januar 2016 präsent und meldet sich seitdem über diesen Kanal zu verschiedenen Themen, Veranstaltungen etc. im Kontext von Pflege- und Adoptivfamilien zu Wort.[133] Die Fachzeitschrift ‚PFAD' kann von Mitgliedern und anderen Interessierten bezogen werden (Bundesverband der Pflege- und Adoptivfamilien e. V. o. J. g). Der Newsletter bündelt in regelmäßigen Abständen aktuelle Informationen (Bundesverband der Pflege- und Adoptivfamilien e. V. o. J. f).

5.4.2 Deutscher Familienverband e. V. (DFV)

Der Deutsche Familienverband mit Sitz in Berlin wurde 1924 gegründet (§ 1 der Satzung des Deutschen Familienverbandes vom 20.05.2017; Deutscher Familienverband e. V. o. J. d). Mit 15 500 Mitgliedern (Deutscher Bundestag 2021a, S. 1034)[134] ist er der größte Familienverband in Deutschland. Er gliedert sich in den Bundesverband sowie die Landesverbände (Deutscher Familienverband e. V. o. J. b). Diese haben wiederum zum Teil Vertretungen auf der Kreis- und Ortsebene. Der DFV ist Mitglied in der AGF und im Bundesforum Familie (Arbeitsgemeinschaft der deutschen Familienorganisationen o. J.; Bundesforum Familie o. J.).

Der Verband, für den in der Bundesgeschäftsstelle in Berlin vier Mitarbeiter tätig sind (Deutscher Familienverband e. V. o. J. a), betrachtet sich als „Sprecher aller Familien" (Deutscher Familienverband e. V. o. J. b). Die Motivation für seine Arbeit ist darin zu sehen, welche Bedeutung der Verband Familie beimisst, wie der Präsident des Verbandes, Dr. Klaus Zeh, betont:

---

[133] Der Nachweise für die Social-Media-Auftritte (und ggf. konkrete Posts) der Verbände finden sich im Literaturverzeichnis unter einem separaten Abschnitt.

[134] Auch natürliche Personen können als außerordentliche Mitglieder in den Verband aufgenommen werden (dazu siehe § 4 der Satzung des Deutschen Familienverbandes vom 20.05.2017).

> „Eine gute, eine nachhaltige und verlässliche Familienpolitik ist für uns die zentrale Herausforderung der Gegenwart und die wichtigste Weichenstellung in die Zukunft. Denn allein unsere Kinder sind die Zukunft des Gemeinwesens. Familien sorgen durch die Erziehung der nächsten Generation für Innovation in Wirtschaft, Politik und Kultur. Sie schaffen damit die Grundvoraussetzung für die Fortexistenz von Staat und Gesellschaft, für ihre Stabilität und Erneuerung zugleich" (Deutscher Familienverband e. V. o. J. b).

Oberstes Ziel des Verbandes ist die Vertretung der Grundrechte der Familie (§ 2 Abs. 2 der Satzung des Deutschen Familienverbandes e. V. vom 20.05.2017,). Betont wird, dass Familie verschiedene Personengruppen und Altersphasen eines Menschen umfasst (Erziehung heranwachsender Menschen zählt dazu ebenso wie die Pflege kranker und alter Menschen) (§ 2 Abs. 2 der Satzung des Deutschen Familienverbandes e. V. vom 20.05.2017). Aus der Beschreibung des Zwecks und der Aufgabe des Verbandes[135] lassen sich die Adressaten der Interessenvertretung und des Lobbying ableiten. Die Vertretung der Interessen von Familien erfolgt nicht nur gegenüber der Politik, sondern ebenso gegenüber der Verwaltung und der Wirtschaft. Bestimmte Instrumente, die der Verband einsetzt, richten sich konkret an die Politik. Dazu zählen beispielsweise Stellungnahmen zu Referenten- und Gesetzentwürfen und Teilnahme an Anhörungen verschiedener Institutionen (siehe dazu z. B.: Deutscher Bundestag 2015).

Im Rahmen seiner Öffentlichkeitsarbeit nimmt der Deutsche Familienverband an verschiedenen Kampagnen teil. Beispiele dafür sind die Kampagne ‚Wir jammern nicht, wir klagen'[136] (Deutscher Familienverband e. V. 2020c) oder ‚Wahlrecht ab Geburt. Nur wer wählt, zählt!'[137] (Deutscher Familienverband e. V. 2020b). Letztgenannte Kampagne geht auf die Initiative des DFV zurück.

Zudem richtet sich das Verbandsmagazin ‚DFV-Familie' und der DFV-Newsletter gleichermaßen an Mitglieder wie an die Öffentlichkeit (Deutscher Familienverband e. V. o. J. b). Weiterhin stellt der Deutsche Familienverband über seine Homepage eine Vielzahl an Fachinformationen bereit. Pressemitteilungen, Positionspapiere, Interviews, gemeinsame Erklärungen sowie die Präsenz über Homepage und Social Media sind weitere Instrumente, welche die (Fach-)öffentlichkeit adressieren. Damit soll „eine öffentliche Bewusstseinsbildung für Familieninteressen" (Deutscher Familienverband e. V. o. J. b) geschaffen werden. Zudem werden von Verbandsvertretern Vorträge gehalten.

---

135 In § 2 Abs. 3 der Satzung des Deutschen Familienverbandes vom 20.05.2017 heißt es: „Der Verband hat den Zweck und die Aufgabe, die Interessen der Familie gegenüber den Gesetzes- und Verwaltungsorganen sowie der Wirtschaft zu wahren".

136 Weiterführende Informationen finden sich auf der Kampagnenwebsite: https://elternklagen.de/ (Deutscher Familienverband o. J. c).

137 Weiterführende Informationen finden sich auf der Kampagnenwebsite: www.wahlrecht.jetzt (Deutscher Familienverband o. J. e).

Ziel des DFV ist es daneben, die Familien selbst und deren Stimme zu stärken. Der Verband möchte dies erreichen, indem er Familien eine Vielzahl an Informationen, Mitwirkungsmöglichkeiten und Formaten bietet. So können Netzwerke unter den Familien geschlossen werden. Dies erfolgt insbesondere über die Strukturen des Verbandes auf der Landes- und Kommunalebene (Deutscher Familienverband e. V. o. J. b).

5.4.3 Evangelische Arbeitsgemeinschaft Familie e. V. (eaf)

Wie aus dem Namen bereits hervorgeht, handelt es sich bei der Evangelischen Arbeitsgemeinschaft Familie (eaf) um einen konfessionellen Familienverband. Er wurde 1953 gegründet (Evangelische Arbeitsgemeinschaft Familie e. V. o. J. d). Die eaf ist der Dachverband evangelischer Institutionen und Verbände (auf Bundes- und Landesebene sowie auf Ebene der Landeskirchen[138]), die sich mit familienpolitischen Fragestellungen beschäftigen (Evangelische Arbeitsgemeinschaft Familie e. V. o. J. b).[139] Die Arbeit in der Bundesgeschäftsstelle in Berlin wird von zehn Mitarbeitern koordiniert (Evangelische Arbeitsgemeinschaft Familie e. V. o. J. a). Auf Bundesebene gibt es keine Einzelmitgliedschaften, das heißt: Einzelne Familien können auf dieser Ebene nicht dem Verband beitreten (§ 3 der Satzung der Evangelischen Arbeitsgemeinschaft Familie e. V. vom 20.01.2014). Die Vernetzung der eaf findet unter anderem über verschiedene Mitgliedschaften statt. So ist sie beispielsweise Mitglied in der Arbeitsgemeinschaft der deutschen Familienorganisationen, im Bundesforum Familie und im Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V. sowie in einer internationalen Familienorganisation (Evangelische Arbeitsgemeinschaft Familie e. V. o. J. k).[140] Eine Zusammenarbeit findet darüber hinaus beispielsweise mit der Diakonie oder der evangelischen Kirche in Deutschland statt (Evangelische Arbeitsgemeinschaft Familie e. V. o. J. k). Die Zahl der Organisationen, die Mitglied der eaf sind, liegt bei 33 (Deutscher Bundestag 2021a, S. 443).

Die Arbeit des Verbandes gründet auf der evangelischen Sozialethik[141]. Übergeordnetes Ziel der eaf ist einerseits die Vermittlung von „Grundpositionen und Zielsetzungen einer

---

138 Die Gebiete der Landeskirchen sind dabei nicht deckungsgleich mit den Gebieten der Bundesländer, was an historischen Gründen liegt. Zur genaueren Erklärung siehe: Evangelische Kirche in Deutschland 2020.

139 Ein genauer Überblick über die Mitglieder der eaf findet sich unter: Evangelische Arbeitsgemeinschaft Familie e. V. o. J. g.

140 Ein genauer Überblick über die Mitgliedschaften der eaf findet sich unter: Evangelische Arbeitsgemeinschaft Familie e. V. o. J. k.

141 Es würde den Rahmen sprengen, auf die Inhalte der evangelischen Sozialethik einzugehen. Ein guter Überblick findet sich etwa bei Körtner 2019.

Familienpolitik aus evangelischer Sicht" (Evangelische Arbeitsgemeinschaft Familie e. V. o. J. c, S. 5) gegenüber politischen Akteuren, Wirtschaft, Wissenschaft und Verbänden. Andererseits wird die Förderung und Stärkung von Familien in verschiedenen Kontexten (Recht, Wirtschaft, Pädagogik, Wirtschaft, Ethik) verfolgt. Damit zeigen sich bei der eaf abermals die beiden Grundpfeiler der Arbeit von Familienverbänden (Interessenvertretung und Lobbying gegenüber der Politik und Stärkung der Familien, damit diese auch unmittelbar und vor allem vor Ort ihre Interessen vertreten können). Um diese Ziele zu erreichen, engagiert sich die eaf dafür, dass familiale Aufgaben und Leistungen sowie Maßnahmen im Bereich Familienpolitik, -bildung und -förderung gesamtgesellschaftlich besser wahrgenommen und anerkannt werden (§ 2 Abs. 2 der Satzung der Evangelischen Arbeitsgemeinschaft Familie vom 20.01.2014).

Zudem spielt das Engagement für eine gerechte Sozialordnung eine wichtige Rolle. Dabei gründet sich die Arbeit des Verbandes auf einer sehr breiten Definition von Familie. Darunter werden „alle Formen des Zusammenlebens als Familie [verstanden], in denen Eltern für Kinder und Kinder für Eltern Verantwortung und Sorge tragen" (Evangelische Arbeitsgemeinschaft Familie e. V. o. J. c, S. 9). Folglich zählen verheiratete und unverheiratete Paare mit Kindern (unerheblich, ob es sich um leibliche Kinder handelt oder nicht) ebenso zu Familie wie Alleinerziehende, Stief- und Patchworkfamilien. Die eaf betont in diesem Kontext zweierlei Aspekte: Erstens seien die verschiedenen Lebensformen keineswegs als im Wettbewerb stehende Familienleitbilder zu betrachten. Sie seien hingegen aus Sicht der eaf Ausdruck für einen großen (gesellschaftlichen) Wunsch nach Familie und Partnerschaft. Zweitens werde die Ehe als Grundlage der Familiengründung immer weniger bedeutend. Vielmehr komme es häufig in Folge einer Familiengründung auch zur Eheschließung (Evangelische Arbeitsgemeinschaft Familie e. V. o. J. c, S. 9).

Die obengenannten Ziele versucht der Verband mittels eines breiten Instrumentenspektrums zu erreichen. Die zwei Säulen, die bereits bei der Zieldefinition des Verbandes zum Ausdruck kamen (Interessenvertretung und Unterstützung der Familien), zeigen sich auch bei den Instrumenten: So werden solche Instrumente eingesetzt, mit denen die Interessen des Verbandes und der Familien gegenüber der Politik sowie weiteren Akteuren wie Wirtschaft, Kirche und Gesellschaft vertreten werden: öffentliche Stellungnahmen zu Referenten- und Gesetzentwürfen und Statements zu verschiedenen familienpolitischen Fragestellungen, Gespräche mit politischen Vertretern verschiedener Institutionen, aktive Mitwirkung an relevanten Handlungsfeldern in Politik und Gesellschaft, Veröffentlichung von Positions- und Fachpapieren, Zusammenarbeit mit anderen Organisationen, Tagungen, Diskussionsrunden etc. (Evangelische Arbeitsgemeinschaft Familie e. V. o. J. b; § 2 Abs. 4 der Satzung der Evangelischen Arbeitsgemeinschaft Familie e. V. vom 20.01.2014). Die Öffentlichkeit wird über Pressemitteilungen, verschiedene Fach- und Informationspapiere und eine Social-Media-Präsenz

informiert (Evangelische Arbeitsgemeinschaft Familie o. J. f). Interessierte können außerdem einen Newsletter (Evangelische Arbeitsgemeinschaft Familie e. V. o. J. i) und die Fachzeitschrift des Verbandes (‚Familienpolitische Informationen', Evangelische Arbeitsgemeinschaft Familie e. V. o. J. h) abonnieren. Darin werden aktuelle familienpolitische Themen aufgegriffen (Evangelische Arbeitsgemeinschaft Familie e. V. o. J. h). Zu den Instrumenten, die Familien stärken sollen, gehören Informations- und Bildungsangebote zu verschiedenen Themen. Diese zweite Säule der Verbandsarbeit wird insbesondere durch das Forum Familienbildung der eaf vertreten. Dabei handelt es sich um einen Zusammenschluss verschiedener Akteure und Einrichtungen der evangelischen Familienbildung. Über die Servicestelle des Forums Familienbildung können vielfältige Informations- und Beratungsangebote vermittelt und bezogen werden. Zudem werden über die Träger/Mitglieder des Forums unterschiedlichste Formate im Bereich der Familienbildung für Familien vor Ort angeboten (Evangelische Arbeitsgemeinschaft Familie e. V. o. J. b/j).

5.4.4 Familienbund der Katholiken e. V. (FDK)

Der Familienbund der Katholiken ist der zweite konfessionell geprägte Familienverband (Laienverband), der in dieser Arbeit betrachtet wird. Er wurde ebenfalls 1953 gegründet (Familienbund der Katholiken o. J. c). Der FDK gliedert sich in Diözesan- und Landesverbände sowie Mitgliedsverbände.[142] Damit handelt es sich beim FDK um einen Dachverband. Der Rechts- und Vermögensträger des FDK ist ein eingetragener Verein. Er setzt sich zusammen aus dem Hauptausschuss, in den durch die Bundesdelegiertenversammlung Vertreter der Diözesan-, Landes- und Mitgliederverbände gewählt werden und den angeschlossenen Institutionen des Rechtsträgers (Art. XI des Bundesstatuts des Familienbund der Katholiken aus dem Februar 2014; Familienbund der Katholiken 2014b). In der Bundesgeschäftsstelle in Berlin kümmern sich fünf Mitarbeiter um die verschiedenen Aufgaben des FDK (Familienbund der Katholiken o. J. a).

Der FDK pflegt einige Mitgliedschaften sowohl in Organisationen, die sich mit Familienfragen auseinandersetzen (AGF und Bundesforum Familie sowie eine internationale Organisation) als auch in Verbänden der Wohlfahrtspflege (Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge) und weiteren Organisationen (Familienbund der Katholiken o. J. e). Er beschreibt sich selbst als „die Interessengemeinschaft zur Vertretung und Koordinierung familienbezogener Aufgaben in Kirche, Staat, Gesellschaft und Politik" (Familienbund der Katholiken o. J. d). Aus diesem Selbstverständnis leitet sich ab, dass die Vertretung der Interessen von Familien

[142] Siehe dazu genauer: Art. II und VIII Bundesstatut Familienbund der Katholiken.

aus Sicht des Familienbunds der Katholiken nicht auf die Politik beschränkt ist. Die Sozialllehre der Kirche sowie Jesu Botschaft betrachtet der Familienbund der Katholiken als Basis und Anlass für sein Engagement (Familienbund der Katholiken 2015, S. 2). Die Wahrnehmung von Familie als Lebensform, in der Menschen Glück und Geborgenheit empfinden können, ist eines der Ziele des FDK (Familienbund der Katholiken 2015, S. 5).

Die FDK-Definition zu Familie gestaltet sich sehr weit, was vor dem Hintergrund der oft recht eng verstandenen Lehre der katholischen Kirche[143] durchaus überrascht:

> „Überall dort, wo auf Treue gegründet Freundschaft und Liebe, füreinander Eintreten und Verantwortlichkeit der Menschen gelebt werden, ist das moralisch achtenswert – gleichgültig, unter dem Vorzeichen welcher sexuellen Orientierung dies geschieht. Der Familienbund tritt deshalb für eine klare, vorbehaltlose Akzeptanz der Menschen und ihrer je eigenen familialen Lebensformen ein" (Familienbund der Katholiken 2015, S. 3).

Das heißt, dass neben verheirateten Paaren mit Kindern (ob leiblich oder nicht) auch unverheiratete Paare mit Kindern als Familien zu verstehen sind, obgleich uneheliche Partnerschaften mit Kindern – ähnlich wie bei der eaf – eher als vorübergehende Lebensphase betrachtet werden. Weiterhin werden auch Einelternfamilien, Patchwork- und Stieffamilien sowie Konstellationen, in denen erwachsene Kinder sich in einem gemeinsamen Haushalt um ihre Eltern kümmern, als Familien betrachtet (Familienbund der Katholiken 2015, S. 3; Familienbund der Katholiken 2000, S. 8).

Der Schwerpunkt der Arbeit des FDK besteht darin, durch die Gestaltung der entsprechenden Rahmenbedingungen dafür zu sorgen, dass Familien ihre Funktionen möglichst gut erbringen können. Dabei erfolgt keine Beschränkung auf eine bestimmte Familienform oder einen spezifischen Lebensstil. Es geht um das Engagement für eine breite Familienpolitik, die

---

[143] Für die katholische Kirche ist die Ehe die Voraussetzung und Grundlage von Familie. Dies geht insbesondere aus dem Zweiten Vatikanum (Gaudium et Spes) hervor. Dort heißt es: „Daher soll die christliche Familie – entsteht sie doch aus der Ehe, die das Bild und die Teilhabe an dem Liebesbund Christi und der Kirche ist – die lebendige Gegenwart des Erlösers in der Welt und die wahre Natur der Kirche allen kundmachen, sowohl durch die Liebe der Gatten, in hochherziger Fruchtbarkeit, in Einheit und Treue als auch in der bereitwilligen Zusammenarbeit aller ihrer Glieder" (GS 48). Sehr deutlich wird die Haltung der katholischen Kirche auch im Apostolischen Schreiben Familiaris Consortio von Papst Johannes Paul II. an die Bischöfe: „Dem Plan Gottes entsprechend ist die Ehe die Grundlage der größeren Gemeinschaft der Familie, sind doch die Ehe als Institution und die eheliche Liebe auf die Zeugung und Erziehung von Kindern hingeordnet und finden darin ihre Krönung" (FC 14). Auch das neueste gesamtkirchliche Dokument der katholischen Kirche, Amoris Laetita spiegelt das Verständnis von Ehe und Familie im katholischen Familienbild. Hier lässt sich mehr als in früheren Dokumenten ein stärkerer Blickwinkel auf die Beziehungsdimension von Ehe und Familie feststellen.

Menschen mit dem Wunsch nach einer Familiengründung Wahlfreiheit bietet bzw. Bedingungen schafft, die das Leben verschiedener Familienformen ermöglicht (Familienbund der Katholiken 2015, S. 4): „Es geht darum, Rahmenbedingungen zu schaffen, *damit man* Familie leben *kann*, nicht *wie man* Familie leben *soll*" (zitiert bei Familienbund der Katholiken 2015, S. 6). Weitere Ziele liegen in der Sicherung der Familie in wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Hinsicht, damit keine Benachteiligung von Familien stattfindet (Familienbund der Katholiken o. J. d). In diesem Kontext spielen auch Aspekte eine Rolle, die etwa ein familienfreundliches Arbeitsumfeld betreffen, weshalb auch die Wirtschaft als ein Adressat zu werten ist (Familienbund der Katholiken o. J. d). Sie sind in diesem Sinne ‚Stimme der Familien', wie auch aus dem Titel der gleichnamigen Verbandszeitschrift hervorgeht (Familienbund der Katholiken 2000, S. 8).

Auch dem FDK ist die Stärkung der Familien ein Anliegen (Familienbund der Katholiken o. J. d). Primär finden die Angebote, die sich direkt an Familien wenden, wie Beratung und Veranstaltungen für Familien, allerdings auf den untergeordneten Ebenen (u. a. den Diözesan-Verbänden) statt.

Das oben dargestellte breite Zielspektrum spiegelt sich in den Instrumenten: Für sein Lobbying setzt der FDK Stellungnahmen und Eingaben gegenüber verschiedenen politischen Akteuren ein. Außerdem wirkt er sich durch die Teilnahme an Anhörungen, Gremien- und Ausschusssitzungen aktiv an der Gesetzgebungsarbeit mit (Familienbund der Katholiken o. J. d) und pflegt über Gespräche, Telefonate etc. auch einen persönlichen Austausch zu verschiedenen Adressaten. An Politik und die breite Öffentlichkeit gleichermaßen richten sich Instrumente der Interessenvertretung und Lobbyingarbeit, wie Presseinformationen, Positions- und Fachpapiere, Kampagnen (z. B. ‚Wir jammern nicht, wir klagen') und gemeinsame Erklärungen (Familienbund der Katholiken o. J. b/g/f; Familienbund der Katholiken 2020).

Tagungen zu familienpolitischen Themen und die Teilnahme daran, sind ein weiteres Instrument, mit dessen Hilfe über Familieninteressen diskutiert und so für öffentliche Wahrnehmung der familialen Bedürfnisse gesorgt wird. Durch die Zusammenarbeit mit verschiedenen Organisationen und Gremien der Katholischen Kirche bemüht sich der FDK um die Präsenz des Themas auf der kirchlichen Ebene. Weiterhin stellt er vielfältiges Informationsmaterial zur Verfügung, was sich an politische Entscheidungsträger, Medien, die Fachöffentlichkeit sowie Eltern richtet (z. B. Verbandszeitschrift ‚Stimme der Familie', Broschüren und Flyer zu verschiedenen Themen). Schließlich bestehen auf Diözesan- und Landesebene verschiedene Angebote (z. B. im Bereich der Familienbildung), die die Familien selbst stärken (Hilfe zur Selbsthilfe) und damit einen Beitrag dazu leisten sollen, dass diese ihre Interessen auch selbst vertreten können (Familienbund der Katholiken o. J. d), was ebenfalls eines der Verbandsziele ist (siehe oben). Ein Newsletter konnte für den Familienbund der Katholiken auf Bundesebene nicht gefunden werden. Einige Diözesanverbände bieten einen solchen an.

5.4.5 Lesben- und Schwulenverband in Deutschland e. V. (LSVD)

Der LSVD wurde in die Analyse einbezogen, da er – neben der Vertretung von homo- und bisexuellen, trans- und intergeschlechtlichen Menschen – auch für die Regenbogenfamilien und deren Interessen eintritt und es zum Stand der Erhebungen in Deutschland auf Bundesebene keinen eigenständigen Verband von Regenbogenfamilien gibt. Der Verband mit aktuell 4 403 Mitgliedern (Deutscher Bundestag 2021a, S. 557) wurde 1990 gegründet. 2002 wurde ein erstes Projekt zum Thema Regenbogenfamilien gestartet (Lesben- und Schwulenverband e. V. o. J. c). Insgesamt sind elf Mitarbeiter für den Verband tätig (Lesben- und Schwulenverband e. V. o. J. d).

In seinen politischen Zielen in Bezug auf Regenbogenfamilien betont der LSVD, dass eine stärkere Akzeptanz und Förderung dieser Familienform nicht zuletzt aufgrund der betroffenen Kinder von Bedeutung ist. Dies hängt damit zusammen, dass Regenbogenfamilien auf ganz unterschiedliche Weise entstehen:

> „Kinder werden in gleichgeschlechtlichen Ehen geboren, sind Wunschkinder mehrerer Personen, stammen aus früheren heterosexuellen Beziehungen eines Elternteils oder finden als Adoptiv- oder Pflegekinder ein Zuhause. Eine moderne Familienpolitik muss alle unterstützen, die mit Kindern leben und für sie sorgen“ (Lesben- und Schwulenverband e. V. 2018, S. 32).

Der LSVD setzt sich im Zusammenhang mit Regenbogenfamilien insbesondere für folgende Themen ein: Modernisierung der rechtlichen Rahmenbedingungen, u. a. in Bezug auf Fragen des Abstammungs- und Adoptionsrechts, Unterstützung homosexueller Paare bei der Familiengründung, Einsatz gegen die Diskriminierung dieser Familienform. Hier geht es dem Verband darum, nicht nur gegenüber der Politik, sondern auch gegenüber der Öffentlichkeit Aufklärungsarbeit zu leisten, um ganz grundlegend für die Bedarfe dieser Familienform zu sensibilisieren, was sehr stark über projektbezogene Arbeit erfolgt (Lesben- und Schwulenverband e. V. 2018, S. 32 ff.).

Um die beschriebenen Ziele zu erreichen, arbeitet der LSVD mit unterschiedlichen Instrumenten. Die Beteiligung an Gesetzgebungsprozessen erfolgt über die Teilnahme als Sachverständiger an Anhörungen und über Stellungnahmen zu Referenten- und Gesetzentwürfen[144] sowie durch Positionspapiere[145]. Ein Austausch mit Vertretern der politischen Ebene kann über

[144] Als Beispiel für eine Stellungnahme des LSVD zu einem Gesetzentwurf siehe: Lesben- und Schwulenverband e. V. 2019a.

[145] Z. B.: Lesben- und Schwulenverband e. V. o. J. h.

unterschiedliche Gesprächsformate auf verschiedenen Ebenen, etwa einem Parlamentarischen Abend (Lesben- und Schwulenverband e. V. 2015).

Daneben bedient der Verband Instrumente, die sich an betroffene Familien ebenso richten wie an Vertreter aus Politik und Gesellschaft bzw. an das Fachpublikum: Dazu zählt die Publikation verschiedener Informationsmaterialien, Literaturempfehlungen, Pressemitteilungen, die Verbandszeitschrift ‚respekt' und der Newsletter sowie die Organisation von Fachveranstaltungen zum Thema Regenbogenfamilien, bei denen Vertreter des Verbandes auch Vorträge halten (Lesben- und Schwulenverband e. V. o. J. a/e/g; Lesben- und Schwulenverband e. V. 2017). Außerdem werden über Interviews die Positionen des Verbandes vertreten (Lesben- und Schwulenverband e. V. o. J. f). Ein weiteres Instrument der Öffentlichkeitsarbeit sind gemeinsame Erklärungen mit anderen Verbänden (Lesben- und Schwulenverband e. V. 2020). Weiterhin hat der LSVD eine Social-Media-Präsenz (Facebook und Instagram), über die er ebenfalls Öffentlichkeitsarbeit betreibt.

Um die Beratungsangebote für Regenbogenfamilien auszubauen und so die Bekanntheit und das Wissen zum Thema Regenbogenfamilien zu steigern, beteiligte sich der LSVD – wie beschrieben – an unterschiedlichen Projekten zum Thema Regenbogenfamilien, etwa im Projekt ‚Beratungskompetenz Regenbogenfamilie', das von 2015 bis 2018 auch vom BMFSFJ gefördert wurde. Ziel dieses Projekts war allgemein die „Enttabuisierung von Homosexualität im Kontext der Familienvielfalt" (Beratungskompetenz Regenbogenfamilie o. J. b). Konkret sollte vor allem die Beratungskompetenz von Mitarbeitern in Beratungsstellen zum Thema Regenbogenfamilien gefördert und so zu einer Verbesserung der Beratungsangebote für Regenbogenfamilien beigetragen werden. U. a. über dieses Projekt werden betroffenen Familien nach wie vor auch vielfältige Informationen zur Verfügung gestellt (Beratungskompetenz Regenbogenfamilie o. J. a). Gleichzeitig sollten so letztlich auch die Familien selbst gestärkt werden.

Über das Netzwerk ILSE (Initiative lesbischer und schwuler Eltern) innerhalb des LSVD soll für die Familien die Möglichkeit zum Austausch untereinander geschaffen werden. Auch ein solcher Austausch kann für die Familien eine große Hilfe sein (Lesben- und Schwulenverband e. V. o. J. b). Beide Punkte betrachtet der Verband insbesondere vor dem Hintergrund der steigenden Zahl an Regenbogenfamilien als ausgesprochen wichtig.

Die Unterstützung der Familien kann letztlich auch dazu beitragen, dass die Familien im entsprechenden Umfeld selbst auf ihre Interessen aufmerksam machen können. So ist auch bei diesem Verband die zweite Säule – die Unterstützung und Beratung von Familien bzw. die Hilfe zur Selbsthilfe – zu erkennen.

Der LSVD pflegt unter anderem Mitgliedschaften im Bundesforum Familie (Bundesforum Familie o. J.), im Paritätischen Wohlfahrtsverband (Der Paritätische Gesamtverband o. J.) und einem internationalen Dachverband (The International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association o. J.).

5.4.6 Verband alleinerziehender Mütter und Väter e. V. (VAMV)

Der VAMV (Sitz in Berlin, gegründet 1967) (Verband alleinerziehender Mütter und Väter e. V. o. J. d) gliedert sich in den Bundesverband, Landesverbände sowie Kreis- und Ortsverbände. Aufgrund dieser Struktur ist der Verband auf verschiedenen Ebenen im Bundesgebiet tätig und sorgt damit für die Vertretung der Interessen nicht nur gegenüber der Bundespolitik (Verband alleinerziehender Mütter und Väter e. V. o. J. b).

Etwa 9 000 Mitglieder werden durch den Verband vertreten, wobei es allerdings auf Bundesebene keine ordentlichen Einzelmitglieder gibt. Die Zahl der Mitglieder beträgt hier 12 (Deutscher Bundestag 2021a, S. 644; § 3 Abs. 3 der Satzung des Verbandes alleinerziehender Mütter und Väter e. V. 2022 vom 24.05.2022; Deutscher Bundestag 2022b). Recht zahlreich sind auch die Mitgliedschaften des VAMV in anderen Verbänden und Organisationen (national und international). Dazu zählen beispielsweise Mitgliedschaften in Familienorganisationen wie der AGF, dem Bundesforum Familie der COFACE sowie Wohlfahrtsverbänden (Paritätischer Wohlfahrtsverband, Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge) (Verband alleinerziehender Mütter und Väter e. V. o. J. b).

Für den VAMV, der sich als „politischer Interessenverband für die Belange von allen in Deutschland lebenden Einelternfamilien“ (Verband alleinerziehender Mütter und Väter e. V. 2008, S. 2) einsetzt, ist unter Familie jegliche Form des Zusammenlebens von Kindern und Eltern zu verstehen (Verband alleinerziehender Mütter und Väter e. V. 2008, S. 2). Neben der allgemeinen Vertretung familialer Interessen setzt sich der VAMV speziell für die Interessen „allein sorgeberechtigte[r] Mütter (auch werdende[r]) und Väter sowie deren Kinder[n]“ (§ 2 Abs. 1 der Satzung des Verbandes alleinerziehender Mütter und Väter e. V. vom 01.12.2010) ein. Hier möchte der Verband erzielen, dass Einelternfamilien von (neuen) familienpolitischen Leistungen nicht ausgeschlossen oder dadurch benachteiligt werden. Das übergeordnete Ziel, das damit verfolgt wird, ist in einer Familienpolitik zu sehen, die alle Familienformen gleichermaßen berücksichtigt und ihnen ein gutes Leben ermöglicht. Insbesondere setzt sich der Verband dafür ein, dass für alle Kinder die gleichen Bedingungen für ihre Entwicklung geschaffen werden (Verband alleinerziehender Mütter und Väter 2008 e. V., S. 3). Ein weiteres Ziel ist in der Unterstützung betroffener Familien zu sehen. Diese Doppelstruktur aus Interessenvertretung/Lobbyismus sowie Unterstützung von Familien zeigt sich auch in den angewandten Instrumenten: Dazu zählt die Bereitstellung verschiedener Unterstützungs- und Hilfsangebote für Einelternfamilien (Kontaktstellen als regionale Anlaufstellen für Betroffene, Vermittlung von Beratung, Informationsmaterial etc.) (Verband alleinerziehender Mütter und Väter e. V. o. J. a/b/j), die Förderung von Modellprojekten (z. B. Modellprojekt zu ergänzender Kinderbetreuung, Notfallbetreuung und Beratung von Einelternfamilien in Deutschland) (Verband alleinerziehender Mütter und Väter e. V. 2018) oder die Wahlprüfsteine (Verband

alleinerziehender Mütter und Väter e. V. (2017). Die Beratungs- und Unterstützungsarbeit des Verbandes für die betroffenen Familien findet auf der Landes- und Kommunalebene statt (Verband alleinerziehender Mütter und Väter e. V. 2022 a/b).

Das Engagement für die Interessen dieser Familienform gegenüber den verschiedenen politischen Akteuren kommt über die Mitwirkung an Gesetzgebungsprozessen – etwa mittels Stellungnahmen oder die Teilnahme an Anhörungen – zum Ausdruck.

Daneben werden auch Positionspapiere eingesetzt und Gespräche geführt (Verband alleinerziehender Mütter und Väter e. V. o. J. b/k). Außerdem können auch Vorträge bei Fachveranstaltungen, die Teilnahme an Diskussionsrunden etc. als Instrumente der Interessenvertretung und der Lobbyarbeit gewertet werden, weil auf diese Weise neben der fachlichen Expertise die Perspektiven des Verbandes vermittelt werden können (Beispiele dafür finden sich etwa unter: Verband alleinerziehender Mütter und Väter e. V. 2013a).

Vielfältige politische Aktionen wie die Teilnahme an der Online-Petition ‚Keine Ausreden mehr! Armut von Kindern und Jugendlichen endlich bekämpfen! #stopkinderarmut' (Verband alleinerziehender Mütter und Väter e. V. o. J. f) oder an der Protestaktion ‚Düsseldorfer Tabelle' (Verband alleinerziehender Mütter und Väter e. V. o. J. i), richten sich gleichermaßen an politische Akteure wie die breite Öffentlichkeit.

Über die Verbandszeitschrift (‚Informationen für Einelternfamilien') (Verband alleinerziehender Mütter und Väter e. V. o. J. e) werden vor allem die Eltern, aber auch andere Interessierte über politische Neuerungen, Positionen und Aktionen des Verbandes, Angebote für Betroffene etc. informiert. Zu unterschiedlichen Themen werden von den Verbandsvertretern zudem Interviews gegeben (Verband alleinerziehender Mütter und Väter e. V. o. J. h). Der Bundesverband bietet nach den Recherchen im Gegensatz zu verschiedenen Landesverbänden keinen Newsletter an. Da die Bundesebene betrachtet wird, erfolgt nur die Einbeziehung der Ergebnisse dieser Ebene. Organisiert werden diese Verbandstätigkeiten von fünf Mitarbeitern in der Bundesgeschäftsstelle in Berlin (Verband alleinerziehender Mütter und Väter e. V. o. J. c).

5.4.7 Verband binationaler Familien und Partnerschaften e. V. (iaf)

Der iaf wurde 1972 als „Interessengemeinschaft der mit Ausländern verheirateten deutschen Frauen" (Verband binationaler Familien und Partnerschaften e. V. 2009, S. 1) gegründet. Daher lag sein Schwerpunkt ursprünglich in der Gleichstellungsarbeit. Er setzte sich in seinen Anfängen vor allem für die Gleichstellung und Anerkennung deutscher Frauen mit ausländischem Partner ein. Der Verband hat seinen Sitz in Frankfurt a. M. (Verband binationaler Familien und Partnerschaften e. V. o. J. i) und rund 1 000 Mitglieder (Deutscher Bundestag 2021a, S. 647). Der Verband gliedert sich in Regionalgruppen, über welche die Arbeit des iaf für

ganz Deutschland organisiert wird (Verband binationaler Familien und Partnerschaften e. V. o. J. h). In der Geschäftsstelle in Frankfurt organisieren acht Mitarbeiter die Verbandsarbeit (Verband binationaler Familien und Partnerschaften e. V. o. J b).

Der iaf ist Mitglied in der Dachorganisation des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes und über diesen auch in verschiedenen Gremien vertreten. Auch pflegt er Mitgliedschaften in der AGF und im Bundesforum Familie sowie auf nationaler und internationaler Ebene in weiteren übergeordneten Organisationen (z. B. über die AGF in der COFACE) (Arbeitsgemeinschaft der deutschen Familienorganisationen e. V. o. J.; Bundesforum Familie o. J.; Confederation of Family Organisations in the European Union o. J.; Der Paritätische Gesamtverband o. J.).

Er ist sowohl auf Bundesebene als auch – über seine regionalen und überregionalen Gruppen – auf anderen Ebenen tätig. Der Verband binationaler Familien und Partnerschaften setzt sich „für die Verbesserung der rechtlichen und gesellschaftlichen Situation binational lebender Menschen ein. Dazu gehören binationale/interkulturelle Familien und Lebensgemeinschaften sowie Einzelpersonen mit binationalem/interkulturellem Hintergrund“ (§ 2 Abs. 3 der Satzung aus dem Jahr 2017) ein.[146] Der iaf bezeichnet sich selbst als „Lobbyorganisation“ für die genannte Klientel (§ 3 Abs. 3 der Satzung aus dem Jahr 2017).

Der Arbeit des iaf liegt dabei ein sehr breiter Familienbegriff zugrunde, was u. a. mit dem kulturellen Hintergrund der vertretenen Familien zusammenhängt (Interview Expertenbereich Verbände).

Ein Schwerpunkt der Arbeit des Verbandes liegt daher darin, die Möglichkeiten und Chancen des Zusammenlebens von Menschen aus verschiedenen Kulturen zu fördern und die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Betroffenen mit binationalem Hintergrund positiv zu gestalten. Dazu zählt das Engagement für Gleichberechtigung, die Einhaltung von Grund- und Menschenrechten und der Einsatz gegen Rassismus und Diskriminierung. Auf diese Weise möchte der Verband die „interkulturelle Öffnung aller gesellschaftlichen Bereiche“ (Verband binationaler Familien und Partnerschaften e. V. 2009, S. 2) erzielen und zur Gestaltung des Zusammenlebens verschiedener Kulturen innerhalb einer Gesellschaft beitragen (Verband binationaler Familien und Partnerschaften e. V. 2009, S. 1). Damit sieht sich der Verband an der Schnittstelle der Bereiche Familie und Migration sowie in etwas weniger ausgeprägter Form auch an der Schnittstelle zum Bereich Bildung. Konkret in Bezug auf binationale Familien und Partnerschaften geht es dem Verband beispielsweise darum, dass Regelungen im Aufenthaltsrecht geschaffen werden, die es binationalen Paaren ermöglichen, auch ohne Eheschließung zusammenzuleben (Verband binationaler Familien und Partnerschaften e. V. 2009, S. 3).

Für die Interessenvertretung und Lobbyarbeit setzt der Verband Instrumente wie Stellungnahmen zu Referenten- und Gesetzentwürfen, Teilnahme an Anhörungen, Positionspapiere,

[146] Es werden nur solche Instrumente des Verbandes betrachtet, die sich auf Familien beziehen.

(Fach-) Gespräche und verschiedene Elemente der Öffentlichkeitsarbeit (Pressemitteilungen, Interviews, Soziale Medien etc.) ein (Verband binationaler Familien und Partnerschaften e. V. o. J. d). Der Verband beteiligt sich an gemeinsamen Aktionen mit anderen Verbänden oder Zusammenschlüssen sowie an gemeinsamen Erklärungen (siehe z. B. Verband binationaler Familien und Partnerschaften e. V. 2013a; Verband binationaler Familien und Partnerschaften e. V. 2021).

Über die Dachorganisation des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes wirkt der iaf in Gremien mit und kann seine Positionen einbringen (Der Paritätische Gesamtverband o. J.).

Neben der Interessenvertretung und der Lobbyarbeit bietet der Verband vielfältige Unterstützung (z. B. Beratung) und Informationen für die vertretenen Familien an (Verband binationaler Familien und Partnerschaften e. V. o. J. a). Hier verfolgt der iaf folgendes Ziel: „Wir ermutigen interkulturell lebende Menschen, ihre persönliche Handlungsfähigkeit zu erweitern, aktiv gegen Diskriminierung und für ihre Rechte einzutreten und sich an der Gestaltung der Einwanderungsgesellschaft zu beteiligen“ (Verband binationaler Familien und Partnerschaften e. V. 2009, S. 4). Diese Hilfe zur Selbsthilfe leistet der Verband, indem er Betroffenen Informationen zu ihrer Lebenssituation zur Verfügung stellt – etwa über Lektürehinweise sowie eigene Angebote. Unter anderem über die Regionalstellen erhalten Familien Beratung. Insbesondere durch das Projekt ‚Eltern gemeinsam aktiv‘ sollten Eltern und Familien vernetzt werden und so Erfahrungsaustausch ermöglicht werden. Dies kann dazu beitragen, dass Betroffene sich selbst für ihre Interessen einsetzen (Verband binationaler Familien und Partnerschaften e. V. o. J. e). Weitere Angebote wie Lesungen oder Ausstellungen richten sich an Betroffene und Interessierte in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft (Verband binationaler Familien und Partnerschaften e. V. o. J. g). Dies gilt auch für Publikationen rund um das Thema interkulturelles Zusammenleben, wie über die Verbandszeitschrift ‚iaf informationen‘ (Verband binationaler Familien und Partnerschaften e. V. o. J. f).

5.4.8 Verband kinderreicher Familien Deutschland e. V. (KRFD)

Beim Verband kinderreicher Familien Deutschland e. V. handelt es sich um den jüngsten Familienverband unter den Verbänden, die im Rahmen dieser Arbeit vorgestellt werden (gegründet 2011 in Mönchengladbach) (Verband kinderreicher Familien Deutschland e. V. o. J. i; Verband kinderreicher Familien e. V. 2021). Der KRFD besteht inzwischen aus 5 000 Mitgliedern (Deutscher Bundestag 2021a, S. 713) und ist auf der Bundesebene sowie über die Landesverbände auf Landesebene aktiv. Er ist Mitglied im Bundesforum Familie (Bundesforum Familie o. J.) und auf europäischer Ebene in einer Organisation, die die Interessen kinderreicher Familien vertritt (European Large Families Confederation o. J.)

Beim KRFD handelt es sich um ein „Netzwerk von Mehrkindfamilien, die sich untereinander unterstützen und die Öffentlichkeit für ihre Anliegen erreichen wollen“ (Verband kinderreicher Familien Deutschland e. V. o. J. i). Die Vertretung umfasst dabei alle Formen der Mehr-Kind-Familie – egal ob alleinerziehend, klassische Familie etc. (Verband kinderreicher Familien Deutschland e. V. o. J. k). Aus diesem Selbstverständnis leitet sich auch der Zweck des KRFD ab, den er in der „Förderung, de[m] Schutz und d[er] Unterstützung kinderreicher Familien in Deutschland“ (§ 2 Abs. 2 der Satzung des Verbandes kinderreicher Familien Deutschland e. V. vom 29.09.2018) sieht. Das Adressatenspektrum beschränkt sich nicht auf die Politik, sondern umfasst auch weitere Akteure, wie Wirtschaft und Öffentlichkeit. Gegenüber diesen Adressaten kommuniziert der Verband die Bedürfnisse kinderreicher Familien in Deutschland und wirbt für die Anerkennung der Leistungen dieser Familien für die Gesellschaft. Konkret geht es beispielsweise um Erleichterungen für Großfamilien bei der Nutzung von Freizeitangeboten (Verband kinderreicher Familien Deutschland e. V. o. J. i). Für seine Lobbyarbeit gegenüber der Politik bedient sich der Verband unter anderem Instrumenten wie der Stellungnahme und der Teilnahme an Anhörungen (Verband kinderreicher Familien Deutschland e. V. 2014; Interview Expertenbereich Verbände).

Die Öffentlichkeitsarbeit umfasst Instrumente wie Positionspapiere, die Teilnahme an Projekten/Kampagnen wie ‚VIEL MEHR – Vielfalt in Mehrkindfamilien‘ oder ‚familie3plus‘ und eine breite Pressearbeit (auch über Social Media) (Verband kinderreicher Familien Deutschland e. V. o. J. f; Verband kinderreicher Familien Deutschland e. V. o. J. g; Verband kinderreicher Familien Deutschland e. V. o. J. e). Auch über Interviews erhält die Öffentlichkeit Einblick in die Positionen des Verbandes und das Leben von Mehrkinderfamilien (Verband kinderreicher Familien Deutschland e. V. o. J. b). Der Newsletter des Verbandes richtet sich an Vertreter aus Politik, Wirtschaft, Gesellschaft und Betroffene selbst und informiert über die Arbeit des Verbandes sowie über relevante Themen im Kontext kinderreicher Familien. Ein Austausch über Familienthemen – sowohl mit Betroffenen als auch mit politischen Adressaten – und die Vertretung der Positionen ist außerdem möglich durch die Teilnahme an relevanten Tagungen, Messen und Kongressen (siehe dazu etwa: Verband kinderreicher Familien Deutschland e. V. 2018a). Verbandsvertreter beteiligen sich an entsprechenden Fachveranstaltungen zudem mit Vorträgen (Verband kinderreicher Familien Deutschland e. V. 2015). Schließlich werden durch den Verband auch Studien genutzt, um die Bedeutung kinderreicher Familien zu betonen (Verband kinderreicher Familien Deutschland e. V. 2020). Dabei ist der Verband teilweise auch aktiv an den Studien beteiligt (Verband kinderreicher Familien Deutschland e. V. 2013).

Durch seinen Einsatz will der Verband Paare dazu ermutigen, sich für mehr Kinder zu entscheiden (Verband kinderreicher Familien Deutschland e. V. o. J. i). Damit soll mehr Aufmerksamkeit für kinderreiche Familien erzielt werden.

Ein Schwerpunkt der Verbandsarbeit liegt neben Interessenvertretung und Lobbyarbeit in der gezielten Unterstützung und Förderung der kinderreichen Familien durch die Bereitstellung entsprechender Informations- und Beratungsangebote (Verband kinderreicher Familien Deutschland e. V. o. J. a). Über diese Angebote soll die Selbsthilfefunktion der Familien gestärkt werden: „Der KRFD ist eine Selbsthilfeorganisation, in der sich große Familien stützen und unterstützen können" (Verband kinderreicher Familien Deutschland e. V. o. J. i). Für diesen Zweck werden Formate zum Erfahrungsaustausch und Angebote wie Tauschbörsen organisiert (Verband kinderreicher Familien Deutschland e. V. o. J. i).

Mittels des Mitgliedermagazins (‚3+Familie') informiert der Verband seine Mitglieder über die eigenen Tätigkeiten und stellt Informationen zum Thema ‚Mehrkinderfamilien' zur Verfügung (Verband kinderreicher Familien Deutschland e. V. o. J. c).

An diesen Darstellungen zeigt sich, dass auch die Arbeit des KRFD auf zwei Pfeilern fußt: Interessenvertretung und Lobbying gegenüber der Politik (und anderen Akteuren) sowie Stärkung der Familien.

Weiterhin gibt es Kooperationen mit Unternehmen im Hinblick auf die Schaffung von Arbeitsbedingungen, die den Bedürfnissen kinderreicher Familien entsprechen. Im Bereich Forschung zu kinderreichen Familien kooperiert der Verband außerdem mit anderen Organisationen (§ 2 Abs. 3 der Satzung des Verbandes kinderreicher Familien Deutschland e. V. vom 29.09.2018; Verband kinderreicher Familien Deutschland e. V. o. J. h).

Für den KRFD konnte lediglich eine Mitarbeiterin identifiziert werden, die hauptamtlich für den Verband tätig ist (Verband kinderreicher Familien Deutschland e. V. o. J. d). Alle anderen Ansprechpartner sind hauptberuflich noch anderweitig engagiert.

5.4.9 Zukunftsforum Familie e. V. (ZFF)

Die Gründung des Zukunftsforums Familie (Vereinssitz Berlin) erfolgte 2002 durch eine Initiative der Arbeiterwohlfahrt (Zukunftsforum Familie e. V. 2016b, S. 2). Das ZFF ist auf Bundesebene ein Fachverband der Arbeiterwohlfahrt (AWO) zu Familienfragen (Zukunftsforum Familie e. V. 2016b, S. 2; Zukunftsforum Familie e. V. o. J b). Mitglieder des ZFF sind vorwiegend Verbände und Selbsthilfegruppen (Zukunftsforum Familie e. V. o. J c)[147], die sich mit den Thematiken Familie/Familienpolitik beschäftigen. Derzeit liegt die Zahl der Mitgliederorganisationen bei 65 (Deutscher Bundestag 2021a, S. 780). Familien selbst können lediglich als Fördermitglieder dem Verband beitreten und sind folglich weniger vertreten (§ 4 der Satzung des Zukunftsforums Familie e. V. vom 08.12.2016). Der Verband ist seinerseits beispielsweise

[147] Für einen genauen Überblick über die Mitglieder des ZFF siehe: Zukunftsforum Familie e. V. o. J c.

Mitglied der Arbeiterwohlfahrt und des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge e. V. sowie des Bundesforums Familie. Außerdem beteiligt sich der Verband an verschiedenen Bündnissen im engeren und weiteren Kontext von Familienpolitik (Zukunftsforum Familie o. J. b).

Das ZFF vertritt alle Familienformen. Dies liegt nicht zuletzt an dem breiten Familienverständnis des Verbandes: „Familie ist für das Zukunftsforum Familie überall dort, wo Menschen dauerhaft füreinander Verantwortung übernehmen, Sorge tragen und Zuwendung schenken" (Zukunftsforum Familie e. V. 2016b, S. 2). Familie umfasst für das ZFF heute nicht mehr nur verheiratete Eltern mit Kind(ern). Dazu zählen unverheiratete Eltern mit Kind(ern) ebenso wie Alleinerziehende, Paare, bei denen beide Partner Kinder mit in die Beziehung bringen, oder gleichgeschlechtliche Paare mit Kind(ern) (Regenbogenfamilien). Das ZFF geht mit seiner Definition aber noch weiter: Für das ZFF sind Kinder keine Bedingung, um von Familie sprechen zu können. Folglich zählen auch Paare ohne Kinder, Mehrgenerationenhaushalte oder Senioren-Lebensgemeinschaften dazu (Zukunftsforum Familie e. V. 2016b, S. 5).

Das ZFF ist bundesweit[148] tätig und verfolgt das „Ziel, die Rahmenbedingungen für Familien nachhaltig zu verbessern" (§ 2 Abs. 1 der Satzung des Zukunftsforums Familie e. V. vom 08.12.2016). Dabei wird Familienpolitik als Querschnittspolitik verstanden, in deren Mittelpunkt demokratische und solidarische Zielsetzungen stehen sollen. Folglich bringt sich der Verband nicht nur aktiv in konkret familienpolitische Fragestellungen ein, sondern engagiert sich ebenso im Bereich der Jugendhilfepolitik, der Verkehrs- und Gesundheitspolitik, wenn in diesen Feldern Fragestellungen eine Rolle spielen, die Bedeutung für Familien haben (§ 2 Abs. 2 der Satzung des Zukunftsforums Familie e. V. vom 08.12.2016).

Aus dem Selbstverständnis des ZFF „als Scharnier zwischen Familien, Fachpraxis, Wissenschaft und Politik" (Zukunftsforum Familie e. V. 2016b, S. 3) geht hervor, dass nicht nur die Politik Adressat der Arbeit des Verbandes ist, sondern auch Akteure aus der Fachöffentlichkeit und der Gesellschaft. Thematische Schwerpunkte des Verbandes sind – neben der allgemeinen Vertretung familialer Interessen – das Engagement für eine kindbezogene Familienpolitik, die Verbesserung der Infrastruktur für Familien und Armut. Einen Schwerpunkt legt das ZFF dabei insbesondere auf das Thema Armut (Zukunftsforum Familie e. V. 2022, S. 9). Zur Umsetzung seiner Ziele bedient sich der Verband gegenüber der politischen Ebene Instrumenten wie Stellungnahmen, Positionspapieren, Teilnahme an Anhörungen, Empfehlungen zu verschiedenen Fragestellungen, Fachgesprächen mit politischen Vertretern (Zukunftsforum Familie e. V. 2016b, S. 3; § 2 Abs. 2 der Satzung des Zukunftsforums Familie e. V. vom 08.12.2016). Für

[148] Die Arbeit auf Landes- und Regionalebene im Familienbereich erfolgt indirekt über die jeweiligen Strukturen der AWO.

den persönlichen Austausch spielen Gespräche verschiedener Art eine große Rolle. Darüber hinaus bieten auch Formate wie der Parlamentarische Abend Gelegenheiten, um mit verschiedenen Adressaten ins Gespräch zu kommen (Zukunftsforum Familie e. V. 2008, S. 5). Ein Instrument der Öffentlichkeitsarbeit sind Kampagnen, an denen sich der Verband beteiligt (z. B. ‚Aktionsbündnis Kinderrechte ins Grundgesetz'/‚Bündnis KINDERGRUNDSICHERUNG') (Zukunftsforum Familie e. V. o. J. b). Weiterhin erfolgt die Einbeziehung der Öffentlichkeit über Pressemitteilungen, Nutzung von Social-Media-Kanälen, die Verbandszeitschrift ‚vielfalt familie' und einen regelmäßigen Newsletter (Zukunftsforum Familie e. V. 2016b, S. 3; § 2 Abs. 2 der Satzung des Zukunftsforums Familie e. V. vom 08.12.2016; Zukunftsforum Familie e. V. o. J. a). Außerdem sollen über Fachveranstaltungen (z. B. Tagungen) und Diskussionen familienpolitische Fragestellungen erörtert und so auch der Diskurs mitgeprägt werden (Zukunftsforum Familie e. V. o. J. a).

Alle Instrumente dieses Bereichs sind freilich auch Informationsmöglichkeiten für Familien. Großen Wert legt das ZFF außerdem auf die Zusammenarbeit mit anderen Organisationen etc. (Zukunftsforum Familie e. V. 2016b, S. 3; § 2 Abs. 2 der Satzung des Zukunftsforums Familie e. V. vom 08.12.2016). Dies hängt auch damit zusammen, dass das ZFF selbst Mitglied einer übergeordneten Organisation (AWO) ist und sich umgekehrt unter dem Dach des ZFF auch verschiedene Organisationen befinden.

Für die zweite Säule – Stärkung der Familien durch Hilfe zur Selbsthilfe – gilt: Das ZFF selbst bietet keine Beratung für Familien an. Die Beratungsangebote werden jedoch über die verschiedenen Mitgliedsverbände des ZFF bereitgestellt. Diese Verbände sind daher gewissermaßen als Schnittstelle zur Basis zu betrachten. Ergänzend stellt der Verband verschiedene Informationsangebote bereit. Zudem erfolgt eine Einbindung von Familien über Tagungen oder Kampagnen, an denen sie teilnehmen können. Auf hauptamtlicher Ebene sind für die Verbandsarbeit in Berlin fünf Mitarbeiter verantwortlich (Zukunftsforum Familie e. V. o. J. d).

5.5 Zwischenfazit Beschreibung der Familienverbände

Tabelle 14 gibt einen Überblick über einige Eckdaten zu den betrachteten Familienverbänden. Anzumerken ist, dass es sich bei der Zahl der Mitarbeiter um die Zahl der Personen und nicht die zur Verfügung stehenden Stellen handelt. Zur Zahl der Stellen konnten keine eindeutigen Informationen gewonnen werden. Dies gilt ebenso für das Budget der Familienverbände. Da sich hier für keinen Verband Zahlen finden ließen, wurde dieser Punkt nicht aufgeführt.

Verband	Gründungs-jahr	Verbandssitz	Zahl Mitglieder	Zahl Mitarbeiter	Konfessionelle Bindung	Mitglied AGF/ BFF	Eintrag Lobbyliste
Bundesverband der Pflege- und Adoptivfamilien e.V. (PFAD)	1976	Berlin	2.000	Keine Informationen	Nein	BFF	Ja
Deutscher Familienverband e.V. (DFV)	1924	Berlin	15.500	5	Nein	AGF BFF	Ja
Evangelische Arbeitsgemeinschaft Familie e.V. (eaf)	1953	Berlin	33 (keine Einzel-mitglieder)	10	Ja	AGF BFF	Ja
Familienbund der Katholiken e.V. (FdK)	1953	Berlin	52 (keine Einzel-mitglieder)	5	Ja	AGF BFF	Nein
Lesben- und Schwulenverband e.V. (LSVD)	1990	Köln	4.403	11	Nein	BFF	Ja
Verband alleinerziehender Mütter und Väter e.V. (VAMV)	1967	Berlin	9.000	5	Nein	AGF BFF	Ja
Verband binationaler Familien und Partnerschaften e.V. (iaf)	1972	Frankfurt	1.000	8	Nein	AGF BFF	Ja
Verband kinderreicher Familien Deutschland e.V. (KRFD)	2011	Mönchengladbach	5.000	1	Nein	BFF	Ja
Zukunftsforum Familie e.V. (ZFF)	2002	Berlin	65 (keine Einzel-mitglieder)	5	Nein	BFF	Ja

Tabelle 14: Überblick über Eckdaten der Familienverbände; eigene Darstellung[149]

[149] Die Mitarbeiterzahlen beziehen sich auf die hauptamtlich Tätigen.

Über diese Eckdaten hinaus sind folgende Aspekte im Hinblick auf die Arbeit der Familienverbände zu unterstreichen: Bei der theoretischen Darstellung der Ziele und Aufgaben von Familienverbänden zeigte sich, dass – neben der Vertretung der Interessen von Familien gegenüber der Politik – auch die Stärkung der Familien und deren Selbsthilfepotential ein wichtiger Bestandteil der Arbeit von Familienverbänden ist: Indem das Selbsthilfepotential gestärkt wird und die Familien über die Verbände zur Mitgestaltung ihres Lebensraumes angeregt werden, können sie gerade vor Ort – in ihrem unmittelbaren Lebensumfeld – darin unterstützt werden, ihre Interessen selber zu vertreten. Diese Form der Mitwirkung ist wichtig, da auf diese Weise die Familien eine aktive Rolle einnehmen. Es wurde deutlich, dass die vorgestellten Familienverbände allesamt Wert darauf legen, dass sie diese Aufgabe erfüllen. Unterschiede gibt es bei der genauen Umsetzung – etwa bzgl. des Umfangs, der Mittel und der Ebene. Hinsichtlich der Vertretung der Interessen von Familien ist erkennbar: Die Familienverbände bedienen allesamt ein breites Adressatenspektrum und greifen dabei auf vielfältige Instrumente zurück. Die Vertretung der Interessen findet dabei sowohl in Gesetzgebungsprozessen als auch unabhängig von konkreten Vorhaben statt. Diese Punkte werden bei der Ergebnis-Präsentation der empirischen Untersuchung nochmals ausführlicher dargestellt. Eine weitere Gemeinsamkeit ist, dass alle Familienverbände mit einer breiten Definition von Familie arbeiten, die verschiedene Formen des familialen Zusammenlebens und teilweise mehrere Generationen umfasst. Daher hat sich die unter Punkt 4 entwickelte Definition von Familie bewährt, weil diese ebenfalls sehr breit ist.

Auf Basis der vorherigen Schilderungen wird zum Abschluss dieses Kapitels eine Definition zu Familienverbänden vorgeschlagen, die verschiedene angesprochene Aspekte bündelt:

Familienverbände sind Verbände unterschiedlicher Rechtsform, die sich auf verschiedenen Ebenen (Kommunal-, Landes-, Bundes- und Europaebene) mit Hilfe eines breiten Instrumentenspektrums gegenüber Entscheidungsträgern in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft für die Interessen von Familien einsetzen. Dabei können die konkreten Zielsetzungen je nach der vertretenen Familienform sowie durch eine konfessionelle bzw. nicht-konfessionelle Ausrichtung differieren. Neben der Vertretung familialer Interessen fördern und unterstützen Familienverbände Familien (z. B. durch Service- und Informationsangebote). Die Familienverbände sind zu den Verbänden im sozialen Bereich[150] zu zählen. Sie machen auf die soziale Position der vertretenen Gruppierung – die Familien – innerhalb der Gesellschaft aufmerksam und versuchen, diese positiv zu gestalten.

[150] Siehe dazu: Punkt 2.2.

6 Familienpolitik in Deutschland: Definition und Überblick über familienpolitische Instrumente

In der Literatur existieren verschiedene Definitionen zu Familienpolitik. Sie haben sich im Laufe der Zeit insbesondere hinsichtlich ihrer Schwerpunkte sowie der Zielgruppe (verschiedene Familienformen) verändert.[151] Während es Unterschiede in der Breite und Ausführlichkeit der Definitionen sowie ihrem Fokus (normativ, funktional, strukturell) gibt, liegt die Gemeinsamkeit darin, dass Familienpolitik aus Sicht der politischen Verantwortungsträger und Institutionen beschrieben wird. Dies heißt jedoch nicht zwangsläufig, dass andere Akteure ausgeschlossen werden. Gemein ist den Definitionen weiterhin, dass ihr Fokus auf den konkreten politischen Ergebnissen bzw. Inhalten, also auf der Policy-Dimension liegt. Die prozessuale Komponente spielt allenfalls am Rande eine Rolle. Dass es bislang keine Definition zu Familienpolitik aus familienverbandlicher Perspektive gibt, ist vor dem Hintergrund des niedrigen Forschungsstands auf dem Gebiet der Familienverbände nicht überraschend. Daher wird ein Definitionsvorschlag unterbreitet, der eine für diese Dissertation geeignete Arbeitsgrundlage liefert. Ziel dieses Vorschlags ist es, eine Definition von Familienpolitik aus der Perspektive familienpolitischer Verbandsarbeit vorzunehmen. Dazu werden zunächst verschiedene bereits existierende Definitionen zu Familienpolitik kurz vorgestellt und diskutiert sowie familienpolitische Instrumente skizziert. Zentraler Gegenstand dieser Arbeit ist die Analyse der Beteiligung von Verbänden an einem Gesetzgebungsprozess mit Fokus auf die prozessuale Komponente. Damit ist die ‚Politics-Dimension' des Politikbegriffs für die Arbeitsdefinition am Ende dieses Kapitels von besonderer Bedeutung.

---

[151] An den Definitionen, die sich in den Familienberichten der Bundesregierung finden, lassen sich diese Veränderungen gut nachvollziehen. Es lässt sich einerseits eine Entwicklung bei der Definition von Familie finden, die sich folglich in der Definition von Familienpolitik bemerkbar macht. Anderseits erweitert sich das Spektrum an Aspekten, die für Familienpolitik relevant sind (siehe dazu genauer: Gerlach 2010, S. 168 ff. sowie die Familienberichte der Bundesregierung von 1968 bis 2020).

6.1 Definition Familienpolitik

Als eher engere Definition von Familienpolitik kann der Ansatz von Ursula Münch bezeichnet werden:

> „Der Begriff Familienpolitik bezeichnet alle staatlichen Aktivitäten und Einrichtungen, die mittels der Instrumente Recht, Geld oder Kommunikation versuchen, die Lebenslage und die vor allem kindbezogene Aufgabenerfüllung von bzw. durch die Gemeinschaften zu beeinflussen, welche dem jeweils maßgeblichen Verständnis von Familie entsprechen. Daraus wird deutlich, daß die Festlegung eines Familienbildes durch die Träger familienpolitischer Maßnahmen normativ ist und auch eine politische Entscheidung darstellt" (Münch 1990, S. 13).

Dieser Ansatz ist für diese Arbeit zu eng: Erstens werden in dieses Verständnis von Familienpolitik nur staatliche Akteure und Aktivitäten einbezogen.[152] Zweitens stehen vor allem die normativen und weniger die funktionalen Faktoren von Familie im Mittelpunkt.

Gerade den letzten Aspekt betreffend, ist die Definition von Wingen etwas weiter gefasst. Er betont stärker die strukturelle und funktionale Komponente, wenn er Familienpolitik als „das bewußte und planvoll-ordnende, zielgerichtete und machtgestützte Einwirken von Trägern öffentlicher Verantwortung auf Struktur und Funktionen familialer Lebensgemeinschaften" (Wingen 1997, S. 9) beschreibt[153]. Unklar bleibt, was Wingen konkret unter dem ‚machtgestützte[n] Einwirken' versteht, da Macht ein sehr weiter Begriff ist. Weiterhin führt er direkt im Kontext dieser Definition auch nicht sein Verständnis von ‚Trägern öffentlicher Verantwortung' näher aus. Die Vermutung, dass es hier um staatliche Träger geht, ist allerdings gerade in der Kombination der Begrifflichkeiten ‚macht-gestützt' und ‚öffentliche Verantwortung' nicht abwegig. Zudem nimmt er an anderer Stelle eine Unterscheidung in ‚öffentliche Träger' (Kommunen, Bund, Länder, Europäische Union) und ‚nicht-öffentliche Träger' (Unternehmen, Gewerkschaften, Verbände etc.) vor. Dies belegt diese These ebenfalls. Daraus ist zu schließen, dass Familienpolitik für Wingen primär durch Akteure mit politischer bzw. öffentlicher Verantwortung getragen wird. Gleichzeitig merkt er jedoch an anderen Stellen an, dass genauso

---

[152] Allerdings weist Münch in ihren Heranführungen zu ihrer Definition durchaus darauf hin, „daß eine strenge Trennung zwischen staatlichen und nichtstaatlichen familienpolitischen Akteuren nicht möglich ist, da in der Praxis staatliche Institutionen oftmals nicht direkt, sondern nur indirekt unter Zuhilfenahme von nichtstaatlichen Stellen handeln" (Münch 1990, S. 12). Münch entscheidet sich aufgrund des Fokus ihrer Arbeit, der auf staatlicher Familienpolitik liegt, für diese Definition.

[153] Das mit dem Einwirken verbundene Instrumentarium wird in dieser Definition zwar nicht näher ausgeführt, wird aber in verschiedenen Publikationen Wingens erläutert.

nicht-staatliche Akteure familienpolitische Verantwortung tragen, da Familienpolitik eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe darstellt (Wingen 1997, S. XI).

Gerlach macht folgenden Definitionsvorschlag:

> „Familienpolitik ist die Summe aller Handlungen und Maßnahmen, die im Rahmen einer feststehenden Verfahrens-, Kompetenz- und Rechtfertigungsordnung eines Staates normativ und/oder funktional begründbar die Situation von Familien im Hinblick auf eine als wünschenswert definierte Erfüllung von deren Teilfunktionen hin beeinflussen" (Gerlach 2010, S. 256).

Diese Definition umfasst die drei Dimensionen des Politischen und ist bereits aus diesem Grund recht breit angelegt. Eine gewisse Breite der Definition zeigt sich unter anderem darin, dass sowohl auf die normative als auch auf die funktionale Komponente eingegangen wird. Stüwe macht einen ebenfalls recht breiten Definitionsvorschlag, der dem von Gerlach ähnelt:

> „Unter F.[amilienpolitik] sind alle Maßnahmen zu verstehen, mit denen der Staat das Ziel verfolgt, Familien zu fördern oder normativ zu gestalten und die einzelnen Familienmitglieder bei der Erfüllung familialer Aufgaben zu unterstützen. Die Begründung für staatliche Eingriffe in einen eigentlich überaus privaten Bereich ergibt sich aus der Bedeutung der Familie für die ganze Gesellschaft. Familien erfüllen Funktionen […], von denen die Gesellschaft als Ganzes profitiert. Die Begründung für F.[amilienpolitik] ist somit das Interesse des Staates an diesen Leistungen" (Stüwe 2018, S. 610).

Gemein ist diesen beiden Definitionen, dass zunächst nur auf staatliches Handeln eingegangen wird. Beide Autoren weisen aber im weiteren Verlauf ihrer Ausführungen auf die Bedeutung verschiedener nicht-staatlicher Akteure wie Kirchen, Verbände, Tarifpartner für Familienpolitik hin (Gerlach 2010, S. 143 ff.; Stüwe 2018, S. 612). Stüwe begründet die Bedeutung dieser Akteure damit, dass es sich bei Familienpolitik um eine „Querschnittsaufgabe" (Stüwe 2018, S. 612) handelt. Im Unterschied zu Gerlach bezieht sich Familienpolitik nach Stüwes Definition nicht nur auf die Förderung der Institution Familie als ganzes. Familienpolitik umfasst nach seiner Definition auch die Unterstützung einzelner Familienmitglieder, die ihren jeweils eigenen Beitrag leisten, damit eine Familie insgesamt ihre Aufgaben erfüllen kann.

Unter Familienpolitik im weitesten Sinne sind nach Lüscher „alle gesellschaftlichen und staatlichen Aktivitäten [zu] verstehen, welche die Gestaltung familialer Aufgaben beeinflussen. Dies kann gewollt oder ungewollt, direkt oder indirekt geschehen" (Lüscher 2003b, S. 14). Da gesellschaftliche Aktivitäten auch von nicht-staatlichen Akteuren ausgeübt werden können, ist das Spektrum der Akteure von Familienpolitik nach Lüschers Definition deutlich breiter. Dazu

zählen nach diesem Verständnis Kirchen und mit ihr verbundene Organisationen sowie Wirtschaft, Gewerkschaften, Betriebe, Wohlfahrtsverbände, Familienverbände, Selbsthilfeorganisationen, Berufsverbände und internationale Organisationen. Im Vergleich zu den bisherigen Definitionen sind nach Lüscher nicht-staatliche Akteure nicht nur an Familienpolitik beteiligt, sondern betreiben sie auch aktiv. Diese Perspektive ist für die vorliegende Studie beachtenswert, weil sie impliziert, dass unter anderem Familienverbände Familienpolitik betreiben können.

Gleichwohl ist es nicht überraschend, dass weit gefasste Definitionen, wie jene von Lüscher, oberflächlich bleiben. Dies gilt besonders bezüglich der Aspekte „gewollt/ungewollt" sowie „direkt/indirekt". Fraglich ist, inwiefern bei ungewollten Handlungen tatsächlich noch von Politik gesprochen werden kann. Massing vertritt dazu eine klare Haltung: „Politisches Handeln bedarf der Motivation, es ist intentional und zielorientiert und richtet sich auf den politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess" (Massing 2012, S. 261).

Im Kontext einer Definition im weitesten Sinne, wie der von Lüscher, ist es umgekehrt überraschend, dass eine Beschränkung auf ‚familiale Aufgaben' vorgenommen und keine Umschreibung gewählt wird, die weitere Aspekte wie Strukturen etc. umfasst.

6.2 Familienpolitische Instrumente

Familienpolitik aus Perspektive der politischen Ebene umfasst vielfältige Maßnahmen, unter die verschiedene Einzelinstrumente subsumiert werden. Es ist an dieser Stelle weder möglich noch notwendig, dieses breite Spektrum vorzustellen. Der kurze Überblick über die Instrumentengruppen hat das Ziel zu zeigen, wie Familienpolitik durch die politischen Institutionen gestaltet werden kann. So wird deutlich, in welch breitem Handlungsrahmen familienpolitische Interessenvertretung und Lobbyarbeit stattfindet.[154]

6.2.1 Instrumente zur Steuerung der rechtlichen Rahmenbedingungen

Die Ziele rechtlicher Steuerung im Rahmen von Familienpolitik werden im 5. Familienbericht der Bundesregierung umrissen. Demnach sollte Familienrechtsgestaltung

[154] Sehr ausführlich stellt Irene Gerlach verschiedene familienpolitische Instrumente und Handlungsfelder vor (Gerlach 2010, S. 255 ff.). Deutlich knapper, aber mit stärkerem Fokus auf wirtschaftliche Aspekte, gestalten sich die Ausführungen von Althammer und Lampert (Althammer/Lampert 2014, S. 335 ff.). Ein familienpolitisches Steuerungsinstrument – das ElterngeldPlus – wird später genauer erläutert, da unter anderem an diesem Beispiel die Mitwirkung der Familienverbände an der Familienpolitik analysiert wird.

> „von den Bedürfnissen der Kinder, Eltern und Partner nach solchen Regelungen ausgehen, die die Stabilität und die Möglichkeiten der eigenen Gestaltung der Beziehungen anstreben und die durch die aus den Bedürfnissen und Beziehungen abgeleitete Verantwortung der Familienmitglieder füreinander bestimmt werden sowie den Entfaltungsmöglichkeiten der Kinder wie der Eltern verpflichtet sind" (Bundesministerium für Familie und Senioren 1994, S. 102).

Bei den Instrumenten dieser Kategorie wird unterschieden zwischen zwei Arten von Regelungen: Erstens solche, die auf die Beziehungen der Familienmitglieder untereinander (z. B. zwischen Eltern und Kindern beim Kindschaftsrecht oder zwischen den Elternteilen beim Eherecht) eingehen. Bei der zweiten Art geht es um die Regelung zu den Beziehungen der Familie zur Außenwelt (beispielsweise Regelungen zum Verhältnis von Familien- und Erwerbsleben) (Gerlach 2010, S. 296; Wingen 1997, S. 111).

6.2.2 Instrumente zur wirtschaftlichen Steuerung/Förderung

Mit den monetären Leistungen im Rahmen dieser Instrumentengruppe, die dazu dienen, Familienlasten auszugleichen, wird folgender Grundsatz verfolgt: „Familienpolitische Maßnahmen, die sich aus dem Ziel ableiten, die wirtschaftliche Situation der Familien zu verbessern, werden dem Familienlastenausgleich zugerechnet" (Althammer/Lampert 2014, S. 333). So sollen Unterschiede zwischen den Lebenslagen Kinderloser und Familien ausgeglichen werden. Dabei werden auf Basis des Prinzips der sozialen Gerechtigkeit Faktoren wie die Familiengröße, die steuerliche Leistungsfähigkeit, Lebensbedarfe etc. berücksichtigt (Wingen 1997, S. 189 ff.).

Der Grundsatz des Ausgleichs findet seine rechtliche Fundierung in § 6 des SGB I. Dort heißt es: „Wer Kindern Unterhalt zu leisten hat, hat ein Recht der Minderung der dadurch entstehenden wirtschaftlichen Belastungen" (§ 6 SGB I). Klassische Instrumente, die im engeren Sinne zum Familienlastenausgleich zählen, sind das Kindergeld und Steuerfreibeträge (Gerlach 2010, S. 258).

6.2.3 Instrumente zur Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsleben

Diese Instrumentengruppe hat mit der zunehmenden Erwerbstätigkeit und der Auflösung der klassischen Rollenbilder an Bedeutung gewonnen. Staatlicherseits ist das Ziel von familienpolitischen Instrumenten zur Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf Folgendes:

Es soll vermieden werden, dass es durch die Geburt von Kindern zu wesentlichen wirtschaftlichen Einbußen kommt – vor allem für Alleinerziehende. Der Ausbau von Betreuungsangeboten für Kinder verschiedener Altersklassen ist sicher eines der zentralen Instrumente der vergangenen Jahre (Wingen 1997, S. 157 ff.; Rauschenbach 2018, S. 615–616). Als Maßnahmen/Instrumente, die eine Vereinbarkeit von Familie und Beruf ermöglichen und über den Ausbau von Betreuungsangeboten hinausgehen, sind beispielsweise solche zu nennen, die einen beruflichen Wiedereinstieg nach einer Erziehungszeit erleichtern, Schaffung von Rahmenbedingungen für Teilzeitmodelle oder Instrumente wie das Elterngeld. Sie ermöglichen Eltern eine größere Flexibilität bei der Ausgestaltung ihrer Rollen (Wingen 1997, S. 157 ff.; Lampert 1996, S. 248; Rauschenbach 2018, S. 614 ff.). Darüber hinaus gilt es, Instrumente zu berücksichtigen, die zwar nicht direkt zu einer Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf führen, indem sie Frauen beispielsweise den Wiedereinstieg in den Beruf erleichtern oder eine parallele Erwerbs- und Familienarbeit erleichtern, die es Familien aber ermöglichen, die Erwerbstätigkeit und die Familienarbeit nach ihren Wünschen zu gestalten. Dazu zählen etwa Maßnahmen, die allgemein Erziehungszeiten als Leistungen anerkennen – z. B. durch eine Anrechnung auf die Rentenansprüche. Dies ist insbesondere für Familien von Bedeutung, in denen sich ein Partner für eine längere berufliche Auszeit entschieden hat, um sich der Kindererziehung (oder Pflegeaufgaben) widmen zu können. Das inzwischen abgeschaffte Betreuungsgeld war ebenfalls ein Instrument, das diesem Bereich zuzuordnen ist.

6.2.4 Instrumente zur Steuerung eines familienfreundlichen Umfelds

Diese Instrumentengruppe ist sehr umfangreich und umfasst daher ein breites Spektrum an Maßnahmen mit unterschiedlichsten Zielsetzungen. Als übergeordnetes, gemeinsames Ziel ist die Gestaltung der Außenbeziehungen zwischen Familie und Umfeld zu betrachten. Dazu zählen Maßnahmen in unterschiedlichen Bereichen: Wohnungsförderung (vgl. genauer: Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit 1986, S. 93; Lampert 1996, S. 56), Familienbildung und -beratung[155], Bildungs- und Betreuungseinrichtungen, Schaffung von Freizeit- und Erholungsräumen für Familien, Förderung eines familienfreundlichen Klimas (Lampert 1996, S. 251 ff.; Wingen 1997, S. 315 ff./S. 391 ff.).

Selbstverständlich lassen sich die Instrumentengruppen nicht vollkommen trennscharf unterscheiden. Es gibt verschiedene Überschneidungen, die nicht zuletzt damit zusammenhängen, dass familienpolitische Instrumente häufig mit verschiedenen anderen Politikfeldern zusammenhängen. Dazu zählen unter anderem die Bildungs-, Wirtschafts- und Sozialpolitik

[155] Vgl. dazu genauer: Textor 2007, Kunze 2015, Hartmann 2018/2020.

(Stüwe 2018, S. 611). Daher bezeichnet beispielsweise Stüwe die Familienpolitik vollkommen zurecht als „Querschnittsaufgabe“ (Stüwe 2018, S. 612; siehe oben).[156]

Abbildung 8 stellt die beschriebenen vier Instrumentariengruppen dar.

Abbildung 8: Familienpolitische Instrumente; eigene Darstellung

Eine etwas abweichende und gröbere, aber gleichermaßen nachvollziehbare Clusterung familienpolitischer Maßnahmen/Instrumente schlägt Thomas Rauschenbach vor. Er unterscheidet zwischen familienstützenden Maßnahmen, familienergänzenden Angeboten und familienersetzenden Hilfen. Unter den familienstützenden Maßnahmen subsumiert er sowohl monetäre (z. B. Kinder- und Elterngeld) als auch nicht-monetäre Leistungen (z. B. Familienbildung und Familienhilfen) zur Unterstützung von Familien. Familienergänzende Angebote umfassen vor allem den Ausbau von Bildungs- und Betreuungseinrichtungen (Ausbau der Ganztagsschule und der Einrichtungen zur Kindertagesbetreuung). Die familienersetzenden Hilfen greifen im Falle der Kindeswohlgefährdung. Konkret geht es hier

[156] Auf die genauen Unterschiede zwischen Familienpolitik und angrenzenden Politikfeldern wie der Bevölkerungspolitik, der Kinder-, Jugend-, und der Frauenpolitik kann an dieser Stelle nicht eingegangen werden. Für die Abgrenzung zu verschiedenen angrenzenden Politikfeldern siehe genauer: Wingen 1997, S. 12 ff. Gute Definitionen zu Bevölkerungspolitik finden sich bei Nohlen 2015, zu Kinderpolitik z. B. bei Klundt 2017, Lüscher 2003a, Liebel 2007, zu Geschlechterpolitik bzw. Frauenpolitik beispielsweise bei Abels 2008. Zu den Überschneidungen mit der Wirtschafts- und Sozialpolitik siehe: Bäcker 2008 und Althammer/Lampert 2014.

um Angebote der Kinder- und Jugendhilfe (stationäre Einrichtungen und Pflegefamilien) (Rauschenbach 2018, S. 614 ff.).

Gemeinsam ist diesen beiden Darstellungen zu familienpolitischen Instrumenten, dass sich die Unterstützung von Familien nicht auf monetäre Leistungen beschränkt, sondern Maßnahmen wie der Ausbau von Bildungs- und Betreuungseinrichtungen ebenso dazu gehören wie Beratungs- und Bildungsangebote für Familien. Dies liegt auch daran, dass unterschiedliche familiale Lebensweisen und -formen Akzeptanz gefunden haben. Ziel familienpolitischer Leistungen ist es schon lange nicht mehr, nur die ehemals dominierende klassische Familie mit Einverdienermodell zu fördern, sondern verschiedenen familialen Lebensentwürfen gerecht zu werden (Bertram 2018, S. 618–619). Damit zeigt sich bei den familienpolitischen Maßnahmen gewissermaßen eine Trias aus Infrastruktur, Geld und Zeit, mit der Familien unterstützt werden sollen:

> „Im gesellschaftlichen Wandel erschöpft sich, wie allg. akzeptiert, die Unterstützung von Familien nicht mehr allein in finanziellen Zuwendungen. Inzwischen sind auch viele der klassischen Grabenkämpfe zwischen unterschiedlichen familiären Lebensmodellen in Politik und Gesellschaft weitgehend überwunden, so dass die Integration von Zeit, Geld und Infrastruktur durchaus mit unterschiedlichen Lösungen weiter entwickelt werden kann“ (Bertram 2018, S. 626).

Die bisherigen Ausführungen zu Familienpolitik stellen die Grundlage für die Entwicklung einer eigenen Definition zu Familienpolitik dar, die den Fokus auf der Perspektive der Familienverbände hat. Für eine Arbeit, die Familienpolitik insbesondere aus Sicht der Familienverbände beleuchtet, scheint dies eine gute Vorgehensweise und passende Arbeitsgrundlage zu sein. Unter Familienpolitik aus Perspektive von Verbänden ist Folgendes zu verstehen:

Es handelt sich um Maßnahmen von Familienverbänden, die im Rahmen des Willensbildungs- und Gesetzgebungsprozesses das Ziel haben, die rechtlichen Rahmenbedingungen von Familien durch politische Akteure und Institutionen auf verschiedenen politischen Ebenen (Kommunal-, Landes-, Bundes- und Europaebene) zu beeinflussen. Diese Rahmenbedingungen umfassen Aspekte wie die Stellung, Aufgaben, Leistungen, Funktionen und Strukturen (Verhältnis der Familienmitglieder untereinander) von Familien. Die Beeinflussung erfolgt planvoll und intendiert und hat als inhaltlichen Schwerpunkt direkt familienbezogene Themen. Sie kann in konkrete familienpolitische Entscheidungen münden (policy), wobei die Verbände selbst keine politisch und rechtlich verbindlichen Entscheidungen treffen können. Die konkreten Zielsetzungen der Beeinflussung sind abhängig von der weltanschaulichen Ausrichtung der Verbände, den vertretenen Familienformen sowie den historisch-gesellschaftlichen und politischen Gegebenheiten.

Es wird deutlich, dass die Definition von Familienpolitik aus Sicht der Familienverbände vor allem zwei Dimensionen des Politischen umfasst:

Policy	**Politics**
Konkrete politische Entscheidungen als Ergebnis des Prozesses	Beeinflussung familienpolitischer Entscheidungsprozesse

Tabelle 15: Die Policy- und Politics-Dimension in der Definition zu Familienpolitik aus Sicht der Familienverbände; eigene Darstellung

Vor allem die ‚Politics-Dimension' wird im weiteren Verlauf dieser Arbeit eine Rolle spielen. Es wird beleuchtet, auf welche Weise der ElterngeldPlus-Prozess durch Verbände gestaltet wurde und wie sie auf diese Weise familienpolitisch aktiv waren. Die Herausforderung von Familienpolitik aus Sicht von Interessenvertretung ist in der ‚polity-Dimension' zu sehen: Wie gezeigt wurde, gibt es keine einheitlichen und umfassenden Regelungen zu verbandlicher Interessenvertretung. Dies gilt insbesondere für die Beteiligung der Verbände am gesetzgeberischen Prozess. Neben formalen Prozessen ist sie insbesondere durch informelle Prozesse gekennzeichnet. Insofern findet verbandliche Interessenpolitik nicht in einem klar durch Gesetze, Regelungen etc. abgesteckten Rahmen statt. Je nachdem, wie weit der Begriff ‚polity' ausgelegt wird, umfasst er ebenso die politischen Rahmenbedingungen wie die politischen Institutionen etc. Da diese sich in aller Regel als sehr konstant erweisen, kann ‚polity' gewissermaßen als Handlungsrahmen für die familienpolitische Interessenvertretung und Lobbyarbeit betrachtet werden.

Ziel war es, für diese Dissertation – mit dem Fokus auf Familienpolitik aus verbandlicher Perspektive – eine Definition vorzunehmen, die alle notwendigen Aspekte beinhaltet und dabei nicht zu umfangreich wird. Dies führte notwendigerweise zu einigen Begrenzungen. So erfolgte eine Beschränkung auf direkt familienbezogene Inhalte. Zweifelsohne können auch indirekt familienbezogene Themen wie Aspekte der Bildungs-, Gesundheits- und Steuerpolitik Effekte für Familien haben und damit Gegenstand von Interessenvertretung und Lobbyarbeit durch Familienverbände sein. Dies hängt mit dem Querschnittscharakter von Familienpolitik zusammen (siehe oben). Da die Inhalte des ElterngeldPlus-Gesetzes jedoch direkt mit Leistungen und Aufgaben von Familie zusammenhängen, wurde diese Beschränkung vorgenommen. Eine klare Entscheidung erfolgte auf Basis der Definition zu politischem Handeln (siehe oben) hinsichtlich des Aspekts ‚gewollt/ungewollt'. Zentraler Gegenstand von politischem Handeln ist, dass es intentional und nicht zufällig ist. Ungewollte Aktivitäten im familienpolitischen Kontext sind demnach nicht unter Familienpolitik zu verstehen. Dies heißt allerdings nicht, dass bestimmte intentionale Handlungen nicht mit ungewollten Konsequenzen einhergehen

können. Da in Bezug auf den zu analysierenden Gesetzgebungsprozess jedoch weniger die Inhalte und damit verbundene Wirkungen als der Weg zu diesen Inhalten, im Mittelpunkt stehen, spielt dieser Punkt für die Definition ebenfalls keine Rolle. Weiterhin wurde lediglich die Bundesebene in die Definition einbezogen, da diese Ebene für den Gesetzgebungsprozess ElterngeldPlus relevant ist. Selbstredend findet familienpolitische Interessenvertretung und Lobbyarbeit daneben auf weiteren Ebenen statt.

Insofern kann die für diese Dissertation vorgeschlagene Arbeitsdefinition folgendermaßen charakterisiert werden: Sie beinhaltet mit der Perspektive von Familienpolitik aus verbandlicher Sicht einen neuen Ansatz, der den Fokus auf die Familienverbände legt, ohne die politischen Verantwortlichen als zentrale Akteure auszublenden. Im Vergleich zur Definition von Familienpolitik im weitesten Sinne wird eine Eingrenzung vorgenommen, indem weitere gesellschaftliche Akteure wie Kirchen etc., die ihrerseits Familienpolitik gestalten können, nicht weiter betrachtet werden. Außerdem erfolgt eine Beschränkung auf direkte und gewollte Beeinflussung. Letztlich handelt es sich bei dem vorgeschlagenen Definitionsansatz um einen pragmatischen Mittelweg zwischen zu engen Ansätzen und einem zu weit gefassten Ansatz. Auf die verschiedenen Elemente der vorgeschlagenen Arbeitsdefinition wird im weiteren Verlauf der Arbeit konkreter eingegangen.

7 Der Gesetzgebungsprozess im Bereich der Familienpolitik am Beispiel des Gesetzes zur Einführung von ElterngeldPlus

Die Mitwirkung der Familienverbände wird in dieser Arbeit sowohl losgelöst von einem konkreten politischen Vorhaben als auch an einem konkreten Beispiel, dem Prozess zur Einführung von ElterngeldPlus, untersucht. Daher ist es sinnvoll, den ausgewählten Prozess zu skizzieren, indem Ausgangslage und Hintergründe, die Ziele sowie die wichtigsten Inhalte des Gesetzes dargestellt werden. Diese Schilderungen werden bewusst sehr knapp gehalten, da weniger die Inhalte als vielmehr der Prozess mit den beteiligten Akteuren, den Zeitpunkten und der Art und Weise der Einflussnahme der Verbände im Fokus steht.

7.1 Ausgangslage und Hintergrund

Das Gesetz zum ElterngeldPlus stellt eine Erweiterung des Gesetzes zum Elterngeld dar. Das Elterngeld-Gesetz (offiziell: Gesetz zum Elterngeld und zur Elternzeit/Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz – BEEG) trat am 01.01.2007 in Kraft und löste das Erziehungsgeld ab, das – mit Änderungen – seit 01.01.1986 Gültigkeit hatte (Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz 2015; Gerlach 2010, S. 238).

Die Ablösung des Erziehungsgeldes durch das Elterngeld im Jahr 2006/2007 war eine Reaktion der damaligen Bundesregierung (CDU/CSU und SPD, Familienministerin: Ursula von der Leyen) auf die sich wandelnden Rahmenbedingungen von Familien, die gerade bei der Gründung einer Familie und in der frühen familialen Phase eine Rolle spielen. Zunehmend zeigte sich, dass einerseits ein steigender Anteil an Familien ihren Lebensunterhalt nur mit zwei Einkommen bestreiten kann und deshalb immer mehr Eltern die Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsarbeit anstreben. Andererseits erfolgt die Rückkehr der Mütter in den Beruf erst, wenn die Kinder bereits älter sind (Deutscher Bundestag 2006, S. 1).

Die damaligen Rahmenbedingungen ermöglichten es nach Meinung der Bundesregierung jungen Paaren nicht, Familien- und Erwerbsleben so miteinander zu kombinieren, wie es ihren Wünschen und Bedürfnissen entspricht (Deutscher Bundestag 2006, S. 1). Diese Problematik sollte mit dem Elterngeld-Gesetz gelöst werden:

> „Die Bundesregierung richtet ihre familienpolitischen Leistungen neu aus, um den veränderten Lebensentwürfen von Frauen und Männern gerecht zu werden, den Menschen mehr Mut zu mehr Kindern zu machen und einen Beitrag zur Sicherung ihrer Zukunft zu leisten. Das Elterngeld löst das Erziehungsgeld mit dem Ziel ab, Familien bei der Sicherung ihrer Lebensgrundlage zu unterstützen, wenn sich Eltern vorrangig um die Betreuung ihrer Kinder kümmern" (Deutscher Bundestag 2006, S. 2).

Vor diesen Hintergründen war es das Ziel, mit dem Elterngeld im Jahr 2006 ein Instrument zu schaffen, das folgende Funktionen erfüllt: 1) Förderung der Eltern in der frühen Phase des Familienlebens, sodass Eltern ihre Kinder in dieser Zeit selbst betreuen können und so der Aufbau eines gelingenden Familienlebens gewährleistet wird; 2) Die langfristige Sicherung der wirtschaftlichen Lebensgrundlage für Mütter und Väter, um sowohl eine Vereinbarkeit zwischen Familie und Beruf zu ermöglichen als auch die dauerhafte Unterstützung durch die staatliche Fürsorge zu vermeiden; Müttern und Vätern sollte gleichermaßen die Möglichkeit gegeben werden, Familien- und Erwerbsleben zu kombinieren (Deutscher Bundestag 2006, S. 1–2).

Um diese Funktionen zu realisieren, wurden mit dem Elterngeld-Gesetz entsprechende Maßnahmen geschaffen: Bei Unterbrechung oder Reduzierung der Erwerbstätigkeit (auf maximal 30 Wochenstunden) zur Betreuung von Kindern wurde durch den Staat während des ersten Lebensjahrs des Kindes eine Ausgleichszahlung gewährt, die sich am bisherigen Einkommen orientierte – das Elterngeld (zu den detaillierteren Regelungen siehe Punkt 7.3, da diese auch die Grundlagen für ElterngeldPlus bieten und daher später genauer ausgeführt werden). Diese Leistung erhält der Elternteil, der die Betreuung des Kindes übernimmt. Erfolgt auch durch den Partner eine Reduzierung oder Unterbrechung der Erwerbstätigkeit, besteht zusätzlich die Möglichkeit, den Bezugszeitraum zu verlängern.

Dies sind die Grundlagen, auf denen das Gesetz zum ElterngeldPlus aufbaut, das als Ergänzung bzw. Erweiterung in das ursprüngliche Elterngeld-Gesetz eingearbeitet wurde. Das ElterngeldPlus-Gesetz trat zum 01.01.2015 in Kraft. Die darin enthaltenen Regelungen gelten für Geburten ab dem 01.07.2015.[157]

---

[157] Anfang 2021 wurde eine weitere Reform des Gesetzes beschlossen. Die folgenden Darstellungen beziehen sich auf die Inhalte vor dieser erneuten Reform, die nicht mehr Gegenstand der vorliegenden Untersuchung ist.

Als Ursache für die Erweiterung des Elterngeld-Gesetzes wurden von der Bundesregierung im Rahmen des Gesetzentwurfs zum ElterngeldPlus-Gesetz Veränderungen bei den Wünschen junger Eltern in Deutschland genannt. Demnach strebten damals ca. 60 % der Eltern eine gleichmäßige Verteilung von Erwerbstätigkeit und Familien- und Erziehungsarbeit an, was allerdings nur 14 % umsetzen konnten.[158] Mit dem Elterngeld-Gesetz konnte bereits eine frühere Rückkehr von Müttern von ein- und zweijährigen Kindern erreicht werden. Zudem nutzten mehr Väter die Chance, in der frühen Phase der kindlichen Entwicklung Zeit mit ihren Kindern verbringen zu können. Durch verschiedene Studien wurde jedoch deutlich, dass einerseits die Mütter den Wunsch haben, noch früher wieder in den Beruf zurückzukehren und andererseits Väter noch mehr Zeit mit ihren Kindern verbringen möchten (Deutscher Bundestag 2014d, S. 1). Diese Tendenzen sollten durch die Erweiterung und Ergänzung des Elterngeld-Gesetzes Rechnung getragen werden.

7.2 Ziel

Vor diesem Hintergrund verfolgte die Bundesregierung mit dem Gesetzentwurf zum ElterngeldPlus folgendes Ziel:

> „Den Bedürfnissen der Eltern soll durch flexiblere Elterngeldregelungen besser entsprochen werden. Um Mütter und Väter zielgenau darin zu unterstützen, in Gegenwart und Zukunft ihre eigene Lebensgrundlage und die ihrer Familie zu sichern und dabei die Partnerschaftlichkeit zu stärken, soll ein ElterngeldPlus mit einem Partnerschaftsbonus eingeführt werden. Die neuen Gegenstandskomponenten des Elterngeldes sollen die Teilzeiterwerbstätigkeit für Mütter und Väter im Elterngeldbezug als Individuen und als Paar lohnender machen. Begleitend ist vor dem Hintergrund einer bisher zeitlich nur eingeschränkten Übertragbarkeit von Elternzeit auf spätere Lebensphasen zudem eine Flexibilisierung der Elternzeit erforderlich, die die Zeitsouveränität der Eltern stärkt und den Wiedereinstieg ins Erwerbsleben erleichtert, weil die Zeit für Familie nicht verloren geht“ (Deutscher Bundestag 2014d, S. 1).

[158] Die Bundesregierung bezieht sich hier auf Zahlen aus dem DIW Wochenbericht Nr.46/2013 (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung DIW 2013).

7.3 Inhalte

Mit folgenden zentralen Maßnahmen sollten diese Ziele umgesetzt werden: Das ElterngeldPlus kann über einen doppelt so langen Zeitraum (28 Monate) bezogen werden wie das Elterngeld (das nach Einführung von ElterngeldPlus Basiselterngeld genannt wurde). Dafür wird allerdings nur die Hälfte des Basiselterngeldes ausgezahlt. Zudem beinhaltet das Gesetz ebenfalls die Möglichkeit für Partnermonate, was bedeutet, dass beide Elternteile bei einer Reduzierung der Arbeitszeit Anspruch auf ElterngeldPlus haben. Es richtet sich also auch an Eltern, die ihr Kind zwar selbst betreuen, gleichzeitig aber relativ schnell nach der Geburt des Kindes wieder einer teilweisen Erwerbstätigkeit nachgehen möchten. Zudem sollen die Partnermonate dazu dienen, dass beide Elternteile in der frühen Phase der kindlichen Entwicklung mehr Zeit mit dem Kind verbringen können, ohne starke finanzielle Einbußen hinnehmen zu müssen bzw. allzu lange aus dem Berufsleben aussteigen zu müssen:

> „Eine frühere Rückkehr zur Erwerbstätigkeit beider Partner in Teilzeit, die gleichzeitig eine (gemeinsame) Fürsorge für das neugeborene Kind ermöglicht, wird sich stärker lohnen als bisher. Die Neuregelungen der Elternzeit geben Eltern begleitend mehr Flexibilität im Arbeitsleben und bei ihrer Planung. Sie unterstützen diejenigen Eltern, die eine frühe Rückkehr an den Arbeitsplatz wünschen. Sie haben keine Nachteile gegenüber denjenigen Eltern, die die volle Elternzeit unmittelbar nach der Geburt in Anspruch nehmen“ (Deutscher Bundestag 2014d, S. 2).

Wie beim Basiselterngeld richtet sich die Höhe von ElterngeldPlus nach dem Einkommen der Berechtigten vor der Geburt des Kindes. Dabei beträgt die Höhe zwischen 65 % (bei höheren Einkommen) und bis zu 100 % (bei niedrigen Einkommen) des ursprünglichen Voreinkommens (der Mindestsatz liegt bei 150 € ElterngeldPlus / 300 € Basis-Elterngeld, der Höchstsatz bei 900 € ElterngeldPlus / 800 € Basiselterngeld pro Monat) (§ 2 BEEG). Bereits an diesen Schilderungen zeigt sich, dass viele Komponenten des Basiselterngeldes im ElterngeldPlus enthalten sind.

Die zentrale Neuerung stellte vor allem die deutlich längere Bezugsdauer dar, die für Eltern die Chance eröffnet, über einen längeren Zeitraum Familien- und Erwerbsarbeit relativ flexibel miteinander zu kombinieren, da ElterngeldPlus doppelt so lange genutzt werden kann. Allerdings beträgt ElterngeldPlus deshalb auch lediglich die Hälfte des Basiselterngeldes. Darüber hinaus werden auch die Möglichkeiten zur Nutzung der Partnerschaftsmonate ausgeweitet: Wenn beide Elternteile gleichzeitig ihre Arbeitszeit reduzieren (auf 25–30 Stunden pro Woche), können sie insgesamt bis zu vier ElterngeldPlus-Monate zusätzlich in Anspruch nehmen. Auch Alleinerziehende haben Anspruch auf den Partnerschaftsbonus (§ 4 Abs. 6 BEEG).

Zudem ist eine Kombination der beiden Modelle (Basiselterngeld sowie ElterngeldPlus) möglich. Durch die verschiedenen Optionen erwächst für junge Familien nicht nur eine sehr komplexe Regelung, sondern es ergeben sich vor allem verschiedenste Möglichkeiten, Erwerbstätigkeit und Familie je nach Einkommen- und Arbeitsplatzsituation sowie den eigenen Vorstellungen zu kombinieren.

Für Mehrlingsgeburten wurden die Regelungen mit ElterngeldPlus präzisiert. Eltern von Mehrlingen haben nach dem neuen Gesetz nur einen Elterngeldanspruch, erhalten dafür aber einen Mehrlingszuschlag von 300 € (Basiselterngeld) bzw. 150 € (ElterngeldPlus) pro Monat für jeden weiteren Mehrling (§ 2a BEEG).[159]

Weiterhin gibt es einen Geschwisterbonus. Dabei erhöht sich das Elterngeld um 10 % oder mindestens 75 € Basiselterngeld/37,50 € ElterngeldPlus, wenn die antragsberechtigte Person mit zwei unter dreijährigen Kindern oder mindestens drei unter sechsjährigen Kindern in einem Haushalt lebt (§ 2a BEEG).

Bezogen werden kann das Elterngeld grundsätzlich, wenn ein Elternteil seinen Wohnsitz in Deutschland hat („oder gewöhnlichen Aufenthalt in Deutschland hat") (§ 1 Abs. 1 BEEG) und in einem gemeinsamen Haushalt mit dem Kind lebt. Zudem muss das Kind nach der Geburt selber betreut und erzogen werden und es darf gar keine Erwerbstätigkeit oder zumindest keine Vollzeiterwerbstätigkeit ausgeübt werden (Teilzeittätigkeit darf maximal 30 Wochenstunden betragen). Das Elterngeld kann sowohl von leiblichen Eltern als auch von Adoptiveltern in Anspruch genommen werden[160].

Die Neuregelungen zur Elternzeit sehen konkret vor, dass Eltern die Möglichkeit haben, eine nicht beanspruchte Elternzeit von bis zu zwei Jahren (24 Monate) zwischen dem vollendeten zweiten Lebensjahr und bis Ende des achten Lebensjahres des Kindes zu nehmen. Im Unterschied zu den vorherigen Regelungen ist mit dem neuen Gesetz die Zustimmung für die Elternzeit durch den Arbeitgeber nicht mehr erforderlich. Die Elternzeit kann auf bis zu drei Phasen aufgeteilt werden (Deutscher Bundestag 2014d, S. 18). Damit will der Gesetzgeber die Situation für die Eltern verbessern:

> „So erhalten Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen mehr Sicherheit und Flexibilität […]. Zugleich wird vermieden, dass Eltern bereits kurz nach der Geburt ihres Kindes längere Elternzeiten anmelden, nur um die zulässige Höchstdauer beanspruchen zu können" (Deutscher Bundestag 2014d, S. 18).

---

159 Im Referentenentwurf waren außerdem zusätzlich zum Mehrlingszuschlag noch zwei zusätzliche Partnermonate vorgesehen (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2014f, S. 17). Dieser Aspekt war im Gesetzentwurf nicht mehr enthalten.

160 Für die genaueren Regelungen siehe: § 1 BEEG.

7.4 Beteiligte Akteure und zeitlicher Ablauf des Gesetzgebungsprozesses[161]

Im Anschluss an die Skizzierung der zentralen Inhalte des Gesetzes sowie seiner Entstehung, folgt die Darstellung des groben prozessualen Ablaufs – inklusive der beteiligten Akteure. Die genaue Mitwirkung der Familienverbände ist Gegenstand von Punkt 7.5 bzw. 8.

Nachdem die späteren Koalitionspartner CDU/CSU und SPD in ihre Wahlprogramme[162] für die Bundestagswahl 2013 bereits eine Reform und eine Erweiterung von Elterngeld aufgenommen hatten, wurde eine Erweiterung des bestehenden Elterngeldes und die Einführung von ElterngeldPlus durch die Festlegung im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 13.12.2013 offiziell als ein Regierungsvorhaben für die 18. Legislaturperiode definiert. Darin heißt es: „Wir werden dafür sorgen, dass den Bedürfnissen der Eltern durch flexiblere Elterngeldregelungen besser entsprochen wird. Zur Weiterentwicklung des Elterngeldes soll das ‚ElterngeldPlus' eingeführt werden" (CDU/CSU/SPD 2013, S. 69). Darin finden sich auch bereits erste Ansätze des späteren Gesetzes (CDU/CSU/SPD 2013, S. 69).

Mit der Ausarbeitung eines Referentenentwurfs war das Bundesfamilienministerium unter der damaligen Familienministerin Manuela Schwesig betraut. Am 21.03.2014 stellte die Ministerin die Eckpunkte des geplanten neuen Gesetzes vor (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2014c) und betonte, dass mit dem Gesetz auf die Bedürfnisse der (künftigen) Eltern eingegangen werden soll: „Wir setzen mit dem ElterngeldPlus auf einen gesellschaftlichen Trend: Viele Mütter möchten früher wieder in ihren alten Beruf einsteigen – viele Väter möchten sich gerne mehr um ihre Kinder kümmern" (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2014c).

Gut einen Monat später, am 24.04.2014, wurde der Referentenentwurf vorgelegt (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2014f). Das Ministerium lud verschiedene Akteure ein, zu diesem Entwurf schriftlich Stellung zu nehmen. Frist für die Stellungnahme war der 30.04.2014. Diese sehr geringe Zeitspanne von nicht mal einer Woche zur Einreichung der Stellungnahme, wurde von zwei Verbänden als Herausforderung in diesem Prozess genannt (Interviews Expertenbereich Verbände). Allerdings hatte es dazu offenbar auch einen Hinweis durch das Ministerium gegeben: „Ich glaube, da gab es schon eine Vorwarnung, dass

---

161 Es folgt hier auch eine kurze Darstellung der Vorgänge, die nicht zum formellen Gesetzgebungsprozess gehören, die aber wichtige Schritte auf dem Weg dorthin bzw. insbesondere für die Mitwirkung der Familienverbände von Bedeutung waren (zur Unterteilung formeller und informeller Schritte innerhalb des Gesetzgebungsprozesses siehe Punkt 3.1.2).

162 Für den genauen Inhalt siehe: CDU/CSU 2013, S. 38–39; SPD 2013a, S. 55.

der Zeitplan sehr eng sein wird, weil es dann und dann in Kraft treten muss, und rückgerechnet heißt das, dass das alles ganz schön eng getaktet sein wird" (Interview Expertenbereich Verbände).

Seitens der Familienverbände äußerten sich die Evangelische Arbeitsgemeinschaft Familie e. V., der Familienbund der Katholiken, der Verband alleinerziehender Mütter und Väter e. V., der Verband binationaler Familien und Partnerschaften, der Verband kinderreicher Familien und das Zukunftsforum Familie (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2018; Elterngeld.net o. J.; Verband binationaler Familien und Partnerschaften 2014c; Verband kinderreicher Familien Deutschland e. V. 2014).[163] Gemeinsam mit der Bitte um Stellungnahme wurde auch die Einladung zur Verbändeanhörung (gemäß § 47 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien – GGO – zur Beteiligung von Ländern, kommunalen Spitzenverbänden, Fachkreisen und Verbänden) an die Familienverbände verschickt (Interview Expertenbereich Bundesregierung). Die Verbändeanhörung fand am 05.05.2014 im Bundesfamilienministerium statt (Information Experteninterviews). Kurz vor der Verbändeanhörung fand am 29.04.2014 ein Treffen zwischen der Familienministerin Manuela Schwesig und Familienverbänden (Deutscher Familienverband, Familienbund der Katholiken, Evangelische Arbeitsgemeinschaft Familie, Verband binationaler Familien und Partnerschaften, Verband alleinerziehender Mütter und Väter, Zukunftsforum Familie) statt (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2014d). Auch in den Interviews (siehe dazu genauer: Punkt 8.1.2) wurde im Zusammenhang mit dem ElterngeldPlus-Prozess auf diesen Termin hingewiesen. In der Pressemitteilung des BMFSFJ findet sich außerdem folgende Information: „Im Mittelpunkt des Gesprächs mit den Präsidenten und Vorsitzenden der Familienverbände

[163] Das BMFSFJ veröffentlichte auf seiner Homepage gemeinsam mit Erklärungen zum Gesetz verschiedene Stellungnahmen zum Referentenentwurf zu ElterngeldPlus (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2018). Allerdings ist hierzu die Zustimmung der jeweiligen Verbände notwendig. Offensichtlich wurde diese nicht von allen erteilt. Dies zeigt sich daran, dass auch Stellungnahmen auf den Websites von Familienverbänden gefunden wurden, die über die Website des BMFSFJ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2018) nicht abrufbar sind (z. B. KRFD, iaf). Die Stellungnahmen finden sich teilweise außerdem im Angebot von elterngeld.net (Elterngeld.net o. J.). Auch diese Auflistung ist allerdings nicht vollständig. Auf Basis der Recherchen in öffentlich zugänglichen Quellen haben folgende Verbände eine Stellungnahme abgegeben: Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e. V. (BAGFW), Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände e. V. (BDA), Deutscher Caritasverband e. V., Deutscher Frauenrat, Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB), Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK), Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V., Die Familienunternehmer/Die jungen Unternehmer e. V., eaf, FDK, iaf, KRFD, Sozialverband Deutschland e. V., Zentralverband des deutschen Handwerks, VAMV, ZFF). Es zeigt sich, dass auch Verbände eine Stellungnahme zu diesem Entwurf abgaben, die nicht zu den Familienverbänden zählen. Es ist nicht auszuschließen, dass noch weitere Verbände eine Stellungnahme abgaben, diese aber nicht über Recherchen auffindbar waren.

standen zentrale Gesetzesvorhaben für eine zukunftsorientierte Familienpolitik, die die Vielfalt der modernen Gesellschaft im Blick hat" (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2014d). Der Zeitpunkt des Termins inmitten des ElterngeldPlus-Prozesses sowie die Informationen aus den Interviews können als sicheres Indiz gewertet werden, dass der Entwurf auch bei diesem Treffen zwischen den Familienverbänden und der Ministerin Thema war.

Anschließend befasste sich – auf Vorschlag der Bundesfamilienministerin – das Kabinett mit dem Entwurf und verabschiedete den Kabinettsentwurf am 04.06.2014 (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2014b). Zwei Tage nach dem Kabinettsbeschluss, am 06.06.2014, fand ein informeller Termin zwischen Familienverbänden und Familienpolitikern des Deutschen Bundestages statt. Es handelte sich um ein familienpolitisches Frühstück, das von der Arbeitsgemeinschaft der deutschen Familienorganisationen e. V. (AGF) organisiert wurde. An diesem Termin nahmen neben Familienpolitikern die Geschäftsführer der in der AGF organisierten Familienverbände[164] und der Geschäftsführer der AGF teil. Thema dieses Treffens war unter anderem der Gesetzentwurf ElterngeldPlus. Nachdem in den Interviews verschiedentlich auf dieses Treffen verwiesen worden war (siehe dazu genauer: Punkt 8.1.2), allerdings keine genaueren Informationen mehr zu Termin und Teilnehmerkreis gegeben werden konnten und auch eine ausführliche Internetrecherche keine Ergebnisse brachte, erfolgte eine Anfrage bei der AGF. Diese stellte dankenswerterweise die dargestellten Informationen zur Verfügung.

Nach der Sommerpause leitete die Bundeskanzlerin den Gesetzentwurf über den Bundestagspräsidenten am 22.09.2014 an den Deutschen Bundestag weiter.

Dem Entwurf lag die Stellungnahme des Bundesrats vom 19.09.2014 bei, der sich in seiner Sitzung am gleichen Tag mit dem Entwurf beschäftigt hatte (Bundesrat 2014c/d). Die Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrats wurde am 24.09.2014 an den Deutschen Bundestag übermittelt.

Im Bundestag fand am 26.09.2014 im Plenum die erste Beratung zum Gesetzentwurf statt. Am Ende dieser Beratung erfolgte die Überweisung an den Familienausschuss (offiziell: Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend) (Deutscher Bundestag 2014f; Deutscher Bundestag 2014c).

Der Familienausschuss war beim ElterngeldPlus-Prozess der federführende Ausschuss und setzte sich aus insgesamt 36 ordentlichen Mitgliedern zusammen (17 aus der CDU/CSU-Fraktion, 11 aus der SPD-Fraktion, 4 aus der Fraktion der Linken, 4 aus der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen). Den Vorsitz führte Paul Lehrieder (CSU) (Deutscher Bundestag o. J. a).

Am 13.10.2014 fand vor dem Familienausschuss des Deutschen Bundestages die Anhörung von acht Sachverständigen statt – darunter mit dem Familienbund der Katholiken und dem

[164] DFV, eaf, FDK, VAMV, iaf.

Verband alleinerziehender Mütter und Väter auch zwei Familienverbände.[165] Der Familienausschuss befasste sich am 05.11.2014 vor dem Hintergrund der Anhörungen sowie der Stellungnahmen der Sachverständigen erneut mit dem Gesetzentwurf und gab anschließend eine Beschlussempfehlung und den Bericht zum Gesetzentwurf ab (Deutscher Bundestag 2014e; Deutscher Bundestag 2014c). Ebenfalls am 05.11.2014 legte der mitberatende Haushaltsausschuss seinen Bericht zum Gesetzentwurf vor (Deutscher Bundestag 2014b).

Am 07.11.2014 erfolgte im Plenum die zweite und dritte Beratung zum Gesetzentwurf. Nach der dritten Beratung (ohne Aussprache) wurde am selben Tag der von der Bundesregierung vorgelegte Gesetzentwurf zum ElterngeldPlus durch den Bundestag schließlich beschlossen (Zustimmung durch die Fraktionen der CDU/CSU, SPD, Bündnis 90/Die Grünen, Enthaltung durch die Fraktion der Linken) (Deutscher Bundestag 2014g, S. 6018). Der Bundesrat stimmte dem Gesetz am 28.11.2014 zu (Bundesrat 2014a).

Die Ausfertigung des Gesetzes erfolgte am 18.12.2014 durch Bundespräsident Joachim Gauck und mittels Gegenzeichnung durch die Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel und die Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend Manuela Schwesig. Im Bundesgesetzblatt wurde das Gesetz am 29.12.2014 verkündet (Gesetz zur Einführung des Elterngeld Plus mit Partnerschaftsbonus und einer flexibleren Elternzeit im Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz. Bundesgesetzblatt Teil I 2014, Nr.62 vom 29.12.2014, S. 2325–2330). Mit Inkrafttreten des Gesetzes am 01.01.2015 wurde der Gesetzgebungsprozess zu diesem politischen Vorhaben abgeschlossen.

Genutzt werden konnten die neuen Regelungen von den Familien zum 01.07.2015 (siehe Punkt 7.1).

Es ist im Rahmen dieser Arbeit weder nötig noch möglich, auf die einzelnen Positionen der Fraktionen im Deutschen Bundestag hinzuweisen. Insgesamt ist aber festzustellen, dass zwar von der Opposition verschiedene Aspekte des Gesetzentwurfs – durchaus scharf – kritisiert und außerdem Ergänzungen gefordert wurden, der Ansatz aber begrüßt wurde. So stellt etwa der damalige familienpolitische Sprecher der Fraktion DIE LINKE, Jörn Wunderlich, in seiner Rede anlässlich der 1. Beratung des Entwurfs im Deutschen Bundestag – gerichtet an die damalige Ministerin Schwesig – fest:

> „Sie haben den Gesetzentwurf schön dargestellt, mit den Maßnahmen, die die Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbessern sollen – Maßnahmen, welche die Linke schon

[165] Daneben waren folgende Sachverständige vertreten: Prof. Dr. Hans Bertram (Humboldt-Universität Berlin), Dr. Gerrit Forster (Gastprofessor Freie Universität Berlin), Christina Ramb (Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände), Dr. Maria Wersig (Hochschule Hannover), Anja Weusthoff (DGB Bundesverband), Regina Offer (Vertreterin der kommunalen Spitzenverbände). Die Stellungnahmen der weiteren Beteiligten können hier nachgelesen werden: Deutscher Bundestag. o. J. b.

> seit langem fordert […]. Somit steht meine Fraktion der geplanten Reform grundsätzlich positiv gegenüber. Im Hinblick auf die konkrete Ausgestaltung besteht aber erheblicher Nachbesserungsbedarf" (Deutscher Bundestag 2014f, S. 5073).

Gefordert werden beispielsweise Anpassungen für die Regelungen bei Alleinerziehenden oder Mehrlingseltern (Deutscher Bundestag 2014f, S. 5073 ff.). Dass die Fraktion DIE LINKE am Ende die Zustimmung zum Gesetz verweigerte (siehe oben), begründet der Abgeordnete unter anderem damit, dass im parlamentarischen Beratungsprozess die von seiner Fraktion geforderten Änderungen nicht vorgenommen wurden (Deutscher Bundestag 2014g, S. 6008). Grundsätzlich als richtigen Ansatz bewerteten auch die Grünen im Bundestag das Gesetzesvorhaben. Es ging ihrer Meinung nach allerdings nicht weit genug, wie etwa folgende Aussage der Abgeordneten Dr. Franziska Brantner im Rahmen der 2. Lesung deutlich macht: „Frau Schwesig, Sie gehen mit Ihrem Gesetz in die richtige Richtung. Die Schritte sind richtig; aber leider gehen Sie nur den halben Weg. Sie nehmen auf diesem Weg keineswegs alle Kinder und ihre Eltern mit" (Deutscher Bundestag 2014g, S. 6011). So werden auch von den Grünen die Regelungen für die Alleinerziehenden kritisiert, ebenso wie die Berechnungsgrundlagen für Empfänger von Arbeitslosengeld II (Deutscher Bundestag 2014g, S. 6011). Die Grünen machten – ebenso wie die Linke – verschiedene Vorschläge zur Verbesserung des Entwurfs, die an dieser Stelle aber nicht genauer ausgeführt werden können (siehe dazu genauer die angegebenen Plenarprotokolle) und die sich aufgrund der Mehrheit der großen Koalition im Deutschen Bundestag auch nicht durchsetzen konnten.

Die folgende Aussage von Sönke Rix (Mitglied der SPD-Fraktion) aus einer Rede, die er während der 2. Lesung hielt, fasst gut das Stimmungsbild zu ElterngeldPlus zusammen: „Ich bin froh, dass wir heute darüber beraten, welche Änderungen wir bei diesem Gesetz noch vornehmen können, dass wir also nicht über das Ob, sondern über das Wie diskutieren" (Deutscher Bundestag 2014g, S. 6013).

Rund fünf Jahre später beschloss die aktuelle Bundesregierung unter Angela Merkel am 16.09.2020 im Kabinett eine weitere Reform des Elterngeldes mit dem Ziel, „Familien mehr zeitliche Freiräume zu verschaffen und die partnerschaftliche Aufteilung von Erwerbs- und Familienzeiten zwischen den beiden Elternteilen weiter zu unterstützen" (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2020b). Dafür wurden die Teilzeitregelungen angepasst, sowohl mit als auch ohne Nutzung des Partnerschaftsbonus. Außerdem wird mit den Beschlüssen eine Verbesserung bei der Unterstützung von Eltern frühgeborener Kinder angestrebt: Eltern, deren Kind sechs oder mehr Wochen vor dem eigentlichen Geburtstermin auf die Welt kommt, erhalten einen zusätzlichen Monat Basiselterngeld (oder alternativ zwei ElterngeldPlus-Monate).

Vereinfachungen und Klarstellungen sind ein weiteres Ziel, das mit den Neuerungen im Gesetzentwurf erreicht werden soll (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und

Jugend 2020b). Im Deutschen Bundestag wurde das Gesetz am 29.01.2021 verabschiedet (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2021; Deutscher Bundestag 2021b). Der Gesetzgebungsprozess zu dieser Reform, die Reaktion sowie die Mitwirkung der Familienverbände an dieser Neuerung sind nicht mehr Gegenstand dieser Arbeit.

In Anhang 6 findet sich eine tabellarische Übersicht über die formellen Schritte des ElterngeldPlus-Prozesses.

7.5 Mitwirkung der Familienverbände im ElterngeldPlus-Prozess

Die untersuchten Familienverbände beteiligten sich am ElterngeldPlus in unterschiedlicher Weise und brachten so ihre Positionen in den Prozess ein. Mit welchen Mitteln die einzelnen Verbände arbeiteten und wie sie die Inhalte des Entwurfs bewerteten, ist Gegenstand der folgenden Darstellung. Die Tabelle in Anhang 7 fasst die informellen Schritte des ElterngeldPlus-Prozesses, auf die – unter anderem – in den folgenden Darstellungen eingegangen wird, zusammen.[166]

Bundesverband der Pflege- und Adoptivfamilien e. V. (PFAD)

Der Bundesverband der Pflege- und Adoptivfamilien beteiligte sich nicht am ElterngeldPlus-Prozess. Dies liegt daran, dass die Gruppierung, die PFAD vertritt, von den Regelungen größtenteils ausgeschlossen ist: Pflegeeltern können weder Basiselterngeld noch ElterngeldPlus beziehen. Durch das BMFSFJ wird dies gegenüber betroffenen Eltern folgendermaßen begründet: „Für Pflegekinder gibt es kein Elterngeld. Für den Lebensunterhalt Ihres Pflegekindes können Sie Leistungen von Ihrem Jugendamt bekommen“ (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend o. J.a).

[166] Für alle Verbände, die sich am ElterngeldPlus-Prozess beteiligten, gilt folgender Hinweis: Bei sämtlichen Kommentierungen vor der Verabschiedung des Gesetzes im Deutschen Bundestag am 07.11.2014 handelt es sich um Äußerungen, zu dem sich das Vorhaben im Entwurfsstadium befand. Alle Kommentare nach diesem Zeitpunkt beziehen sich auf die finale Version, also das verabschiedete Gesetz, das zum 01.01.2015 in Kraft trat. Außerdem wird nicht angegeben, welche Verbände an der Anhörung im BMFSFJ teilgenommen haben, da die Teilnehmerliste nicht öffentlich war.
Weiterhin ist folgendes zu beachten: Bei bestimmten Instrumenten wird aus Anonymitätsgründen auf eine genaue Zuordnung der Instrumente zu den Verbänden verzichtet. Eine Darstellung der Instrumente ohne Zuordnung zu den Verbänden erfolgt in Kapitel 8.1.2.
Die Mitgliedsverbände der AGF nahmen außerdem an einem Austausch mit Familienpolitikern am 06.06.2014 teil (siehe Punkt 7.4).

Adoptiveltern hätten theoretisch Anspruch auf Basiselterngeld und ElterngeldPlus. Allerdings sind die Fallzahlen dieser Gruppierung, die davon profitieren könnte, nach Angaben des Verbandes so gering[167], dass sich PFAD gegen ein Engagement in diesem Prozess entschieden hat, weil der ElterngeldPlus-Entwurf für die von PFAD vertretenen Familienformen wenig Relevanz hat (Interview Expertenbereich Verbände).

Deutscher Familienverband e. V. (DFV)

Der Deutsche Familienverband nahm nicht als Sachverständiger an der Anhörung des Familienausschusses teil. Ob dennoch eine Stellungnahme an den Ausschuss geschickt wurde, ist unklar, da diese unaufgeforderten Stellungnahmen[168] nicht durch den Deutschen Bundestag veröffentlich werden. Im Internet lässt sich eine solche Stellungnahme ebenfalls nicht finden. Selbiges gilt für eine Stellungahme zum Referentenentwurf. Da durch das BMFSFJ nur Stellungnahmen von Verbänden veröffentlicht werden, die der Veröffentlichung auch zugestimmt haben, ist nicht sicher zu klären, ob der DFV auch wirklich keine Stellungnahme beim Ministerium eingereicht hat. Auch über weitere Recherchen ließen sich weder zu Referenten- noch zu Gesetzentwurf Stellungnahmen finden. Sicher ist hingegen, dass der DFV am Gespräch mit der Familienministerin im April teilnahm (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2014d;). Darüber hinaus veröffentlichte der DFV im Vorfeld der Bundestagswahl 2013 Wahlprüfsteine (Deutscher Familienverband 2013b).

Sehr aktiv begleitete der DFV den ElterngeldPlus-Prozess auf Facebook. In 11 Posts ging der DFV auf das ElterngeldPlus ein, allerdings kaum mit Kommentaren zu Inhalten. Vielmehr finden sich in den Posts Verweise auf Schritte des Prozesses (z. B. Vorstellung der Eckpunkte durch die Familienministerin).[169]

Pressemitteilungen aus diesem Zeitraum konnten nicht gefunden werden. Zwar gibt es einige Äußerungen des DFV zum ElterngeldPlus. Allerdings wurden diese öffentlich auffindbaren Äußerungen nicht zu entscheidenden Punkten des Gesetzgebungsprozesses bzw. innerhalb

---

[167] Auch Adoptiveltern haben nach dem Gesetz Anspruch auf Elterngeld und Elternzeit. Hier gilt dann nicht der Zeitpunkt der Geburt, sondern der Zeitpunkt der Adoption als Ausgangspunkt für die Berechnungen. Ein Bezug von Elterngeld ist maximal bis zur Vollendung des achten Lebensjahres des angenommenen Kindes möglich (vgl. § 1 Absatz 3 Satz 1 Nummer 1/§ 4 Abs. 1 BEEG).

[168] Zu unaufgeforderten Stellungnahmen siehe: Punkt 2.3.3.

[169] Die Verweise auf die Facebook-Posts finden sich im Literaturverzeichnis im Abschnitt ‚Nachweise zu den Social-Media-Posts der Familienverbände'. Über die entsprechenden Links können auch die konkreten Inhalte der einzelnen Posts eingesehen werden; konkret handelt es sich beim DFV um Facebook-Posts vom 27.01.2014, 12.03.2014, 21.03.2014, 04.06.2014, 06.06.2014, 26.09.2014, 27.09.2014 (2 Posts), 14.10.2014, 16.10.2014, 01.07.2015.

des Untersuchungszeitraums getätigt. In einer Pressemitteilung vom 01.07.2016 – also ein Jahr nach Start des ElterngeldPlus und damit nach Ende des Untersuchungszeitraums – fällt die Bewertung durch den Präsidenten des DFV, Dr. Klaus Zeh, sehr kritisch aus. So würden durch das neue Gesetz grundlegende familiäre Bedürfnisse, z. B. Zeit der Eltern mit Kindern sowie finanzielle Sicherheit, nicht erfüllt: „Das ElterngeldPlus begünstigt eine kurze Erziehungszeit und einen frühen Wiedereinstieg in den Beruf – geht aber an den Bedürfnissen der Eltern völlig vorbei, die eine weniger kurze Elternzeit anstreben oder mehrere Kinder haben" (Deutscher Familienverband e. V. 2016). Damit benachteilige das neue Gesetz nach Auffassung des DFV vor allem kinderreiche Familien, da hier in der Regel ein Partner eine längere berufliche Auszeit nehme, während der andere einer Erwerbstätigkeit in Vollzeit nachgehe. Diese Familien profitieren daher nicht von den Partnerschaftsmonaten. Ebenso wenig bringen die neuen Regelungen Vorteile für junge Eltern, deren Einkommen als Berufseinsteiger häufig eher gering sind. Aus diesem Grund fordert der DFV eine andere Vorgehensweise. Insbesondere um allen Kindern eine Förderung zu ermöglichen, die nicht vom Einkommen und den Lebensbedingungen ihrer Eltern abhängt, sollte nach Meinung des DFV ein Ansatz gewählt werden, der die Kinderbetreuung im Fokus hat. Dafür schlägt der DFV vor, Familien ein Betreuungsbudget von 700 € monatlich bis Ende des dritten Lebensjahres zu zahlen (Deutscher Familienverband e. V. 2016). Dies schaffe nach dem DFV eine echte Wahlfreiheit, da Eltern so frei entscheiden könnten, ob sie ihr Kind in einer Betreuungseinrichtung oder beispielsweise durch eine Tagesmutter betreuen ließen, die Betreuung selbst übernehmen oder verschiedene Optionen miteinander kombinieren (Deutscher Familienverband e. V. 2016). In seiner These, dass die neuen Regelungen nicht den Bedürfnissen der Familien entsprechen, sieht sich der DFV durch die Nutzungsdaten zum ElterngeldPlus im ersten Quartal bestätigt. Nach Zahlen des Statistischen Bundesamts nahmen in dieser Zeit lediglich 17,4 % der Eltern (gesamtes Bundesgebiet) das ElterngeldPlus in Anspruch. Das bedeutet für den DFV, dass das ElterngeldPlus für mehr als 80 % der Eltern keine entscheidenden Vorteile brachte (Deutscher Familienverband e. V. 2016). Daher lautet das zusammenfassende Urteil des DFV: „ElterngeldPlus denkt vor allem aus Sicht der Arbeitgeber. Wer sein Kind früh betreuen lässt, um in Teilzeit an den Arbeitsplatz zurückzukehren, profitiert" (Deutscher Familienverband e. V. 2015).

Evangelische Arbeitsgemeinschaft Familie e. V. (eaf)

Insgesamt engagierte sich die Evangelische Arbeitsgemeinschaft Familie beim ElterngeldPlus-Prozess etwas weniger stark als beim Basiselterngeld (Interview Expertenbereich Verbände).

Dennoch brachte sie sich auch beim ElterngeldPlus auf verschiedene Arten in den Prozess ein. Die Evangelische Arbeitsgemeinschaft Familie ging vor allem in einer Stellungnahme

zum Referentenentwurf der Bundesregierung auf die geplanten Regelungen zum ElterngeldPlus ein.[170] An den Anhörungen im Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend des Deutschen Bundestages war die eaf weder mit einer Stellungnahme noch mit einem Sachverständigen beteiligt.

Ausführlich thematisiert wurden die neuen Regelungen von ElterngeldPlus außerdem in der verbandseigenen Zeitschrift ‚Familienpolitische Informationen' (Evangelische Arbeitsgemeinschaft Familie e. V. 2014b). Daneben nahm die eaf am Treffen mit der Bundesministerin teil (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2014d). Den Beschluss des Gesetzentwurfs kommentierte die eaf in einer Pressemitteilung vom 07.11.2014 (Evangelische Arbeitsgemeinschaft Familie e. V. 2014a). Auch nach Abschluss des Prozesses (und z. T. nach Ende des Untersuchungszeitraums) meldete sich die eaf zum Thema ElterngeldPlus zu Wort: In einem Newsletter aus dem Januar 2015 wurden die neuen Regelungen thematisiert (Evangelische Arbeitsgemeinschaft Familie e. V. 2015). Anlässlich des Berichts der Bundesregierung zu einem ersten Zwischenstand zum ElterngeldPlus im Februar 2018 erfolgte ein Kommentar der eaf dazu (Evangelische Arbeitsgemeinschaft Familie e. V. 2018).[171]

In ihrer Stellungnahme zum Referentenentwurf kam die eaf insgesamt zu einer positiven Bewertung, da er „den Wünschen von Eltern, die Aufgaben von Familie und Erwerbstätigkeit in einem höheren Umfang partnerschaftlich zu teilen" entspricht (Evangelische Arbeitsgemeinschaft Familie e. V. 2014d, S. 1). Hier sah die eaf gegenüber den bisherigen Regelungen deutliche Verbesserungen. Es werden weitere Anreize geschaffen, den Müttern größere Chancen in der Erwerbstätigkeit zu geben und den Vätern die Übernahme familiärer Aufgaben zu erleichtern. Gerade für die Väter sieht die eaf gute Bedingungen, mehr als die bisherigen zwei Monate Elternzeit zu nehmen (Evangelische Arbeitsgemeinschaft Familie e. V. 2014d, S. 1). Daher wurde besonders der Partnerschaftsbonus in seinem grundsätzlichen Ansatz begrüßt (Evangelische Arbeitsgemeinschaft Familie e. V. 2014d, S. 2).

Positiv bewertet wurde außerdem die neue Regelung zur Elternzeit, die Eltern deutlich mehr Flexibilität ermöglicht als bislang. Allerdings regte die eaf an, die Altersgrenze auf 12 Jahre auszuweiten, damit Eltern ihre Kinder auf wichtigen Etappen ihrer Entwicklung, z. B. Schulwechsel, begleiten können (Evangelische Arbeitsgemeinschaft Familie e. V. 2014d, S. 2). Perspektivisch hält es die eaf für wichtig, einen Teilzeitanspruch gekoppelt mit einem Anspruch

[170] Mit der Aufforderung zur Stellungnahme zum Referentenentwurf erfolgt auch die Einladung zur Teilnahme an der Verbändeanhörung.

[171] Diese Pressemitteilung wurde bei den Codierungen nicht mehr berücksichtigt, da diese Pressemitteilung nach dem Untersuchungszeitraum datiert ist. Die Öffentlichkeitsarbeit erfolgte neben Pressemitteilungen über die Homepage. Eine Social-Media-Präsenz hatte der Verband zum Zeitpunkt des ElterngeldPlus-Prozesses noch nicht. Erst seit März 2018 hat die eaf eine Facebook-Seite.

auf Rückkehr zum ursprünglichen Arbeitsumfang auch nach Ende der Elternzeit gesetzgeberisch zu regeln (Evangelische Arbeitsgemeinschaft Familie e. V. 2014b, S. 3).

Neben diesen Aspekten, in denen die eaf insgesamt eine positive Entwicklung sah, gab es eine Reihe von Punkten, die kritisch bewertet wurden. In Bezug auf die Anrechnung des Mutterschaftsgeldes während des Mutterschutzes liegt nach Meinung der eaf ein „Regelungswiderspruch" (Evangelische Arbeitsgemeinschaft Familie e. V. 2014d, S. 2) vor. Die Mütter erhalten in dieser Zeit kein Elterngeld und die Phase wird auf die Elternzeit angerechnet: „Der Mutterschutz beinhaltet allerdings ein Beschäftigungsverbot. So wirke es paradox, dass Mütter dem Grunde nach bei den ElterngeldPlus-Regelungen statt 24 + 4 nur 20 + 2 Monate Elterngeld erhalten" (Evangelische Arbeitsgemeinschaft Familie e. V. 2014d, S. 2).

Hingewiesen wurde weiterhin darauf, dass selbst bei Teilzeitarbeit die Betreuung der Kinder nicht allein durch die Eltern gewährleistet werden könne, sondern Betreuungsangebote in Anspruch genommen werden müssten. Daher hält die eaf einen weiteren Ausbau der entsprechenden Angebote für erforderlich – in quantitativer und qualitativer Hinsicht. Insbesondere letzteres sei wichtig, damit Eltern noch flexibler sind (Evangelische Arbeitsgemeinschaft Familie e. V. 2014d, S. 2).

Bezüglich der Teilzeitregelungen wies der Verband darauf hin, dass der Zeitkorridor vor allem nicht den Bedürfnissen Alleinerziehender entspreche, sodass die Gefahr bestehe, dass diese Gruppe von den Regelungen keinen Gebrauch machen kann (Evangelische Arbeitsgemeinschaft Familie e. V. 2014d, S. 2). Weiterhin widerspricht der Entwurf aus Sicht der eaf der Lebensrealität von Einelternfamilien, weil er das alleinige Sorgerecht als Basis für seine Regelungen nimmt. Tatsächlich aber bestehe in über 90 % der Fälle gemeinsames Sorgerecht (Evangelische Arbeitsgemeinschaft Familie e. V. 2014d, S. 2–3; Evangelische Arbeitsgemeinschaft Familie e. V. 2014b, S. 3).

Hinterfragt wurde zudem die Regelung für Mehrlingseltern. Positiv bewertet wurde, dass Mehrlingseltern zusätzliche Partnermonate zur Verfügung stehen. Nicht nachvollziehbar für die eaf ist, „warum an dieser Stelle nun nicht der vom Bundessozialgericht (Urteil vom 27.6.2013) vorgesehene Anspruch auf gleichzeitige Erziehungszeit und Elterngeldzahlung beider Elternteile von Mehrlingen eingeführt wird" (Evangelische Arbeitsgemeinschaft Familie e. V. 2014d, S. 3).[172]

Dringenden Nachbesserungsbedarf sah der Verband bezüglich der Frage, wer hinsichtlich des Einkommens am meisten von den Regelungen profitiert. Hier stellte die eaf fest,

> „dass gerade Eltern mit sehr geringen Einkommen und hohem Unterstützungsbedarf von den positiven Effekten nach wie vor deutlich weniger profitieren werden als Eltern

[172] Siehe dazu genauer: Bundessozialgericht 2013.

> mit mittlerem oder hohem Einkommen: Zwar ist das Elterngeld als Lohnersatz ausgestaltet und soll finanzielle Nachteile, die Familien nach Geburt eines Kindes haben, kompensieren. Dennoch ist die deutliche Besserstellung von denjenigen, die vor der Geburt eines Kindes zu den Höherverdienenden zählen und dementsprechend auch höheres Elterngeld beziehen, gegenüber denjenigen, die ein geringes oder überhaupt kein Einkommen haben, im kritischen Sinne bemerkenswert, da eine sozial gerechte Wirkung dieser familienpolitischen Leistung an dieser Stelle zu hinterfragen ist" (Evangelische Arbeitsgemeinschaft Familie e. V. 2014d, S. 3).

Da verschiedene Leistungen der Sozialversicherung auf das Elterngeld angerechnet werden, verschärft sich diese Problematik aus Sicht der eaf (Evangelische Arbeitsgemeinschaft Familie e. V. 2014d, S. 3).

Schließlich sah die eaf in der Komplexität des Entwurfs eine Hürde. Zwar führen die Maßnahmen zu mehr Flexibilität für die Eltern. Dies habe jedoch gleichzeitig zur Folge, dass die Regelungen für die Eltern nur noch schwer nachvollziehbar seien. Die eaf befürchtete, dass Eltern möglicherweise nicht mehr in vollem Umfang die für sie passenden Lösungen in Anspruch nehmen. Die eaf sieht daher im Ausbau der entsprechenden Beratungsstellen eine dringende Notwendigkeit, um Nachteile bei der Inanspruchnahme zu vermeiden (Evangelische Arbeitsgemeinschaft Familie e. V. 2014d, S. 3).

Familienbund der Katholiken e. V. (FDK)

Die Wahlprüfsteine des Familienbundes der Katholiken vor der Bundestagswahl 2013 sind die erste Aktion des Verbandes im Untersuchungszeitraum (Familienbund der Katholiken 2013, S. 10 ff.).

Innerhalb des engeren Prozesses gab der Verband eine Stellungnahme zum Referentenentwurf ab. Da der Familienbund der Katholiken als Sachverständiger zur Anhörung zum Gesetzentwurf vor dem Familienausschuss des Deutschen Bundestages am 13.10.2014 geladen war (Deutscher Bundestag 2014a), erfolgte in diesem Zuge eine Stellungnahme zum Gesetzentwurf (Familienbund der Katholiken 2014b).

Weiterhin folgte der Verband der Einladung der Bundesfamilienministerin zum Gespräch mit den Familienverbänden (Interview Expertenbereich Verbände; Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2014d).

Ergänzend veröffentlichte der FDK zu verschiedenen zentralen Etappen des Prozesses (z. B. Kabinettsbeschluss, Ausschussanhörung etc.) Pressemitteilungen (Familienbund der

Katholiken 2014c/d). Zudem erfolgte über die Verbandszeitschrift ‚Stimme der Familie' eine Auseinandersetzung mit der Thematik (Meyer/Faßhauser 2014, S. 11 ff.).[173]

Das zentrale Anliegen des Entwurfs, Eltern eine partnerschaftliche Gestaltung von Familien- und Erwerbsleben zu ermöglichen und beiden Elternteilen die Chance zu geben, in der frühen Phase der kindlichen Entwicklung, Zeit mit ihren Kindern zu verbringen, stieß beim Familienbund der Katholiken auf positive Resonanz: „Die Einführung des ElterngeldPlus wird als ein Beitrag für die Stärkung der Wahlfreiheit von Familien im Hinblick auf die Aufteilung von Erwerbstätigkeit und Sorgearbeit begrüßt" (Familienbund der Katholiken 2014f, S. 2). So kann nach Ansicht des FDK auch die Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbessert werden, was mit mehr Flexibilität einhergehe (Familienbund der Katholiken 2014e, S. 2). Kritisiert wurde allerdings die Gestaltung des Partnerschaftsbonus. Hier wurden die strikten Voraussetzungen bemängelt, die erfüllt sein müssen, damit der Partnerschaftsbonus bezahlt wird. Nach Ansicht des FDK müssen flexiblere Regelungen geschaffen werden, damit viele Familien diesen Bonus nutzen können und mehr Zeit für die Familie haben (Familienbund der Katholiken 2014e, S. 9). Flexiblere Regelungen seien insbesondere für Alleinerziehende wichtig (Familienbund der Katholiken 2014e, S. 7). Weiterhin wurde beanstandet, dass, selbst wenn beide Eltern ihre Arbeitszeit reduzieren, die Notwendigkeit zur Fremdbetreuung für die Kinder besteht (Familienbund der Katholiken 2014f, S. 9). Der FDK forderte deshalb, die zeitlichen Korridore zur Gestaltung der Teilzeittätigkeit anders und flexibler zu gestalten (siehe dazu genauer: Familienbund der Katholiken 2014f, S. 9; Familienbund der Katholiken 2014e, S. 4).

Im Zusammenhang mit der Berechnung der Elterngeld-Ansprüche bewertete der FDK es als problematisch, dass das Elterngeld auf Grundsicherungsleistungen angerechnet wird. Er sprach sich deshalb für eine Abschaffung dieser Regelung aus: „Dies ist erforderlich, um die Erziehungsleistung von Familien, die SGB II-Leistungen beziehen, anzuerkennen und Familienarmut zu beseitigen. Dass Bezieher von SGB II-Leistungen derzeit faktisch kein Elterngeld erhalten, ist eine Ungerechtigkeit, die beseitigt werden muss" (Familienbund der Katholiken 2014e, S. 9). In diesem Kontext forderte der FDK zudem die Anhebung des Mindestsatzes Elterngeld. Dieser liege bei derzeit 300 € und entspreche damit umgerechnet dem gleichen Satz wie bei der Einführung des Bundeserziehungsgeldes im Jahr 1986 (Familienbund der Katholiken 2014e, S. 9).

Sehr kritisch wurden die Neuregelungen zu den Elterngeldansprüchen für Mehrlinge bewertet. Während durch ein Urteil des Bundessozialgerichts aus dem Jahr 2013 festgestellt wurde, dass ein Elterngeldanspruch für jedes neugeborene Kind besteht, enthielt der neue Entwurf diese Regelung nicht mehr. Stattdessen wird ein Mehrlingszuschlag gezahlt sowie zwei

[173] Der FDK hat auf der Bundesebene keine Social-Media-Präsenz. Über Facebook und Instagram äußern sich aber einzelne Diözesan- bzw. Landesverbände.

zusätzliche Partnermonate gewährt[174]. Gegen diese neuen Regelungen stellte sich der FDK entschieden (Familienbund der Katholiken 2014f, S. 5).

Die Neugestaltung der Elternzeit betrachtete der FDK als sehr positiv:

> „Sie erhöhen die Gestaltungsspielräume von Eltern. Besonders unterstützt wird, dass die Inanspruchnahme von Elternzeit zwischen dem dritten und achten Geburtstag nicht von der Zustimmung des Arbeitgebers abhängig gemacht wird. Auch die Arbeitswelt ist gefordert, einen Beitrag dafür zu leisten, dass Eltern Familie und Erwerbsarbeit flexibler miteinander vereinbaren können" (Familienbund der Katholiken 2014f, S. 12).

Daher wurden auch diese Regelungen als Instrument zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf gewertet (Familienbund der Katholiken 2014e, S. 2). Hier regte der FDK gar an, die Möglichkeit zur Elternzeit bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres der Kinder auszuweiten, um beispielsweise in der Phase von Schulübertritten oder Pubertät Eltern mehr Zeit mit Kindern zu ermöglichen (Familienbund der Katholiken 2014f, S. 12).

Insgesamt stellte der FDK fest, dass durch das neue Gesetz – ergänzend zum weiter bestehenden Basiselterngeld – eine Vielfalt an Kombinationsmöglichkeiten für Eltern geschaffen wird, was der Pluralität der Lebensentwürfe entspricht und Wahlfreiheit ermöglicht (Familienbund der Katholiken 2014e, S. 5–6). Allerdings wies der FDK darauf hin, dass die neuen Regelungen sehr kompliziert und daher für die betroffenen Eltern nur sehr schwer zu verstehen sind. Folglich bestehe einerseits die Gefahr, dass diese Komplexität zu einem „Hindernis in der Inanspruchnahme" (Familienbund der Katholiken 2014e, S. 10) werde. Andererseits steige der Verwaltungsaufwand sowie die Gefahr von Fehlern in der Verwaltungspraxis (Familienbund der Katholiken 2014f, S. 4).

Lesben- und Schwulenverband in Deutschland e. V. (LSVD)

Der Lesben- und Schwulenverband beteiligte sich nicht am ElterngeldPlus-Prozess. Ein Grund sind die beschränkten Ressourcen des Verbandes. Der Bundesvorstand des LSVD arbeitet ehrenamtlich. Die Zahl der hauptamtlichen Mitarbeiter ist sehr begrenzt. Zudem arbeiten die hauptamtlichen Mitarbeiter häufig in spezifischen Projekten (Interview Expertenbereich Verbände). Dies führe auch dazu, dass der Verband sehr genau überlegen müsse, an welchen Gesetzgebungsprozessen er sich beteiligt. Da es sich beim LSVD nicht um einen Familienverband, sondern um einen Bürgerrechtsverband handelt, läge der Fokus nicht auf der Vertretung

[174] Die Partnermonate waren, wie beschrieben, nur im Referentenentwurf vorgesehen.

von Positionen im Bereich mit familienpolitischen Leistungen (Interview Expertenbereich Verbände). Dies gelte auch konkret für ElterngeldPlus.

Verband alleinerziehender Mütter und Väter e. V. (VAMV)

Der Verband alleinerziehender Mütter und Väter äußerte seine Positionen zum Gesetzesvorhaben auf unterschiedliche Weise und engagierte sich sehr stark zu diesem Thema, mit dem Ziel, dass Alleinerziehende besser von den ElterngeldPlus-Leistungen profitieren können. Die Wahlprüfsteine im Vorfeld der Bundestagswahl 2013 sind als erstes eingesetztes Instrument in diesem Prozess zu betrachten (Verband alleinerziehender Mütter und Väter e. V. 2013).

Im Anschluss erfolgte die Mitwirkung primär über Stellungnahmen zum Referenten- und Gesetzentwurf und an der Anhörung im Familienausschuss des Deutschen Bundestages. Pressemitteilungen (z. B. zum Beschluss des Kabinettsentwurfs und des Bundestagsbeschlusses) (Verband alleinerziehender Mütter und Väter e. V. 2014b/e) dienten als weiteres Mittel zur Vertretung der Verbandsmeinung zum ElterngeldPlus in der Öffentlichkeit. Auf beide Pressemitteilungen wies der Verband auch in jeweils einem Facebook-Post hin.[175] In seiner Verbandszeitschrift veröffentlichte der VAMV im Laufe des ElterngeldPlus-Prozesses dazu mehrere Beiträge – in den Ausgaben 3/2014 und 1/2015 (Verband alleinerziehender Mütter und Väter e. V. 2014c, S. 8; Verband alleinerziehender Mütter und Väter e. V. 2015, S. 8). Zudem nahm der VAMV am Antrittsgespräch der Bundesfamilienministerin mit den Familienverbänden teil (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2014d).

Insgesamt hält der VAMV die grundlegenden Instrumente des Elterngeldes und der Elternzeit für Alleinerziehende für zentral, „denn sie sichern für die Zeit nach der Geburt eines Kindes den Lebensunterhalt mit und bringen ihrer Intention nach gesellschaftliche Anerkennung für Familienarbeit zum Ausdruck“ (Verband alleinerziehender Mütter und Väter e. V. 2014d, S. 1). Die Regelungen gingen allgemein auch auf Bedürfnisse Alleinerziehender ein. Sie förderten die Partnerschaftlichkeit bei der Organisation von Familien- und Erwerbsleben und unterstützten damit die Mütter in ihrem Wunsch nach mehr Eigenständigkeit und Verfolgung ihrer beruflichen Perspektiven. Dies führe dazu, dass sich Frauen leichter ihre Existenz eigenständig sichern könnten (Verband alleinerziehender Mütter und Väter e. V. 2014a, S. 1; Verband alleinerziehender Mütter und Väter e. V. 2014d, S. 1). Diesen Aspekt hält der VAMV als Vertretung alleinerziehender Mütter und Väter auch deshalb für wichtig, da im Falle von Trennung eine vorher aufgebaute eigenständige Existenz sehr hilfreich sei (Verband alleinerziehender

[175] Siehe dazu genauer: Facebook-Posts des VAMV vom 04.06.2014 und vom 07.11.2014 über die Links im Literaturverzeichnis.

Mütter und Väter e. V. 2014a, S. 1). Die Väter würden durch das Gesetz in ihrem zunehmenden Wunsch nach mehr Teilhabe an der Erziehungsarbeit unterstützt (Verband alleinerziehender Mütter und Väter e. V. 2014d, S. 1). Dies fördere aus Sicht des Verbandes die Gleichstellung von Männern und Frauen und sei eine passende Reaktion auf die Wünsche junger Eltern/Paare (Verband alleinerziehender Mütter und Väter e. V. 2014a, S. 1).

Als Vorteil für Familien wird die Flexibilisierung der Elternzeit betrachtet. Hier sieht der VAMV sowohl Vorteile für die Familien als auch für die Arbeitgeber: Die Eltern seien nicht mehr auf die Zustimmung des Arbeitgebers angewiesen, umgekehrt habe dieser jedoch einen Anspruch darauf, dass die Elternzeit 13 Wochen vorher angemeldet werden muss (Verband alleinerziehender Mütter und Väter e. V. 2014d, S. 3).

Bei Betrachtung der konkreten Regelungen ergaben sich für den Verband allerdings verschiedenste Ansätze für Kritik. Dazu gehört, dass das alleinige Sorgerecht bzw. das alleinige Aufenthaltsbestimmungsrecht Anspruchsvoraussetzung für Alleinerziehende ist, um Anspruch auf Partnermonate und Partnerschaftsbonus zu haben. Dies stieß vor dem Hintergrund der gesetzlichen Regelungen zum gemeinsamen Sorgerecht nicht auf Verständnis: „Seit Mai 2013 ist auch für nicht verheiratete Eltern das gemeinsame Sorgerecht als gesetzliches Leitbild verankert. Der Gesetzgeber möchte einerseits die gemeinsame Sorge etablieren und schließt andererseits Alleinerziehende mit gemeinsamem Sorgerecht vom Bezug der sogenannten Partnermonate sowie des Partnerschaftsbonus beim Elterngeld aus“ (Verband alleinerziehender Mütter und Väter e. V. 2014d, S. 1).

Die Forderung des VAMV lautete daher, dass künftig die Voraussetzung für Partnermonate und Partnerschaftsbonus der gemeinsame Wohnsitz des alleinerziehenden Elternteils (ohne den zweiten Elternteil) mit dem Kind darstellt (Verband alleinerziehender Mütter und Väter e. V. 2014d, S. 3–4).[176] Einen weiteren Nachteil für Alleinerziehende sah der VAMV im zeitlichen Korridor, der als Voraussetzung für die Inanspruchnahme des Partnerschaftsbonus festgelegt ist. Er wurde vom VAMV als „Anspruchshürde“ (Verband alleinerziehender Mütter und Väter e. V. 2014a, S. 2) bezeichnet, da er nicht zu den Lebensbedingungen Alleinerziehender passt: Alleinerziehende müssten häufiger Vollzeit arbeiten als Elternteile in einer Paarbeziehung und könnten bei der Kinderbetreuung nicht immer auf die Unterstützung des zweiten Elternteils zurückgreifen. Sie seien damit zwingend auf Fremdbetreuung angewiesen. Allerdings stellte der VAMV nach wie vor einen Mangel an Kinderbetreuung fest.

Dies führe dazu, dass Alleinerziehende unter Umständen gezwungen seien, ihre Arbeitszeit stärker zu reduzieren, als dies durch den zeitlichen Korridor für den Anspruch auf Partnermonate

[176] Im schließlich am 07.11.2014 verabschiedeten Gesetz wurde festgelegt, dass die Partnermonate auch von Alleinerziehenden mit gemeinsamem Sorgerecht genutzt werden können. Dies begrüßt der VAMV in einer Pressemitteilung vom 07.11.2014 (Verband alleinerziehender Mütter und Väter e. V. 2014c).

und Partnerschaftsbonus vorgesehen sei. Wichtig aus Sicht der Alleinerziehenden wäre vor allem eine Flexibilisierung bei den Kinderbetreuungszeiten: Vor allem diese Gruppe sei auf Kinderbetreuungsangebote auch zu Randzeiten und am Wochenende angewiesen (Verband alleinerziehender Mütter und Väter e. V. 2014d, S. 3–4; Verband alleinerziehender Mütter und Väter e. V. 2014a, S. 3 ff.). Hier lautet der Vorschlag des VAMV, „für Alleinerziehende mehr Spielraum hin zu einem geringeren Erwerbsumfang als Anspruchsvoraussetzung vorzusehen" (Verband alleinerziehender Mütter und Väter e. V. 2014b, S. 4). Vorgeschlagen wurde eine zeitliche Untergrenze von 19,5 Stunden (Verband alleinerziehender Mütter und Väter e. V. 2014a, S. 4).

Ebenfalls kritisch gesehen wurde die Anrechnung des Mindestelterngeldes auf Sozialleistungen. Dies stellt insbesondere für Alleinerziehende ein Problem dar:

> „Damit wird Alleinerziehenden mit Neugeborenen, die mit der Leistung des Elterngeldes vom Gesetzgeber intendierte Absicht, Familienarbeit als gesellschaftlich bedeutsamen Beitrag anzuerkennen, faktisch versagt. Die Anrechnung führt vielfach dazu, dass Alleinerziehende und ihr Kind das erste Jahr nach der Geburt in Armut leben. Hierbei könnten sich der Gesetzgeber und die Gesellschaft ohne Not großzügiger zeigen und die Anrechnung des Mindestelterngeldes zurücknehmen" (Verband alleinerziehender Mütter und Väter e. V. 2014d, S. 1–2).

Verband binationaler Familien und Partnerschaften e. V. (iaf)

Die Wahlprüfsteine vor der Bundestagswahl 2013 stellten das erste Instrument dar, das der Verband binationaler Familien und Partnerschaften im Untersuchungszeitrum zum ElterngeldPlus-Prozess einsetzte (Verband binationaler Familien und Partnerschaften e. V. 2013b).

Im weiteren Verlauf machte der Verband seine Positionen zum ElterngeldPlus vor allem durch eine Stellungnahme zum Referentenentwurf deutlich (Verband binationaler Familien und Partnerschaften e. V. 2014c). Daneben wurden einige Aspekte auch in Newslettern des iaf aufgegriffen (Newsletter 19/2014, 22/2014, 24/2015) (Verband binationaler Familien und Partnerschaften e. V. 2014a/b; Verband binationaler Familien und Partnerschaften e. V. 2015). Außerdem äußerte sich ein Vertreter des BMFSFJ in der Verbandszeitschrift zu den neuen Regelungen (Paschold 2015). In einem Facebook-Post vom 07.06.2014 machte der iaf auf den Kabinettsbeschluss der Bundesregierung zu ElterngeldPlus aufmerksam und verlinkte gleichzeitig darin die Stellungnahme des iaf, die zum Referentenentwurf abgegeben worden war.[177]

[177] Siehe dazu genauer: Facebook-Posts des Verbandes vom 07.06.2014 über den Link im Literaturverzeichnis.

Möglichkeiten für einen direkten Austausch ergaben sich darüber hinaus beim Treffen der Familienverbände mit Familienministerin Schwesig (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2014d).

Insgesamt wurde der Ansatz von ElterngeldPlus vom iaf positiv gesehen – auch wenn er nach Ansicht des iaf nicht weit genug ging: In seiner Stellungnahme zum Referentenentwurf zum BEEG begrüßte der iaf verschiedene Punkte. Dazu zählen die Inhalte des Entwurfs, die es Eltern ermöglichen sollen, Erwerbs- und Familienarbeit partnerschaftlicher zu gestalten. Auf diese Weise hätten Eltern auch größere individuelle Gestaltungsmöglichkeiten bei der Kombination von Erwerbs- und Familienarbeit. Ebenso positiv bewertet wurden die neuen Regelungen zur Elternzeit, die es Eltern auch gestatten, die Elternzeit zu einem späteren Zeitpunkt zu nehmen: „[D]iese Möglichkeit begrüßt unser Verband, der Familienarbeit nicht nur in den ersten drei Jahren als wichtig ansieht. Es entspricht der Lebenswirklichkeit von Familien, dass die Familienarbeit nicht nur in den ersten drei Jahren, sondern über viele weitere Jahre ansteht“ (Verband binationaler Familien und Partnerschaften e. V. 2014c, S. 1).

Als Vertretung binationaler und eingewanderter Familien verknüpfte der iaf mit dem Entwurf weiterhin eine Forderung, die durch ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu § 1 Abs. 7 des BBEG (Bundesverfassungsgericht 2012), gestützt wird:

> „Das Bundesverfassungsgericht erklärte, dass der Ausschluss von ausländischen Staatsangehörigen mit humanitären Aufenthaltstiteln vom Elterngeld verfassungswidrig ist. Alle Personen mit humanitären Aufenthaltstiteln, die bereits länger als 3 Jahre in Deutschland leben, haben hiernach Anspruch auf Elterngeld, unabhängig von ihrer Integration in den Arbeitsmarkt. Weiterhin sieht das Bundesverfassungsgericht in der jetzigen rechtlichen Fassung indirekt einen Verstoß gegen Art. 3 Abs. 3 Satz 1 Grundgesetz. Frauen haben aufgrund tatsächlicher Umstände der Mutterschaft geringere Möglichkeiten als Männer die Voraussetzung in § 1 Abs. 7 Punkt 3.a) BEEG zu erfüllen“ (Verband binationaler Familien und Partnerschaften e. V. 2014c, S. 2).

Diese Ansicht teilt der iaf und forderte entsprechende Nachbesserungen im Gesetz.

Außerdem sollte nach Ansicht des iaf geprüft werden, ob durch das Gesetz wirklich vor allem Familien mit kleineren Einkommen adäquat unterstützt werden (Verband binationaler Familien und Partnerschaften e. V. 2014c, S. 2). Als Vertretung von Familien mit Migrationshintergrund wies der iaf darauf hin, dass gerade diese Familien häufig aufgrund verschiedener Ursachen zur Gruppe der Familien mit geringeren Einkommen gehören. Folglich war es dem iaf ein Anliegen, dass die Regelungen so gestaltet sind, dass tatsächlich insbesondere diese Familien davon profitieren (Verband binationaler Familien und Partnerschaften e. V. 2014c, S. 2).

Kritisch wurde gesehen, dass nach Ansicht des Verbandes der Partnerschaftsbonus vor allem Paaren mit eher hohem Einkommen (das zudem noch bei beiden Elternteilen ähnlich ist) und gutem Bildungsniveau dient (Verband binationaler Familien und Partnerschaften e. V. 2014c, S. 3). Das heißt, dass nur recht wenige Familien Vorteile aus dieser neuen Regelung ziehen könnten. Aus unterschiedlichen Gründen hatte der iaf Sorge, dass die neuen Aspekte für Familien mit Migrationshintergrund aufgrund der Lebenssituation größtenteils keine Vorteile bringen. Daher sollte überlegt werden, wie der Partnerschaftsbonus gestaltet werden könne, damit mehr Familien davon einen Nutzen hätten (Verband binationaler Familien und Partnerschaften e. V. 2014c, S. 3).

Insgesamt befürchtete der Verband, dass die neuen Regelungen des ElterngeldPlus-Gesetzes für die von ihm vertretenen Familien eher wenige Vorteile bringen (siehe auch Newsletter des iaf Nr. 24 – Juli 2015: Verband binationaler Familien und Partnerschaften e. V. 2015), aber auch insgesamt „viele Familien außen vor bleiben werden" (Verband binationaler Familien und Partnerschaften e. V. 2014b).

Verband kinderreicher Familien Deutschland e. V. (KRFD)

Der KRFD beteiligte sich insgesamt in eher geringem Umfang am ElterngeldPlus-Prozess. Dies liegt unter anderem daran, dass die vertretenen Mitglieder aus sehr verschiedenen Gesellschaftsteilen stammen und daher durch den Entwurf – je nach Einkommenssituation – sehr unterschiedlich betroffen sind. Folglich kommentierte der Verband in einer Stellungnahme zum Referentenentwurf die Punkte, die allgemein für die kinderreichen Familien von Bedeutung sind (Verband kinderreicher Familien Deutschland e. V. 2014).

Eine Stellungnahme zum Gesetzentwurf erfolgte nicht. Auch war kein Vertreter des KRFD an der Anhörung vor dem Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend beteiligt. Über seine Facebook-Seite verwies der KRFD in einem Facebook-Post vom 13.05.2014 auf seine Stellungnahme zum Referentenentwurf und in einem weiteren Post vom 06.06.2014 auf den Kabinettsbeschluss.[178]

In der Stellungnahme zum Referentenentwurf wurde vom KRFD kritisiert, dass das Gesetz beiden Elternteilen sehr früh die Möglichkeit zur parallelen Erwerbstätigkeit gibt und die Regelungen nicht mit der Lebenssituation kinderreicher Familien vereinbar sind (Verband kinderreicher Familien Deutschland e. V. 2014). Weiterhin wurde kritisch angemerkt, dass das Elterngeld mit dem Partnerschaftsbonus dazu führt, dass durch die doppelte Teilzeittätigkeit

[178] Siehe dazu genauer: Facebook-Posts des KRFD vom 13.05.2014 und vom 06.06. 2014 über die Links im Literaturverzeichnis.

statt insgesamt 40 Wochenarbeitsstunden eher 50 oder mehr Stunden (durch beide Elternteile) gearbeitet wird und so weniger Familienzeit bleibt (Verband kinderreicher Familien Deutschland e. V. 2014).

Insgesamt brächten die Teilzeitregelungen des Entwurfs kinderreichen Familien wenig Vorteile, da die Zeit, die für Familienarbeit benötigt wird, nicht mit den Teilzeit-Regelungen des Entwurfs vereinbar seien. Durch das ElterngeldPlus und die Erwerbstätigkeit beider Eltern müssen nach Ansicht des KRFD Familien zumindest teilweise auf eine Fremdbetreuung zurückgreifen – unter Umständen auch bereits in einer sehr frühen Phase der kindlichen Entwicklung. Gerade bei Familien mit mehr Kindern gehe eine Fremdbetreuung aber unter Umständen mit erheblichen Kosten einher (Verband kinderreicher Familien Deutschland e. V. 2014).

Positiv am ElterngeldPlus-Gesetz bewertete der KRFD, dass die 24 Monate Elternzeit zwischen dem dritten Geburtstag des Kindes und dem achten Lebensjahr genommen werden können, da dies für die Eltern zu einer erhöhten Flexibilität beitrage.

Allerdings wurde zu bedenken gegeben, dass diese Regelung dazu führen könnte, dass Eltern für Arbeitgeber unattraktiver sind (Verband kinderreicher Familien Deutschland e. V. 2014).

Zukunftsforum Familie e. V. (ZFF)

Bereits vor der Bundestagswahl 2013 veröffentlichte das Zukunftsforum Familie Wahlprüfsteine (Zukunftsforum Familie e. V. 2013).

Darüber hinaus war das ZFF vor allem durch eine Stellungnahme zum Referentenentwurf (Zukunftsform Familie e. V. 2014b) sowie durch eine Stellungnahme im Rahmen der öffentlichen Anhörung zum Gesetzentwurf vor dem Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend des Deutschen Bundestages am 13. Oktober 2014 (Zukunftsform Familie e. V. 2014a) am Prozess beteiligt.

Diese Stellungnahme gegenüber dem Familienausschuss erfolgte auf Initiative des Verbandes. Seitens des Familienausschusses des Deutschen Bundestages erging dazu keine Aufforderung.[179] An der Anhörung im Ausschuss nahm kein Vertreter des ZFF teil, da das ZFF durch den Familienausschuss des Deutschen Bundestages nicht als Sachverständiger eingeladen worden war (Interview Expertenbereich Verbände). Da das ZFF zu den vom BMFSFJ geförderten Familienverbänden gehört, war es auch zum Treffen mit Ministerin Schwesig geladen und nahm diese Gelegenheit zum Austausch auch wahr.

Ergänzend zu den Stellungnahmen veröffentlichte das ZFF zum Beschluss und zum Start des Elterngeldes eine Pressemitteilung (Zukunftsforum Familie e. V. 2014c; Zukunftsforum

[179] Zu unaufgeforderten Stellungnahmen, siehe Punkt 2.3.3.

Familie e. V. 2015a). Zudem betrieb das ZFF während des ElterngeldPlus-Prozesses recht intensiv Öffentlichkeitsarbeit über Facebook. 9 Posts, in denen ElterngeldPlus zentraler Bestandteil war, konnten gezählt werden. Die Posts wurden vor allem zu wichtigen ‚Wegmarken' des Prozesses, wie Kabinettsbeschluss, Debatte, Anhörung und Beschluss im Bundestag, veröffentlicht. Zudem war während des Prozesses ElterngeldPlus Thema in verschiedenen Ausgaben der Verbandszeitschrift (Vielfalt Familie 22/2014; Vielfalt Familie 23/2014; Vielfalt Familie 24/2015) (Zukunftsforum Familie e. V. 2014d/e; Zukunftsforum Familie e. V. 2015b). Außerdem nahm die damalige Geschäftsführerin des ZFF an einer Diskussionsrunde der SPD-Bundestagsfraktion am 12.11.2014 teil. Ziel dieser Veranstaltung war allerdings nicht mehr die Aushandlung von Positionen zu ElterngeldPlus (da das Gesetz wenige Tage vorher durch den Bundestag beschlossen worden war), sondern die Information interessierter Bürger zu diesem neuen Gesetz. Weitere Teilnehmer waren unter anderem der familienpolitische Sprecher der SPD-Fraktion, Sönke Rix, der Berichterstatter der SPD-Fraktion im ElterngeldPlus-Prozess, Dr. Fritz Felgentreu, Vertreter verschiedener anderer Verbände sowie die damalige parlamentarische Staatssekretärin im BMFSFJ, Caren Marks (SPD-Bundestagsfraktion 2014).

Auf verschiedene Punkte im Gesetzgebungsprozess wurde mit insgesamt 9 Facebook-Posts aufmerksam gemacht (z. B. auf Stellungnahmen).[180]

In der Stellungnahme vom 30.04.2014 zum Referentenentwurf machte das ZFF deutlich, dass die Regelungen zu einer erhöhten Flexibilität bei der Gestaltung der Erwerbstätigkeit in Kombination mit den Familienaufgaben führen. Die Partnermonate ermöglichten die parallele Teilzeittätigkeit, was zu mehr Partnerschaftlichkeit in der Organisation von Familien- und Erwerbsarbeit führe (Zukunftsforum Familie e. V. 2014b, S. 2–3).

Diese Aspekte wurden vom ZFF als sehr positiv bewertet, da damit das Elterngeld besser auf die Lebensbedingungen und -vorstellungen von Paaren und Eltern abgestimmt sei (Zukunftsforum Familie e. V. 2014b, S. 3). Gleichzeitig wies das ZFF darauf hin, dass das Gesetz durch die neuen Regelungen noch komplizierter werde, was für betroffene Eltern ein Problem darstellen könne (Zukunftsforum Familie 2014b e. V., S. 5). Aus diesem Grund forderte das ZFF einen Ausbau der Informations- und Beratungsangebote zu den entsprechenden Leistungen. Hierzu könnten die Familienverbände zwar einen Beitrag leisten, die vollständige Abdeckung des Beratungsbedarfs der Eltern sei jedoch allein auf diese Weise nicht möglich (Zukunftsforum Familie e. V. 2014b, S. 5).

Auf Zustimmung stieß, dass ein Anreiz für beide Elternteile (nicht nur für die Mütter) geschaffen werde, mehr Familienarbeit zu leisten und damit mehr Zeit mit den Kindern verbringen zu können (Zukunftsforum Familie e. V. 2014b, S. 4). Ein wichtiger Schritt ist aus Sicht des

[180] Siehe dazu genauer: Facebook-Posts des ZFF vom 15.05.2014, 04.06.2014, 19.09.2014, 26.09.2014, 14.10.2014, 07.11.2014, 10.11.2014 und 03.07.2015 über die Links im Literaturverzeichnis.

ZFF, dass eine Regelung geschaffen wurde, durch die auch Alleinerziehende die Partnermonate nutzen können. Die Regelungen zum Elterngeldbezug bei Mehrlingen bringen nach Ansicht des ZFF zum einen mehr Klarheit, zum anderen werden Eltern mit Mehrlingsgeburten in dieser besonderen Situation durch den Mehrlingszuschlag sowie zwei zusätzliche Partnermonate unterstützt (Zukunftsforum Familie e. V. 2014b, S. 4–5). Die zusätzlichen Partnermonate für Mehrlingseltern sind im Gesetzentwurf – aus Sicht des ZFF aus haushalterischen Gründen – nicht mehr vorgesehen. Diese Anpassung wurde in der Stellungnahme des ZFF zum Gesetzentwurf kritisiert: „Diese wären eine angemessene Unterstützung der Eltern von Mehrlingen und eine nachhaltige Entlastung in einer besonderen Familiensituation" (Zukunftsforum Familie e. V. 2014a, S. 5). Um Familien langfristig finanzielle Sicherheit – auch bei einer Teilzeittätigkeit – zu geben und die Flexibilität in der Gestaltung von Erziehungs- und Erwerbsarbeit weiter zu erhöhen, gilt es nach Ansicht des ZFF eine Regelung zu schaffen,

> „die nicht nur innerhalb, sondern auch im Anschluss an die Bezugsdauer des Elterngeldes eine partnerschaftliche Arbeitszeitreduktion der Eltern zumindest teilweise kompensiert. Eine solche Leistung könnte das Modell einer ‚Familienarbeitszeit' beschreiben, wonach Elternteile einen teilweisen Lohnersatz erhalten, wenn sie beide partnerschaftlich ihre Arbeitszeit wegen der Sorge für Kinder reduzieren" (Zukunftsforum Familie e. V. 2014a, S. 3).

Die Anrechung des Elterngeldes auf SGB II-Leistungen, Sozialhilfe sowie Kindergeldzuschlag wurden in der Stellungnahme zum Referentenentwurf und zum Gesetzentwurf deutlich kritisiert. Dies gehe für die betroffenen Familien mit starken Einbußen bei ihrem Haushaltseinkommen einher und widerspreche damit nach Ansicht des ZFF dem eigentlichen Ziel von ElterngeldPlus: Familien sollten ohne finanzielle Bedrängnis aufgrund der familialen Situation in das Familienleben starten. Hier kritisierte das ZFF den Entwurf: „Dieser Schonraum wird Familien ohne oder nur mit geringem Erwerbseinkommen nicht mehr gewährt. Das ZFF fordert nach wie vor, diese Kürzungen zurückzunehmen" (Zukunftsforum Familie e. V. 2014a/b, S. 6). Weiteren Änderungsbedarf sah das ZFF bei der Einkommensberechnung des Elterngeldes: Zeiten, in denen Arbeitslosen- und Krankengeld bezogen werden sowie Ausbildungszeiten werden im veranschlagten Zeitraum von 12 Monaten nicht berücksichtigt. Dies führe dazu, dass die Elterngeldbezüge deutlich geringer ausfielen. Daher forderte das ZFF, dass diese Faktoren „herausgerechnet oder höher bewertet werden" (Zukunftsforum Familie e. V. 2014a/b, S. 7).

Weiterhin wurde die Voraussetzung für die Nutzung der Partnermonate stark kritisiert: Die Voraussetzung sei, dass zuvor beide Elternteile erwerbstätig gewesen waren und folglich bei beiden Elternteilen eine Reduzierung der Erwerbstätigkeit erfolgen muss. Das ZFF vertrat die

Position, dass es auch gefördert werden sollte, wenn sich zuvor nicht erwerbstätige Elternteile an der Erziehung ihrer Kinder beteiligen, und ist der Meinung, dass auch von dieser Gruppierung die Partnermonate genutzt werden sollten (Zukunftsforum Familie e. V. 2014a/b, S. 6).

Die Flexibilisierung der Elternzeit traf beim ZFF ebenfalls auf Zustimmung: „Eltern erhalten damit die Chance, weitere wichtige Entwicklungsschritte der Kinder wie beispielsweise den Schuleintritt zeitlich besser zu begleiten" (Zukunftsforum Familie e. V. 2014 a/b, S. 4). Perspektivisch sollte noch mehr Flexibilität in der Gestaltung der Elternzeit (bis zum 18. Lebensjahr) möglich sein, damit Eltern ihre Kinder auch durch weitere herausfordernde Phasen wie die Pubertät begleiten können (Zukunftsforum Familie e. V. 2014a/b, S. 4).

Abschließend kam das ZFF zu folgendem Urteil:

> „Das ZFF sieht in den vorgeschlagenen Neuregelungen sehr sinnvolle Ansätze einer Novellierung des Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetzes. Insgesamt wird damit die Zeitsouveränität von Eltern gestärkt und dem Wunsch nach Partnerschaftlichkeit vieler Elternpaare Rechnung getragen. Mit der Novelle werden aber nicht nur längst überfällige Benachteiligungen, zum Beispiel der ‚doppelte Anspruchsverbrauch' bei gleichzeitigem Elterngeldbezug und Teilzeitarbeit beider Elternteile, beseitigt. Vielmehr birgt die Reform Elemente einer zukunftsweisenden und grundlegenden Reform des Normalarbeitsverhältnisses in Deutschland" (Zukunftsforum Familie 2014 a, S. 5).

Zusammenfassend lässt sich zu den Positionen der Familienverbände im ElterngeldPlus-Prozess festhalten: Was den Gesamtansatz des Gesetzes – eine flexiblere Gestaltung bzw. Kombination von Familien- und Erwerbsarbeit für Mütter und Väter – angeht, war der Tenor durchaus positiv. Darüber hinaus sind bei den Verbänden allerdings ebenso Gemeinsamkeiten bei den Kritikpunkten zu erkennen: Mehrfach beanstandet wurden die Regelungen für Mehrlingseltern, die Anrechnung der Elterngeldleistungen auf Leistungen der Sozialhilfe sowie die zu strikte Gestaltung des Korridors zur Nutzung der Partnermonate. Häufiger Kritikpunkt war außerdem die Komplexität des Gesetzes, was für die Eltern zu Nachteilen bei der Nutzung führen könnte. Außerdem wurde von verschiedenen Verbänden eine weitere Flexibilisierung bei den Regelungen zur Elternzeit gefordert.

8 Mitwirkung der Familienverbände am politischen Willensbildungsprozess der Bundesrepublik Deutschland – Untersuchungsergebnisse

An welche Adressaten richten sich die Familienverbände, welche Instrumente nutzen sie dabei und zu welchen Zeitpunkten im Gesetzgebungsprozess findet ihre Arbeit primär statt? Welche Instrumente nehmen Vertreter der Bundesregierung und des Bundestages wahr und welche Akteure treten neben den Familienverbänden bei familienpolitischen Fragestellungen an sie heran? Dies sind nur einige Beispiele für Fragen, die in diesem Ergebnisteil beantwortet werden. Unter den Punkten 5 und 7.5 wurde bereits die Arbeit der einzelnen Verbände – im ElterngeldPlus-Prozess und unabhängig davon – kurz vorgestellt. Im Folgenden werden nun die Ergebnisse, die einerseits mit Hilfe der qualitativen Inhaltanalyse aus den Experteninterviews und andererseits aus der Dokumentenanalyse gewonnen wurden, präsentiert. Im Unterschied zu Punkt 5.4 und 7.5 erfolgt in diesem Kapitel die gebündelte Darstellung der Arbeit der Verbände. Vor allem aber wird der Blickwinkel erweitert, da auch gezeigt wird, wie die Adressaten von Interessenvertretung und Lobbying der Familienverbände die Arbeit der Familienverbände wahrnehmen.

Die Ergebnisse werden dabei zunächst getrennt nach den drei Expertenbereichen Verbände, Bundestag und Bundesregierung vorgestellt. Sofern möglich, erfolgt bei den verschiedenen Punkten eine Gegenüberstellung der Ergebnisse zur Arbeit der Familienverbände im ElterngeldPlus-Prozess sowie losgelöst von einem konkreten Prozess. Dabei ist anzumerken, dass nach der unter Punkt 2.1.2 vorgenommen Definitionen zu Interessenvertretung und Lobbyismus nur für den konkreten Prozess (ElterngeldPlus) von Lobbying gesprochen werden kann. Dagegen wird die Arbeit der Verbände, losgelöst vom ElterngeldPlus-Prozess, nach dieser Definition als Interessenvertretung bezeichnet. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass die Interviewpartner selbst die Begriffe weitgehend synonym verwendeten.

Im Fazit werden ausgewählte Ergebnisse verglichen und es erfolgt eine Zusammenfassung zentraler Punkte und ein Vergleich bisheriger Erkenntnisse aus Theorie und Praxis mit

Ergebnissen dieser Arbeit. Ein Ausblick skizziert schließlich, welche weiteren Forschungsansätze sich aus der Dissertation ergeben.[181]

8.1 Ergebnisse des Expertenbereichs Verbände

Es wurden 8 Interviews mit Familienverbänden geführt. In die Auswertung flossen außerdem Rechercheergebnisse zu einem weiteren Verband ein, mit dem kein Interview geführt werden konnte. Folglich wurden insgesamt 9 Verbände und ihre Mitwirkung im familienpolitischen Kontext betrachtet. Am ElterngeldPlus-Prozess beteiligten sich 7 Verbände.[182]

8.1.1 Adressaten der Interessenvertretung und Lobbyarbeit von Familienverbänden

Unter Punkt 3.2 wurde ein Überblick über die verschiedenen Adressaten von Interessenvertretung und Lobbyismus gegeben. Für diese Dissertation sollte geklärt werden, mit welchen Adressaten die Familienverbände im ElterngeldPlus-Prozess im Austausch standen. Die gleiche Betrachtung erfolgt in Bezug auf die Arbeit der Verbände unabhängig von einem konkreten Prozess. Diese Ergebnisse werden mit der Übersicht aus Punkt 3.2 und damit den Adressaten verglichen, die üblicherweise als zentral für Interessenvertretung und Lobbying gelten.

[181] Seit den Erhebungen können sich Veränderungen ergeben haben. Abweichungen sind entsprechend zu erklären.

[182] Aus Gründen der besseren Zuordnung zu den Abbildungen werden im Folgenden die Zahlen bewusst nicht ausgeschrieben. Abweichungen können sich für die Zahl ‚1' ergeben, wenn es sich um den unbestimmten Artikel etc. handelt.

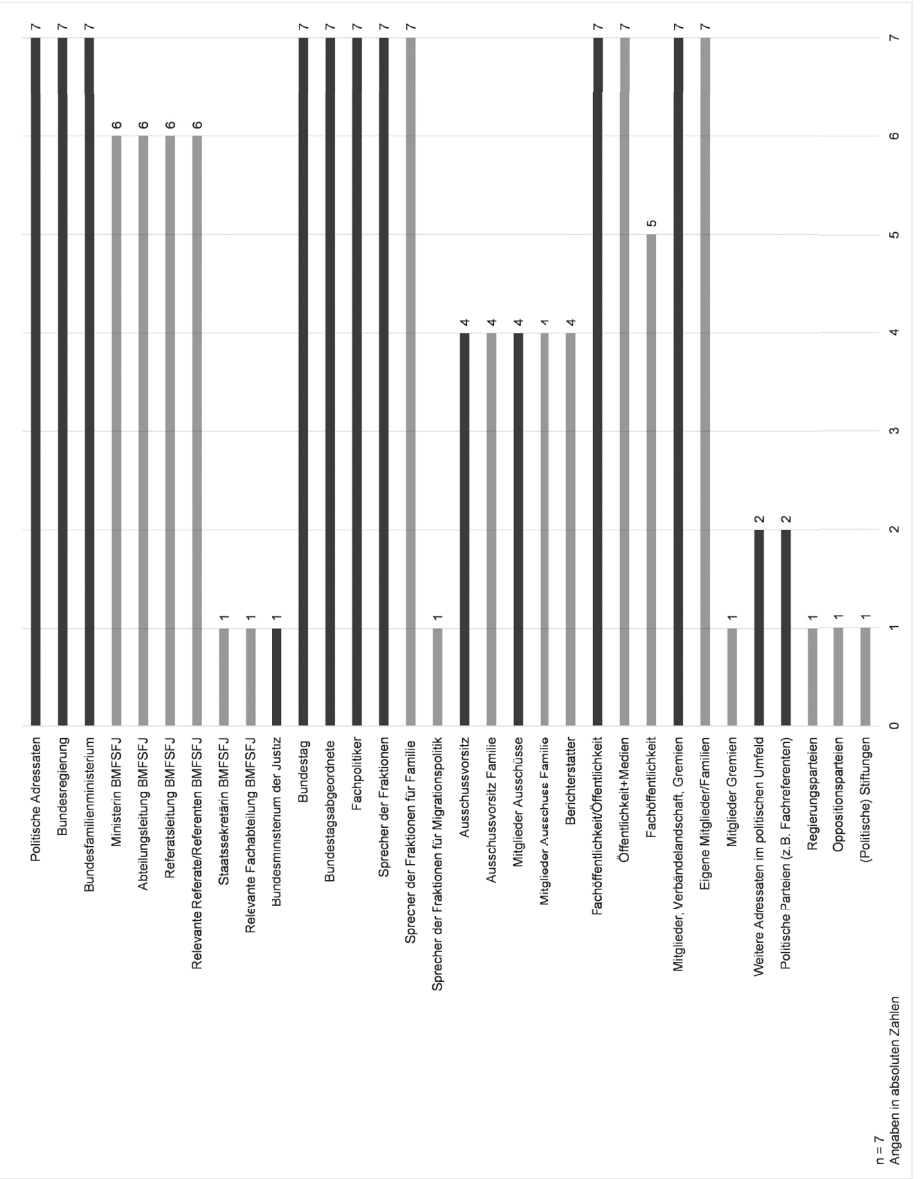

Abbildung 9: Adressaten der Familienverbände im ElterngeldPlus-Prozess; eigene Darstellung[183]

[183] Für diese und alle folgenden Graphiken gilt: Bei den dunklen Balken handelt es sich um Oberkategorien, die weiter untergliedert werden können. Nicht alle Interviewpartner haben allerdings ihre

Adressaten der Lobbyarbeit von Familienverbänden im ElterngeldPlus-Prozess

Abbildung 9 zeigt, dass sich im ElterngeldPlus-Prozess alle 7[184] Familienverbände an folgende Adressaten wandten:

- das Bundesfamilienministerium (Bundesregierung),
- die familienpolitischen Sprecher der Fraktionen (Sprecher der Fraktionen für Familie) im Deutschen Bundestag (Bundestag),
- die Öffentlichkeit/Medien[185] sowie
- eigene Mitglieder/Familien

Dass das BMFSFJ Adressat aller Verbände war, ist nicht überraschend, da der Referentenentwurf zu ElterngeldPlus vom BMFSFJ ausgearbeitet wurde, die Federführung für den Gesetzentwurf bei diesem Ministerium lag und dort auch die Verbändeanhörung stattfand. Eine genauere Betrachtung zeigt, dass innerhalb des Bundesfamilienministeriums insbesondere die damalige Ministerin, Manuela Schwesig, die Abteilungsleiterin der Familienabteilung sowie das relevante Referat mit seinen Referenten und der Referatsleitung die Adressaten der Verbände waren (jeweils 6 Codierungen). Die Fachabteilung selbst war lediglich der Ansprechpartner 1 Verbandes.[186] Ebenfalls nur 1-mal wurde die Staatssekretärin im BMFSFJ vercodet.

Aussagen differenziert. Damit sowohl auf allgemeiner gehaltene als auch auf differenziertere Aussagen eingegangen werden kann, wurde diese Vorgehensweise gewählt. Außerdem gilt: Wurden von einem Interviewpartner mehrere Ausprägungen innerhalb einer Oberkategorie genannt, so wurde die Oberkategorie nur einmal vercodet; dies kann dazu führen, dass eine Oberkategorie nur 1-mal vercodet ist, aber mehrere Ausprägungen enthält; Beispiel (fiktiv): Ein einziger Interviewpartner nannte die Sprecher der Fraktionen für Familie und die Sprecher der Fraktionen für Rechtspolitik als wichtige Adressaten; diese Ausprägungen gehören zur übergeordneten Kategorie ‚Sprecher der Fraktionen' und sind, da sie vom gleichen Experten genannt wurden, nur 1-mal in dieser Kategorie vercodet (siehe Abbildung 11).

184 Die in den Graphiken und im Text angegebene Fallzahl bei den Verbänden enthält – sofern über Recherchen Ergebnisse für diesen Verband erzielt werden konnten – auch immer den Verband, der kein Interview gegeben hat. Siehe dazu auch genauer: Beschreibung der Methode unter Punkt 1.3.

185 Die Öffentlichkeit wird bei Lobbying – gemäß den vorgestellten Definitionen – nicht als Adressat, sondern eher als Instrument betrachtet. Dies ist ein Unterschied zu Interessenvertretung, bei der die Öffentlichkeit Teil des Adressatenkreises ist. Allerdings zeigte sich in den Interviews, dass den Verbänden zwar der Unterschied zwischen der Arbeit in einem konkreten Prozess und jener losgelöst von einem Prozess bewusst ist, hier aber keine begriffliche Unterscheidung vorgenommen wird. Aus diesem Grund wird die Öffentlichkeit für die Auswertung als Adressat betrachtet, da sonst die Ergebnisse verfälscht werden würden.

186 Da allerdings bereits die Abteilungsleiterin genannt wurde, kann davon ausgegangen werden, dass die Verbände mit der Nennung der Abteilungsleiterin auch die Abteilung implizierten.

Diese Ergebnisse sind mit den eingesetzten Instrumenten zu erklären: Mit der Ministerin fand während des ElterngeldPlus-Prozesses ein Treffen statt, die Abteilungsleiterin war u. a. für die Verbändeanhörung verantwortlich und das Referat war mit seinen Ansprechpartnern im Kontext der Stellungnahmen zum Referentenentwurf relevant (Instrumente siehe unten). Ein Verband nahm kurz nach Ende des parlamentarischen Prozesses am 12.11.2014 an einer Veranstaltung der SPD-Fraktion zu ElterngeldPlus teil, zu der auch die damalige parlamentarische Staatssekretärin im BMFSFJ, Caren Marks, eingeladen war.[187]

1 mal wurde das Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz (BMJV) vercodet, was daran liegt, dass bestimmte Zuständigkeiten im familienpolitischen Bereich beim BMJV liegen.

Einige der untersuchten Verbände (DFV, eaf, FDK, iaf, VAMV) nahmen am 23.10.2014 an einem Treffen der AGF mit der Bundeskanzlerin, Dr. Angela Merkel, teil. Obgleich dieses Treffen inmitten des parlamentarischen Beratungsprozesses zum ElterngeldPlus-Entwurf stattfand, bleibt unklar, ob das Thema ElterngeldPlus bei diesem Treffen konkret gegenüber der Bundeskanzlerin thematisiert wurde. In einer Pressemitteilung der AGF heißt es zu den thematischen Inhalten lediglich: „Dabei standen die Themen Familien im demographischen Wandel und familienorientierte Arbeitswelt im Zentrum des Dialogs“ (Arbeitsgemeinschaft der deutschen Familienorganisationen e. V. 2014). Da sich nicht eindeutig klären ließ, ob ElterngeldPlus Gegenstand des Gesprächs war, erfolgte keine Vercodung der Bundeskanzlerin als Adressatin für diesen Prozess, wohl aber für den allgemeinen Austausch.

Für den Expertenbereich Bundestag zeigt sich, dass sich alle 7 Verbände an die Sprecher der Fraktionen für Familie wandten. Eine Möglichkeit für einen Austausch mit den familienpolitischen Sprechern ergab sich im Rahmen des familienpolitischen Frühstücks der AGF. Weiterhin waren alle familienpolitischen Sprecher in der 18. Legislaturperiode auch Mitglied des Familienausschusses.

Daher waren sie für die beiden Familienverbände, die als Sachverständige zur Anhörung im Rahmen des ElterngeldPlus-Prozesses geladen waren, in diesem Kontext ebenfalls Adressaten.

---

[187] Hierzu ist allerdings Folgendes anzumerken: Ziel dieser Veranstaltung (siehe dazu genauer: Beschreibung dieser Veranstaltung unter Punkt 7.5. beim Zukunftsforum Familie) war vor allem die Information der Öffentlichkeit zu ElterngeldPlus und nicht die Aushandlung von Inhalten zwischen Politik und Verbänden, da der Gesetzgebungsprozess zu diesem Zeitpunkt bereits abgeschlossen war. Da der Untersuchungszeitraum jedoch bis 01.07.2015 gewählt wurde und auch die entsprechenden Phasen und Instrumente bis dahin einbezogen wurden, erfolgte aus Gründen der Einheitlichkeit auch eine Codierung für die damalige parlamentarische Staatssekretärin, auch wenn sie aufgrund der beschriebenen Umstände zu diesem Zeitpunkt nicht mehr als Adressatin im engeren Sinne zu werten ist.

Die Mitglieder des Ausschusses wurden von 4 Verbänden als Adressaten genannt. Dass diese Adressatengruppe von weniger Verbänden angeführt wurde als die familienpolitischen Sprecher, liegt daran, dass am familienpolitischen Frühstück mehr Verbände teilnahmen als an der Ausschussanhörung bzw. als Verbände, die eine Stellungnahme zum Gesetzentwurf abgaben. Neben den beiden Verbänden, die Sachverständige in der Ausschussanhörung waren und in diesem Zusammenhang auch eine Stellungnahme abgaben, waren die Mitglieder des Familienausschusses Adressat zweier weiterer Verbände, die den Mitgliedern des Ausschusses ihre Stellungnahmen zum Referenten- bzw. Gesetzentwurf zukommen ließen. Für 4 Verbände konnte zudem ein Austausch mit dem Ausschussvorsitzenden und den Berichterstattern festgestellt werden.[188]

Über diese politischen Adressaten hinaus, wurden bei allen Verbänden die Öffentlichkeit (inklusive Medien) als Adressaten vercodet. Die Erklärung dafür ist in den eingesetzten Instrumenten zu sehen, die sich an diese Adressaten richteten, z. B. Pressemitteilungen (siehe unten). Die Fachöffentlichkeit wurde für die 5 Familienverbände vercodet, die in diesem Prozess mit Instrumenten arbeiten, die sich an die Fachöffentlichkeit richten (Fachveranstaltungen/ Verbandszeitschrift).

Letztlich adressieren verschiedene Instrumente der Öffentlichkeitsarbeit, wie Mitgliedermagazine, Wahlprüfsteine oder Informationen, die über Social Media verteilt werden, unter anderem die Mitglieder. Für alle Familienverbände, die sich am ElterngeldPlus-Prozess beteiligten, konnten derlei Instrumente identifiziert werden. Aus diesem Grund wurden für alle 7 am ElterngeldPlus-Prozess beteiligten Verbände die Mitglieder als Adressaten vercodet. Proaktiv wurden die eigenen Mitglieder als Adressaten im ElterngeldPlus-Prozess allerdings durch keinen Verband genannt.

Weiterhin wurden im politischen Umfeld – über Bundestag und Bundesregierung hinausgehend – von 2 Verbänden die politischen Parteien als Adressaten angeführt. Konkret stand einer dieser beiden Verbände bereits nach der Bundestagswahl im Herbst 2013 (siehe dazu genauer: Punkt 8.1.5) mit einer Partei zum Thema ElterngeldPlus im Austausch – unter anderem auch über eine politische Stiftung (1 Vercodung). 1 Verband bezeichnete weiterhin Mitglieder von Gremien, in denen er vertreten ist, als Adressaten.

[188] Nur einer dieser Verbände nannte den Ausschussvorsitzenden und die Berichterstatter explizit als Adressaten in diesem Prozess; für die 3 anderen Verbände wurde der Ausschussvorsitzende aus logischen Gründen vercodet, etwa da die Verbände im Rahmen der Anhörung vor dem Familienausschuss im Austausch mit den Mitgliedern und damit auch dem Ausschussvorsitzenden standen.

Bewertung der Adressaten im ElterngeldPlus-Prozess durch die Familienverbände

Eine Bewertung zu den Adressaten im ElterngeldPlus-Prozess gaben 4 Verbände[189] ab.[190] Für 3 Verbände war das Bundesfamilienministerium und hier konkreter die Abteilungsleiterin Familie als Adressatin in diesem Prozess von Bedeutung. Die wichtige Rolle der Abteilungsleiterin hat im Wesentlichen zwei Ursachen: Erstens ist es Aufgabe der Abteilungsleiterin, für den Austausch mit den Familienverbänden zu sorgen (Interview Expertenbereich Verbände).[191] Zweitens war das Thema Elterngeld der Abteilungsleiterin nach Aussagen eines Verbandes sehr wichtig. Zudem ist sie bereits sehr lange in diesem Bereich tätig und engagiert, indem sie sich „politisch sehr vehement […] auch für bestimmte Themen einsetzt" (Interview Expertenbereich Verbände).

Für 1 Verband waren u. a. die familienpolitischen Sprecher im Deutschen Bundestag zentrale Adressaten, für 1 weiteren Verband die migrationspolitischen Sprecher.

Der Erklärungsansatz für die Ergebnisse scheint vor allem in der Rolle der Abteilungsleiterin zu liegen. Weiterhin waren über die formellen Mitwirkungswege mehr Verbände am vorparlamentarischen Prozess beteiligt als am parlamentarischen (siehe dazu auch die folgenden Punkte zu Instrumenten und Phasen).

Die Bewertungen und die Erläuterungen zu den Adressaten, mit denen die Verbände im Austausch standen, zeigen: Das Bundesfamilienministerium – im Wesentlichen in Person der Abteilungsleiterin – und die familienpolitischen Sprecher der Fraktionen waren zentrale Adressaten der Verbände in diesem Prozess.

---

189 Bei den Bewertungen konnten immer nur von max. 6 der 7 Verbände (für ElterngeldPlus) bzw. von 8 der 9 Verbände (allgemein) Aussagen vercodet werden, da mit einem Verband, wie dargestellt, kein Interview geführt werden konnte und sich Aussagen zu Bewertungen nicht aus Recherchen gewinnen lassen.

190 Die Bewertungen stellen keine Bewertungen zu Personen, sondern zu Rollen / Funktionen dar und sind stark abhängig von der konkreten Situation mit ihren Rahmenbedingungen, also etwa einem bestimmten Gesetzgebungsprozess.

191 Diese Aussage wurde im Interview mit dem Ministeriumsmitarbeiter bestätigt, der beispielsweise angibt, dass die Verbändeanhörung von der Abteilungsleitung organisiert und geleitet wird (Interview Expertenbereich Bundesregierung).

Adressaten der Interessenvertretung von Familienverbänden

Die genannten Akteure sind auch für die Verbände – unabhängig von einem konkreten Gesetzgebungsprozess – Adressaten. Allerdings ist hier das Adressatenspektrum deutlich breiter, wie die verschiedenen Graphiken zeigen werden.[192]

Für alle untersuchten Verbände wurden folgende Adressaten identifiziert:

- Das Bundesfamilienministerium,
- innerhalb des BMFSFJ das relevante Referat mit den Referenten und der Referatsleitung,
- die Bundestagsabgeordneten und hier konkreter die Fachpolitiker im Deutschen Bundestag (spezifisch der Ausschussvorsitzende, die familienpolitischen Sprecher der Fraktionen, die Mitglieder des Familienausschusses und die Berichterstatter),
- die Fachöffentlichkeit,
- die Öffentlichkeit und die Medien,
- die eigenen Mitglieder/Familien.

Abbildung 10 zeigt: Innerhalb der Bundesregierung und speziell des Bundesministeriums ist abermals das relevante Referat mit seinen Referenten und der Referatsleitung (alle Verbände) sowie die Abteilungsleitung Familie für die meisten Verbände (7 von 9) ein Adressat.[193] Diese beiden Adressaten spielen also auch für weitere Familienverbände, die nicht am Elterngeld-Plus-Prozess beteiligt waren, eine Rolle.[194]

Neben dem BMFSFJ wurden innerhalb der Bundesregierung weitere Ministerien genannt: das Bundesministerium der Justiz (3) und hier spezifischer 1-mal die Ministerin, das Bundesministerium der Finanzen (2), das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2) sowie das Bundesministerium für Bildung und Forschung und das Bundesamt für Justiz (je 1-mal). Dass weitere Ministerien als Adressaten betrachtet werden, ist einerseits darauf zurückzuführen, dass es sich bei Familienpolitik um ein Querschnittsthema handelt, bei dem – je nach konkretem Gesetzesvorhaben – auch andere Ministerien als das BMFSFJ zuständig sein können (siehe dazu genauer: Punkt 3.1/3.2). Andererseits – und dieser Aspekt

---

192 Wichtig ist, dass die Zahlen keinerlei Rückschlüsse auf die qualitative Bedeutung der Adressaten zulassen.

193 Die relevante Fachabteilung wurde 2-mal genannt, was wiederum damit zu erklären ist, dass mit der Nennung der Abteilungsleitung vermutlich auch die zugehörige Abteilung gemeint ist. Der Grund dafür, dass für alle Verbände auch die Referatsleitung vercodet wurde, ist darin zu sehen, dass nach einer Auskunft des Ministeriums die Stellungnahmen im (E-Mail-)Postfach des Referats mit den Referenten und der Referatsleitung ankommen.

194 Die restlichen Vercodungen entsprechen denen, die für die Adressaten im ElterngeldPlus-Prozess vorgenommen wurden und sind damit zu erklären.

ist eng mit dem ersten verknüpft – kann die Adressatenauswahl mit den von den Verbänden vertretenen Personengruppen/Familienformen zusammen hängen. So ist beispielsweise das Thema Adoption im BMJV angesiedelt. Ebenso gibt es dort eigene Zuständigkeiten für Familien-, Kindschafts-, Sorge- und Betreuungsrecht (Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz 2020; Interviews Expertenbereich Verbände). Dies gilt ebenso für das Bundesamt der Justiz.

Unter den Adressaten, die über den konkreten Prozess hinaus bedient werden, findet sich zudem die Administration der Bundesministerien, die von 3 Verbänden als Adressat angeführt wird, wobei jeweils 1 Verband konkreter die zuständigen Referate bzw. die Ministeriumsspitzen nannte.[195]

Als Adressatin, losgelöst von einem konkreten Prozess, wurde für 7 Verbände außerdem die Bundeskanzlerin vercodet, wobei 2 Verbände diese explizit von sich aus als Adressatin anführten. Für die anderen Verbände wurde die Vercodung auf Basis der Treffen im Rahmen der AGF, die hin und wieder mit der Bundeskanzlerin stattfinden (Beispiel siehe dazu oben), vorgenommen. Von einem Verband wurde das Bundeskanzleramt als Adressat genannt, was mit den Spiegelreferaten zusammenhängt.[196] Ein Verbandsvertreter betonte explizit, mit dem Kanzleramt „keinen institutionalisierten Austausch" (Interview Expertenbereich Verbände) zu haben. Der Kontakt mit Mitarbeitern des Bundeskanzleramts beschränkt sich auf einen Austausch bei Veranstaltungen. Allerdings betrachtet es dieser Verband als durchaus erstrebenswert und sinnvoll, auch zum Bundeskanzleramt einen engeren Kontakt zu haben, sieht hier aber Grenzen in den Verbandsressourcen (Interview Expertenbereich Verbände).

[195] Da hier nicht geklärt werden konnte, auf welches Ministerium sich die Aussage bezieht, welche Personen genau die Ministeriumsspitze in dieser Aussage umfasst und die Referate welcher Ministerien gemeint sind, konnten diese Aussagen keinen genaueren Kategorien zugeordnet werden.

[196] Bei den Spiegelreferaten handelt es sich im Bundeskanzleramt um „ein Referentensystem mit sachlichen Zuständigkeitsbereichen parallel (wenn auch zusammenfassend) zu dem in den Ministerien […], was es erleichtert, die interministeriellen Arbeiten zu verfolgen" (Rudzio 2015, S. 258).

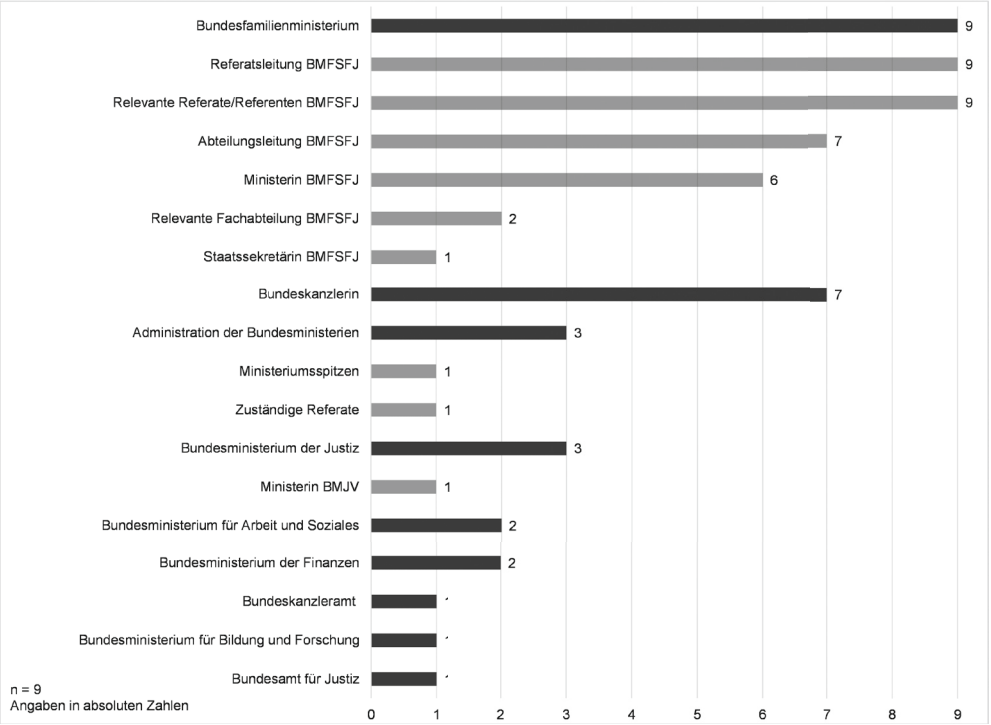

Abbildung 10: Adressaten der Familienverbände in der Bundesregierung allgemein; eigene Darstellung

Im Bereich des Bundestages (siehe Abbildung 11) wenden sich, wie erläutert, alle Verbände an die Obergruppe Bundestagsabgeordnete, konkreter an die Fachpolitiker. Bei einer differenzierteren Betrachtung der Fachpolitiker ergibt sich, dass alle Verbände im Austausch mit dem Vorsitzenden, den Mitgliedern des Familienausschusses und damit den familienpolitischen Sprechern und den Berichterstattern stehen, da alle Verbände bereits als Sachverständige in den Familienausschuss geladen waren.[197]

Dass die Berichterstatter und der Ausschussvorsitzende nur je einmal explizit als Adressaten genannt wurden, ist insofern verwunderlich, da diese Personen wie bei den theoretischen Ausführungen beschrieben, innerhalb des Ausschusses Schlüsselrollen innehaben. Weniger

[197] Explizit – von sich aus – führte ein Verband den Ausschussvorsitzenden und die Berichterstatter, 2 Verbände die Mitglieder des Familienausschusses und 4 Verbände die familienpolitischen Sprecher als Adressaten an. Die anderen Vercodungen erfolgten aus logischen Gründen.

ausgeprägt, aber immer noch auffällig ist dies auch für die Mitglieder des Ausschusses. Am meisten ‚proaktive' Nennungen sind für die Sprecher zu verzeichnen.

Lediglich von jeweils 1 Verband wurden die Sprecher für Arbeit und Soziales, Gesundheit, Rechts- und Migrationspolitik genannt. Daran zeigt sich, dass es je nach konkretem Thema Schnittpunkte zu weiteren Politikbereichen geben kann.

Selten wurden unter den Politikern des Bundestages die Geschäftsführung der Fraktionen, die Mitglieder der Fraktionsarbeitsgruppen (für Familie) und der Vorsitzende des Ausschusses für Arbeit und Soziales genannt (jeweils 1 Verband).[198] Für 4 Verbände ist auch die Arbeitsebene des Bundestages ein Adressat: 2-mal wurden hier konkreter die Fraktionsmitarbeiter und 1-mal die Mitarbeiter von Abgeordneten genannt. Diese Ebene ist vor allem für den informellen Austausch wichtig, was auch die Aussage eines Verbandsvertreters zu dieser Adressatengruppe verdeutlicht:

> „[A]lso teilweise gibt es auch Treffen auf Mitarbeiterebene. Das heißt, ich treffe mich mit dem Referenten von dem Sprecher zum Beispiel oder der Sprecherin. Und da sind schon diese persönlichen Kontakte, glaube ich, […] schon ganz entscheidend, weil man da eben viele Infos kriegt, die man sonst nicht kriegen würde, man kriegt mal was weitergeleitet […], was man ansonsten viel später bekommen hätte" (Interview Expertenbereich Verbände).

Dies wird durch ein Mitglied der Arbeitsebene bestätigt. Aus seiner Sicht wenden sich Verbände an die Arbeitsebene, da sich dort gewissermaßen eine Sammelstelle für Informationen befindet:

> „[W]ir sind […] quasi so ein Knotenpunkt, wir sammeln alle Informationen, geben das dann einmal in die Partei, tauschen uns aber auch mit anderen Fachverbänden aus, also wir sind quasi ein Knotenpunkt, wo alles nochmals zusammenläuft, und letztendlich sind wir auch […] in Abstimmung mit den Abgeordneten, sind wir ja diejenigen, die quasi die Einschätzung zu den Gesetzentwürfen machen, Änderungsanträge voranbringen oder […] auch schreiben, deswegen / wir sind […] quasi die Fachkompetenz. Dadurch, dass […] die Abgeordneten sehr viele Themen abdecken müssen, ist es […] auch immer angenehmer, mit jemandem zu sprechen, der sich nur mit dem einen Thema beschäftigt" (Interview Expertenbereich Bundestag).

---

198 Die Mitglieder in den Fraktionsarbeitsgruppen zu den jeweiligen Themen sind auch Mitglied im entsprechenden Ausschuss.
Der Unterschied zu einem Austausch mit Mitgliedern der Fraktionsarbeitsgruppen im Vergleich zu einem Austausch im Rahmen einer Ausschusssitzung ist, dass Treffen mit den Mitgliedern der Fraktionsarbeitsgruppen informell und in der Regel nicht fraktionsübergreifend ist.

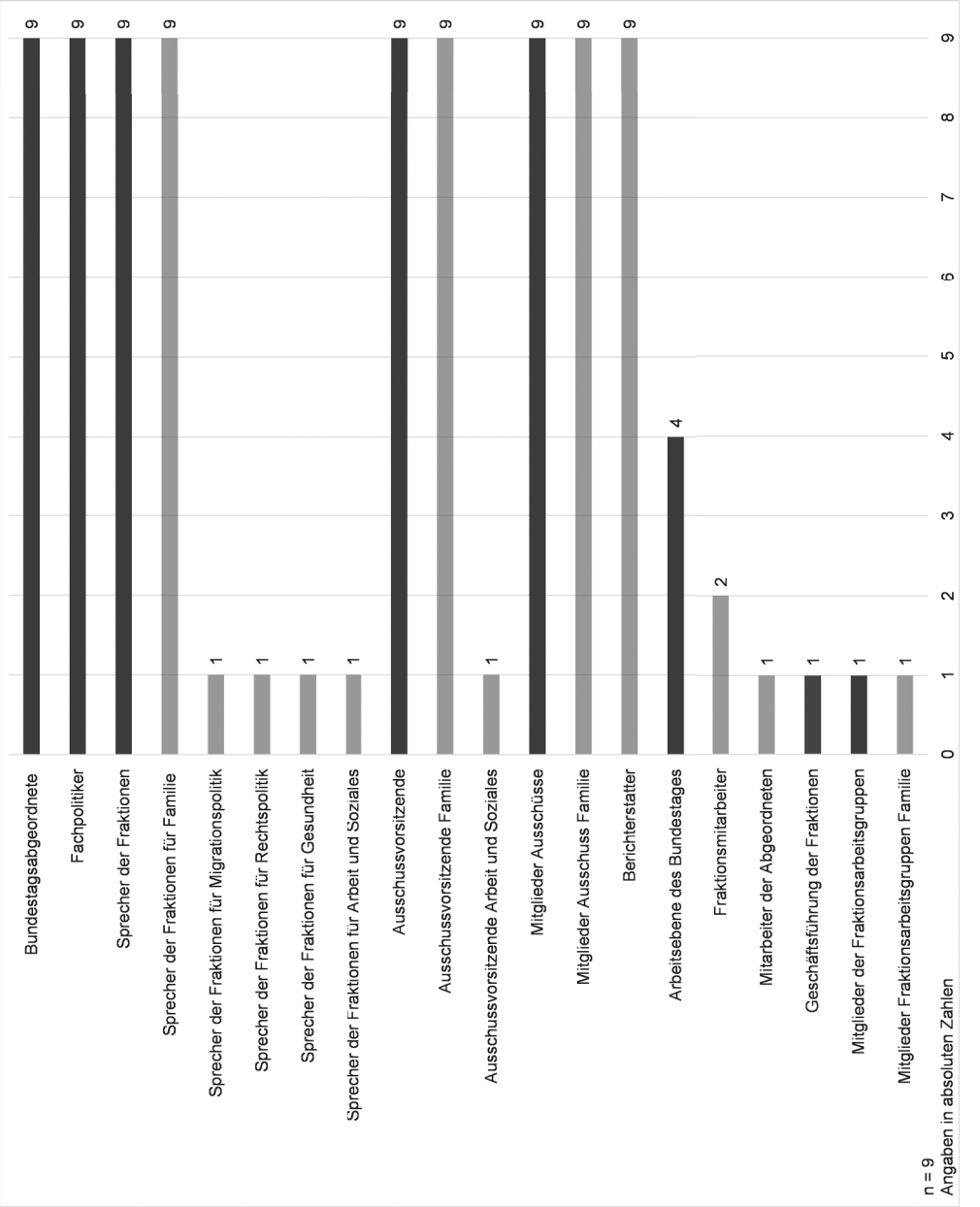

Abbildung 11: Adressaten der Familienverbände im Bundestag allgemein; eigene Darstellung

In Bezug auf die Spezifizität der Themen, mit denen sich die Arbeitsebene im Vergleich zu den Mandatsträgern beschäftigt, weicht diese Meinung etwas von der eines Verbandes ab. Dieser wies darauf hin, dass für ihn die Arbeitsebene als Adressat seltener eine Rolle spielt, was nach seinen Aussagen damit zusammenhängt, dass manche Themenfelder sehr spezifisch sind und daher im Bundestag wenige Mitarbeiter damit konkret befasst sind, sondern sogar eher die Politiker selber (Interview Expertenbereich Verbände).

Die bisherigen Ausführungen machen deutlich: Alle untersuchten Verbände pflegen sowohl mit dem Bundestag als auch mit der Bundesregierung einen Austausch. Dies ist darin begründet, dass die Akteure aus beiden Bereichen unterschiedliche – zentrale – Rollen im Gesetzgebungsprozess spielen. Dies betonte auch ein Interviewpartner:

> „Also es reicht nicht, das Ministerium zu überzeugen, sondern die Abgeordneten verabschieden das Gesetz. Das heißt, die sind schon eine ganz eigene Zielgruppe, auch wenn es da manchmal […] also zwischen […] der Fraktion, […] in deren Hand das Ministerium liegt, […] [und dem Ministerium] auch enge Verzahnungen [gibt], aber nichtsdestotrotz sind […] die Abgeordneten des Bundestages natürlich eine ganz eigene Zielgruppe, weil die verabschieden nachher das Gesetz, und kein Ministerium“ (Interview Expertenbereich Verbände).

Für alle untersuchten Verbände sind außerdem die eigenen Mitglieder als Adressaten zu betrachten (Abbildung 12). Dies hängt – wie oben bereits beschrieben – mit verschiedenen Instrumenten zusammen, die sich auch an die Mitglieder richten.[199] 4 Verbände führten die Mitglieder übergeordneter Verbände/andere Verbände/Zusammenschlüsse von Verbänden/Kooperationen als Adressaten an. 2 Verbände betrachten auch die Mitglieder in Gremien, an denen sie als Verband beteiligt sind, als Adressaten.

[199] Im Interview explizit als Adressat angeführt wurden die Mitglieder von 3 Verbänden.

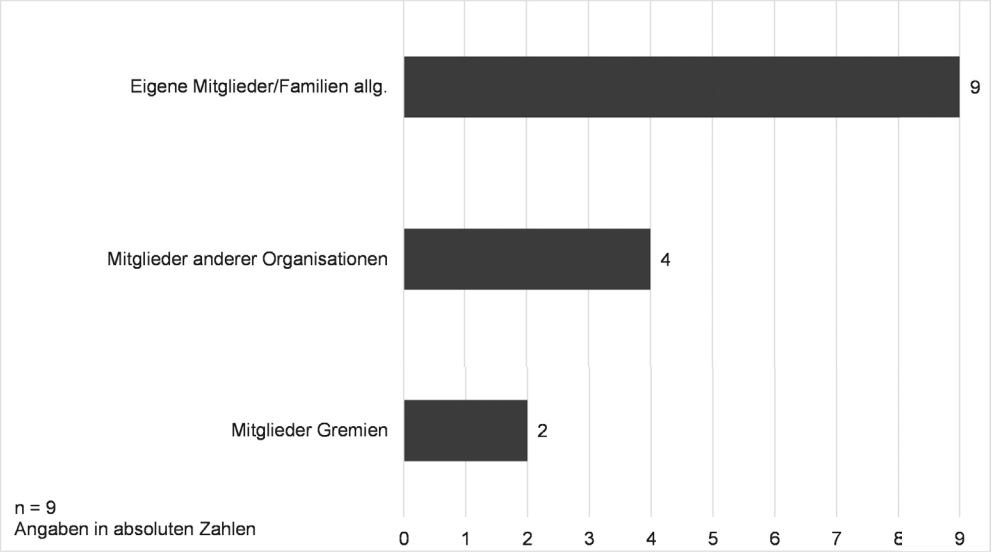

Abbildung 12: Adressaten der Familienverbände in der Verbändelandschaft und in Gremien allgemein; eigene Darstellung

Darüber hinaus sind politische Parteien für 5 Verbände Adressaten (siehe Abbildung 13), wobei 1 Verband differenzierte und angab, dass er sich sowohl an Regierungs- als auch an Oppositionsparteien richtet. An politische Stiftungen wenden sich 2 Verbände, was ein Interviewpartner damit begründet, dass Stiftungen häufig Studien oder Gutachten erstellen, die in der Folge den politischen Diskurs beeinflussen können. Daher ist es aus seiner Sicht wichtig, die Kontakte zu Stiftungen zu pflegen, um beispielsweise frühzeitig Informationen zu den Themen zu bekommen, die auf die Agenda kommen könnten. Mit Hilfe derartiger Informationen können sich die Verbände gut vorbereiten und etwa eigene Positionen und Materialien entwickeln (Interview Expertenbereich Verbände).

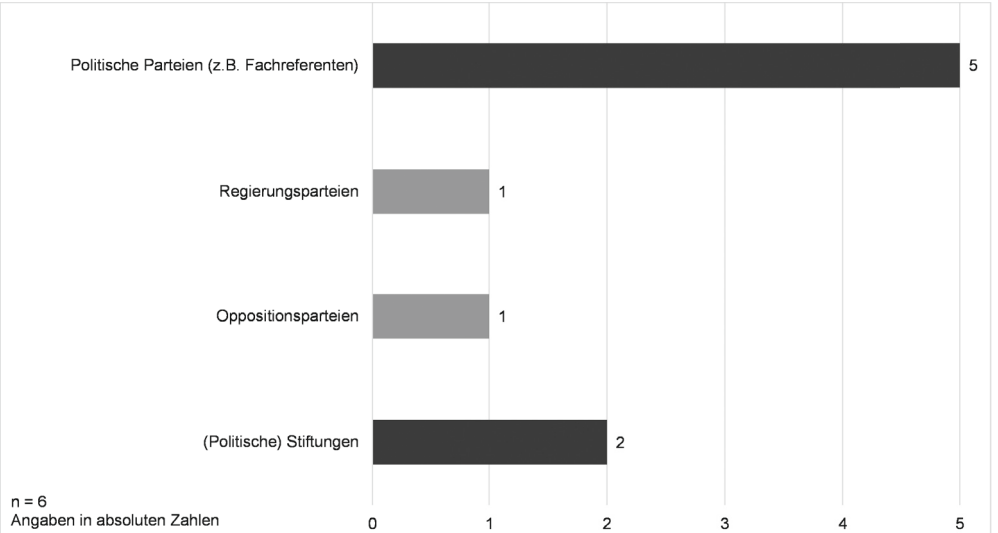

Abbildung 13: Adressaten der Familienverbände in der Parteienlandschaft und in Stiftungen allgemein; eigene Darstellung

Dass die Fachöffentlichkeit und die Öffentlichkeit (mit den Medien) für alle Verbände als Adressat zu sehen ist (Abbildung 14), überrascht nicht, da viele Instrumente, die die Verbände bedienen, zwar nicht ausschließlich an die Öffentlichkeit gerichtet sind, diese aber dennoch stark miteinbeziehen (siehe genauer Beschreibung der Instrumente). 5 Verbände richten ihre Arbeit an wirtschaftliche Akteure. Für 2 Verbände sind aufgrund der konfessionellen Prägung dieser Verbände auch die Kirchen ein Adressat.

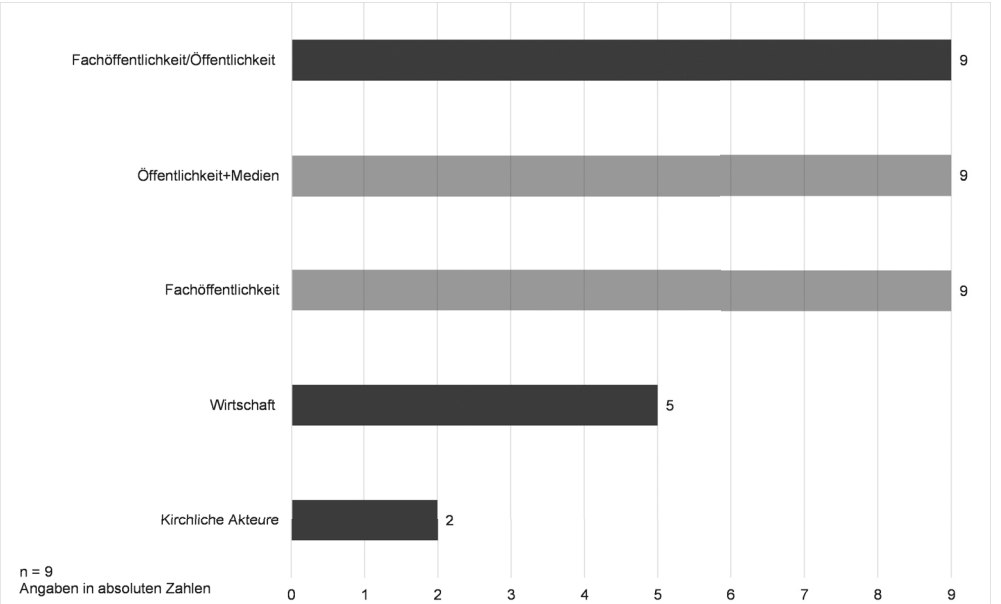

Abbildung 14: Adressaten der Familienverbände in Gesellschaft und Öffentlichkeit allgemein; eigene Darstellung

Zusammenfassend ist zu den Adressaten der Familienverbände festzustellen, dass es eine Adressaten-Trias für die Verbände gibt: die Politik (Adressat für alle 9 Verbände), die Öffentlichkeit (ebenfalls Adressat für alle 9 Verbände) und die eigenen Mitglieder (9 Verbände). Innerhalb dieser Trias bedienen die Verbände je nach konkretem Kontext unterschiedliche spezifische Adressaten. So ist an den vorherigen Ausführungen zu erkennen, dass bei den politischen Adressaten keine Begrenzung auf den Bereich Familienpolitik erfolgt, sondern auch andere Politikfelder eine Rolle spielen, was am Querschnittsthema Familie/Familienpolitik liegt.

Zudem müssen Politiker, die bestimmte Anliegen unterstützen, nicht zwangsläufig auch Fachpolitiker im jeweiligen Gebiet sein und schließlich können durch den Austausch mit anderen Ministerien/Politikern anderer Fachbereiche neue Perspektiven gewonnen werden, die für die Verbandsarbeit von Bedeutung sind. Diese Aspekte gilt es bei der Verbandsarbeit zu berücksichtigen, wie ein Verbandsvertreter betonte:

> „[A]lso man würde ja sagen: Naja, wenn ihr ein familienpolitisches Thema habt, dann ist für euch das Familienministerium Ansprechpartner. Falsch. Erstens sitzen die Unterstützer an ganz unterschiedlichen Stellen, die können in ganz anderen Ausschüssen

sitzen. Und dann, ich meine, Beispiel ist das Bundesministerium der Finanzen: Die haben einen ganz anderen Blick auf bestimmte Themen. Sie wissen es nicht, wenn Sie nicht mit denen sprechen. Und wenn Sie eine familienpolitische Leistung planen, also beispielsweise in Bezug […] auf die Bundestagswahl […], wo man dann auch sagt: Wenn ich da Kontakte ins Finanzministerium habe, dann sehe ich natürlich […] andere Sichtweisen und wertvolle Informationen" (Interview Expertenbereich Verbände).

Bewertung der allgemeinen Adressaten durch die Familienverbände

Bei der Bewertung der Adressaten, die unabhängig von einem konkreten Prozess bedient werden, ergibt sich ebenfalls ein ähnliches, abermals jedoch differenzierteres Bild als für den ElterngeldPlus-Prozess.[200]

Als zentraler Adressat kristallisiert sich für die 6 Verbände, die zu dieser Kategorie eine Aussage machten, das BMFSFJ heraus. Eine genauere Betrachtung zeigt hier, dass innerhalb des Ministeriums die Abteilungsleitung und die Referatsebene eine Rolle spielt. Die Referatsleitung wurde ebenfalls angeführt. Zudem wurde neben dem BMFSFJ die Wichtigkeit des Bundesjustizministeriums (Interview Expertenbereich Verbände) einmal erwähnt. 2 Verbände nannten außerdem Adressaten aus dem Bereich der Administration der Bundesministerien.

Vertreter aus dem Bundestag wurden von 5 Verbänden genannt, was die hohe Bedeutung dieser Gruppierung für die Verbände zeigt. Differenzierter betrachtet, wurden im Bereich des Bundestages die familienpolitischen Sprecher als wichtiger Adressat genannt. Daneben wurden auch Fraktionssprecher aus drei verschiedenen weiteren Themenfeldern angeführt, „weil Familienpolitik eine Querschnittsaufgabe ist und deswegen durchaus auch verschiedene Ressorts betrifft" (Interview Expertenbereich Verbände). Auch die Vorsitzenden des Familienausschusses und des Ausschusses für Arbeit und Soziales sowie die Mitglieder des Ausschusses für Familie werden als wichtig eingestuft. Die Rolle der Arbeitsebene im Bundestag und deren Bedeutung wird erkannt und betont. Der Zugang gestaltet sich hier allerdings teilweise schwieriger: „Also an sich spielt die schon eine Rolle, aber manchmal sind uns diese Personen nicht so richtig bekannt" (Interview Expertenbereich Verbände). Was die Auswahl der Adressaten im Bundestag nach Parteizugehörigkeit angeht, betonten einige Verbände, dass diese dabei keine Rolle spielt, sondern ein Austausch mit allen Parteien angestrebt wird (Interviews Expertenbereich Verbände) – unabhängig davon, ob die Positionen übereinstimmen:

[200] Auch hier gilt: Die Bewertungen beziehen sich nicht auf Personen, sondern die Rollen bzw. Positionen und Funktionen, die diese innehaben.

> „Was ganz wesentlich ist, […] dass wir mit Politikern aller Couleur sprechen, auch wenn wir wissen, dass wir zum Beispiel keine großen Erfolgsaussichten haben. Das sollte kein Hindernis sein, einfach über den Stand der Dinge zu sprechen, und dass wir, und das wissen wir auch, wir werden wahrgenommen als ein Verband, der sich für alle Gruppen einsetzt" (Interview Expertenbereich Verbände).

Ersichtlich ist bei der Bewertung, dass Adressaten aus Bundestag und Bundesregierung eine gleich starke Rolle spielen (jeweils 5). Die Ursache dafür ist in den unterschiedlichen Rollen innerhalb des Gesetzgebungsprozesses zu sehen.

Eine Abweichung zwischen Ratgebern und Handbüchern zu Interessenvertretung und Lobbying und den Ergebnissen dieser Arbeit ergibt sich für die Rolle der Ausschusssekretariate. Während z. B. bei Schuster/Üster die Bedeutung der Ausschusssekretariate als Informationsquelle hervorgehoben wird (Schuster/Üster 2015, S. 80), wurde im Interview mit einem Mitarbeiter des Bundestages deutlich, dass das Ausschusssekretariat für Verbände im Grunde eher irrelevant ist. Dies scheint dadurch bestätigt, dass das Ausschusssekretariat auch von keinem der Verbände als Adressat genannt wurde.[201]

Die untenstehenden Darstellungen (Tabelle 16–20) fassen die Adressaten allgemein und im ElterngeldPlus-Prozess zusammen.[202] Sie illustrieren, dass einige der Adressaten, die unter Punkt 3.2 genannt und erläutert wurden, von den Familienverbänden nicht als Adressaten angeführt wurden. Dies gilt für das bereits erwähnte Ausschusssekretariat, ebenso wie für die Fraktionsvorsitzenden, die Obleute und den wissenschaftlichen Dienst des Deutschen Bundestages. Die Gründe dafür, dass diese Adressaten nicht genannt wurden, sind nicht abschließend zu klären. Für den Wissenschaftlichen Dienst des Deutschen Bundestages scheint aber eine ähnliche Erklärung wie für das Ausschusssekretariat plausibel. Hinsichtlich der Obleute ist denkbar, dass diese von den Verbänden unter den Mitgliedern des Familienausschusses subsumiert wurden. Die Gegenüberstellung von Adressaten im ElterngeldPlus-Prozess und losgelöst davon, ergibt einen etwas breiteren allgemeinen Adressatenkreis als bei ElterngeldPlus. Dies ist einfach zu erklären. So spielten etwa die Sprecher oder Ausschussmitglieder anderer Bereiche mit einer Ausnahme in diesem Prozess keine Rolle. Bei ElterngeldPlus handelte es sich um ein familienpolitisches Vorhaben im engeren Sinne (siehe dazu genauer auch Einschätzung

---

[201] Es lässt sich daraus zwar nicht automatisch schließen, dass sich die Verbände nie an das Ausschusssekretariat wenden. In Verbindung mit den Aussagen des Mitarbeiters des Bundestages scheint es aber plausibel zu sein, dass dieser Akteur als Adressat, wenn überhaupt, eine eher marginale Rolle spielt – zumindest für den Bereich Familienpolitik und das für den Familienausschuss zuständige Ausschusssekretariat.

[202] Auf die Adressaten des Bundesrats und der Länder wird hier nicht mehr eingegangen, da diese Adressaten, wie beschrieben, nicht Gegenstand der empirischen Untersuchung waren.

des Vertreters der Bundesregierung), das keine starken Überschneidungen mit anderen Politikfeldern bot. Kirchliche und wirtschaftliche Akteure wurden ebenfalls nicht als Adressaten genannt. Bzgl. der Bundeskanzlerin als Adressatin wurde bereits festgehalten, dass es während des Prozesses zwar ein Treffen gab, für das aber keine verlässlichen Hinweise vorliegen, dass es dabei u. a. um ElterngeldPlus ging. Dass sich die Familienverbände im ElterngeldPlus-Prozess nicht an die Mitglieder der Arbeitsebene des Bundestages wandten, ist möglicherweise darauf zurückzuführen, dass der Prozess eher unstrittig war, zudem in einem relativ engen Zeitfenster stattfand (siehe dazu genauer die Erklärungen im weiteren Verlauf dieses Kapitels) und sich daher für die Verbände keine zwingende Notwendigkeit bzw. Gelegenheit dazu ergab.

Bezüglich der Mitglieder übergeordneter Organisationen etc. ist festzuhalten, dass im ElterngeldPlus-Prozess eine Zusammenarbeit einiger Verbände etwa im Rahmen des Treffens der AGF stattfand. Als Adressaten, die es zu überzeugen galt bzw. an die sich die Verbände als Multiplikatoren richteten, spielten weitere Organisationen für die Verbände allerdings keine Rolle. Dieser Adressatenkreis scheint besonders dann relevant zu sein, wenn einzelne Verbände oder Familienformen von einem politischen Vorhaben besonders betroffen sind und andere Verbände eingebunden werden sollen, um die Stimme des betroffenen Verbandes zu verstärken.

Damit lautet die Antwort auf die Frage, gegenüber welchen Adressaten die Familienverbände ihre Interessen vertreten: Es handelt sich um ein vielfältiges Adressatenspektrum, das mitnichten ausschließlich aus politischen Akteuren besteht. Auch die Öffentlichkeit und die eigenen Mitglieder sind als Adressaten der Familienverbände zu sehen.

BUNDESREGIERUNG		
ADRESSAT	ELTERNGELD-PLUS	ALLGEMEIN
Bundeskanzlerin		✓
Bundeskanzleramt (Spiegelreferate)		✓
Minister	✓	✓
Staatssekretär (v. a. parlamentarisch)	✓	✓
Abteilungsleitung Ministerium	✓	✓
Fachabteilung Ministerium	✓	✓
Referatsleitung Ministerium	✓	✓
Referat/Referenten Ministerium	✓	✓
Zuständige Mitarbeiter in anderen Ministerien	✓	✓

Tabelle 16: Gegenüberstellung Adressaten von Familienverbänden in der Bundesregierung ElterngeldPlus und allgemein; eigene Darstellung

BUNDESTAG		
ADRESSAT	ELTERNGELD-PLUS	ALLGEMEIN
Fraktionsvorsitzende		
Geschäftsführung der Fraktion/Parlamentarische Geschäftsführer (PGF)		✓
Fachpolitische Sprecher Fraktion (Familie)	✓	✓
Fachpolitische Sprecher Fraktion (Arbeit und Soziales)		✓
Fachpolitische Sprecher (Gesundheit)		✓
Fachpolitische Sprecher (Rechtspolitik)		✓
Fachpolitische Sprecher (Migrationspolitik)	✓	✓
Mitglieder Fraktionsarbeitsgruppe (Familie)		✓
Ausschussvorsitzende (Familie)	✓	✓
Ausschussvorsitzende (Arbeit und Soziales)		✓
Mitglieder Ausschuss (Familie)	✓	✓
Berichterstatter	✓	✓
Obleute		
Abgeordneter[203]	✓	✓
Mitarbeiter Abgeordnete		✓
Fraktionsmitarbeiter		✓
Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages		
Sekretariate der Ausschüsse		

Tabelle 17: Gegenüberstellung Adressaten von Familienverbänden im Bundestag ElterngeldPlus und allgemein; eigene Darstellung

[203] Hier ist ein Abgeordneter im allgemeinen Sinne bzw. als Vertreter eines Wahlkreises gemeint. Dieser wird ggf. adressiert, wenn bestimmte Themen für seinen Wahlkreis von Bedeutung sind, auch wenn er als Fachpolitiker weniger damit zu tun hat (siehe dazu genauer: Punkt 3.2 in der Theorie).

ADRESSATEN IM POLITISCHEN UMFELD		
ADRESSAT	ELTERNGELD-PLUS	ALLGEMEIN
Politische Parteien	✓	✓
(Politische) Stiftungen	✓	✓

Tabelle 18: Gegenüberstellung Adressaten von Familienverbänden im politischen Umfeld ElterngeldPlus und allgemein; eigene Darstellung

VERBÄNDELANDSCHAFT UND GREMIEN		
ADRESSAT	ELTERNGELD-PLUS	ALLGEMEIN
Eigene Mitglieder/Familien	✓	✓
Mitglieder übergeordneter Verbände/Zusammenschlüsse Verbände/Kooperationen		✓
Mitglieder Gremien	✓	✓

Tabelle 19: Gegenüberstellung Adressaten von Familienverbänden in Verbändelandschaft und Gremien ElterngeldPlus und allgemein; eigene Darstellung

ADRESSATEN AUS GESELLSCHAFT UND ÖFFENTLICHKEIT		
ADRESSAT	ELTERNGELD-PLUS	ALLGEMEIN
Fachöffentlichkeit	✓	✓
Öffentlichkeit und Medien	✓	✓
Wirtschaft		✓
Kirchliche Akteure		✓

Tabelle 20: Gegenüberstellung Adressaten von Familienverbänden aus Gesellschaft und Öffentlichkeit ElterngeldPlus und allgemein; eigene Darstellung

8.1.2 Instrumentarienspektrum der Familienverbände zur Vertretung ihrer Interessen

Da sich Instrumente an einen oder mehrere Akteure richten, besteht, wie bereits angedeutet, ein enger Zusammenhang zwischen den eingesetzten Instrumenten und den Adressaten. Die

Instrumente lassen sich in zwei Gruppen einteilen: Unter formellen Instrumenten werden solche verstanden, die im Gesetzgebungsprozess formal vorgesehen sind oder auf einer entsprechenden Regelung beruhen (Stellungnahmen zu Referenten- und Gesetzentwürfen, Teilnahme an Anhörungen in Ministerien und dem Bundestag) (siehe dazu auch: Punkt 2.3.3 und 3.1).

Informelle Instrumente werden dagegen außerhalb dieser formalisierten Abläufe angewandt. Bei den Instrumenten ist allgemein anzumerken, dass die Untergliederung in formelle und informelle Instrumente streng genommen nur für den Austausch zwischen Verbänden und Bundestagsabgeordneten angemessen ist. Für den Austausch mit den Mitgliedern der Arbeitsebene gibt es keine formellen Regelungen, sodass auch Instrumente, wie die Stellungnahme zum Gesetzentwurf, die formell ein Bestandteil des Gesetzgebungsprozesses sind, informell sind, wenn sie durch die Verbände an die Mitglieder der Arbeitsebene geschickt werden. Ebenso ist ein Austausch zwischen Verbänden und Arbeitsebene (wie oben geschildert) als informell zu werten, auch wenn er am Rande einer formellen Ausschussanhörung stattfand. Im weiteren Verlauf wird aber an der Bezeichnung festgehalten, da die Instrumente per se formell vorgesehen sind und eine weitere Ausdifferenzierung nachteilig für die Ergebnis-Darstellung wäre.

Instrumentarienspektrum der Familienverbände im ElterngeldPlus-Prozess

Die folgende Abbildung 15 zeigt, dass 6 Verbände im ElterngeldPlus-Prozess formelle Instrumente und 7 Verbände informelle Instrumente einsetzten.

Unter den formellen Instrumenten waren die Stellungnahmen zum Referentenentwurf das Instrument, das im ElterngeldPlus-Prozess von 6 Verbänden und damit von den meisten Verbänden eingesetzt wurde.[204]

Gemeinsam mit der Aufforderung/Bitte, eine Stellungnahme zum Referentenentwurf abzugeben, erfolgt durch das Ministerium (hier BMFSFJ) in der Regel die Einladung zur Verbändeanhörung. So war es auch in diesem Fall, wie auch der Vertreter des BMFSFJ bestätigte:

> „[U]nd neben diesem Schriftverfahren […] gab es jetzt auch bei dem Gesetzgebungsverfahren zum ElterngeldPlus nochmals eine Verbändeanhörung, dass wir dann im selben Verteiler, oder im Prinzip mit der Bitte um Stellungnahme auch gleich einladen: […]

[204] Für einen Familienverband konnten keine Hinweise auf eine Stellungnahme zum Referentenentwurf gefunden werden. Dies heißt allerdings nicht zwangsläufig, dass dieser Verband tatsächlich zu diesem Entwurf keine Stellung bezog, da vom BMFSFJ nur Stellungnahmen von Verbänden veröffentlicht werden, die einer Veröffentlichung auch ausdrücklich zugestimmt haben.

[U]nd dann ist eine Anhörung geplant, da sind dann auch alle wieder herzlich eingeladen, dann auch nochmals ihre inhaltlichen Anmerkungen, die die Verbände haben, da auch nochmals vorzutragen“ (Interview Expertenbereich Bundesregierung).

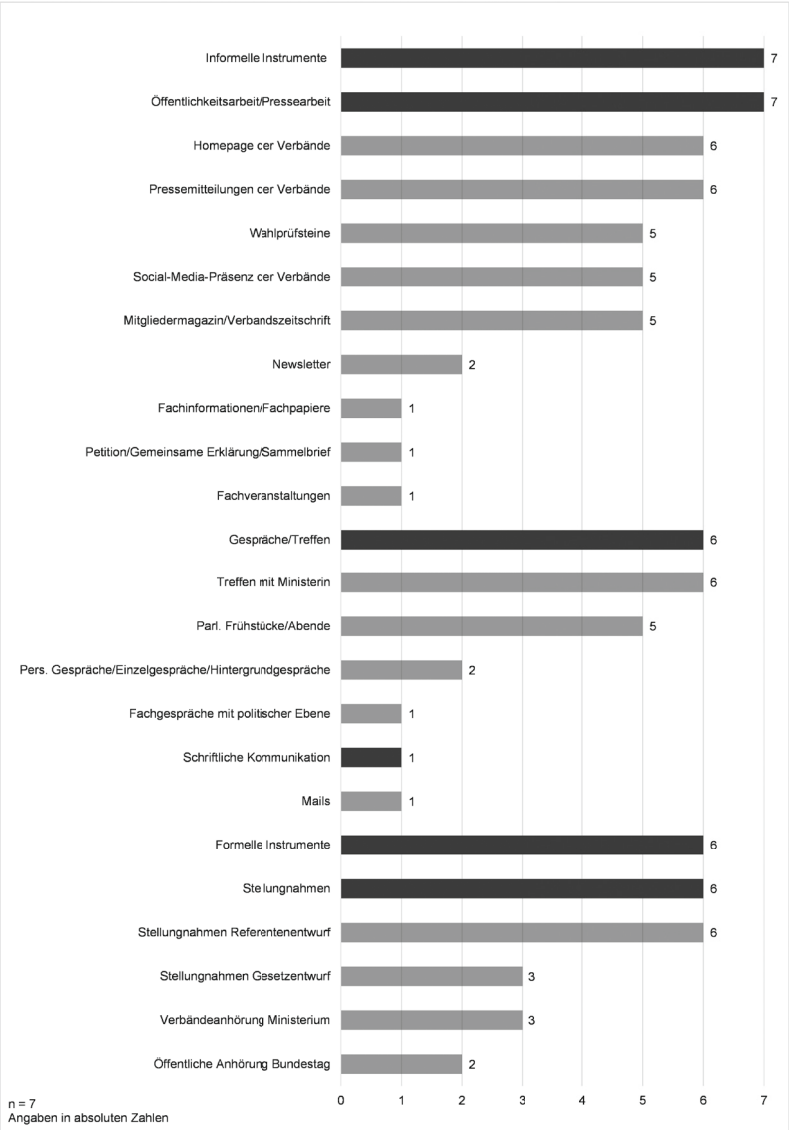

Abbildung 15: Instrumente der Familienverbände im ElterngeldPlus-Prozess (Expertenbereich Verbände); eigene Darstellung

3 Verbände gaben an, an dieser Anhörung teilgenommen zu haben.[205] Ob auch die anderen Verbände, die eine Stellungnahme zum Referentenentwurf abgegeben haben, der Einladung zur Verbändeanhörung folgten, bleibt unklar. Es ist jedoch wahrscheinlich, da die Verbändeanhörung eine gute Gelegenheit ist, die Positionen zu vertreten. Auch das Ministerium konnte keine Angaben mehr zum Teilnehmerkreis machen, da dem Interviewpartner aus dem BMFSFJ dazu die Unterlagen nicht mehr vorliegen[206].

Der nächste formalisierte Schritt waren die Stellungnahmen zum Gesetzentwurf im Rahmen der Sachverständigenanhörung im Familienausschuss des Deutschen Bundestags. Zu dieser Anhörung wurden vom Familienausschuss aus dem Kreis der Familienverbände der Verband alleinerziehender Mütter und Väter sowie der Familienbund der Katholiken eingeladen. Beide Verbände folgten der Einladung und gaben in diesem Zuge eine Stellungnahme zum Gesetzentwurf ab. Das Zukunftsforum Familie war nicht zur Anhörung eingeladen, verfasste aber eine Stellungnahme.

Bei dieser Stellungnahme handelt es sich um eine sogenannte ‚unangeforderte Stellungnahme', da eine Aufforderung zur Stellungnahme ausschließlich an die Verbände ergeht, die auch als Sachverständige an der Anhörung teilnehmen. Diese Stellungnahme ist daher auch nicht auf den Seiten des Deutschen Bundestages zu finden (siehe dazu genauer: Punkt 2.3.3).

Über die Sachverständigenanhörung hinaus gab es im Deutschen Bundestag keine weiteren Termine, wie ein Verband feststellt (Interview Expertenbereich Verbände).[207]

Bei den informellen Instrumenten (von allen Verbänden eingesetzt), die also nicht formalisiert im Gesetzgebungsprozess vorgesehen sind, ergibt sich folgendes Bild: Alle Verbände betrieben während des ElterngeldPlus-Prozesses Öffentlichkeitsarbeit. Folglich sind (Fach-) Öffentlichkeit und Medien auch für alle Verbände Adressaten in diesem Prozess gewesen (siehe oben). 6 der 7 Verbände nutzten dafür ihre Homepage, über die ebenfalls von 6 Verbänden Pressemitteilungen veröffentlicht wurden.[208] Mit Ausnahme des Familienbunds der Katholiken und der Evangelischen Arbeitsgemeinschaft Familie nutzten alle Verbände Facebook als Instrument.[209] Die Intensität ist hier sehr unterschiedlich. Sie liegt zwischen 11 Posts beim

---

[205] 1 Verband war sich darüber hinaus nicht mehr ganz sicher, ob er an der Anhörung teilgenommen hat, hält es aber für sehr wahrscheinlich (Interview Expertenbereich Verbände).

[206] Es konnten seitens des Ministeriums keine Angaben zum Teilnehmerkreis mehr gemacht werden.

[207] Alle Instrumente, die über die Sachverständigenanhörung hinausgehen, sind nicht als formelle Instrumente zu werten, auch wenn sie sich an Abgeordnete richten und im Deutschen Bundestag stattfinden, da es dafür keine formalisierte Grundlage gibt.

[208] Nur für den Deutschen Familienverband konnten weder eine Pressemitteilung noch eine sonstige Äußerung zu ElterngeldPlus auf der Homepage gefunden werden.

[209] Der Familienbund der Katholiken hat auf der Bundesebene keine Social-Media-Präsenz. Auf Diözesan-Ebene konnten Mitteilungen zum ElterngeldPlus über Facebook gefunden werden. Da in dieser

Deutschen Familienverband, 9 beim ZFF und 1 Post beim iaf[210]. Besonders die große Zahl der Facebook-Posts des Deutschen Familienverbandes ist auffällig, da ansonsten wenig öffentliche Äußerungen dieses Verbandes zum ElterngeldPlus-Prozess zu finden waren.[211] Zum Teil werden die Verbandszeitschriften oder die Mitgliedermagazine nicht nur verschickt, sondern stehen auch zum Download auf den Homepages der Verbände zur Verfügung. In ihren Verbandszeitschriften/Mitgliedermagazinen äußerten sich 5 Verbände mindestens einmal zum ElterngeldPlus-Prozess. Für den DFV konnte keine Publikation dazu nachgewiesen werden, die Zeitschrift des KRFD gibt es erst seit 2016.

Gegenstand der Verbandszeitschriften/Mitgliedermagazine waren zum Teil die Wahlprüfsteine zu familienpolitischen Themen, die von 5 Verbänden vor der Bundestagswahl 2013 zur Verfügung gestellt wurden[212]. Einer dieser Verbände betonte ganz explizit, dass dies für ihn ein Instrument in diesem Prozess war, da auf diese Weise gleich die Forderungen des Verbandes in Bezug auf die geplante Reform des Elterngeldes deutlich gemacht wurden (Interview Expertenbereich Verbände).

Weitere Instrumente der Öffentlichkeitsarbeit, wie Newsletter, Fachinformationen/Fachpapiere, Fachveranstaltung, Petition/Gemeinsame Erklärung/Sammelbrief[213] wurden seltener eingesetzt (siehe Abbildung 19).

Interessenvertretung und Lobbying lebt vom Austausch, von der direkten Kommunikation (siehe Punkt 2.1.2/2.2.2) – vor allem über Gespräche/Treffen. Daher ist es interessant zu betrachten, ob, wenn ja in welchem Umfang und auf welche Weise diese Instrumente im ElterngeldPlus-Prozess und der familienpolitischen Verbandsarbeit allgemein zum Einsatz kamen. 6 der 7 Verbände, die am ElterngeldPlus-Prozess beteiligt waren, nutzten Instrumente, die

Arbeit die Bundesebene betrachtet wird, floss diese Äußerung nicht in die Auswertung mit ein. Die eaf verfügt erst seit dem Jahr 2018 über eine Social-Media-Präsenz.

210 Der KRFD und der VAMV veröffentlichten je 2 Posts.

211 Über die Gründe kann nur gemutmaßt werden: Einerseits ist nicht gänzlich auszuschließen, dass von diesem Verband noch weitere Instrumente eingesetzt wurden, die aber nicht ermittelt werden konnten. Andererseits wäre ein Erklärungsansatz, dass der Verband im Rahmen der Termine der AGF mit der Ministerin und weiteren zuständigen Familienpolitikern seine Positionen ausreichend vertreten konnte und keinen weiteren Handlungsbedarf sah.

212 Wie beschrieben stellt der Beginn des Untersuchungszeitraums die Bundestagswahl 2013 dar, sodass die in dieser Phase eingesetzten Instrumente – wie Wahlprüfsteine – in die Analyse einbezogen werden. Für die anderen 2 Verbände konnten keine eindeutigen Hinweise auf Wahlprüfsteine für die Bundesebene der Verbände nachgewiesen werden. Es ist aber natürlich nicht ganz auszuschließen, dass es von diesen Verbänden dennoch Wahlprüfsteine gab, diese sich aber nicht mehr finden lassen.

213 Dieser Brief wurde laut eines Verbandes an die familienpolitischen Sprecher geschickt. Von anderen Verbänden wurde dieses Instrument nicht genannt und es konnte auch kein Nachweis dafür gefunden werden. Daher war nicht abschließend zu klären, ob dieses Instrument wirklich zum Einsatz kam.

dieser Oberkategorie zuzuordnen sind – vor allem im Rahmen eines Treffens von Manuela Schwesig mit einigen Familienverbänden (DFV, eaf, FDK, iaf, VAVM, ZFF) (siehe Punkt 7.4). Die teilnehmenden Verbände hatten in diesem Rahmen die Möglichkeit, ihre Anliegen direkt an die Ministerin zu richten. Daher ist dieser Termin die Erklärung dafür, dass die Ministerin als Adressatin in diesem Prozess eine Rolle spielte (siehe oben).[214] Da dieses Treffen am 29.04.2014 und damit wenige Tage nach der Veröffentlichung des Referentenentwurfs stattfand und es laut der Pressemitteilung des Ministeriums zu diesem Treffen um „zentrale[s] Gesetzesvorhaben für eine zukunftsorientierte Familienpolitik, die die Vielfalt der modernen Gesellschaft im Blick [haben]" (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2014d) ging, wird das ElterngeldPlus bei diesem Treffen in jedem Fall Thema gewesen sein. Dies bestätigt die Aussage eines Verbandes:

> „[U]nd zusätzlich hatten wir das Glück, dass in der Zeit […] das Antrittsgespräch mit der Ministerin und den Familienverbänden stattgefunden hat, sodass wir direkt quasi als der Prozess, als der Referentenentwurf vorlag, und der Prozess der Beteiligung, also der offizielle Beteiligungsprozess begonnen hat, […] direkt mit der Ministerin sprechen konnten" (Interview Expertenbereich Verbände).

Möglicherweise lag es auch im Interesse der Ministerin selbst, dieses Treffen während des ElterngeldPlus-Prozesses abzuhalten: Das Vorhaben war im Koalitionsvertrag vereinbart und spielte im Programm der Familienministerin neben anderen Projekten eine gewichtigere Rolle, wie folgende Aussage deutlich macht:

> „Also es gab ja so ein paar, ich sage jetzt mal, besondere Vorhaben, darunter fiel eben auch das ElterngeldPlus, auch die Frauenquote war, glaube ich, auch ein, wie sagt man, ja, untechnisch jetzt mal Leuchtturmprojekt, also das waren die, die sich auch unmittelbar aus dem Koalitionsvertrag abgeleitet haben, und dann auch besondere Beachtung gefunden haben" (Interview Expertenbereich Bundesregierung).

Ein sehr bekanntes Format, das im politischen Berlin häufig angeboten wird und das zur Oberkategorie ‚Treffen/Gespräche' zählt, sind Parlamentarische Abende oder Parlamentarische Frühstücke (zur Definition siehe Punkt 2.3.3). Während des ElterngeldPlus-Prozesses veranstaltete die Arbeitsgemeinschaft der deutschen Familienorganisationen mit ihren

[214] Ein Verband nahm nicht an diesem Treffen teil und nannte auch sonst kein Instrument aus der Kategorie ‚Gespräche/Treffen', was die Erklärung dafür ist, dass sich nur Aussagen von 6 der 7 Verbände in dieser Kategorie finden.

Mitgliedsverbänden ein familienpolitisches Frühstück, zu dem zuständige Politiker der im Bundestag vertretenen Fraktionen eingeladen waren (siehe dazu genauer: Punkt 7.4). Obgleich das Format der Parlamentarischen Frühstücke/Abende neben dem Austausch zwischen Verbänden und politischer Ebene auch für das Netzwerken in einem größeren Rahmen genutzt wird und ein Instrument der Öffentlichkeitsarbeit sein kann, handelte es sich in diesem Fall um einen geschlossenen Rahmen.[215] Darüber hinaus gaben 2 Verbände an, dass sie persönliche Gespräche/Einzelgespräche nutzten. Einer dieser Interviewpartner präzisierte, dass es sich um Gespräche des Verbandes mit Abgeordneten handelte (Interview Expertenbereich Verbände). 1 weiterer Verband nannte ein Fachgespräch, das von einer Partei initiiert wurde.[216]

Eine zahlenmäßig geringe Rolle – zumindest soweit dies über die Interviews und die Recherchen nachweisbar ist – spielte die schriftliche Kommunikation. Nur 1 Verband gab an, über Mails kommuniziert zu haben.[217]

Bewertung der Instrumente im ElterngeldPlus-Prozess durch die Familienverbände

Bewertungen für einzelne Instrumente im ElterngeldPlus-Prozess konnten für 2 Verbände vercodet werden.[218] Bei den formellen Instrumenten wurde die Stellungnahme (ohne genau-

---

[215] Aus diesem Grund wurde dieses Format bei der Vercodung auch in die Oberkategorie ‚Gespräche/Treffen' eingeordnet und nicht in die Oberkategorie ‚Öffentlichkeitsarbeit'. Aus Gründen der Einheitlichkeit wurde diese Vorgehensweise auch für die allgemeinen Instrumente gewählt. Ein Verbandsvertreter wies darauf hin, dass bei derartigen Terminen mit der AGF nicht nur die Position der AGF im Gesamten vertreten wird, sondern die einzelnen Verbände auch die Möglichkeit haben, ihre eigenen Positionen zu äußern bzw. auf einzelne Aspekte, die für einen Verband individuell wichtig sind, hinzuweisen, wobei konkret beim ElterngeldPlus-Prozess relativ große Einigkeit herrschte (Interview Expertenbereich Verbände).

[216] Es ließen sich keine genaueren Informationen dazu finden. Von anderen Verbänden wurde dieses Gesprächsformat nicht genannt. Der Interviewpartner aus der entsprechenden Partei war am ElterngeldPlus-Prozess noch nicht beteiligt. Daher können keine genaueren Informationen dazu gegeben werden und es bleibt unklar, ob dieses Fachgespräch tatsächlich stattgefunden hat.

[217] Bei dieser Kategorie ist allerdings zu berücksichtigen, dass Recherchen dazu nicht zielführend sind, da die Verbände ihre schriftliche Kommunikation mit Adressaten nicht öffentlich machen. Außerdem ist diese Instrumentengruppe für die Verbände möglicherweise zu selbstverständlich, als dass sie erwähnt wird.

[218] Diese geringe Fallzahl ist damit zu erklären, dass ein Interviewpartner noch nicht am ElterngeldPlus-Prozess beteiligt war und sich zwar zu den eingesetzten Instrumenten äußern, aber keine Bewertung vornehmen konnte. Ein weiterer Interviewpartner verwies darauf, dass er zwar beteiligt war, sich aber nicht mehr gut daran erinnern kann. Für die anderen Verbände waren die Aussagen nicht zu vercoden.

ere Präzisierung) und die Anhörung als wichtig bewertet. 1 Verband wies zudem darauf hin, dass zur Möglichkeit, über die Anhörung in diesem Prozess noch Einfluss nehmen zu können, diskutiert werden kann. Hier kann er sich also nicht auf eine eindeutige Bewertung einlassen.

Bei den informellen Instrumenten bewerteten beide Verbände die Öffentlichkeitsarbeit/Pressearbeit in diesem Prozess als wichtig (konkret Pressemitteilung und Fachinformationen/Fachpapiere), wobei einer der Verbände die Bedeutung der Kombination von Stellungnahme und Pressemitteilung im ElterngeldPlus-Prozess betonte. Über diese Kombination konnte er am meisten Einfluss nehmen. Daneben bewertete 1 Verband das Treffen mit der Ministerin als sehr wertvoll – mit folgender Begründung: „Ich glaube, das war ganz entscheidend, also relativ früh, […] da eine Tür öffnen zu können" (Interview Expertenbereich Verbände). Dieser Verband wies auch an anderer Stelle nochmals darauf hin, dass es sehr hilfreich war, dass dieses Treffen in einer sehr frühen Phase des Gesetzgebungsprozesses zum ElterngeldPlus und insbesondere kurz nach Veröffentlichung des Referentenentwurfs stattfand, weil auf diese Weise, zu einem Zeitpunkt, zu dem die Verbände noch Gestaltungsmöglichkeiten hatten, bestimmte Punkte direkt gegenüber der Ministerin angesprochen werden konnten. Losgelöst von spezifischen Instrumenten wies ein Verband darauf hin, dass für seinen Verband die informellen Instrumente im ElterngeldPlus-Prozess eher weniger von Bedeutung waren, da er diese für den spezifischen Prozess kaum nutzte. Ein anderer Verband betrachtete gerade die Kombination aus informellen und formellen Instrumenten in diesem Prozess:

> „Ich glaube, der informelle Austausch ist quasi der Türöffner, dass sich jemand überhaupt ein Thema anschaut, und dass er sich damit beschäftigt. Also irgendwo muss die Tür aufgehen, damit ein Interesse ist. […] [A]lso ich meine, das Formelle ist ja, wir haben eine Stellungnahme abgegeben, schon vorher, wo ja im Prinzip schon alles drinsteht, was wir zu diesem Punkt zu sagen hatten, aber das Informelle ist das, was es begünstigt, dass dann auch unsere Stellungnahme genau zur Kenntnis genommen wird" (Interview Expertenbereich Verbände).

Instrumentarienspektrum der Familienverbände zur Vertretung ihrer Interessen allgemein

Die Betrachtung der Instrumente, welche die untersuchten Familienverbände allgemein einsetzen, ergibt ein breiteres bzw. differenzierteres Instrumentenspektrum, wie aus der folgenden Tabelle 21 gut abzulesen ist. Sie stellt die Instrumente im ElterngeldPlus-Prozess und

losgelöst davon gegenüber – zunächst für die Verbände[219] und veranschaulicht, dass losgelöst von einem konkreten Prozess einige Instrumente mehr genutzt werden: Telefongespräche, Fachgespräche mit anderen Verbänden, Donnerstagsgespräche, Interviews, Positionspapiere, Präsenz auf Messen und Parteitagen, Kampagnen, Vorträge, Veröffentlichung/Durchführung von Studien, Gremienarbeit, Einbindung der Familien als Multiplikatoren und die Einbindung weiterer Multiplikatoren.

Betrachtet man das allgemeine Instrumentarienspektrum der Familienverbände genauer (siehe Abbildung 16), ist ersichtlich, dass sowohl formelle als auch informelle Instrumente von allen Verbänden eingesetzt werden. Dies ist nicht überraschend, haben die beiden Instrumentariengruppen doch unterschiedliche Ziele.

[219] Eine gebündelte Übersicht der Instrumente allgemein und im ElterngeldPlus-Prozess für alle Expertenbereiche findet sich bei der Gegenüberstellung der Ergebnisse der einzelnen Expertenbereiche im Fazit.

INSTRUMENT	ALLGEMEIN	ELTERNGELD-PLUS
Stellungnahme Referentenentwurf	✓	✓
Stellungnahme Gesetzentwurf	✓	✓
Verbändeanhörung Ministerium	✓	✓
Öffentliche Anhörung Bundestag	✓	✓
Persönliche Gespräche/Einzelgespräche/Hintergrundgespräche	✓	✓
Telefongespräche	✓	
Fachgespräche mit anderen Verbänden/Fachöffentlichkeit	✓	
Fachgespräche mit politischer Ebene	✓	✓
Austausch mit Ministerin	✓	✓
Parlamentarische Frühstücke/Abende	✓	✓
Donnerstagsgespräche	✓	
Mails	✓	✓
Briefe		
Homepage der Verbände	✓	✓
Social-Media-Präsenz der Verbände	✓	✓
Interviews der Verbände	✓	
Pressemitteilungen	✓	✓
Positionspapiere	✓	
Fachinformationen/Fachpapiere	✓	✓
Mitgliedermagazin	✓	✓
Newsletter	✓	✓
Präsenz auf Messen/Parteitagen	✓	
Fachveranstaltungen	✓	✓
Petition/Gemeinsame Erklärung/Sammelbrief	✓	✓
Kampagnen	✓	
Vorträge	✓	
Durchführung/Veröffentlichung von Studien	✓	
Wahlprüfsteine	✓	✓
Gremienarbeit	✓	
Einbindung der Familien als Multiplikatoren	✓	
Einbindung sonstiger Multiplikatoren	✓	

Tabelle 21: Gegenüberstellung der Instrumente der Familienverbände allgemein und im ElterngeldPlus-Prozess; eigene Darstellung

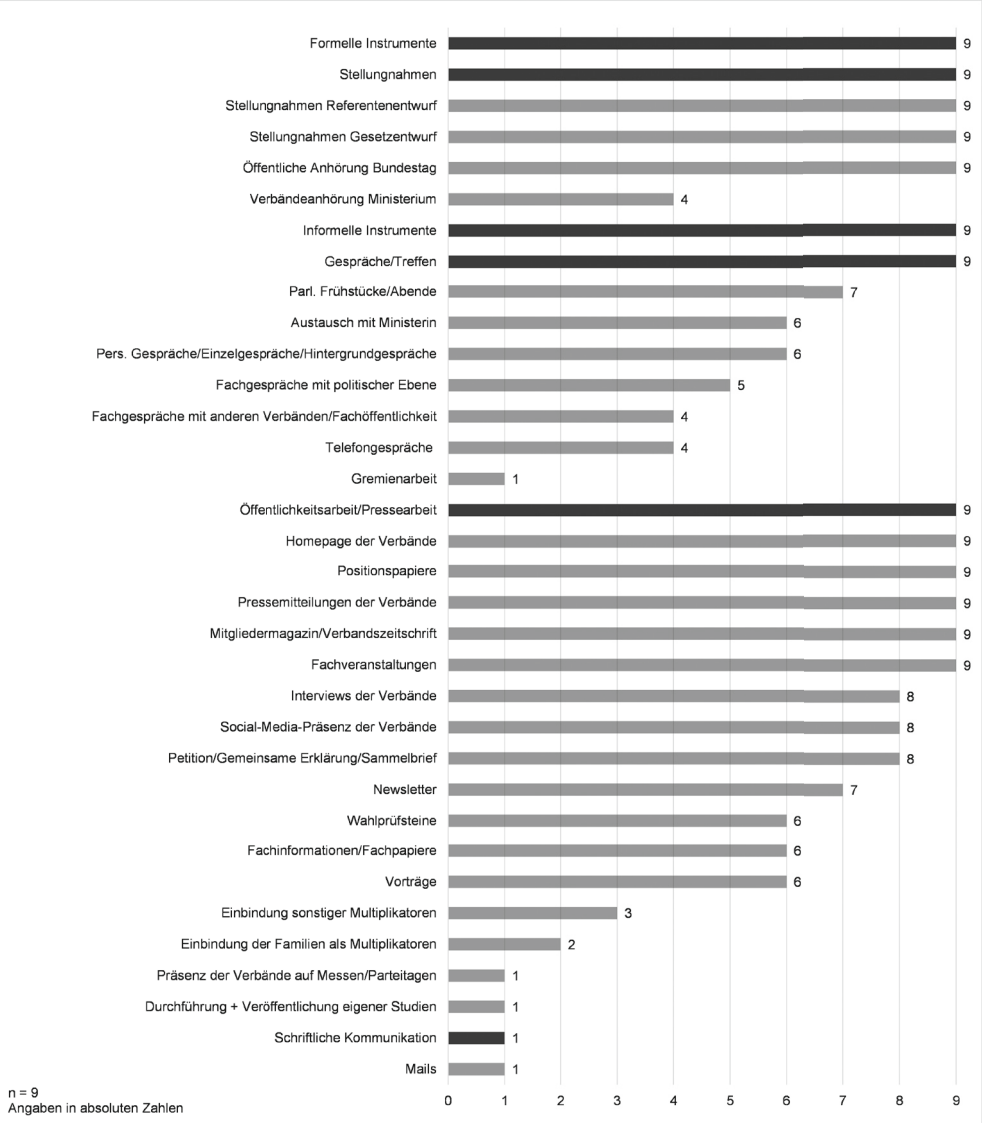

Abbildung 16: Instrumente der Familienverbände allgemein (Expertenbereich Verbände); eigene Darstellung

Folgende formelle Instrumente kommen bei allen 9 betrachteten Familienverbänden zum Einsatz: Stellungnahmen zu Referenten- und Gesetzentwurf und öffentliche Anhörungen im Bundestag. Bei den informellen Instrumenten werden Instrumente der Oberkategorie Gespräche/Treffen von allen betrachteten Verbänden genutzt. Dies gilt ebenso für verschiedene Instrumente aus dem Bereich Öffentlichkeitsarbeit/Pressearbeit (konkreter die Homepage, Pressemitteilungen, Positionspapiere, Mitgliedermagazin/Verbandszeitschrift, Fachveranstaltungen).

Eine genauere Betrachtung der Instrumentengruppen zeigt: Unter den formellen Instrumenten nannten 4 Verbände die Teilnahme an Verbändeanhörungen im Ministerium. Hier konnten für die anderen Verbände, die dieses Instrument nicht im Interview nannten, über die Recherche keine ergänzenden Informationen gewonnen werden. Dies liegt daran, dass zu den Verbändeanhörungen und insbesondere zu den Teilnehmerkreisen (in der Regel) keine öffentlichen Angaben gemacht werden (weder seitens der Ministerien noch seitens der Verbände), was durchaus als ein gewisser Mangel an Transparenz zu bewerten ist.[220] Zwar erfolgt, wie oben beschrieben, mit der Aufforderung zum Referentenentwurf in der Regel auch eine Einladung zur Verbandsanhörung im Ministerium, eine zwingende Teilnahme der Verbände ergibt sich daraus jedoch nicht, sodass diese bei der Auswertung auch nicht entsprechend vercodet wurde, da dies zu hypothetisch wäre.

Für die informellen Instrumente ergibt sich konkreter folgendes Bild: Innerhalb der Oberkategorie ‚Gespräche/Treffen' erfolgte für 7 Verbände die Vercodung des Instruments ‚Parlamentarische Frühstücke/Abende'. Für 2/3 der Verbände (6) wurden der Austausch mit der

[220] Eine eindeutige Antwort auf die Frage, wie es zu erklären sei, dass die Listen nicht öffentlich gemacht werden, konnte nicht gewonnen werden. Mögliche Gründe sind Datenschutzfragen. Bei der Auswahl der Verbände, die um eine Stellungnahme gebeten werden/die zu einer Anhörung eingeladen werden, gibt es unterschiedliche Vorgehensweisen. Zum einen macht die Geschäftsordnung der Bundesregierung dazu Angaben. Zum anderen stehen auf der Liste Verbände, mit denen das Ministerium einen engen Austausch pflegt. Weiterhin werden auch die verschiedenen, an einem Vorhaben beteiligten Ressorts gefragt, ob aus ihrem Zuständigkeitsbereich Vertreter berücksichtigt werden müssen (Interview Expertenbereich Bundesregierung). Die Entscheidung, welche Verbände, zusätzlich zu denen, die nach der Geschäftsordnung der Bundesregierung eingeladen werden müssen, in einem Verfahren einbezogen werden, trifft die Abteilungsleitung (Interview Expertenbereich Bundesregierung). Letztlich scheint es also kein eindeutig formalisiertes Verfahren nach klaren Regeln zu geben, wer auf die Listen zu Verbändeanhörungen kommt, was auch ein Verband beschrieb: „Also wir sind, wie viele Verbände, […] auf so einer Anhörungsliste des Bundesfamilienministeriums […] und irgendwie hofft man immer, auf dieser Liste zu sitzen, oder man muss sich aktiv darum bewerben, um da drauf zu kommen, und dann wird man angeschrieben mit der Bitte um Stellungnahme" (Interview Expertenbereich Verbände). Weiterhin wies dieser Verband darauf hin, dass die Abteilungsleitungen wichtige Kontakte sein können, um Mitglied der Anhörungsliste zu werden. Insgesamt kann aber gerade in diesem Kontext ein breites Netzwerk im gesamten Ministerium hilfreich sein, dieses Ziel zu erreichen (Interview Expertenbereich Verbände) und so letztlich automatisch in die Meinungsbildung des Ministeriums einbezogen zu werden (Interview Expertenbereich Verbände).

Ministerin[221] und die persönlichen Gespräche/Einzelgespräche codiert. Etwas mehr als die Hälfte der Verbände (5) nannte Fachgespräche mit der politischen Ebene. Fachgespräche mit anderen Verbänden/Fachöffentlichkeit und Telefongespräche nutzt knapp die Hälfte der Verbände (4). 1 Verband nannte außerdem die Gremienarbeit als Instrument, weil auf diese Weise die eigenen Positionen gegenüber anderen Gremienmitgliedern vertreten werden können und die Möglichkeit besteht, dass diese – häufig übergeordneten Verbände – die Themen und Positionen aufgreifen und sich ebenfalls dafür einsetzen:

> „[U]nd von daher sind wir auch dort in verschiedenen Gremien drinnen und bringen dort […] auch Standpunkte mit ein und versuchen da […] auch nochmal, weil das ist ja auch unser Interessenverband wiederum, der ja auch politisch aktiv ist, da auch diese Themen einzubringen und lobbyieren zu lassen" (Interview Expertenbereich Verbände).

Insofern ist das Instrument der Gremienarbeit als ‚Verstärker' zu sehen.

Zu einem weiteren, besonderen Gesprächsformat erfolgt an dieser Stelle, bevor auf weitere Instrumente eingegangen wird, ein kurzer Exkurs. Es handelt sich hierbei um die Donnerstagsgespräche.

Nachdem ein Interviewpartner die Donnerstagsgespräche als Format angesprochen hatte, das er als sehr wichtig darstellte, wurden entsprechende Fragen dazu auch in die folgenden Interviews aufgenommen. Die Donnerstagsgespräche wurden durch ein Mitglied des Bundestags initiiert. Ziel des Formats war, interessierten Verbänden einen Austausch mit Mitgliedern des Familienausschusses aus unterschiedlichen Parteien zu ermöglichen. Dies war nach Wahrnehmung des politischen Vertreters für die Verbände ein durchaus positives Angebot:

> „Die waren da offen. Die waren sehr positiv überrascht, dass man sowas mal anbietet […] Und so ist es einfach offen. […]
>
> Das war ein Format, was bisher eben offensichtlich […] von den Verbänden noch nicht so […] praktiziert worden ist und was die Verbände, so hatte ich den Eindruck […] unwahrscheinlich geschätzt haben, dass man einfach so einen offenen Austausch hat" (Interview Expertenbereich Bundestag).

[221] Dieser Wert ist damit zu erklären, dass während des ElterngeldPlus-Prozesses ein Gespräch mit der Ministerin stattfand und dieses Instrument in die allgemeinen Instrumente übertragen wurde (siehe dazu: Beschreibung zur Vorgehensweise bei der Vercodung). Da die Ministerin aber regelmäßig einen solchen Austausch anbot (Interview Expertenbereich Verbände), kann dies als allgemeines Instrument betrachtet werden.

Aus Sicht des Vertreters des Bundestages kann ein solch offener Austausch auch dazu dienen, Probleme im direkten Gespräch zu klären, sodass die Verbände nicht den Weg über die Öffentlichkeit suchen, um ihre Positionen zu lancieren (Interview Expertenbereich Bundestag). Die weiteren Interviews ergaben in diesem Zusammenhang zunächst irritierende Ergebnisse: Keiner der Befragten hatte während des ElterngeldPlus-Prozesses an einem solchen Gespräch teilgenommen und auch ein Vertreter des Bundestages teilte mit, dass es nach seiner Erinnerung während dieses Prozesses kein Donnerstagsgespräch gab (Interview Expertenbereich Bundestag). 3 Verbände gaben darüber hinaus an, dieses Format gar nicht zu kennen. Daher wurde versucht, diese Widersprüchlichkeiten aufzuklären. Dies gelang über Informationen aus der Bundestagsverwaltung.

Daraus ergab sich, dass die Donnerstagsgespräche erst im Laufe der 18. Legislaturperiode, im Jahr 2016 eingeführt wurden. Während des ElterngeldPlus-Prozesses (2014) gab es dieses Format also noch gar nicht. Zudem fanden die Gespräche nie zu einem konkreten Vorhaben statt, sondern stellten eine generelle Austauschmöglichkeit zwischen Verbänden und Mitgliedern des Familienausschusses dar, bei der dann ggf. auch aktuelle Verfahren angesprochen wurden (Interview Expertenbereich Bundestag).[222] Dieses Beispiel unterstreicht, dass sich die Vorgehensweise, Interviews mit Mitgliedern verschiedener Expertenbereiche zu führen, bewährte.

Nach diesem Exkurs zu den Donnerstagsgesprächen wird genauer auf eine Instrumentengruppe eingegangen, die neben der Überkategorie Gespräche/Treffen ebenfalls von allen untersuchten Verbänden genutzt wird: die Öffentlichkeits- und Pressearbeit. In diesem Bereich arbeitet die überwiegende Mehrheit der Verbände (8) mit Social Media, gibt Interviews und vertritt über Petitionen/Gemeinsame Erklärungen/Sammelbriefe die Verbandspositionen. 7 Verbände informieren mittels Newsletter über ihre Arbeit und Positionen. 2/3 (6) haben schon mal Wahlprüfsteine zur Verfügung gestellt[223], verteilen Fachinformationen/Fachpapiere und halten Vorträge. Damit zeigt sich vor allem für die beiden letztgenannten Instrumente ein deutlicher Unterschied zu ElterngeldPlus: Fachinformationen/Fachpapiere wurden bei ElterngeldPlus lediglich von 1 Verband genannt, Vorträge noch gar nicht. Etwas weniger Verbände betrachten die Einbindung sonstiger Multiplikatoren (3) und die von Familien als Multiplikatoren (2) als Instrument. Beide Instrumente kamen im ElterngeldPlus-Prozess noch nicht zur Anwendung. Dies gilt auch für weitere Instrumente im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit, die allerdings auch allgemein eine quantitativ geringe Rolle spielen: die Präsenz der Verbände auf Messen/Parteitagen, die Durchführung und Veröffentlichung eigener Studien (jeweils 1 Verband).

---

222 Dies wurde so auch von einem Verbandsvertreter bestätigt, dessen Verband dieses Gesprächsformat wahrgenommen hatte (Interview Expertenbereich Verbände).

223 Für die restlichen 3 Verbände konnten auch für andere Wahlen als die Bundestagswahl 2013 keine Nachweise gefunden werden, wobei z. T. auf Landesebene der Verbände Wahlprüfsteine entwickelt worden waren.

Ebenfalls nur 1 Nennung ist für die schriftliche Kommunikation (Mails) zu verzeichnen.[224] An dieser Stelle ist eine Abweichung aus einem Praxishandbuch zu Interessenvertretung und Lobbying festzustellen. Demnach spielt vor allem der Brief für Interessenvertretung und Lobbying als Instrument eine Rolle (siehe dazu genauer: Punkt 2.3.3). Er wurde von den Verbänden als Instrument jedoch gar nicht genannt und die Mail auch nur einmal. Obgleich natürlich nicht ausgeschlossen werden kann, dass diese Instrumente häufiger genutzt werden, als diese Angaben vermuten ließen, deutet es zumindest darauf hin, dass Briefe oder Mails weniger als Instrumente des Lobbying, sondern vielmehr als vermittelndes Medium/Träger von Informationen betrachtet werden, über die beispielsweise Stellungnahmen, Positionspapiere etc., verschickt werden.

Bewertung der Instrumente allgemein durch die Familienverbände

Auch bei den Instrumenten, die allgemein genutzt werden, war eine Bewertung durch die Instrumente möglich (durch 4 Verbände). Für die Gruppe der informellen Instrumente konnten etwas mehr Nennungen als für die formellen Instrumente verzeichnet werden. Dies liegt allerdings auch daran, dass das Spektrum der Instrumente, das zu dieser Kategorie zählt, deutlich umfangreicher ist und folglich mehr Instrumente genannt werden können.

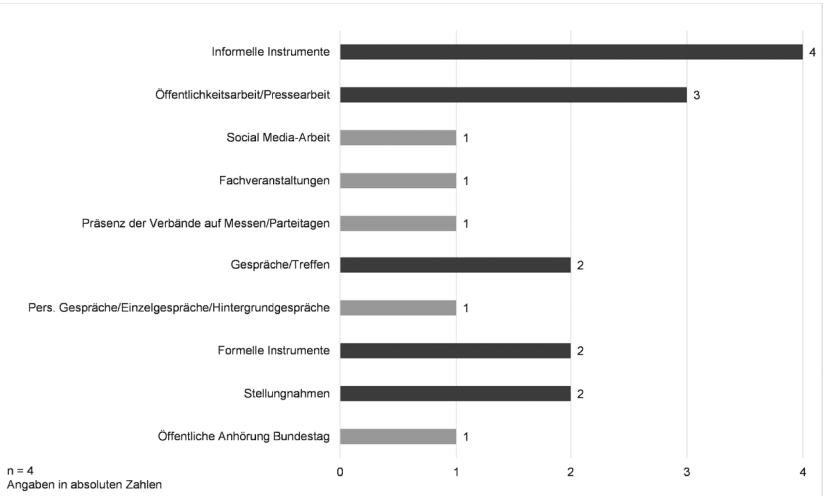

Abbildung 17: Bewertung der Instrumente der Familienverbände allgemein (Expertenbereich Verbände); eigene Darstellung

[224] Hier sei auf die Erklärung zu diesem Punkt bei den Instrumenten im ElterngeldPlus-Prozess verwiesen.

Die Graphik (Abbildung 17) zeigt, dass alle Verbände, die eine Bewertung abgaben, informelle Instrumente für wichtig halten. 3 dieser 4 Verbände bewerteten Instrumente aus dem Bereich Öffentlichkeitsarbeit/Pressearbeit als wichtig: Innerhalb dieser Oberkategorie werden folgende Instrumente von je 1 Verband als wichtig bewertet: die Fachveranstaltungen, die Social-Media-Arbeit und die Präsenz der Verbände auf Messen/Parteitagen. Die Fachveranstaltungen sind aufgrund des dort stattfindenden sehr intensiven Diskurses für einen Verband wichtig. Es handelt sich hier um einen Rahmen

> „wo man einfach mal Argumente austauscht und wo das auch nicht gleich […] in den politischen Prozess geht und die nicht die Funktion haben, […] vorrangig jetzt quasi Forderungen plakativ zu formulieren, sondern wo man auch in der Sache reden und überzeugen kann" (Interview Expertenbereich Verbände).

Auch der breite Austausch verschiedener Akteursgruppen (Vertreter der politischen Ebene, Verbandsvertreter, Experten, Betroffene), den dieses Format ermöglicht, ist als Vorteil zu sehen.

Das Instrument ‚Präsenz auf Messen/Parteientagen' wurde bei den allgemein eingesetzten Instrumenten lediglich 1-mal genannt. Dass dieser Verband dieses Format als sehr wichtig einstuft, hängt damit zusammen, dass sich für diesen Verband durch eine solche Parteitagspräsenz ein öffentlichkeitswirksames Bild mit einer hochrangigen Politikerin und in der Folge eine gute Kontaktmöglichkeit zu dieser Politikerin ergeben hat (Interview Expertenbereich Verbände). Obgleich dieses Instrument von anderen Verbänden nicht genannt wurde, zeigt das Beispiel, dass die Präsenz bei einem Format, bei dem Vertreter der politischen Ebene anwesend sind, durchaus starke Wirkung haben und eine gute Möglichkeit für den Netzwerkaufbau – im Sinne eines ‚Türöffner-Effekts' – sein kann. Dies verdeutlicht auch die Aussage des Verbandes, der dieses Instrument nutzt: „Wir haben natürlich auch Unterstützer, die auch politisch engagiert sind, […] die dann wiederum Politiker, zu denen wir vielleicht noch keinen so starken Bezug haben, zu uns bringen, also Erstkontakt" (Interview Expertenbereich Verbände).

Gespräche/Treffen wurden von 2 Verbänden als wichtige Instrumente angeführt, für 1 Verband sind konkret die persönlichen Gespräche/Einzelgespräche von Bedeutung, insbesondere „um Dinge überhaupt erst auf den Weg zu bringen oder um auch daran mitzuwirken, politische Mehrheiten zu organisieren, sind auch Gespräche sehr wichtig" (Interview Expertenbereich Verbände). Zudem bewerteten 4 Verbände die Gruppe der informellen Instrumente als wichtig, ohne konkrete Instrumente zu nennen und liefern dafür verschiedene Begründungen. So wies ein Verbandsvertreter darauf hin, dass die informellen Wege wichtig sind, weil auf diese Weise unter Umständen Informationen zu gewinnen sind, die anderweitig nicht zu bekommen sind (Interview Expertenbereich Verbände). 1 Verband bewertete die informellen

Instrumente im Vergleich zu den formellen als wichtiger. Er hält insbesondere die direkten Kontakte für sehr entscheidend:

> „Der direkte Kontakt, […] auch, dass wir […] auf die Referenten beispielsweise von den Bundestagsfraktionen zugehen und sagen: Haben wir das richtig verstanden, das und das soll gemacht werden? Wir haben die und die Anmerkung dazu. Bitte vergesst das nicht. Also, dass wir das auch so in Telefonaten beispielsweise oder […] durch ein persönliches Gespräch […] deutlich machen“ (Interview Expertenbereich Verbände).

Bei den formellen Instrumenten wurden die Stellungnahmen (Stellungnahmen wurden hier nicht näher präzisiert) 2-mal sowie die öffentliche Anhörung im Bundestag von 1 Verband als wichtig eingestuft. Dieser Verband merkte an, dass diese Instrumente natürlich vor allem für verbandliche Mitwirkung im Rahmen von Gesetzgebungsprozessen relevant sind: „Also ich glaube jetzt, wenn es um Recht, insbesondere um Gesetzgebung geht und um Rechtssetzung, dann ist es tatsächlich so, dass die Stellungnahmen im Gesetzgebungsverfahren und auch die Anhörungen im Sachverständigenausschuss eine große Rolle spielen“ (Interview Expertenbereich Verbände).

Diese Äußerungen weisen darauf hin, dass die Bedeutung der beiden Instrumentariengruppen sehr situations- und phasenabhängig ist. Dieser Meinung sind auch 3 von 5 Verbänden, die eine Bewertung zum Verhältnis der beiden Instrumentariengruppen abgaben. Dies hängt unter anderem mit den jeweiligen Themen zusammen, die zu einem bestimmten Zeitpunkt eine Rolle spielen.

Das heißt außerdem, dass sowohl informelle als auch formelle Instrumente ihre jeweilige Bedeutung haben. Mehrere (3) Verbände machten deutlich, dass es gerade auch die Kombination dieser beiden Instrumentariengruppen ist, die zum Erfolg führt:

> „[I]ch würde sagen, […] etwas Schriftliches allein reicht selten, und Gespräche werden vorbereitet von beiden Seiten. Das heißt […], auch wenn die andere Seite, mit der wir sprechen, […] Positionen von uns kennt, trägt das auch […] zum Gelingen des Gesprächs bei. Also das ist schon eine gute Grundlage. […] [A]lso eine Stellungnahme zu haben, sodass dann das Ministerium oder Abgeordnete / dass sie darauf vorbereitet werden können, das sind deren Punkte, über die wir nachher noch vertieft sprechen können, weil man das auch nochmals einfach dann im persönlichen Gespräch nochmals besser rüberbringen kann als eine Stellungnahme“ (Interview Expertenbereich Verbände).

Unterschiedliche Meinungen herrschen dazu, über welches Instrument besser Details geklärt werden können. Während es für den einen Verband die Stellungnahmen sind, hält ein anderer

Verband dafür Gespräche als besser geeignet. Die jeweilige Einschätzung hängt sicher auch davon ab, wie detailliert die Verbände ihre Stellungnahmen verfassen.

Ein Verband wies außerdem darauf hin, dass bei der Beurteilung, ob formelle oder informelle Instrumente bedeutender sind, auch die Frage eine Rolle spielt, aus welcher Perspektive dies beurteilt wird, an wen die Instrumente gerichtet sind und um welchen Kontext es geht. Für das offizielle Verfahren sind Stellungnahmen etc. zwar formal wichtig, für den gezielten inhaltlichen Diskurs sind aber insbesondere die informellen Instrumente zentral: „[A]ber die inhaltliche […] Diskussion läuft dann ein bisschen woanders, und nicht erst mit dem Schriftlichen, Formellen, sozusagen Verfahren oder einer Anhörung" (Interview Expertenbereich Verbände). Dagegen sind für die Mitglieder des Verbandes die formellen Instrumente wichtig, damit sie sehen, welche Positionen der Verband vertritt und wie er sich am Willensbildungsprozess beteiligt. Dies ist wichtig für die Mitgliederbindung, weshalb es auch elementar ist, dass die Mitglieder diese formelle Arbeit zur Kenntnis nehmen:

> „Unseren Mitgliedern, natürlich so eine Stellungnahme zu schreiben, oder die Stellungnahme den Mitgliedern zu schicken, das ist ganz wichtig. Das nehmen die wahr, das lesen die, dann sehen die, wir machen […] auch fachpolitische Arbeit. Die wird auch selber dann vor Ort durchaus gelesen, eingesetzt, weiterverbreitet, publiziert, und […] das ist dann immer das Beste, wenn man schreiben [kann]: [W]ir waren eingeladen bei einer öffentlichen Anhörung und so, seht her, wir werden wahrgenommen. […] [D]ann rufen auch manche an und sagen: Pass mal auf, würdest du noch folgenden Aspekt mittransportieren, was ich immer sehr, sehr gerne mache. Also insofern ist die Frage, auf wen wir dabei schauen" (Interview Expertenbereich Verbände).

Kampagnen sind ebenfalls Instrumente von Interessenvertretung und Lobbyismus[225] – konkret Instrumente von indirekter Interessenvertretung/Lobbyarbeit und der Öffentlichkeitsarbeit. Da in der Literatur dieses Instrument immer wieder beleuchtet wird und es zudem auch in der Praxis regelmäßig öffentlichkeitswirksame Kampagnen verschiedener Verbände gibt, sollte auch im Rahmen der Untersuchungen zu Familienverbänden ein Blick darauf geworfen werden – unter anderem, um herauszufinden, ob dieses Instrument auch für verhältnismäßig kleine Verbände, wie die Familienverbände, geeignet ist und in welchen Situationen es für die Familienverbände als Instrumentarium infrage kommt. Daher wurde in den Interviews nicht nur nach dem Einsatz dieses Instruments im ElterngeldPlus-Prozess und losgelöst davon

[225] Zur Definition und für weitere Informationen zu Kampagne, siehe Punkt 2.3.3.

gefragt, sondern es sollten auch Vorteile ebenso wie mögliche Hinderungsgründe/Risiken aus Sicht der Verbände geklärt werden.[226]

Die Aussagen aus den Interviews und die ergänzenden Recherchen ergaben, dass während des ElterngeldPlus-Prozesses von keinem der Verbände eine eigenständige Kampagne durchgeführt wurde. Auch die Beteiligung eines Familienverbandes an einer Kampagne konnte nicht nachgewiesen werden, da insgesamt keinerlei Hinweise auf eine Kampagne der Familienverbände zum Thema ‚ElterngeldPlus' gefunden wurden. Die Aussagen eines Verbandes zu diesem Thema geben Aufschluss zu den Gründen: „Also wegen so einem ElterngeldPlus würde ich keine Kampagne machen, weil ich finde, da ist die Stellschraube viel zu klein, und das bindet sehr, sehr viel Zeit und Geld und Arbeitskraft und so, das muss man sich gut überlegen, wann man sich das ans Bein bindet" (Interview Expertenbereich Verbände). Der Verbandsvertreter ergänzte: „ElterngeldPlus konnte man nicht einfach beschreiben, insofern kampagnentechnisch nach meiner Meinung komplett untauglich" (Interview Expertenbereich Verbände). Aus diesen Aussagen lassen sich drei Gründe ableiten, warum es keine Kampagne zu ElterngeldPlus gab: Erstens war das Thema aufgrund seiner Komplexität nicht für eine Kampagne geeignet. Zweitens war der Gestaltungsspielraum in diesem Prozess für eine Kampagne zu klein, unter anderem auch deshalb, weil über die wesentlichen Inhalte des Gesetzes aufseiten der Politik und der Verbände Einigkeit bestand (siehe dazu genauer: Punkt 7.4/7.5). Weiterhin war, drittens, der Zeitrahmen für eine Kampagne zu eng. Daher wäre das zeitliche, finanzielle und personelle Investment eines Verbandes für eine Kampagne innerhalb dieses Entwurfs nicht zielführend gewesen.

Losgelöst von diesem konkreten Prozess beteiligen sich alle 9 betrachteten Verbände an Kampagnen. Bei der Beschreibung der Verbände wurden hierfür verschiedene Beispiele genannt (siehe dazu genauer: Punkt 5.4). 1 Verband gab an, dass er auch eigenständige Kampagnen durchführt, 1 Verband betonte explizit, dass er dies nicht tut. Gründe gegen eine eigenständige Durchführung einer Kampagne sind für diesen Verband, dass hierfür keine Kapazitäten zur Verfügung stehen und er keine kampagnefähigen Themen bedient.

Die Beteiligung an großen Bündnissen, die Kampagnen organisieren, wird hingegen durchaus als sinnvoll betrachtet: „[W]ir sind in dem Bündnis ‚Kinderrechte ins Grundgesetz'. Das kann man ja schon auch als Kampagne bezeichnen. Und da sind 60 weitere Organisationen mit dabei. Das macht Sinn" (Interview Expertenbereich Verbände). Dass für Kampagnen gerade auch Bündnisse sinnvoll sind, ist auch eine These aus der Literatur (siehe Punkt 2.3.3), die durch die Ergebnisse dieser Arbeit bestätigt wird.

[226] Da zu diesem Instrument Aspekte beleuchtet werden, die für andere Instrumente nicht so detailliert behandelt wurden, erfolgen die Darstellungen zu Kampagnen extra.

2 Verbände wiesen auf die Chancen und Vorteile hin, die mit einer Kampagne verbunden sein können: Für beide Verbände bietet dieses Instrument die Möglichkeit, Öffentlichkeit und Wahrnehmung für ein Thema zu schaffen (Interviews Expertenbereich Verbände).

Auf Nachteile/Risiken von Kampagnen gingen 4 Verbände ein. 2 Verbände bewerten Kampagnen als stark vereinfachend/plakativ und daher als ungeeignet für komplexe Sachverhalte. Die Verbände beschäftigen sich aber häufig mit Detailfragen, bei denen Aushandlungsbedarf besteht und die daher nicht öffentlichkeitswirksam für eine Kampagne aufbereitet werden können: „[W]as wir diskutieren, das ist in der Öffentlichkeit relativ schwierig, das sind feindetaillierte rechtliche Fragen. Das kann man schwer auf den Punkt bringen" (Interview Expertenbereich Verbände). Wird doch versucht, solche Details über Kampagnen zu thematisieren, kann dies unter Umständen bei den Adressaten zu einer ablehnenden Haltung führen:

> „Aber das zeigt eben, dass so eine Kampagne sehr vereinfachend wäre, und dann würde vielleicht auch die Politik sagen: Das ist jetzt ein bisschen Thema verfehlt, dass man jetzt bei diesem Gesetzgebungsverfahren jetzt sich da auf diesen Aspekt so stützt, und dann das zum Hauptthema macht" (Interview Expertenbereich Verbände).

Auf dieses Risiko wird auch in Praxisratgebern, Handbüchern und wissenschaftlicher Literatur zu Lobbying hingewiesen (siehe dazu genauer: z. B. Bender/Reulecke 2004 unter Punkt 2.3).

Der folgende Nachteil, der ebenfalls von 2 Verbänden thematisiert wurde, hängt eng mit dem Vorherigen zusammen: Nicht immer ist der Gestaltungsspielraum ausreichend groß, damit sich eine Kampagne lohnt. Insbesondere konkrete Gesetzgebungsverfahren scheinen hier schwierig:

> „Kampagne ist vielleicht in so einem Verfahren, wo schon Entwürfe da liegen […] auch zu grob […]. [S]o Kampagnen sind ja oft einfach, und wenn dann so ein Entwurf da ist, ist man eher auf der Ebene, wo man dann eben in die Gesetze genauer reingeht, und dann sagt: Hier ein bisschen umformulieren. Und das kann man ja alles nicht in die Kampagne einbauen so richtig" (Interview Expertenbereich Verbände).

1 Verband wies darauf hin, dass große Kampagnen auch aus Zeitgründen als Instrument für Gesetzgebungsprozesse ungeeignet sein können, da sie eine Vor- und Anlaufzeit benötigen und daher gerade bei recht kurzen Gesetzgebungsprozessen (wie dem ElterngeldPlus-Prozess) nicht zu realisieren sind (‚Gesetzgebungsprozesse u. U. zu kurz') (Interview Expertenbereich Verbände).

Zurückgehende Gesprächsbereitschaft von ‚Verhandlungspartnern' ist ein weiteres Risiko, das 2 Verbände sehen und das mit den bereits genannten Aspekten in Verbindung steht. Die

Öffentlichkeitswirksamkeit einer Kampagne, die bisweilen hilfreich ist, kann auch ein Nachteil sein:

> „In dem Moment, wo man sich dermaßen öffentlich profiliert, ist die eigene Meinung ja mehr als klar, dann ist auch klar, man ist nicht mehr gesprächsbereit, sondern man will das haben, was da drin steht, und das bedeutet, Gesprächsbereitschaft nur bei denen, die das auch wollen. Ansonsten, bei den anderen ist dann die Gesprächsbereitschaft nicht ganz so hoch" (Interview Expertenbereich Verbände).

Dies kann letztlich auch die Kompromissfindung erschweren (1 Nennung). Ein Verband schließt sich dieser Meinung nicht an und verwies im Gegenteil auf eine Petition[227]. Diese wurde – nach Aussagen eines Verbandes – erfolgreich während eines Gesetzgebungsprozesses organisiert und führte dazu, dass bei den Adressaten in Bezug auf einen konkreten Aspekt Problembewusstsein entstand und der Entwurf entsprechend abgeändert wurde (Interview Expertenbereich Verbände).

Die genannten Punkte hingen stark mit den inhaltlichen Komponenten von Kampagnen und den damit verbundenen Folgen zusammen. Überdies wurden von den Verbänden auch Risiken/Nachteile genannt, die sich stärker auf die Rahmenbedingungen von Kampagnen beziehen. So wies 1 Verband darauf hin, dass Kampagnen vor allem für Verbände geeignet sind, die eine große Zahl an Einzelmitgliedern haben (Interview Expertenbereich Verbände). 2 Verbände betonten, dass Kampagnen sehr viele Ressourcen binden, was dazu führen kann, dass andere Dinge etwas vernachlässigt werden müssen. Dies kann umso schwerwiegender sein, wenn eine Kampagne scheitert, was ein generelles Risiko eines solchen Instruments darstellt (Interview Expertenbereich Verbände).

Der Einsatz von Kampagnen ist sehr stark situations- und adressatenabhängig und ist nur in bestimmten Kontexten sinnvoll. Eine Kampagne kann etwa dann zielführend sein, wenn einem bestimmten Thema nochmal Nachdruck verliehen werden soll – beispielsweise, wenn bereits Gespräche mit der politischen Ebene geführt wurden, nun aber auch öffentlich auf die Bedeutung des Themas oder eines bestimmten Aspekts hingewiesen werden soll. Daneben eignen sich Kampagnen für die Platzierung von Themen in der Öffentlichkeit und damit zur Erzeugung von Wahrnehmung für ein Thema (Interview Expertenbereich Verbände). Folglich ist auch der Zeitpunkt, zu dem eine Kampagne gestartet wird, stark vom damit verfolgten Ziel abhängig. Ein möglicher Zeitpunkt für eine Kampagne kann im Vorfeld einer Wahl sein, um beispielsweise zu erreichen, dass bestimmte Themen in das Wahlprogramm oder später in den

[227] Petitionen können Teil einer Kampagne sein. Auf weitere Instrumente, die neben der Kampagne die Öffentlichkeit aktiv mit einbeziehen, wird später noch genauer eingegangen.

Koalitionsvertrag aufgenommen werden. Hier geht es um die Erzeugung von Aufmerksamkeit für die jeweiligen Themen. Ebenso kann es aber während eines laufenden Gesetzgebungsprozesses sinnvoll sein, eine Kampagne zu starten, damit den eigenen Forderungen Nachdruck verliehen wird. In diesem Sinne wird eine Kampagne dann gewissermaßen als Notfallinstrument eingesetzt, wenn andere Wege keine Wirkung gezeigt haben (Interview Expertenbereich Verbände).

Über große Kampagnen hinaus gibt es weitere Instrumente, mit denen die Öffentlichkeit nicht nur informiert, sondern auch aktiv einbezogen werden kann. Darunter fallen Sammelbriefe, gemeinsame Erklärungen, Petitionen oder auch gemeinsame Stellungnahmen (Interviews Expertenbereich Verbände). Wie bei der Beschreibung der Instrumente deutlich wurde, werden derlei Mittel durchaus von den Verbänden angewandt. Auch sie können dazu dienen, Öffentlichkeit und Aufmerksamkeit zu erzeugen sowie Forderungen und Positionen Nachdruck zu verleihen. Allerdings sind solche Aktionen gegenüber Kampagnen deutlich kleiner und damit leichter und ggf. auch schneller zu organisieren und zu realisieren – egal ob als einzelner Verband oder in einem Verbändebündnis.

Neben diesen Instrumenten, die von den Verbänden genannt wurden, gibt es selbstverständlich noch weitere, die in der Literatur beschrieben werden, die aber von den Verbänden nicht erwähnt wurden. Dazu zählt beispielsweise die Veröffentlichung von Fachartikeln/Kommentaren in Zeitschriften oder Zeitungen. Umgekehrt führten die Verbände Instrumente an, zu denen in der Literatur keine Erwähnung gefunden wurde und die daher unter Punkt 2.3.3. auch nicht genannt wurden. Dennoch sind etwa Gremienarbeit und die Einbindung von Multiplikatoren als Instrumente zu betrachten, mit denen Verbände in den entsprechenden Kontexten ihre Positionen vertreten können.

Zusammenfassend ist zum Instrumentarienspektrum der Verbände Folgendes festzuhalten: Das Repertoire, über das die Verbände verfügen, ist ausgesprochen breit. Es umfasst sowohl Instrumente der direkten als auch der indirekten Kommunikation. Die zahlreichen Instrumente, die aus dem Bereich der Öffentlichkeitsarbeit eingesetzt werden und auch die Bewertung dazu, sind ein Indiz, dass es für die Verbände wichtig ist, ihre Arbeit und ihre Positionen nicht nur gegenüber den politischen Adressaten zu präsentieren, sondern auch gegenüber der Öffentlichkeit und ihren eigenen Mitgliedern. Dies ist verständlich, da die Verbände allgemein daran interessiert sind, dass ihre Arbeit wahrgenommen wird. Außerdem können Positionen unter Umständen verstärkt werden, wenn sie durch Medien etc. aufgegriffen werden. Herauskristallisiert hat sich darüber hinaus, dass Instrumente stark adressatenspezifisch sind, sich einige jedoch auch für mehrere Adressaten eignen bzw. ihre Wirkung gerade in der Kombination mit anderen Instrumenten entfalten können. Damit besteht die Herausforderung von guter Interessenvertretung und Lobbyarbeit darin, zu erkennen, welches Instrument in welcher Situation am besten passt und auch mögliche Risiken bestimmter

Instrumente abzuwägen. Dass diese Kunst im Alltag der Verbände von Bedeutung ist, betont auch ein Interviewpartner: „[D]as ist Teil der politischen Lobbyarbeit glaube ich, zu gucken, wo komme ich gerade mit welchem Instrument am besten voran“ (Interview Expertenbereich Verbände).

8.1.3 Die Rolle von Bündnissen und Kooperationen in der Arbeit der Familienverbände

Bündnisse, Kooperationen und Koalitionen können ebenso als eigenständige wie als unterstützende Instrumente betrachtet werden. So kann die Wirksamkeit der jeweiligen Verbandsarbeit gefördert werden (vgl. dazu genauer: Köppl 2017 unter Punkt 2.3.3). Wie bei den Ausführungen zur Strategie deutlich werden wird, sind Bündnisse und Kooperationen im Rahmen der Netzwerkarbeit nicht selten auch Teil der Strategie.

Alle befragten Verbände nutzen Bündnisse und Kooperationen[228] und hoben deren Bedeutung für verschiedene Situationen hervor.

Zentral sind Bündnisse für den Meinungsaustausch zwischen den Verbänden und den Diskurs zu verschiedenen Themen und sind in diesem Sinne Bestandteil der Meinungsbildung:

> „Also dass wir natürlich auch immer im Austausch im Rahmen der Verbände sind, also, dass wir nicht nur mit der Politik sprechen, sondern auch mit den anderen Verbänden, und […] das ist auch eine Ebene der Diskussion, wo man sich durchaus ja noch überzeugen lässt, und auch seine Meinung erst noch findet. Das heißt, man spielt auch bei der Meinungsbildung so ein bisschen über Bande manchmal, indem man einfach auch mit anderen Verbänden gemeinsam diskutiert, und in den Diskussionen mit anderen Verbänden findet man erst die Meinung […] und insofern findet unsere Diskussion über Umwege dann möglicherweise auch in Äußerungen anderer Verbände ihren Ausdruck“ (Interview Expertenbereich Verbände).

Der letzte Teil der Aussage zeigt, dass ein Mehrwert des Meinungsaustauschs im Speziellen und grundsätzlich von Bündnissen auch sein kann, dass die eigenen Positionen von anderen

[228] Das ist auch damit zu erklären, dass alle der untersuchten Verbände Mitglieder in verschiedenen Bündnissen sind. Darunter sind 5 Verbände Mitglied in der AGF (DFV, eaf, FDK, iaf, VAMV) und 9 (DFV, eaf, FDK, iaf, KRFD, LSVD, PFAD, ZFF) Mitglied im Bundesforum Familie. Damit ist jeder Verband zumindest in einem Bündnis Mitglied, das seinen Fokus auf familienpolitischen Fragen hat (siehe dazu genauer: Punkt 7.4).

Verbänden aufgegriffen und vertreten werden, was zu einer Verstärkung der Position führt. Dies unterstreicht ein weiterer Interviewpartner, der dafür interessanterweise wie der Experte in der vorigen Aussage ebenfalls die Begrifflichkeit „über Bande spielen" (Interview Expertenbereich Verbände) verwendet. Diese Vorgehensweise kann in der Aufstellung und Äußerung gemeinsamer Forderungen durch die Verbände münden (Interview Expertenbereich Verbände), was wiederum die Durchsetzung von Positionen und Forderungen gegenüber der Politik erleichtern kann: „Die Durchsetzungsmöglichkeiten sind deutlich höher, wenn man mit mehreren Verbänden in eine ähnliche Richtung argumentiert und bläst, das macht viel aus" (Interview Expertenbereich Verbände). Dabei gibt es sowohl dauerhafte, langfristige Bündnisse als auch themenspezifische „ad hoc-Bündnis[se]" (Interview Expertenbereich Verbände).

Von Bedeutung sind Bündnisse insbesondere, wenn es sich um einen kleinen Verband handelt, um den Positionen mehr Gewicht zu verleihen (Interview Expertenbereich Verbände). Hilfreich können Bündnisse darüber hinaus für die Informationsgewinnung sein – etwa um zu erfahren, wann welche Themen auf die Agenda kommen. Ein Interviewpartner betont, dass dafür nicht nur Kontakte zur politischen Ebene wichtig sind, sondern auch zu anderen Verbänden, Stiftungen etc. (Interview Expertenbereich Verbände). Die Bündnisse bringen für die Verbände also durchaus Vorteile. Klar ist allerdings auch, dass beispielsweise innerhalb der familienpolitischen Bündnisse der AGF und des Bundesforums Familie nicht ausschließlich die gleichen Positionen vertreten werden, was dazu führt, dass eine gemeinsame Vertretung von Forderungen/Positionen nicht immer möglich ist (Interviews Expertenbereich Verbände).

Mit der AGF und dem Bundesforum Familie wurden bereits zwei übergeordnete Organisationen genannt, mit denen die Familienverbände zusammenarbeiten bzw. kooperieren. Alle Verbände arbeiten zusätzlich noch mit einzelnen anderen Familienverbänden und 7 Verbände mit Wohlfahrtsverbänden (z. B. Paritätischer Wohlfahrtsverband) zusammen. Bei den Wohlfahrtsverbänden liegt dies unter anderem auch daran, dass einige der Familienverbände sich Wohlfahrtsverbänden, wie den Paritätern, angeschlossen haben. 6 Verbände arbeiten mit weiteren Fachverbänden zusammen, die sich zumindest teilweise auch mit familienpolitisch relevanten Fragestellungen beschäftigen. Für ebenfalls 6 Verbände konnte eine Mitgliedschaft in einer Organisation mit entsprechendem thematischem Bezug auf europäischer oder internationaler Ebene nachgewiesen werden.

Aufgrund ihrer konfessionellen Ausrichtung erfolgt bei weiteren 2 Verbänden eine Kooperation mit kirchlichen Gremien, wie der Evangelischen Kirche in Deutschland (EKD) oder der Deutschen Bischofskonferenz (DBK). 1 Verband verwies darüber hinaus explizit auf die Zusammenarbeit mit (politischen) Stiftungen.

Insgesamt liegt bei Kooperationen und Mitgliedschaften der Fokus der Familienverbände auf Familienorganisationen. Die Verbände arbeiten aber u. a. aufgrund ihrer jeweiligen Struktur auch mit anderen Fachorganisationen zusammen.

8.1.4 Initiator des Austausches zwischen Verbänden und der politischen Ebene

Die Frage, von wem die Initiative für einen Austausch zwischen politischer Ebene und Verbänden ausging, hängt eng mit den Instrumenten zusammen. Die Antworten waren in Bezug auf den formellen Austausch recht absehbar, da die Politik durch die formal vorgesehenen Prozesse, wie die Einbindung der Verbände über Stellungnahmen im Rahmen der Verbändeanhörung oder die Sachverständigenanhörung gewissermaßen dazu verpflichtet ist, einen Austausch zu initiieren. Aufschlussreicher war die Frage nach der Initiative für den informellen Austausch, der stärker, aber nicht ausschließlich, seitens der Verbände initiiert wird. Folglich ist es ein logisches Ergebnis, dass alle 7 Verbände eine beidseitige Initiative wahrnehmen. Dabei präzisierten 2 Verbände, dass allerdings häufiger die Verbände einen Austausch anregen: „Also der übliche Weg ist, man selber wendet sich an Politiker, aber es gibt auch den umgekehrten Weg“ (Interview Expertenbereich Verbände). Bei der Initiative für einen persönlichen Austausch durch die politische Seite hat ein Interviewpartner den Eindruck, dass diese eher von politischen Vertretern ausgeht, zu denen eine gewisse Nähe hinsichtlich der Positionen besteht. Dagegen betonte er, dass Einladungen zu Veranstaltungen von Parteien unabhängig davon verschickt werden, ob die jeweilige Partei und der jeweilige Verband hohe Übereinstimmungen bei ihren Positionen haben (Interview Expertenbereich Verbände).

Für den ElterngeldPlus-Prozess zeigte sich das gleiche Ergebnis wie für den allgemeinen Austausch: Alle 5 Verbände, von denen zu dieser Frage eine Aussage gewonnen werden konnte, gaben an, dass die Initiative von beiden Seiten ausgeht. Dies liegt an dem eben beschriebenen Umstand, dass eine regelhafte Einbindung der Verbände natürlich auch in diesem Prozess vorgesehen war und die Initiative hier von politischer Seite ausging. Andere Gespräche gingen auf die Initiative der Verbände zurück.

Insgesamt ist nicht zuletzt auf Basis der Ergebnisse zur Initiative davon auszugehen, dass der informelle Austausch in der Regel von den Verbänden initiiert wird und der formelle Austausch von der politischen Ebene, wobei es natürlich Ausnahmen gibt. So wies etwa ein Vertreter der Verbände darauf hin, dass sein Verband durchaus bereits darum gebeten hat, auf eine Anhörungsliste aufgenommen zu werden (Interview Expertenbereich Verbände). Umgekehrt werden die Ausführungen zu den Ergebnissen der Interviews mit der politischen Ebene zeigen, dass auch Vertreter der politischen Ebene beispielsweise Verbandsvertreter um Gespräche bitten.

8.1.5 Mitwirkung der Familienverbände in unterschiedlichen Abschnitten des Willensbildungs- und Gesetzgebungsprozesses

In welchen Phasen des Gesetzgebungsprozesses engagierten sich die Verbände im Elterngeld-Plus-Prozess, in welchen Phasen ist eine Mitwirkung losgelöst von diesem Prozess zu erkennen und welche Phasen schätzen die Verbände als besonders wichtig für ihre Mitwirkung ein? Auf diese Fragen geben die folgenden Ergebnisse Antworten.

Mitwirkung der Familienverbände in unterschiedlichen Abschnitten des Gesetzgebungsprozesses ElterngeldPlus

Abbildung 18 veranschaulicht, dass die Verbände sowohl vor und während des Prozesses als auch nach Verabschiedung des Gesetzes tätig waren. Allerdings engagierten sich nicht alle Verbände durchgehend. Gemeinsam ist allen Verbänden jedoch die Beteiligung in der vorparlamentarischen Phase, konkret während der Phase des Referentenentwurfs.

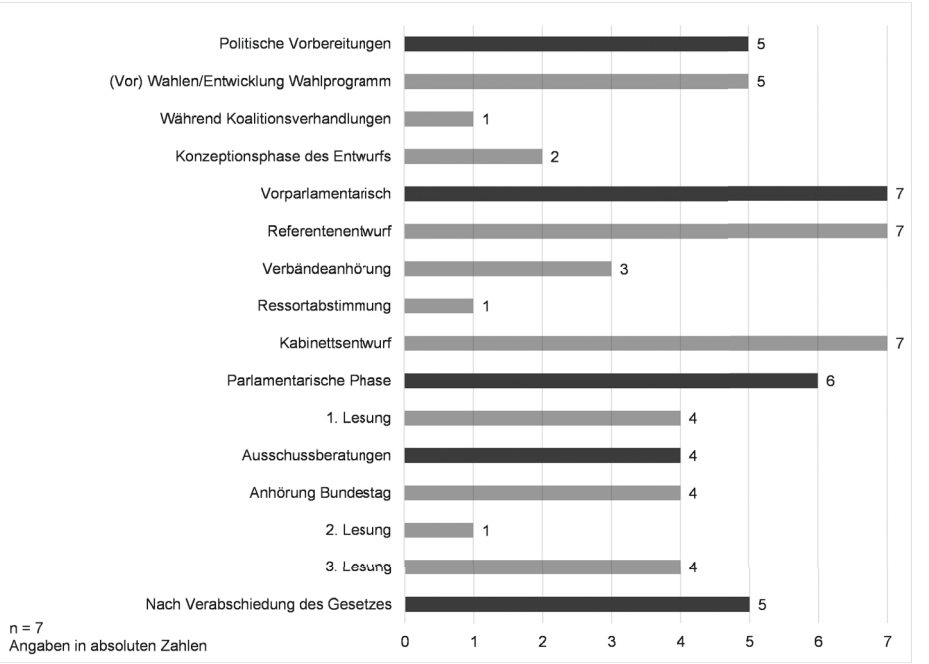

Abbildung 18: Mitwirkung der Familienverbände in unterschiedlichen Phasen des ElterngeldPlus-Prozesses (Expertenbereich Verbände); eigene Darstellung

Bereits in der Phase der politischen Vorbereitungen engagierten sich 5 Verbände.[229] Konkret handelt es sich um die Phase ‚Vor Wahlen/Entwicklung Wahlprogramm' (5): Diese Verbände hatten Wahlprüfsteine für die Familien entwickelt, die in der Phase vor den Wahlen zur Anwendung kamen. 1 Verband stand während der Wahlvorbereitungen und rund um die Koalitionsverhandlungen mit der politischen Ebene im Austausch. In der Konzeptionsphase äußerten sich 2 Verbände zu den in dieser Phase vorgestellten Eckpunkten des Entwurfs.

Alle an diesem Prozess beteiligten Verbände (7) agierten in der vorparlamentarischen Phase und hier genauer während der Referentenentwurf-Phase – nicht zwangsläufig über eine Stellungnahme, sondern auch über Social-Media-Instrumente etc. Auch in der Phase des Kabinettsentwurfs ist eine hohe Aktivität der Verbände (7) zu erkennen. Zum Kabinettsentwurf veröffentlichten 5 Verbände einen Facebook-Post und 2 Verbände eine Pressemitteilung. Eine mögliche Erklärung für die hohe Aktivität zum Zeitpunkt des Kabinettsbeschlusses ist darin zu sehen, dass mit der Verabschiedung des Kabinettsentwurfs die vorparlamentarische Phase abgeschlossen ist und das parlamentarische Verfahren eingeleitet wird, worauf die Öffentlichkeit aufmerksam gemacht werden soll. Außerdem fand in diesem Zeitraum (zwei Tage nach dem Kabinettsbeschluss) das familienpolitische Frühstück der AGF statt, an dem 5 Verbände teilnahmen. Die Phase der Verbändeanhörung wurde – soweit dies recherchiert werden konnte[230] – nur von 3 Verbänden genutzt. Die Phase der Ressortabstimmung wurde 1-mal vercodet.

Insgesamt ist das hohe Engagement der Verbände in der vorparlamentarischen Phase insbesondere mit dem Referentenentwurf zu begründen. Damit präsentiert die Bundesregierung erstmals konkret ihr Vorhaben und die Verbände haben offiziell und formell die Möglichkeit zu einer Äußerung dazu. Diese wurde im ElterngeldPlus-Prozess von 6 Verbänden über eine Stellungnahme genutzt. Nachdem sich Familienverbände schon länger für eine Flexibilisierung des Elterngeldes eingesetzt hatten, konnten sie in dieser Phase ihre Positionen zur erfolgten Flexibilisierung vertreten.

Ebenfalls recht viel Aktivität ist in der parlamentarischen Phase erkennbar (6 Verbände). Aktivitäten während der 1. Lesung wurden für 4 Verbände vercodet, die über Facebook-Posts auf die 1. Lesung und z. T. die Inhalte des Entwurfs hinwiesen. Die Mitwirkung von 4 Verbänden während der Anhörungs-Phase ist darin begründet, dass 3 Verbände anlässlich der Anhörung eine Stellungnahme zum Gesetzentwurf abgegeben haben, 2 von diesen Verbänden als Sachverständige an der Anhörung beteiligt waren und sich 2 Verbände zu den Ausschussanhörungen

[229] Zu beachten ist – insbesondere bei den Bewertungen zu den Phasen – dass die Zahl der Verbände nichts über die Intensität der Aktivität eines Verbandes in den jeweiligen Phasen aussagt: So kann beispielsweise in einer Phase nur ein Verband tätig gewesen sein, dieser aber in dieser Phase viele Instrumente eingesetzt haben. Eine genauere Darstellung, wie viele Verbände in welcher Phase welche Instrumente eingesetzt haben, kann allenfalls für den ElterngeldPlus-Prozess in Ansätzen erfolgen (siehe dazu genauer: Tabelle 23 und Anhang 7).

[230] Wie bereits erwähnt, ist es sehr schwierig, über diese Phase verlässliche Informationen zu erhalten.

auf Facebook äußerten (darunter 1 Verband, der bereits ein anderes Instrument in dieser Phase nutzte). Auch eine Pressemitteilung wurde in dieser Phase veröffentlicht.

Die Phase der 2. Lesung wurde 1-mal vercodet, da 1 Verband die Mitwirkung zu bestimmten Lesungen als wichtig bewertete (siehe unten). Die 4 Vercodungen zur 3. Lesung haben ihre Ursachen darin, dass die Verbände in ihren Pressemitteilungen bzw. Facebook-Posts auf die Verabschiedung des Gesetzes durch den Deutschen Bundestag hinwiesen und ihre Position zu diesem Gesetz deutlich machten. Mit der 3. Lesung schließt sich auch zunächst das Fenster, in dem es für die Verbände die Möglichkeit zur Mitwirkung/Mitgestaltung am konkreten Gesetzesvorhaben gibt.

5 Verbände waren nach Verabschiedung des Gesetzes durch den Deutschen Bundestag aktiv. In dieser Phase geht es vor allem um die Bewertung zur Implementierung des Gesetzes, also um die Frage, wie sich die Maßnahmen in der Praxis bewähren (siehe dazu genauer: Beschreibung Policy Cycle). Bei den Instrumenten, die nach Verabschiedung des Gesetzes durch den Bundestag eingesetzt wurden, handelte es sich um eine Diskussionsrunde zum Thema ElterngeldPlus, die am 12.11.2014, also nur wenige Tage nach Ende des parlamentarischen Beschlussverfahrens von der SPD-Fraktion organisiert worden war[231]. An dieser Veranstaltung nahm einer der untersuchten Verbände teil. Außerdem meldeten sich 2 Verbände zum Start von ElterngeldPlus über Facebook-Posts zu Wort. Weiterhin wurden in Verbandszeitschriften und Mitgliedermagazinen Beiträge zu den neuen Regelungen ElterngeldPlus veröffentlicht. Dies kann allerdings nicht mehr als Mitwirkung am Gesetzgebungsprozess im engeren Sinne definiert werden. Diese Phase markiert damit den Übergang zwischen Interessenvertretung und Lobbyismus.

Bewertung der Mitwirkungsmöglichkeiten der Familienverbände in unterschiedlichen Abschnitten des Gesetzgebungsprozesses ElterngeldPlus

Zur Frage, welche Phasen während des ElterngeldPlus-Prozesses für sie am bedeutendsten waren, äußerten sich 3 Verbände (siehe Abbildung 19). Diese 3 Verbände nannten übergeordnet die vorparlamentarische Phase. Für 2 Verbände war es konkret die Phase des Referentenentwurfs, speziell direkt nach Veröffentlichung dieses Entwurfs. Hier bietet sich laut eines Verbandes die Möglichkeit für „eine detaillierte Auseinandersetzung“ (Interview Expertenbereich Verbände). Für 2 der Verbände spielte die parlamentarische Phase eine Rolle. 1 Verband bezeichnet es als „das zentrale Ereignis, bei der Anhörung zu sein“ (Interview Expertenbereich Verbände). Diese Phasen entsprechen jenen, in denen Verbänden formal die direktesten

[231] Bei dieser Diskussionsrunde ging es, wie beschrieben, weniger um die Aushandlung von Positionen zwischen verschiedenen Verbandsvertretern und der Politik, sondern um die Information interessierter Bürger zu diesem neuen Gesetz.

Mitwirkungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen. 1 Verband bewertet auch die Lesungen als wichtig.

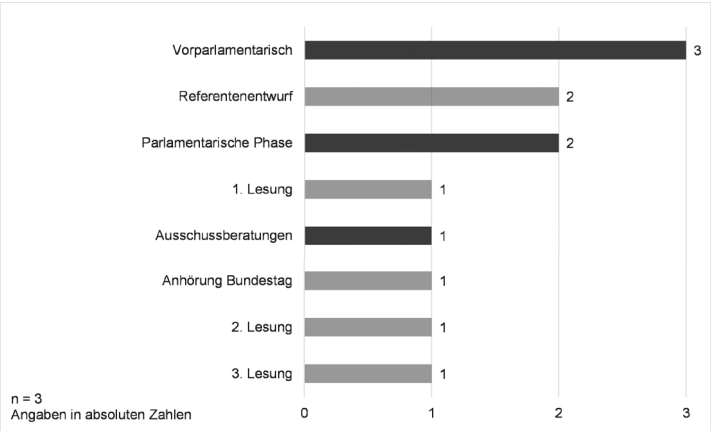

Abbildung 19: Bewertung der Mitwirkung von Familienverbänden in unterschiedlichen Phasen des ElterngeldPlus-Prozesses (Expertenbereich Verbände); eigene Darstellung

Über die konkrete Aktivität in einzelnen Phasen und die Bewertung dieser Phasen in Bezug auf den ElterngeldPlus-Prozess hinaus, machten die Verbände einige Aussagen zur zeitlichen Gestaltung des ElterngeldPlus-Prozesses, die in diesem Zusammenhang interessant sind. Für die Verbände war es ein sehr straffer Zeitplan, was unter anderem dazu führte, dass die Frist für die Stellungnahme sehr knapp war:

> „[D]a gab es auch eine ganz kurze […] Frist […] für die Stellungnahme […]. Ich glaube, da gab es schon auch eine Vorwarnung, dass der Zeitplan sehr eng sein wird, weil es dann und dann in Kraft treten muss, und rückgerechnet heißt das, dass das alles ganz schön eng getaktet sein wird“ (Interview Expertenbereich Verbände).

Dies hängt mit dem eher kurzen Zeitrahmen zusammen, in dem ElterngeldPlus stattfand: Philip Manow und Simone Burkhart kommen in einer Studie zu dem Ergebnis, dass ein Gesetzgebungsverfahren im Schnitt von der Einbringung bis zur Verkündigung 250 Tage dauert (Manow/Burkhart 2009, S. 60). Der ElterngeldPlus-Prozess war mit 143 Tagen (Übermittlung des Gesetzentwurfs durch die Bundesregierung an den Bundesrat bis Verkündigung) deutlich kürzer. Tatsächlich hatte auch ein Mitarbeiter des Bundestages darauf aufmerksam gemacht, dass dieses Verfahren sehr schnell abgewickelt wurde (Interview Expertenbereich Bundestag). Die Erklärung für diesen raschen Prozess ist einerseits, dass die Reform aus politischen

Gründen schnell umgesetzt werden sollte. Andererseits trug daneben sicher auch die Unstrittigkeit des Entwurfs (siehe Punkt 8.1.9) dazu bei.

Mitwirkung der Familienverbände in unterschiedlichen Abschnitten des Willensbildungs- und Gesetzgebungsprozesses allgemein

Abbildung 20 illustriert, dass losgelöst von einem konkreten Prozess, alle Verbände in der vorparlamentarischen und der parlamentarischen Phase tätig sind. Konkreter beteiligten sich bisher bereits alle untersuchten Verbände in der Phase des Referentenentwurfs und während der Ausschussanhörungen. Bis auf die Berichterstattergespräche wurden alle Phasen auch beim ElterngeldPlus-Prozess angeführt.

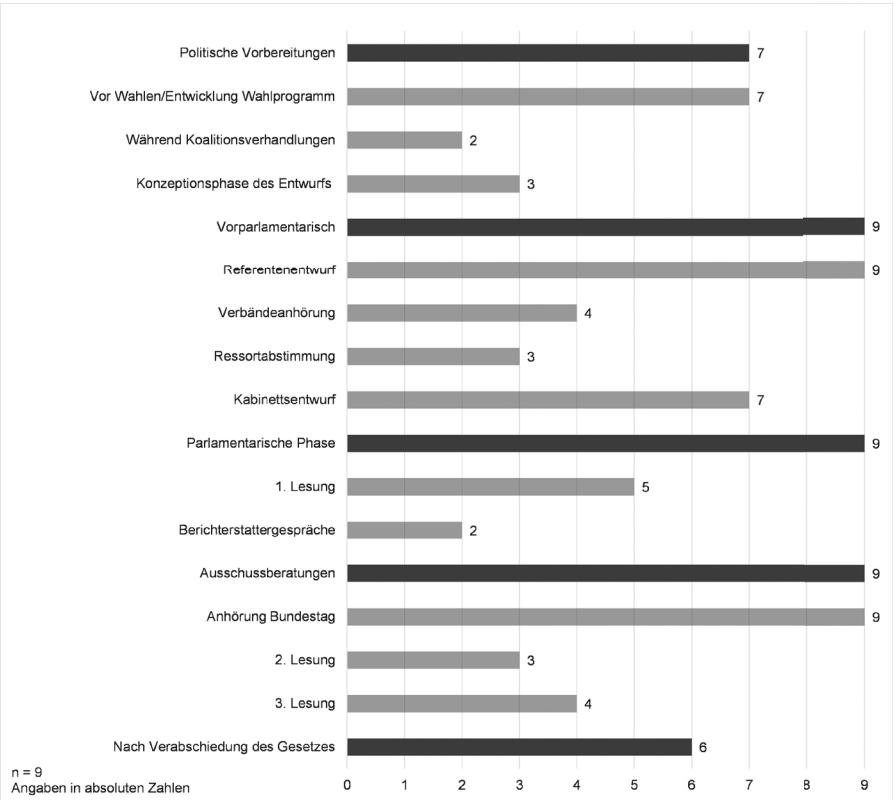

Abbildung 20: Mitwirkung der Familienverbände in unterschiedlichen Phasen des Gesetzgebungsprozesses allgemein (Expertenbereich Verbände); eigene Darstellung

Losgelöst von einem konkreten Vorhaben führen 7 der 9 Verbände bereits vor Beginn der Prozesse – während der politischen Vorbereitungen – Aktivitäten aus. Die genauen Ergebnisse dieser übergeordneten Phase sind mit den Aktivitäten zu erklären, die auch im ElterngeldPlus-Prozess eine Rolle spielten. Sie wurden auch für weitere Verbände allgemein nachgewiesen (z. B. Wahlprüfsteine).

Dies gilt auch für die folgende, vorparlamentarische Phase, für die noch etwas mehr Aktivität als in der vorherigen festgestellt werden konnte: Alle untersuchten Verbände nutzen diese Phase, insbesondere die bereits erwähnte Phase des Referentenentwurfs (9) und die Phase des Kabinettsentwurfs (7). Während der Verbändeanhörung ist eine Aktivität von 4 Verbänden und während der Ressortabstimmung von 3 Verbänden erkennbar. Insbesondere die Aktivität in der Referentenentwurf-Phase ist nachvollziehbar, da hier alle betrachteten Verbände regelmäßig Stellungnahmen zum Referentenentwurf abgeben und zu diesem Zeitpunkt noch Gestaltungsmöglichkeiten bestehen.

Ähnlich zu erklären sind die Ergebnisse für die parlamentarische Phase, in der ebenfalls alle 9 Verbände agieren. Nachdem die 1. Lesung von 5 Verbänden und die Phase der Berichterstattergespräche lediglich von 2 Verbänden genannt wurde[232], sind während der Ausschussberatungen und den Anhörungen bei allen 9 Verbänden Aktivitäten festzustellen: Alle betrachteten Verbände waren in dieser Phase bereits über Stellungnahmen zu Gesetzentwürfen direkt beteiligt oder äußerten sich zumindest öffentlich in dieser Phase. Die 2. Lesung (3 Vercodungen) und die 3. Lesung (4 Vercodungen) sind demgegenüber quantitativ weniger wichtig.[233]

Für die letzte Phase (nach Verabschiedung des Gesetzes) sind 6 Codierungen zu verzeichnen. Dies ist vor allem mit Äußerungen von Verbänden zum Inkrafttreten von Gesetzen oder deren Wirksamkeit zu erklären. Dabei geht es allerdings, wie beschrieben, nicht mehr um Mitwirkung im engeren Sinne.

Damit ähneln die Ergebnisse zu den Phasen der Mitwirkung losgelöst von einem konkreten Prozess in ihrer grundsätzlichen Aussage stark jenen von ElterngeldPlus: Die Familienverbände sind in allen Phasen tätig. Die Hauptaktivitäten sind allerdings in der vorparlamentarischen und parlamentarischen Phase zu verorten.

---

[232] Dieses Ergebnis ist auf die Bewertung der Phasen losgelöst von einem konkreten Prozess zurückzuführen; siehe dazu genauer: die folgenden Punkte zur Bewertung der Phasen.

[233] Ein Erklärungsansatz dafür, dass zur 2. Lesung weniger Vercodungen zu verzeichnen sind, ist: 2. und 3. Lesung finden bisweilen in einer Plenarsitzung statt, an deren Ende dann in der 3. Lesung die abschließende Abstimmung über den Gesetzentwurf steht (so etwa im Falle von ElterngeldPlus). Damit ist die 3. Lesung mit der Abstimmung das zentrale Ereignis, wohingegen während der 2. Lesung in der Regel die einzelnen Fraktionen nur erneut ihre Positionen zum Gesetzentwurf darlegen. Erfolgt in der 2. Lesung noch eine Änderung, findet die 3. Lesung hingegen später statt, was aber nichts daran ändert, dass die 3. Lesung mit der abschließenden Abstimmung dann das zentrale Ereignis darstellt.

Bewertung der Mitwirkungsmöglichkeiten der Familienverbände in unterschiedlichen Abschnitten des Willensbildungs- und Gesetzgebungsprozesses allgemein

Der Blick auf die Bewertungen der Phasen (unabhängig von ElterngeldPlus, Abbildung 21) ergibt: Die vorparlamentarische und die parlamentarische Phase werden am wichtigsten eingeschätzt. Einer der 4 Verbände, die eine Bewertung zu den Phasen abgaben, nennt diese beiden Phase nicht, sondern interessanterweise nur die Phase der politischen Vorbereitungen (zur Begründung: siehe unten).

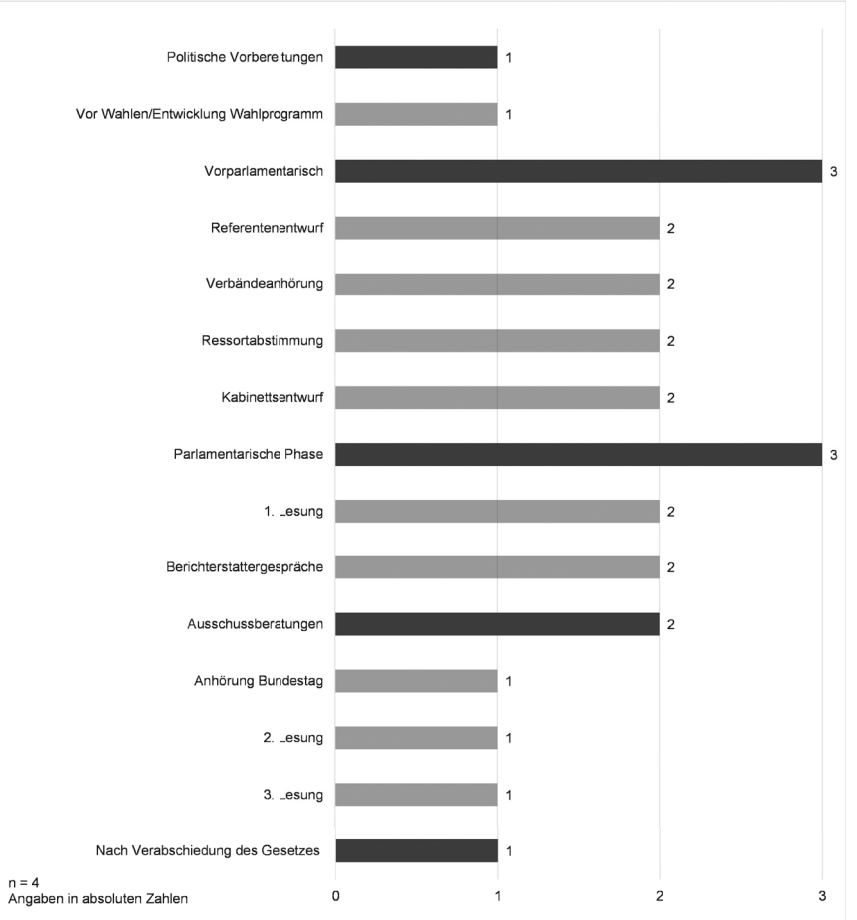

Abbildung 21: Bewertung der Mitwirkung von Familienverbänden in unterschiedlichen Phasen des Gesetzgebungsprozesses allgemein (Expertenbereich Verbände); eigene Darstellung

Genauer betrachtet wird offensichtlich: Die Aktivität, die über die Instrumente und die Beteiligung in den Phasen festgestellt wird und die Bedeutung, die den Phasen beigemessen wird sowie die Phasen, in denen sich institutionalisierte Mitwirkungsmöglichkeiten ergeben, sind verknüpft. Die übergeordnete Phase ‚Politische Vorbereitung' und hier konkret die Phase ‚Vor Wahlen/Entwicklung Wahlprogramm' wird lediglich von 1 Verband als wichtig eingestuft (die anderen Unterphasen werden gar nicht genannt). Der Verband, der diese Phase für wichtig hält, betonte die Chancen, die sich aus einer Mitwirkung vor den Wahlen/während der Entwicklung des Wahlprogrammes ergeben können:

> „[S]ich zu dem Zeitpunkt, wo die Parteien sich quasi für die Wahlen aufstellen, da an Parteien ranzugehen, das machen die auch teilweise institutionalisiert, also laden Verbände ein zu Gesprächsrunden, und das dient auch deren […] inhaltlichen Sortierung mit Blick auf Wahlprogramme. Also sich da einzubringen, das ist wichtig. Was im Wahlprogramm steht, hat eine höhere Chance oder hat eine große Chance, beim Koalitionsvertrag mitbedacht zu werden, und was im Koalitionsvertrag steht, ist ja im Prinzip die To-Do-Liste für die Legislatur. Also […] es ist im Prinzip wichtig, […] am Anfang sich einzubringen und dabei zu sein, damit man nachher das Ergebnis hat, es ist im Koalitionsvertrag, und damit kann es umgesetzt werden" (Interview Expertenbereich Verbände).

Die vorparlamentarische Phase wird von 3 Verbänden als wichtig bewertet – jeweils mit 2 Nennungen für die Phase des Referentenentwurfs, die Verbändeanhörung, die Ressortabstimmung und die des Kabinettsentwurfs. Für einen Verband beginnt ab dem Referentenentwurf „die heiße Phase" (Interview Expertenbereich Verbände), die sich dann für die Verbände als sehr arbeitsintensiv gestaltet.[234] Hier stellte ein Verbandsvertreter fest, dass grundsätzlich bei der Mitwirkung das Prinzip gilt „je früher desto besser" (Interview Expertenbereich Verbände), wies aber gleichzeitig darauf hin, dass natürlich erst konkrete Inhalte vorliegen müssen, damit die Verbände gezielt ihre Positionen einbringen können (Interview Expertenbereich Verbände). Dies bestätigte ein anderer Verband, der die Kunst der Interessenvertretung und Lobbyarbeit auch darin sieht, frühzeitig zu erkennen, welche Themen möglicherweise von der Politik behandelt werden, um entsprechend bald auch agieren zu können.

[234] Dass z. B. die Phase der Ressortabstimmung Nennungen aufzeigt, hängt damit zusammen, dass wie bei der allgemeinen Nennung der Phasen, in denen ein Austausch stattfand, auch bei der Bewertung nicht alle Verbände präzise einzelne Phasen, sondern vielmehr einen Zeitraum nannten, sodass alle einzelnen Phasen, die in diesem Zeitraum lagen, vercodet wurden.

Ebenfalls für 3 Verbände ist die parlamentarische Phase wichtig, speziell die 1. Lesung (2 Verbände), die Berichterstattergespräche (2 Verbände) und die Ausschussberatungen (2 Verbände, wobei hier 1 Verband nochmal explizit die Anhörung nannte). 1 Verband bewertet die Anhörung als „Höhepunkt" (Interview Expertenbereich Verbände). Der Aussage eines Verbandsvertreters ist zu entnehmen, dass die Phasen nach der Anhörung nicht mehr so entscheidend sind:

> „Und danach sind so ein bisschen die Messen gelesen, und dann ziehen die sich zurück, und dann dauert das meistens noch so eine halbe Woche, dann gibt es nochmals Berichterstattergespräche der Abgeordneten, dann haken die ab, worauf sie sich jetzt einigen, und dann […] kommt es zur Abstimmung, und dann ist es eigentlich durch, dann öffnet da auch keiner mehr. Es sei denn, der Himmel fällt uns auf den Kopf, so, aber sonst öffnet das keiner mehr, dann ist zu" (Interview Expertenbereich Verbände).

Die Phasen nach der Anhörung – die 2. und 3. Lesung – werden auch nur noch von 1 Verband als wichtig bewertet, was damit begründet wird, dass es bis zu diesem Zeitpunkt am meisten zu tun gibt (Interview Expertenbereich Verbände). Insgesamt wird der Abschnitt zwischen Referentenentwurf bis zur 2. und 3. Lesung von 1 Verband als die entscheidende Phase dargestellt, da in dieser Zeit „das Gesetz tatsächlich konkrete Formen annimmt" (Interview Expertenbereich Verbände).

Nach Abschluss des parlamentarischen Verfahrens findet 1 Verband die Aktivität/den Austausch in der Phase ‚Nach Verabschiedung des Gesetzes' wichtig und weist hier auf die oben beschriebene Möglichkeit zur Evaluierung der Maßnahmen durch die Verbände hin: „[N]ach einer Weile mal zu gucken: Und wie hat sich das denn jetzt bewährt? […] [E]in Jahr ist das Minimum, was man gucken muss, also […] dann spielt es schon auch wieder eine Rolle" (Interview Expertenbereich Verbände).

Für einen der Verbände ist es schwer, eine Bewertung vorzunehmen, da eine Aktivität prinzipiell in allen Phasen wichtig ist[235]:

> „Also so eine allgemeine Regel kann man da nicht machen. Wir sind meistens von Anfang an dabei. Das heißt, das fängt mit dem Koalitionsvertrag an, wo drinsteht, was so als Themen aufgerufen wird, und das hört im Prinzip auf mit der Wahl und dem

[235] Auf Basis dieser Aussage wurden alle Überphasen (politische Vorbereitungen, vorparlamentarische und parlamentarische Phase und nach Verabschiedung des Gesetzes) vercodet. Weitere Unterphasen wurden nicht explizit vercodet, da dies bei den anderen Verbänden auch nur gemacht wurde, wenn diese konkret genannt wurden.

> nächsten Koalitionsvertrag, oder dem Papier zu den Sondierungsgesprächen für die nächste“ (Interview Expertenbereich Verbände).

Diese Aussage unterstreicht, dass es sich bei der Mitwirkung der Verbände gewissermaßen um einen immerwährenden Kreislauf handelt. Dies veranschaulicht untenstehende Abbildung zum Policy Cycle.

Damit wird deutlich, was auch unter Punkt 3.1.1/3.1.2 angesprochen wurde: Die Aktivitäten, die auf eine eindeutige Mitwirkung am Gesetzgebungsprozess abzielen, wie Stellungnahmen und Gespräche, lassen nach der Anhörung erstmal nach. Das Fenster zur Mitwirkung schließt sich ab diesem Zeitpunkt immer mehr. Gegenstand der Phase nach der Verabschiedung des Gesetzentwurfs im Bundestag ist vor allem eine Kommentierung der Inhalte des neuen Gesetzes durch die Verbände. Dies ist nicht als Mitwirkung im engeren Sinne zu sehen.

Der Policy Cycle ist ein hilfreiches Modell, um die prozessuale Entstehung von politischen Inhalten nachzuvollziehen.[236] Auch die Mitwirkung der Verbände am politischen Willensbildungsprozess kann an diesem Modell gut skizziert werden. Für den ElterngeldPlus-Prozess ist dies nicht vollumfänglich möglich, da, wie beschrieben, für diese Arbeit bei der Analyse der Mitwirkung der Familienverbände der Untersuchungszeitraum eingegrenzt wurde auf den Zeitraum zwischen Sommer 2013 (Wahlsommer) und den Start von ElterngeldPlus im Juli 2015. Dieser Abschnitt ist im Wesentlichen der Phase der Politikformulierung und der Entscheidungsfindung sowie in geringerem Umfang der Implementierung im Policy Cycle zuzuordnen. Dies sind auch die Phasen, in denen von Lobbying gesprochen werden kann, wohingegen die Mitwirkung der Verbände während des gesamten Policy Cycle gemäß den Definitionen aus Punkt 2.1.2 als Interessenvertretung zu werten ist.

Abbildung 22 zeigt den Policy Cycle mit einer groben Zuordnung der Phasen des Gesetzgebungsprozesses (allgemein). Die Abbildung fasst zudem zusammen, wie die Verbände in welcher Phase des Policy Cycle mitwirken können.[237] Die Aussagen aus den Interviews mit den Familienverbänden bestätigen die Darstellungen (siehe v. a. Punkt 3.1), dass Verbände in den unterschiedlichen Phasen des Gesetzgebungsprozesses agieren und vor allem, dass die Mitwirkung tatsächlich ein fortwährender Prozess ist, bei dem Anfang und Ende nicht eindeutig auszumachen sind.

---

[236] Eine genauere Beschreibung des Policy Cycle und der einzelnen Phasen findet sich unter Punkt 3.1.

[237] Wie bei der Beschreibung des Policy Cycle dargestellt, gehen die Phasen fließend ineinander über. Folglich gibt es auch bei den zugeordneten Phasen des Gesetzgebungsprozesses Überschneidungen bzw. sind auch hier die Übergänge fließend.

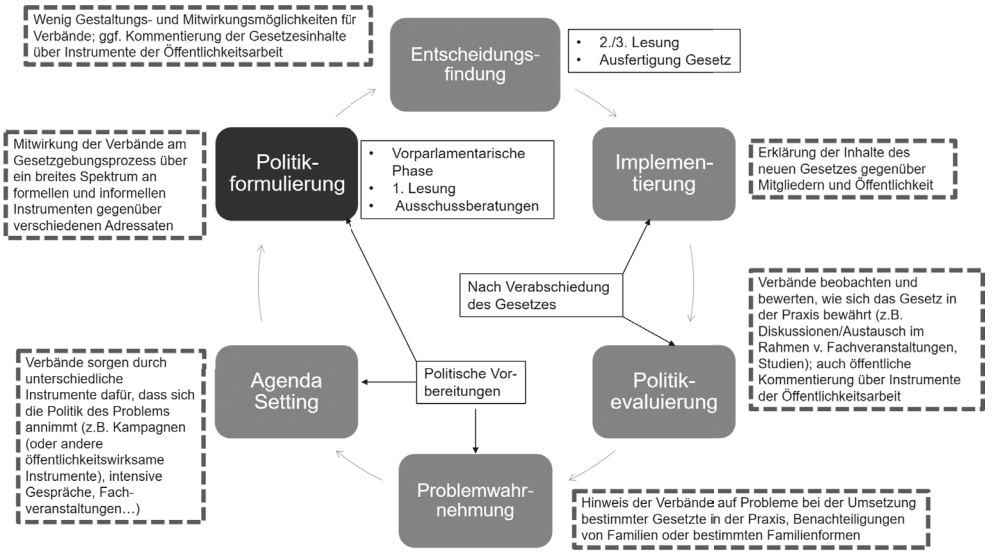

Abbildung 22: Zuordnung der Phasen des Gesetzgebungsprozesses und der Tätigkeiten der Verbände zu den Phasen des Policy Cycle; eigene Darstellung

Im Rahmen der Problemwahrnehmung erkennen die Familienverbände familienpolitischen Handlungsbedarf, der seine Ursache etwa in Benachteiligungen spezifischer Familienkonstellationen durch bestimmte Instrumente, veränderte gesellschaftliche Rahmenbedingungen (z. B. steigende Zahl an erwerbstätigen Müttern oder Wunsch von Vätern nach mehr Beteiligung an der Kindererziehung) hat (Interview Expertenbereich Verbände). Die Probleme und Bedürfnisse von Familien nehmen die Verbände wahr, weil sie über ihre Mitglieder im Austausch mit den Betroffenen stehen. Dass diese Problemwahrnehmung und die Kommunikation der Bedarfe und Probleme an die Politik auch aus Sicht der politischen Ebene wichtig ist, bestätigte ein Vertreter des Bundestages: „Viele Verbände arbeiten zielgerichtet für ihre jeweilige Interessengruppe, können insofern eine bestimmte Problemlage besser fokussieren. Verbände machen uns immer wieder auf Probleme aufmerksam, die wir noch gar nicht auf dem Schirm hatten“ (Interview Expertenbereich Bundestag)

Beim Agenda Setting geht es darum, dass ein Thema schließlich von der Politik als so wichtig erachtet wird, dass es ‚auf die Agenda gesetzt wird‘. Dazu können die Verbände auf unterschiedliche Weise einen Beitrag leisten: Ein kontinuierlicher direkter Austausch mit Vertretern der politischen Ebene ist hier ebenso denkbar wie die Diskussion der Problematik auf Fachveranstaltungen oder der Einsatz öffentlichkeitswirksamer Instrumente.

Wirklich eigene Themen zu setzen, ist dabei für die Verbände nicht immer einfach, da sie häufig stark mit der Reaktion auf politische Ereignisse beschäftigt sind. Daher bezeichnete es ein Verbandsvertreter als „Kür […] auch Themen, die uns am Herzen liegen […], die auch mit einzubringen, sodass sie aufgegriffen werden" (Interview Expertenbereich Verbände).[238]

In der Phase der Politikformulierung haben die Verbände die umfangreichsten bzw. unmittelbarsten Möglichkeiten zur Mitwirkung, da hier die eigentliche Gesetzgebung stattfindet. Hier werden den Verbänden formell Mitwirkungsmöglichkeiten (über Stellungnahmen und Anhörungen) eingeräumt. Diese formellen Mitwirkungsmöglichkeiten werden ergänzt durch die informellen Handlungsspielräume. Wie lange diese Phase andauert, ist, wie oben beschrieben, abhängig vom konkreten Gesetzgebungsprozess.

Weniger Spielraum bietet die Phase der Entscheidungsfindung. Wie der Name bereits sagt, wird hier die finale Entscheidung zu dem politischen Vorhaben gefällt. Viele Gestaltungsmöglichkeiten haben die Verbände zu diesem Zeitpunkt nicht mehr. Sie können jedoch die getroffene Entscheidung aus ihrer Perspektive kommentieren – z. B. über Pressemitteilungen und Social-Media-Instrumente. Dass diese Kommentierung tatsächlich erfolgt, machten die vorherigen Schilderungen zu den Phasen deutlich.

Mit der Implementierungsphase beginnt die Aufgabe der Verbände, das beschlossene Gesetz hinsichtlich seiner Praxistauglichkeit und seines Nutzens für die Betroffenen zu bewerten. Während bei der Implementierung zunächst betrachtet wird, wie die Instrumente bei den Betroffenen ankommen und welche Hürden es dabei gibt (beispielsweise komplizierte Antragsstellung für die Leistung), kann die Evaluierung als tiefergehende Bewertung angesehen werden. Hier analysieren die Verbände etwa über Umfragen, Studien und Fachveranstaltungen beispielsweise wie das Instrument wirkt und welche Vor- und Nachteile sich zeigen etc. Sie können so der Politik entsprechend fundierte Rückmeldungen geben. Dies betrachten Verbände auch als eine ihrer Funktionen (siehe dazu genauer: Punkt 8.1.8). Wird auf Basis dieser Evaluierung erneuter Handlungsbedarf erkannt, geht diese Phase direkt über in die Phase der Problemwahrnehmung und der Kreislauf endet und beginnt zugleich.

Zur Frage, in welchen Phasen die Familienverbände am Willensbildungs- und Gesetzgebungsprozess mitwirken, ist damit Folgendes festzuhalten: Erstens zeigt sich in der Beteiligung der Familienverbände zu unterschiedlichen Zeitpunkten die Logik des Gesetzgebungsprozesses. Die Verbände partizipieren insbesondere in den Abschnitten des Prozesses,

[238] Natürlich kann hier aber ein Zusammenhang bestehen: So kann zwar das Handeln eines Verbandes die Reaktion auf Gesetzesvorschläge der Politik darstellen. Die Gesetzesvorschläge können aber ihrerseits Folge der Problemthematisierung/des Hinweises von Verbänden auf Probleme sein.

in denen ihre Mitwirkung auch formell vorgesehen ist. Zweitens zeigt sich über diese Phasen hinaus Aktivität durch Kommentierung bereits abgeschlossener Vorhaben oder aufkommender politischer Ideen/Vorhaben. Drittens – und dieser Punkt hängt eng mit den vorherigen zusammen – sind die Phasen, in denen eine Mitwirkung erfolgt, stark von den Rahmenbedingungen abhängig: So öffnen sich für Verbände z. B. andere oder mehr Handlungsfenster, wenn ein bestimmtes Vorhaben in den Koalitionsvertrag aufgenommen werden soll, da sich dann bereits zu diesem Zeitpunkt Mitwirkungsmöglichkeiten ergeben können. Außerdem kann der Gesetzgebungsprozess je nach konkretem Verfahren unterschiedlich lange dauern und damit die Handlungsfenster, in denen Verbände mitwirken können, unterschiedlich lange geöffnet sein.

Letztlich ist für die Mitwirkung der Verbände und damit die Frage, in welchen Phasen des Policy Cycle sich die geeigneten Handlungsfenster öffnen, das Ziel der Verbände grundlegend, wie folgende Aussage illustriert:

> „[D]as eine ist eben die Frage, wie bringe ich ein Thema auf die Spur und das andere ist die Frage, wie wirke ich im konkreten Prozess mit, also wenn es um die konkrete rechtliche Gestaltung geht und darum, […] wie sieht das Gesetz am Ende aus? Dann ist natürlich der Gesetzgebungsprozess selber das Zentrale. Und dann ist das auch der wichtigere Teil. Das andere ist sozusagen die Arbeit im Vorfeld“ (Interview Expertenbereich Verbände).[239]

Eine Herausforderung für die Verbände und ihre Planungen ist es dabei, dass in der Regel kein konkreter Zeitplan für ein Verfahren bekannt ist. Zwar lassen sich einzelne Vorhaben der Legislatur z. B. aus Koalitionsvereinbarungen ableiten. Der konkrete Zeitplan der verschiedenen Vorhaben ist hingegen kaum vorauszusehen:

> „Naja, wir wissen natürlich, dass es auf der Agenda steht, und haben es quasi in unserer Planung, dass das kommen soll. Aber wann genau jetzt so ein Referentenentwurf veröffentlicht wird, da stecken wir ja nicht drin. Es gibt zwar irgendwie so eine grobe Zeitvorstellung, aber dass der dann irgendwie zu dem und dem Zeitpunkt kommt, und man dann nur noch eine Woche Zeit hat, eine Stellungnahme abzugeben, das wissen wir vorher nicht“ (Interview Expertenbereich Verbände).

[239] Diese Anmerkung ist auch ein Hinweis darauf, dass es tatsächlich einen Unterschied gibt zwischen Lobbying – also der Mitwirkung in einem spezifischen Gesetzgebungsverfahren – und der Interessenvertretung, die die Vertretung von Interessen losgelöst von einem speziellen Gesetzgebungsverfahren beschreibt (siehe dazu genauer: Punkt 2.1.2).

8.1.6 Verfolgung und Elemente einer Interessenvertretungs- und Lobbyingstrategie der Familienverbände

Wie beschrieben ist die Verfolgung einer Lobbyingstrategie immer wieder Gegenstand von Forschung gewesen, etwa indem analysiert wurde, wie unterschiedliche Verbände bzw. Verbandsarten mit Strategien arbeiten. Daher sollte im Rahmen der empirischen Untersuchungen dieser Arbeit der Strategieaspekt aufgegriffen und betrachtet werden, ob und wenn ja inwiefern die untersuchten Familienverbände mit strategischen Elementen arbeiten oder eine ganze Strategie anwenden.

Verfolgung einer Strategie im ElterngeldPlus-Prozess

Keiner der 4 Verbände, die sich in Bezug auf den ElterngeldPlus-Prozess zu dieser Frage äußerten, verfolgte eine prozessspezifische Strategie. 2 Verbände konkretisierten, dass sie keine für den Prozess spezifische Strategie anwandten, da das Handeln durch die Rahmenbedingungen gegeben war (‚Rahmenbedingungen vorgegeben'; 1 Vercodung) bzw. Elemente nutzten, die auch für andere Prozesse wichtig waren (‚Ähnliche Abläufe/Ansprechpartner/Routine'; 1 Vercodung), wie etwa folgende Aussage zeigt: „Also ich würde sagen, wir haben hier keine spezifische Strategie gemacht, sondern sind […] eigentlich so vorgegangen, wie wir es auch bei vielen anderen Gesetzgebungsverfahren machen würden" (Interview Expertenbereich Verbände). Ein Interviewpartner verwies darauf, dass spezielle strategische Elemente im ElterngeldPlus-Prozess für ihn allenfalls in den spezifischen inhaltlichen Zielsetzungen zu sehen sind.

2 Verbände gaben an, keinerlei Strategie in diesem Prozess verfolgt zu haben, was einer der Verbände damit begründete, dass sein Verband weniger eine Positionierung in diesem Prozess als eine Kommentierung vorgenommen hat. Er hält aber eine strategische Planung für sinnvoll, wenn sich ein Verband positionieren möchte:

> „[W]ir haben uns ja im Grunde genommen nicht platziert, sondern wir haben es nur kommentiert, das muss ich ganz ehrlich sagen. Also wenn wir uns hätten platzieren wollen, hätten wir früher loslaufen müssen, und wir hätten da wirklich eine strategische Planung vornehmen müssen. Also das war nicht der Fall" (Interview Expertenbereich Verbände).

Verfolgung einer Strategie unabhängig von einem konkreten Gesetzgebungsprozess

Zur Nutzung einer Strategie losgelöst von einem konkreten politischen Vorhaben, äußerten sich 6 Verbände. Die meisten der Verbände (4) nutzen nach ihrer Einschätzung teilweise eine Strategie bzw. für sie ist das situationsabhängig, was folgende Aussagen deutlich machen: „Das ist schwer allgemein zu formulieren. […] [D]as kommt ja sehr darauf an, wie die Situation im konkreten Prozess ist, wie weit das, was wir als Forderung haben, sozusagen, mit dem zusammenpasst, was auf der politischen Agenda ist" (Interview Expertenbereich Verbände) (Beispiel für situationsabhängig). Ein Beispiel für die teilweise Verfolgung einer Strategie stellt diese Aussage dar:

> „Wir haben […] keine Excel-Tabelle, […] in der wir uns bestimmte Schritte definieren. Wir setzen gleichwohl […] uns […] intern zusammen und überlegen genau, wann passiert was, wer ist wo, und was sagen wir wo an welcher Stelle, was wäre gut" (Interview Expertenbereich Verbände).

Einer dieser Verbände gab an, eine Standardstrategie zu haben, also eine Vorgehensweise, die üblicherweise verfolgt wird und die Instrumente wie Stellungnahme, Pressemitteilung, Gespräche umfasst (Interview Expertenbereich Verbände). 1 Interviewpartner betonte, dass sein Verband keine Strategie anwendet und begründet dies mit der Größe seines Verbandes. 1 anderer Verband gab an, eine Strategie zu verfolgen.

Die Verbände äußerten sich auch zu den Gründen, warum sie keine Strategie verfolgen bzw. warum nur teilweise von einer solchen gesprochen werden kann. 3 Verbände führten Aussagen an, die dem Code ‚ähnliche Abläufe/Routinen/Ansprechpartner' zugeordnet wurden (Interviews Expertenbereich Verbände). Zudem sind für 2 Verbände auch die Ressourcen ein Grund. Auch Berry stellt fest, dass Verbände mit vielen Ressourcen mehr Möglichkeiten bei der Strategiewahl und dem Einsatz von Taktiken haben: „The more resources available to a group, the more alternatives open to it in choosing lobbying strategy and tactics" (Berry 1977, S. 262). Die Ressourcenknappheit eines Verbandes kann unter anderem dazu führen, dass ein Verband stark mit dem Reagieren, statt mit dem proaktiven Agieren beschäftigt ist. Dies kann ebenfalls ein Hinderungsgrund für eine Strategie sein (Nennung dieses Grundes durch 1 Verband): „Also es fällt schwer, eine wirklich eigene Strategie zu fahren, weil Sie immer wieder durch das Alltagsgeschäft, ja, in Anspruch genommen werden, zu reagieren. […] [A]lso, ich habe hier ja nur begrenzte Ressourcen, ja. Da sind Sie einfach vollauf beschäftigt" (Interview Expertenbereich Verbände). Ein Interviewpartner erklärte: „[I]ch denke nicht wahnsinnig darüber nach, so rein theoretisch, was sind meine Instrumente" (Interview Expertenbereich

Verbände). Diese Aussage wurde in der Kategorie ‚Intuitives Handeln' als Hinderungsgrund für eine Strategie bzw. als Grund für die nur teilweise Anwendung einer Strategie vercodet.

Ein breites Spektrum an Antworten ergab sich aus der Frage nach den Elementen einer Lobbyingstrategie. Die Interviewpartner wurden bei dieser Frage gebeten, darzustellen, was sie überhaupt unter einer Lobbyingstrategie verstehen. Die Antworten bündelt untenstehende Graphik (Abbildung 23) und illustriert, dass die Verbände sehr viele Aspekte einer Lobbyingstrategie zuordnen:

Abbildung 23: Aussagen der Familienverbände zu Inhalten einer Lobbyingstrategie; eigene Darstellung

Ausprägungen, die zu ‚Allgemeine Planung/Prinzipien' passen, finden sich bei 7 Verbänden. Innerhalb dieser nannten die meisten Verbände (4) die Priorisierung von Zielen und Aktivitäten. 3 Verbände sehen das Zusammenspiel von Reaktion und Aktion in Bezug auf politische Vorgänge als Elemente einer Strategie an. Aus ihrer Sicht ist das proaktive Agieren, also das Setzen von Themen ein wichtiger Bestandteil einer Strategie. Ebenso grundlegend ist es aber zu reagieren, wenn proaktives Handeln nicht möglich ist: „Also wir können nicht sagen, wir setzen nur selbst Themen, und was immer an Gesetzen da erlassen wird, das ist uns egal, das wäre ziemlich leichtsinnig" (Interview Expertenbereich Verbände). Dabei stellte ein Verband fest, dass das Agieren jedoch bisweilen schwer ist, da die Rahmenbedingungen sehr viel Reagieren erfordern (Interview Expertenbereich Verbände). Von jeweils 1 Verband wurden in dieser Oberkategorie die Punkte Zieldefinition, Planung der Vorgehensweise und des Mitteleinsatzes genannt, wobei diese Aspekte eng zusammenhängen, wie die folgende Aussage gut verdeutlicht:

> „Also zuerst mal muss man wissen, was ein Ziel ist, also was man eben erreichen möchte, und dann muss man sich eben Gedanken machen, welche Mittel könnte es dafür geben, und bei den Mitteln muss man überlegen, welche kann man überhaupt durchführen, also mit den Personalressourcen, mit den Geldressourcen" (Interview Expertenbereich Verbände).

Diese Ressourcen entscheiden auch darüber, ob es gelingt, dass agiert und nicht nur reagiert wird (siehe oben). Grundlegend für all diese Aspekte ist, dass Hintergrundarbeit geleistet wird, die sich möglicherweise nicht sofort bemerkbar macht (Interview Expertenbereich Verbände), sich aber auszahlen kann. Daneben betonte 1 Verband die Bedeutung von Verlässlichkeit/Vertrauen, was für ihn ebenfalls Teil einer Strategie ist, da diese Aspekte den Verband zu einem wertvollen Austauschpartner machen (Interview Expertenbereich Verbände).

6-mal wurden Aussagen getroffen, die unter die Oberkategorie ‚inhaltliche/thematische Organisation' fallen. Konkret führten hier 2 Verbände die fachliche Expertise an, die grundlegend ist, damit die Verbände wahrgenommen werden (Interviews Expertenbereich Verbände). Damit diese Expertise in den Gesetzgebungsprozess eingebracht werden kann, ist es notwendig, die entsprechenden Ansatzpunkte bei den Prozessen zu identifizieren, indem beispielsweise die politische Agenda intensiv beobachtet wird (2 Codierungen). Was die Art und Weise der Vertretung von Positionen schließlich betrifft, ist 1 Interviewpartner der Meinung, dass „Argumentation und das Überzeugen eine sinnvollere Strategie ist als Drohgebärden" (Interview Expertenbereich Verbände) (Code ‚Überzeugen/argumentieren statt drohen/streiken'). Je nach konkreten Rahmenbedingungen kann es dabei eine Strategie sein, politische Vorhaben

zu verhindern oder aber sie mitzugestalten. Dies entscheidet schließlich auch über die konkrete Vorgehensweise: „Und je nachdem, wie das Ziel ist, ob ich sage: Ja, ich möchte hier in Detailfragen noch was erreichen oder ob ich sage: Das geht gar nicht, komme ich natürlich zu einer unterschiedlichen Taktik und Vorgehensweise" (Interview Expertenbereich Verbände) (1 Nennung). Die Positionen und Meinungen, die letztlich in den Gesetzgebungsprozess eingebracht oder gegenüber den Adressaten vertreten werden, sollten nach Aussage von 2 Interviewpartnern Ergebnis eines Meinungsbildungsprozesses im Verband sein, den sie ebenfalls als Teil einer Lobbyingstrategie betrachten (‚Meinungsbildung im Verband/Bilden einer Verbandsposition'). Für die konkrete Arbeit in den Prozessen wurden als Teile einer Lobbyingstrategie von den Interviewpartnern auch Instrumente (Instrumentarium als Oberkategorie mit 2 Nennungen) angeführt: Gespräche, Stellungnahmen, Teilnahme an Ausschussanhörungen, Newsletter (je 1 Nennung). Vor dem Hintergrund der Definition zu Strategie und Taktik aus der Theorie (siehe Punkt 2.3), sind diese Aspekte allerdings eher als Taktiken zur Umsetzung einer Strategie zu werten.

Für 5 Verbände sind ‚Akteure/Netzwerke' übergeordnete Elemente einer Lobbyingstrategie. Dabei halten 3 Verbände gute Netzwerke und Netzwerkarbeit für wichtige Elemente einer Strategie. Dies gilt sowohl für die Vernetzung mit politischen Akteuren als auch für die Verbandsebene. Die Vernetzung mit anderen Verbänden kann als wichtige Grundlage für Kooperationen und Bündnisse betrachtet werden, die für 3 Verbände Elemente einer Lobbyingstrategie darstellen (Code ‚Kooperation/Bündnisse mit anderen Verbänden mit gleichem Anliegen'). So dienen gemeinsame Aktionen in einem Bündnis der Verstärkung von Instrumenten, weil sie zu mehr Wahrnehmung führen: „Das kann eine genauso wirkungsvolle Strategie sein, unter Umständen […]. Also das funktioniert besser, als wenn nur [*Verband x*[240]] irgendwas will" (Interview Expertenbereich Verbände). Für effektive Arbeit können Netzwerk- und Akteursanalysen sehr sinnvoll sein (2 Vercodungen). Hier geht es darum, gezielt zu analysieren, welche Netzwerke bestehen, welche intensiviert werden müssen, welche evtl. weniger hilfreich sind, welche Akteure wann in welchen Kontexten von Bedeutung sind etc. (Interviews Expertenbereich Verbände).

2-mal wurde die Oberkategorie ‚Kommunikation' vercodet. Von 1 Verband wurde hier die Aufstellung einer Kommunikationsstrategie genannt. Dieser Verband wies darauf hin, dass die oben angeführte Netzwerkanalyse inzwischen Teil der Kommunikationsstrategie ist (Interview Expertenbereich Verbände). Zentrales Element einer Strategie sollte es nach Meinung dieses Verbandsvertreters auch sein, sich folgende Fragen zu stellen: „Was sagen wir wie, in

[240] Die Namen der Verbände wurden aus Anonymitätsgründen gelöscht. Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird darauf verzichtet bei den jeweiligen Auslassungen auf die Löschung hinzuweisen. Die gelöschten Namen der Verbände werden mit ‚*Verband X*' gekennzeichnet.

welcher Weise? Und wenn wir was publizieren: Wie sieht das aus, wie identifiziert man das mit uns, und wie binden wir das rück?“ (Interview Expertenbereich Verbände), sich also Gedanken über einen guten Kommunikationsprozess zu machen (Code ‚Guter Kommunikationsprozess‘). Auf diese Weise soll schließlich auch Sichtbarkeit hergestellt werden, was für 1 Verband Element einer Kommunikationsstrategie ist. Die Begleitung bestimmter Schritte und Instrumente in einem Gesetzgebungsprozess mit entsprechenden Kommunikations- und Öffentlichkeitsmaßnahmen ist für 1 Verband ebenfalls Teil einer Strategie (Interview Expertenbereich Verbände).

Grundlegend für all die eben angeführten Aspekte ist eine gute zeitliche Planung, konkret das frühzeitige Erkennen von Handlungsbedarf (2 Verbände) (Interviews Expertenbereich Verbände).

Vergleicht man die Äußerungen der Verbände zu den Elementen einer Lobbyingstrategie mit den Ausführungen zu Strategien aus Punkt 2.3.3, ist zu konstatieren: Die zentralen Merkmale, die eine Strategie definieren, finden sich in den gebündelten Ausführungen der Verbände. Folgende Elemente charakterisieren eine Lobbyingstrategie:

- Ein bestimmtes *Ziel*
- unter der *Einbeziehung verschiedener Instrumente/Maßnahmen (Mittel/Taktiken)*
- und unter *Berücksichtigung der herrschenden Rahmenbedingungen (und Möglichkeiten des Verbandes, wie Ressourcen)*
- *planvoll* zu erreichen.

Die Anwendung dieser zentralen Elemente einer Strategie auf die Aussagen der Verbände zeigt: 1 Verband nimmt eine Zieldefinition vor und 4 weitere priorisieren ihre Ziele (und Aktivitäten). Hiermit ist das erste Kriterium erfüllt. Der Aspekt ‚Einbeziehung verschiedener Instrumente/Maßnahmen/Mittel‘ findet sich vor allem darin, dass verschiedene Instrumentarien (2 Vercodungen) als Elemente einer Lobbyingstrategie angeführt werden. Dass der Faktor ‚Berücksichtigung der herrschenden Rahmenbedingungen‘ eine Rolle spielt, kommt über unterschiedliche Punkte zum Ausdruck: die Netzwerk-/Akteursanalysen (3 Nennungen), das Erkennen von Handlungsbedarf (2) und die Identifikation von Ansatzpunkten bei Gesetzgebungsprozessen (2).

Das planvolle Erreichen spiegelt sich in den Codes ‚Planung der Vorgehensweise‘ und ‚Planung des Mitteleinsatzes‘ (jeweils 1 Vercodung).

Deutlich aufgezeigt wurde unter Punkt 2.3, dass fundierte Analysen die grundlegende Voraussetzung für das Aufstellen einer Strategie sind. Der Analyse-Aspekt wurde von insgesamt 2 Verbänden angeführt. Konkret sind die Netzwerk- und Akteursanalysen der Stakeholder-Analyse zuzuordnen, die notwendig ist, um für die jeweiligen Anliegen und Themen die relevanten Akteure zu identifizieren. In der Theorie wird unterschieden zwischen dem rechtlichen

und dem politischen Ansatz (siehe dazu genauer: Punkt 2.3.2). Obgleich die Verbände keine direkten Aussagen trafen, welchen dieser Ansätze sie wählen, deuten die Ergebnisse zu den Adressaten klar darauf hin, dass für die Verbände der politische Ansatz zentral ist: Bei diesem spielen nicht ausschließlich staatliche Akteure eine Rolle, sondern auch solche, die zwar formal für den Entscheidungsprozess nicht von Bedeutung sind, dennoch aber meinungsbildend/meinungsprägend sein können (z. B. Stiftungen, Arbeitsebene in Bundesregierung und Bundestag, Medien). Wie gezeigt wurde, umfasst das Adressatenspektrum der Verbände weit mehr als nur die politischen Institutionen.

Wichtiger Bestandteil ist weiterhin das Issue-Management, über das Themen beobachtet, analysiert und ausgewählt werden und das grundlegend ist, um zu reagieren bzw. eigene Themen zu setzen. Dazu zählt die verbandsinterne Meinungsbildung (2 Nennungen), die Identifikation von Ansatzpunkten bei Gesetzgebungsprozessen (2 Nennungen) und die Identifikation eigener Schwerpunkte (1 Nennung). Inwiefern im Rahmen dieses Issue-Managements Instrumente wie das Scanning oder Monitoring eingesetzt werden, konnte im Detail nicht geklärt werden. Dennoch zeigt sich bei insgesamt 3 Verbänden Bewusstsein für eine systematische thematische Vorbereitung.

Der Punkt ‚Identifikation von Ansatzpunkten bei Gesetzgebungsprozessen' kann gemeinsam mit dem Aspekt ‚Frühzeitiges Erkennen von Handlungsbedarf' (2 Nennungen) als Teil der prozessualen Analyse über den Policy Cycle oder den ebenfalls skizzierten Multiple-Stream-Ansatz gewertet werden.

Über diese Aspekte hinaus wurden Punkte angesprochen, die weniger abstrakte Elemente einer Lobbyingstrategie sind, sondern eher als Ziele konkreterer Strategien zu werten sind, wie die Verhinderung bzw. die Mitgestaltung politischer Vorhaben und die Herstellung von Sichtbarkeit. Weitere Faktoren (z. B. Begleitung verschiedener Maßnahmen mit Öffentlichkeitsarbeit, eine Kommunikationsstrategie, Kooperationen/Bündnisse) sind als Instrumente bzw. Taktiken einzuordnen, die Teil einer Lobbyingstrategie sein können. Hintergrundarbeit, Verlässlichkeit/Vertrauen, breite Aufstellung des Verbandes können als Voraussetzungen einer (erfolgreichen) Strategie betrachtet werden.

Die nachfolgende Übersicht (Tabelle 22) fasst zusammen, welche der von den Verbänden genannten Aspekte als Voraussetzungen für eine Lobbyingstrategie, welche als konkrete mögliche Strategien und welche als Taktiken zu werten sind.

Insgesamt lassen die Ausführungen zu den Strategien erkennen, dass die Verbände durchaus mit verschiedenen Elementen arbeiten, die Teil einer Lobbyingstrategie sein können (z. B. unterschiedliche Taktiken). Ebenso herrscht Bewusstsein für die grundlegenden Voraussetzungen zur Umsetzung einer Strategie. Letztlich scheint die – bewusste – Anwendung einer Interessenvertretungs- und Lobbyingstrategie in der Alltagspraxis der Familienverbände jedoch aus den genannten Gründen weniger umgesetzt zu werden.

Voraussetzungen/Vorbereitung	**Strategie/Ziel**	**Taktik**
Priorisierung von Zielen und Aktivitäten	Kombination von Aktion und Reaktion	Überzeugen/argumentieren statt drohen/streiken
Zieldefinition	Mitgestaltung politischer Vorhaben	Vertretung der eigenen Positionen auch gegenüber anderen Fachverbänden
Planung des Mitteleinsatzes	Verhinderung politischer Vorhaben	Kooperation/Bündnisse mit anderen Verbänden
Planung der Vorgehensweise	Sichtbarkeit	Begleitung verschiedener Maßnahmen mit Öffentlichkeitsarbeit
Breite Aufstellung des Verbandes	Kommunikationsstrategie	Guter Kommunikationsprozess
Verlässlichkeit/Vertrauen		Newsletter
Hintergrundarbeit		Teilnahme an Ausschussanhörungen
Guter Informationsstand/fachliche Expertise		Stellungnahmen
Meinungsbildung im Verband/ Bilden einer Verbandsposition		Gespräche führen
Identifikation von Ansatzpunkten bei Gesetzgebungsprozessen		
Identifikation von eigenen Schwerpunkten (Issue-Management)		
Netzwerk-/Akteursanalysen (Stakeholder-Analyse)		
(Gute) Netzwerkarbeit		
Zeitplanung		
Frühzeitiges Erkennen von Handlungsbedarf, Handeln, Austausch		

Tabelle 22: Einordnung der Verbandsaussagen zu Elementen einer Lobbyingstrategie in die Kategorien Voraussetzungen/Vorbereitung, Formen/Ziele und Taktiken einer Strategie; eigene Darstellung

8.1.7 Zwischenfazit: Bündelung zentraler Ergebnisse aus den Bereichen Adressaten, Instrumente, Phasen und Strategie sowie Vergleich der Ergebnisse mit theoretischen Aspekten

Die bisherigen Ausführungen machen deutlich, dass ein enger Zusammenhang zwischen Adressaten, Instrumenten, Phasen und Strategie besteht. Daher ist es sinnvoll, die bisherigen Ergebnisse zusammenzufassen und mit den Erkenntnissen aus der Theorie zu vergleichen.

Tabelle 23 bündelt – in Bezug auf ElterngeldPlus – die Kategorien Adressaten, Instrumente und Phasen. Recht gut zu erkennen ist: Die Öffentlichkeit spielt in jeder Phase eine Rolle, da die Verbände in allen Phasen mit Instrumenten arbeiten, die sich an die Öffentlichkeit richten. Darüber hinaus ist zu erkennen, dass ein enger Zusammenhang besteht zwischen Adressaten und Instrumenten und den entsprechenden Phasen, die formell im Gesetzgebungsprozess vorgesehen sind. Dies ist in der Logik des Gesetzgebungsprozesses begründet.[241]

Damit wird die modellhafte Zuordnung von Instrumenten und Phasen, die unter Punkt 3.1.2, vorgenommen wurde, bestätigt. In der Vorbereitungsphase wurden unter anderem Gespräche geführt und Wahlprüfsteine veröffentlicht (letztere fehlen im Modell, da hierzu keine Informationen in der Literatur gefunden worden waren). In der vorparlamentarischen und parlamentarischen Phase kamen neben den formellen Instrumenten, die in der jeweiligen Phase vorgesehen sind, Instrumente der direkten Kommunikation (Gespräche/Treffen) und Instrumente der Öffentlichkeitsarbeit (z. B. Pressemitteilungen) zum Einsatz. Nach Ende des Prozesses gab es Fachveranstaltungen, bei denen über das Thema diskutiert wurde. Weitere Instrumente spielten in verschiedenen Phasen des Prozesses eine Rolle: z. B. Social Media-Arbeit und Verbandszeitschriften. Unter anderem diese Instrumente wurden in der modellhaften Darstellung als Basis-Instrumente betrachtet, die für den gesamten Willensbildungsprozess von Bedeutung sind.

Dass den einzelnen Phasen in der folgenden Tabelle 23 weniger Instrumente zugeordnet wurden als im Modell, liegt daran, dass in einem spezifischen Gesetzgebungsprozess nur ein Teil des insgesamt zur Verfügung stehenden Instrumentenspektrums zum Einsatz kommt.

---

[241] Mehrere Verbände veröffentlichten in der vorparlamentarischen Phase in ihren Verbandszeitschriften Beiträge zum Thema ElterngeldPlus. Die Ausgaben umfassen immer mehrere Monate (z. B. Juli, August, September), sodass diese Beiträge keiner exakten Phase, sondern nur Grobphasen des Gesetzgebungsprozesses zugeordnet werden können. Dies gilt z. T. auch für andere Instrumente. War eine genaue Zuordnung der Instrumente möglich, wurde diese vorgenommen. Während der gesamten Phase bzw. ohne eine Möglichkeit zu einer Zuordnung zu Phasen wurden folgende Instrumente eingesetzt: Homepages, Einzelgespräche, Fachinformationen. Diese richteten sich an die (Fach-)Öffentlichkeit und Politiker. Dies gilt für alle 7 Verbände, die sich am ElterngeldPlus-Prozess beteiligten.

Phase	Instrumente	Adressaten	Zahl der aktiven Verbände
Politische Vorbereitungen	- Mitgliedermagazin/Verbandszeitschrift	- Verbandsmitglieder - (Fach-)Öffentlichkeit	**5**
Vor Wahlen/Entwicklung Wahlprogramm	- Wahlprüfsteine - Gespräche - Mitgliedermagazin/Verbandszeitschrift	- (Fach-)Öffentlichkeit - Parteien - Bundestagsabgeordnete - Stiftungen - Verbandsmitglieder	**5**
Während Koalitionsverhandlungen	- Gespräche	- Parteien - Bundestagsabgeordnete - Stiftungen	**1**
Konzeptionsphase des Gesetzes	- Facebook-Posts	- Öffentlichkeit	**2**
Vorparlamentarische Phase	- Mitgliedermagazin/Verbandszeitschrift - Newsletter	- Verbandsmitglieder - (Fach-)Öffentlichkeit	**7**
Referentenentwurf	- Stellungnahmen Referentenentwurf - Treffen mit Ministerin - Gemeinsamer Brief Familienverbände - Mail - Facebook-Posts	- Referat + Referenten BMFSFJ im engeren Sinne; im weiteren Sinne auch die Abteilungsleitung, da diese informiert wird - Ministerin Schwesig - Familienpolitische Sprecher - Öffentlichkeit	**7**
Verbändeanhörung	- Teilnahme an Verbändeanhörung	- Abteilungsleiterin/Referenten	**3**
Ressortabstimmung	- Unspezifischer Austausch	- Unspezifische Adressaten	**1**
Kabinettsentwurf	- Familienpolitisches Frühstück der AGF - Pressemitteilungen - Facebook-Posts	- Familienpolitiker - Öffentlichkeit	**7**
Parlamentarische Phase	- Mitgliedermagazin/Verbandszeitschrift	- Verbandsmitglieder - (Fach-)Öffentlichkeit	**6**
1. Lesung	- Facebook-Posts - Weitere unspezifische Instrumente	- Öffentlichkeit - Vertreter Bundestag	**4**
Ausschussberatungen/Anhörung	- Teilnahme an öffentlicher Anhörung im Familienausschuss - Stellungnahmen zum Gesetzentwurf - Pressemitteilungen - Facebook-Posts	- Mitglieder des Familienausschusses - (Fach-)Öffentlichkeit - Verbandsmitglieder	**4**
2. Lesung	- Unspezifischer Austausch	- Vertreter Bundestag	**1**
3. Lesung	- Pressemitteilungen - Facebook-Posts	- Öffentlichkeit	**4**
Nach Verabschiedung	- Fachveranstaltung (Diskussionsrunde SPD) - Pressemitteilungen - Facebook-Posts - Newsletter - Mitgliedermagazin/Verbandszeitschrift	- (Fach-)Öffentlichkeit - Mitglieder Familienausschuss - Verbandsmitglieder	**5**

Tabelle 23: Übersicht über Instrumente und Adressaten der Familienverbände in unterschiedlichen Phasen des ElterngeldPlus-Prozesses; eigene Darstellung

Unter Punkt 2.3.3 wurden außerdem verschiedene Ansätze zur Unterscheidung von Lobbyingstrategien vorgestellt. In den folgenden Abschnitten wird – mit Bezug auf Ergebnisse aus den Interviews zu Instrumenten (inkl. Kampagnen) und Strategie – dargestellt, inwiefern verschiedene Strategiearten im Handeln der untersuchten Verbände zu erkennen sind.

Hinsichtlich inside und outside lobbying zeigt untenstehende Darstellung (Tabelle 24) zunächst, welche Instrumente welcher Strategieart zuzuordnen sind.

Instrumente inside lobbying (12)	**Instrumente outside lobbying (10)**
Stellungnahmen Referentenentwurf Stellungnahmen Gesetzentwurf	Kampagnen
Anhörungen Ministerium Anhörung Bundestag	Pressemitteilungen
Parlamentarische Abende/Frühstücke	Interviews
Fachgespräche mit politischer Ebene	Social Media
Fachgespräche mit anderen Verbänden	Petition/Sammelbrief
Persönliche Gespräche/ Hintergrundgespräche	Wahlprüfsteine
Telefongespräche	Vorträge
Mails	Einbindung sonstiger Multiplikatoren
Briefe	Einbindung Familien als Multiplikatoren
Gremienarbeit	Homepage der Verbände
Schnittstellen-Instrumente (7)	
Durchführung und Veröffentlichung von Studien Präsenz auf Messen und Parteitagen Positionspapiere Fachinformationen Fachveranstaltungen Newsletter Mitgliedermagazin/Verbandszeitschrift	

Tabelle 24: Zuordnung der Instrumente zu inside und outside lobbying; eigene Darstellung

In Kapitel 2.3.3 wurden verschiedene Definitionsansätze für inside und outside lobbying skizziert. Für die hier vorgenommene Zuordnung spielte primär der Ansatz von De Bruycker und Beyers eine Rolle. Zudem wurde auf dieser Basis folgende Entscheidungsgrundlage

herangezogen: Richtet sich ein Instrument primär an die Öffentlichkeit und nur indirekt an die politischen Adressaten, wurde es als taktisches Element von outside lobbying definiert. Dabei ist für einige Instrumente keine klare Zuordnung möglich, da sich diese sowohl an die Öffentlichkeit als auch an die politischen Adressaten richten können: Dies gilt vor allem für Positionspapiere und Fachinformationen, unter Umständen auch für Fachveranstaltungen, Verbandszeitschrift, Newsletter und Präsenz auf Parteitagen und Messen. Ebenso werden politische Adressaten über relevante Studien zu bestimmten Themen informiert. Allerdings dienen solche Studien ebenso der Information der Öffentlichkeit bzw. der Fachkreise und stützen ggf. die Argumentation. Anzumerken ist weiterhin, dass die politischen Adressaten ebenso von den Inhalten weiterer Instrumente u. U. Kenntnis bekommen. Dies gilt etwa für Social Media oder Interviews. Hier wird in erster Linie allerdings auch die Öffentlichkeit adressiert.

Die nächste Darstellung (Tabelle 25) zeigt, wie viele Instrumente aus der jeweiligen Strategieart bei ElterngeldPlus und unabhängig davon genutzt wurden.[242]

inside lobbying (19 Instrumente)		**outside lobbying (17 Instrumente)**	
Insgesamt 29 Instrumente			
ElterngeldPlus	*Allgemein*	*ElterngeldPlus*	*Allgemein*
12 (von 19)	18 (von 19)	9 (von 17)	17 (von 17)

Tabelle 25: Zahl der Instrumente, die aus der jeweiligen Strategieart genutzt wurden – allgemein und ElterngeldPlus; eigene Darstellung

Diese Zahlen deuten darauf hin, dass die beiden Strategiearten inside und outside lobbying insgesamt fast gleichbedeutend sind. Für ElterngeldPlus überwiegen die Elemente von inside lobbying etwas. Wie beschrieben war eine Kampagne für diesen Prozess nicht geeignet. Für den Einsatz weiterer Instrumente aus diesem Bereich ergab sich keine Möglichkeit oder Notwendigkeit. Eine weitere Differenzierung bei den outside lobbyinginstrumenten in solche, die viele personelle, finanzielle oder zeitliche Ressourcen binden bzw. für die Kooperationen eingegangen werden müssen (z. B. Kampagnen) und Instrumente, die mit weniger Aufwand einhergehen, ergibt folgendes Bild (Tabelle 26):

[242] Die 7 Instrumente, die an der Schnittstelle stehen (siehe oben) wurden zu beiden Strategiearten gezählt.

Mobilisierende Instrumente		**Instrumente mit primär informativem Charakter**	
– Kampagnen – Petitionen/Sammelbriefe – Einbindung Familien als Multiplikatoren – Einbindung sonstiger Multiplikatoren		– Pressemitteilungen – Social Media – Interviews – Wahlprüfsteine – Vorträge – Präsenz auf Messen und Parteitagen – Durchführung und Veröffentlichung von Studien – Positionspapiere – Fachinformationen – Fachveranstaltungen – Newsletter – Mitgliedermagazin/Verbandszeitschrift – Homepage – Gremienarbeit	
ElterngeldPlus	Allgemein	ElterngeldPlus	Allgemein
1[243]	4	8	14

Tabelle 26: Gegenüberstellung Zahl der Instrumente des outside lobbying mit mobilisierendem bzw. informativem Charakter; eigene Darstellung

Es werden allgemein primär Instrumente genutzt, welche die Verbände eigenständig einsetzen können, für die sich der Aufwand in Grenzen hält und die weniger mobilisierenden als informativen Charakter haben: Pressemitteilungen, Homepage, Newsletter etc. Daher sind Instrumente, die im engeren Sinne zum outside lobbying gehören, weil sie stark mobilisierend sind, zumindest quantitativ deutlich weniger von Bedeutung.[244] Damit sind Ähnlichkeiten zu den Ergebnissen von Kollman (siehe dazu genauer: Kapitel 2.3) zu erkennen. Demnach werden mobilisierende Instrumente seltener eingesetzt. Ressourcenintensive, mobilisierende Instrumente wie Kampagnen werden außerdem primär im Rahmen von Bündnissen eingesetzt. Die Recherchen haben außerdem ergeben, dass es sich bei den Kampagnen, an denen sich die

[243] Hier handelt es sich um den Sammelbrief, der nach Aussage eines Verbandes an die familienpolitischen Sprecher verschickt wurde. Wie beschrieben, konnten dafür aber keine Nachweise gefunden werden, sodass dieses Ergebnis relativiert werden muss.

[244] Die Zahlen sagen allerdings nichts darüber aus, wie häufig das jeweilige Instrument von einzelnen Verbänden eingesetzt wird, wie hoch also die Einsatzfrequenz des jeweiligen Instruments ist.

Verbände über Kooperationen beteiligen, um wenige, langfristige Kampagnen handelt, sodass die Ressourcen hier sehr sparsam eingesetzt werden können, da der größte Aufwand mit der Organisation bzw. dem Start von Kampagnen einhergeht. Das Ergebnis, dass Instrumente des outside lobbying mit primär informativem Charakter überwiegen, wäre vermutlich noch deutlicher, wenn auch solche Instrumente wie die Mobilisierung von Wählern für oder gegen einen Kandidaten oder eine Partei in einem Wahlkampf berücksichtigt würden, die im Rahmen dieser Studie keine Rolle spielen.

Ein Vergleich mit Berrys Ansatz zu Strategien und Taktiken ergibt: Lediglich Sammelbriefe und bei einem Verband der Hinweis darauf, dass er Testimonials und bekannte Mitglieder für Botschaften einsetzt (influential members) sind nach Berry Taktiken des outside lobbying, die zur Strategieart ‚Constituency Influence and Pressure' (siehe Berry unter Punkt 2.3.3) passen.

Ebenfalls wenige Taktiken werden aus dem Bereich ‚Embarrassment and Confrontation' angewandt. Umgekehrt ist zu erkennen, dass aus der Strategie-Art ‚Information' alle zugehörigen Taktiken auch für die Familienverbände von Bedeutung sind.

Abbildung 24 zeigt nochmals Berrys Schema. Die Taktiken, die auch für die Familienverbände nachgewiesen wurden, sind dunkel hervorgehoben.

Damit manifestiert sich auch für dieses Modell, dass für die Familienverbände vor allem Taktiken des inside lobbying relevant sind.

Gemeinsam mit den Aussagen der Verbände zu Kampagnen lässt dieser differenzierte Blick und Vergleich mit Strategieansätzen aus der Literatur den Rückschluss zu, dass das inside lobbying als Strategie für die Familienverbände – vor allem, wenn sie alleine bzw. eigenständig durchgeführt wird[245] – die geeignetere Strategie ist. Für den ElterngeldPlus-Prozess gilt dies in besonderer Weise, was mit den bereits beim Punkt Kampagne beschriebenen Faktoren zusammenhängt. Etwas weniger deutlich zeigt es sich für die generelle Arbeit. Eine mögliche Erklärung für dieses Ergebnis sind die eher geringen Ressourcen, die den Familienverbänden zur Verfügung stehen. Wie dargestellt, können mobilisierende Instrumente, insbesondere Kampagnen, viele Ressourcen binden. So sind Kampagnen unter Umständen sehr geldintensiv. Außerdem geht mit der Planung und Umsetzung einer Kampagne ein hoher Zeitaufwand einher, was wiederum viel Personal erfordert und bindet, welches bei den Familienverbänden jedoch nur begrenzt zur Verfügung steht. Die Betrachtung der allgemeinen personellen Kapazitäten der untersuchten Verbände und der Zuständigkeiten für den Bereich Presse/Kommunikation/Medien, ergibt folgendes Bild[246] (Tabelle 27):

---

[245] Obgleich hier nicht der Erfolg bzw. der Einfluss der Strategien gemessen wurde, steht dieses Ergebnis bzgl. der Koalitionen im Einklang mit Thesen aus der Theorie (z. B. Bruycker/Beyers), wonach Kooperationen bzw. Koalitionen hilfreich bei der Umsetzung von outside lobbying sein können.

[246] Es wurden nur die Verbände angeführt, für die sich eindeutige Zahlen recherchieren ließen, daher fehlt PFAD.

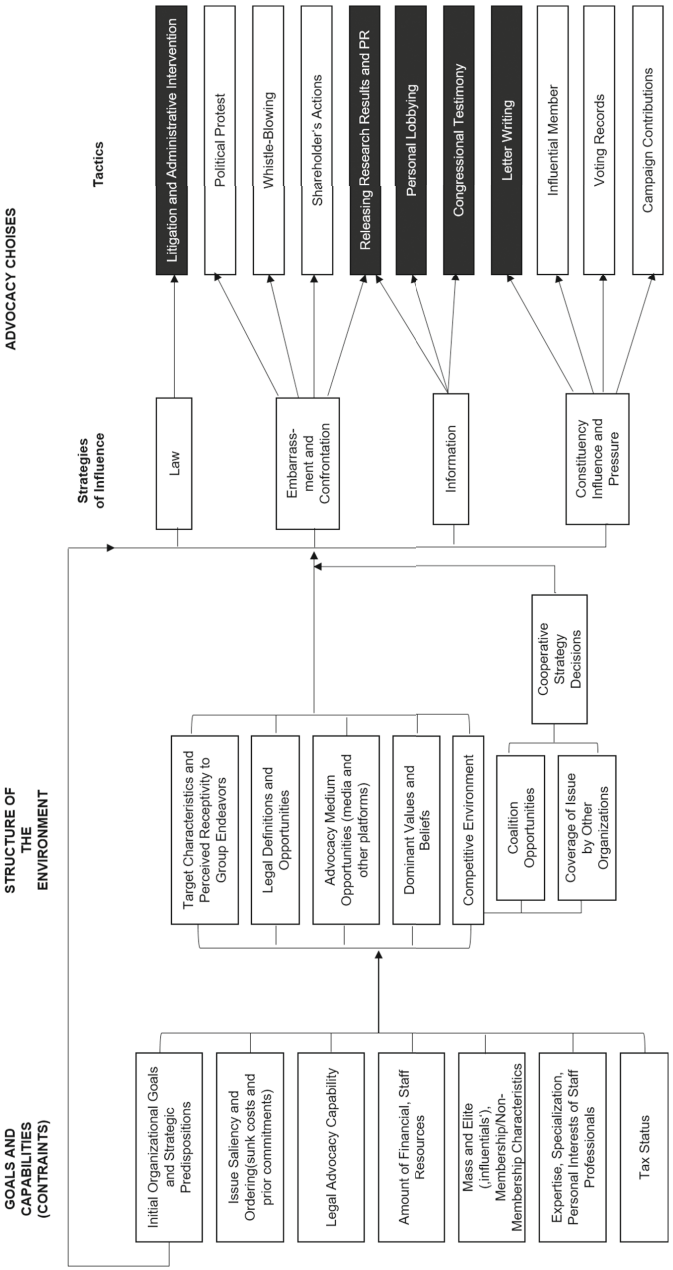

Abbildung 24: Taktiken der Familienverbände nach dem Strategiemodell von Berry; eigene Darstellung nach Berry 1977, S. 263.

Verband[247]	**Zahl der hauptamtlichen Mitarbeiter (z. B. in der Geschäftsstelle) gesamt**	**Zahl der Mitarbeiter im Bereich Presse/Öffentlichkeitsarbeit/ Marketing**
Deutscher Familienverband	5	1
Familienbund der Katholiken	5	1
Evangelische Arbeitsgemeinschaft Familie	10	1
Verband binationaler Familien und Partnerschaften	8	2
Verband alleinerziehender Mütter und Väter	5	Keine Angaben möglich
Verband kinderreicher Familien Deutschland	Keine Angaben möglich	1
Lesben- und Schwulenverband Deutschland	11	1
Zukunftsforum Familie	5	Keine Angaben möglich

Tabelle 27: Zahl hauptamtlicher Mitarbeiter der Familienverbände gesamt und im Bereich Presse/Öffentlichkeitsarbeit/Marketing; eigene Darstellung (Stand: April 2021)

Es sind bei den Verbänden maximal zwei Mitarbeiter mit dem Thema Presse/Kommunikation/Medien betraut. Aus der Zahl der Mitarbeiter lässt sich kein Rückschluss auf die exakte Stundenzahl ziehen, die für Verbandstätigkeiten in diesem Bereich zur Verfügung steht. Dennoch unterstreicht diese Zahl die Vermutung, dass die personellen und zeitlichen Ressourcen für outside lobbying bei den Familienverbänden stark begrenzt sind. Noch deutlicher wird dies im Vergleich zu Verbänden anderer Branchen, von denen beispielhaft einige ausgewählt wurden (Tabelle 28). Sowohl die gesamte Zahl der Mitarbeiter als auch jener, die für Presse/Öffentlichkeitsarbeit/Marketing zuständig sind, ist hier deutlich größer.

[247] Die Zahlen stammen von den jeweiligen Internetauftritten der Verbände; siehe dazu genauer: Punkt 5.4.

Verband	**Zahl der hauptamtlichen Mitarbeiter (z. B. in der Geschäftsstelle) gesamt**	**Zahl der Mitarbeiter im Bereich Presse/ Öffentlichkeitsarbeit/ Marketing**
Verband der deutschen Automobilindustrie e. V. (VDA)[248]	Über 104	10
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände e. V. (BDA)[249]	114	7
Bundesverband der Pharmazeutischen Industrie e. V. (BPI)[250]	30	3
Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)[251]	99	4
Deutscher Olympischer Sportbund e. V. (DOSB)[252]	170	9
Bundesverband der Deutschen Industrie e. V. (BDI)[253]	181	6
Lebensmittelverband Deutschland e. V. [254]	30	4

Tabelle 28: Zahl hauptamtlicher Mitarbeiter von Verbänden anderer Lobbyfelder gesamt und im Bereich Presse/Öffentlichkeitsarbeit/Marketing; eigene Darstellung (Stand: April 2021)

Dass bei Verbänden mit weniger Ressourcen stärker das inside lobbying zum Einsatz kommt, ist ein Resultat, das auch in anderen Studien gezeigt werden konnte und damit durch die Befunde dieser Arbeit unterstrichen wird (siehe De Bruycker/Beyers 2019, S. 59–60; dazu genauer: Punkt 2.3.3).

Hingegen für die Familienverbände nicht klar bewiesen werden konnte ein gegenteiliges Ergebnis, das bei den theoretischen Ausführungen vorgestellt wurde. Demzufolge sind die

[248] Verband der deutschen Automobilindustrie e. V. o. J.

[249] Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände e. V. 2021.

[250] Bundesverband der Pharmazeutischen Industrie e. V. o. J.

[251] Deutscher Gewerkschaftsbund o. J.

[252] Deutscher Olympischer Sportbund e. V. o. J.

[253] Bundesverband der Deutschen Industrie e. V. 2014; Bundesverband der Deutschen Industrie e. V. o. J.

[254] Lebensmittelverband Deutschland e. V. o. J.

Instrumente oder die Entscheidung für outside lobbying als ultima ratio von eher ressourcenärmeren Verbänden zu betrachten, wenn andere Versuche der Mitwirkung fehlschlugen oder nicht erfolgreich waren.

Binderkrantz zog für ihre Untersuchungen zu Strategien nicht nur die Unterscheidung inside/outside lobbying heran, sondern differenzierte noch weiter nach Adressatenkreis. Das inside lobbying eignet sich besser für die direkte Ansprache und ist folglich das Mittel der Wahl, wenn die Adressaten aus Politik und Administration kommen.

Umgekehrt spielen für den zweiten Adressatenkreis – Öffentlichkeit, Mitglieder etc. – die Instrumente des outside lobbying die größere Rolle (siehe dazu genauer: Punkt 2.3.3). Diese Ergebnisse sind nicht nur logisch, sondern manifestieren sich auch für die vorliegende Untersuchung.

Die vorherigen Ausführungen und insbesondere die zu den verschiedenen Lobbying-instrumenten veranschaulichen, dass die Verbände in der Regel direktes Lobbying praktizieren. Hier fällt die Zuordnung der Instrumente sogar noch leichter als bei inside und outside lobbying, da es bei indirektem Lobbying noch stärker um die Einbindung Dritter geht. Daher sind bei dieser Unterscheidung auch Instrumente wie Positionspapiere, Fachinformationen etc. zu direktem Lobbying zu zählen.[255] Indirektes Lobbying – über Kampagnen oder kleinere Aktionen wie Petitionen etc. – wird zwar eingesetzt, findet aber nur über Verbändebündnisse statt und ist nicht zum Alltagsgeschäft der untersuchten Familienverbände zu zählen. Dies hängt, wie beschrieben, damit zusammen, dass häufig die Rahmenbedingungen für direktes Lobbying nicht gegeben sind (ungeeignete Sachverhalte, zu kurzer Gestaltungsspielraum etc.) und direktes Lobbying zudem viele Ressourcen bindet. Damit kann für die untersuchten Familienverbände festgehalten werden, dass das direkte Lobbying nicht nur zentraler Bestandteil der Verbandsarbeit ist, sondern auch die bedeutendere Variante darstellt, wodurch die Feststellungen Köppls (siehe Punkt 2.3.3) bestätigt werden.

Darüber hinaus weisen die vorherigen Ergebnisse stark darauf hin, dass die Verbände sehr viel Zeit mit der Strategieart der Reaktion[256] verbringen, wobei die Aussagen darauf hinweisen,

---

[255] Zur genauen Unterscheidung von direktem und indirektem Lobbying siehe genauer: Punkt 2.3.3.

[256] Wie dargestellt, lassen sich drei Formen des Lobbying unterscheiden: Lobbying als Prävention, Reaktion und Aktion. Unter Bezug auf die Unterscheidungen zwischen Interessenvertretung und Lobbying handelt es sich bei ‚Lobbying als Aktion' eigentlich eher um Interessenvertretung, da diese Maßnahmen in der Regel losgelöst von einem Gesetzgebungsprozess stattfinden und die Öffentlichkeit – im Unterschied zu Lobbying – als Adressaten und nicht als Instrument nutzen. Diese wurde aber von Bender/Reulecke so festgelegt und wird daher beibehalten. Ähnlich verhält es sich mit ‚Lobbying als Prävention', mit dem Unterschied, dass hier die Öffentlichkeit keine Rolle spielt (zur genauen Definition von Lobbying als Prävention, Reaktion und Aktion siehe genauer: Punkt 2.3.3).

dass sich die Verbände mehr proaktives Handeln – ‚Lobbying als Aktion' – durchaus wünschen würden.[257]

‚Lobbying als Reaktion' beschreibt das Handeln im Rahmen von Gesetzgebungsprozessen. Hier kann der Verband zwar seine Positionen in den Gesetzgebungsprozess einbringen, daran mitwirken und auch mit Instrumenten arbeiten, die sich an die Öffentlichkeit richten. Das Handeln des Verbandes ist aber sehr viel passiver als im Rahmen von ‚Lobbying als Aktion'. Hier kann ein Verband beispielsweise eigene Themen setzen und damit versuchen, „bestimmte Themen zu bewegen und einen Diskussionsprozess zu steuern" (Bender/Reulecke 2004, S. 210). Die Mitwirkung am ElterngeldPlus-Prozess ist ein klassisches Beispiel für ‚Lobbying als Reaktion': Hier handelte es sich insofern um einen stark reaktiven Prozess, als dass der Entwurf seitens der Verbände nicht grundlegend abgelehnt wurde. Vielmehr wurde der zentrale Ansatz des Vorhabens geteilt und der Fokus auf die Verbesserung einzelner Teilaspekte gelegt.[258] Folglich machte für diesen Prozess auch die Strategie ‚Lobbying als Aktion' keinen Sinn. Dass die Vorgehensweise der Verbände im ElterngeldPlus-Prozess der Strategie ‚Lobbying als Reaktion' zuzuordnen ist, wird durch die eingesetzten Instrumente unterstrichen. Für diese Strategieart bieten sich insbesondere Instrumente der direkten Kommunikation an. Stark öffentlichkeitswirksame Instrumente wie Kampagnen wurden, wie gezeigt, nicht eingesetzt und werden auch von Bender/Reulecke in den allermeisten Fällen als kontraproduktiv für diese Strategieart betrachtet.

Über diesen Prozess hinaus betreiben die Verbände jedoch im Rahmen von Bündnissen und Kampagnen auch ‚Lobbying als Aktion', um bestimmte Themen, die ihnen wichtig sind, auf die politische Agenda zu setzen (zu verschiedenen Kampagnen-Themen siehe genauer: Punkt 5.4). Zudem können einige Instrumente (z. B. Durchführung und Veröffentlichung von Studien, Organisation von Tagungen/Veranstaltungen) der Setzung von Themen dienen.

Inwiefern auch ‚Lobbying als Prävention' betrieben wird, ist schwerer zu beurteilen, da diese Form des Lobbying bewusst ‚unter Ausschluss' der Öffentlichkeit stattfindet, um die Aufmerksamkeit erst gar nicht auf Themen zu lenken, die verhindert werden sollen. Denkbar ist, dass Verbände im Rahmen ihrer Mitwirkung bei der Gestaltung von Wahlprogrammen oder rund um die Koalitionsverhandlungen versuchen, bestimmte Themen oder Maßnahmen, die aus Sicht von Familienverbänden nachteilig sind, zu verhindern und so die Strategieart ‚Lobbying als Prävention' anwenden. Ein klarer Hinweis darauf konnte aus den Interviews allerdings nicht gewonnen werden.

---

[257] Für diese Strategiearten ist es deutlich schwerer, eine zahlenmäßige Aussage zu treffen, da sich hier recht große Überschneidungen bei den Taktiken und Instrumenten, die der jeweiligen Strategieart zuzurechnen sind, ergeben.

[258] Dies wird unter Punkt 8.2.6 noch genauer erläutert.

Nicht nur für unterschiedliche Strategiearten sind Netzwerke wichtig. Die bisherigen Ergebnisse bestätigen, dass Netzwerke von der Theorie zurecht als die Basis des erfolgreichen bzw. zielführenden Einsatzes verschiedener Instrumente betrachtet werden. Dies gilt sowohl für Netzwerke innerhalb der Verbändelandschaft als auch für die mit Adressaten. Dass ein breites Netzwerk – gerade auch für Familienverbände – dabei wichtig ist, machten verschiedene Ergebnisse deutlich: Erstens handelt es sich bei Familienpolitik um ein Querschnittsthema, was zur Folge hat, dass Adressaten unterschiedlicher Themenbereiche angesprochen werden müssen. Zweitens finden sich Adressaten in verschiedenen politischen Bereichen (Bundestag und Bundesregierung) und hier wiederum mit unterschiedlichen Rollen (mit oder ohne politische Verantwortung). Schließlich spielen auch Adressaten jenseits des direkten politischen Umfelds eine Rolle – wie die Öffentlichkeit, Stiftungen, andere Verbände, die eigenen Mitglieder usw. Da all diese Adressaten für unterschiedliche Ziele eine Funktion haben, ist die Netzwerkpflege unabdingbar, kann aber zweifelsohne gerade bei kleineren Verbänden eine Herausforderung darstellen.

8.1.8 Funktionen der Familienverbände

Auf den vorherigen Seiten wurde gezeigt, wie, wann und wem gegenüber die Verbände am Willensbildungs- und Gesetzgebungsprozess mitwirken. Diese Mitwirkung kommt auch in den Funktionen der Verbände zum Ausdruck. Diese Funktionen werden gewissermaßen durch den Einsatz verschiedener Instrumente gegenüber den entsprechenden Adressaten in den passenden Kontexten mit Leben gefüllt. Wie unter Punkt 2.2.2 dargestellt, sind die Funktionen von Verbänden für das politische System und die Gesellschaft von großer Bedeutung. Es schien sinnvoll zu analysieren, wie die Verbände selbst ihre Rolle/ihre Funktionen sehen – in diesem Fall ausschließlich losgelöst von einem konkreten Prozess. Bei den Aussagen der Interviewpartner zu diesem Punkt handelt es sich eher um die Beschreibung von Aspekten, die Teil einer Funktion sind und weniger um die Nennung der Funktionen, die von der Wissenschaft in Bezug auf die Verbände herausgearbeitet wurden. Dies ist allerdings nicht überraschend, da die Funktionen aus der Theorie ein höheres Abstraktionsniveau haben. Die Interviewpartner beschreiben die Funktionen hingegen aus ihrer praktischen Perspektive und konkretisieren oder veranschaulichen damit die theoretischen Funktionen. Daher werden im folgenden Abschnitt zunächst die Aussagen der Verbände vorgestellt und diese dann den Verbandsfunktionen zugeordnet.

Zu den Funktionen, losgelöst von einem spezifischen Prozess, äußerten sich alle 8 Verbände, mit denen Interviews geführt wurden.

Wie aus Graphik 25 abzulesen ist, lassen sich die Äußerungen sowohl den internen als auch den externen Verbandsfunktionen zuordnen, wobei die externen Funktionen dominieren.

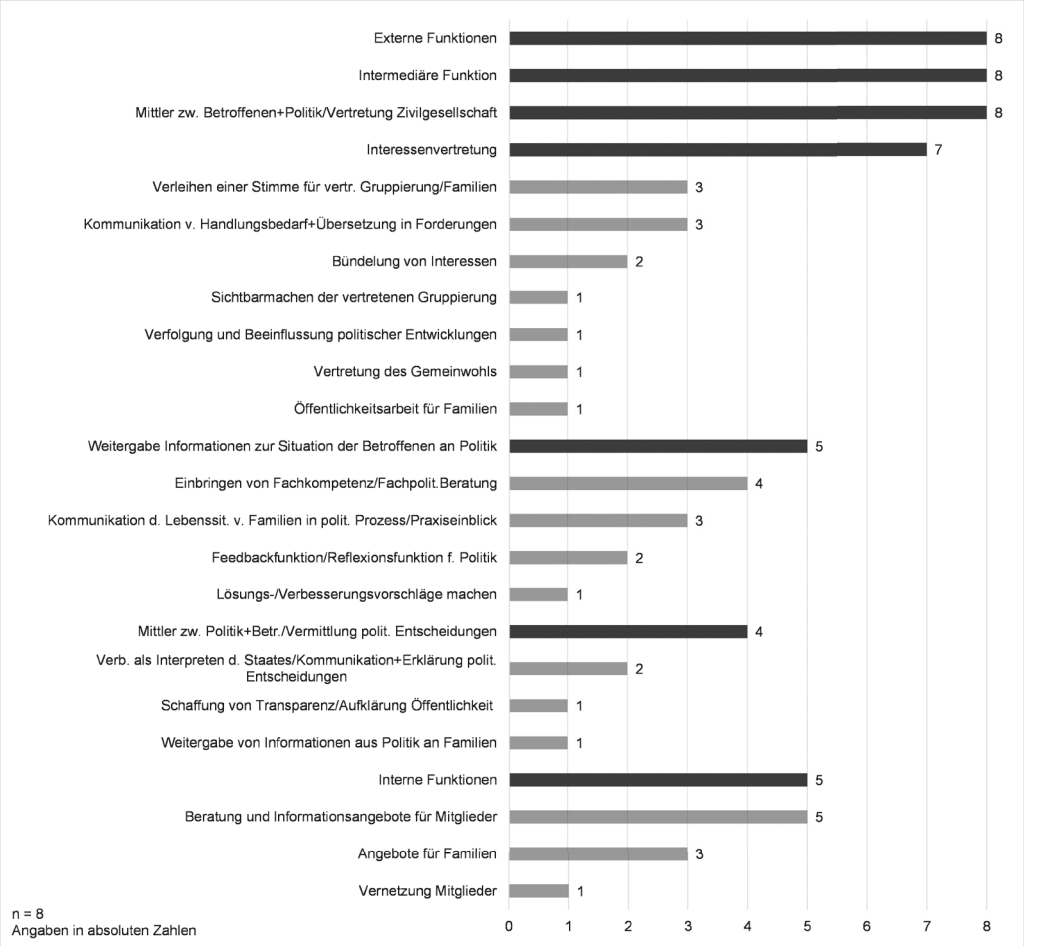

Abbildung 25: Funktionen von Familienverbänden allgemein (Expertenbereich Verbände); eigene Darstellung

Bei den internen Funktionen wurden für 5 Verbände ‚Beratung und Informationsangebote für Mitglieder' als Funktion vercodet, für 3 Verbände ‚Angebote für Familien'.[259] 1 Verband wertet die Vernetzung der Mitglieder ebenfalls als Funktion. Die genannten Aspekte haben allesamt für die innere Funktionsweise der Verbände eine Bedeutung und sind daher als interne

[259] Die anderen Verbände machen z. T. ebenfalls solche Angebote, allerdings werden diese Angebote auf anderen Ebenen gemacht, sodass sie nicht in die Vercodung einflossen.

Funktionen zu betrachten (siehe dazu genauer: Punkt 2.2.2). Da der Fokus der vorliegenden Dissertation auf den externen Funktionen liegt und auch bei den Darstellungen unter Punkt 2.2.2 eine Beschränkung auf diese erfolgte, wird auf die internen Funktionen nur kurz eingegangen. Sie spielen vor allem im Rahmen der Ordnungsfunktion eine Rolle. Demnach tragen Verbände unter anderem durch die Bereitstellung von Dienstleistungen wie Beratung und Information dazu bei, dass die Betroffenen, im konkreten Fall die Familien, durch politische Entscheidungen oder ihre jeweiligen Lebenssituationen nicht überfordert oder verunsichert werden, weil sie beispielsweise bestimmte politische Regelungen nicht verstehen oder nicht wissen, wie sie diese nutzen können. Bei den Erläuterungen zu den Funktionen unter Punkt 2.2.2 wurde zudem deutlich, dass unter anderem Verbände für die richtige Vermittlung politischer Entscheidungen Sorge tragen. Damit können sie verhindern, dass es durch bruchstückhafte oder falsche Informationen zu Verunsicherungen kommt.

Insgesamt ist die Ordnungsfunktion wichtig, um letztlich Unzufriedenheiten bei den Betroffenen mit dem politischen/gesellschaftlichen System zu vermeiden, die schlimmstenfalls zu Konflikten führen können.

Das Spektrum der Nennungen, die den externen Funktionen zuzuordnen sind, ist deutlich breiter. Dazu äußerten sich alle 8 Verbände. Konkreter wurde die Funktion ‚Mittler zwischen Betroffenen und Politik' von allen Verbänden genannt. Für 7 davon spielt dabei der Aspekt der Interessenvertretung eine Rolle, was nicht überraschend ist, da dies ein bedeutendes Ziel von Verbänden ist. Konkret sehen 3 Verbände eine Funktion darin, „den jeweiligen Gruppen eine Stimme zu verleihen" (Interview Expertenbereich Verbände), wie es ein Verband in einem Interview ausdrückt (Code ‚Verleihen einer Stimme für vertretene Gruppierung' = 3 Nennungen). Zudem wird über die Verbände Handlungsbedarf kommuniziert und dieser gegenüber der Politik in entsprechende Forderungen übersetzt (3 Nennungen). Weitere Äußerungen, die zum Code Interessenvertretung zu zählen sind, sind die Bündelung von Interessen (2 Nennungen), das Sichtbarmachen der vertretenen Gruppierung, die Verfolgung und Beeinflussung politischer Entscheidungen und die Vertretung des Gemeinwohls (je 1 Nennung). Letzteren Aspekt begründete der Verband mit der Rolle und den Funktionen, die Familien für die Gesellschaft haben und die durch die Interessenvertretung und den Lobbyismus der Familienverbände zumindest indirekt gestützt werden (Interview Expertenbereich Verbände).

All diese Aspekte spielen auch für die Öffentlichkeitsarbeit der Verbände eine Rolle. 1 Verband bezeichnete dies als „Öffentlichkeitsarbeit für die Sache der Familien" (Interview Expertenbereich Verbände) und betrachtet dies ebenfalls als Funktion.

Für 5 Verbände ist neben der Interessenvertretung auch die Informationsvermittlung gegenüber der Politik (‚Weitergabe von Informationen zur Situation der Betroffenen an Politik') bedeutend. Vor allem das Einbringen von Fachkompetenz bzw. die fachpolitische Beratung wurde hier angeführt (4 Verbände), was die bildliche Beschreibung eines Verbandes gut ausdrückt:

„[W]ir sind sozusagen auch ein Stückchen das Sammelbecken der Informationen oder das Wissen von vielen […] [F]amilien, und das ist unsere Aufgabe, die immer wieder auch in die politische Arbeit einzuspeisen" (Interview Expertenbereich Verbände). Die Vermittlung eines Praxiseinblicks und die Kommunikation der Lebenssituation von Familien (‚Kommunikation der Lebenssituation von Familien in politischen Prozess/Praxiseinblick geben') konnte für 3 Verbände vercodet werden. Auf diese Weise stellen die Familienverbände sicher, dass die Politik und die Vertreter der Arbeitsebene einen Einblick in den Alltag, in die Lebenssituation derer bekommen, für die bestimmte Gesetze gemacht werden: „Also ich glaube, dass Familienverbände schon die Rolle spielen, sozusagen, die konkrete, alltägliche Situation, […] in den politischen Prozess zu kommunizieren" (Interview Expertenbereich Verbände).

2 Verbände nannten die Feedbackfunktion/Reflexionsfunktion. So braucht die Politik nach Ansicht eines Verbandes

> „natürlich so eine gewisse Reflexion von Gesetzgebungsverfahren. Also die Politik braucht durchaus ein Feedback, und das kommt aus unterschiedlichen Quellen, natürlich auch Journalisten, aber da sind die Verbände auch eine spezifische Gruppe, die auch ein wichtiges Feedback liefert, weil sie […] eben die Basis vertreten kann" (Interview Expertenbereich Verbände).

Die Verbände geben also eine Rückmeldung, wie die Instrumente von den Betroffenen angenommen werden, welche Probleme auftauchen etc.

Die genannten Aspekte sind, mit Ausnahme der Bündelung von Interessen, der Funktion der Interessenartikulation zuzuordnen. Diese Funktion umfasst aber nicht ausschließlich die Artikulation von Interessen, Forderungen und Bedarfen. Wie Strauch (siehe dazu genauer: Strauch 1993) betont, ist die Bereitstellung von Information und Expertise durch die Verbände ein ebenso wichtiger Bestandteil dieser Funktion. Das machen auch die Aussagen der Verbände deutlich. Artikulation von Interessen und Informationen ist nicht ausschließlich gegenüber der politischen Ebene zentral, sondern ist ebenso Gegenstand der Öffentlichkeitsarbeit der Verbände, die, wie oben dargestellt, wiederum Teil einer Verbandsstrategie sein kann, für die entsprechende Instrumente zum Einsatz kommen. Daran zeigt sich der Zusammenhang zwischen Instrumenten/Strategien und Funktionen.

Insgesamt spielt für die Artikulationsfunktion also die Kommunikation zweifelsohne eine wichtige Rolle. Die Kommunikationsfunktion kann – gemeinsam mit der Partizipations- und Ordnungsfunktion – gewissermaßen als eine Metafunktion betrachtet werden, da sie für verschiedene andere Funktionen bedeutend ist, was auch im weiteren Verlauf noch deutlich werden wird.

Die Bündelung von Interessen ist – der Name deutet bereits darauf hin – Gegenstand der Aggregationsfunktion. Dabei werden, wie von Alemann es beschreibt, „Bedürfnisse, Wünsche und Forderungen gebündelt (aggregiert) und zu programmatischen Zielsystemen zusammengefaßt“ (von Alemann 1989, S. 187) (siehe dazu genauer: Punkt 2.2.2). Dies ist die Grundlage dafür, dass die Interessen schließlich adäquat vertreten werden können.

Neben der Vermittlung von Interessen und Informationen durch die Verbände in Richtung der Politik, spielen die Verbände für den Informationsfluss und die Vermittlung in umgekehrter Richtung, also von der Politik hin zu den Betroffenen, eine Rolle: Sie sind in diesem Sinne als Mittler zwischen Politik und den Betroffenen zu sehen, was ein Verband wie folgt umschrieb:

> „Und das […] ist, auch ein Stück weit Information weiterzugeben. Also auch Familien, oder bei uns auch sehr stark Menschen, die in irgendeiner Weise mit oder für Familien arbeiten, zu informieren über das, was bundespolitisch diskutiert wird und passiert“ (Interview Expertenbereich Verbände).

Dieser Kategorie (‚Mittler zwischen Politik und den Betroffenen‘) konnten insgesamt Aussagen von 4 Verbänden zugeordnet werden. 2 Verbände sehen hier ihre Rolle konkreter in der Erklärung und Auslegung politischer Entscheidungen gegenüber den Familien: Für 1 Verband ist die Weitergabe von Informationen aus der Politik an die Familien entscheidend. Diese Aussagen sind ebenfalls der Kommunikationsfunktion zuzuordnen. Damit bestätigt sich die Feststellung aus Kapitel 2.2.2, dass die Kommunikationsfunktion keineswegs unidirektional von den Verbänden in Richtung politischer Ebene zu verstehen ist. Verbände sind auch in umgekehrter Richtung wichtig, indem sie Entscheidungen des politischen Systems an die Mitglieder, die Betroffenen kommunizieren und in einem weiteren Schritt ggf. auch erklären und interpretieren.

Eine weitere Verbandsfunktion ist die Partizipationsfunktion. Im Rahmen dieser Funktion haben Verbandsmitglieder die Möglichkeit sich einzubringen, indem sie sich beispielsweise im Verband engagieren oder an verschiedenen Aktionen eines Verbandes wie Kampagnen, Petitionen, Veranstaltungen teilnehmen. Dies eröffnet neben Wahlen eine weitere Chance der Partizipation, was ein wichtiger Faktor für soziale Integration sein kann. Von den Verbänden selbst wurde keine Aussage getroffen, die eine solche direkte Partizipation beschreibt. Allerdings lassen sich in den vorherigen Beschreibungen der Ergebnisse – etwa zu den Instrumenten und hier insbesondere zur Kampagne – eindeutige Indizien dafür finden, dass diese Funktion von den Familienverbänden ebenfalls erfüllt wird. Zudem stellen die Verbände verschiedene Angebote für Familien bereit, über die die Familien sich aktiv am Verbandsleben beteiligen

können und auch die Vernetzung von Mitgliedern kann für die Partizipationsfunktion von Bedeutung sein.

Die drei Funktionen Kommunikations-, Ordnungs- und Partizipationsfunktion bilden die Integrationsfunktion. Über diese Funktion wird dafür gesorgt, dass ein Loyalitätsbewusstsein gegenüber dem politischen bzw. staatlichen System bei den gesellschaftlichen Gruppierungen entsteht. Dafür ist das Verständnis des politischen Systems im Allgemeinen sowie das Verständnis konkreter politischer Entscheidungen durch die Betroffenen im Besonderen notwendig. Dies heißt nicht, dass alle politischen Entscheidungen für gut befunden werden. Es bedeutet vielmehr, dass nachvollzogen werden kann, wie politische Entscheidungen entstehen und dass dafür ein Interessenausgleich notwendig ist, der auch dazu führen kann, dass die eigenen Positionen nicht immer durchgesetzt werden können. Dafür ist wie beschrieben die Kommunikation wichtig. Ebenso fördert eine aktive Partizipation die soziale Integration, wozu die Familienverbände ebenfalls eine Plattform bieten. Beratungsangebote machen 5 Verbände direkt und 2 weitere Verbände indirekt über angegliederte Organisationen oder auf unteren Ebenen.[260] Ein breites Informationsangebot stellen alle Verbände ihren Mitgliedern zur Verfügung. Damit ist bei der Arbeit der Familienverbände auch die Ordnungsfunktion zu erkennen.

Die Integrationsfunktion bildet gemeinsam mit den Funktionen Interessenaggregation, Interessenselektion[261] und Interessenartikulation die Legitimations- und Vermittlungsfunktion. Letztere werden als Generalfunktionen von Verbänden bezeichnet. Legitimation entsteht, wie beschrieben, wenn ein Großteil der Bürger insgesamt politische Entscheidungen als verbindlich akzeptiert, politische Prozesse versteht und erkennt, dass Politik ein Prozess dauerhafter Aushandlung von Interessen ist und dafür Verständnis aufbringt. Dies beschreibt eine Aussage aus einem Interview gut:

> „Na gut, da gibt es natürlich dann auch die umgekehrte Rolle in der Weise, dass man als Verband kommunizieren muss, dass politische Entscheidungsprozesse eben manchmal nicht so laufen, wie man möchte, dass sie manchmal länger brauchen als man möchte […], dass sie möglicherweise auch Kompromisse erfordern, mit denen man nicht so glücklich ist“ (Interview Expertenbereich Verbände).

---

[260] Für die Funktionen vercodet wurden nur die Verbände, die Beratung direkt anbieten.

[261] Die Selektionsfunktion ist die einzige Grundfunktion, der direkt keine Aussage eines Verbandes zuzuordnen ist. Interessenselektion findet jedoch ganz automatisch statt, denn kein Verband kann aus Ressourcen- und Kapazitätsgründen alle Interessen und Positionen vertreten, die innerhalb des Verbandes herrschen. Zudem würde er auch Gefahr laufen, dass seine Forderungen dann von den Adressaten gar nicht mehr beachtet werden, weil die Adressaten nicht die Kapazitäten haben, ihrerseits zu filtern.

Weiterhin ist es von Bedeutung, dass diese Vorgänge nicht als abstrakt, sondern als Prozesse von praktischer Bedeutung für das Leben der Bürger betrachtet werden. Hier sind die Verbände vor allem über die Kommunikations- und Partizipationsfunktion wichtig, denn sie verhindern so, dass, wie Weber schreibt, „Politik fern von den konkreten Lebenssituationen ihrer Mitglieder als rein abstrakte Vorgänge der Rechtssetzung in Parlament und Verwaltung betrieben wird" (Weber 1977, S. 357). Insgesamt manifestiert sich auch am Wirken der Familienverbände der Befund, dass Verbände sowohl Interpreten des Staates als auch des Volkes sind. Dies unterstreicht klar die intermediäre Rolle der Verbände.

Insgesamt erfüllen die Familienverbände also verschiedene Funktionen, die sowohl für das politische System als auch für die Familien, die durch die Verbände vertreten werden, von Bedeutung sind. Dass dies sicher nicht immer wahrnehmbar ist und gegebenenfalls auch seitens der Betroffenen kein großes Bewusstsein dafür herrscht, mindert die Bedeutung der Funktionen keineswegs.

Die Aussage eines Verbandsvertreters verweist abschließend zu den Funktionen auf die Bedeutung, die verschiedene, durch Familienverbände erfüllte Funktionen, für die Demokratie haben:

> „Also ich würde sagen, das ist schon so auch […] demokratietheoretisch […] eine wichtige Sache, weil wir […] eine bestimmte Gruppe einfach, die sonst auch nicht so zu Wort käme, dann auch da einbringen in diesen demokratischen Prozess" (Interview Expertenbereich Verbände).

Tabelle 29 ordnet die von den Verbänden genannten Aspekte zusammenfassend den Grund- bzw. Meta-Funktionen zu[262]:

[262] Da die Integrations-, Legitimations- und Vermittlungsfunktion auf den Grundfunktionen basieren, werden sie in der Übersicht nicht mehr dargestellt. Einige Aspekte können verschiedenen Funktionen zugeordnet werden. Dies hängt damit zusammen, dass die Funktionen eng miteinander verknüpft sind und sich gegenseitig ergänzen: So ist etwa die Kommunikationsfunktion ganz grundlegend für die Artikulationsfunktion, sodass sich hier unter anderem Aussagen finden, die auch unter die Artikulationsfunktion fallen.

Interessenaggregationsfunktion
– Bündelung von Interessen
Interessenartikulationsfunktion
– Sprachrohr der vertretenen Gruppierung/Stimme der Familien – Weitergabe von Informationen aus Politik an Familien – Einbringen von Fachkompetenz/fachpolitische Beratung – Lösungs- und Verbesserungsvorschläge – Kommunikation der Lebenssituation von Familien in politischen Prozess/Praxiseinblick – Hinweis auf Dinge, die von der Politik nicht mehr wahrgenommen werden – Feedbackfunktion/Reflexionsfunktion für Politik – Sichtbarmachen der vertretenen Gruppierung – Verleihen einer Stimme für vertretene Gruppierung/Familien – Vertretung des Gemeinwohls – Verfolgung und Beeinflussung politischer Entwicklungen – Kommunikation von Handlungsbedarf und Übersetzung von Handlungsbedarf in Forderungen
Ordnungsfunktion
– Beratungs- und Informationsangebote für Mitglieder – Angebote für Familien – Vernetzung der Mitglieder – Verbände als Interpreten des Staates/Kommunikation und Erklärung politischer Entscheidungen – Weitergabe von Informationen aus Politik an Familien – Schaffung von Transparenz/Aufklärung der Öffentlichkeit
Partizipationsfunktion
– Angebote für Familien

Kommunikationsfunktion
– Sprachrohr der vertretenen Gruppierung/Stimme der Familien – Weitergabe von Informationen aus Politik an Familien – Einbringen von Fachkompetenz/fachpolitische Beratung – Lösungs- und Verbesserungsvorschläge – Kommunikation der Lebenssituation von Familien in politischen Prozess/Praxiseinblicke – Hinweis auf Dinge, die von der Politik nicht mehr wahrgenommen werden – Feedbackfunktion/Reflexionsfunktion für Politik – Sichtbarmachen der vertretenen Gruppierung – Verleihen einer Stimme für vertretene Gruppierung/Familien – Vertretung des Gemeinwohls – Verfolgung und Beeinflussung politischer Entwicklungen – Kommunikation von Handlungsbedarf und Übersetzung von Handlungsbedarf in Forderungen – Verbände als Interpreten des Staates/Kommunikation und Erklärung politischer Entscheidungen – Weitergabe von Informationen aus Politik an Familien – Schaffung von Transparenz/Aufklärung der Öffentlichkeit – Öffentlichkeitsarbeit

Tabelle 29: Zuordnung der vercodeten Aussagen der Familienverbände zu den Grund- bzw. Metafunktionen; eigene Darstellung

8.1.9 Bewertung der Debatte zum ElterngeldPlus gesamt und der Mitwirkung der Familienverbände allgemein

Wie sich die Debatte zu ElterngeldPlus aus Sicht der Verbände gestaltete, wird im Folgenden dargestellt. Ging es um die Aushandlung grundsätzlicher Fragen oder standen Detailfragen im Mittelpunkt, ging es also um die Feinjustierung? Weiterhin sollte geklärt werden, welche Gründe/Ursachen die Verbände für die Art der Debatte sahen und welche Folgen sich aus der Art der Debatte aus Sicht der Verbände ergaben.

Hinsichtlich des ersten Aspekts (Feinjustierung vs. Aushandlung grundsätzlicher Fragen) zeigte sich ein sehr klares Ergebnis. Alle 5 Verbände, die am Prozess beteiligt waren, gaben an, dass es um das ‚Wie' (Feinjustierung) und nicht das ‚Ob' (Klärung grundsätzlicher Fragen) ging. Ein Verband wies einschränkend darauf hin, dass es zwar den Familienverbänden

um das ‚Wie' ging, den Vertretern der Unternehmer (Arbeitgeber) hingegen durchaus um das ‚Ob'.[263]

Ebenso einig waren sich die Verbände bei der Frage, ob es sich um einen strittigen oder unstrittigen Entwurf handelte: Alle 5 Verbände, die sich zu dieser Frage äußerten, bewerteten ihn als unstrittig. Die folgende Aussage eines Verbandes macht die Unstrittigkeit deutlich:

> „Also zum einen muss man sagen, […], dass das ein Gesetzentwurf war, der insgesamt nicht so wahnsinnig umstritten war. Und das heißt, auch beim *[Verband x]* war das jetzt kein Gesetz, […] wo die Emotionen hochgekocht sind, sage ich jetzt mal, sondern eine[s], wo wir sagen: Die Grundgedanken, die tragen wir gut mit" (Interview Expertenbereich Verbände).

Insgesamt wurden von den Verbänden Gründe für diese Form der Debatte angeführt, die sich in 4 Kategorien einordnen ließen (Abbildung 26).

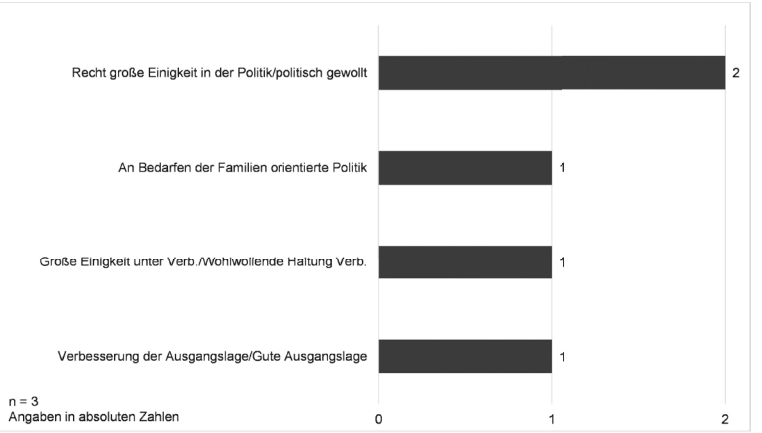

Abbildung 26: Gründe/Ursachen der Debattenart ElterngeldPlus (Expertenbereich Verbände); eigene Darstellung

[263] Dies ist die Sichtweise eines befragten Familienverbandes. In der Stellungnahme der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände wird zwar der Entwurf als Gesamtes nicht abgelehnt – im Gegenteil macht die BDA deutlich: „Die Idee des ElterngeldPlus ist im Grundsatz richtig" (Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände e. V. 2014, S. 3). Es wird aber durchaus erhebliche Kritik am Entwurf geäußert – verbunden mit Forderungen nach Nachbesserungen (siehe dazu genauer: Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände e. V. 2014). Ähnlich verhält es sich mit dem Verband ‚Die Familienunternehmer/Die jungen Unternehmer' (siehe dazu genauer: Die Familienunternehmer/Die jungen Unternehmer 2014). Es ist weder zielführend noch notwendig, an dieser Stelle die Positionen der Arbeitgeber-Seite weiter auszuführen. Daher sei für weitere Informationen auf die entsprechenden Dokumente verwiesen.

2 Verbände sahen die relativ große Einigkeit in der Politik bzw. die Tatsache, dass das Vorhaben insgesamt politisch gewollt war als Ursache:

> „Dieses Gesetz, würde ich sagen, lief […] relativ reibungslos durch, so insgesamt. Also da ist die Entstehungsgeschichte, glaube ich, auch wichtig. Also die, dass das ursprünglich auch mal eine von der CDU, vom CDU-Ministerium befürwortete Idee war, die jetzt von der SPD aufgegriffen wurde. Das heißt, schon mal bei beiden Parteien, […] die damals auch noch deutlich größer waren, […] war das Gesetz, einfach so in den Grundsätzen einfach klar, dass das kommt" (Interview Expertenbereich Verbände).[264]

Für 1 Verband war auch die große Einigkeit unter den Familienverbänden und die daraus folgende wohlwollende Haltung der Verbände gegenüber dem Entwurf ein Grund für den oben dargestellten Verlauf der Debatte. Das Ziel, die Ausgangslage zu verbessern und eine insgesamt gute Ausgangslage aufgrund der politischen Rahmenbedingungen wird von 1 weiteren Verband als Grund angeführt:

> „Also es gab ja noch das Betreuungsgeld, und damit fiel es vielleicht bei diesem Prozess auch nochmals ein bisschen leichter, […] irgendwie zu sagen, so ein ElterngeldPlus ist der richtige Weg, aber Betreuungsgeld muss weg. Also das heißt, da gab es auch Verhandlungsmasse so ein bisschen im Prozess, und deswegen war es vielleicht auch nochmal leichter, dass sich viele Verbände so einig waren. […] [U]nd es gab so eine positive Aufbruchsstimmung vielleicht irgendwie unter den Familienverbänden" (Interview Expertenbereich Verbände).[265]

---

[264] Zur Entstehungsgeschichte von ElterngeldPlus siehe genauer: Punkt 6.

[265] Dem Betreuungsgeld standen tatsächlich viele Familienverbände kritisch gegenüber. In einem offenen Brief an die Bundeskanzlerin etwa sprachen sich die eaf, der iaf, der VAMV und das ZFF sehr deutlich gegen das Betreuungsgeld aus (Arbeitskreis Frauengesundheit in Medizin, Psychotherapie und Gesellschaft e. V. et al. 2009). Der FDK forderte Nachbesserungen (Familienbund der Katholiken 2009). Der DFV äußerte sich eher positiv (Deutscher Familienverband e. V. 2011). Der Verband der Kinderreichen war zu diesem Zeitpunkt gerade erst gegründet, daher konnten keine Äußerungen dazu gefunden werden. Auch für PFAD und den LSVD ließen sich keine Positionierungen mehr finden. Im ElterngeldPlus-Prozess gingen in ihren Stellungnahmen zum Referentenentwurf der FDK und das ZFF auf das Betreuungsgeld am Rande ein. Während der FDK eine Weiterentwicklung des Betreuungsgeldes fordert (Familienbund der Katholiken 2014e, S. 8), fordert das ZFF die Abschaffung dieses Instruments (Zukunftsforum Familie e. V. 2014b S. 6).

Schließlich ist 1 Verband der Meinung, dass es sich bei der Familienpolitik zur Zeit von ElterngeldPlus um eine insgesamt stark an den Bedarfen der Familien orientierte Politik handelte, in der die Familienpolitik insgesamt gut von den Familienverbänden mitgetragen werden konnte:

> „Also, […] es war ohnehin, glaube ich, mit Manuela Schwesig, und das ist bis heute mehr oder weniger so, eine Phase, […] in der die Familienverbände, fast alle Familienverbände, mit vielen Prozessen mitgehen konnten. Immer mal wieder mit Kritik und in verschiedenen Ausschlägen, aber dass sozusagen die politische Haltung stärker sich an den Bedarf, würden wir sagen, der Familien orientiert, also am zeitlichen Bedarf, an Flexibilität sich orientiert“ (Interview Expertenbereich Verbände).

Diese Art der Debatte hatte, wie Abbildung 27 illustriert, auch Folgen für das Vorgehen der Verbände bzw. die Interaktion zwischen Politik und Verbänden:

Abbildung 27: Folgen der Debattenart ElterngeldPlus (Expertenbereich Verbände); eigene Darstellung

Für 2 Verbände wirkte sich die Unstrittigkeit des Entwurfs in einem weniger starken Engagement der Verbände aus, was etwa folgende Aussagen deutlich machen:

> „Das heißt, […] das Ob ist nicht mehr streitig, und das Wie ist zum gewissen Grad noch flexibel im wahrsten Sinne des Wortes, das war uns bewusst, und in dem Moment war uns aber auch klar: Wir werden das im Grunde genommen nicht aktiv begleiten, sondern als die Aufforderung zur Stellungnahme kam, haben wir uns gefreut, haben das entsprechend schnell bearbeitet, und haben das Thema dann aber auch abgeschlossen" (Interview Expertenbereich Verbände).

Der zweite Verband sah vor allem im Vergleich zum Gesetzgebungsverfahren zur Einführung des Basiselterngeldes deutlich weniger Notwendigkeit für Engagement:

> „[A]lso wenn ich das jetzt vergleichen würde mit dem Verfahren ‚Einführung des Elterngeldes', das war eine deutlich umstrittenere Debatte, also da war es auch deutlich kontroverser, und da hat der [*Verband x*] auch sich sehr stark, also deutlich stärker, würde ich sagen, als bei dem ElterngeldPlus nochmal engagiert, weil da ging es um die Frage, ob überhaupt so ein Mindest-Elterngeld eingeführt werden sollte, und gleichzeitig um eine Streichung einer anderen Leistung, die es davor gegeben hat, nämlich das Erziehungsgeld, sodass […] das eine insgesamt deutlich umstrittenere Debatte war" (Interview Expertenbereich Verbände).

Zudem wies 1 Verband darauf hin, dass die Familienverbände sich schon länger für eine Flexibilisierung des Elterngeldes eingesetzt und daran mitgewirkt hatten. Dies könnte sich nach dieser Meinung insofern ausgewirkt haben, dass Verbände dann stärker durch das Ministerium eingebunden werden und mit Infos versorgt und gleichzeitig gebeten werden, ihren Beitrag zur Vermittlung des Instrumentes in der Öffentlichkeit zu leisten (Interview Expertenbereich Verbände).[266]

Für 1 Verband war eine sehr unaufgeregte und kooperative Zusammenarbeit eine Folge. Als weitere Folge wurde angeführt, dass keine öffentliche Druckausübung durch die Verbände notwendig war (1 Verband), „denn zum Beispiel eine Petition haben wir gar nicht erwogen, also, weil es aus unserer Sicht ja nicht notwendig war, das zu tun" (Interview Expertenbereich Verbände). Diese Folge hängt eng mit der vorherigen zusammen, ebenso, dass Gespräche in kleineren Kreisen ausreichend waren (1 Verband), über Detailfragen, statt grundsätzliche

[266] Da diese Folge nur hypothetisch und unabhängig vom ElterngeldPlus-Prozess geäußert wurde, erfolgte keine Vercodung dieser Aussage.

Fragen gesprochen wurde (1 Verband) und die Verbesserungsmöglichkeiten zwischen Politik und Verbänden ausgehandelt wurden (Code: ‚Aushandlung von Verbesserungsmöglichkeiten zwischen Politik und Verbänden'). Aus der Art der Debatte ergaben sich nach Ansicht 1 Verbandes letztlich gute Möglichkeiten für die Verbände, sich einzubringen: „Also da konnten wir uns gut einbringen, auch mit Vorschlägen" (Interview Expertenbereich Verbände).

8.1.10 Einschätzungen der Familienverbände bezüglich der Beispielhaftigkeit des ElterngeldPlus-Prozesses

Bereits während der Recherche wurde deutlich, dass es sich beim ElterngeldPlus-Prozess um einen Gesetzgebungsprozess handelte, bei dem sowohl seitens der Verbände als auch seitens der Politik relativ große Einigkeit – zumindest in Bezug auf die zentralen Elemente – herrschte, was auch bei vorherigen Punkten deutlich wurde. Daher stellte sich die Frage, inwiefern dies aus Sicht der Verbände und der anderen Beteiligten exemplarisch für einen familienpolitischen Gesetzgebungsprozess ist und wo Gemeinsamkeiten und Unterschiede zu anderen Prozessen zu sehen sind.

2 Verbände gaben an, dass der ElterngeldPlus-Prozess aus ihrer Sicht exemplarisch ist, 1 Verband fand den Prozess teilweise beispielhaft. Die Gemeinsamkeiten, die diese Verbände zu anderen Prozessen anführten, sind die Instrumente (1 Verband) und der prozessuale Ablauf (1 Verband). Ebenfalls 1 Verband sieht in der Tatsache, dass eine bestimmte Gruppierung unzureichend von den politischen Vorhaben berücksichtigt wird, ein wiederkehrendes Problem. 1 Verband bewertete den ElterngeldPlus-Prozess als eher nicht exemplarisch und stellte fest:

> „Das läuft häufig anders ab. Also aus meiner Erfahrung heraus, gibt es schon auch andere Dinge, die […] sehr viel mehr Widerstände [auslösen] oder wo wir als Familienverband sagen: Das gefällt uns nicht. […] [A]ber es ist […] nicht politisch durchsetzbar" (Interview Expertenbereich Verbände).

Bezüglich der Unterschiede wies 1 Verband darauf hin, dass bei diesem Prozess die Klärung von Grundsatzfragen eine deutlich geringere Rolle spielte als bei anderen Prozessen: „[U]nd dann gibt es quasi noch Gesetzesprozesse […], wo es deutlich schwieriger ist, vom Ob zu überzeugen" (Interview Expertenbereich Verbände). Ein weiterer Unterschied hängt eng mit dem vorherigen zusammen: Prinzipiell wurde das Grundkonzept und die grobe Zielrichtung des Entwurfs durch die meisten Verbände positiv bewertet (siehe Punkt 7.4/7.5): „[D]ass wir den Gesamtentwurf ja begrüßt haben von der Zielrichtung her, das ist nicht immer so, das ist

schon eine Abweichung" (Interview Expertenbereich Verbände) (‚Begrüßung Gesamtentwurf/ der grundsätzlichen Ziele'). Folglich war der Prozess unstrittiger/weniger kontrovers als andere Prozesse (1 Verband) und es gab es auch weniger Widerstände (1 Verband). Diese bereits dargestellte relativ große Einigkeit hatte Folgen für die Mitwirkung/Einflussnahme der Verbände: 1 Verband sah in der Konsequenz geringere Chancen zur Einflussnahme aufgrund der Unstrittigkeit, was er ebenfalls als Unterschied betrachtet.

8.1.11 Vergleich der Mitwirkung der Familienverbände mit Interessenvertretung und Lobbyismus anderer Politikfelder

Die meisten Verbände (5 von 7) sehen einen Unterschied darin, dass Familienverbände im Vergleich zu anderen Sparten kein direktes, offensichtliches Drohpotential bzw. keine direkt ersichtlichen Druckmittel haben, wie verschiedene Aussagen veranschaulichen:

> „[W]ir können nicht damit winken, wenn ihr das und jenes macht, dann gehen so und so viele Arbeitsplätze verloren, oder dann sinkt das Steueraufkommen, also das sind ja so die klassischen Druckmittel, die mächtigere Lobbyverbände haben, und es wäre ja komplett gelogen, zu behaupten, wir können uns damit irgendwie messen. Also das können wir nicht, wir haben da in dem Sinne keine Druckmittel" (Interview Expertenbereich Verbände).

Über diese Druckmittel, die Verbänden anderer Sparten zur Verfügung stehen, können diese unter Umständen geplante politische Entscheidungen nochmal kippen (Interview Expertenbereich Verbände). Dieser Punkt hängt mit der Form des vertretenen Interesses zusammen. Eines der Merkmale, das zur Organisations- und Durchsetzungsfähigkeit von Interessen beitragen kann, ist die Konfliktfähigkeit. Bei konfliktfähigen Interessen handelt es sich um solche, bei denen die Gruppe, die das Interesse vertritt, Leistungen für die Gesellschaft erbringt, die sie allerdings auch wieder entziehen kann – mit negativen Folgen für die Gesellschaft (siehe dazu genauer: Punkt 2.1.1). Dass Familien Leistungen für die Gesellschaft erbringen, indem sie den Bestand der Gesellschaft über die Kinder sichern und über verschiedene weitere Funktionen die Gesellschaft mittragen (siehe dazu genauer: Punkt 4.2.2), steht außer Frage. Ebenso klar ist jedoch, dass Familien diese Leistung zumindest nicht so direkt entziehen können, wie das bei anderen Interessen der Fall ist. In der Folge ist dies kein Druckmittel im klassischen Sinne:

> „[S]ie können ja nicht sagen, wenn ihr jetzt ElterngeldPlus nicht macht, dann werden weniger Kinder geboren, oder dann sorgen wir dafür, dass weniger Kinder geboren werden.

> […]. [D]iese Druckmittel haben wir gar nicht. Man kann das nur als Argument benutzen, und sagen: Je leichter und je einfacher man es jungen Familien macht, tatsächlich Familiengründung zu leben und zu machen, umso günstiger für die Gesamtgesellschaft. Aber das ist ja nur ein Argument, kein Druckmittel" (Interview Expertenbereich Verbände).

Interessanterweise wird der Aspekt der Druckmittel allerdings auch für die Interessenvertretung und Lobbyarbeit im Bereich der Familienpolitik angesprochen. So weist ein Interviewpartner darauf hin, dass es auch in diesem Feld Akteure gibt, die über mehr Druckmittel verfügen als die Familienverbände:

> „Aber hier sind ja auch zum Beispiel die Arbeitgeber mit drin, und natürlich so ein Verband wie jetzt die Bundesvereinigung der Arbeitgeberverbände, die hat natürlich viel mehr Druckpotential oder so die Möglichkeit, noch in letzter Sekunde da nochmals eine Wendung herbeizuführen und so etwas" (Interview Expertenbereich Verbände).

Diese vorangegangenen Aussagen deuten bereits an, dass die Familienverbände zwar unter Umständen kein direkt wahrnehmbares Drohpotential – wie den Verlust von Arbeitsplätzen – haben, aber ein indirektes, moralisches Drohpotential. Ein Verband äußerte dies klar: „Andererseits haben wir ein gewisses moralisches Druckmittel, weil kein Politiker kann es sich leisten zu sagen, Familien sind mir komplett egal" (Interview Expertenbereich Verbände). Eine weitere Form von Drohmittel stellt nach Meinung eines Verbandes die öffentliche Meinung dar, über die Verbände ebenfalls Druck auf die Politik machen können. Auch auf diesem Wege können bestimmte Entscheidungen verhindert oder verändert werden (Interview Expertenbereich Verbände). Ein anderer Verband wies darauf hin, dass die Konsequenzen schlechter Familienpolitik auch ohne Drohungen oder Druckmittel eintreten:

> „Was heißt drohen können, sie machen es einfach. Wenn man sich die demographische Entwicklung anguckt und auch die Geburtenzahlen, es hat ein sehr deutliches Zeichen gegeben, als die Familienpolitik derart bearbeitungsbedürftig war, und, ich denke, dass die letzten drei Koalitionen Familienpolitik als ein wichtiges Aufgabenfeld erkannt haben, das liegt sicherlich an der demographischen Entwicklung. Wenn man sich das anguckt, sieht man das sehr deutlich, und Familien brauchen nichts zu sagen oder drohen, sondern es passiert genau so" (Interview Expertenbereich Verbände).

Inwiefern moralische Druckmittel damit zu einer ähnlichen Konfliktfähigkeit wie die anderer Interessen mit klaren Möglichkeiten zum Leistungsentzug führen, lässt sich nicht abschließend klären, da hierfür differenziertere Untersuchungen nötig wären.

3 Verbände wiesen darüber hinaus auf die geringeren Ressourcen hin, die sie im Vergleich zu anderen Verbänden haben – finanziell, personell und in der Folge auch zeitlich.

In diesem Zusammenhang gab ein Verband zu bedenken, dass es neben den Familienverbänden allerdings auch Akteure im Bereich der Familienpolitik gibt, die sich für Themen wie Kinderarmut einsetzen, ggf. auch Interessen vertreten und die im Gegensatz zu den Familienverbänden über ein hohes Budget verfügen. Als Beispiel wurde hier die Bertelsmann-Stiftung angeführt (Interview Expertenbereich Verbände).[267]

2 Verbände thematisierten einen weiteren Unterschied, der über die folgende Aussage zum Ausdruck kommt: „Also die Landschaft der Familienverbände ist natürlich im Verhältnis zu anderen Lobby-Playern, zu anderen Verbänden, ja irgendwie sehr klein. Da sind wir ja Zwerge alle miteinander" (Interview Expertenbereich Verbände). 1 weiterer Verband wies auf einen Aspekt hin, der damit zusammenhängt: Im Unterschied zu wirtschaftlichen Verbänden sind Familienverbände nicht in Aufsichtsräten oder ähnlichen Gremien vertreten. Aufgrund dessen fehlt ihnen eine entsprechende Stimme in derlei Bereichen. Ein weiterer Unterschied, der sich im Vergleich zu Verbänden anderer Branchen als Nachteil gestaltet, ist nach Meinung 1 Verbandes das geringere öffentliche Interesse an Familienpolitik im Vergleich zu anderen Politikfeldern (Code ‚Geringeres Interesse an Familienpolitik'). Außerdem sieht 1 Verband einen Nachteil darin,

> „dass wir immer wieder sozusagen zurückgestutzt werden auf […] das Politikfeld der Familienpolitik […] und wir werden dann sozusagen in die Ecke […] Familienpolitik im engeren Sinne geschoben. […] [A]lso Arbeitgeberverbände tauchen überall auf zum Beispiel. Also […] die tauchen nicht nur im Bereich Arbeitsmarktpolitik auf, sondern auch bei anderen Fragen werden sie gefragt" (Interview Expertenbereich Verbände). (Code: ‚Starke Reduzierung/Beschränkung auf das Feld Familienpolitik').

Familienverbände haben es deshalb nach Meinung dieses Verbandes schwerer, etwa auf Anhörungslisten anderer Ministerien als des Familienministeriums zu kommen. Der Unterschied

[267] Ein weiterer Verband äußert sich zwar nicht zu den finanziellen Möglichkeiten der Bertelsmann-Stiftung, verweist aber darauf, dass die Bertelsmann-Stiftung über Studien zu familienpolitischen Themen sehr aktiv im Bereich Familienpolitik ist (Interview Expertenbereich Verbände). Es würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen und ist auch nicht das Ziel, die Tätigkeit der Bertelsmann-Stiftung im Bereich Familie genau zu untersuchen und speziell zu betrachten, inwiefern die Arbeit der Bertelsmann-Stiftung in diesem Bereich auch als Lobbyarbeit bzw. Interessenvertretung für Familien betrachtet werden kann. Einige Recherchen zeigten allerdings, dass die Studienaktivität der Bertelsmann-Stiftung im Bereich Familie sehr hoch und sehr breit ist (siehe z. B.: Bertelsmann-Stiftung o. J. sowie die gesamte Web-Präsenz der Bertelsmann-Stiftung). Es steht außer Frage, dass politische Forderungen auch durch Studienergebnisse gestützt werden können.

‚Familienpolitik als Querschnittsthema' (1 Vercodung) stellt in der Arbeit der Familienverbände durchaus eine Herausforderung dar. Die eher subjektiv geführten Diskussionen (1 Vercodung) sind ein Unterschied, der gewissermaßen den Übergang zwischen den als Nachteilen und den als Vorteilen zu wertenden Unterschieden darstellt. Beim Thema Familie/Familienpolitik handelt es sich um ein für viele Menschen sehr vertrautes Thema (Vertrautes Thema und subjektives Thema = jeweils 1 Nennung):

> „Also das ist ein Segen, weil […] die Leute zumindest erstmal relativ schnell meinen zu wissen, wovon wir sprechen, wenn wir sagen, wir kommen mit dem Thema Familie daher. Das ist ein guter Anknüpfungspunkt. Es ist natürlich auch ein Fluch, weil jeder meint, er kann sozusagen fachpolitisch da voll mitdiskutieren, und es ist dann, es wird dann manchmal sehr subjektiv" (Interview Expertenbereich Verbände).

Aufgrund der großen Betroffenheit und der Vertrautheit ist das Thema aber auch recht niedrigschwellig und daher öffentlichkeitswirksam (1 Verband):

> „[D]as Thema Familie ist natürlich eines […], mit welchem man es leichter, glaube ich, in die Öffentlichkeit schafft, als mit irgendwie dem Thema Brennstoffzellenabbau oder so, also so spezifische Themen. Das Thema Familie ist so breit […]. Da können wir an Bilder […] oder […] an Erfahrungswelten anknüpfen, die jeder Mensch in der Presse oder auch in der Politik irgendwie hat" (Interview Expertenbereich Verbände).

Ein weiterer Punkt trägt dazu bei, dass familienpolitische Themen in der Öffentlichkeit wahrgenommen werden: Bei den familienpolitischen Investitionen geht es um hohe Summen, auch wenn Familienverbände selber über eher begrenzte Ressourcen verfügen:

> „Ja, ich meine, wir reden bei […] den familien- und ehebezogenen Leistungen immerhin über knapp 200 Mrd. €, die in der Bundesrepublik ausgegeben werden. Das ist doch schon erheblich viel Geld […] und das sind große Räder. Insofern, wir haben zwar nicht so viel Geld, wir können jetzt nicht irgendwie zu schicken Häppchen einladen, aber die Themen, die wir versuchen zu besetzen, die werden schon auch gehört, weil es große Themen sind" (Interview Expertenbereich Verbände).

Die Wertepluralität und die gute Zusammenarbeit zwischen den Parteien sind weitere Eigenschaften des Themenfeldes ‚Familienpolitik', die nach Meinung eines Verbandes als Vorteile im Vergleich zu anderen Feldern betrachtet werden können (je 1 Verband).

Dieser Vergleich zeigt: Die Arbeit der Familienverbände weist zwar im Vergleich zu der in anderen Politikfeldern gewisse Unterschiede auf, die auch zu Herausforderungen führen können. Sie geht aber auch mit Vorteilen einher. Im Feld der Familienpolitik sind die Familienverbände hör- und wahrnehmbare Akteure. Aufschlussreich ist in diesem Zusammenhang die Aussage eines Interviewpartners, der darauf hinweist, was für Einfluss bzw. den Erfolg von Interessenvertretung und Lobbying bedeutend ist:

> „Steter Tropfen höhlt den Stein und sich immer wieder zu Wort zu melden und zu sagen: Hier sind wir und wir sehen das so und so und wir vertreten die und die Familien. Ja. Leider erlebt man natürlich auch immer wieder, dass das […] dann nicht immer […] mit Erfolg gekrönt ist, aber ich glaube schon, dass immer was zurückbleibt. Ich mache das daran fest, dass man […] auch in politischen Gesprächen immer wieder darauf angesprochen wird und gesagt wird: Ja, Sie hatten sich ja damals so und so geäußert, hat ja nicht hingehauen, wir haben ja eine andere Meinung. Das heißt, es wird wahrgenommen. Auch wenn es nicht erfolgreich war, werden Dinge wahrgenommen […]
>
> Also, dass man etwas sichtbar machen konnte. Also toll wäre es, wenn es berücksichtigt wird. Aber Erfolg messe ich schon auch daran: Es wurde gesehen, es wurde sich damit beschäftigt, es gab eine Rückmeldung womöglich dazu, ein Schreiben beispielsweise: Wir können das nicht machen, weil / […]. Auch das zeigt mir, man wird gesehen und man wird wahrgenommen und das ist ein Erfolg“ (Interview Expertenbereich Verbände).

Die Familienverbände sehen also ihre Einflussmöglichkeiten, die auch von den Adressaten deutlich wahrgenommen werden. Sie zeichnen aber auch ein realistisches Bild, indem sie die Unterschiede zu anderen Politikfeldern und den dort aktiven Verbänden aufzeigen.

8.1.12 Herausforderungen familienpolitischer Verbandsarbeit

Im Verlaufe der Interviews mit den Verbandsvertretern kam das Gespräch immer wieder direkt oder indirekt auf Herausforderungen von familienpolitischer Interessenvertretung/ Lobbyarbeit. Teilweise wurden entsprechende Punkte schon bei dem Vergleich mit anderen Lobbyfeldern angesprochen. 6 der befragten Verbände machten dazu Aussagen, die sich unter der Kategorie ‚Herausforderungen familienpolitischer Verbandsarbeit‘ vercoden ließen. Für 2/3 davon (4) sind Ressourcen – finanziell, personell, zeitlich – eine Herausforderung. Diese Ressourcenfrage hat verschiedene Folgen, die ihrerseits als Herausforderungen zu werten sind:

So muss etwa eine Priorisierung bei den Adressaten erfolgen. Außerdem ist es nicht einfach, die vielen potentiellen Ansprechpartner gleichermaßen zu bedienen (Code ‚Viele Adressaten/ Nicht alle können gleich bedient werden' = 2 Nennungen). Ebenso ist eine Schwerpunktsetzung erforderlich (Interview Expertenbereich Verbände). Auch ist häufig nur ein Reagieren statt ein Agieren möglich, wie diese Aussage deutlich macht:

> „Und deshalb […] lassen wir […] auch einige Dinge einfach außen vor. Weil das ein Reagieren ist und mit dem Reagieren, sind wir sehr stark beschäftigt und kommen nicht dazu, zu überlegen, was eigentlich für die Familien besonders wichtig wäre" (Interview Expertenbereich Verbände).

Schließlich wird auch das Thema, die Familienpolitik, von 2 Verbänden als Herausforderung betrachtet – nicht zuletzt auch wegen der Ressourcen:

> „Der Punkt ist […]: […] [T]heoretisch können wir überall reinstoßen, also abgesehen vielleicht von Verteidigungspolitik, […] weil das Thema Familie und Kinder, das ist im Bereich Bildung, Wirtschaft, Familie, Soziales, Finanzen, das ist überall verortet. Ich meine, ich nehme das Verteidigung zurück, die Bundeswehr braucht ja auch Nachwuchs. Das heißt, wir können theoretisch überall hinein, und da sind wir wieder genau an dem Punkt: Natürlich nutzen wir Gelegenheiten, die sich uns bieten, allerdings eben im Rahmen der Kräfte" (Interview Expertenbereich Verbände).

Diese Aussage zeigt, dass das Querschnittsthema Familie bzw. Familienpolitik auch hinsichtlich der Adressaten eine Herausforderung für die Verbände ist, weil die knappen zeitlichen, personellen und finanziellen Mittel der Verbände sehr durchdacht eingesetzt werden müssen.

Insgesamt müssen die Verbände aufgrund der beschränkten Ressourcen, über welche die Familienverbände offenbar verfügen, sowohl bei der Adressatenauswahl als auch bei der konkreten inhaltlichen und thematischen Arbeit Schwerpunkte setzen. Dies hat – darauf deuten einige Aussagen hin – durchaus zur Folge, dass nicht immer eine Beteiligung oder Mitwirkung in dem Umfang möglich ist, wie es vielleicht erforderlich wäre. Außerdem führt es dazu, dass das Setzen eigener Themen und die Einbringung dieser in den politischen und gesellschaftlichen Diskurs nicht immer möglich ist.

Beides ist nicht nur ein Problem für die Familienverbände selbst, sondern kann auch für den politischen Diskurs und unter Umständen gar für Willensbildungs- und Gesetzgebungsprozesse nachteilig sein.

8.2 Ergebnisse des Expertenbereichs Bundestag

Nachdem die Perspektiven der Verbände in Bezug auf ihre Arbeit und Rolle im politischen Willensbildungsprozess dargestellt wurden, erfolgt nun ein Perspektivwechsel: Hier wird betrachtet, wie die Adressaten von Interessenvertretung und Lobbying die Arbeit der Familienverbände sehen.

Welche Akteure vertreten im familienpolitischen Bereich ihre Interessen? Welche Instrumente nehmen sie dabei wahr und in welchen Phasen findet ein Austausch statt? Diese und andere Fragen sollten für den Expertenbereich Bundestag geklärt werden. Darunter fallen einige Faktoren, die auch bei den Verbänden betrachtet wurden. Auf diese Weise ist es nicht nur möglich, die unterschiedlichen Perspektiven zu untersuchen, sondern gewissermaßen auch eine ‚Überprüfung' der Aussagen der verschiedenen Expertenbereiche vorzunehmen und die Ergebnisse so noch verlässlicher zu gestalten.

Im Expertenbereich Bundestag wurden insgesamt 5 Interviews geführt (davon 2 auf Wunsch der Befragten schriftlich). 4 der Interviewpartner aus diesem Expertenbereich konnten Aussagen zum ElterngeldPlus-Prozess machen.

8.2.1 Akteure familienpolitischer Interessenvertretung und Lobbyarbeit

Dass es sich bei Familie und Familienpolitik um Querschnittsthemen handelt, ist nicht zuletzt durch die bereits vorgestellten Ergebnisse unbestritten. Die Querschnittsthematik hat einerseits zur Folge, dass damit auch weitere Politikfelder und deren Akteure zusammenhängen und das zuständige Ministerium auch nicht ausschließlich mit dem Thema Familie befasst ist, sondern in seinen Zuständigkeitsbereich auch die Themen Frauen, Senioren und Jugend fallen. Andererseits beschäftigen sich in der Folge viele Akteure mit diesem Thema, da von familienpolitischen Regelungen nicht nur die Familien selbst betroffen sind. Vielmehr wirken sich die Maßnahmen in weitere Bereiche aus, etwa in die Arbeitswelt. Daher war es interessant zu klären, welche Akteure an die Politik (egal ob Politiker oder Arbeitsebene) herantreten und im Feld Familienpolitik Interessen vertreten. Die Antwort darauf liefern die folgenden Ausführungen zu den Akteuren familienpolitischer Interessenvertretung und Lobbyarbeit.[268]

[268] Wichtig ist hier folgende Anmerkung: Die Nennung der Akteure stellt keine Bewertung zu deren Einfluss oder zur Wichtigkeit dieser Akteure für die Adressaten dar. Ebenso ist daraus keine allgemeine Bewertung zu diesen Punkten abzuleiten.

Akteure familienpolitischer Lobbyarbeit im ElterngeldPlus-Prozess

Nachfolgende Graphik 28 veranschaulicht, dass nicht nur Familienverbände ihre Interessen in den Gesetzgebungsprozess ElterngeldPlus einbrachten und gegenüber den Vertretern des Bundestages vertraten:

Für alle Vertreter des Bundestages, die sich zum ElterngeldPlus-Prozess äußern konnten, wurden Akteure aus der Gruppe der Familienverbände sowie der Wirtschafts- und Berufsverbände/Sozialpartner vercodet.

Unter den Familienverbänden wurde der VAMV 4-mal vercodet. Mit dem Familienbund der Katholiken und dem Zukunftsforum Familie waren 3 Vertreter des Bundestages im Austausch. Je 2-mal wurden der DFV, die eaf, und der iaf vercodet.

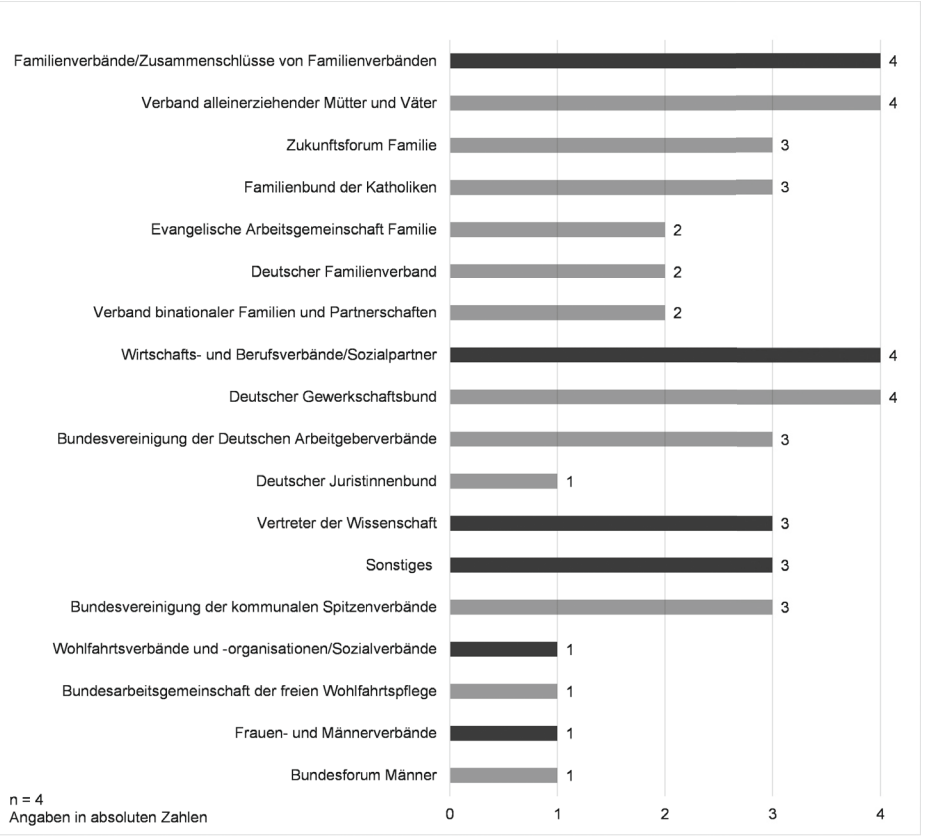

Abbildung 28: Akteure familienpolitischer Lobbyarbeit im ElterngeldPlus-Prozess (Expertenbereich Bundestag); eigene Darstellung

Bei den von den Interviewpartnern von sich aus genannten Verbänden, handelt es sich um jene, die als Sachverständige an der Anhörung im Familienausschuss teilnahmen (FDK und VAMV) bzw. zumindest eine Stellungnahme zum Gesetzentwurf abgaben (ZFF). Die Verbände, die seitens der Vertreter des Bundestages nicht proaktiv genannt wurden, waren primär im vorparlamentarischen Prozess beteiligt und setzen in der parlamentarischen Phase keine formellen Instrumente ein.

Eine quantitativ ebenso bedeutende Rolle spielten im ElterngeldPlus-Prozess die Wirtschafts- und Berufsverbände/Sozialpartner. Darunter wurde für alle 4 Interviewpartner des Bundestages der Deutsche Gewerkschaftsbund vercodet und für 3 die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände. Vertreter des DGB und der BDA waren als Sachverständige zur Anhörung im Familienausschuss geladen. Der Deutsche Juristinnenbund wurde 1-mal genannt. Hier konnte nicht geklärt werden, in welchem Format oder zu welchem Aspekt genau dieser Austausch stattfand.

3 Vertreter des Bundestages standen außerdem – etwa im Rahmen der Sachverständigenanhörung – mit Vertretern der Wissenschaft (z. B. Hochschulprofessoren/Experten von Wissenschaftsinstituten) im Austausch. Diese Wissenschaftler sind allerdings nicht als Interessenvertreter, sondern als Sachverständige zu betrachten, was keinesfalls ihre Bedeutung für die Meinungsbildung der politischen Ebene mindert.[269] Möglicherweise ist auch der Austausch mit dem Deutschen Juristinnenbund als Austausch mit Sachverständigen und nicht mit Interessenvertretern zu sehen. Dies wäre eine Erklärung dafür, dass der Deutsche Juristinnenbund als Akteur angeführt wurde (siehe oben).

Ebenfalls 3 Nennungen sind für die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände zu verzeichnen. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände ebenfalls an der Sachverständigen-Anhörung im Deutschen Bundestag zu ElterngeldPlus teilgenommen hat und so automatisch mit den Vertretern des Bundestages im Austausch stand. Auffällig ist, dass für diesen konkreten Prozess nur von 1 Mitglied des Expertenbereichs Bundestag eine Organisation aus dem Bereich der Wohlfahrtspflege genannt wurde: die Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege (BAGFW).

1 Nennung ist schließlich für das Bundesforum Männer zu verzeichnen. Hier bleibt ebenfalls offen, wie sich dieser Austausch gestaltete und warum er für den ElterngeldPlus-Prozess eine Rolle spielte.

[269] In anderen Politikfeldern, wie etwa Forschung und Bildung, ist es durchaus möglich, dass Vertreter der Wissenschaft nicht nur als Sachverständige, sondern auch als Interessenvertreter an Gesetzgebungsprozessen mitwirken.

Akteure familienpolitischer Interessenvertretung und Lobbyarbeit allgemein

Eine allgemeine Aussage zu den Akteuren zu treffen, die gegenüber den Adressaten im Bereich Familienpolitik Interessen vertreten, ist ungleich schwieriger als in Bezug auf einen konkreten Prozess. Aus methodischen Gründen ist es nicht möglich, das komplette Spektrum der Akteure gut darzustellen, die gegenüber Vertretern des Bundestages im Bereich Familienpolitik Interessen vertreten. Da in diesem Forschungsprozess lediglich 5 Vertreter des Bundestags befragt wurden, wären die detaillierten Ergebnisse hier beschränkt aussagekräftig. Daher wurde an dieser Stelle auf eine genauere Differenzierung verzichtet.

Für das BMFSFJ wurde eine grobe Auszählung der Akteure auf Basis der dort veröffentlichten Stellungnahmen vorgenommen (siehe dazu genauer: Punkt 8.3.1). Sie ergab rund 150 Organisationen. Obwohl der Adressat hier das BMFSFJ ist, ist es plausibel, dass diese Akteure – aufgrund der Abläufe des Gesetzgebungsprozesses – auch gegenüber Vertretern des Bundestages Interessen vertreten.

Die Ergebnisse aus den Interviews mit den Vertretern aus dem Bundestag zeigen, dass das Akteursspektrum im Vergleich zum ElterngeldPlus-Prozess größer ist. Dies liegt daran, dass nicht alle Akteursgruppen sich an jedem Gesetzgebungsprozess beteiligen. Das Engagement der verschiedenen Interessengruppen hängt davon ab, ob und wie stark sie bzw. die jeweilige Klientel von einem Gesetzesvorhaben betroffen sind. Im Vergleich zum ElterngeldPlus-Prozess wurde ergänzend eine Akteursgruppe angeführt. Es handelt sich hier um Verbände, die sich für die Interessen von Kindern und Jugendlichen engagieren. Die Ursache dafür, dass diese Gruppierung bei ElterngeldPlus nicht wahrgenommen wurde, ist in der Thematik des Entwurfs zu sehen, von der die Interessen von Kindern und Jugendlichen nur sehr indirekt betroffen sind.

Folgende übergeordnete Akteursgruppen vertreten ihre Interessen zum Thema Familie allgemein gegenüber Vertretern der politischen Ebene:

- Familienverbände[270]
- Wohlfahrtsverbände und -organisationen/Sozialverbände
- Wirtschafts- und Berufsverbände/Sozialpartner
- Sonstige (z. B. Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände)
- Vertreter der Wissenschaft
- Verbände zur Vertretung von Kinder- und Jugendinteressen
- Frauen- und Männerverbände

[270] Neben den einzelnen Verbänden fallen darunter auch die Arbeitsgemeinschaft der deutschen Familienorganisationen und das Bundesforum Familie.

Dieser Befund zeigt, dass weit mehr Akteure als die Gruppe der Familienverbände Interessen im Bereich Familienpolitik haben und diese auch gegenüber der Politik vertreten. Das ist ein erneuter Hinweis auf die Querschnittsthematik. Johanna Possinger, die in einen Überblick über die Verbändelandschaft in diesem Feld gibt, kommt zu ähnlichen Ergebnissen (Possinger 2015).

8.2.2 Instrumentarienspektrum der Familienverbände aus Sicht der Vertreter des Bundestages

Der nächste Abschnitt beschäftigt sich mit den Instrumenten, die aus Sicht der Vertreter des Bundestages für den Austausch mit den Verbänden in Bezug auf den ElterngeldPlus-Prozess und losgelöst davon eine Rolle spielen.

Instrumentarienspektrum der Familienverbände im ElterngeldPlus-Prozess

Zu den Instrumenten im ElterngeldPlus-Prozess konnten sich 4 Interviewpartner aus dem Expertenbereich Bundestag äußern. An Abbildung 29 ist zu erkennen, dass für alle 4 sowohl formelle als auch informelle Instrumente vercodet wurden.

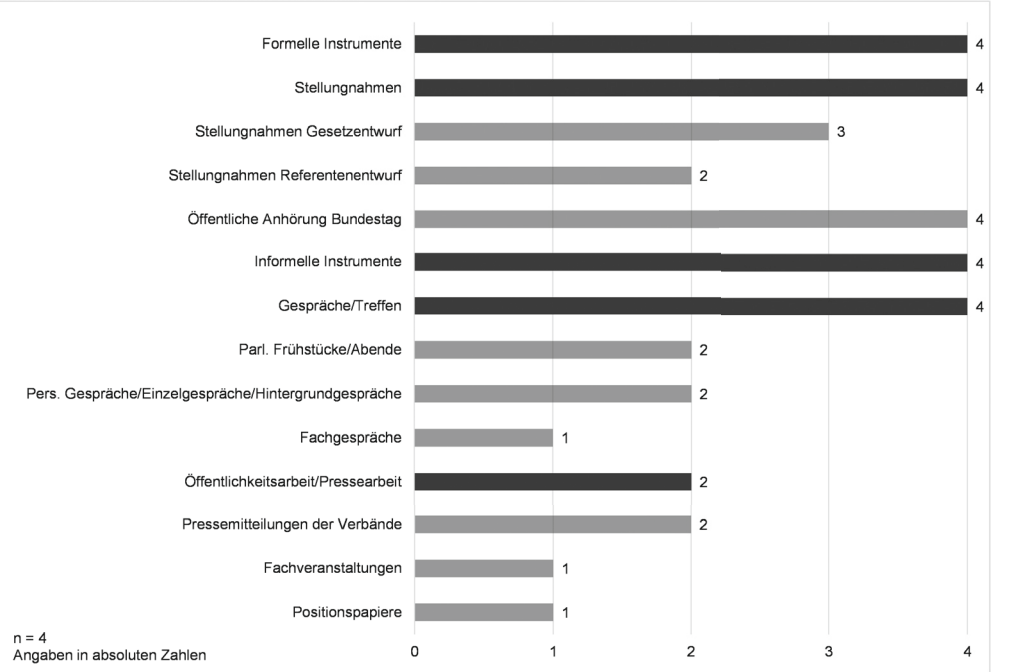

Abbildung 29: Instrumente der Familienverbände im ElterngeldPlus-Prozess (Expertenbereich Bundestag); eigene Darstellung

Genauer betrachtet gaben bei den formellen Instrumenten alle 4 Befragten an, dass über die öffentliche Anhörung im Familienausschuss ein Austausch stattfand. 3-mal wurden die Stellungnahmen[271] zum Gesetzentwurf vercodet. Die Stellungnahmen zum Gesetzentwurf erhalten die Ausschussmitglieder im Zuge der Sachverständigenanhörung automatisch. 2 Interviewpartner gaben an, dass sie auch Stellungnahmen zum Referentenentwurf erhielten[272]. Bei diesem Instrument hängt es sicherlich von der Intensität der Verbandsarbeit und des Austauschs zwischen Verbänden und Adressaten im Bundestag ab, inwiefern auch Stellungnahmen zu Referentenentwürfen an die Vertreter des Bundestages geschickt werden. In den Interviews

[271] Die Stellungnahme zum Gesetzentwurf wurde lediglich von dem Mitglied der Arbeitsebene nicht als Instrument angeführt.

[272] Die Stellungnahme zum Referentenentwurf erhielt das Mitglied der Arbeitsebene direkt von den Verbänden: „Also im Gesetzesverfahren ist es ja meistens so, dass die Verbände die Gesetzesentwürfe vor den Fraktionen bekommen, quasi innerhalb einer Anhörung im Bundesministerium, und im Zuge dessen haben […] die Verbände den anderen Parteien ihre Stellungnahmen zugeschickt“ (Interview Expertenbereich Bundestag).

mit den Verbänden wurde von einem Verband explizit darauf hingewiesen, dass er bewusst die Abgeordneten auch über die Stellungnahmen zu den Referentenentwürfen informiert bzw. dies bei ElterngeldPlus getan hat (Interview Expertenbereich Verbände). Dies ist auch aus Sicht der Abgeordneten und deren Mitarbeiter eine hilfreiche/sinnvolle Vorgehensweise, wie etwa ein Interviewpartner feststellte: „Im Rahmen der Verbändeanhörung geben die Verbände eine erste Stellungnahme zum Referentenentwurf ab. Hier wäre es hilfreich, wenn die Verbände uns diese Stellungnahmen möglichst zeitnah unaufgefordert zukommen lassen" (Interview Expertenbereich Bundestag).

Über informelle Instrumente standen alle 4 Experten mit Verbänden in Kontakt. Bei allen 4 Interviewpartnern fand ein Austausch über Gespräche/Treffen statt. Für 2 Experten wurde eine Teilnahme am Format ‚Parlamentarisches Frühstück/Parlamentarischer Abend' vercodet. Ebenfalls 2-mal wurden die Instrumente persönliche Gespräche/Einzelgespräche/Hintergrundgespräche genannt. Fachgespräche wurden 1-mal angeführt. Die Hälfte der Experten des Bundestages (2) gab an, dass die Verbände ihnen gegenüber im ElterngeldPlus-Prozess Instrumente aus dem Bereich der Öffentlichkeitsarbeit/Pressearbeit einsetzten, wie Pressemitteilungen (2-mal) sowie Positionspapiere und Fachveranstaltungen (je 1-mal).

Bewertung des Instrumentarienspektrums im ElterngeldPlus-Prozess

Als wichtig für diesen Prozess betrachteten 3 der 4 Experten, die eine Bewertung zu den Instrumenten im ElterngeldPlus-Prozess abgaben, die Stellungnahmen (ohne genauere Präzisierung). Aus zwei Aussagen wird deutlich, dass diese sehr geschätzt werden, weil sich daraus schnell grundlegende Informationen und Positionen ziehen lassen, was etwa die folgende Aussage verdeutlicht: „Also die Stellungnahmen sind unglaublich hilfreich […], [da] die dann auch immer sehr gut pointiert sind" (Interview Expertenbereich Bundestag). Dieser Interviewpartner wies ergänzend darauf hin, dass die Stellungnahmen auch immer eine hohe Qualität haben, was sie nochmal hilfreicher macht (Interview Expertenbereich Bundestag). 1-mal wurde bei den formellen Instrumenten darüber hinaus die öffentliche Anhörung genannt – interessanterweise nicht von einem Abgeordneten. Bei den informellen Instrumenten spielten für einen Experten in diesem Prozess zudem Gespräche (ohne genauere Beschreibung, welche Art von Gespräch) eine Rolle.

Allgemeines Instrumentarienspektrum der Familienverbände

Insgesamt nehmen die Adressaten allgemein, wie die folgende Graphik 31 illustriert, mehr Instrumente wahr als im konkreten Prozess. Dies hängt, wie bei den Verbänden, damit zusammen, dass ein spezifischer Prozess zeitlich beschränkt ist und sich keine Einsatzmöglichkeiten für alle Instrumente bieten. Beim ElterngeldPlus-Prozess liegt es aber noch zusätzlich daran, dass der Prozess sehr rasch abgeschlossen werden musste, sodass für Instrumente wie Fachtagungen etc. gar keine Zeit blieb, wie ein Interviewpartner aus dem Bundestag erklärte:

> „Nein, da gab es nur eine Anhörung. Also das Verfahren musste auch relativ zügig durchgezogen werden, weil es sollte ja auch sehr schnell quasi durch den Bundestag durchgewunken werden, also war nicht so viel Zeit. Da gab es […] dann die Anhörung im Familienausschuss, und davor hat man sich da noch mit den einzelnen Familienverbänden […] in einem Gespräch ausgetauscht, aber […] wie gesagt, das Verfahren war ja relativ schnell, dass man da gar nicht so viel Zeit dafür hatte“ (Interview Expertenbereich Bundestag).

In Bezug auf die formellen Instrumente, die von den Vertretern des Bundestages wahrgenommen werden, ist festzustellen: Die Ergebnisse spiegeln jene aus dem ElterngeldPlus-Prozess und sind entsprechend zu erklären. Der einzige Unterschied liegt darin, dass für die Stellungnahmen (nicht weiter präzisiert) eine Vercodung mehr zu verzeichnen ist (5). Damit nahm auch der Interviewpartner, der sich zu ElterngeldPlus nicht äußern konnte, ein formelles Instrument wahr. Die Ausschussanhörung führte er nicht an. Ein Erklärungsansatz ist, dass es sich bei diesem Interviewpartner um ein Mitglied der Arbeitsebene handelt. Zwischen der Arbeitsebene und Verbänden kann es im Rahmen der Ausschussanhörung zu einem Austausch kommen – etwa wenn die Mitarbeiter ebenfalls an der Ausschussanhörung als Gäste teilnehmen und sich am Rande eines solchen Termins ein Gespräch mit den Verbänden ergibt. Ein solcher Austausch ist allerdings nicht formal vorgesehen und findet daher auch nicht zwingend statt.

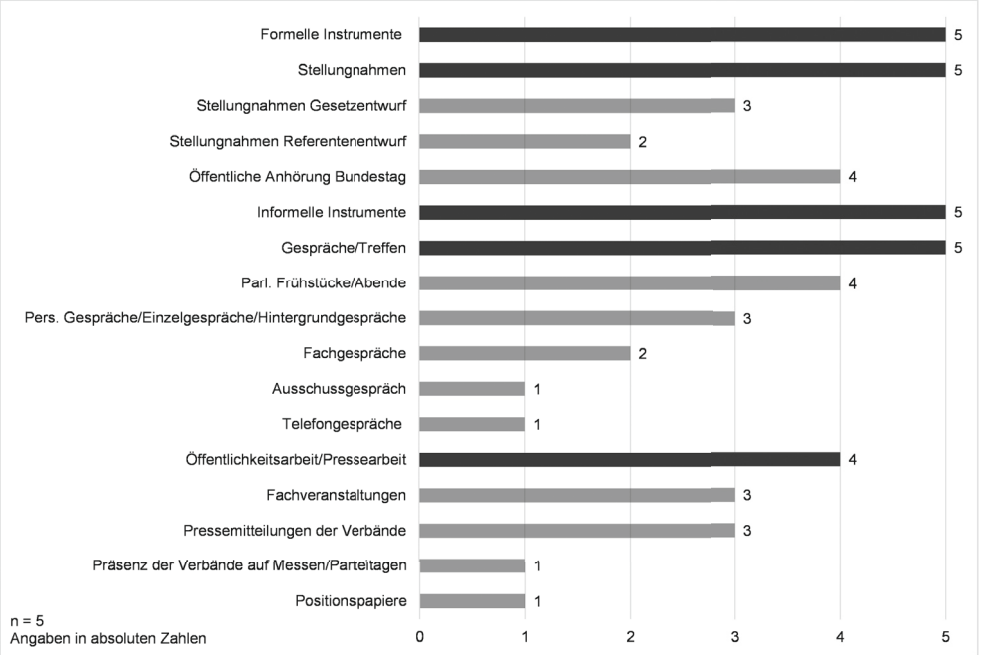

Abbildung 30: Instrumente der Familienverbände allgemein (Expertenbereich Bundestag); eigene Darstellung

Darüber hinaus führten alle Vertreter des Bundestages informelle Instrumente an. Hier ist das Spektrum im Vergleich zu ElterngeldPlus etwas breiter. Die meisten Nennungen (5) sind für die Oberkategorie Gespräche/Treffen zu verzeichnen. Fast alle Befragten dieser Gruppe (4) gaben an, dass auch im Rahmen von Formaten wie Parlamentarischen Abenden/Frühstücken ein Austausch stattfindet. Persönliche Gespräche/Einzelgespräche/Hintergrundgespräche wurden 3-mal, Fachgespräche 2-mal und Ausschussgespräche[273] sowie Telefonate wurden je-

[273] Beim Ausschussgespräch handelt es sich um einen Austausch zwischen Mitgliedern der Ausschüsse und Experten/Verbandsvertretern etc. Diese Gespräche sind informell, da sie nicht im Rahmen des formalisierten Gesetzgebungsprozesses stattfinden und auch nicht zwangsläufig ausschließlich in Bezug auf ein konkretes Gesetzgebungsvorhaben. Sie dienen dazu, dass die Abgeordneten Informationen und Einblicke zu Themen bekommen, die für ihre Arbeit im Ausschuss von Bedeutung sind. Ein Abgeordneter beschreibt die Ausschussgespräche folgendermaßen: „Hier stellen die Verbände ihre Arbeit vor und beantworten die Fragen der Ausschussmitglieder. Auch hier bekommt man immer wieder einen Hinweis, der uns in der täglichen Arbeit nicht sofort ins Auge springt“ (Interview Expertenbereich Bundestag).

weils 1-mal genannt. Die letzten beiden Instrumente wurden im ElterngeldPlus-Prozess nicht angeführt.

Die Oberkategorie Öffentlichkeitsarbeit wurde für 4 Befragte des Expertenbereichs Bundestag und damit, mit Ausnahme eines Vertreters, für alle Vertreter des Bundestages vercodet. Je 3-mal wurden die Instrumente ‚Pressemitteilungen' und ‚Fachveranstaltungen' codiert. Von jeweils 1 Vertreter wurden Positionspapiere und die Präsenz der Verbände auf Messen/Parteitagen/Kongressen (hier konkret: Messe) genannt. Auch bei diesen Instrumenten lassen sich Ähnlichkeiten zu ElterngeldPlus erkennen, mit dem Unterschied, dass die Zahl der Nennungen geringfügig höher ist und das Instrument ‚Präsenz der Verbände auf Messen/Parteitagen/Kongressen' im ElterngeldPlus-Prozess nicht genannt worden war.

Bewertung des allgemeinen Instrumentarienspektrums der Familienverbände

Bei der Bewertung der Instrumente, die losgelöst von einem konkreten Gesetzgebungsprozess durch die Verbände im Austausch mit Vertretern des Bundestages eingesetzt werden (Bewertung dazu von 2 Mitgliedern des Expertenbereichs Bundestag), zeigt sich ein eher unklares Bild: Alle folgenden Instrumente wurden von 1 Vertreter als wichtig bewertet: Stellungnahmen (hier nicht genauer präzisiert), persönliche Gespräche/Einzelgespräche, Telefongespräche sowie Fachveranstaltungen. Die Fachveranstaltungen werden unter anderem deshalb als sehr hilfreich wahrgenommen, weil hier ein Austausch mit verschiedenen Gesprächspartnern zu unterschiedlichen Themen möglich ist, der dann in einzelnen Gesprächen vertieft werden kann, wenn spezifischere Fragen geklärt werden müssen (Interview Expertenbereich Bundestag). Telefongespräche sind ebenfalls für Nachfragen nützlich, gestalten sich nicht sehr zeitintensiv und sind daher ein wertvolles Instrument in der Subkategorie der Gespräche.

Deutlich wurde bei beiden Interviewpartnern, dass der persönliche Kontakt (z. B. im Gespräch oder über Telefon) wichtig ist, um Detailfragen zu klären, „wenn es dann wirklich an die konkrete Arbeit geht, um Punkte herauszuarbeiten, die man […] kritisieren möchte oder nicht kritisieren möchte" (Interview Expertenbereich Bundestag). Stellungnahmen und Fachveranstaltungen betrachtet der Interviewpartner als hilfreich, um sich erstmal über die größeren inhaltlichen Fragen zu einem Gesetzesvorhaben auszutauschen (Interview Expertenbereich Bundestag). Im Rahmen von persönlichen Gesprächen werden dann spezifischere Aspekte diskutiert (Interview Expertenbereich Bundestag).

Ein Vertreter des Bundestages gab zwar keine explizite Bewertung zur Wichtigkeit einzelner Instrumente ab, erläuterte aber für bestimmte Instrumente, warum diese für seine Arbeit

von Bedeutung sind. So bietet sich ihm im Rahmen von Gesprächen mit Verbandsvertretern die Möglichkeit, Fragen an die Verbände (z. B. zu Positionen und Schwerpunkten) zu stellen, sodass er aus diesem Austausch „relevante Anregungen für [s]eine politische Arbeit" (Interview Expertenbereich Bundestag) ziehen kann. Ein anderer Interviewpartner äußerte sich zur Instrumentariengruppe der informellen Instrumente und hält den informellen Austausch für beide Seiten – Adressaten wie Verbände – gleichermaßen als gewinnbringend und begründet dies folgendermaßen:

> „[A]lso ich kann […] Informationen unterstützend bekommen von Verbänden, und die können von mir Einblick bekommen, wann es sinnvoll ist, mit wem zu sprechen, zum Beispiel. Also, weil viel kann man nicht von außen sehen, das sind […] Sachen, die man durch direkten Austausch lernen muss. Also […] welche Akteure sind in den Fraktionen entscheidendere Akteure. Also das […] steht ja nicht sozusagen immer außen dran" (Interview Expertenbereich Bundestag).

Damit kristallisiert sich ein Ergebnis heraus, das sich bei den Verbänden bereits andeutete: Insbesondere die Kombination formeller und informeller Instrumente ist wichtig – sowohl für die Adressaten als auch die Verbände. Ebenso bestätigt sich durch einige Aussagen aus dem Expertenbereich Bundestag, dass die Bedeutung der beiden Instrumentariengruppen situations- und phasenabhängig ist. So wies ein Interviewpartner darauf hin, dass für ihn die informellen Instrumente überwiegen, was unter anderem mit seiner Rolle als Mitarbeiter der Arbeitsebene (Oppositionsfraktion) zusammenhängt:

> „Stellungnahmen sind einfach seltener, weil wir jetzt nicht so viele Gesetzgebungsverfahren haben in der Familienpolitik. […] [U]nd außerdem ist das ja immer nur bezogen auf die Regierungsarbeit, aber ich möchte ja auch einen Austausch haben zu dem, was wir an Konzepten erarbeiten" (Interview Expertenbereich Bundestag).

1 Abgeordneter hingegen bewertet das Verhältnis als ausgeglichen, was daran liegen könnte, dass die Abgeordneten Adressaten formeller Instrumente sind, aber auch über informelle Instrumente (z. B. Gespräche) mit den Verbänden im Austausch stehen. Dies unterstreicht zudem erneut, dass die Eignung von Instrumenten stark adressatenspezifisch ist.

8.2.3 Initiator des Austausches zwischen Verbänden und politischer Ebene

Alle 4 Experten, die die Frage zur Initiative des Austauschs beantworteten, gaben an, dass der Austausch von beiden Seiten ausgehen kann. Dies entspricht der Wahrnehmung der Verbände. Oben wurde bereits angedeutet, dass schon aufgrund der Logik des Gesetzgebungsprozesses die Initiative für die formellen Instrumente primär von der politischen Seite ausgeht und die für den informellen Austausch vermutlich stärker von den Verbänden. Verschiedene Aussagen von Vertretern des Bundestages geben Aufschluss darüber, in welchen Situationen die Initiative für informellen Austausch von der politischen Ebene ausgehen kann. Ein Vertreter des Bundestages führte aus, dass es zum Beispiel zur Klärung von Detailfragen durchaus selbst auf die Verbände zugeht: „Bei konkreten aktuellen Gesetzesvorhaben trete ich auch gezielt an Familienverbände heran und bitte um einen Austausch. Hier werden dann meist detaillierte Fragen erörtert, die für die jeweiligen parlamentarischen Beratungen relevant sind“ (Interview Expertenbereich Bundestag). Ein weiterer Interviewpartner wies darauf hin, dass es auch für ihn unter Umständen notwendig ist, von sich aus auf die Verbände zuzugehen: Insbesondere im frühen Stadium des Gesetzgebungsprozesses verfügen Verbände unter Umständen über Informationen und Dokumente, die Mitarbeitern oder gewählten Vertretern des Bundestages zu diesem Zeitpunkt noch nicht vorliegen, ihre Arbeit aber erleichtern würden (Interview Expertenbereich Bundestag). Außerdem gibt es informelle Formate, (z. B. Fachveranstaltungen) die Fraktionen organisieren und zu denen sie Verbände einladen, um mit diesen in den Austausch zu treten (Interview Expertenbereich Bundestag).

Ein Instrument, das von der Initiative beider Seiten lebte, sind die Donnerstagsgespräche. Ursprünglich wurden sie von der politischen Seite initiiert. Die konkrete Bitte um Gespräche ging dann jedoch von den Verbänden aus.

In Bezug auf den ElterngeldPlus-Prozess äußerte sich zu dieser Frage nur 1 Interviewpartner, der auch in diesem konkreten Fall eine beidseitige Initiative feststellte (Interview Expertenbereich Bundestag).[274] Allerdings wird implizit deutlich, dass auch für ElterngeldPlus insgesamt von einer beidseitigen Initiative gesprochen werden kann, da die Einladung zur Verbändeanhörung und zur Sachverständigenanhörung von der politischen Seite ausging und die zum familienpolitischen Frühstück von den beteiligten Verbänden.

[274] Für die schriftlichen Interviews wurde der Fragenkatalog deutlich gekürzt und der Fokus auf die Fragen gelegt, die zur Nachvollziehung des ElterngeldPlus-Prozesses von grundlegender Bedeutung waren.

8.2.4 Mitwirkung der Familienverbände in unterschiedlichen Abschnitten des Willensbildungs- und Gesetzgebungsprozesses

Die Ergebnisse zu den Phasen sind – wie auch bei den Verbänden – eng mit den Instrumenten und den Adressaten verknüpft.

Mitwirkung der Familienverbände in unterschiedlichen Phasen des Gesetzgebungsprozesses ElterngeldPlus

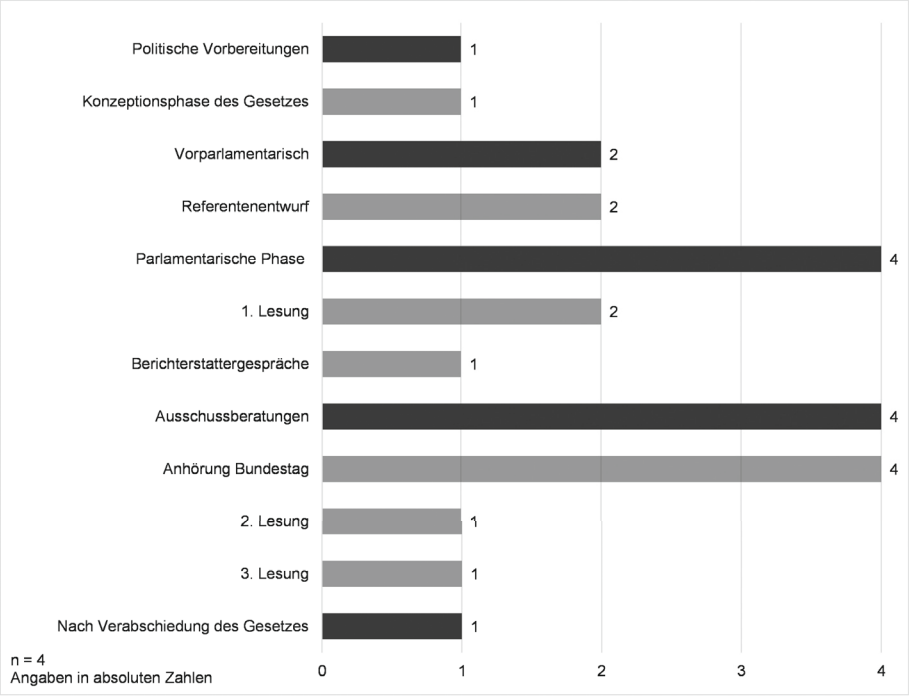

Abbildung 31: Mitwirkung der Familienverbände in unterschiedlichen Phasen des ElterngeldPlus-Prozesses (Expertenbereich Bundestag); eigene Darstellung

Abbildung 31 veranschaulicht, dass durch die Vertreter des Expertenbereichs Bundestag primär ein Austausch in der parlamentarischen Phase wahrgenommen wurde. Das ist der Abschnitt des Gesetzgebungsprozesses, an dem sie direkt beteiligt waren – als Abgeordnete oder unterstützend als Mitarbeiter. Konkreter wurde für alle 4 Gesprächspartner die Anhörungsphase im Deutschen Bundestag vercodet. Von 2 Interviewpartnern wurde während der

parlamentarischen Phase die 1. Lesung genannt. 1 Experte führte die Phase der Berichterstattergespräche an. Dies stellt eine Abweichung zu den Phasen der Verbände dar, da diese Phase von den Verbänden im ElterngeldPlus-Prozess nicht angeführt wurde.

Demgegenüber war der Austausch in den anderen übergeordneten Phasen weniger ausgeprägt: Mit lediglich 1 Vertreter fand während der Konzeptionsphase des Gesetzes ein Austausch statt.

Die vorparlamentarische Phase wurde, spezifisch mit der Referentenentwurfsphase, nur von wenigen (2) der Befragten aus dem Bundestag genannt.

Damit zeigt sich insgesamt, dass beim ElterngeldPlus-Prozess für die Vertreter des Bundestages die entscheidende Phase erst nach Verabschiedung des Gesetzentwurfs durch das Kabinett eintritt, was auch durch eine Aussage bestätigt wurde: „Nachdem der Gesetzentwurf im Kabinett verabschiedet wurde, ist bei uns […] erst wirklich alles gestartet, was man machen kann“ (Interview Expertenbereich Bundestag). Darüber hinaus gab 1 Interviewpartner an, dass während der 2. und 3. Lesung noch ein Austausch stattfand. Ein Austausch nach Verabschiedung des Gesetzes ließ sich nur für 1 Vertreter feststellen.

Bewertung der Mitwirkung der Familienverbände in unterschiedlichen Phasen des Gesetzgebungsprozesses ElterngeldPlus

Ein wiederum sehr differenziertes Bild ergibt sich für die Bewertungen der Phasen (Abbildung 32):

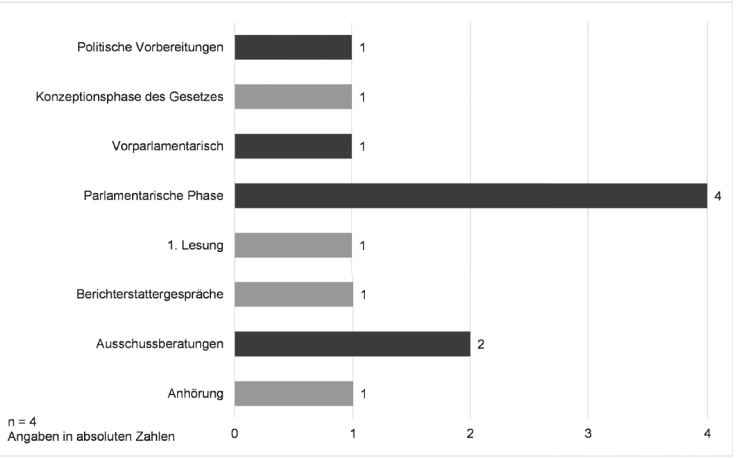

Abbildung 32: Bewertung der Mitwirkung der Familienverbände in unterschiedlichen Phasen des ElterngeldPlus-Prozesses (Expertenbereich Bundestag); eigene Darstellung

1-mal wurde die Konzeptionsphase des Gesetzes in diesem Prozess als wichtig bewertet, da die Verbände im Vorfeld des eigentlichen Prozesses sehr intensiv immer wieder auf die Schwachstellen des ursprünglichen Elterngeldes hinwiesen:

> „Also, ich glaube die Verbände waren sehr erfolgreich, wenn es darum ging, […] das Thema immer wieder hochzuholen, dass es […] Missstände gibt im Elterngeld, und dass da was geändert werden muss. […] Ich glaube […], dass wirklich diese Vorphase, bevor der Gesetzentwurf kam, dass die Verbände da sehr erfolgreich gearbeitet haben, um quasi immer wieder den Finger in die Wunde zu legen, um […] klarzumachen, dass da etwas anderes passieren muss“ (Interview Expertenbereich Bundestag).

Die folgende vorparlamentarische Phase wurde ebenfalls nur von 1 Mitglied des Expertenbereichs Bundestag als bedeutende Phase genannt. Der Interviewpartner, der diese Phase als wichtig betrachtet, begründet dies damit, dass zu diesem Zeitpunkt die Vorbereitungen für nachfolgende Anpassungen vorgenommen werden (Interview Expertenbereich Bundestag). Dass diese Phase insgesamt lediglich 1-mal als wichtig vercodet wurde, ist damit zu erklären, dass die Parlamentarier und ihre Mitarbeiter in dieser Phase noch nicht allzu stark mit dem Entwurf befasst sind.

Ein Interviewpartner ist der Ansicht, dass die Aktivität der Verbände mit Vorlage des Gesetzentwurfs etwas weniger wurde. Dies erklärt er damit, dass die Verbände mit diesem Entwurf als Ergebnis insgesamt recht zufrieden waren und nur noch an wenigen Details gearbeitet werden musste (Interview Expertenbereich Bundestag). Diese Wahrnehmung stimmt tatsächlich mit den Ergebnissen der Verbände überein: In der parlamentarischen Phase war 1 Verband weniger als in der vorparlamentarischen tätig.

Demgegenüber bewerteten 4 Interviewpartner einen Abschnitt der parlamentarischen Phase als wichtig. Innerhalb dieser Phase wird das Bild dann weniger eindeutig: Die 1. Lesung wird von 1 Interviewpartner (gemeinsam mit der vorparlamentarischen) als wichtig bewertet (Interview Expertenbereich Bundestag). Für diesen Experten war der Austausch auch während der Berichterstattergespräche (ebenfalls 1 Nennung) hilfreich, was er damit begründet, dass hier Änderungs- oder Ergänzungsvorschläge kommuniziert wurden, die dann auch (zumindest teilweise) berücksichtigt werden konnten (Interview Expertenbereich Bundestag). Die Ausschussberatungen wurden von 2 weiteren Vertretern als wichtig bewertet, wobei 1 Interviewpartner konkret die Anhörung anspricht, die auch im ElterngeldPlus-Prozess gewissermaßen der Gipfel des Verhandlungsprozesses war (Interview Expertenbereich Bundestag).

Nach Beendigung des parlamentarischen Verfahrens sind hier keine Nennungen mehr zu verzeichnen.

Mitwirkung der Familienverbände in unterschiedlichen Abschnitten des Willensbildungs- und Gesetzgebungsprozesses allgemein

Vor dem Hintergrund der Instrumente, die von den Mitgliedern des Expertenbereichs Bundestag genannt wurden, sind auch die Ergebnisse der Phasen, in denen laut dieses Expertenbereichs ein Austausch stattfindet, zu sehen. Für die allgemein genannten Phasen ergibt sich ein ähnliches Ergebnis wie bei ElterngeldPlus, mit dem Unterschied, dass die vorparlamentarische Phase allgemein im Verhältnis häufiger vercodet wurde.

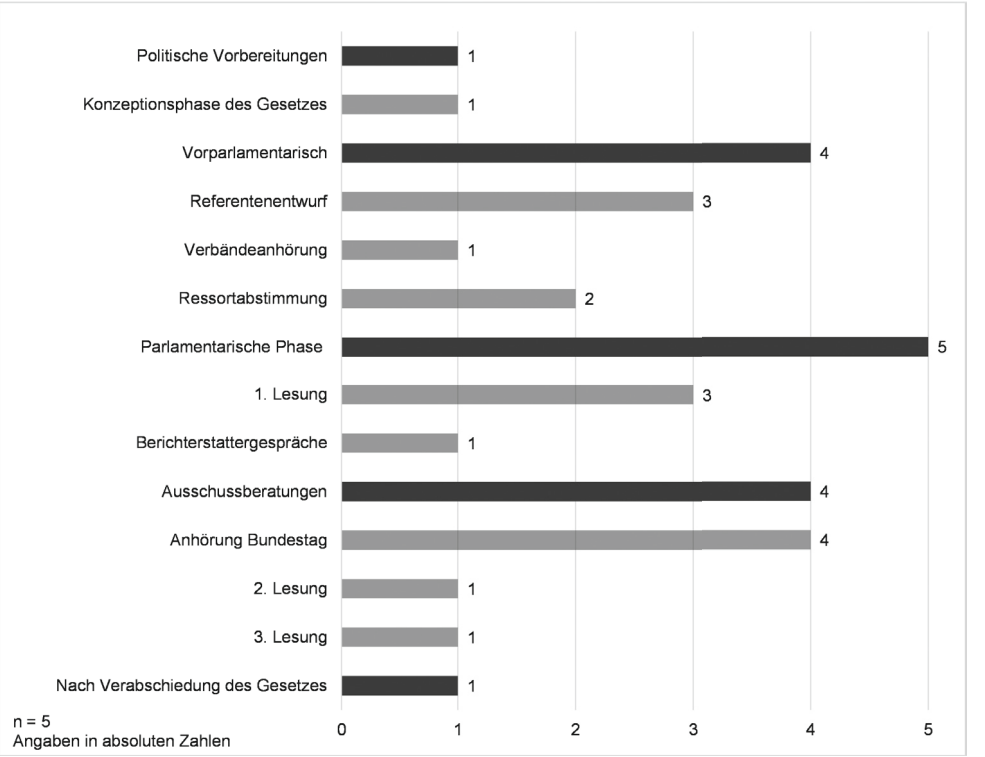

Abbildung 33: Mitwirkung der Familienverbände in unterschiedlichen Phasen des Gesetzgebungsprozesses allgemein (Expertenbereich Bundestag); eigene Darstellung

An Abbildung 33 ist zu erkennen: Wie im ElterngeldPlus-Prozess sind die Schritte, in denen die politischen Vorhaben langsam entstehen (politische Vorbereitung), quantitativ weniger von Bedeutung. Eine mögliche Erklärung ist, dass 3 der Interviewpartner damals der Opposition angehörten (egal ob Mitarbeiter oder Abgeordnete) und diese unter Umständen erst

später von den genauen Inhalten geplanter Gesetzesvorhaben erfahren[275]. Hingegen verfügen Angehörige der Regierungsfraktionen ggf. aufgrund der Kontakte in die jeweiligen Ministerien schon früher über Informationen dazu. Dies bestätigte auch ein Interviewpartner: „[A]lso als Oppositionsfraktion ist man ja auch erst später sozusagen angedockt an Gesetzgebungsprozesse, nämlich dann, wenn sie im Parlament landen" (Interview Expertenbereich Bundestag).

Deutlich häufiger – für 4 der 5 Mitglieder dieser Interviewgruppe – wurde auch losgelöst vom konkreten Prozess die vorparlamentarische Phase vercodet. Unterschiede zum ElterngeldPlus-Prozess sind in den Vercodungen für die Ressortabstimmung (2)[276] und die Phase der Verbändeanhörung (1) zu sehen (wegen einer Bewertung für diese Phase; siehe unten).

Wie bei ElterngeldPlus spielen allgemein vor allem die Ausschussberatungen mit den Anhörungen mit jeweils 4 Nennungen quantitativ eine Rolle. 3-mal genannt wurde die Phase der 1. Lesung und lediglich 1 Nennung ist für die Phase der Berichterstattergespräche zu verzeichnen. Für die 2. und 3. Lesung sowie die Phase ‚nach Verabschiedung des Gesetzes' entsprechen die Ergebnisse denen aus dem ElterngeldPlus-Prozess.

Bewertung der Mitwirkung der Familienverbände in unterschiedlichen Abschnitten des Willensbildungs- und Gesetzgebungsprozesses allgemein

Nicht ganz einfach zu interpretieren sind die Ergebnisse zur Bewertung der Phasen (Abbildung 34), die allerdings auch nur von 2 Mitgliedern dieses Expertenbereichs vorgenommen wurde. Beide bewerteten in der vorparlamentarischen Phase die Abschnitte Ressortabstimmung als wichtig. Dies wird von einem Vertreter folgendermaßen begründet:

> „Am meisten Sinn macht das, wenn es […] in der Ressortabstimmung ist, dann werden ja meistens […] auch die Verbände […] schon beteiligt. Denn nach Vorliegen des Entwurfs kann man die Verbände einbeziehen und nach ihrer Stellungnahme fragen – noch vor der 1. Lesung." (Interview Expertenbereich Bundestag).

---

275 Dass bestimmte Vorhaben geplant sind, kann allerdings bereits bekannt sein.

276 Die Erklärung für die Vercodung bei der Ressortabstimmung ist darin zu sehen, dass 1 Interviewpartner auf die Bedeutung der Arbeit der Verbände vor Beschluss des Kabinettsentwurfs während der Phase, in der das Ministerium mit dem Entwurf betraut ist, hinwies (Interview Expertenbereich Bundestag). Daher wurden die Einzelschritte während der vorparlamentarischen Phase vor dem Kabinettsentwurf und damit auch die Ressortabstimmung vercodet. Die zweite Vercodung hängt ebenfalls mit einer Bewertung zusammen.

Die Phase des Referentenentwurfs und der Verbändeanhörung wurde 1-mal als wichtig bewertet. Der Interviewpartner, der diese Phasen gemeinsam mit der Phase der Ressortabstimmung („bevor der Kabinettsentwurf steht") als wichtig erachtet, führt als Begründung an, dass die Verbände hier entscheidende Einflussmöglichkeiten auf die Inhalte des Gesetzes haben. Die parlamentarische Phase (und hier genauer die 1. Lesung und die Anhörung) ist für 1 Befragten aus dem Bundestag wichtig.

Die Sachverständigenanhörung bezeichnet 1 Interviewpartner als „Kulminationspunkt" (Interview Expertenbereich Bundestag) und begründet dies damit, dass nach der Sachverständigenanhörung nicht zuletzt auf Basis der Ergebnisse der Anhörung nochmal intensiv am Gesetz gearbeitet wird (Interview Expertenbereich Bundestag).

Insgesamt hält ein Interviewpartner die Phasen bis zur Ausschussanhörung (einschließlich dieser) als sinnvoll für die Mitarbeit der Verbände, was die folgende Aussage sehr bildlich darstellt:

> „Auch bis zur Sachverständigenanhörung ist es unproblematisch, weil Du die Argumente, die Du mit den Sachverständigen besprichst, natürlich auch mit den Verbänden besprechen kannst. Da sagt man dann: Okay, in den Änderungsantrag kommt diese Position nochmal mit rein und das nochmal mit rein […]. Also von daher: Das ist eigentlich ein relativ langer Zeitraum, in dem man an diesem Gesetz noch Änderungen einfließen lassen kann." (Interview Expertenbereich Bundestag).

Dagegen wurden die 2. und 3. Lesung bei der Bewertung gar nicht angeführt, bei der allgemeinen Nennung lediglich je 1-mal. Dies deutet darauf hin, dass diese Abschnitte im Gesetzgebungsprozess auch für die Vertreter des Bundestages hinsichtlich des Austauschs mit Verbänden nicht mehr so relevant sind und hier auch kein intensiver Austausch stattfindet.

Insgesamt spiegeln die Ergebnisse die Logik des Gesetzgebungsprozesses und sind daher gut erklärbar: Die Phasen mit den meisten Nennungen sind jene, in denen Parlamentarier und die Mitarbeiter des Deutschen Bundestages am stärksten eingebunden sind. Damit lassen sich hinsichtlich der Phasen nur wenige Unterschiede im Austausch in Bezug auf den konkreten Prozess und die allgemeine Mitwirkung der Verbände erkennen. Zu erklären sind die Unterschiede bei den Vercodungen zur vorparlamentarischen Phase damit, dass die Vertreter des Bundestages in der allgemeinen Betrachtung einen Austausch in dieser Phase für wichtig halten und sich diese Bewertung auf die Vercodung der Phasen, in denen ein Austausch stattfindet, auswirkte.

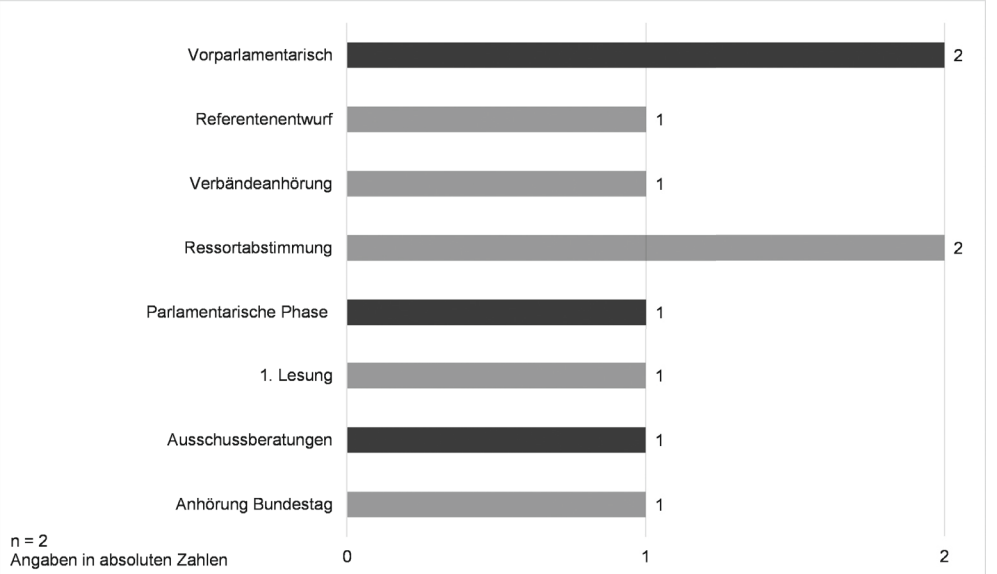

Abbildung 34: Bewertung der Mitwirkung der Familienverbände in unterschiedlichen Phasen des Gesetzgebungsprozesses allgemein (Expertenbereich Bundestag); eigene Darstellung

8.2.5 Funktionen von Familienverbänden

Unter Punkt 2.2.2 wurde bei den Ausführungen zu den Funktionen der Hinweis von Alemanns vorgestellt, wonach Funktionen nicht objektiv zugeschrieben werden können, sondern durch das Wirken der Verbände entstehen. Daher können die Funktionen, die von den Vertretern des Bundestages genannt werden, gewissermaßen als Ausdruck des Verbandswirkens gegenüber ihren Adressaten verstanden werden.

Verbandsfunktionen haben, wie beschrieben, zwei ‚Wirkungsrichtungen': aus der Gesellschaft in Richtung Politik und aus der Politik in Richtung Gesellschaft. Daher war es interessant zu sehen, welche Richtung von der Politik in Bezug auf die Funktionen stärker wahrgenommen wird.

Abbildung 35 zeigt, dass die Vertreter des Bundestages den Verbänden mehr Funktionen mit der Wirkungsrichtung ‚aus der Gesellschaft in Richtung Politik' zuschreiben: Dabei stellen die Verbände Informationen für die Vertreter des Bundestages bereit, indem sie ihnen Praxiseinblicke geben, was für die Entscheidungsfindung und Meinungsbildung der Politiker durchaus hilfreich sein kann (Code ‚Praxiseinblicke geben', 3 Nennungen):

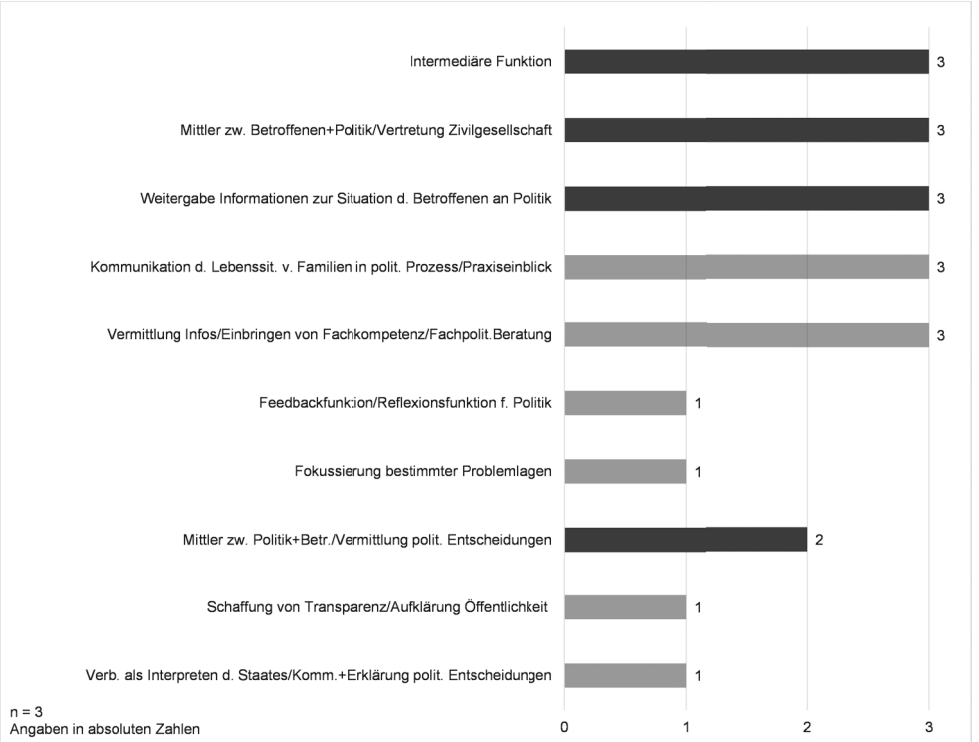

Abbildung 35: Funktionen von Familienverbänden (Expertenbereich Bundestag); eigene Darstellung

> „[E]s [ist] vorteilhaft, die Argumente der Verbände mit einzubeziehen, weil diese selbst im engen Kontakt mit betroffenen Familien stehen, die sich selbst in diesen Verbänden engagieren. Durch beiderseitiges Zuhören und den Austausch gelingt es dann, sich die Arbeit gegenseitig zu erleichtern“ (Interview Expertenbereich Bundestag).

Damit eng verbunden ist der Aspekt der Fachkompetenz: 3 Mitglieder des Expertenbereichs Bundestag sehen eine Funktion darin, dass die Verbände Fachkompetenz in den politischen Prozess einbringen, etwa indem sie bestimmte Sachverhalte genau bewerten und diese Ergebnisse der Politik zur Verfügung stellen, was für die Politiker und Mitarbeiter von Bedeutung sein kann:

> „[D]as unterstützt schon auch bei der eigenen Meinungsbildung, also sich die verschiedenen Perspektiven anzuschauen und da zu sehen, was da die Punkte sind […]. [I]ch

> finde das ist […] wichtig in so einem subsidiären Staat wie Deutschland, dass da […] im Grunde ja auch die Zivilgesellschaft mit einbezogen wird in Meinungsbildungsprozesse" (Interview Expertenbereich Bundestag).

Der Praxiseinblick, der oben erwähnt wurde, kann insbesondere hinsichtlich der Auswirkungen von Gesetzen hilfreich sein, da die Verbände über ihren Kontakt zu den Familien beurteilen können, wie bestimmte Instrumente bei den Familien ankommen und wo es ggf. Nachbesserungsbedarf gibt (Code ‚Feedbackfunktion/Reflexionsfunktion für Politik', 1 Nennung). Eng damit zusammen hängt eine Funktion, die von 1 weiterem Mitglied des Expertenbereichs Bundestag genannt wurde: die Fokussierung bestimmter Problemlagen. Wenn Verbände Probleme/Schwierigkeiten bei bestimmten Instrumenten/Maßnahmen wahrnehmen, können sie sehr gezielt diese Aspekte gegenüber der Politik ansprechen und so versuchen, Änderungen zu erwirken. Diese Funktionen sind allesamt dem Bereich ‚Weitergabe von Informationen zur Situation Betroffener an Politik' zuzuordnen. Der zweite Bereich, der zur Kategorie ‚Mittler zwischen Betroffenen und Politik/Vertretung der Zivilgesellschaft' zählt, ist die Interessenvertretung. Hierzu wurden keine Funktionen genannt. Dies deutet darauf hin, dass für die Vertreter des Bundestages offenbar die Funktion der Verbände als Informationsvermittler stärker im Vordergrund steht als die der Interessenvertretung, was aus der Perspektive der politischen Adressaten nachvollziehbar ist. Alle bisher genannten Punkte sind der Artikulations- bzw. Kommunikationsfunktion zuzuordnen, im Rahmen derer Verbände sowohl Positionen und Meinungen als auch Informationen an die politische Ebene weitergeben und den Adressaten so die Grundlage für ihre Meinungsbildung liefern.

In der umgekehrten Richtung – in der Rolle der Verbände als Mittler zwischen Politik und Betroffenen, als Interpreten des Staates – sehen 2 Experten des Bundestages eine Funktion von Verbänden: „[U]nd dass wir als Politik sagen: Okay, das machen wir so, […] und dann hoffen, dass die [*Anm. der Verfasserin: gemeint sind die Verbände*] das vielleicht nach unten transportieren oder quasi für uns das mehr oder weniger übersetzen oder dolmetschen" (Interview Expertenbereich Bundestag). Diese Aussage beschreibt die Rolle der Verbände als Interpreten des Staates sehr gut. Sie kommt primär im Rahmen der Kommunikationsfunktion zum Ausdruck, indirekter, wie bei den Verbänden beschrieben, über die Partizipations- und Ordnungsfunktion. Dies kann, wie dargestellt, für die Akzeptanz des politischen Systems sehr wichtig sein. Schließlich wird eine Funktion von Verbänden von 1 Vertreter des Bundestages auch darin gesehen, dass Verbände zur Schaffung von Transparenz beitragen. Auch dies ist als Vermittlung der Verbände von politischen Entscheidungen gegenüber den Betroffenen und damit als Teil der Kommunikationsfunktion zu bewerten.

Damit kommen in den Aussagen der Vertreter des Bundestages gebündelt folgende Funktionen zum Ausdruck[277] (Tabelle 30):

Interessenartikulationsfunktion
– Vermittlung Infos/Einbringen von Fachkompetenz/fachpolitische Beratung – Kommunikation der Lebenssituation von Familien in politischen Prozess/ Praxiseinblick – Fokussierung bestimmter Problemlagen – Feedbackfunktion/Reflexionsfunktion für Politik
Ordnungsfunktion
– Verbände als Interpreten des Staates/Kommunikation und Erklärung politischer Entscheidungen – Schaffung von Transparenz/Aufklärung Öffentlichkeit
Kommunikationsfunktion
– Vermittlung Infos/Einbringen von Fachkompetenz/fachpolitische Beratung – Kommunikation der Lebenssituation von Familien in politischen Prozess/ Praxiseinblick – Fokussierung bestimmter Problemlagen – Feedbackfunktion/Reflexionsfunktion für Politik – Verbände als Interpreten des Staates/Kommunikation und Erklärung politischer Entscheidungen – Schaffung von Transparenz/Aufklärung Öffentlichkeit

Tabelle 30: Zuordnung der vercodeten Aussagen des Expertenbereichs Bundestag zu den Grund- bzw. Metafunktionen; eigene Darstellung

Für die Funktionen der Familienverbände ist damit aus Sicht der Vertreter des Bundestages zusammenfassend festzustellen, dass die Verbände primär als Vermittler von Informationen gesehen werden. Dies gilt für Informationen zu politischen Vorgängen, welche die Verbände an die Familien weitergeben. Insbesondere sind die Familienverbände Träger von Informationen, die sie der politischen Ebene zur Verfügung stellen. Durch die Praxiseinblicke und die

[277] Da sich die Integrations-, Legitimations- und Vermittlungsfunktion aus den Grundfunktionen speisen, werden diese in der Übersicht nicht mehr dargestellt. Einige Aspekte können verschiedenen Funktionen zugeordnet werden. Dies hängt damit zusammen, dass die Funktionen eng miteinander verknüpft sind und sich gegenseitig ergänzen: So ist etwa die Kommunikationsfunktion ganz grundlegend für die Artikulationsfunktion, sodass sich hier unter anderem Aussagen finden, die auch unter die Artikulationsfunktion fallen.

Fachkompetenz, die Familienverbände mitbringen, erfüllen sie für die Vertreter des Bundestages wichtige Funktionen.

8.2.6 Bewertung der Debatte zu ElterngeldPlus gesamt

Auch die Wahrnehmung der politischen Seite zur Debatte zum ElterngeldPlus-Prozess sollte geklärt werden. Bereits während der parlamentarischen Beratungen hatte, wie beschrieben, ein Abgeordneter darauf hingewiesen, dass es bei diesem Entwurf weniger um das Ob, als um das Wie ging (siehe dazu genauer: Punkt 7.4). Dies wurde von 2 weiteren Interviewpartnern bestätigt und spiegelt sich auch darin, wie die Verbände gegenüber den Vertretern der politischen Ebene aufgetreten sind:

> „[A]ber das war dann so: Wir sind im Allgemeinen sehr glücklich mit dem Entwurf, aber da und da und da sind […] noch einfach die Stellschrauben, die gedreht werden müssen, und das war durch die Bank eigentlich bei allen Fachverbänden die gleiche Meinung. Also hat man sich dann am Ende fokussiert auf die Punkte, wo es […] einfach noch nicht richtig läuft“ (Interview Expertenbereich Bundestag).

Während 1 Vertreter des Bundestages aufgrund dieser Form der Debatte keine Folgen für die Interaktion mit den Verbänden sah (Abbildung 36), beschrieben 2 weitere Befragte des Bundestages drei Arten von Folgen: Beide sahen eine Folge in der Art der Inhalte, über die debattiert wurde: Es ging nicht mehr um die Aushandlung grundsätzlicher Fragen, sondern um Detailarbeit. Dies wirkte sich auf die Argumentation der Verbände insofern aus, als „dass sie je nachdem, welche Zielgruppe sie vertreten, ihre Forderungen punktgenau stellen konnten“ (Interview Expertenbereich Bundestag) (Code: ‚Fokussierte/zielgruppengerichtete Argumentation der Verbände‘). Eine Folge war außerdem, dass es – auch im Vergleich zu strittigeren Entwürfen – weniger Gespräche gab (1 Vercodung).

Die Gründe für einen Prozess, bei dem Detail- statt Grundsatzfragen diskutiert wurden, liegen für die Vertreter des Bundestages einerseits darin, dass in der Politik dazu recht große Einigkeit herrschte: „Dadurch, dass alle Fraktionen sich über das Ziel einig waren, das Elterngeld zu reformieren bzw. auszubauen, ging es lediglich um die Ausdifferenzierung dieser Leistung“ (Interview Expertenbereich Bundestag) (Code: ‚Recht große Einigkeit in der Politik/politisch gewollt‘; 2 Vercodungen). Andererseits zeigten sich aber auch die Verbände positiv gegenüber den Vorschlägen: „Also, ich glaube, die meisten Verbände waren sehr zufrieden mit dem ElterngeldPlus, wie es gekommen ist, weil das einfach Sachen aufgenommen hat, die vorher immer wieder kritisiert wurden“ (Interview Expertenbereich

Bundestag) (‚Große Einigkeit unter Verbänden/Wohlwollende Haltung der Verbände'; 1 Vercodung).

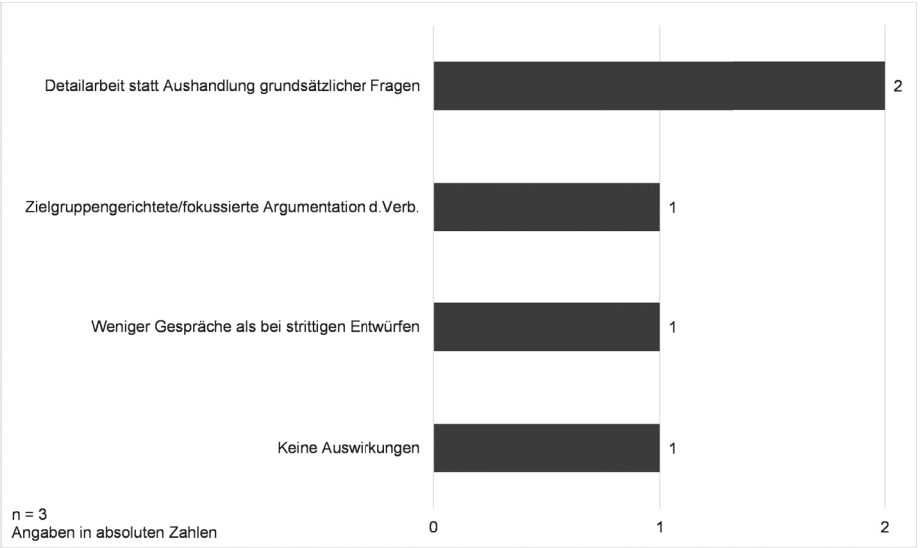

Abbildung 36: Folgen der Debattenart ElterngeldPlus (Expertenbereich Bundestag); eigene Darstellung

8.2.7 Einschätzungen zur Beispielhaftigkeit des ElterngeldPlus-Prozesses

Die Ergebnisse zur Frage, inwiefern die Vertreter des Bundestages den ElterngeldPlus-Prozess im Vergleich zu anderen Prozessen als exemplarisch bewerten, deuten darauf hin, dass insgesamt Ähnlichkeiten zu erkennen sind: 1 Experte des Bundestages bewertete den Prozess als exemplarisch, weil er keine Unterschiede zu anderen Prozessen feststellen konnte (Interview Expertenbereich Bundestag). 2 Experten betrachteten den Prozess als eher exemplarisch („das läuft ähnlich ab") (Interview Expertenbereich Bundestag). Ein Experte merkte hierzu an, dass aus seiner Sicht der Prozess als „[e]xemplarisch für einen harmonischen Zusammenarbeitsprozess" (Interview Expertenbereich Bundestag) bewertet werden kann. Die Ursache für diesen harmonischen Prozess sieht er in der insgesamt großen Zufriedenheit der Verbände und dem daraus folgenden eher geringen Maß an Kritik, die sich auf Details konzentrierte (Interview Expertenbereich Bundestag). Gleichzeitig wies dieser Experte aber auf einige Unterschiede im Vergleich zu anderen Prozessen hin. Diese werden etwa im Vergleich mit der SGB VIII-Reform offensichtlich:

> „Also, ich glaube, da ist wirklich die SGB VIII-Reform […] wirklich ein sehr gutes Gegenbeispiel, weil das sehr hoch umstritten ist, auch die Fachverbände sich nicht ganz einig sind, in welche Richtung sie gehen wollen, und dass es dann […] durchaus auch nötig ist, da mal zu schlichten. Also, ich glaube, SGB VIII-Reform und ElterngeldPlus sind wirklich sehr gegensätzlich, was die Zusammenarbeit angeht, und auch wie der Ablauf ist“ (Interview Expertenbereich Bundestag).

Aus dieser Aussage lassen sich folgende Unterschiede ableiten, die auch so vercodet wurden: größere Einigkeit unter den Familienverbänden, andere Abläufe, Art der Zusammenarbeit, weniger Notwendigkeit für Kompromissfindung und weniger informelle Instrumente (je 1 Vercodung).

8.2.8 Hilfreiche und erfolgreiche Interessenvertretung und Lobbyarbeit aus Sicht von Vertretern des Bundestages

Bereits in den vorherigen Ausführungen wurde deutlich, dass Interessenvertretung und Lobbying nicht nur für die Verbände einen Nutzen haben, sondern ebenso für die Adressaten. Daher wurden die Vertreter des Bundestages gefragt, wie Interessenvertretung und Lobbying aus ihrer Sicht gestaltet sein sollte, damit es für ihre Arbeit hilfreich und aus ihrer Perspektive erfolgreich ist. 3 der 5 Befragten gaben an, dass eine knappe und prägnante Darstellung von Positionen ihre Arbeit deutlich erleichtert, weil oft unter großem Zeitdruck gearbeitet wird:

> „Sinnvoll wäre sicherlich auch, die Verbände würden uns mit einer knappen Darstellung ihrer Positionen versorgen, damit wir uns relativ schnell ein Bild von den Argumenten machen können. Positionspapiere und Stellungnahmen sind hierfür zwar hilfreich, aber mit einem großen Aufwand verbunden“ (Interview Expertenbereich Bundestag).

Ebenfalls hilfreich im Hinblick auf den Arbeitsprozess ist es, wenn die Verbände ihre Adressaten frühzeitig mit Informationen versorgen und ihre Positionen mitteilen, sodass sich die Adressaten bereits in einem frühen Stadium des Prozesses eine Meinung bilden können. Die Abgeordneten und ihre Mitarbeiter sind, wie dargestellt, nicht direkt in den vorparlamentarischen Prozess eingebunden. Deshalb ist es für sie hilfreich, wenn auch Informationen zum Prozessstand und zu Änderungen von Inhalten durch die Verbände, die in dieser Phase bereits beteiligt sind, weitergegeben werden (Interviews Expertenbereich Bundestag). Diesen Aspekt (‚Frühzeitige Info über Positionen und Weitergabe von Infos zu Prozessen‘) bewerteten 2 Befragte als hilfreich. Dass der Austausch aber nicht nur in Bezug auf konkrete

Prozesse stattfindet, sondern regelmäßig und eine stete Gesprächsbereitschaft besteht, halten 2 Experten des Bundestages für wichtig (Code ‚Regelmäßiger Austausch auch unabhängig von konkreten Gesetzesvorhaben').

Was die inhaltliche Arbeit angeht, betonten ebenfalls 2 Experten des Bundestages, dass es für sie hilfreich und wichtig ist, dass die Verbände aufgrund ihres Praxiseinblicks auf Problemlagen hinweisen können, die für Abgeordnete und ihre Mitarbeiter möglicherweise gar nicht wahrnehmbar sind (Interviews Expertenbereich Bundestag): „Viele Verbände arbeiten zielgerichtet für ihre jeweilige Interessengruppe, können insofern eine bestimmte Problemlage besser fokussieren. Verbände machen uns immer wieder auf Probleme aufmerksam, die wir noch gar nicht auf dem Schirm hatten" (Interview Expertenbereich Bundestag).

Auf diese Weise bringen die Verbände auch verschiedene Perspektiven in den Prozess ein, was von weiteren 2 Interviewpartnern als hilfreich betrachtet wird (Interview Expertenbereich Bundestag). Damit eng zusammen hängt ein weiterer Punkt, den auch 2 Interviewpartner aus dem Bundestag als hilfreich erachten: den fachlichen Input und das Liefern von Lösungsansätzen durch die Verbände. Dies dient den Parlamentariern dazu, letztlich Lösungen für bestimmte Probleme zu entwickeln, auch wenn die genauen Positionen bzw. Vorschläge der Verbände nicht immer komplett übernommen werden können, wie ein Interviewpartner deutlich macht (Interview Expertenbereich Bundestag). Dass diese Punkte auch für die Familienverbände eine Rolle spielen und bereits umgesetzt werden, illustrierten die vorherigen Ausführungen.

Schließlich wurden Aspekte angesprochen, die gewissermaßen als ‚Prinzipien der Zusammenarbeit' bezeichnet werden können. Dazu zählt ein respektvoller und fairer Umgangston und eine sachliche Auseinandersetzung (Interviews Expertenbereich Bundestag) (Vercodung für 2 Interviewpartner). Ebenso halten 2 Vertreter des Bundestages ‚Bereitschaft für Austausch und Zuhören trotz konträrer Positionen' für hilfreich, wie etwa diese Aussage verdeutlicht: „Das ist einfach ein offener Umgangston, dass man durchaus auch kritische Positionen oder das, was eben einfach nicht passt, […] auch zu sagen bereit ist" (Interview Expertenbereich Bundestag). 1 Interviewpartner betonte, dass es hilfreich ist, wenn die Verbände bei der Terminierung von Veranstaltungen Rücksicht auf die parlamentarischen Prozesse und Gegebenheiten nehmen, damit die Abgeordneten und Mitarbeiter auch die Chance haben, an den Veranstaltungen teilzunehmen. So sind etwa Veranstaltungen an Mittwochen ungünstig, da hier die Ausschusssitzungen stattfinden und Abgeordnete wie Mitarbeiter gleichermaßen terminlich gebunden sind (Interview Expertenbereich Bundestag). Dies ist ebenfalls zu den Prinzipien der Zusammenarbeit zu zählen.

Dass Verbände Veranstaltungen anbieten, bei denen verschiedene Fraktionen und Verbände in Austausch treten können, ist aus Sicht eines weiteren Interviewpartners sehr hilfreich (Code: ‚Räume/Möglichkeiten für (parteiübergreifenden) Austausch schaffen'):

> „[W]enn Verbände durch Fachgespräche oder ähnliches oder Parlamentarische Frühstücke Räume für Austausch geben und schaffen […], wo dann […] auch andere / wo verschiedene Fraktionen zusammenkommen für ein Thema. Und, das finde ich auch hilfreich, grade in Gesetzgebungsprozessen, weil man da nochmal ganz gut […] die Diskussionsstände auch der anderen Fraktionen mitbekommt und auch gucken kann, wo man […] gemeinsam in eine Richtung geht oder nicht" (Interview Expertenbereich Bundestag).

1 Interviewpartner wies darauf hin, dass es für ihn persönlich nützlich für die Zusammenarbeit ist, wenn es Gemeinsamkeiten zwischen den Positionen der Verbände und ihm gibt (Interview Expertenbereich Bundestag).

Die Aspekte, dass die Verbände ein breites Themenspektrum bearbeiten und die Platzierung von Themen in der Öffentlichkeit (jeweils 1 Nennung), hängen zusammen: Beides kann die Arbeit der Mitarbeiter und der Abgeordneten erleichtern, wie folgende Aussage gut zeigt: „[D]adurch, dass die Fachverbände was dazu machen und eine erste Öffentlichkeit herstellen, ist das enorm hilfreich für uns hier im Bundestag, das Thema dann letztendlich auf den Tisch zu holen und zu sagen: Wir müssen mal darüber reden. Das ist sehr sehr hilfreich" (Interview Expertenbereich Bundestag). Damit die Vertreter des Bundestages bei Fragen etc. auch gut auf die Verbände zugehen können, ist es grundlegend, dass die Verbände Zuständigkeiten und Ansprechpartner klar bekannt geben. Auch das erleichtert die Arbeit für die Vertreter des Bundestages deutlich (‚Bekanntgabe Zuständigkeiten', 1 Vercodung).

Für erfolgreiches Lobbying betrachtet es 1 Interviewpartner als elementar, dass sich die Verbände nicht ausschließlich an Adressaten mit politischer Verantwortung wenden (Code ‚Aufbau und Pflege eines breiten Netzwerks'):

> „[A]lso es ist […] wichtig, dass Verbände nicht immer nur auf die politische Ebene zugehen und dann im Austausch sind und kommunizieren und auch nicht nur sozusagen nur die Spitzenebene der Verbände mit der Spitzenebene der Politik, sondern es ist wirklich total wichtig, dass auch die Arbeitsebene einen Austausch hat und miteinander kommuniziert und arbeitet, weil, ich sag mal so, auf der Arbeitsebene werden die Sachen […] erarbeitet. Und oft ist es da auch viel eher möglich, […] offener zu diskutieren und ja, miteinander ins Gespräch zu kommen" (Interview Expertenbereich Bundestag).

Ebenfalls wesentlich für erfolgreiches Lobbying ist in Bezug auf das Netzwerk, dass eben nicht nur Adressaten aus dem Bereich der Familienpolitik bedient werden, sondern auch aus

anderen Politikfeldern. Hier sieht der Interviewpartner bei den Familienverbänden einen gewissen Nachholbedarf:

> „Was ich total wichtig […] finde, […], ist vor allen Dingen nicht nur an Familienpolitikerinnen und Familienpolitiker heran [zu] treten, sondern auch zu schauen, welche Akteure sind für die / für ein gelingendes Gesetzgebungsverfahren relevant. Das ist oft Haushalt oder Justiz“ (Interview Expertenbereich Bundestag).

Diese Feststellung ist aus folgendem Grund erstaunlich: Bei den Aussagen der Familienverbände wurde mehrfach deutlich, dass eben nicht nur Adressaten aus dem engen Bereich Familienpolitik, sondern aufgrund des Querschnittsthemas, auch aus anderen Politikfeldern bedient werden, obgleich der Fokus natürlich – auch aus Ressourcengründen – im Bereich der Familienpolitik und den entsprechenden Adressaten liegt.

Ein weiterer Faktor, der genannt wurde, hängt mit der zeitlichen Planung und den Abläufen eines Gesetzgebungsprozesses zusammen. Hier erfolgte der Hinweis, dass Verbände möglichst frühzeitig auch an die Adressaten im Bundestag herantreten sollten und nicht erst mit Beginn des parlamentarischen Prozesses, da die Meinungsbildung im Bundestag bereits früher beginnt – auch bei der Opposition (Interview Expertenbereich Bundestag).

8.2.9 Vergleich von familienpolitischer Interessenvertretung und Lobbyarbeit mit anderen Politikfeldern

Während ein Experte des Bundestages einen Unterschied zur Interessenvertretung und zur Lobbyarbeit in anderen Politikfeldern wahrnimmt, sieht ein anderer Vertreter dieses Expertenbereichs, der auch schon in anderen Politikfeldern tätig war, keine Unterschiede und begründete dies damit, dass die Familienverbände genau wie andere Verbände ihre Probleme darlegen und ihre Interessen präsentieren (Interview Expertenbereich Bundestag). Der Interviewpartner präzisierte dies und sieht vor allem Ähnlichkeiten in Bezug auf die Leidenschaft und den Nachdruck, mit denen Familienverbände und Verbände anderer Sparten ihre Interessen vertreten (Interview Expertenbereich Bundestag). Er ist sogar der Meinung, dass der Nachdruck bei den Familienverbänden möglicherweise sogar noch etwas größer ist, was an dem Thema liegen kann, das sie vertreten, weil „die kämpfen, die sind mehr Robin Hood quasi für die Familien“ (Interview Expertenbereich Bundestag). Auf dieser Basis wurden folgende Aspekte als Gemeinsamkeiten vercodet: Leidenschaft/Engagement für die Sache, Nachdruck. Die Gemeinsamkeit ‚Instrumentarium‘ wurde aus einer anderen Aussage abgeleitet.

Darüber hinaus wurden 4 Faktoren genannt, in denen sich Interessenvertretung und Lobbying für Familien von Interessenvertretung und Lobbyismus anderer Politikfelder unterscheiden: 2-mal wurden die weniger starken Interessenkonflikte bzw. Differenzen in der Familienpolitik angeführt, wohingegen es in anderen Politikbereichen „viel diametralere Aufstellungen von Verbändeseite" (Interview Expertenbereich Bundestag) gibt. Auch insgesamt sind die Konfliktlinien weniger starr: „Es gibt keine harten Interessenkonfrontationen von Arbeitszeit und Mindestlohn wie bei Arbeit und Soziales oder so" (Interview Expertenbereich Bundestag). Nach Meinung eines Experten zeichnet sich die Familienpolitik darüber hinaus durch häufiger harmonische Prozesse aus. Dies wird mit dem gemeinsamen Ziel begründet, das im Grunde alle Beteiligten verfolgen: Ein gutes Leben für Familien zu ermöglichen. Bei den Ansätzen, dieses Ziel zu erreichen, gibt es Unterschiede, aber der Grundsatz wird geteilt:

> „Also alle wollen ja […], dass Familien gut leben können. Da gibt es keinen Unterschied. Es gibt einen Unterschied in: Was ist Familie? Und es gibt einen Unterschied in dem Bereich: Was brauchen Familien? Aber im Großen und Ganzen, denke ich, dass alle Parteien das Interesse haben, dass Familien gut leben können in Deutschland, und dementsprechend auch auf dieses Ziel hinarbeiten. Natürlich gibt es unsererseits immer wieder Kritik an Sachen, weil es uns meistens nicht weit genug geht, aber wenn sie einen richtigen Schritt in die richtige Richtung machen, dann sagen wir das auch" (Interview Expertenbereich Bundestag).

Ebenfalls jeweils 1 Nennung wurde in den Kategorien ‚stärkere Wertepluralität bzw. stärkere Werteorientierung' und ‚geringere Ressourcen' codiert:

> „Also ja, […] es gibt weniger Geld in diesem System als […] in anderen Bereichen, […] das merkt man schon, […] da stehen ganz andere Interessen dahinter. Also es ist eher wertegeleitet als ökonomisch oder interessengeleitet. Also […] das unterscheidet sich sehr stark, für welche Themen man als Verband lobbyiert" (Interview Expertenbereich Bundestag).

8.3 Ergebnisse des Expertenbereichs Bundesregierung

Wie oben dargestellt, wurde im Expertenbereich Bundesregierung ein Interview mit einem Vertreter des Bundesfamilienministeriums geführt.[278]

8.3.1 Akteure familienpolitischer Interessenvertretung und Lobbyarbeit

Akteure familienpolitischer Lobbyarbeit im ElterngeldPlus-Prozess

Das Spektrum der Akteure, das gegenüber dem BMFSFJ im ElterngeldPlus-Prozess die Interessen vertrat bzw. mit ihm im Austausch stand, ist relativ breit, da dies all jene Verbände und Organisationen umfasst, die eine Stellungnahme zum Referentenentwurf abgegeben haben.[279] Darunter befinden sich 6 Familienverbände: Die eaf, der FDK, der iaf, der KRFD, der VAMV und das ZFF.[280]

Aus der Gruppe der Wohlfahrtsverbände und -organisationen/Sozialverbände traten gegenüber dem BMFSFJ folgende 5 Verbände als Akteure auf: die Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege, die Caritas, der Deutsche Verein, die Diakonie und der Sozialverband Deutschlands.

Mit der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, dem Deutschen Gewerkschaftsbund, dem Deutschen Industrie- und Handelskammertag, dem Zentralverband des Deutschen Handwerks und den Familienunternehmern stammen ebenfalls 5 Akteure aus dem Bereich der Wirtschafts- und Berufsverbände/Sozialpartner. Damit wirkten an diesem Prozess auch Vertreter der Wirtschaft mit, da ElterngeldPlus Auswirkungen auf die Arbeitswelt haben würde bzw. hat, sodass diese Mitwirkung nachvollziehbar ist.

---

[278] Es handelte sich bei dem Interviewpartner nicht um ein Mitglied der Bundesregierung, sondern um einen Mitarbeiter aus dem Bereich der Bundesregierung.

[279] Wie beschrieben, wurden auch die Akteure vercodet, die zwar von den Interviewpartnern nicht direkt genannt wurden, aber sich auf Basis der Recherchen nachweislich an das BMFSFJ wandten.

[280] Dies sind mit Ausnahme des Deutschen Familienverbandes alle Familienverbände, die sich am ElterngeldPlus-Prozess beteiligten und die in dieser Arbeit betrachtet werden. Eine Stellungnahme des Deutschen Familienverbandes zum Referentenentwurf konnte nicht gefunden werden. Allerdings ist nicht komplett auszuschließen, dass der DFV dennoch eine Stellungnahme abgab, da wie erläutert, die Verbände der Veröffentlichung ihrer Stellungnahmen auf den Seiten des BMFSFJ zustimmen müssen.

Von den Frauen- und Männerverbänden wandte sich im ElterngeldPlus-Prozess lediglich der Deutsche Frauenrat an das Familienministerium. Ein weiterer Akteur (Subkategorie ‚Sonstiges') ist die Bundesvereinigung Lebenshilfe.

Akteure familienpolitischer Interessenvertretung und Lobbyarbeit allgemein

Die Akteure – die losgelöst von einem konkreten Entwurf – ihre Interessen etwa in Form von Stellungnahmen zu Referentenentwürfen gegenüber dem BMFSFJ vertreten, sind ähnlich, aber wie zu erwarten, etwas zahlreicher als bei ElterngeldPlus. Von den untersuchten Familienverbänden konnten durch Recherchen – neben den im ElterngeldPlus-Prozess beteiligten – für den DFV, PFAD sowie den LSVD Stellungnahmen zu Referentenentwürfen des BMFSFJ nachgewiesen werden (Deutscher Familienverband e. V. 2020a; Bundesverband der Pflege- und Adoptivfamilien 2019; Lesben- und Schwulenverband Deutschland e. V. 2019b). Aus diesem Grund wurden auch diese Familienverbände als Akteure familienpolitischer Interessenvertretung gegenüber dem BMFSFJ vercodet. Die Ergebnisse zu den Adressaten der Verbände (siehe Punkt 8.1.1) bestätigen, dass auch diese Familienverbände gegenüber dem BMFSFJ ihre Interessen vertreten. Daneben ergaben Recherchen auf der Website des BMFSFJ rund 150 Organisationen (Stand Frühjahr 2021), die Stellungnahmen zu Referentenentwürfen des BMFSFJ abgegeben haben. Dies zeigt, welch breites Spektrum an Organisationen gegenüber dem BMFSFJ Interessen vertritt bzw. als Sachverständige Stellungnahmen abgibt. Das Spektrum umfasst neben den Familienverbänden die Akteursgruppen, die auch gegenüber dem Bundestag Interessen vertreten: Sozialpartner (Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen), Wohlfahrtsverbände, Frauen- und Männerverbände, Verbände zur Vertretung von Kinder- und Jugendinteressen, die Wissenschaft, kommunale Spitzenverbände. Darüber hinaus finden sich Stellungnahmen von Organisationen des Gesundheits- und Sportbereichs sowie bestimmter Berufsgruppen usw. (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend o. J.).[281] Dies ist nicht zuletzt auf den großen Zuständigkeitsbereich des BMFSFJ zurückzuführen.

[281] Hier ergeben sich stetig Änderungen. Einen Überblick erhält man, wenn man über die Suchfunktion auf der Homepage des Ministeriums nach Stellungnahmen sucht. Wichtig ist anzumerken: Die Ergebnisse stellen keinen vollständigen Überblick dar, da die Organisationen, deren Stellungnahmen veröffentlicht werden, der Veröffentlichung zustimmen müssen. Außerdem werden darüber informelle Kontakte nicht erfasst.

8.3.2 Instrumentarienspektrum der Familienverbände aus Sicht des Vertreters des Expertenbereichs Bundesregierung

Instrumentarienspektrum der Familienverbände im ElterngeldPlus

Neben den Instrumenten, die automatisch, da formell, im Gesetzgebungsprozess vorgesehen sind und die auch im ElterngeldPlus-Prozess zum Einsatz kamen (Stellungnahme Referentenentwurf und Verbändeanhörung im Ministerium), gab der Ministeriumsvertreter an, dass die Verbände ihm gegenüber über persönliche Gespräche und Telefonate sowie Briefe ihre Interessen vertraten.

Eine detaillierte Bewertung, welches Instrument im ElterngeldPlus-Prozess wichtig war, gab dieser Interviewpartner nicht ab, hält aber die Gruppe der formellen Instrumente für bedeutender in diesem Prozess – vor allem bezüglich der quantitativen Bedeutung:

> „Ach, da war ganz wenig informell, also Konzeptionsphase weiß ich jetzt nicht, ab dem Zeitpunkt, ab dem ich eingestiegen bin, war das […] vielleicht drei Viertel/ein Viertel, vielleicht ein Drittel/zwei Drittel *[…; Anm. der Verfasserin: der kleinere Anteil bezieht sich auf die informellen Instrumente*], würde ich jetzt schätzen" (Interview Expertenbereich Bundesregierung).

Darüber hinaus spielten auch aus seiner Sicht informelle Instrumente (z. B. Gespräche) eine Rolle – etwa zwischen der Abteilungsleiterin und einem Verband. In der Tat wurde auch in den Interviews der Verbände auf informelle Gespräche mit der Abteilungsleiterin verwiesen. Für den Interviewpartner selbst waren aber offensichtlich eher die formellen Instrumente von Bedeutung. Ein Erklärungsansatz könnte sein, dass in diesem Prozess vor allem die Abteilungsleiterin die Ansprechpartnerin der Verbände war (siehe oben) und mit ihr daher auch mehr Austausch – über die formellen Instrumente hinaus – stattfand.

Instrumentarienspektrum der Familienverbände allgemein

Außer den Instrumenten, die im ElterngeldPlus-Prozess durch die Verbände zum Einsatz kamen, führte der Ministeriumsmitarbeiter für weitere Prozesse die öffentliche Anhörung im Bundestag sowie Parlamentarische Frühstücke/Abende als Instrument an. Zu solchen Veranstaltungen werden auch Ministeriumsmitarbeiter immer wieder eingeladen. Weiterhin ergeben sich bei Terminen mit der Ministerin Möglichkeiten zum Austausch mit den Verbänden.[282]

[282] Dieser Austausch wurde nicht bei dem Instrument ‚Austausch mit der Ministerin' vercodet, da es sich beim Instrument ‚Austausch mit der Ministerin' um ein Instrument handelt, das gezielt auf die

Als wertvolle bzw. hilfreiche Instrumente für seine Arbeit betrachtet der Vertreter der Bundesregierung die schriftlichen Stellungnahmen. Sie sind nützlich, um die Argumentation der Verbandsvertreter gut nachvollziehen zu können. Telefonanrufe betrachtet er als gut geeignet für die persönliche Kontaktpflege (Interview Expertenbereich Bundesregierung).

Was das allgemeine Verhältnis der Instrumente angeht, wird deutlich, dass bei einem anderen Prozess, der im Vergleich zum ElterngeldPlus-Prozess weniger reibungslos ablief, die informellen Instrumente eine deutlich wichtigere Rolle spielten:

> „Es gab dieses Mal […; *Anm. der Verfasserin: bei einem anderen Gesetz*] deutlich mehr informellen Austausch mit den Verbänden. Das war deutlich kontroverser auch […]. Da hat man mehr den informellen Kontakt gesucht, im Rahmen von Telefonaten und Treffen, da auf einzelne Verbände zuzugehen. Das war deutlich aufgeregter und umfangreicher als beim ElterngeldPlus“ (Interview Expertenbereich Bundesregierung).

Diese Aussagen bekräftigen, dass bei kontroverseren Vorhaben der direkte Austausch, etwa über Gespräche, deutlich intensiver sein kann.

8.3.3 Initiator des Austausches zwischen Verbänden und politischer Ebene

Auch der Mitarbeiter des Ministeriums bestätigt, dass die Initiative für einen Austausch sowohl auf die politische Seite (hier konkret das Ministerium) als auch die Verbandsseite zurückgehen kann. Wie beschrieben hängt dies einerseits mit der regelhaften Einbindung der Verbände durch das Ministerium zusammen – im ElterngeldPlus-Prozess unter anderem durch die Bitte um Stellungnahme zum Referentenentwurf. Andererseits wurde durch Aussagen von Verbänden deutlich, dass diese durchaus bemüht sind, etwa auf die Liste für die Verbändeanhörungen zu kommen (Interview Expertenbereich Verbände) und beispielsweise auf diese Weise eine Initiative für einen Austausch starten. Darüber hinaus zeigte sich, dass die Verbände ebenso die informellen Kontakte zum Ministerium suchen: So traten auch im ElterngeldPlus-Prozess Verbände mit der Bitte um ein informelles Gespräch an das Ministerium heran (Initiative Verband) (Interview Expertenbereich Bundesregierung).

Ministerin bezogen ist. Für den Mitarbeiter der Bundesregierung fällt dieser Austausch, der sich im Rahmen von Terminen wie Kennenlerngesprächen ergibt, unter die Bezeichnung ‚Gespräche/Treffen‘.

8.3.4 Mitwirkung der Familienverbände in unterschiedlichen Abschnitten des Willensbildungs- und Gesetzgebungsprozesses

Mitwirkung der Familienverbände in unterschiedlichen Phasen des Gesetzgebungsprozesses ElterngeldPlus

Während des ElterngeldPlus-Prozesses fand zwischen dem Ministeriumsmitarbeiter und den Verbänden in der Phase des Referentenentwurfs und während der Verbändeanhörung ein Austausch statt – insbesondere mit einem Verband.

Mitwirkung der Familienverbände in unterschiedlichen Abschnitten des Willensbildungs- und Gesetzgebungsprozesses allgemein

Losgelöst von einem konkreten Prozess ist ein Austausch zwischen Verbänden und Ministerium neben der Phase des Referentenentwurfs und der Verbändeanhörung[283] darüber hinaus auch in folgenden Phasen zu erkennen: in der Konzeptionsphase des Gesetzes, während der Ausschussanhörungen im Bundestag, nach Verabschiedung des Gesetzes. Bei den genannten Phasen handelt es sich um jene, in denen primär ein Austausch stattfindet. Jedoch stellte der Mitarbeiter des Ministeriums fest, dass insgesamt ein dauerhafter Austausch erfolgt: „[A]lso man bleibt im ständigen Austausch über das ganze Jahr gesehen, das kann auch schon mal so Spitzen haben, aber man sucht immer den Austausch“ (Interview Expertenbereich Bundesregierung).

Als hilfreich bewertet dieser Interviewpartner die Zusammenarbeit mit den Verbänden bereits in der Konzeptionsphase des Gesetzes, da dann Anmerkungen der Verbände noch zu einem sehr frühen Stadium diskutiert und ggf. aufgenommen werden können: „Das hilft natürlich, wenn das schon in der Konzeptionsphase ist, […] dass man schon von Anfang an das mitdenken kann, und das auch mitverarbeiten kann“ (Interview Expertenbereich Bundesregierung). Allerdings wies der Mitarbeiter des Ministeriums auch darauf hin, dass die Verbände in dieser Phase noch nicht die konkreten Entwürfe des Ministeriums haben können und sieht daher die größten Einwirkungsmöglichkeiten für die Verbände während der Verbändeanhörung. Interessant ist, dass der Ministeriumsmitarbeiter betonte, dass aber auch in der parlamentarischen Phase und darüber hinaus ein Austausch stattfindet (Interview Expertenbereich

[283] Das sind die Phasen, bei denen die Verbände auf formellem Wege gegenüber dem Ministerium die meisten Mitwirkungsmöglichkeiten haben.

Bundesregierung). Dies ist darin begründet, dass in den Ausschussanhörungen im Bundestag auch Mitarbeiter des Ministeriums anwesend sind. Auch nach Abschluss eines Gesetzgebungsprozesses bewertet der Vertreter der Bundesregierung den Austausch als wichtig, was daran liegt,

> „dass man einfach die Umsetzung des Gesetzes weiter begleiten möchte, und da auch wieder diese Vermittlerrolle der Verbände einfach auch wieder ausnutzt, […] und da versucht, Hürden oder Missverständnisse oder so abzubauen, und dann auch einen guten Widerhall bei den Adressaten des Gesetzes haben möchte“ (Interview Expertenbereich Bundesregierung).

In diesem Sinne geben die Verbände ein Feedback zur Implementierung eines Gesetzes in der Praxis. Gleichzeitig sprach der Vertreter der Bundesregierung hier die Funktion der Verbände als Vermittler zwischen Politik und Gesellschaft an, worauf unter dem folgenden Punkt noch genauer eingegangen wird.

8.3.5 Funktionen von Familienverbänden

Der Vertreter des Expertenbereichs Bundesregierung schrieb den Verbänden im Elterngeld-Plus-Prozess zwei Funktionen zu: Zum einen die Vermittlung politischer Entscheidungen in die Gesellschaft hinein und zum anderen das Mittragen von politischen Entscheidungen durch Betroffene. Damit steht für den Mitarbeiter der Bundesregierung die Rolle der Verbände als ‚Interpreten des Staates‘ wie es Weber beschrieb, im Vordergrund. Er betonte die Bedeutung der Verbände als Vermittler und Erklärer politischer Entscheidungen,

> „weil die Verbände sind ja auch diejenigen, die das dann hinterher den Mitgliedern verkaufen müssen, und die Mitglieder werden ja auch sagen, ja, hör mal, wozu bezahlen wir eigentlich die Beiträge, wenn ihr es nicht schafft, irgendwie das schlimmste Gesetz für uns zu verhindern“ (Interview Expertenbereich Bundesregierung).

Die Vermittlung politischer Entscheidungen ist für das politische System allgemein von großer Bedeutung, insbesondere jedoch dann, wenn es sich um komplizierte politische Entscheidungsprozesse mit komplexen Ergebnissen handelt. Daher ist die Politik letztlich darauf angewiesen, dass Verbände nicht nur Entscheidungen erklären, sondern ggf. auch über Beratung ihrer Mitglieder dazu beitragen, dass die jeweiligen Instrumente von der Zielgruppe möglichst gut genutzt werden können. Wie bei der Beschreibung der Positionen der Verbände zum

ElterngeldPlus-Prozess deutlich wurde, war die Komplexität des Instruments ElterngeldPlus auch einer der Kritikpunkte der Verbände, sodass diese Funktion in Bezug auf ElterngeldPlus durchaus eine Bedeutung zu haben scheint.[284]

Die genannten Aspekte sind der Kommunikations- und der Ordnungsfunktion zuzurechnen, da hier die Vermittlung politischer Entscheidungen im Vordergrund steht. Diese Funktion ist Teil der Integrationsfunktion. Die genannten Aspekte sind letztlich auch wichtig dafür, dass die Verbände ihre ‚Generalfunktion' Legitimation und Vermittlung erfüllen können[285] (Tabelle 31):

Ordnungsfunktion
– Vermittlung politischer Entscheidungen – Mittragen politischer Entscheidungen
Kommunikationsfunktion
– Vermittlung politischer Entscheidungen – Mittragen politischer Entscheidungen

Tabelle 31: Zuordnung der vercodeten Aussagen des Vertreters der Bundesregierung zu den Grund- bzw. Metafunktionen; eigene Darstellung

8.3.6 Bewertung der Debatte zu ElterngeldPlus gesamt

Auch der Mitarbeiter des BMFSFJ ist der Meinung, dass es bei diesem Entwurf eher um das Wie als um das Ob ging, was auch Folgen für die Interaktion mit den Verbänden hatte:

> „Das war dann letztlich auch relativ unspektakulär. Also dadurch, dass wir ja gar keine so großen Kontroversen jetzt in dem Gesetzgebungsverfahren hatten, […] mussten wir jetzt auch nicht immer wieder mit den Verbänden in Kontakt treten und für dieses Vorhaben werben, das fiel […] letztlich weg, weil wir auf eine große, breite Zustimmung gestoßen sind, und letztlich Detailfragen ein bisschen strittiger waren. Aber […] die

[284] Zu den Funktionen, losgelöst vom ElterngeldPlus-Prozess, äußerte sich der Vertreter des Expertenbereichs Bundesregierung nicht explizit. Die Funktionen von ElterngeldPlus wurden aber nach der beschriebenen Vorgehensweise für die allgemeinen Funktionen vercodet. Folglich gibt es aber keine Unterschiede zwischen allgemeinen Funktionen und Funktionen ElterngeldPlus.

[285] Da sich die Integrations-, Legitimations- und Vermittlungsfunktion aus den Grundfunktionen speisen, werden diese in der Übersicht nicht mehr dargestellt. Einige Aspekte können verschiedenen Funktionen zugeordnet werden. Dies hängt damit zusammen, dass die Funktionen eng miteinander verknüpft sind und sich gegenseitig ergänzen.

> große Entscheidung, dass das kommen soll, haben ja alle unterstützt, und deshalb konnte man von einer recht entspannten Zusammenarbeit da, glaube ich, sprechen, wenn entspannt jetzt das richtige Wort ist, es war unaufgeregt" (Interview Expertenbereich Bundesregierung).

Eine erste Folge dieser Form der Debatte war, dass seitens des Ministeriums weniger Überzeugungsarbeit in Bezug auf den Entwurf geleistet werden musste (‚Weniger starkes Werben für Entwurf nötig'), weil das Vorhaben bei den Verbänden auf insgesamt recht positive Resonanz gestoßen war und innerhalb der Verbändelandschaft auch im allgemeinen große Einigkeit dazu herrschte. Damit bringt der Vertreter des Expertenbereichs Bundesregierung eine Folge ein, die von den anderen beiden Expertenbereichen noch nicht genannt worden war.

Dieser Aspekt (‚Große Einigkeit unter Verbänden') ist als Grund für die Ausgestaltung der Debatte zu werten. In der Folge entwickelte sich die Interaktion außerdem sehr kooperativ/unaufgeregt, und der Fokus lag auf der Detailarbeit und nicht mehr auf der Aushandlung grundsätzlicher Fragen. Der kooperative Austausch, ohne größeren Dissens, stellt dabei durchaus einen Unterschied zum Prozess des Basis-Elterngeldes dar (Interview Expertenbereich Verbände).

8.3.7 Einschätzung zur Beispielhaftigkeit des ElterngeldPlus-Prozesses

Inwiefern sich der ElterngeldPlus-Prozess im Vergleich zu anderen Prozessen beispielhaft gestaltete, konnte der Mitarbeiter des BMFSFJ nur beschränkt beurteilen. Bei ElterngeldPlus und einem weiteren Gesetz[286], auf das er Bezug nahm, handelte es sich um zwei sehr unterschiedliche Verfahren: Das ElterngeldPlus war im Vergleich zu diesem Gesetz „unaufgeregt" (Interview Expertenbereich Bundesregierung). Einen Unterschied sieht der Vertreter des Expertenbereichs Bundesregierung darin, dass bei dem anderen Gesetz der Anteil an informellen Instrumenten größer war. Hier gab es also offensichtlich mehr Bedarf an einem Austausch über Gespräche etc. Den prozessualen Ablauf hingegen beschrieb er als ähnlich (Interview Expertenbereich Bundesregierung).[287]

[286] Name des Gesetzes sollte nicht genannt werden.

[287] Einen Vergleich zu anderen Lobbyfeldern konnte der Interviewpartner der Bundesregierung nicht ziehen, da er bislang ausschließlich im Bereich Familie tätig war.

9 Fazit und Ausblick

Inwieweit stimmen die empirischen Ergebnisse der Arbeit mit den bisherigen Erkenntnissen aus der Wissenschaft überein? Lassen sich die verwendeten und entwickelten Definitionen aus dem Theorieteil dieser Arbeit auf die Studienergebnisse übertragen und haben sich die Definitionen folglich bewährt? Auf diese Fragen wird im Rahmen des Fazits mittels einer Gegenüberstellung theoretischer Grundlagen und empirischer Ergebnisse eingegangen. Ebenso erfolgt eine prägnante Beantwortung der am Beginn dieser Arbeit gestellten Forschungsfragen.

Daran schließt sich ein kurzer Ausblick auf Forschungsansätze oder Fragen an, die sich aus der vorliegenden Studie ergeben haben.[288]

9.1 Fazit

Ganz grundlegendes Ziel der Arbeit war es, die familienpolitische Verbändelandschaft in Deutschland vorzustellen und damit die Frage ‚*Welche familienpolitischen Verbände gibt es und was charakterisiert sie?*' zu beantworten. Die Beantwortung dieser Frage war möglich durch die umfangreichen Recherchen zu den Familienverbänden und ergänzend durch die Interviews mit den Verbänden.[289]

Die Untersuchungen zum Bundesverband der Pflege- und Adoptivfamilien, zum Deutschen Familienverband, zur Evangelischen Arbeitsgemeinschaft Familie, zum Familienbund der Katholiken, zum Lesben- und Schwulenverband Deutschlands (als Vertreter der Regenbogenfamilien), zum Verband alleinerziehender Mütter und Väter, zum Verband binationaler Familien und Partnerschaften, zum Verband kinderreicher Familien Deutschlands und schließlich zum Zukunftsforum Familie brachten verschiedene grundlegende Charakteristika der familienpolitischen Verbändelandschaft in Deutschland zum Vorschein: Diese zeichnet sich durch eine Vielfalt aus, die in der großen Zahl der vertretenen Familienformen (hetero- und homosexuelle, deutsche und internationale Elternpaare und Einelternfamilien mit einem oder vielen leiblichen, Adoptiv- und Pflegekind(ern)) zu erkennen ist. Das ‚Potpourri' an Familienformen

[288] Um Redundanzen zu vermeiden, wurde an dieser Stelle auf ein Zwischenfazit verzichtet und die Gegenüberstellung zentraler Ergebnisse der Expertenbereiche direkt in das Fazit integriert.

[289] Zur Beschreibung der Familienverbände siehe Punkt 5.2.

wird zum Teil von Familienverbänden vertreten, die auf bestimmte Familienformen spezialisiert sind, zum Teil von Verbänden, die keinen Fokus auf einer speziellen Familienform haben. Zudem zeigt sich die Vielfalt des familienpolitischen Verbandsspektrums darin, dass es sowohl überkonfessionelle als auch konfessionell geprägte Familienverbände umfasst.

Gemein ist den Familienverbänden – auch jenen, die ihren Schwerpunkt auf der Vertretung einer speziellen Familienform haben – dass sie mit einem breiten Familienbegriff arbeiten, der stets auch über die ggf. konkret vertretene Familienform hinausgeht. Damit passt die Definition von Familie, die als Arbeitsgrundlage für diese Arbeit unter Punkt 4.2.2 vorgestellt wurde, zum Familienverständnis der untersuchten Verbände.

Der Einsatz für die Interessen der Familien gegenüber der Politik ist dabei nur ein Aspekt der Arbeit der Familienverbände. Alle unterstützen Familien auch direkt und stärken sie so. Damit spiegeln sich in den untersuchten Familienverbänden die in der Theorie vorgestellten Ziele von Familienverbänden[290]: Die erste Säule der Verbandsarbeit (Interessenvertretung und Lobbyismus) zeigt sich darin, dass sich Familienverbände an politischen Vorhaben beteiligen und versuchen, diese im Sinne der Familien mitzugestalten (siehe Ausführungen zu Instrumenten). Alle untersuchten Verbände stellen den Familien außerdem Informationsangebote zur Verfügung, schaffen Austauschmöglichkeiten für Familien und bieten Beratung an.[291] Damit ist auch die zweite Säule bei den untersuchten Familienverbänden in Form der Stärkung und Unterstützung der Familien deutlich erkennbar.

Für die Familienverbände bestätigen sich die grundlegenden Eigenschaften, die Verbände allgemein charakterisieren. Die Gründung der Verbände erfolgte durch den Zusammenschluss von Einzelpersonen oder Organisationen – auf freiwilliger Basis mit einem gemeinsamen Ziel. Alle untersuchten Verbände weisen als Vereine die klare Struktur einer Organisation auf. Im Mittelpunkt ihrer Arbeit steht die Vertretung einer bestimmten Familienform oder von Familien allgemein. Damit werden Gruppeninteressen und keine Individualinteressen vertreten. Die Vertretung ihrer Interessen gegenüber Adressaten aus verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen wurde bereits erläutert und wird auch in diesem Fazit nochmals genauer ausgeführt. Schließlich verfolgt kein Verband das Ziel, politische Verantwortung zu übernehmen, sondern wirkt lediglich an der Willensbildung zu Familienpolitik mit.

Vielfalt ist nicht nur innerhalb der ‚Landschaft' der Familienverbände zu erkennen. Sie zeigt sich ebenso beim Adressaten- und Instrumentenspektrum der Verbände.

Die Antwort auf die Frage, *wem gegenüber die Familienverbände ihre Interessen vertreten und wer daher die Adressaten der Familienverbände sind*, lautet mitnichten ausschließlich ‚Politiker'.

---

290 Siehe dazu genauer: Punkt 5.1 und 5.4.

291 Bei einigen Verbänden erfolgt dies auf der Bundesebene, bei anderen durch Strukturen auf unteren Ebenen.

Auf der politischen Ebene wenden sich die Familienverbände zum einen an Vertreter des Bundestages und der Bundesregierung. Der Austausch erfolgt hier jedoch nicht ausschließlich mit politischen Verantwortungsträgern wie Ministern oder Bundestagsabgeordneten. Die Arbeitsebene stellt – sowohl im Bundestag als auch in der Bundesregierung – ebenfalls eine Adressatin der Verbände dar. Für die Arbeitsebene des Bundestages ist allerdings einschränkend zu konstatieren, dass diese nur von recht wenigen Familienverbänden genannt wurde – im ElterngeldPlus-Prozess sogar überhaupt nicht. Begründet ist dies in den beschränkten Ressourcen der Familienverbände, die eine Herausforderung in unterschiedlichen Bereichen darstellen – unter anderem in der Netzwerkpflege und bei der Breite des Adressatenkreises.

Eine Adressatin, zu der die Familienverbände insbesondere im ElterngeldPlus-Prozess einen engen Kontakt pflegten, ist die Abteilungsleiterin (BMFSFJ). Ihr kann aufgrund der Ergebnisse durchaus eine große Bedeutung als Adressatin für die Familienverbände zugeschrieben werden. Ein weiterer Befund hinsichtlich der Adressaten ist: Die Familienverbände wenden sich nicht ausschließlich an Fachpolitiker für Familie oder das Familienministerium. Je nach vertretener Familienform oder konkretem Vorhaben sind auch weitere Adressaten relevant, was nicht zuletzt daran liegt, dass es sich bei Familie und Familienpolitik um Querschnittsthematiken handelt, wie auch in den Kapiteln 4 und 6 erläutert wurde.

Über die Politik hinaus betrachten die Verbände ihre eigenen Mitglieder (Familien/angegliederte Verbände) und die Öffentlichkeit (beispielsweise Medien, Wirtschaft, Gesellschaft) als Adressaten. Folglich ist die Politik nur eine Komponente der Adressaten-Trias. Dies hängt damit zusammen, dass nicht ausschließlich Vertreter der politischen Ebene an der Gestaltung von Familienpolitik bzw. der Gestaltung von familienfreundlichen Rahmenbedingungen beteiligt sind. So kann z. B. die Wirtschaft einen Beitrag dazu leisten, dass Arbeitsbedingungen geschaffen werden, die eine gute Vereinbarkeit von Arbeits- und Familienzeit ermöglichen.

Das breite Instrumentarium der Verbände wurde bereits angedeutet. Hier geht es um die Frage: *Wie vertreten die Verbände ihre Interessen, welche Instrumente setzen sie also ein?* Die oben angesprochene Vielfalt spiegelt sich auch in diesem Punkt: Das Instrumentarienspektrum der Familienverbände ist sehr groß und reicht von Instrumenten, die zur direkten Kommunikation (verschiedene Formen von Gesprächen und Treffen) zu zählen sind, bis hin zu Instrumenten der indirekten Kommunikation, bei denen die Öffentlichkeit stark einbezogen wird (z. B. Kampagnen). Im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit konnte für die untersuchten Familienverbände herausgefunden werden, dass primär Instrumente eingesetzt werden, die weder mit einem großen finanziellen, personellen oder zeitlichen Aufwand einhergehen. Dies gilt auch konkret für den ElterngeldPlus-Prozess.

Die Breite des Instrumentenspektrums steht in engem Zusammenhang mit den Adressaten und den Phasen. Was allgemein gilt, konnte auch für die Familienverbände gezeigt werden: Je nachdem, mit welchen Adressaten die Verbände im Austausch stehen bzw. an wen sie sich

richten und in welchen Phasen die Verbände mitwirken möchten, passen unterschiedliche Instrumente. Dabei eignen sich einige Instrumente primär für bestimmte Adressaten (z. B. richten sich Stellungnahmen zu Gesetzentwürfen vor allem an die Abgeordneten und ggf. deren Mitarbeiter). Andere Instrumente passen hingegen durchaus zu mehreren Adressatengruppen und zu verschiedenen Zeitpunkten und werden auch entsprechend eingesetzt (so wird die Verbandszeitschrift an Mitglieder wie an politische Adressaten gleichermaßen verschickt; Fachveranstaltungen können den Rahmen zur Information der Öffentlichkeit und zum Austausch von Verbänden und politischer Ebene bieten, um nur zwei Beispiele zu nennen).

Während einige Instrumente im Gesetzgebungsprozess formalisiert vorgesehen sind (Stellungnahmen zu Referenten- und Gesetzentwurf, Verbändeanhörungen in den Ministerien sowie die Sachverständigenanhörung im Deutschen Bundestag), sind die weiteren Instrumente Gegenstand informeller Austauschprozesse. Alle untersuchten Verbände bedienen sich beider Instrumentariengruppen. Der Einsatz der formellen Instrumente ist einfach zu erklären: Sie sind eine wertvolle Möglichkeit, die eigenen Positionen gegenüber Personen (Referenten im Ministerium, Bundestagsabgeordnete etc.) zu vertreten, welche die Inhalte eines geplanten Gesetzes intensiv mitgestalten können. Der ElterngeldPlus-Prozess ist hierfür ein gutes Beispiel. Tatsächlich haben 6 der 7 Familienverbände, die sich an diesem Prozess beteiligten, die Möglichkeit genutzt, über die Stellungnahmen zum Referentenentwurf die wichtigsten Positionen und Änderungsvorschläge gegenüber dem Ministerium zu vertreten.[292] Insbesondere in einem sehr kurzen Prozess wie ElterngeldPlus, in dem unter Umständen kaum Gelegenheiten zu einem Austausch in anderen Formaten besteht, ist dieses Instrument wichtig, um zentrale Positionen darzulegen.

Genauso nachvollziehbar ist der Einsatz der informellen Instrumente, da sich für diese – vor allem losgelöst von konkreten Prozessen – deutlich mehr Einsatzgelegenheiten ergeben und sie die formellen Instrumente gewissermaßen flankieren. Diese Instrumente werden von den Familienverbänden ebenfalls intensiv genutzt. Illustriert wird dies etwa durch die Zuordnung von Instrumenten und Adressaten zu verschiedenen Phasen des Gesetzgebungsprozesses (siehe dazu Tabelle 23 und die Ausführungen im weiteren Verlauf dieses Fazits).

Damit bestätigt sich auch für die Familienverbände die angesprochene hohe Informalität (siehe Punkt 2.1.2), durch welche Interessenvertretung und Lobbying geprägt sind. Innerhalb der Gruppe der informellen Instrumente lassen sich drei Untergruppen identifizieren: Gespräche/Treffen, Öffentlichkeitsarbeit, schriftliche Kommunikation. Die meisten Instrumente stehen im Bereich der Öffentlichkeitsarbeit zur Verfügung, gefolgt von den Instrumenten aus der Gruppe Gespräche/Treffen. Nur wenige Instrumente konnten dem Bereich der schriftlichen Kommunikation zugeordnet werden. Für letztere ließen sich in allen drei Expertenbereichen

[292] Für einen Verband konnte, wie beschrieben, keine Stellungnahme zum Referentenentwurf gefunden werden.

kaum Nennungen verzeichnen. Hier ist es wahrscheinlich, dass die schriftliche Kommunikation weniger als eigenes Instrument der Interessenvertretung und der Lobbyarbeit denn als Medium zur Übermittlung der Informationen gesehen wird.

Gespräche sind unter den informellen Instrumenten zweifelsohne wichtig. Das haben die Ergebnisse für die Familienverbände bestätigt. Nicht immer ergibt sich jedoch die Möglichkeit und/oder die Notwendigkeit für viele oder persönliche Gespräche.

Der ElterngeldPlus-Prozess ist dafür ein gutes Beispiel. Sowohl aufgrund des engen Zeitrahmens als auch wegen der relativ großen Einigkeit in Bezug auf die Inhalte des geplanten Gesetzes, gab es hier recht wenige persönliche Gespräche: Für nur 2 Verbände wurden ‚persönliche Gespräche/Einzelgespräche/Hintergrundgespräche' vercodet. Es fanden allerdings während des Gesetzgebungsprozesses zwei Formate statt, die einen persönlichen Austausch in einem größeren Rahmen ermöglichten: das Treffen einiger Verbände mit Ministerin Schwesig sowie das familienpolitische Frühstück der AGF mit Familienpolitikern der Fraktionen im Deutschen Bundestag. Beide Termine fanden zu Zeitpunkten statt, in denen die Verbände noch gute Mitwirkungsmöglichkeiten hatten. Für beide Formate gilt: Sie boten Gelegenheit für einen Austausch der Familienverbände mit direkt am Prozess beteiligten Personen, die entscheidenden Einfluss auf die Inhalte des Entwurfs nehmen konnten. Bei den Instrumenten der Öffentlichkeitsarbeit, die im ElterngeldPlus-Prozess eingesetzt wurden, handelte es sich, wie dargestellt, nicht um Instrumente, über die Druck auf die politische Ebene aufgebaut werden oder die Öffentlichkeit mobilisiert werden sollte. Vielmehr können die eingesetzten Instrumente, wie Pressemitteilungen/Facebook, gewissermaßen als Begleitinstrumente betrachtet werden. Die Familienverbände wiesen damit auf zentrale Schritte im Gesetzgebungsprozess hin (z. B. Verabschiedung Kabinettsentwurf, Ausschussberatungen, Gesetzesbeschluss im Bundestag) und/oder informierten darüber, wie sie sich am Prozess beteiligten, indem sie etwa auf Stellungnahmen aufmerksam machten.

Bei den Donnerstagsgesprächen handelt es sich um ein Format, das zwar bei ElterngeldPlus nicht zum Einsatz kam, aber sowohl für die Familienverbände als auch die Politiker einen interessanten Rahmen bietet, um ins Gespräch zu kommen. So besteht die Möglichkeit für einen regelmäßigen und parteiübergreifenden Austausch, der nicht ausschließlich auf ein konkretes politisches Vorhaben bezogen ist. Auf diese Weise können die Positionen ausgetauscht werden und Politiker wie Verbände gleichermaßen Ansatzpunkte für die jeweilige Arbeit gewinnen. Dies kann unter Umständen den Vorteil bieten, dass dann in konkreten Prozessen mit engem Zeitplan keine Notwendigkeit mehr für individuellere Gespräche besteht bzw. bestimmte Positionen frühzeitig ‚ausgehandelt' werden können. Ein Indiz dafür, dass sich dieses Format bewährte, ist auch, dass es später unter anderer Federführung, fortgesetzt wurde – wenn auch nicht in der vorherigen Intensität und auch nicht unter dem Namen ‚Donnerstagsgespräche' (Interview Expertenbereich Bundestag).

Die Präsenz der Familienverbände auf Messen und Parteitagen ist ein Instrument, das lediglich von einem der Familienverbände genannt wurde, bei großen Verbänden und Unternehmen jedoch durchaus nicht unüblich ist.[293] Es konnte nicht abschließend geklärt werden, ob auch andere Familienverbände Präsenz auf Parteitagen/Messen zeigen und dieses Instrument nur nicht nannten oder ob es tatsächlich nicht genutzt wird. Es kann in jedem Fall für Familienverbände ein relevantes Format sein, sofern es dies nicht ohnehin schon ist: Am Rande von Parteitagen können sich Gesprächsmöglichkeiten mit Politikern und/oder der Fachöffentlichkeit ergeben. Vor dem Hintergrund der Netzwerkpflege kann dies sehr bedeutend sein und Türen öffnen. Darauf wies der Verbandsvertreter, dessen Verband bereits Präsenz auf Parteitagen/Messen zeigte, hin. Insgesamt kann dies für die Bekanntheitssteigerung eines Familienverbandes ausgesprochen förderlich sein. Im Hinblick auf die Ressourcen sind damit allerdings zweifelsohne Herausforderungen verbunden: Stände auf Parteitagen und Messen gehen mit Kosten einher und erfordern persönliche Präsenz. Außerdem müssten die Familienverbände aufgrund ihrer parteipolitischen Unabhängigkeit unter Umständen auf Parteitagen verschiedener Parteien auftreten. Daher ist für dieses Format die Kooperation mit anderen Familienverbänden oder übergeordneten Verbänden erwägenswert.

Ein interessantes Ergebnis ist, dass einige Familienverbände auch die Gremienarbeit sowie die Einbindung von Multiplikatoren als Instrumente bezeichneten. Diese Auffassung ist nachvollziehbar. Derlei Instrumente können als ‚Verstärker-Instrumente' durchaus sehr wirkungsvoll sein. Sie zeigen zudem sehr konkret die Bedeutung von Netzwerken für Interessenvertretung und Lobbying.

Bei den Wahlprüfsteinen handelt es sich um ein weiteres Element der Öffentlichkeitsarbeit, das einige Familienverbände als Instrument angaben und das sie sowohl im Vorfeld des ElterngeldPlus-Prozesses als auch in anderen Wahlkämpfen einsetzten. Dieses Instrument richtet sich insbesondere an die vertretenen Familien: Indem es die Positionen der verschiedenen politischen Parteien zu familienpolitischen Fragestellungen bündelt, kann es für Familien eine Orientierungshilfe bei ihrer Wahlentscheidung sein. Über dieses Instrument kommen – unter Umständen gemeinsam mit der Kommentierung familienpolitischer Inhalte aus den Wahlprogrammen der Parteien – zumindest indirekt Verbandsfunktionen zum Ausdruck, die bereits mehrfach angedeutet wurden: die Ordnungs- und Kommunikationsfunktion.

Ein weiteres Ergebnis im Kontext der Instrumente ist, dass der Einsatz mancher Instrumente nur oder zumindest leichter in Kooperation mit anderen Familienverbänden, angeschlossenen Organisationen oder Zusammenschlüssen von Familienverbänden möglich ist. Dies gilt insbesondere für das ressourcenintensive Instrument der Kampagne. Über dieses konkrete

[293] Eine Übersicht dazu bietet die Organisation Parlamentwatch e. V. (Parlamentwatch e. V. 2019). Hier ist allerdings anzumerken, dass es sich um eine lobbyismuskritische Organisation handelt, was allerdings nichts daran ändert, dass der Überblick hilfreich ist.

Beispiel der Kampagne hinaus können Kooperationen für die Verbände hilfreich sein, um ihren Handlungsspielraum zu erweitern. Ausführungen zu verschiedenen Punkten verdeutlichten, dass die Familienverbände zeitlich, personell und finanziell über begrenzte Ressourcen verfügen. Das führt dazu, dass sie in ihrem Handlungsspielraum teilweise eingeschränkt sind und stark priorisieren müssen. Deshalb kann das Setzen eigener Akzente/Themen oder die Durchführung eigener Aktionen eine Herausforderung darstellen, da sich die Verbände auf das Reagieren – etwa auf Gesetzesvorhaben aus der Politik – fokussieren müssen. Zwar ist das Reagieren auf Gesetzentwürfe oder auf Äußerungen aus der Politik zweifelsohne notwendig und hängt mit dem Ablauf von Willensbildungsprozessen und der Rolle von Verbänden in diesen zusammen. Dennoch ist es aber für Verbände ebenso wichtig, eigenständiges Agenda Setting betreiben zu können. Kooperationen erleichtern diese proaktiven Maßnahmen.

Der Vergleich des allgemeinen Instrumentenspektrums der Verbände mit den Instrumenten, die von Vertretern des Bundestages und der Bundesregierung genannt wurden, zeigt: Das Spektrum bei den Verbänden ist viel differenzierter als das Repertoire, das von den Adressaten wahrgenommen wird. Die Ursache dafür ist nachvollziehbar: Die Verbände nutzen auch Instrumente, die sich nicht primär an Vertreter aus Bundestag und Bundesregierung richten, sondern eher an andere Adressaten. Dazu zählt etwa die Gremienarbeit, Einbindung der Familien als Multiplikatoren. Weitere Instrumente, die von den Verbänden genannt wurden, richten sich durchaus auch an Adressaten aus Bundestag und Bundesregierung (z. B. Verbandsmagazine). Dass diese nicht von den Adressaten genannt wurden, ist folgendermaßen erklärbar: Diese Instrumente gehen möglicherweise in der Informationsflut, der Vertreter von Bundestag und Bundesregierung allgemein ausgesetzt sind, unter. Weiterhin handelt es sich wohl bei den Instrumenten, die von den Interviewpartnern des Bundestages und der Bundesregierung wahrgenommen werden, um jene, über die sie die meisten Informationen gewinnen bzw. auf die sie aus unterschiedlichen Gründen am stärksten aufmerksam werden.

Ein weiterer Befund bestätigt dies: Gespräche/Treffen wurden von allen Interviewpartnern sowohl aus dem Bereich der Verbände als auch aus dem des Bundestages und der Bundesregierung genannt. Auch die Bewertungen sprechen klar für die Bedeutung dieses Instruments. Hier können die Aussagen aus der Theorie bestätigt werden, wonach Gespräche ein grundlegendes Instrument der Interessenvertretung und der Lobbyarbeit sind (siehe genauer: Punkt 2.3.3): „Ein informelles Gespräch hat häufig einen höheren Informationsgehalt als ein exzellenter Fachartikel. Gerade aus direkten persönlichen Kontakten können wichtige Informationen ungefiltert und aus erster Hand bezogen werden“ (Bender/Reulecke 2004, S. 38). Eine weitere Gemeinsamkeit der Expertenbereiche Verbände und Bundestag ist, dass Stellungnahmen zum Gesetzentwurf und die Anhörung im Deutschen Bundestag für beide Gruppen (bei den Experten des Bundestages zumindest für alle Bundestagsabgeordneten; für die Mitglieder der Arbeitsebene weniger) quantitativ betrachtet von Bedeutung sind. Es handelt sich dabei um

die Instrumente, die im formalen Gesetzgebungsprozess – in der parlamentarischen Phase – vorgesehen und daher insbesondere für die Abgeordneten von Belang sind. Für die Verbände sind diese Instrumente eine sehr gute Möglichkeit der Mitwirkung und Vertretung ihrer Positionen. Umso interessanter ist es, dass es jedoch Abweichungen bei der Bewertung der formellen Instrumente gibt: Während von den Vertretern des Bundestages die Stellungnahmen als wichtig bewertet wurden, ist es für die Verbandsvertreter die Ausschussanhörung. Ein Erklärungsansatz dafür ist, dass die Stellungnahmen vor der Ausschussanhörung eingereicht werden. Grundlage für die Stellungnahmen sind Fragen der Ausschussmitglieder. Daher kann davon ausgegangen werden, dass die Abgeordneten die Stellungnahmen intensiv für ihre Meinungsbildung heranziehen. Gespräche oder die Ausschussanhörung werden primär genutzt, um Nachfragen zu stellen (Interview Expertenbereich Bundestag).[294] Aus Sicht der Verbände ist dagegen die – in der Regel öffentliche – Ausschussanhörung ein Format, ihre Positionen (u. a. aus den Stellungnahmen) ausführlicher darzulegen und eine gewisse Aufmerksamkeit zu erzielen (nicht nur seitens der Abgeordneten), bei den politischen Vertretern und deren Mitarbeitern bekannter zu werden oder sich als ausgewiesene Experten zu präsentieren.

Die Gegenüberstellung der Instrumente, die während des ElterngeldPlus-Prozesses zum Einsatz kamen und des allgemeinen Repertoires ergibt übereinstimmend für die drei Interviewbereiche, dass es beim ElterngeldPlus-Prozess keinen Austausch im Rahmen der Präsenz von Verbänden auf Messen oder Parteitagen gab. Zwar fanden in dieser Zeit 4 Parteitage (CSU, SPD, Grüne, Linke) statt (Hanns-Seidel-Stiftung 2020; Die Linke 2014; SPD 2013b; Bündnis 90/Die Grünen 2014). Offenbar war der Verband, der die Präsenz auf Messen/Parteitagen als Instrument allgemein nannte, jedoch auf keinem dieser Parteitage präsent. Ob es in dieser Zeit eine Messe gab, auf der eine Präsenz möglich gewesen wäre, konnte nicht geklärt werden. Ebenso wenig wurden nach den Ergebnissen in der Zeit des ElterngeldPlus-Prozesses relevante Studien durchgeführt oder Vorträge gehalten.[295] Bei den Instrumenten Gremienarbeit und Einbindung von Familien und Multiplikatoren ist es nicht unwahrscheinlich, dass diese im ElterngeldPlus zum Einsatz kamen.[296]

---

[294] Dieser Interviewpartner weist zudem darauf hin, dass unter Zeitdruck schriftliche Stellungnahmen hilfreich sind. In einem Praxisratgeber zu Lobbying wird angemerkt, dass Gespräche von Abgeordneten häufig aufgrund ihres hohen Lesepensums bevorzugt werden (vgl. Punkt 2.3.3), was sicher zutreffend sein kann. An der Feststellung des Abgeordneten zeigt sich jedoch auch, dass dennoch bisweilen schriftliche Informationen hilfreich sind, da die Adressaten hier auch flexibler sind, wann sie diese lesen. Bei Gesprächen hingegen sind sie zeitlich fixiert.

[295] Diese Instrumente wurden nicht genannt und auch ergänzende Recherchen brachten keine anderslautenden Ergebnisse.

[296] Hier sind Recherchen äußerst schwierig und wenig zielführend, da Gremiensitzungen in der Regel keine öffentlichen Termine darstellen und die Ergebnisse ebenfalls nicht (immer) veröffentlicht werden. Inwiefern die Instrumente Einbindung von Familien und Multiplikatoren eingesetzt wurden, können schließlich nur die Verbände selbst beurteilen.

Folgende Darstellung (Tabelle 32) gibt einen Überblick, welche Instrumente für die drei Expertenbereiche vercodet wurden – allgemein und bei ElterngeldPlus.

INSTRUMENT	ALLGEMEIN			ELTERNGELDPLUS		
	VERBÄNDE	BUNDESTAG	BUNDESREG.	VERBÄNDE	BUNDESTAG	BUNDESREG.
Stellungnahme Referentenentwurf	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Stellungnahme Gesetzentwurf	✓	✓		✓	✓	
Verbändeanhörung Ministerium	✓	×	✓	✓	×	✓
Öffentliche Anhörung Bundestag	✓	✓	✓	✓	✓	
Persönliche Gespräche/Einzelgespräche	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Telefongespräche	✓	✓	✓			✓
Fachgespräche	✓	✓			✓	
Austausch mit Ministerin	✓	×	×	✓	×	×
Parlamentarische Frühstücke/Abende	✓	✓	✓	✓	✓	
Ausschussgespräch		✓	×			×
Donnerstagsgespräche	✓	✓	×			×
Mails	✓			✓		
Briefe			✓			✓
Homepage der Verbände	✓			✓		
Social-Media-Präsenz der Verbände	✓			✓		
Interviews der Verbände	✓					
Pressemitteilungen	✓	✓		✓	✓	
Positionspapiere	✓	✓			✓	
Fachinformationen/Fachpapiere	✓			✓		
Mitgliedermagazin	✓			✓		
Newsletter	✓			✓		
Präsenz auf Messen/Parteitagen	✓	✓				
Fachveranstaltungen	✓	✓		✓	✓	
Petition/Gemeinsame Erklärung/Sammelbrief	✓			✓		
Kampagnen	✓					
Vorträge	✓					
Durchführung/Veröffentlichung von Studien	✓					
Wahlprüfsteine	✓			✓		
Gremienarbeit	✓					
Einbindung der Familien als Multiplikatoren	✓	×	×		×	×
Einbindung sonstiger Multiplikatoren	✓	×	×		×	×

Tabelle 32: Vergleich der Nennung der Instrumente durch die verschiedenen Expertenbereiche – allgemein und ElterngeldPlus; eigene Darstellung[297]

[297] ‚x' bedeutet, dass sich dieses Instrument nicht an die jeweiligen Experten richtet und daher nicht angeführt werden kann.

Bei den Bewertungen der Instrumente zu ElterngeldPlus manifestiert sich der Befund, dass Instrumente der Öffentlichkeitsarbeit für die Vertreter des Bundestages eine deutlich geringere Rolle spielen: Für diesen konkreten Prozess wurde gar kein Instrument der Öffentlichkeitsarbeit als wichtig bewertet. Ein möglicher Erklärungsansatz ist der recht unstrittige Prozess: Es wurden folglich nicht allzu viele Instrumente aus dem Bereich der Öffentlichkeitsarbeit angewandt, die sich direkt an die Vertreter des Bundestages richteten. Für die Vertreter des Bundestages waren vor allem die formellen Instrumente, speziell die Stellungnahmen, wichtig.

Auffällig ist demgegenüber, dass beim Expertenbereich Verbände die Instrumente der Öffentlichkeitsarbeit wieder eine Rolle spielten, wobei es sich einmal um Fachinformationen handelt und beim zweiten Instrument um Pressemitteilungen, die in Verbindung mit der Stellungnahme als wichtig bewertet wurden. Die Stellungnahmen sind allerdings das einzige formelle Instrument, das als wichtig bewertet wurde.

Der Einsatz von Instrumenten ist eng verknüpft mit einer weiteren Forschungsfrage, nämlich *ob die untersuchten Verbände eine Strategie verfolgen*. Diese Frage ist weder mit einem klaren ‚Ja', noch mit einem eindeutigen ‚Nein' zu beantworten, da die meisten Verbände teilweise eine Strategie einsetzen bzw. dies von der jeweiligen Situation abhängig machen. Dies hängt einerseits mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen zusammen, andererseits erklären es die Verbände damit, dass die Prozessabläufe, Ansprechpartner etc. häufig gleich sind, sodass keine expliziten Strategien erarbeitet werden. Gleichwohl sind die Antworten auf die Frage nach Elementen einer Lobbyingstrategie ein klares Indiz, dass sich zentrale Aspekte einer Lobbyingstrategie durchaus in den Aktivitäten der untersuchten Verbände wiederfinden (z. B. Zieldefinition, Berücksichtigung der Rahmenbedingungen, planvoller Einsatz von Instrumenten/Taktiken). Konkreter betrachtet, konnte durch die empirischen Ergebnisse der Arbeit ein weiterer Befund aus der Theorie bestätigt werden: Direktes Lobbying nimmt gegenüber indirektem Lobbying den größeren Anteil ein und ist damit auch für die untersuchten Familienverbände entscheidender. Der Grund dafür ist, dass Instrumente/Taktiken des indirekten Lobbying (z. B. Kampagnen) sehr ressourcenintensiv sein können.

Oben wurde auf die Notwendigkeit hingewiesen, dass die eingesetzten Instrumente zu den jeweiligen Adressaten passen sollten. Ebenso gilt es, sie situationsadäquat einzusetzen, damit sich ihre volle Wirkung entfalten kann. Dies wurde auch in diesem Fazit bereits kurz skizziert. Daher müssen sich die Verbände überlegen: ‚*Wann ergeben sich geeignete Handlungsfenster?*' Dem wurde gemeinsam mit der damit zusammenhängenden Frage, ‚*Zu welchen Zeitpunkten im Gesetzgebungsprozess vertreten die Verbände ihre Interessen?*' nachgegangen. Als Antworten können zwei grundsätzliche Ergebnisse präsentiert werden. Erstens: Der Policy Cycle, der verschiedene Schritte im Willensbildungs- und Gesetzgebungsprozess veranschaulicht, ist ein immerwährender Prozess. In diesem Zusammenhang ergeben sich für die Familienverbände auch durchgehend Möglichkeiten, ihre Interessen zu vertreten. Interessenvertretung im Sinne

der Definition unter Punkt 2.1.2 findet also fortwährend statt. Zweitens jedoch eignen sich bestimmte Schritte im Prozess besser für eine direktere Mitwirkung. Konkret sind dies die vorparlamentarische und die parlamentarische Phase. Dies hat sich für die Familienverbände bestätigt und konnte am ElterngeldPlus-Prozess gut illustriert werden. Dabei handelt es sich um jene Abschnitte, in denen nach dem Policy Cycle die Politikformulierung stattfindet. In diesen Phasen sind Schritte im Gesetzgebungsprozess angesiedelt, in denen sich für die Verbände institutionalisierte Mitwirkungsmöglichkeiten ergeben können (z. B. Stellungnahmen zum Referentenentwurf und Teilnahmen an der Verbändeanhörung im Ministerium, Stellungnahmen zum Gesetzentwurf und Teilnahme an Sachverständigenanhörungen im Deutschen Bundestag). Darüber hinaus findet in diesen Phasen ein informeller Austausch statt. Sie sind für das Lobbying besonders relevant, wie am Beispiel des ElterngeldPlus-Prozesses deutlich wurde: Zu diesen Zeitpunkten haben die Verbände die größten Chancen zur Mitgestaltung, die auch alle untersuchten Familienverbände wahrnehmen.

Zweifelsohne sind – dies verdeutlichen die Ausführungen unter Punkt 8.1.5 – auch weitere Phasen bedeutend (z. B. Agenda Setting während der Phase der politischen Vorbereitung bzw. Evaluierung mit Inkrafttreten des Gesetzes). Auch dies konnte für die Familienverbände bestätigt werden: So gab es etwa während der Koalitionsverhandlungen 2013, bei denen auch das Thema ElterngeldPlus eine Rolle spielte, unter anderem die Möglichkeit zu Gesprächen mit Vertretern von Parteien und damit zur Vertretung von Verbandspositionen. Gleichzeitig gibt es auch Phasen, in denen sich weniger Mitwirkungsmöglichkeiten für die Verbände ergeben. Dies gilt im Policy Cycle für den Abschnitt der Entscheidungsfindung und bestätigt sich auch für ElterngeldPlus: In diesen Phasen konnten zwar noch einige Aktivitäten von Verbänden nachgewiesen werden, allerdings handelt es sich dabei lediglich um Kommentierungen und keine aktive Mitwirkung.

Ein Vergleich der Ergebnisse zu den Phasen mit den Aussagen der anderen Expertenbereiche zeigt einen deutlichen Unterschied vor allem in der Phase ‚Politische Vorbereitungen'. Während hier für viele der Verbände Aktivitäten zu verzeichnen sind, wird durch die politische Ebene hier nur wenig Austausch wahrgenommen. Dafür können zwei Gründe angeführt werden, die eng zusammenhängen. Erstens sind die Vertreter des Bundestages in dieser Phase noch nicht so stark eingebunden – es sei denn, sie sind z. B. an der Entwicklung des Wahlprogramms oder an den Koalitionsverhandlungen beteiligt. In dieser Phase sind die Adressaten der Verbände stärker die Referenten oder Führungskräfte der Parteien und weniger Abgeordnete und deren Mitarbeiter (obgleich es hier sicher Überschneidungen geben kann). Ein Referent eines Ministeriums steht zu diesem Zeitpunkt ebenfalls noch wenig im Fokus der Verbände. Zweitens richten sich die Instrumente, die in dieser Phase zum Einsatz kommen (Wahlprüfsteine), an die Öffentlichkeit bzw. die Mitglieder der Verbände und nicht an die Vertreter des Bundestages/der Bundesregierung. Auch, dass in der Phase des Referentenentwurfs

von Vertretern des Bundestages noch ein geringerer Austausch wahrgenommen wird, ist logisch mit den Abläufen und Zuständigkeiten im Prozess zu erklären. Für die Verbände hingegen ist diese Phase sehr bedeutend, da sie hier gegenüber dem zuständigen Ministerium die Chance zur Mitwirkung haben.

Aus dem eben genannten Grund des Prozessablaufes und den damit verbundenen Zuständigkeiten ist es auch nicht überraschend, dass die parlamentarische Phase von den Vertretern des Bundestages am häufigsten genannt wird. Hier gibt es Gemeinsamkeiten zu den Verbänden, die diese Phase ebenfalls alle nannten. Die Abgeordneten (und deren Mitarbeiter) sind in dieser Phase aufgrund ihrer Rollen am stärksten eingebunden und für die Verbände ergeben sich nochmals gute Einflussmöglichkeiten.

Nach Ende der Ausschussberatungen wird von den Vertretern des Bundestages nur noch wenig Austausch wahrgenommen. Insbesondere für die 2. Lesung ließen sich auch seitens der Verbände wenige Aktivitäten feststellen.

Unterschiedlich gestalten sich die Antworten zwischen Expertenbereich Bundestag und Verbände für die Phase ‚nach Verabschiedung des Gesetzes' (1 Vercodung Expertenbereich Bundestag vs. 6 Vercodungen Expertenbereich Verbände). Diese Abweichung ist damit zu begründen, dass nach der Verabschiedung des Gesetzes kaum Austausch im engeren Sinne identifiziert werden konnte. Vielmehr erfolgt hier eine Kommentierung des abgeschlossenen Gesetzes bzw. eine Information darüber in Pressemitteilungen/Social-Media-Kanälen. Dies sind Instrumente, die sich nicht primär an die Abgeordneten richten. Die Arbeit der Verbände ist damit also nicht abgeschlossen, nur das Fenster der Einflussnahme zu einem konkreten Prozess schließt sich, sodass eher Instrumente genutzt werden, die nicht auf den direkten Austausch angelegt sind. Für die Verbände beginnt (wie beim Policy Cycle dargestellt) nun die Phase der Evaluierung und Erklärung des Gesetzes.

Interessant ist im Zusammenhang mit den Phasen der Hinweis eines Interviewpartners aus dem Expertenbereich Bundestag. Demnach sollte die Kontaktaufnahme der Verbände – vor allem zu den Oppositionsmitgliedern – in seinen Augen früher erfolgen. Wie oben beschrieben, geschieht dies häufig erst, wenn die parlamentarische Phase beginnt. Allerdings beginnt die Meinungsbildung – egal ob in den Regierungs- oder Oppositionsfraktionen – schon deutlich früher. Folglich ergeben sich für die Verbände durchaus schon früher günstige Momente, ihre Positionen zu adressieren (Interview Expertenbereich Bundestag).

Damit bestätigte der Interviewpartner einen Hinweis von Ismayr, dass insbesondere die Oppositionsfraktionen frühzeitig auf Informationen angewiesen sind, um entsprechend Position beziehen zu können. Diese frühe Information sollte auch im Interesse der Verbände liegen, da zweifelsohne auch der Austausch mit der Opposition je nach konkretem Vorhaben von Bedeutung sein kann – etwa wenn es darum geht, Druck auf die Regierung auszuüben.

Die gebündelten Ergebnisse zu Adressaten, Instrumenten und Phasen zeigen:

Die Auswahl der Adressaten, der Instrumente und des Zeitpunkts stehen in einem engen Zusammenhang. Sie basieren einerseits zum Teil auf formal vorgegebenen Abläufen, andererseits aber auch auf dem jeweiligen Ziel, das die Verbände verfolgen. Beteiligt sich ein Verband beispielsweise an einem Gesetzgebungsprozess mit dem Ziel, seine spezifischen Positionen zu einem Gesetzesvorhaben einzubringen, sind vor allem Instrumente und Adressaten wichtig, die formell im Gesetzgebungsprozess eine Rolle spielen (selbstverständlich ergänzt durch weitere Instrumente und Adressaten).

Die relevante Phase ist in diesem Fall vor allem die der Politikformulierung. Wenn ein Familienverband hingegen das Ziel verfolgt, z. B. die Aufmerksamkeit von Politik und Öffentlichkeit darauf zu lenken, dass eine bestimmte Familienform benachteiligt wird und dafür eine politische Lösung gefunden werden muss, können stärker öffentlichkeitswirksame Instrumente geeignet sein und die Adressaten dieser Instrumente werden unter Umständen auch aktiver einbezogen. Ebenso bieten sich folglich eher Policy-Cycle-Phasen an, die nicht zum eigentlichen Gesetzgebungsprozess gehören, wie die Phase des Agenda Setting. Während bei ersterem Beispiel das Handeln der Verbände eher reaktiv ist, gestaltet es sich beim zweiten Beispiel aktiver. In diesem Zusammenhang weisen die Ergebnisse darauf hin, dass das Reagieren, wie bereits angedeutet, einen großen Anteil in der Arbeit der Familienverbände einnimmt, wodurch das aktivere Agieren für die Familienverbände nicht zuletzt aus Ressourcengründen eine Herausforderung darstellt.

Für den ElterngeldPlus-Prozess war es möglich, Phasen, Instrumente und Adressaten zu kombinieren. Kurz zusammengefasst lässt sich feststellen: Instrumente der Öffentlichkeitsarbeit kamen in allen Phasen zum Einsatz und dienten der Kommentierung zentraler Ereignisse des Gesetzgebungsprozesses bzw. der Information der Öffentlichkeit zu Positionen der Verbände. Folglich war die Öffentlichkeit in allen Phasen Adressat. Formelle Instrumente und solche, bei denen ein persönlicher Austausch mit Politikern oder Mitgliedern der Arbeitsebene stattfand, waren primär in den Abschnitten zwischen der Phase des Referentenentwurfs sowie den Ausschussanhörungen zu verorten. Entsprechend spielten hier vor allem die Politiker aus Bundesregierung und Bundestag sowie die Referenten und die Abteilungsleiterin im BMFSFJ als Adressaten eine Rolle.

Obgleich die Logik des Willensbildungs- und Gesetzgebungsprozesses sicherlich ein Leitfaden für die Entscheidung sein kann, wann welche Adressaten von Bedeutung sind, greift eine reine Orientierung an dieser Logik zu kurz. So können in bestimmten Phasen auch Adressaten von Bedeutung sein, die hier rein formell keine Rolle spielen (z. B. die Arbeitsebene des Bundestages während der Referentenentwurfsphase). Dafür ist die Aussage eines Vertreters der Arbeitsebene (Bundestag) ein Beispiel: Nach seiner Beobachtung wird vor allem die Arbeitsebene der Opposition durch die (familienpolitischen) Verbände bisweilen sehr spät oder gar zu spät einbezogen, obwohl eine frühere Einbeziehung dieser Adressaten sowohl für die Verbände als auch die Adressaten eine Bereicherung wäre.

Damit kristallisiert sich für das Zusammenspiel von Instrumenten, Phasen und Adressaten eine klare Erkenntnis heraus: Zu identifizieren, wann sich welches Instrument für welchen Adressaten eignet und dabei nicht nur die formellen Logiken des Willensbildungs- und Gesetzgebungsprozesses zu berücksichtigen, ist die Kunst von Lobbying. Auch die Strittigkeit eines Entwurfs spielt für diese Kunst eine Rolle. Für den ElterngeldPlus-Prozess stimmen die Expertenbereiche in der Auffassung überein, dass es hier nicht um die Klärung grundsätzlicher Fragen, sondern um die Feinjustierung ging. Die Ursache ist darin zu sehen, dass das Vorhaben sowohl von den Verbänden als auch von der politischen Ebene in seinen grundlegenden Zielen positiv bewertet wurde. Dies wirkte sich auch auf den Einsatz der Instrumente aus (siehe dazu genauer: die Punkte 8.1.9, 8.2.6 und 8.3.6).[298]

Letztlich erfordert Interessenvertretung und Lobbying gerade, wenn – wie bei den Familienverbänden – recht wenige Ressourcen zur Verfügung stehen, hohes Engagement der Verantwortlichen in den Verbänden, eine genaue Kenntnis politischer Prozesse und Adressaten sowie politisches Geschick. Die Ergebnisse manifestieren, dass diese Kunst von den Verbänden durchaus gut beherrscht wird.

Die Ausführungen illustrieren, dass in der Arbeit der analysierten Familienverbände die drei Funktionen zum Ausdruck kommen, die Wingen Familienverbänden zuschreibt (siehe Punkt 5.1): Sie vertreten erstens die Interessen der Familien und sind damit zweitens, Stimme oder Sprachrohr der Familien. Drittens unterstützen sie Familien durch die Bereitstellung von Informationen und Beratung. Konkreter wird dies durch die Beschreibungen der Verbände und der politischen Ebene zu den Funktionen, die Familienverbände wahrnehmen. Die erste Funktion der Interessenvertretung wurde sowohl allgemein von den Familienverbänden angeführt als auch durch präzisere Darstellungen wie die ‚Kommunikation von Handlungsbedarf und Übersetzung von Handlungsbedarf in Forderungen' bzw. die ‚Verfolgung und Beeinflussung politischer Entwicklungen'. Dies sind nur zwei Beispiele, an denen sich die Funktion der Interessenvertretung klar zeigt. Indem einige Familienverbände sich mehrfach als Stimme oder Sprachrohr der Familien bezeichneten, ist an diesen Ausführungen der Familienverbände auch diese Funktion erkennbar. Die Familienverbände erfüllen sie beispielsweise durch die Kommunikation der Lebenssituation von Familien oder indem sie der Politik rückmelden, wie familienpolitische Entscheidungen bei den Familien ankommen, welche Probleme in der Praxis auftreten und was sich bewährt hat.

---

[298] In diesem Zusammenhang wurde der Frage nachgegangen, ob es sich beim ElterngeldPlus-Prozess um einen exemplarischen Prozess handelte. Der Vergleich der Ergebnisse aus den Expertenbereichen zeigt, dass es sich eher um ein exemplarisches Verfahren handelte, was den Gesamtablauf angeht: Insgesamt 5 Interviewpartner stuften den Prozess als exemplarisch bzw. eher exemplarisch ein (gegenüber 1-mal eher nicht exemplarisch und 1-mal teils/teils). Konkreter dargestellt sind die Ergebnisse ein Indiz dafür, dass der prozessuale Ablauf inklusive der Instrumente Ähnlichkeiten mit anderen Prozessen aufweist, während sich die Art der Debatte eher untypisch gestaltete.

Schließlich zeigte sich, dass die untersuchten Familienverbände auch die dritte Funktion – die Stärkung der Familien – zweifelsohne wahrnehmen: Primär erfolgt dies über Aspekte, die den internen Funktionen zuzuordnen sind (z. B. Bereitstellung von Beratungs- und Informationsangeboten). Ebenso helfen sie den Familien beispielsweise durch die Vermittlung familienpolitischer Entscheidungen über unterschiedliche Kanäle. Es ist davon auszugehen, dass diese Aspekte auch für das ElterngeldPlus-Gesetz sehr relevant waren, da dieses Gesetz, wie dargestellt, sehr komplexe Regelungen enthält. Um die Möglichkeiten optimal nutzen zu können, sind Familien auf Unterstützung angewiesen, die unter anderem durch Familienverbände zur Verfügung gestellt wird. Hier ist an einem konkreten Beispiel der Zusammenhang zwischen internen und externen Funktionen gut zu erkennen: Die Beratung und die Erklärung politischer Entscheidungen sind sowohl für die Familien selbst als auch für das politische und gesellschaftliche System von Bedeutung.

Diese Funktionen werden auch von den Vertretern der politischen Ebene wahrgenommen und geschätzt: Insbesondere die Vermittlung von Informationen zur Lebenssituation von Familien – und damit ‚Familienverbände als Stimme/Sprachrohr der Familien' – ist für die Arbeit von politisch Verantwortlichen und deren Mitarbeitern wichtig. Sie gewinnen so neue Ansätze und erkennen Handlungsbedarf. Weniger grundlegend ist aus Sicht der politischen Ebene die Funktion der Interessenvertretung. Indirekt werden aber auch Interessen vertreten, wenn die Familienverbände auf Missstände in der Lebenssituation von Familien aufmerksam machen und bestimmte Probleme fokussieren. Explizit schreiben die Vertreter der politischen Ebene den Verbänden keine Funktion zu, die zu den internen zu zählen ist. Indem die Vertreter der politischen Ebene die Verbände als Interpreten des Staates betrachten, kommt mittelbar jedoch die Funktion der Stärkung von Familien zum Ausdruck, da auch diese Erklärungen zu politischen Entscheidungen den Familien helfen können.

In den geschilderten Funktionen ist am Beispiel der Familienverbände auch die Leistung erkennbar, die Tocqueville Verbänden zuschreibt: Er stellte dar, dass einzelne Individuen alleine zu schwach sind, um ihre Interessen zu vertreten und „aus eigener Kraft" kaum etwas bewirken können (siehe dazu genauer: Punkt 2.2.2). Dies gilt auch für Familien. Obgleich diese keine Individuen sind, ist die Stimme einzelner Familien zu leise, um auf ihre Probleme und Anliegen aufmerksam zu machen. Familienverbände hingegen vertreten eine Vielzahl von Familien und schaffen es so, den Familien eine wahrnehmbare Stimme zu geben. Indem Familienverbände nicht nur in einem konkreten Gesetzgebungsprozess, sondern dauerhaft die Interessen von Familien vertreten, tragen sie auch zur Gemeinwohlbildung nach Fraenkel bei. Auf die Rolle der Familienverbände für das Gemeinwohl wies auch ein Verbandsvertreter hin (Interview Expertenbereich Verbände). Die Aushandlung von Positionen und die Kompromissfindung, die für die Gemeinwohlbildung elementar ist, wurde auch für den ElterngeldPlus-Prozess deutlich: So brachten die Familienverbände Positionen ein, von denen einige

durch die Politik aufgegriffen wurden, während andere abgelehnt wurden. Dass die Familienverbände, wie beispielhaft skizziert, überhaupt in den Willensbildungsprozess bzw. in Gesetzgebungsprozesse eingebunden werden, ist nach Fraenkel zentraler Bestandteil eines autonom-legitimierten, heterogen-strukturierten Staates.

Über all diese Ausführungen konnte beispielhaft für die Arbeit der Familienverbände illustriert werden, welcher Zusammenhang zwischen Interessen und den drei Dimensionen des Politischen – policy, polity und politics – besteht: Es wurde exemplarisch für den ElterngeldPlus-Prozess erläutert, wie innerhalb der prozessualen Aushandlung des Gesetzentwurfs zu ElterngeldPlus (politics) die Interessen von Familien durch die Familienverbände vertreten wurden. Dadurch wirkten sie im Rahmen ihrer Möglichkeiten an der Entstehung bzw. Ausgestaltung der konkreten Inhalte (policy) des Gesetzes mit. Dies fand eingebettet in den formalen Rahmen (polity) statt.

Schließlich wurde der Frage nachgegangen, welche Akteure sich im Feld der familienpolitischen Interessenvertretung bzw. Lobbyarbeit neben den Familienverbänden noch identifizieren lassen. Damit wurde der Blick auf das Forschungsfeld noch etwas geweitet. Die Aussagen der Vertreter von Bundestag und Bundesregierung zu den Akteuren, die ihnen gegenüber familienpolitische Interessen vertreten, demonstrieren: Das Spektrum der Akteure, die im Bereich Familienpolitik Interessen vertreten, geht weit über die Familienverbände hinaus. Dabei handelt sich unter anderem auch um recht ressourcenstarke Akteure, wie Arbeitgeberverbände. Die Rolle des Einflusses der anderen Akteure konnte und sollte im Rahmen dieser Arbeit nicht geklärt werden. Diese Ergebnisse verdeutlichen aber erneut, dass es sich bei Familienpolitik um ein Querschnittsthema handelt, von dem nicht nur die Familien selbst, sondern unterschiedliche andere Akteure betroffen sind, die entsprechend ihre Interessen vertreten. Dies kann für die Familienverbände zweifelsohne eine Herausforderung darstellen, macht aber, wie es ein Interviewpartner beschrieb, auch „sehr viel mehr Spaß“ (Interview Expertenbereich Verbände). Das Querschnittsthema ist eng verknüpft mit der Art der vertretenen Interessen: Für die Familienverbände bestätigt sich, dass die Vertretung des Themas Familie aufgrund der Eigenschaften der damit verbundenen Interessen mit einigen Herausforderungen einhergeht.

Interessant war die Feststellung eines Interviewpartners, dass die Interessenvertretung/der Lobbyismus im familienpolitischen Bereich seiner Ansicht nach sehr stark wertegeleitet und weniger durch ökonomische Beweggründe geprägt ist. Dieser Punkt hängt eng mit einem weiteren Ergebnis zusammen, das im Zusammenhang mit den Charakteristika des Interesses ‚Familie‘ steht: Im Vergleich von familienpolitischer Interessenvertretung/Lobbyarbeit zu der anderer Politikfelder wurde verschiedentlich darauf verwiesen, dass sich familienpolitische Interessenvertretung/Lobbyarbeit schon deshalb anders gestaltet, weil den Familienverbänden zumindest keine wirtschaftlichen Druckmittel/Drohmittel zur Verfügung stehen. Zur Frage, ob beispielsweise der demographische Wandel als ein moralisches Druckmittel der

Familienverbände zu betrachten ist, gibt es unter den befragten Familienverbänden unterschiedliche Meinungen. Hier geht es letztlich darum, inwiefern das Interesse ‚Familie' das Merkmal der ‚Konfliktfähigkeit' erfüllt. Dazu kann festgehalten werden: Familien können nicht direkt mit Leistungsentzug drohen. Folglich steht Streik als Druckmittel nicht zur Verfügung. Zweifelsohne können die Familienverbände aber darauf hinweisen, dass die Förderung von Familien und die Schaffung von Rahmenbedingungen, die junge Paare zu einer Familiengründung motivieren, grundlegend sind, um sinkenden Geburtenzahlen entgegenzuwirken. Das wiederum ist elementar für den Erhalt einer Gesellschaft – nicht zuletzt vor dem Hintergrund der vielfältigen Leistungen, die Familien erbringen. Diese beschriebenen Gegebenheiten sind allerdings weniger als Droh- oder Druckmittel, denn als stetig klingelnde Alarmglocke für Politik und Gesellschaft zu verstehen, die immer wieder daran erinnert, wie bedeutend Familien für die Gesellschaft sind.

Der Vergleich der empirischen Ergebnisse mit grundlegenden theoretischen Überlegungen illustriert zweierlei: Zum einen können durch die empirischen Ergebnisse Definitionen der Wissenschaft in vielen Bereichen bestätigt werden. Zum anderen bewährten sich die für diese Arbeit entwickelten Definitionen.

Die Elemente der Definition zu Lobbying aus Punkt 2.1.2[299] konnten in Bezug auf die Arbeit der Familienverbände nachgewiesen werden: Die Familienverbände verfolgen das Ziel, Einfluss auf politische Vorgänge zu nehmen und ihre Interessen durchzusetzen. Folglich handelt es sich um bewusste bzw. beabsichtigte Einflussnahme.

Für den ElterngeldPlus-Prozess wurde die Arbeit am Beispiel eines konkreten politischen Vorhabens untersucht. Der Fokus auf einen spezifischen Prozess stellt ein weiteres Element der Lobbying-Definition dar. Um das Ziel der Beeinflussung politischer Vorhaben und der Interessendurchsetzung zu erreichen, bedienten sich die Verbände im ElterngeldPlus-Prozess eines breiten Repertoires an Instrumenten, die sie sowohl gegenüber politischen Entscheidungsträgern (etwa Abgeordnete) als auch Vertretern der Bundesregierung einsetzten. Bezüglich des

[299] Folgende Definition wurde unter Punkt 2.1.2 für die vorliegende Studie entwickelt: *Unter Lobbying versteht man die beabsichtigte Einflussnahme auf politische Vorgänge durch Kommunikation und Durchsetzung von Interessen, die sich auf ein konkretes politisches Vorhaben (z. B. Gesetzentwurf) bezieht. Dazu werden unterschiedliche Instrumente eingesetzt. Lobbying findet sowohl im informellen als auch formellen Rahmen statt. Lobbying wird betrieben von Personen, die selbst keine politischen Entscheidungsträger sind. Lobbying findet über einen relativ überschaubaren Zeitraum statt, der sich an der Dauer des politischen Prozesses zum jeweiligen Gegenstand orientiert und ist entsprechend geprägt von den für das politische Vorhaben relevanten Rahmenbedingungen. Lobbying richtet sich an politische Entscheidungsträger, deren Mitarbeiter sowie an Mitarbeiter der jeweiligen Institutionen, die an der Gestaltung/Durchsetzung des Themas direkt beteiligt sind oder für die es aus weiteren Gründen (z. B. Betroffenheit der vertretenen Bürger) von Bedeutung ist. Die Öffentlichkeit ist nicht primärer Adressat von Lobbying, kann aber Teil einer Lobbyingstrategie sein.*

Adressaten ‚Öffentlichkeit' ist folgende Anmerkung zu machen: Die Öffentlichkeit wurde von den Familienverbänden als Adressat im ElterngeldPlus-Prozess genannt. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass die Verbände selbst nicht zwischen Interessenvertretung und Lobbying differenzierten. Im ElterngeldPlus-Prozess wurden Instrumente eingesetzt, die der Information und nicht der Mobilisierung der Öffentlichkeit dienten. Daher ist die Öffentlichkeit als Adressat von Information, nicht aber von Lobbying im engeren Sinne zu betrachten. Wie dargestellt, war der zeitliche Rahmen für die Vertretung der Interessen im ElterngeldPlus-Prozess recht begrenzt. Gleichwohl – und dies bildet die Schnittstelle zur Interessenvertretung – startete und endete das Engagement der Verbände für ElterngeldPlus nicht mit dem Beginn und Abschluss des Gesetzgebungsprozesses. Die untersuchten Familienverbände vertraten und vertreten ihre Interessen weit über diesen Gesetzgebungsprozess hinaus. Was in der Theorie gezeigt wurde, konnte durch die empirische Untersuchung der Familienverbände bestätigt werden: Der Adressatenkreis, das Instrumentenspektrum sowie der zeitliche Umfang ist im Rahmen von Interessenvertretung – also dem Engagement der Familienverbände unabhängig von einem konkreten Prozess – deutlich größer. Interessenvertretung ist umfassender als Lobbyismus. Dies bestätigt die Feststellung, dass Interessenvertretung in einer Begriffshierarchie gewissermaßen ‚über' Lobbyismus steht. Außerdem hat sich die Entscheidung, die beiden Begriffe nicht als Synonyme zu verwenden, als sinnvoll erwiesen: Interessenvertretung und Lobbyismus hängen zwar zweifelsohne eng zusammen und können nicht losgelöst voneinander betrachtet werden, die Mitwirkungsmöglichkeiten und -weisen sind jedoch nicht vollkommen identisch.

Interessenvertretung und Lobbyarbeit werden unter anderem aufgrund der fehlenden Transparenz bestimmter Vorgänge immer wieder kritisiert. Auch in dieser Arbeit zeigte sich, dass nicht alle Vorgänge klar nachvollziehbar sind. Verständlich ist, dass manche Inhalte vertraulich sind. Weniger gilt dies in Bezug auf Anhörungslisten aus Ministerien. So werden etwa auch die Sachverständigen in den Anhörungen des Deutschen Bundestags öffentlich bekanntgegeben. Ebenso werden hierzu Protokolle veröffentlicht. Sowohl die Verbändeanhörung in den Ministerien als auch die Anhörungen im Deutschen Bundestag sind formalisierte Schritte im Gesetzgebungsprozess. Es ist an dieser Stelle weder nötig noch möglich, diese Fragen genauer zu diskutieren. Die Ergebnisse weisen aber auch in Bezug auf Interessenvertretung und Lobbyismus von Familien auf diesen Mangel an Transparenz hin. Von einem Verband wird dieser Punkt angesprochen, da die Arbeit der Familienverbände dadurch erschwert werden kann. Die Veröffentlichung der Anhörungslisten der Ministerien, wäre ein Ansatz, der weder mit viel Aufwand einhergeht noch nachteilig für die Vertraulichkeit von Gesprächen etc. ist. Unter Punkt 5.4 wurde kurz auf den Punkt zur Förderung der Familienverbände durch das BMFSFJ eingegangen. Auch in diesem Zusammenhang stellt sich die Frage der Transparenz, da nicht eindeutig ist, wie genau sich die Förderung des BMFSFJ gegenüber den Familienverbänden

gestaltet. Die Entscheidung zu Regelungen zum Thema Transparenz in Bezug auf Lobbying und Interessenvertretung liegt bei den politischen Entscheidungsträgern. In jüngster Vergangenheit wurden hier mit dem Lobbyregister Maßnahmen ergriffen. Es bleibt abzuwarten, ob weitere Schritte folgen.

Für den Strategieaspekt bestätigten sich für die Familienverbände einige Punkte theoretischer Ansätze (z. B. die zentralen Elemente einer Lobbyingstrategie oder dass ressourcenintensive Strategien und Instrumente für die Familienverbände weniger geeignet sind; siehe oben). Andere Faktoren hingegen konnten für die Familienverbände nicht klar nachgewiesen werden – etwa, dass outside lobbying als „weapon of the weak" (De Bruycker/Beyers 2019, S. 59) von eher ressourcenschwächeren Verbänden verstärkt eingesetzt wird.

Darüber hinaus sind die Ergebnisse ein klarer Beweis, dass sich die Definition zu Familienpolitik, die für diese Arbeit entwickelt wurde und bei der die Perspektive der Familienverbände eingenommen wurde, bewährt hat und damit auch als Grundlage für künftige Arbeiten in diesem Feld angewendet werden kann. Zur besseren Nachvollziehbarkeit, wird hier zunächst die Definition aus dem Theorieteil wiederholt (zentrale Passagen hervorgehoben) und anschließend begründet, weshalb die Definition geeignet ist:

Unter Familienpolitik aus Perspektive von Verbänden ist Folgendes zu verstehen: Es handelt sich um „*Maßnahmen von Familienverbänden, die im Rahmen des Willensbildungs- und Gesetzgebungsprozesses das Ziel haben, die rechtlichen Rahmenbedingungen von Familien durch politische Akteure und Institutionen auf verschiedenen politischen Ebenen (Kommunal-, Landes-, Bundes- und Europaebene) zu beeinflussen. Diese Rahmenbedingungen umfassen Aspekte wie die Stellung, Aufgaben, Leistungen, Funktionen, Strukturen (Verhältnis der Familienmitglieder untereinander) von Familien. Die Beeinflussung erfolgt planvoll und intendiert und hat als inhaltlichen Schwerpunkt direkt familienbezogene Themen. Sie kann in konkreten familienpolitischen Entscheidungen münden (policy), wobei die Verbände selbst keine politisch und rechtlich verbindlichen Entscheidungen treffen können. Die konkreten Zielsetzungen der Beeinflussung sind abhängig von der weltanschaulichen Ausrichtung der Verbände, den vertretenen Familienformen sowie den historisch-gesellschaftlichen und politischen Gegebenheiten.*"

In Form der verschiedenen Instrumente – sowohl allgemein als auch in Bezug auf den ElterngeldPlus-Prozess – konnten die Maßnahmen sehr gut untersucht werden. Mit diesen Instrumenten nehmen die Familienverbände Einfluss auf verschiedene rechtliche Rahmenbedingungen, wie beispielhaft den ElterngeldPlus-Prozess, und verfolgen auf diese Weise das Ziel, diese rechtlichen Rahmenbedingungen so zu beeinflussen, dass sie nützlich für die vertretenen Familien(-formen) sind. Konkret in Bezug auf den ElterngeldPlus-Prozess ging es etwa darum, für die Familien flexiblere Möglichkeiten zur Kombination von Familien- und Erwerbsarbeit zu schaffen. Dabei treffen die Verbände selbst keine politischen Entscheidungen, sondern beteiligen sich nur bewusst und gewollt daran. Dass die Beeinflussung politischer

Entscheidungen eine Intention von Familienverbänden ist und nicht etwa zufällig erfolgt, kommt bei der Beschreibung der Ziele der Familienverbände (siehe dazu genauer: Punkte 5.1 und 5.4) zum Ausdruck. Weiterhin ist dies daran ersichtlich, dass die Familienverbände nur teilweise eine Strategie verfolgen. Anhand der Aussagen zu Instrumenten etc. ist aber erkennbar, dass eine hohe Reflexion und ein großes Bewusstsein zu den Handlungsschritten herrschen, was selbstverständlich eine Grundlage für die erfolgreiche Arbeit der Verbände ist.

Die Familienverbände möchten die rechtlichen Rahmenbedingungen beeinflussen, indem sie sich an verschiedene politische Akteure (Adressaten), wie Abgeordnete und Mitarbeiter des Bundestages oder der Ministerien wenden. Dass konkrete Zielsetzungen etwa von einer bestimmten vertretenen Familienform abhängig sein können, zeigte sich beispielsweise daran, dass der VAMV sich intensiv dafür einsetzte, dass die Regelungen im ElterngeldPlus-Entwurf besser auf die Interessen bzw. die Bedürfnisse der Alleinerziehenden angepasst werden. Ebenso beinhaltet die Stellungnahme des iaf Aspekte, die für die Familienform der binationalen Familien von Belang sind. Hingegen gibt es kein Indiz dafür, dass die weltanschauliche/konfessionelle Ausrichtung der Verbände bei den Zielen, welche die Verbände in diesem Prozess verfolgten, eine Rolle spielten.

Interessenvertretung und Lobbyarbeit kann sehr stark adressatenspezifisch sein. Dies veranschaulichten die vorherigen Ausführungen. Daher hat sich die Vorgehensweise dieser Arbeit bewährt, dass auch die Perspektiven der Adressaten in diese Arbeit einbezogen wurden. Die Ergebnisse dazu machten deutlich, dass die Mitwirkung der Familienverbände für die Adressaten der politischen Ebene von Bedeutung ist, da sie so Einblick in die Perspektive der Familien erhalten. Die Familienverbände werden in diesem Sinne als Sprachrohr der Familien wahrgenommen. Was die genauere Mitwirkung der Familienverbände am Willensbildungs- und Gesetzgebungsprozess angeht, spiegelt sich in den Aussagen der Vertreter des Bundestages und der Bundesregierung deren Perspektive und die Logik der Gesetzgebungsprozesse. Dies gilt sowohl für die Instrumente, die von den Vertretern der politischen Ebene wahrgenommen werden, als auch für die Phasen. So wurden im ElterngeldPlus-Prozess und allgemein aus nachvollziehbaren Gründen vor allem jene Instrumente von den Vertretern der politischen Ebene genannt, die sich auch direkt an sie richten (z. B. Stellungnahmen). Weitere Instrumente, die sich durchaus auch an die politischen Adressaten richten, insgesamt aber der Ansprache eines größeren Adressatenkreises dienen (z. B. Newsletter/Mitgliedermagazine/Fachpapiere), wurden dagegen von den politischen Adressaten nicht angeführt.

Die übergeordnete Forschungsfrage dieser Arbeit – ‚*Wie gestalten sich Interessenvertretung und Lobbyismus für Familien im politischen System der Bundesrepublik Deutschland?*‘ – kann, prägnant zusammengefasst, folgendermaßen beantwortet werden: Interessenvertretung und Lobbyismus für Familien werden in Deutschland durch verschiedene Familienverbände gestaltet, die sich sowohl für einzelne Familienformen als auch für die Gesamtheit der

Familienformen einsetzen. Dabei bedienen sie sich eines breiten Spektrums an Instrumenten, das Mittel der direkten und indirekten Kommunikation, formelle und informelle Instrumente etc. umfasst. Damit treten die Verbände gegenüber unterschiedlichen Adressaten aus Politik, Gesellschaft und ihrer Mitgliederschaft in den Austausch. Die Interessen der Familien werden sowohl im Rahmen konkreter Gesetzgebungsprozesse als auch darüber hinaus im Rahmen des Willensbildungsprozesses vertreten. Vor dem Hintergrund der eher knappen Ressourcen, die den Familienverbänden zur Verfügung stehen, ist es bemerkenswert, wie groß und vielfältig sowohl Adressaten- als auch Instrumentenspektrum sind. Aus diesem Grund können die vorgestellten Familienverbände zweifelsohne als Lobby für Familien betrachtet werden. Folglich ist auch die Frage, ob Familien in Deutschland eine Lobby haben, mit ‚ja' zu beantworten.

Diese kurze Antwort bündelt die zahlreichen vorgestellten Ergebnisse dieser Arbeit, über die umfängliche und differenzierte Antworten auf die grundlegende Forschungsfrage sowie die einzelnen Teilfragen gegeben werden konnten. Diese umfassende Generierung von Ergebnissen war möglich, weil es gelungen ist, mit acht von neun der untersuchten Verbände Interviews zu führen. Für den neunten Verband konnten darüber hinaus über Recherchen Ergebnisse präsentiert werden. Daher können die Ergebnisse als sehr umfänglich bezeichnet werden. Die damit verbundene tiefgehende und detaillierte Datenerhebung und -auswertung brachte einen umfangreichen Einblick in die Arbeit der Familienverbände in Deutschland. Auf diese Weise konnte entscheidend zur Schließung der Forschungslücke zu Familienverbänden sowie von Interessenvertretung und Lobbyismus für Familien beigetragen werden.

9.2 Ausblick

Die vorliegenden Forschungsergebnisse können die Grundlage für vielfältige weitere Untersuchungsansätze bilden. Die Arbeit der Familienverbände in weiteren Forschungsprojekten zu untersuchen, ist aus verschiedenen Gründen ein ebenso wichtiger wie erfolgsversprechender Ansatz.

Von Winter bezeichnet die fehlenden Kenntnisse unter anderem zu „Repertoires von Taktiken und Strategien" (von Winter 2004, S. 769) unterschiedlicher Arten von Interessengruppen als eine der Lücken der Lobbyismusforschung. Der vorliegenden Dissertation ist es gelungen, in diesem Kontext einen Beitrag zur Schließung der Forschungslücke zu leisten, da für die Familienverbände gezeigt werden konnte, mit welchen Taktiken – in Form von Instrumenten – gearbeitet wird und für welche Strategieformen sich diese eignen. Gleichwohl sind hier weitere Untersuchungen notwendig, um den Wissensstand weiter zu vergrößern, was unter anderem damit zusammenhängt, dass der Aspekt der Strategie nur einen Teilaspekt der vorliegenden Studie darstellt. Darüber hinaus könnten in weiteren Forschungen unterschiedliche

Detailfragen geklärt werden, wie der Einsatz der Lobbyinstrumente im Vergleich zu anderen Verbänden (u. a. aus dem wirtschaftlichen Bereich). In diesem Kontext wäre insbesondere eine vergleichende Betrachtung zur Nutzung ressourcenintensiverer Instrumente und weniger ressourcenbindender Instrumente bzw. ein direkter Vergleich zwischen inside und outside lobbying von Relevanz.

Neben den Familienverbänden vertreten, wie dargestellt, viele weitere Akteure im Bereich Familienpolitik ihre Interessen, deren Tätigkeitsfeld nicht primär die Familienpolitik ist. Auch eine genauere Untersuchung dieser Akteure und ihrer Arbeit im Kontext von Familienpolitik bietet interessante Forschungsansätze: Einerseits um die Mitwirkung dieser Verbände bei familienpolitischen Gesetzgebungsprozessen per se zu untersuchen. Andererseits ist dabei wieder ein vergleichender Ansatz zur Arbeit der Familienverbände sinnvoll.

Aufschlussreich war der Hinweis eines Interviewpartners, dass es im Bereich Familie einige – zum Teil sehr ressourcenstarke – Akteure gibt, die sich intensiv für die Förderung von Familien einsetzen – beispielsweise die Bertelsmann-Stiftung. Inwiefern bei dieser Tätigkeit von Lobbyarbeit für Familien gesprochen werden kann, ist eine mögliche Fragestellung in diesem Kontext. Zu Stiftungen wie der Bertelsmann-Stiftung als Akteure im Umfeld der Politik, gibt es bereits Ansätze. So stellen etwa Bergmann und Strachwitz die Frage „Lobbyisten, Marketing-Instrumente, Themenanwälte, Think Tanks, unparteiische Berater oder Wächter?" (Bergmann/Strachwitz 2015, S. 173) und beleuchten so die Rolle von Stiftungen im politischen Umfeld. Darauf aufbauend könnte etwas spezifischer die Rolle eines solchen Akteurs in einem konkreten Themenfeld – wie der Familienpolitik – analysiert werden.

Die Ergebnisse der Arbeit haben deutlich gemacht, dass die Kooperation der Familienverbände mit anderen Verbänden bzw. ihre Mitgliedschaft in Zusammenschlüssen, wie der AGF, durchaus von Bedeutung ist. Daher wäre es erkenntnisreich, eine Studie zur Arbeit der Zusammenschlüsse durchzuführen. So könnte der Frage nachgegangen werden, ob die gemeinsame Vertretung von Interessen durch die AGF in einem Gesetzgebungsprozess gegenüber der Lobbyarbeit durch einzelne Familienverbände Unterschiede – auch hinsichtlich der Wirksamkeit – aufweist. Etwas weiterführend könnten folgende Fragen betrachtet werden: Kann die AGF – ggf. unter der Voraussetzung, dass sich ihr weitere Verbände anschließen – die Rolle als „Vertretungsmonopol für Familien" (Gerlach 2005, S. 76), an dem es nach Gerlach bislang noch mangelt, übernehmen? Oder stellt die Heterogenität, durch die sich die familienpolitische Verbändelandschaft auszeichnet, hier ein Problem dar? Allerdings ist mit derartigen Fragestellungen die Problematik der Einflussmessung von Interessenvertretung und Lobbying verbunden.

Wie bei der Beschreibung der Eigenschaften von Interesse dargestellt, lassen sich spezifische Interessen unter Umständen einfacher vertreten als sehr allgemeine Interessen. Daher wäre es ein Untersuchungsansatz zu klären, ob es Unterschiede zwischen Familienverbänden gibt, die

alle Familienformen vertreten und solchen, die sich für einzelne Familienformen einsetzen, ob sich letztere also bei der Vertretung der Interessen leichter tun.

Über diese Forschungsansätze hinaus, die sich recht konkret aus den Ergebnissen dieser Dissertation ableiten lassen, bestehen im Kontext von Familienverbänden Forschungslücken zur Tätigkeit der Familienverbände auf der Ebene der Europäischen Union und auf der lokalen Ebene. Durch die vorliegende Studie wurde Familienpolitik auf der Bundesebene untersucht. Es zeigte sich jedoch bei der Skizzierung der Strukturen der Familienverbände auch, dass die Arbeit der Familienverbände sowohl auf unteren Ebenen (Länder- oder der Kommunalebene) bzw. auf höheren Ebenen (Europäische Union), stattfinden kann. Für die lokale Ebene gibt es bereits erste Ansätze. Konkretere Untersuchungen – gegebenenfalls auch im Zusammenhang mit dem Thema Familienbildung – sind dennoch lohnenswert. Auf diese Weise kann die Rolle der Familienverbände als Selbsthilfeorganisationen bzw. als Beratungsstellen genauer erforscht werden. In diesem Kontext verspricht außerdem eine andere Perspektive interessante Erkenntnisse: Die Befragung von Eltern zum Thema Familienverbände. Wie bekannt sind Familienverbände unter den Familien selbst? Welche Tätigkeiten nehmen die Familien wahr? Welche Angebote nutzen die Familien bzw. engagieren sie sich möglicherweise selbst? Diese Fragenstellungen würden den Fokus auf die Wahrnehmung der Personengruppe legen, die durch die Familienverbände vertreten wird. Aus Ergebnissen einer solchen Studie ließen sich möglicherweise auch Ergebnisse ableiten, die für die Weiterentwicklung der Arbeit von Familienverbänden hilfreich sind. Eine Untersuchung der Arbeit der Familienverbände auf europäischer Ebene bietet sich vor allem im Rahmen der Zusammenschlüsse der Verbände auf dieser Ebene an.

An diesen Ausführungen und den präsentierten Ergebnissen zeigt sich, dass die Forschung zu Familienverbänden nicht ausschließlich eine hohe Relevanz für die Wissenschaft hat. Sie bietet ebenso Implikationen für die Praxis. So könnte etwa – auch durch die Familienverbände – eruiert werden, inwiefern durch eine noch stärkere Zusammenarbeit der Familienverbände, insbesondere bei ressourcenintensiven Instrumenten, die Wahrnehmung der Familienverbände weiter verstärkt werden kann. Dies kann sich letztlich positiv auf die Interessenvertretung und die Lobbyarbeit auswirken. Denkbar ist hier das bereits angesprochene Format der Parteitage und Messen. Ebenso kann aber über gemeinsame Veranstaltungen, wie ein Sommerfest, nachgedacht werden, bei dem die Mitglieder der Verbände, v. a. auch Familien sowie verschiedene Adressatenkreise der Familienverbände, aufeinandertreffen und in Austausch treten. Weitere Ansätze für praktische Implikationen lassen sich aus den Ergebnissen zu Elementen von hilfreicher/erfolgreicher Interessenvertretung und Lobbyarbeit aus Sicht der Vertreter der politischen Ebene ableiten. So kann der Wunsch, dass Abgeordnete und Mitarbeiter des Bundestages von den Verbänden frühzeitig über Verbandspositionen und Informationen zu Prozessabläufen versorgt werden, ein wertvoller Hinweis für die Gestaltung

der Verbandsarbeit sein.[300] Vor allem für die Meinungsbildung der Oppositionsfraktionen, die ggf. schwerer Informationen aus den Ministerien bekommen, ist dies von Bedeutung. Von Relevanz für die Verbände ist auch eine weitere Bemerkung eines Interviewpartners. Er betrachtet es als sehr entscheidend für erfolgreiche Lobbyarbeit, dass die Arbeitsebene (hier des Bundestages) stark einbezogen wird, da dort viele Positionen erarbeitet werden und auf diese Weise ein sehr offener Austausch möglich ist. Seitens einiger Familienverbände wurde dazu festgestellt, dass diese Adressatengruppe in der Tat noch stärker bedient werden könnte. Folglich herrscht Bewusstsein, dass hier eine Optimierung – sofern es die Rahmenbedingungen zulassen – gewinnbringend sein kann. Als sehr wertvoll wird es von einem Vertreter des Bundestages bewertet, wenn die Familienverbände Veranstaltungen organisieren, zu denen parteiübergreifend sowohl Abgeordnete als auch Mitarbeiter der Arbeitsebene eingeladen werden. Diese Formate scheint es bereits zu geben. Dennoch kann dieser Hinweis für die Verbände bei ihrer Reflexion über Veranstaltungsformate relevant sein. Auch bzgl. der anderen Anmerkungen kann Bewusstsein seitens der Verbände festgestellt werden. Daher können die Anregungen der Adressaten die Familienverbände darin bestärken, eingeschlagene Wege weiter zu gehen bzw. weitere Optimierungen vorzunehmen.

Die vorliegende Untersuchung hat auf umfängliche Weise deutlich gemacht, dass Familien eine Lobby haben und so die Ausgangsfrage dieser Arbeit klar beantwortet:

Die Familienverbände vertreten Familien – in ihren unterschiedlichen Formen – mit einem breiten Spektrum an Instrumenten und gegenüber verschiedensten Adressaten. Sie beteiligen sich so intensiv am politischen Willensbildungs- und Gesetzgebungsprozess zu Familienthemen. Dass sie dabei im Vergleich zu anderen ressourcenstärkeren Verbänden weniger wahrgenommen werden bzw. weniger Kapazitäten haben, werten die Familienverbände dabei durchaus als Nachteil. Trotz dieser Herausforderung tragen die Familienverbände mit ihrer Arbeit entscheidend dazu bei, dass die Interessen der Familien gegenüber der Politik, Gesellschaft und Öffentlichkeit vertreten werden. Diese Dissertation hat einen grundlegenden Beitrag dazu geleistet, die Familienverbände und ihre Arbeit – aus verschiedenen Perspektiven – genauer zu beleuchten und damit den Fokus auf ein Feld des Lobbyismus gelegt, dem bislang weniger Aufmerksamkeit geschenkt wurde, das aber wegen der quantitativen und emotionalen Bedeutung von Familie ausgesprochen wichtig ist. Zweifelsohne sind die Familienverbände daher als ‚Anwälte für Familien' (Possinger 2015) zu werten. Mit ihrer Arbeit sorgen die Familienverbände letztlich dafür, Familien und ihre Positionen gegenüber der Politik zu stärken und damit auch dafür, dass Familien, wie am Beginn dieser Arbeit gezeigt wurde, das bleiben, was sie nach Weizsäcker so häufig sind: die „wichtigste Quelle unserer Kraft" (Weizsäcker 1986).

[300] Siehe dazu genauer: Punkt 8.2.8.

Literaturverzeichnis

Abels, Gabriele: Geschlechterpolitik. In: Heinelt, Hubert/Knodt, Michèle (Hrsg.): Politikfelder im EU-Mehrebenensystem. Instrumente und Strategien des europäischen Regierens. Baden-Baden 2008, S. 293–310.

Adam, Hermann: Bausteine der Politik. Eine Einführung. Wiesbaden 2007.

Ahrendt, Hans: Familienverbände. Gründung – Führung und Organisation. Limburg an der Lahn 2002.

Ahrens, Regina: Nachhaltigkeit in der deutschen Familienpolitik. Grundlagen – Analysen – Konzeptualisierung. Wiesbaden 2012.

Ahrens, Regina: Familienpolitik für junge Eltern zwischen Leitbild und Alltag – Elterngeld(Plus) und Kinderbetreuungs-Rechtsanspruch auf dem Prüfstand. In: Gerlach, Irene (Hrsg.). Elternschaft. Zwischen Autonomie und Unterstützung. Wiesbaden 2017, S. 249–262.

Aktionsbündnis Kinderrechte (2021). Über uns. https://kinderrechte-ins-grundgesetz.de/#ueberuns [Stand: 2021-01-22].

Albert, Mathias/Hurrelmann, Klaus/Quenzel, Gudrun (Hrsg.): Jugend 2019. Eine Generation meldet sich zu Wort. 18. Shell Jugendstudie. Weinheim 2019.

Albrecht, Alfred: Verbände. In: Görres-Gesellschaft (Hrsg.): Staatslexikon. Recht, Wirtschaft, Gesellschaft. Verbände bis Zypern (8. Band). Freiburg 1963, S. 2–19.

Alemann, Ulrich von/Heinze, Rolf, G.: Verbändepolitik und Verbändeforschung in der Bundesrepublik Deutschland. In: Alemann, Ulrich von/Heinze, Rolf G. (Hrsg.): Verbände und Staat. Vom Pluralismus zum Korporatismus. Opladen 1979, S. 12–37.

Alemann, Ulrich von/Heinze, Rolf G. (Hrsg.): Verbände und Staat. Vom Pluralismus zum Korporatismus. Analysen, Positionen, Dokumente. Opladen 1979.

Alemann, Ulrich von (Hrsg.): Neokorporatismus. Frankfurt a. M. 1981.

Alemann, Ulrich von/Forndran, Erhard: Einleitung. In: Alemann, Ulrich von/Forndran, Erhard (Hrsg.): Interessenvermittlung und Politik. Interesse als Grundbegriff sozialwissenschaftlicher Lehre und Analyse. Opladen 1983, S. 7–10.

Alemann, Ulrich von/Forndran, Erhard (Hrsg.): Interessenvermittlung und Politik. Interesse als Grundbegriff sozialwissenschaftlicher Lehre und Analyse. Opladen 1983.

Alemann, Ulrich von: Organisierte Interessen in der Bundesrepublik. Opladen 1989.

Almond, Gabriel A. Verba, Sidney: The Civic Culture. Political attitudes and democracy in five nations. Princeton 1963.

Almond, Gabriel A./Powell, G. Bingham: Comparative Politics. A Developmental Approach. Boston 1966.

Althammer, Jörg/Lampert, Heinz (Hrsg.): Familienpolitik und soziale Sicherung. Festschrift für Heinz Lampert. Berlin u. a. 2005.

Althammer, Jörg W./Lampert, Heinz: Lehrbuch der Sozialpolitik. Berlin 2014.

Althaus, Marco (Hrsg.): Kampagne! Neue Strategien für Wahlkampf, PR und Lobbying. Münster 2002.

Althaus, Marco/Geffken, Michael/Rawe, Sven (Hrsg.): Handlexikon Public Affairs. Münster 2005.

Arbeitsgemeinschaft der deutschen Familienorganisationen e. V. (AGF) (2014). Familienorganisationen im Gespräch mit der Bundeskanzlerin. Pressemitteilung vom 23.10.2014. www.ag-familie.de/media/docs/agf_pm_221014_mv_bk.pdf [Stand: 2020-08-06].

Arbeitsgemeinschaft der deutschen Familienorganisationen e. V. (AGF) (o. J.). Die Mitgliedsorganisationen der AGF. www.ag-familie.de/home/mitglieder.html? [Stand: 2020-03-25].

Arbeitskreis Frauengesundheit in Medizin, Psychotherapie und Gesellschaft e. V. et al. (2009). Offener Brief – Medienmitteilung. Betreuungsgeld ist ein sozial- und gleichstellungspolitischer Rückschritt. www.eaf-bund.de/documents/Pressemitteilungen/PM_2009/Offener_Brief_Betreuungsgeld_m.pdf [Stand: 2021-03-18].

Armingeon, Klaus: Schweiz. Das Zusammenspiel von langer demokratischer Tradition, direkter Demokratie, Föderalismus und Korporatismus. In: Reutter, Werner/Rütters, Peter (Hrsg.): Verbände und Verbandssysteme in Westeuropa. Opladen 2001, S. 405–426.

Bäcker, Gerhard/Naegele, Gerhard/Bispinck, Reinhard/Hofemann, Klaus/Neubauer, Jennifer: Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland. Wiesbaden 2008.

Bährle, Ralph J.: Elterngeld. Weimar 2017.

Baruth, Stephanie/Schnapp, Kai-Uwe: Ministerialbürokratien als Lobbyadressaten. In: Speth, Rudolf/Zimmer, Annette (Hrsg.): Lobby Work. Interessenvertretung als Politikgestaltung. Wiesbaden 2015, S. 249–260.

Bäumer, Gertrud: Familienpolitik. Probleme, Ziele und Wege. Berlin 1933.

Baumgartner, Frank F./Leech, Beth L.: Basic interests. The importance of groups in politics and in political science. Princeton 1998.

Baur, Nina/Blasius, Jörg (Hrsg.): Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung. Wiesbaden 2019.

Bayerl, Marion/Hartmann, Lisa: Familie und Solidarität. In: Familien-Prisma mit Jahresbericht/Zentralinstitut für Ehe und Familie in der Gesellschaft (ZFG). 10 (2018), S. 29–46.

Behnke, Joachim/Baur, Nina/Behnke, Nathalie: Empirische Methoden der Politikwissenschaft. Paderborn 2010.

Behrends, Sylke: Neue Politische Ökonomie. München 2001.

Bender, Gunnar/Reulecke, Lutz: Handbuch des deutschen Lobbyisten. Frankfurt a. M. 2004.

Bentele, Günter: Vorwort. Legitimität der politischen Kommunikation. In: Rieksmeier, Jörg (Hrsg.): Praxisbuch. Politische Interessenvermittlung. Instrumente, Kampagnen, Lobbying. Wiesbaden 2007, S. 13–21.

Bentley, Arthur F.: The process of government. Cambridge, Mass. 1908.

Beratungskompetenz Regenbogenfamilie (o. J. a). Das Projekt. www.regenbogenkompetenz.de/projekt/ [Stand: 2020-09-15].

Beratungskompetenz Regenbogenfamilie (o. J. b). Ziele. www.regenbogenkompetenz.de/projekt/ziele/ [Stand: 2020-09-15].

Bergmann, Knut/Strachwitz Graf, Rupert: Lobbyisten, Marketing-Instrumente, Themenanwälte, Think Tanks, unparteiische Berater oder Wächter? Stiftungen im Kontext aktiver Politikgestaltung. In: Speth, Rudolf/Zimmer, Annette (Hrsg.): Lobby Work. Interessenvertretung als Politikgestaltung. Wiesbaden 2015, S. 173–186.

Bernhagen, Patrick/Dür, Andreas/Marshall, David: Measuring lobbying success spatially. In: Interest Groups & Advocacy. (2014) 3, S. 202–218.

Berry, Jeffrey M.: Lobbying for the people. The Political Behavior of Public Interest Groups. Princeton, N.J. 1977.

Bertelsmann Stiftung (o. J.). Familie und Bildung: Politik vom Kind aus denken. www.bertelsmann-stiftung.de/de/unsere-projekte/familie-und-bildung-politik-vom-kind-aus-denken/projektbeschreibung [Stand: 2021-03-10].

Bertram, Hans/Bertram, Birgit: Familie, Sozialisation und die Zukunft der Kinder. Opladen 2009.

Bertram, Hans: Zeit, Geld, Infrastruktur. Zur Zukunft der Familienpolitik. Baden-Baden 2012.

Bertram, Hans: Familienpolitik. Entwicklung der Familienförderung. In: Görres-Gesellschaft (Hrsg.): Staatslexikon. Recht, Wirtschaft, Gesellschaft in 6 Bänden. Eid – Hermeneutik (2. Band). Freiburg 2018, S. 618–627.

Bethusy-Huc, Viola: Vorschläge zur Kontrolle des Verbandseinflusses im Parlamentarischen Regierungssystem. In: Dettling, Warnfried (Hrsg.): Macht der Verbände – Ohnmacht der Demokratie. München 1976, S. 221–236.

Beyme, Klaus von: Interessengruppen in der Demokratie. München 1969.

Binderkrantz, Anne: Interest Group Strategies: Navigating between Privileged Access and Strategies of Pressure. In: Political Studies. 53 (2005) 4, S. 694–715.

Binderkrantz, Anne: Different Groups, different strategies. How interest groups pursue their political ambitions. In: Scandinavian Political Studies. 31 (2008) 2, S. 173–200.

Binderkrantz, Anne/Krøyer, Simon: Customizing strategy. Policy goals and interest group strategies. In: Interest Groups & Advocacy. 1 (2012) 1, S. 115–138.

Bischoff, Friedrich/Bischoff, Michael: Parlament und Ministerialverwaltung. In: Schneider, Hans-Peter/Zeh, Wolfgang (Hrsg.): Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Handbuch. Berlin 1989, S. 1457–1477.

Blome, Agnes: Normative Beliefs, Party Competition, and Work-Family Policy Reforms in Germany and Italy. In: Comparative Politics. 48 (2016) 4, S. 479–496.

Blome, Agnes: The Politics of Work-family Policies in Germany and Italy. New York 2017.

Blum, Sonja/Schubert, Klaus: Politikfeldanalyse. Eine Einführung. Wiesbaden 2018.

Bogner, Alexander/Littig, Beate/Menz, Wolfgang (Hrsg.): Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung. Wiesbaden 2002.

Bogner, Alexander/Menz, Wolfgang: Das theoriegenerierende Experteninterview. Erkenntnisinteresse, Wissensformen, Interaktion. In: Bogner, Alexander/Littig, Beate/Menz, Wolfgang (Hrsg.): Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung. Wiesbaden 2002, S. 33–70.

Böhret, Carl: Institutionalisierte Einflußwege der Verbände in der Weimarer Republik. In: Varain, Heinz Josef (Hrsg.): Interessenverbände in Deutschland. Köln 1973, S. 216–227.

Born, Karl Erich: Sozialpolitische Probleme und Bestrebungen in Deutschland von 1848 bis zur Bismarckschen Sozialgesetzgebung. In: Varain, Heinz Josef (Hrsg.): Interessenverbände in Deutschland. Köln 1973, S. 72–84.

Breitinger, Matthias/Zacharakis, Zacharias (2017). Auto Macht Deutschland. In: Zeit Online vom 24.07.2017. www.zeit.de/wirtschaft/2017-07/kartelle-autoindustrie-deutsche-wirtschaft-daimler-vw [Stand: 2021-03-23].

Breitling, Rupert: Die zentralen Begriffe der Verbandsforschung. ‚Pressure Groups', Interessengruppe, Verbände. In: Politische Vierteljahresschrift. Zeitschrift der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft (PVS). 1 (1960) 1, S. 47–73.

Bröchler, Stephan/Grunden, Timo (Hrsg.): Informelle Politik. Konzepte, Akteure und Prozesse. Wiesbaden 2014.

Brüderl, Josef/Hank, Karsten/Huinik, Johannes/Nauck, Bernhard/Neyer, Franz J./Walper, Sabine/Alt, Philipp/Borschel, Elisabeth/Buhr, Petra/Castiglioni, Laura/Fiedrich, Stefan/Finn, Christine/Garrett, Madison/Hajek, Kristin/Herzig, Michel/Huyer-May, Bernadette/Lenke, Rüdiger/Müller, Bettina/Peter, Timo/Schmiedeberg, Claudia/Schütze, Philipp/Schumann, Nina/Thönnissen, Carolin/Wetzel, Martin & Wilhelm Barbara (2017): The German Family Panel (pairfam). GESIS Data Archive, Cologne. ZA5678 Data fi le Version 8.0.0, doi: 10.4232/pairfam.5678.8.

Brünneck, Alexander von (Hrsg.). Ernst Fraenkel: Gesammelte Schriften. Band 5. Demokratie und Pluralismus. Baden-Baden 2007.

Bryde, Brun-Otto: Stationen, Entscheidungen und Beteiligte im Gesetzgebungsverfahren. In: Schneider, Hans-Peter/Zeh, Wolfgang (Hrsg.): Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Handbuch. Berlin 1989, S. 859–881.

Bujard, Martin: Geburtenrückgang und Familienpolitik. Ein interdisziplinärer Erklärungsansatz und seine empirische Überprüfung im OECD-Länder-Vergleich 1970-2006. Baden-Baden 2011.

Bundesamt für Justiz (o. J.). Bundeszentralstelle für Auslandsadoptionen. www.bundesjustizamt.de/DE/Themen/Familieinternational/Adoption/Adoption_node.html [Stand: 2022-10-16].

Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz (BEEG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Januar 2015 (BGBl. I S. 33), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15. Februar 2021 (BGBl. I S. 239) geändert worden ist.

Bundesforum Familie (o. J.). Mitgliedsorganisationen. https://bundesforum-familie.de/ueber-uns/mitglieder/ [Stand: 2021-01-27].

Bundesjugendkuratorium (2009). Zur Neupositionierung von Jugendpolitik: Notwendigkeit und Stolpersteine. www.bundesjugendkuratorium.de/assets/pdf/press/bjk_2009_1_stellungnahme_jugendpolitik.pdf [Stand: 2018-04-30].

Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2019). Bundeshaushaltsplan 2019. Einzelplan 17. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. www.bundeshaushalt.de/fileadmin/de.bundeshaushalt/content_de/dokumente/2019/soll/epl17.pdf [Stand: 2020-12-20].

Bundesministerium der Finanzen (BMF) (2022). Einzelplan 17. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. www.bundeshaushalt.de/static/daten/2022/soll/epl17.pdf [Stand: 2022-12-27].

Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) (2019). Abschlussbericht der Bund-Länder-Arbeitsgruppe ‚Kinderrechte ins Grundgesetz'. www.bmjv.de/SharedDocs/Downloads/DE/News/PM/102519_Abschlussbericht_Kinderrechte.pdf;jsessionid=B3C9219569679B1D381F1065AF61DFE9.2_cid324?__blob=publicationFile&v=2 [Stand: 2021-01-22].

Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) (2020). Ministerium. Aufgaben und Organisation. www.bmjv.de/DE/Ministerium/AufgabenOrganisation/AufgabenOrganisation_node.html [Stand: 2020-07-31].

Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) (2021). Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes zur ausdrücklichen Verankerung der Kinderrechte. www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Dokumente/RegE_Kinderrechte.pdf?__blob=publicationFile&v=3 [Stand: 2021-01-23].

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ): Familien ausländischer Herkunft in Deutschland. Leistungen – Belastungen – Herausforderungen. Sechster Familienbericht. Berlin 2000.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (2005). Richtlinie des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend über die Gewährung von Zuschüssen und Leistungen für laufende Zwecke (Projektförderung) an bundeszentrale Träger und für Aufgaben der Familienpolitik des Bundes – Förderrichtlinien des Bundes – vom 4. März 2005. www.bmfsfj.de/blob/141684/b61d5374c572b7159e267ac4ddfaa431/familienfoerderrichtlinie-des-bundes-data.pdf [Stand: 2020-10-24].

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ): Familie zwischen Flexibilität und Verlässlichkeit. Perspektiven für eine lebenslaufbezogene Familienpolitik. Siebter Familienbericht. Berlin 2006.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ): Zeit für Familie Familienzeitpolitik als Chance einer nachhaltigen Familienpolitik. Achter Familienbericht. Berlin 2012.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (2013a). 14. Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland. www.bmfsfj.de/blob/93146/6358c96a697b0c3527195677c61976cd/14-kinder-und-jugendbericht-data.pdf [Stand: 2018-04-30].

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (2013b). Stief- und Patchworkfamilien in Deutschland. www.bmfsfj.de/blob/76242/1ab4cc12c386789b943fc7e12fdef6a1/monitor-familienforschung-ausgabe-31-data.pdf [Stand: 2021-01-27].

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (2014a). 60 Jahre Arbeitsgemeinschaft der deutschen Familienorganisationen e. V. www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/alle-meldungen/60-jahre-arbeitsgemeinschaft-der-deutschen-familienorganisationen-e-v-/75626?view=DEFAULT [Stand: 2020-08-12].

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (2014b). Bundesfamilienministerin Manuela Schwesig bringt ElterngeldPlus ins Kabinett. www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/presse/pressemitteilungen/bundesfamilienministerin-manuela-schwesig-bringt-elterngeldplus-ins-kabinett/75520 [Stand: 2020-03-26].

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (2014c). Bundesfamilienministerin Manuela Schwesig stellt Eckpunkte des ElterngeldPlus vor. www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/alle-meldungen/bundesfamilienministerin-manuela-schwesig-stellt-eckpunkte-des-elterngeldplus-vor/73838 [Stand: 2020-03-26].

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (2014d). Bundesfamilienministerin Manuela Schwesig trifft Familienverbände. www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/alle-meldungen/bundesfamilienministerin-manuela-schwesig-trifft-familienverbaende/75550 [Stand: 2020-03-26].

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (2014e). Gesetz zum Elterngeld und zur Elternzeit. www.bmfsfj.de/bmfsfj/service/gesetze/gesetz-zum-elterngeld-und-zur-elternzeit/73806 [Stand: 2020-03-27].

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (2014f). Referentenentwurf des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend Entwurf eines Gesetzes zur Einführung des Elterngeld Plus mit Partnerschaftsbonus und einer flexibleren Elternzeit im Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz. www.bmfsfj.de/resource/blob/118890/6112a8a7268ea5f146f589c5e9bebfc4/referentenentwurf-elterngeld-data.pdf [Stand: 2021-04-07].

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (2017). 15. Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland. www.bmfsfj.de/blob/115438/d7ed644e1b7fac4f9266191459903c62/15-kinder-und-jugendbericht-bundestagsdrucksache-data.pdf [Stand: 2018-04-30].

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (2018): Gesetz zum Elterngeld und zur Elternzeit. www.bmfsfj.de/bmfsfj/service/gesetze/bundeselterngeld--und-elternzeitgesetz/73806/ [Stand: 2021-03-09].

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSF) (2020a). Familie heute. Daten. Fakten. Trends. Familienreport 2020. www.bmfsfj.de/blob/163108/edcf52db42aa6bc27683f797f16a350e/familienreport-2020-familie-heute-daten-fakten-trends-data.pdf [Stand: 2021-01-27].

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (2020b). Kabinett beschließt Verbesserungen im Elterngeld. www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/presse/pressemitteilungen/kabinett-beschliesst-verbesserungen-im-elterngeld-160580 [Stand: 2021-03-09].

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSF) (2021). Bundesrat stimmt Elterngeldreform zu. www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/alle-meldungen/elterngeld-verbesserungen-gesetz-aenderung-160558 [Stand: 2021-03-09].

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSF) (o. J.a). Familienportal. Wir betreuen ein Kind in Vollzeitpflege. Können wir für dieses Kind Elterngeld bekommen? https://familienportal.de/familienportal/familienleistungen/elterngeld/familiensituation/wir-betreuen-ein-kind-in-vollzeitpflege-koennen-wir-fuer-dieses-kind-elterngeld-bekommen--124700 [Stand: 2022-04-12].

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSF) (o. J.b). Suchfunktion. www.bmfsfj.de/bmfsfj/meta/search/72628!search?state=H4sIAAAAAAAAADWNMQrDMAxFr1I0e2hXrymZA-0FhK0kBsdqJXloQ-5eUcj23-fB2yGj0Si8QWy91vDnJ580YyJTiPsRYC2mE8mEC0G8XQO8O8kHIjyMau1tabhuBAG-5TVwdgkclMV8aWKhSyZN_nWlu2cGbmqCpbkwY1U6fi2QO_aPAAAA&tfs=37944%3A%24reset%24&tfs=37946%3AB16GGAnswer&tfs=37948%3A%24reset%24&_useDateConstraint=on&dateFrom=&dateTo=&tfs=37968%3A%24reset%24&tfs=37970%3A%24reset%24 [Stand: 2022-12-01].

Bundesministerium für Familie und Jugend: Bericht der Bundesregierung über die Lage der Familien in der Bundesrepublik Deutschland. Bad Godesberg 1968.

Bundesministerium für Familie und Senioren: Familien und Familienpolitik im geeinten Deutschland. Zukunft des Humanvermögens. Fünfter Familienbericht. Bonn 1994.

Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit: Bericht über die Lage der Familie in der Bundesrepublik Deutschland. Zweiter Familienbericht. Bad Godesberg 1975.

Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit: Die Lage der Familien in der Bundesrepublik Deutschland. Dritter Familienbericht. Bad Godesberg 1979.

Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit: Die Situation der älteren Menschen in der Familie. Vierter Familienbericht. Bonn 1986.

Bundesrat (2014a). Beschluss des Bundesrates. Gesetz zur Einführung des ElterngeldPlus mit Partnerschaftsbonus und einer flexibleren Elternzeit im Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz. Drucksache 515/14 vom 28.11.2014. www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2014/0501-0600/515-14(B).pdf?__blob=publicationFile&v=1 [Stand: 2021-03-09].

Bundesrat (2014b). Gesetz zur Einführung des ElterngeldPlus mit Partnerschaftsbonus und einer flexibleren Elternzeit im Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz. www.bundesrat.de/SharedDocs/beratungsvorgaenge/2014/0501-0600/0515-14.html [Stand: 2018-10-24].

Bundesrat (2014c). Stellungnahme des Bundesrates. Entwurf eines Gesetzes zur Einführung des ElterngeldPlus mit Partnerschaftsbonus und einer flexibleren Elternzeit im Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz. Drucksache355/14 vom 19.09.2014. www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2014/0301-0400/355-14(B).pdf?__blob=publicationFile&v=1 [Stand: 2020-03-27].

Bundesrat (2014d). Stenographischer Bericht. 925. Sitzung vom 19.09.2014. Plenarprotokoll 925. www.bundesrat.de/SharedDocs/downloads/DE/plenarprotokolle/2014/Plenarprotokoll-925.pdf?__blob=publicationFile&v=2 [Stand: 2020-03-27].

Bundesregierung (2021). Gesetzesänderung Kinderrechte sollen im Grundgesetz verankert werden. www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/kinderrechte-ins-grundgesetz-1840968 [Stand: 2021-01-22].

Bundessozialgericht. 10.Senat. Urteil vom 27.06.2013. B 10 EG 8/12 R.

Bundesverband der Deutschen Industrie e. V. (2014). Zahlen und Fakten. https://bdi.eu/media/presse/publikationen/der-bdi/BDI_Flyer_Zahlen-Fakten_2014.pdf [Stand: 2021-03-23].

Bundesverb*a*nd der Deutschen Industrie e. V. (o. J.). Über uns. https://bdi.eu/der-bdi/ueber-uns/ [Stand: 2021-03-23].

Bundesverband der Pflege- und Adoptivfamilien e. V. (2011). PFAD Pflegeelternkampagne Hier gewinnen alle! https://pfad-bv.de/index.php?option=com_content&view=article&id=212:pfad-pflegeelternkampagne-hier-gewinnen-alle&catid=13:aktuelles&Itemid=26 [Stand: 2020-03-24].

Bundesverband der Pflege- und Adoptivfamilien e. V. (2014). Geburt = Erziehungsleistung? Pressemitteilung vom 29.12.2014. www.pfad-bv.de/dokumente/2014-12-29%20SN%20Muetterrente.pdf [Stand: 2022-10-20].

Bundesverband der Pflege- und Adoptivfamilien e. V. (2016). Pressemitteilung zum 40. Jubiläum. www.pfad-bv.de/index.php?option=com_content&view=article&id=340:pressemitteilung-zum-40-jigen-jubil&catid=13:aktuelles&Itemid=26 [Stand: 2021-01-24].

Bundesverband der Pflege- und Adoptivfamilien e. V. (2017). Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung von Kindern und Jugendlichen verdient eine breite Zustimmung. www.pfad-bv.de/dokumente/2017-04-27%20gem.%20PM%20KJSG%20verdient%20Zustimmung.pdf [Stand: 2020-07-01].

Bundesverband der Pflege- und Adoptivfamilien e. V. (2018). Satzung: PFAD – Bundesverband der Pflege- und Adoptivfamilien e. V. www.pfad-bv.de/dokumente/BV%20Satzung.pdf [Stand: 2020-11-26].

Bundesverband der Pflege- und Adoptivfamilien e. V. (2019). Stellungnahme des PFAD Bundesverbandes zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Hilfen für Familien bei Adoption (Adoptionshilfe-Gesetz). www.pfad-bv.de/dokumente/2019-10-01%20SN%20zum%20Referentenentwurf%20Adoptionshilfe.pdf [Stand: 2021-03-10].

Bundesverband der Pflege- und Adoptivfamilien e. V. (2020). Anhörung zum geplanten Adoptionshilfe-Gesetz. https://pfad-bv.de/index.php?option=com_content&view=article&id=433:2020-03-03-11-26-39&catid=13:aktuelles&Itemid=26 [Stand: 2021-03-10].

Bundesverband der Pflege- und Adoptivfamilien e. V. (o. J. a). Forschung. https://pfad-bv.de/index.php?option=com_content&view=article&id=176&Itemid=73 [Stand: 2020-03-24].

Bundesverband der Pflege- und Adoptivfamilien e. V. (o. J. b). Interview mit Dr. Carmen Thiele. www.pfad-bv.de/index.php?option=com_content&task=view&id=166&Itemid=26 [Stand: 2020-07-01].

Bundesverband der Pflege- und Adoptivfamilien e. V. (o. J. c). Lobbyarbeit. www.pfad-bv.de/index.php?option=com_content&task=view&id=50&Itemid=52 [Stand: 2020-03-22].

Bundesverband der Pflege- und Adoptivfamilien e. V. (o. J. d). Mitgliedschaft. www.pfad-bv.de/index.php?option=com_content&task=view&id=51&Itemid=53 [Stand: 2020-03-22].

Bundesverband der Pflege- und Adoptivfamilien e. V. (o. J. e). Mitgliedschaft in Verbänden. www.pfad-bv.de/dokumente/Mitgliedschaften.pdf [Stand: 2020-03-25].

Bundesverband der Pflege- und Adoptivfamilien e. V. (o. J. f). Neuanmeldung zum PFAD Newsletter notwendig. www.pfad-bv.de/index.php?option=com_content&view=article&id=422:neuanmeldung-zum-pfad-newsletter-notwendig&catid=13:aktuelles&Itemid=26 [Stand: 2020-06-30].

Bundesverband der Pflege- und Adoptivfamilien e. V. (o. J. g). PFAD Fachzeitschrift. www.pfad-bv.de/index.php?option=com_content&task=view&id=36&Itemid=44 [Stand: 2020-06-30].

Bundesverband der Pflege- und Adoptivfamilien e. V. (o. J. h). Projekte. Übersicht. www.pfad-bv.de/index.php?option=com_content&task=view&id=26&Itemid=33 [Stand: 2020-03-24].

Bundesverband der Pflege- und Adoptivfamilien e. V. (o. J. i). Verband. Übersicht. www.pfad-bv.de/index.php?option=com_content&view=article&id=18&Itemid=32 [Stand: 2020-07-01].

Bundesverband der Pharmazeutischen Industrie e. V. (o. J.). Geschäftsstelle. www.bpi.de/de/bpi/organisation/geschaeftsstelle [Stand: 2021-03-23].

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände e. V. (2014). Wünsche der Eltern und betriebliche Notwendigkeiten gleichermaßen berücksichtigen. BDA-Stellungnahme zum Referentenentwurf für ein Gesetz zur Einführung des ElterngeldPlus mit Partnerschaftsbonus und einer flexibleren Elternzeit im Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz. www.bmfsfj.de/blob/118868/64ab82e6f4554a69527278a94ec1bd7f/bda-data.pdf [Stand: 2020-07-31].

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände e. V. (2021). Abteilungen der BDA und ihre Beschäftigten. https://arbeitgeber.de/wp-content/uploads/2021/02/bda-arbeitgeber-abteilungen-2021_02_01.pdf [Stand: 2021-03-23].

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand am 1. Januar 2021).

Bundesverfassungsgericht. Beschluss der 1. Kammer des Zweiten Senats vom 24. September 2007 – 2 BvR 442/06 –, Rn. 1–14.

Bundesverfassungsgericht. Beschluss des Ersten Senats vom 10. Juli 2012 – 1 BvL 2/10 –, Rn. 1–61.

Bundeszentrale für politische Bildung (2021). Datenreport 2021. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland. www.bpb.de/shop/buecher/zeitbilder/328110/datenreport-2021 [Stand: 2021-03-23].

Bündnis 90/Die Grünen (2014). 38. BDK in Hamburg, 21.–23. November 2014. www.gruene.de/service/beschluesse-der-bundesdelegiertenkonferenz [Stand: 2021-03-10].

Bürgerliches Gesetzbuch (BGB).

CDU/CSU/SPD (2005). Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. www.kas.de/upload/ACDP/CDU/Koalitionsvertraege/Koalitionsvertrag2005.pdf [Stand: 2018-04-05].

CDU/CSU/FDP (2009). Wachstum, Bildung, Zusammenhalt. Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP. www.kas.de/upload/ACDP/CDU/Koalitionsvertraege/Koalitionsvertrag2009.pdf [Stand: 2018-04-05].

CDU/CSU/SPD (2013). Deutschlands Zukunft gestalten. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf [Stand: 2020-03-26].

CDU/CSU (2013). Gemeinsam erfolgreich für Deutschland. Regierungsprogramm 2013-2017. www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/regierungsprogramm-2013-2017-langfassung-20130911.pdf [Stand: 2020-03-26].

CDU/CSU/SPD (2018). Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD. 19.Legislaturperiode. www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/847984/5b8bc23590d4cb2892b31c987ad672b7/2018-03-14-koalitionsvertrag-data.pdf?download=1 [Stand: 2021-01-22].

Chalmers, Adam William: Trading information for access: informational lobbying strategies and interest group access to the European Union. In: Journal of European Public Policy. 20 (2013) 1, S. 39–58.

Confederation of Family Organisations in the European Union (COFACE) (o. J.). The Network. www.coface-eu.org/about-2/members/ [Stand: 2021-03-09].

Conze, Werner: Möglichkeiten und Grenzen der liberalen Arbeiterbewegung in Deutschland. Das Beispiel Schulze-Delitzschs. In: Varain, Heinz Josef (Hrsg.): Interessenverbände in Deutschland. Köln 1973, S. 85–102.

Czada, Roland/Schmidt, Manfred G.: Einleitung. In: Czada, Roland/Schmidt, Manfred G. (Hrsg.): Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit. Festschrift für Gerhard Lehmbruch. Opladen 1993, S. 7–22.

Czada, Roland/Schmidt, Manfred G. (Hrsg.): Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit. Festschrift für Gerhard Lehmbruch. Opladen 1993.

Dach, Peter: Das Ausschußverfahren nach der Geschäftsordnung und in der Praxis. In: Schneider, Hans-Peter/Zeh, Wolfgang (Hrsg.): Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Handbuch. Berlin 1989, S. 1103–1130.

Daly, Mary/Ferragina, Emanuele: Family policy in high-income countries. Five decades of development. In: Journal of European Social Policy. 28 (2018) 3, S. 255–270.

De Bruycker, Iskander: Lobbying. An art and a science – Five golden rules for an evidence-based lobbying strategy. Journal of Public Affairs. 19 (2019) 4, S. 1–4.

De Bruycker, Iskander/Beyers, Jan: Lobbying strategies and success: Inside and outside lobbying in European Union legislative politics. In: European Political Science Review. 11 (2019) 1, S. 57–74.

Dehling, Jochen/Schubert, Klaus: Ökonomische Theorien der Politik. Wiesbaden 2011.

Der Paritätische Gesamtverband (o. J.). Unsere Mitglieder. www.der-paritaetische.de/verband/unsere-mitglieder/ueberregional-taetige-organisationen/ [Stand: 2021-01-27].

Detjen, Joachim: Neopluralismus und Naturrecht. Zur politischen Philosophie der Pluralismustheorie. Paderborn 1988.

Detjen, Joachim: Interesse und Gemeinwohl. In: Politische Bildung. 26 (1993) 2, S. 22–33.

Detjen, Joachim: Interesse. In: Holtmann, Everhard (Hrsg.): Politik-Lexikon. München 1994, S. 259–262.

Dettling, Warnfried (Hrsg.): Macht der Verbände – Ohnmacht der Demokratie. München 1976.

Deutsche Arbeitsgemeinschaft genealogischer Verbände e. V. (o. J.). Das DAGV-Grundsatzprogramm. www.dagv.org/?Die_DAGV___Grundsatzprogramm [Stand: 2021-01-31].

Deutscher Bundestag (2006). Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD. Entwurf eines Gesetzes zur Einführung des Elterngeldes. Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD. 16. Wahlperiode. Drucksache 16/1889 vom 20.06.2006. http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/018/1601889.pdf [Stand: 2020-03-27].

Deutscher Bundestag (Wissenschaftliche Dienste) (2010). Wissenschaftliche Beratungsgremien bei der Bundesregierung und im Bundestag. www.bundestag.de/blob/420388/db548e6f24faca15967a6a9daa-a121fc/wd-3-327-10-pdf-data.pdf [Stand: 2021-03-03].

Deutscher Bundestag (Wissenschaftliche Dienste) (2013). Ausarbeitung. Daten zu gleichgeschlechtlichen Lebensgemeinschaften und eingetragenen Lebenspartnerschaften. www.bundestag.de/blob/410466/eacb0ce908c9e1f0338cefc308eb4fb0/wd-9-039-13-pdf-data.pdf [Stand: 2018-07-11].

Deutscher Bundestag (2014a). Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Wortprotokoll der 16. Sitzung am 13.10.2014. 18.Wahlperiode. Protokoll-Nr. 18/16. www.bundestag.de/resource/blob/338750/1d57abb15a25231c1ff2c55cd1221431/Wortprotokoll-data.pdf [Stand: 2020-11-26].

Deutscher Bundestag (2014b). Bericht des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss) gemäß § 96 der Geschäftsordnung zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Einführung des ElterngeldPlus mit Partnerschaftsbonus und einer flexibleren Elternzeit im Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz. 18. Wahlperiode. Drucksache 18/3087 vom 05.11.2014. http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/18/030/1803087.pdf [Stand: 2020-03-27].

Deutscher Bundestag (2014c): Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (13. Ausschuss). 18. Wahlperiode. Drucksache 18/3086 vom 05.11.2014. http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/030/1803086.pdf [Stand: 2020-03-27].

Deutscher Bundestag (2014d). Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Einführung des ElterngeldPlus mit Partnerschaftsbonus und einer flexibleren Elternzeit im Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz. 18. Wahlperiode. Drucksache 18/2583 vom 22.09.2014. https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/025/1802583.pdf [Stand: 2020-03-27].

Deutscher Bundestag (2014e). Mitteilung. www.bundestag.de/blob/338432/b69c609477bc69c6244a8038 1e872684/a13-18-to-data.pdf [Stand: 2020-09-30].

Deutscher Bundestag (2014f). Stenographischer Bericht. 18. Wahlperiode. 55. Sitzung vom 26.09.2014. Plenarprotokoll 18/55. http://dipbt.bundestag.de/doc/btp/18/18055.pdf [Stand: 2020-03-27].

Deutscher Bundestag (2014g). Stenographischer Bericht. 18. Wahlperiode. 64. Sitzung vom 07.11.2014. Plenarprotokoll 18/64. http://dipbt.bundestag.de/doc/btp/18/18064.pdf [Stand: 2020-03-27].

Deutscher Bundestag (2015). Finanzausschuss. Wortprotokoll der 43. Sitzung am 23.05.2015. 18. Wahlperiode. Protokoll-Nr. 18/43. www.bundestag.de/resource/blob/377394/62a770c727f08b3af730ae86a5c05e62/Protokoll-data.pdf [Stand: 2020-11-27].

Deutscher Bundestag (2016). Öffentliche Liste über die beim Bundestag registrierten Verbände (Lobbyliste). www.bundestag.de/parlament/lobbyliste [Stand: 2021-03-02].

Deutscher Bundestag (2017). Statistik der Gesetzgebung – Überblick 18. Wahlperiode. www.bundestag.de/blob/194870/cf6769441cb2c733ca5f3948644d25e9/gesetzgebung_wp18-data.pdf [Stand: 2021-03-07].

Deutscher Bundestag (2018). Unterrichtung durch die Bundesregierung. Bericht über die Auswirkungen der Regelungen zum ElterngeldPlus und zum Partnerschaftsbonus sowie zur Elternzeit. 19. Wahlperiode. Drucksache: 19/400 vom 10.01.2018. www.bmfsfj.de/blob/121264/6bfce747d8a948b19ddbeb73e4bfdaef/bericht-elterngeldplus-data.pdf [Stand: 2020-03-27].

Deutscher Bundestag (2019). Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Norbert Müller (Potsdam), Dr. Petra Sitte, Simone Barrientos, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Situation des Pflegekinderwesens. 19. Wahlperiode. Drucksache 19/8992 vom 23.04.2019. https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/095/1909599.pdf [Stand: 2021-01-27].

Deutscher Bundestag (2020). Aktuelle Fassung der öffentlichen Liste über die Registrierung von Verbänden und deren Vertretern. Stand: 27.11.2020. www.bundestag.de/resource/blob/189476/57a85c2d6af9df694c695054bff03533/lobbylisteaktuell-data.pdf [Stand: 2020-11-28].

Deutscher Bundestag (2021a). Aktuelle Fassung der öffentlichen Liste über die Registrierung von Verbänden und deren Vertretern. Stand: 22.01.2021. www.bundestag.de/resource/blob/189476/36149ea37a5afc02856080ca994f589f/lobbylisteaktuell-data.pdf [Stand: 2021-01-22].

Deutscher Bundestag (2021b). Stenographischer Bericht. 19. Wahlperiode. 207. Sitzung vom 29.01.2021. Plenarprotokoll 19/207. https://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/19/19207.pdf#P.26105 [Stand: 2021-03-25].

Deutscher Bundestag (2021c). Stenographischer Bericht. 19. Wahlperiode. 218. Sitzung vom 25.03.2021. Plenarprotokoll 19/218. https://dipbt.bundestag.de/dip21/btp/19/19218.pdf [Stand: 2021-03-26].

Deutscher Bundestag (2022a). Lobbyregister für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung. www.lobbyregister.bundestag.de/startseite [Stand: 2022-11-26].

Deutscher Bundestag (2022b). Lobbyregister für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung. Verband alleinerziehender Mütter und Väter e. V. www.lobbyregister.bundestag.de/suche/R002795/4677?backUrl=%2Fsuche%3Fq%3Dalleinerziehender%26pageSize%3D10%26filter%255Bactivelobbyist%255D%255Btrue%255D%3Dtrue%26sort%3DRELEVANCE_DESC [Stand: 2022-12-20].

Deutscher Bundestag (o. J. a). Ausschüsse der 18. Wahlperiode (2013–2017). Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. 36 Mitglieder. www.bundestag.de/webarchiv/Ausschuesse/ausschuesse18/a13 [Stand: 2021-03-09].

Deutscher Bundestag (o. J. b). Ausschüsse der 18. Wahlperiode (2013–2017). Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Öffentliche Anhörungen. Stellungnahmen. www.bundestag.de/webarchiv/Ausschuesse/ausschuesse18/a13/anhoerungen/archiv/stellungnahmen-333296 [Stand: 2020-09-30].

Deutscher Bundestag (o. J. c). Öffentliche Liste über die beim Bundestag registrierten Verbände. www.bundestag.de/parlament/lobbyliste [Stand: 2022-03-31].

Deutscher Bundestag (o. J. d). Weg der Gesetzgebung. www.bundestag.de/parlament/aufgaben/gesetzgebung_neu/gesetzgebung/weg-255468 [Stand: 2021-03-17].

Deutscher Familienverband – Landesverband Bayern e. V. (2011). Betreuungsgeld muss eingeführt werden. www.dfv-bayern.de/presse-dfv [Stand: 2021-03-18].

Deutscher Familienverband e. V. (2013). Familiengerechtigkeit auf dem Prüfstand. Wahlprüfsteine 2013. www.deutscher-familienverband.de/wp-content/uploads/2020/02/130710_Wahlpruefsteine_2013_Online.pdf [Stand: 2020-09-13].

Deutscher Familienverband e. V. (2015). 2015 – Was ist neu? https://deutscher-familienverband.de/component/content/article/19-familie/familienpolitik/432-2015-was-ist-neu?highlight=WzQzMl0 [Stand: 2019-02-09].

Deutscher Familienverband e. V. (2016). Pressedienst vom 01.07.2016. Echte Wahlfreiheit statt nur ein Erziehungsmodell zu favorisieren. www.deutscher-familienverband.de/publikationen/dfv-newsletter/archive/view/listid-2/mailid-137-pressedienst?tmpl=component [Stand: 2019-02-09].

Deutscher Familienverband e. V. (2017). Satzung. Fassung vom 20.05.2017. www.deutscher-familienverband.de/satzung/ [Stand: 2020-11-26].

Deutscher Familienverband e. V. (2020a). Stellungnahme des Deutschen Familienverbandes zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Stärkung von Kindern und Jugendlichen (Kinder-und Jugendstärkungsgesetz). www.bmfsfj.de/resource/blob/163566/c002deaa4a386366df5f50c5fce1f362/deutscher-familienverband-data.pdf [Stand: 2021-03-10].

Deutscher Familienverband e. V. (2020b). Wahlrecht ab Geburt. Demokratie braucht Demokraten – und dazu gehören auch Kinder. www.deutscher-familienverband.de/avada_portfolio/wahlrecht/ [Stand: 2020-03-23].

Deutscher Familienverband e. V. (2020c). Wir jammern nicht, wir klagen. www.deutscher-familienverband.de/avada_portfolio/elternklagen/ [Stand: 2020-03-23].

Deutscher Familienverband e. V. (o. J. a). Bundesgeschäftsstelle. www.deutscher-familienverband.de/bundesgeschaeftsstelle/ [Stand: 2021-01-27].

Deutscher Familienverband e. V. (o. J. b). Leitbild. Der Familie verpflichtet. www.deutscher-familienverband.de/ueber-uns/leitbild [Stand: 2020-23-03].

Deutscher Familienverband e. V. (o. J. c). Mitmachen. Elternklagen.de. https://elternklagen.de/ [Stand: 2021-03-10].

Deutscher Familienverband e. V. (o. J. d). Verbandsgeschichte. Deutscher Familienverband. Der Familie verpflichtet. www.deutscher-familienverband.de/verbandsgeschichte/ [Stand: 2021-03-06].

Deutscher Familienverband e. V. (o. J. e). Wahlrecht ab Geburt. Nur wer wählt, zählt. https://wahlrecht.jetzt/impressum/ [Stand: 2021-03-10].

Deutscher Gewerkschaftsbund (o. J.). Über uns. www.dgb.de/uber-uns/dgb-heute [Stand: 2021-03-23].

Deutscher Olympischer Sportbund e. V. (o. J.). Geschäftsstelle des DOSB. www.dosb.de/ueber-uns/geschaeftsstelle [Stand: 2021-03-23].

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung DIW (Hrsg.): DIW Wochenbericht. Arbeitsteilung in der Familie. 80 (2013) 46.

Deutsches Kinderhilfswerk (2021). Kinderrechte ins Grundgesetz. www.kinderrechte.de/kinderrechte/kinderrechte-ins-grundgesetz/ [Stand: 2021-01-22].

Deutsches Verbändeforum (2018). Studien und Statistiken. www.verbaende.com/hintergruende/studien-statistiken.php [Stand: 2020-12-01].

Diabaté, Sabine/Ruckdeschel, Kerstin/Schneider, Norbert: Leitbilder als ‚missing link' der Familienforschung. Eine Einführung. In: Schneider, Norbert F./Diabaté, Sabine/Ruckdeschel, Kerstin (Hrsg.): Familienleitbilder in Deutschland. Kulturelle Vorstellungen zu Partnerschaft, Elternschaft und Familienleben. Opladen 2015, S. 11–17.

Die Familienunternehmer/Die jungen Unternehmer (2014). Stellungnahme zum Referentenentwurf für ein Gesetz zur Einführung des ElterngeldPlus mit Partnerschaftsbonus und einer flexibleren Elternzeit im Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz. www.bmfsfj.de/blob/118882/3f22772f33e745548533d2a6315a0aea/familienunternehmer-data.pdf [Stand 2020-07-31].

Diekmann, Andreas: Empirische Sozialforschung. Grundlagen, Methoden, Anwendungen. Reinbek 2010.

Die Linke (2014). Berliner Parteitag. 4. Parteitag der Partei Die Linke (2. Tagung). https://archiv2017.die-linke.de/partei/organe/parteitage/archiv/berliner-parteitag-2014/ [Stand: 2021-03-10].

Die Verfassung des Deutschen Reichs [„Weimarer Reichsverfassung"] vom 11. August 1919.

Dittmar, Norbert: Transkription. Ein Leitfaden mit Aufgaben für Studenten, Forscher und Laien. Wiesbaden 2004.

Diwell, Margret: Kommentar zu Artikel 6 GG. In: Schulz, Werner/Hauß, Jörn (Hrsg.): Familienrecht. Handkommentar. Baden-Baden 2018, S. 37–68.

Dresing, Thorsten/Pehl, Thorsten: Praxisbuch Interview, Transkription & Analyse. Anleitungen und Regelsysteme für qualitativ Forschende. Marburg 2018.

Doeker, Günther/Steffani, Winfried (Hrsg.): Klassenjustiz und Pluralismus. Festschrift für Ernst Fraenkel zum 75. Geburtstag am 26. Dezember 1973. Hamburg 1973.

Duden (o. J.). Familienverband, der. www.duden.de/rechtschreibung/Familienverband [Stand: 2020-11-27].

Easton, David: A Systems Analysis of Political Life. New York 1965.

Ecarius, Jutta (Hrsg.): Handbuch Familie. Wiesbaden 2007.

Ecarius, Jutta (Hrsg.): Handbuch Familie. Gesellschaft, Familienbeziehungen und differentielle Felder. Wiesbaden 2020.

Eggen, Bernd: Die Entwicklung von Kinderreichtum bis zur Moderne. In: Eggen, Bernd/Rupp, Marina (Hrsg.): Kinderreiche Familien. Wiesbaden 2006, S. 21–37.

Eggen, Bernd/Rupp, Marina (Hrsg.): Kinderreiche Familien. Wiesbaden 2006.

Eiden, Hanna/Endt, Christian (2017). So verflochten sind Autoindustrie und Politik. In: Süddeutsche Zeitung online vom 01.08.2017. www.sueddeutsche.de/wirtschaft/lobbyismus-so-verflochten-sind-autoindustrie-und-politik-1.3611241 [Stand: 2021-03-23].

Ellwein, Thomas: Die großen Interessenverbände und ihr Einfluß. In: Löwenthal, Richard/Schwarz, Hans-Peter (Hrsg.): Die zweite Republik. 25 Jahre Bundesrepublik Deutschland – eine Bilanz. Stuttgart-Degerloch 1974, S. 470–493.

Elterngeld.net (o. J.). Elterngeld- und Elternzeitgesetz. www.elterngeld.net/elterngeldgesetz.html [Stand: 2020-03-27].

Emanuel, Markus: Sachwalterproblematik und Partizipation in der Heimerziehung vor dem Hintergrund der Debatte über Kinderrechte und Kinderpolitik. Kindheit aus sozialpolitischer Perspektive. Politik für Kinder oder für Familien? In: Maier-Höfer, Claudia (Hrsg.): Kinderrechte und Kinderpolitik. Fragestellungen der Angewandten Kindheitswissenschaften. Wiesbaden 2017, S. 207–240.

Engelhart, Klaus/Schwehm, Wolfgang. Innere Politik. Der Prozeß der politischen Integration in der Bundesrepublik Deutschland. Exkurs: Verbände. In: Sutor, Bernhard (Hrsg.): Politik. Lehr- und Arbeitsbuch. Paderborn 1987, S. 142–144.

Eschenburg, Theodor: Herrschaft der Verbände? Stuttgart 1955.

Eschenburg, Theodor: Das Jahrhundert der Verbände. Lust und Leid organisierter Interessen in der Politik. Berlin 1989.

European Large Families Confederation (o. J.). ELFAC Members. www.elfac.org/elfac/members/ [Stand: 2022-03-30].

Evangelische Arbeitsgemeinschaft Familie e. V. (2014a). ElterngeldPlus. Ein Anfang ist gemacht. Pressemitteilung vom 07.11.2014. www.eaf-bund.de/documents/Pressemitteilungen/PM_2014/141107_ElterngeldPlus.pdf [Stand: 2020-05-17].

Evangelische Arbeitsgemeinschaft Familie e. V. (2014b). Familienpolitische Informationen (September/Oktober 2014). www.eaf-bund.de/gallery/news/news_141/140729_fpi_5_2014_end.pdf [Stand: 2019-02-10].

Evangelische Arbeitsgemeinschaft Familie e. V. (2014c). Satzung der eaf vom 20.01.2014. www.eaf-bund.de/de/verband/satzung [Stand: 2020-11-26].

Evangelische Arbeitsgemeinschaft Familie e. V. (2014d). Überlegungen der eaf zum Referentenentwurf der Bundesregierung ‚Gesetz zur Einführung des ElterngeldPlus mit Partnerschaftsbonus und einer flexibleren Elternzeit im Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz' (BEEG) vom 30.04.2014. www.eaf-bund.de/gallery/news/news_24/140430_beeg_stn.pdf [Stand: 2019-02-10].

Evangelische Arbeitsgemeinschaft Familie e. V. (2015). Newsletter 01/2015. www.eaf-bund.de/gallery/news/news_98/150130_newsletter_nr_1_2015.pdf [Stand: 2021-03-11].

Evangelische Arbeitsgemeinschaft Familie e. V. (2018). Pressemitteilung vom 22.02.2018. Elterngeld Plus zeigt, Väter beteiligen sich stärker an Aufgaben in der Familie. www.eaf-bund.de/gallery/news/news_199/180222_elterngeld_plus.pdf [Stand: 2020-03-23].

Evangelische Arbeitsgemeinschaft Familie e. V. (o. J. a). Bundesgeschäftsstelle. www.eaf-bund.de/de/ueber_uns/bundesgeschaeftsstelle [Stand: 2021-01-27].

Evangelische Arbeitsgemeinschaft Familie e. V. (o. J. b). Die eaf. Evangelische Familienpolitik. Evangelischer Familienverband. www.eaf-bund.de/de/verband/die_eaf [Stand: 2020-03-23].

Evangelische Arbeitsgemeinschaft Familie e. V. (o. J. c). Familienpolitische Leitlinien. www.eaf-bund.de/documents/Familienpolitische_Leitlinien/0181223_FPL.pdf [Stand: 2020-03-23].

Evangelische Arbeitsgemeinschaft Familie e. V. (o. J. d) Geschichte der eaf. www.eaf-bund.de/de/verband/geschichte [Stand: 2021-01-27].

Evangelische Arbeitsgemeinschaft Familie e. V. (o. J. e). Informationen. eaf in der Presse. www.eaf-bund.de/de/informationen/eaf_in_der_presse [Stand: 2021-03-10].

Evangelische Arbeitsgemeinschaft Familie e. V. (o. J. f). Informationen. Material. www.eaf-bund.de/de/informationen/material [Stand: 2020-06-30].

Evangelische Arbeitsgemeinschaft Familie e. V. (o. J. g). Mitglieder. Landesarbeitskreise und Fachverbände. www.eaf-bund.de/de/verband/mitglieder [Stand: 2020-03-25].

Evangelische Arbeitsgemeinschaft Familie e. V. (o. J. h). Publikationen. Familienpolitische Informationen. www.eaf-bund.de/de/publikationen/familienpolitische_informationen_fpi [Stand: 2020-06-30].

Evangelische Arbeitsgemeinschaft Familie e. V. (o. J. i). Publikationen. Newsletter. www.eaf-bund.de/de/publikationen/newsletter [Stand: 2020-09-13].

Evangelische Arbeitsgemeinschaft Familie e. V. (o. J. j). Über uns. Forum Familienbildung. www.eaf-bund.de/familienbildung/ueber_uns/forum_familienbildung. [Stand: 2020-03-23].

Evangelische Arbeitsgemeinschaft Familie e. V. (o. J. k). Vernetzung. www.eaf-bund.de/de/verband/vernetzung [Stand: 2020-03-25].

Evangelische Kirche in Deutschland (2020). Evangelische Kirche in Deutschland. Zusammenschluss von 20 selbstständigen Landeskirchen. www.ekd.de/evangelische-kirche-in-deutschland-14272.htm [Stand: 2020-21-03].

Familienbund der Katholiken (2000). Mit Familie Zukunft gestalten. Grundlagenprogramm des Familienbundes der Katholiken. www.familienbund.org/sites/familienbund.org/public/files/stories/glphomepage.pdf [Stand: 2021-03-10].

Familienbund der Katholiken (2009). Familienbund fordert Wahlfreiheit. Pressemitteilung vom 16.10.2009. www.familienbund.org/presse/pressemitteilungen/familienbund-fordert-wahlfreiheit [Stand: 2021-03-18].

Familienbund der Katholiken: Positionen des Familienbundes und der Parteien zur Bundestagswahl 2013 – eine Synopse. In: Stimme der Familie. (2013) 3, S. 10–21.

Familienbund der Katholiken: Bundesstatut mit Geschäfts- und Wahlordnung, Finanz- und Kostenordnung, Satzung (Bundesverband) e. V. Berlin 2014a.

Familienbund der Katholiken (2014b). Organigramm. www.familienbund.org/sites/familienbund.org/public/files/FDK_OrganigrammEndv.pdf [Stand: 2020-03-19].

Familienbund der Katholiken (2014c). Pressemitteilung vom 04.06.2014. Familienbund fordert Nachbesserungen beim ElterngeldPlus. www.familienbund.org/presse/pressemitteilungen/familienbund-fordert-nachbesserungen-beim-elterngeldplus [Stand: 2020-03-25].

Familienbund der Katholiken (2014d). Pressemitteilung vom 13.10.2014. ElterngeldPlus: Familienbund fordert Nachbesserungen am Gesetzentwurf. www.familienbund.org/presse/pressemitteilungen/elterngeldplus-familienbund-fordert-nachbesserungen-am-gesetzentwurf [Stand: 2019-02-09].

Familienbund der Katholiken (2014e). Stellungnahme des Familienbundes der Katholiken zum Fragenkatalog für die öffentliche Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung des ElterngeldPlus mit Partnerschaftsbonus und einer flexibleren Elternzeit im Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz am Montag, dem 13. Oktober 2014. www.bundestag.de/blob/333372/9c4737c1acbcbcf138498facb382a79d/18-13-19f-pdf-data.pdf [Stand: 2019-02-09].

Familienbund der Katholiken (2014f). Stellungnahme des Familienbundes der Katholiken zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Einführung des ElterngeldPlus mit Partnerschaftsbonus und einer flexibleren Elternzeit im Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz vom 30.04.2014. www.elterngeld.net/quellen/elterngeldplus/stellungnahme-familienbund.pdf [Stand: 2019-02-09].

Familienbund der Katholiken (2015). Familienbild des Familienbundes der Katholiken. Eine Orientierungshilfe vom 04.12.2015. www.familienbund.org/public/files/Familienbild_des_FDK_Orientierungshilfe_151204.pdf [Stand: 2020-03-23].

Familienbund der Katholiken (2020). Bündnis fordert konkrete politische Konzepte zur Bekämpfung von Kinder- und Jugendarmut. www.familienbund.org/presse/pressemitteilungen/b%C3%BCndnis-fordert-konkrete-politische-konzepte-zur-bek%C3%A4mpfung-von-kinder-und [Stand: 2020-07-01].

Familienbund der Katholiken (o. J. a). Bundesgeschäftsstelle. www.familienbund.org/%C3%BCber-uns/bundesgesch%C3%A4ftsstelle [Stand: 2021-01-27].

Familienbund der Katholiken (o. J. b). Fachinformationen und Positionspapiere. www.familienbund.org/publikationen/fachinformationen [Stand: 2020-06-30].

Familienbund der Katholiken (o. J. c). Familienbund der Katholiken. www.familienbund.org/%C3%BCber-uns/familienbund-der-katholiken-fdk [Stand: 2021-01-27].

Familienbund der Katholiken (o. J. d). Grundlagen. Selbstverständnis. www.familienbund.org/%C3%BCber-uns/grundlagen [Stand: 2020-03-23].

Familienbund der Katholiken (o. J. e). Mitgliedschaften. www.familienbund.org/%C3%BCber-uns/mitgliedschaften [Stand: 2020-03-25].

Familienbund der Katholiken (o. J. f). Pressemitteilungen. www.familienbund.org/presse/pressemitteilungen. [Stand: 2020-06-30].

Familienbund der Katholiken (o. J. g). Wir jammern nicht, wir klagen. www.familienbund.org/kampagnen/wir-jammern-nicht-wir-klagen [Stand: 2020-03-23]).

Farnel, Frank J.: Am richtigen Hebel. Strategie und Taktik des Lobbying. Landsberg 1994.

Fischer, Wolfram: Staatsverwaltung und Interessenverbände im Deutschen Reich 1871–1914. In: Varain, Heinz Josef (Hrsg.): Interessenverbände in Deutschland. Köln 1973, S. 139–161.

Flick, Uwe: Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung. Reinbek 2017.

Flick, Uwe: Gütekriterien qualitativer Sozialforschung. In: Baur, Nina/Blasius, Jörg (Hrsg.): Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung. Wiesbaden 2019, S. 473–488.

Forsthoff, Ernst: Der Staat der Industriegesellschaft. Dargestellt am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland. München 1971.

Fraenkel, Ernst/Bracher, Karl Dietrich: Demokratie. Staat und Politik. Frankfurt a. M. 1957.

Fraenkel, Ernst: Zum Andenken an Hugo Sinzheimer. In: Mitteilungen. Akademie der Arbeit in der Universität Frankfurt am Main. 13 (1958), S. 21–34.

Fraenkel, Ernst: Reformismus und Pluralismus. Materialien zu einer ungeschriebenen politischen Autobiographie. Zusammengestellt und herausgegeben von Falk Esche und Frank Grube. Hamburg 1973.

Fraenkel, Ernst: Deutschland und die westlichen Demokratien. In: Brünneck, Alexander von (Hrsg.): Ernst Fraenkel. Gesammelte Schriften. Baden-Baden 2007, S. 37–280.

Frerich, Johannes/Frey, Martin: Handbuch der Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland. Band 1: Von der vorindustriellen Zeit bis zum Ende des Dritten Reiches. München 1993.

Gabriel, Oscar W./Niedermayer, Oskar/Stöss, Richard (Hrsg.): Parteiendemokratie in Deutschland. Opladen 1997.

Gais, Thomas L./Walker, Jack L. Pathways to influence in American Politics. In: Walker, Jack L. (Hrsg.): Mobilizing interest groups in America. Patrons, professions, and social movements. Ann Arbor 2003, S. 103–121.

Ganghof, Steffen/Hönnige, Christoph/Stecker, Christian (Hrsg.): Parlamente, Agendasetzung und Vetospieler. Festschrift für Herbert Döring. Wiesbaden 2009.

Gauthier, Anne H.: The state and the family. A comparative analysis of family policies in industrialized countries. Oxford 1996.

Gauthier, Anne H.: Family Policies in industrialized countries. Is there convergence? In: Population. 57 (2002) 3, S. 447–474.

Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO). Vom 26. Juli 2000 (GMBl S. 526). Zuletzt geändert durch Art. 1 Beschl. vom 11.12.2019 (GMBl 2020 S. 68).

Gerlach, Irene: Familie und staatliches Handeln. Ideologie und politische Praxis in Deutschland. Wiesbaden 1996.

Gerlach, Irene: Allgemeininteressen in Verhandlungssystemen. Zu den Defiziten familienpolitischer Interessenvertretung. In: Althammer, Jörg/Lampert, Heinz (Hrsg.): Familienpolitik und soziale Sicherung. Festschrift für Heinz Lampert. Berlin u. a. 2005, S. 57–81.

Gerlach, Irene: Wandel der Interessenvermittlung in der Familienpolitik. In: Rehder, Britta/Winter, Thomas von/Willems, Ulrich (Hrsg.): Interessenvermittlung in Politikfeldern. Vergleichende Befunde der Policy- und Verbändeforschung. Wiesbaden 2009, S. 90–108.

Gerlach, Irene: Familienpolitik. Wiesbaden 2010.

Gerlach, Irene (Hrsg.). Elternschaft. Zwischen Autonomie und Unterstützung. Wiesbaden 2017.

Geschäftsordnung der Bundesregierung (GO BReg). Vom 11. Mai 1951 (GMBl S. 137). Zuletzt geändert durch Bek. vom 22. 10. 2002 (GMBl S. 848).

Geschäftsordnung des Bundesrates (GO BR). In der Fassung der Bekanntmachung vom 26. November 1993 (Bundesgesetzblatt Teil I Seite 2007), zuletzt geändert durch Beschluss des Bundesrates vom 8. Juni 2007 (Bundesgesetzblatt Teil I Seite 1057).

Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO BT). In der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Juli 1980, BGBl. I S. 1237, zuletzt geändert durch Bekanntmachung vom 17. Dezember 2020, BGBl. I 2021 S. 97.

Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Bundesregierung (Bundesministergesetz – BMinG). In der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Juli 1971 (BGBl. I S. 1166), das zuletzt durch Artikel 7 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328) geändert worden ist

Gesetz zur Einführung des Elterngeld Plus mit Partnerschaftsbonus und einer flexibleren Elternzeit im Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz. Bundesgesetzblatt Teil I 2014, Nr.62 vom 29.12.2014, S. 2325–2330.

Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. Juni 1967 (BGBl. I S. 582), das zuletzt durch Artikel 267 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist.

Geyer, Johannes/Krause, Alexandra: Veränderungen der Erwerbsanreize durch das Elterngeld Plus für Mütter und Väter. In: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) (Hrsg.): DIW Discussion Papers. (2016) 1592.

Gläser, Jochen/Laudel, Grit: Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen. Wiesbaden 2009.

Goldthorpe, John H. (Hrsg.): Order and Conflict in Contemporary Capitalism. Oxford 1984.

Görres-Gesellschaft (Hrsg.): Staatslexikon. Recht, Wirtschaft, Gesellschaft. Verbände bis Zypern (8. Band). Freiburg 1963.

Görres-Gesellschaft (Hrsg.): Staatslexikon. Recht, Wirtschaft, Gesellschaft in 5 Bänden. Sozialindikatoren – Zwingli (5. Band). Freiburg 1995.

Görres-Gesellschaft (Hrsg.): Staatslexikon. Recht, Wirtschaft, Gesellschaft in 6 Bänden. Eid – Hermeneutik (2. Band). Freiburg 2018.

Gramm, Christof/Pieper, Stefan Ulrich: Grundgesetz. Bürgerkommentar. Bonn 2015.

Grant, Wyn (Hrsg.): The Political Economy of Corporatism. New York 1985.

Greiffenhagen, Martin/Greiffenhagen, Sylvia/Neller, Katja (Hrsg.): Handwörterbuch zur politischen Kultur der Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden 2002.

Grill, Markus (2010). Pharmalobby diktiert Gesetzesänderung Nr. 4. In: Spiegel online vom 27.09.2010. www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/arzneimittel-pharmalobby-diktiert-gesetzesaenderung-nr-4-a-719507.html [Stand: 2021-03-23].

Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland.

Gründinger, Wolfgang: Lobbyismus im Klimaschutz. Die nationale Ausgestaltung des europäischen Emmissionshandelssystems. Wiesbaden 2012.

Hahne, Anton: Kommunikation in der Organisation. Grundlagen und Analyse. Ein kritischer Überblick. Opladen 1998.

Handelsblatt (2017). Arzneimittelversorgung: ‚Kniefall vor der Pharmalobby'. www.handelsblatt.com/politik/deutschland/arzneimittelversorgung-kniefall-vor-der-pharmalobby/19498226.html?ticket=ST-7044026-VWqMcypzdWw1prdX0r74-ap6 [Stand: 2021-03-23].

Hanns-Seidel-Stiftung (2020). Die Landesversammlungen/Parteitage der CSU (Stand September 2020). www.hss.de/fileadmin/user_upload/HSS/Dokumente/ACSP/CSU/CSU-Parteitage.pdf [Stand: 2021-03-10].

Hartmann, Lisa: Familienbildung im Landkreis Weißenburg-Gunzenhausen. In: Familien-Prisma mit Jahresbericht/Zentralinstitut für Ehe und Familie in der Gesellschaft (ZFG). 10 (2018), S. 76–83.

Hartmann, Lisa: Familienbildungsprojekt. Neustadt a.d.Aisch-Bad Windsheim. In: Familien-Prisma mit Jahresbericht/Zentralinstitut für Ehe und Familie in der Gesellschaft (ZFG). 12 (2020), S. 97–104.

Heinelt, Hubert/Knodt, Michèle (Hrsg.): Politikfelder im EU-Mehrebenensystem. Instrumente und Strategien des europäischen Regierens. Baden-Baden 2008.

Helfferich, Cornelia: Die Qualität qualitativer Daten. Manual für die Durchführung qualitativer Interviews. Wiesbaden 2004.

Helmke, Gretchen/Levitsky, Steven: Informal Institutions and Comparative Politics. A Research Agenda. In: Perspectives on Politics. 2 (2004) 4, S.725–740.

Herlth, Alois/Kaufmann, Franz-Xaver: Zur Einführung: Familiale Probleme und sozialpolitische Intervention. In: Kaufmann, Franz-Xaver (Hrsg.): Staatliche Sozialpolitik und Familie. München 1982, S. 1–22.

Herweg, Nicole: Multiple Stream Ansatz. In: Wenzelburger, Georg/Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.): Handbuch Policy-Forschung. Wiesbaden 2015, S. 325–353.

Hesse, Joachim Jens/Ellwein, Thomas: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Baden-Baden 2012.

Hesselberger, Dieter: Das Grundgesetz. Kommentar für die politische Bildung. Bonn 2003.

Hettlage, Robert: Familienreport. Eine Lebensform im Umbruch. München 1992.

Heuwinkel, Dirk: Familienpolitische Interessenvertretung. Beratungsmöglichkeiten von Verbänden. In: Jans, Bernhard/Sering, Agathe (Hrsg.): Familien im wiedervereinigten Deutschland. Grafschaft 1992, S. 105–114.

Hidalgo, Oliver: Verbände als Indikator freiheitlicher Ordnung. Alexis de Tocqueville. In: Sebaldt, Martin/Straßner, Alexander (Hrsg.): Klassiker der Verbändeforschung. Wiesbaden 2006, S. 37–55.

Himmelmann, Gerhard: Bedürfnisse – Interessen – Politik. Ansätze einer verteilungs- und interessentheoretischen Analyse der Gesellschaft. In: Gegenwartskunde. 25 (1976) 1, S. 105–134.

Hirschman, Albert O.: Abwanderung und Widerspruch. Reaktionen auf Leistungsabfall bei Unternehmungen, Organisationen und Staaten. Tübingen 1974.

Hoffjann, Olaf: Von der Pflicht zur Kür. Integriertes Corporate Citizenship. In: Rieksmeier, Jörg (Hrsg.): Praxisbuch. Politische Interessenvermittlung. Instrumente, Kampagnen, Lobbying. Wiesbaden 2007, S. 34–43.

Hoffjann, Olaf/Stahl, Roland (Hrsg.): Handbuch Verbandskommunikation. Wiesbaden 2010.

Holtmann, Everhard (Hrsg.): Politik-Lexikon. München 1994.

Horn, Hans-Detlef: Verbände. In: Isensee, Josef/Badura, Peter/Achterberg, Norbert (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts. Demokratie – Bundesorgane. Heidelberg 2005, S. 357–387.

Hugo, Eva: Vernehmlassung, Anhörung, Konsultation. Die Beteiligung externer Interessen im vorparlamentarischen Gesetzgebungsprozess. Berlin 2017.

Institut für Demoskopie Allensbach (2018). Das ElterngeldPlus nach zwei Jahren. Befragung von Bezieherinnen und Beziehern im Auftrag des BMFSFJ. Untersuchungsbericht. www.ifd-allensbach.de/fileadmin/studien/Allensbach_ElterngeldPlus_Bericht.pdf [Stand: 2020-03-27].

Interessenverband Unterhalt und Familienrecht e. V. (o. J.). Wer wir sind und unsere Ziele. www.isuv.de/informationen/verein/ueber-uns/ [Stand: 2021-03-10].

Isensee, Josef/Badura, Peter/Achterberg, Norbert (Hrsg.): Handbuch des Staatsrechts. Demokratie – Bundesorgane. Heidelberg 2005.

Ismayr, Wolfgang: Der Deutsche Bundestag im politischen System der Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden 2001.

Ismayr, Wolfgang: Gesetzgebung im politischen System Deutschlands. In: Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): Gesetzgebung in Westeuropa. EU-Staaten und Europäische Union. Wiesbaden 2008, S. 383–430.

Ismayr, Wolfgang (Hrsg.): Gesetzgebung in Westeuropa. EU-Staaten und Europäische Union. Wiesbaden 2008.

Jann, Werner/Wegrich, Kai: Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle. In: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München 2014, S. 97–131.

Jans, Bernhard/Sering, Agathe (Hrsg.): Familien im wiedervereinigten Deutschland. Grafschaft 1992.

Jans, Bernhard/Habisch, André/Stutzer, Erich (Hrsg.): Familienwissenschaftliche und familienpolitische Signale. Max Wingen zum 70. Geburtstag. Grafschaft 2000.

Joos, Klemens: Politische Stakeholder überzeugen. Weinheim 2016.

Kaiser, Robert: Experteninterviews. In: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München 2014a, S. 289–307.

Kaiser, Robert: Qualitative Experteninterviews. Wiesbaden 2014b.

Kaufmann, Franz-Xaver (Hrsg.): Staatliche Sozialpolitik und Familie. München 1982.

Kaufmann, Franz-Xaver: Zukunft der Familie im vereinten Deutschland. Gesellschaftliche und politische Bedingungen. München 1995.

Kaufmann, Franz-Xaver: Die Zukunft der Familie. Aufgaben und Perspektiven moderner Familienpolitik. Sankt Augustin 1998.

Kaufmann, Franz-Xaver: Zum Konzept der Familienpolitik. In: Jans, Bernhard/Habisch, André/Stutzer, Erich (Hrsg.): Familienwissenschaftliche und familienpolitische Signale. Max Wingen zum 70.Geburtstag. Grafschaft 2000, S. 39–48.

Kaufmann, Franz-Xaver/Mayer, Tilman: Bevölkerung – Familie – Sozialstaat. Kontexte und sozialwissenschaftliche Grundlagen von Familienpolitik. Wiesbaden 2019.

Kevenhörster, Paul/Laag, Benjamin: Strategie und Taktik. Ein Leitfaden für das politische Überleben. Baden-Baden 2018.

Kingdon, John: Agendas, Alternatives and Public Policies. New York 2003.

Kirchhof, Paul/Schmidt, Renate (Hrsg.): Familienpolitik für eine lebendige Gesellschaft. Berlin 2004.

Klein, Uta: Geschlechterverhältnisse, Geschlechterpolitik und Gleichstellungspolitik in der Europäischen Union. Wiesbaden 2013.

Kleinfeld, Ralf/Zimmer, Annette/Willems, Ulrich (Hrsg.): Lobbying. Strukturen, Akteure, Strategien. Wiesbaden 2007.

Kleinfeld, Ralf/Zimmer, Annette/Willems, Ulrich: Lobbyismus und Verbändeforschung: Eine Einleitung. In: Kleinfeld, Ralf/Zimmer, Annette/Willems, Ulrich (Hrsg.): Lobbying. Strukturen, Akteure, Strategien. Wiesbaden 2007, S. 9–35.

Klundt, Michael: Kinderpolitik. Eine Einführung in Praxisfelder und Probleme. Weinheim 2017.

Kollman, Ken: Outside Lobbying. Public Opinion & Interest Group Strategies. Princeton, NJ 1998.

Köllner, Patrick: Informelle Politik und informelle Institutionen. Konzeptionelle Grundlagen, analytische Zugänge und Herausforderungen für das Studium autoritärer und anderer politischer Herrschaftssysteme. In: GIGA German Institute of Global and Area Studies. Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien (Hrsg). GIGA Working Papers. (2012) 192.

König, René (Hrsg.): Handbuch der Empirischen Sozialforschung. Stuttgart 1962.

Köppl, Peter: Public affairs Management. Strategien & Taktiken erfolgreicher Unternehmenskommunikation. Wien 2000.

Köppl, Peter: Die Macht der Argumente. Lobbying als strategisches Interessenmanagement. In: Althaus, Marco (Hrsg.): Kampagne! Neue Strategien für Wahlkampf, PR und Lobbying. Münster 2002, S. 215–225.

Köppl, Peter: Power Lobbying. Das Praxishandbuch der Public Affairs. Wie professionelles Lobbying die Unternehmenserfolge absichert und steigert. Wien 2003.

Köppl, Peter: Lobbying. In: Althaus, Marco/Geffken, Michael/Rawe, Sven (Hrsg.): Handlexikon Public Affairs. Münster 2005, S. 191–195.

Köppl, Peter: Advanced Power Lobbying. Erfolgreiche Public Affairs in Zeiten der Digitalisierung. Wien 2017.

Körtner, Ulrich H.J.: Evangelische Sozialethik. Grundlagen und Themenfelder. Stuttgart 2019.

Koselleck, Reinhart: Staat und Gesellschaft in Preußen, 1815–1848. In: Wehler, Hans-Ulrich (Hrsg.): Moderne deutsche Sozialgeschichte. Köln 1966, S. 55–84.

Krahlisch, David: Lobbyismus in Deutschland am Beispiel des Dieselpartikelfilters. Saarbrücken 2007.

Kranenpohl, Uwe: Unter dem ‚blauen Himmel'. Das Bundesverfassungsgericht zwischen Formalität und Informalität. In: Bröchler, Stephan/Grunden, Timo (Hrsg.): Informelle Politik. Konzepte, Akteure und Prozesse. Wiesbaden 2014. S. 205–218.

Kress, Gisela/Senghaas, Dieter (Hrsg.): Politikwissenschaft. Eine Einführung in ihre Probleme. Frankfurt a. M. 1971.

Kuckartz, Udo: Einführung in die computergestützte Analyse qualitativer Daten. Wiesbaden 2010.

Kuckartz, Udo: Qualitative Inhaltsanalyse. Methoden, Praxis, Computerunterstützung. Weinheim 2016.

Kunze, Susann: Evaluation der Familienbildungsangebote im Landkreis Eichstätt. Juli 2015. Abrufbar unter www.ku.de/fileadmin/190803/Publikationen/StudieJugendamt_Bericht.pdf.

Lamnek, Siegfried/Krell, Claudia: Qualitative Sozialforschung. Weinheim 2016.

Lampert, Heinz: Priorität für die Familie. Plädoyer für eine rationale Familienpolitik. Berlin 1996.

Langer-El Sayed, Ingrid: Familienpolitik: Tendenzen, Chancen, Notwendigkeiten. Frankfurt a. M. 1980.

Laski, Harold J.: Studies in the Problem of Sovereignty. New Haven 1917.

Laski, Harold J.: Authority in the Modern State. New Haven 1919.

Laski, Harold J.: The Foundations of Sovereignty and other essays. New York 1921.

Laski, Harold J.: A Grammar of politics. The works of Harold J. Laski. New York 2015.

Lauth, Hans-Joachim/Pickel, Gert/Pickel, Susanne: Methoden der vergleichenden Politikwissenschaft. Eine Einführung. Wiesbaden 2009.

Lebensmittelverband Deutschland e. V. (o. J.). Ansprechpartner in der Geschäftsstelle. www.lebensmittelverband.de/de/verband/organisation/geschaeftsstelle [Stand: 2021-03-23].

Leif, Thomas/Speth, Rudolf: Die fünfte Gewalt. Lobbyismus in Deutschland. Bonn 2006.

Lesben- und Schwulenverband e. V. (2015). Deutschland blockiert und keiner weiß warum. Parlamentarisches Frühstück zur EU-Gleichbehandlungsrichtlinie. www.lsvd.de/de/ct/711-Deutschland-blockiert-und-keiner-wei%C3%9F-warum [Stand: 2020-07-01].

Lesben- und Schwulenverband e. V. (2017). Fachtagung. www.regenbogenkompetenz.de/fachtagung/ [Stand: 2020-07-01].

Lesben- und Schwulenverband e. V. (2018). Das volle Programm. www.lsvd.de/media/doc/410/lsvd_programm2020-01-06_webwebweb.pdf [Stand 2020-03-25].

Lesben- und Schwulenverband e. V. (2019a). Ergänzung von Artikel 3 im Grundgesetz um ‚sexuelle Identität'. Stellungnahme des LSVD zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen Bündnis 90/Die Grünen, Die Linke und FDP (BT-Drucksache 19/13123). www.lsvd.de/de/ct/1825-Ergaenzung-von-Artikel-3-im-Grundgesetz-um-quot-sexuelle-Identitaet-quot [Stand: 2021-03-10].

Lesben- und Schwulenverband e. V. (2019b). Referentenentwurf eines Adoptionshilfe-Gesetzes. Stellungnahme des LSVD vom 02. Oktober 2019 zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Hilfen für Familien bei Adoption. www.lsvd.de/de/ct/1562-Referentenentwurf-eines-Adoptionshilfe-Gesetzes [Stand: 2021-03-10].

Lesben- und Schwulenverband e. V. (2020). ‚Dritte Option' erneut vor dem Bundesverfassungsgericht. Gemeinsame Presse-Erklärung vom Lesben- und Schwulenverband (LSVD), der Deutschen Gesellschaft für Transidentität und Intersexualität (dgti), dem Bundesverband Trans* (BVT*) und der Gesellschaft für Freiheitsrechte (GFF). www.lsvd.de/de/ct/2671-%E2%80%9EDritte-Option%E2%80%9C-erneut-vor-dem-Bundesverfassungsgericht [Stand: 2020-07-01].

Lesben- und Schwulenverband e. V. (o. J. a). Anmeldung zum LSVD-Newsletter. www.lsvd.de/de/ct/1246 [Stand: 2020-09-15].

Lesben- und Schwulenverband e. V. (o. J. b). ILSE – Initiative lesbischer und schwuler Eltern. www.lsvd.de/de/ct/998-ILSE-Initiative-lesbischer-und-schwuler-Eltern [Stand: 2020-09-15].

Lesben- und Schwulenverband e. V. (o. J. c). Kleine Geschichte des Lesben- und Schwulenverbands (LSVD). www.lsvd.de/de/ct/1173-Kleine-Geschichte-des-Lesben-und-Schwulenverbands-LSVD [Stand: 2021-01-27].

Lesben- und Schwulenverband e. V. (o. J. d). LSVD-Team. www.lsvd.de/de/ct/939-LSVD-Team [Stand: 2021-01-27].

Lesben- und Schwulenverband e. V. (o. J. e). LSVD-Zeitschrift respekt. www.lsvd.de/de/verband/ueber-uns/lsvd-zeitschrift-respekt [Stand: 2020-06-30].

Lesben- und Schwulenverband e. V. (o. J. f). Pressespiegel. www.lsvd.de/de/presse/pressestelle/pressespiegel?page=2&atype=102 [Stand: 2020-07-01].

Lesben- und Schwulenverband e. V. (o. J. g). Über uns. www.lsvd.de/de/verband/ueber-uns/kurzvorstellung. [Stand: 2020-03-25].

Lesben- und Schwulenverband e. V. (o. J. h). Was fordert der LSVD für Regenbogenfamilien? LSVD-Positionspapier ‚Regenbogenfamilien im Recht'. www.lsvd.de/de/ct/458-Was-fordert-der-LSVD-fuer-Regenbogenfamilien [Stand: 2020-06-30].

Liebel, Manfred: Wozu Kinderrechte. Grundlagen und Perspektiven. Weinheim 2007.

Lijphart, Arend: Patterns of democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries. New Haven 1999.

Lohmann, Henning/Zagel, Hannah: Family policy in comparative perspective. The concepts and measurement of familization and defamilization. In: Journal of European Social Policy. 26 (2016) 1, S. 48–65.

Löwenthal, Richard/Schwarz, Hans-Peter (Hrsg.): Die zweite Republik. 25 Jahre Bundesrepublik Deutschland – eine Bilanz. Stuttgart-Degerloch 1974.

Lück, Detlev/Diabaté, Sabine: Familienleitbilder. Ein theoretisches Konzept. In: Schneider, Norbert F./Diabaté, Sabine/Ruckdeschel, Kerstin (Hrsg.): Familienleitbilder in Deutschland. Kulturelle Vorstellungen zu Partnerschaft, Elternschaft und Familienleben. Opladen 2015, S. 19–28.

Lück, Detlev/Ruckdeschel, Kerstin: Clear in its core, blurred in the outer contours. Culturally normative conceptions on the family in Germany. In: European Societies. 20 (2018) 5, S. 715–742.

Lück, Detlev/Castrén Anna-Maija: Personal understandings and cultural conceptions of family in European societies. In: European Societies. 20 (2018) 5, S. 699–714.

Lück, Detlev/Ruckdeschel, Kerstin: Familie – was bedeutet das heute? Familienleitbilder in Deutschland sind vielfältig, aber im Kern stabil. In: Bevölkerungsforschung Aktuell. (2019) 2, S. 3–7.

Lüscher, Kurt: Kinderpolitik. In: Kränzl-Nagl, Renate/Mierendorff, Johanna/Olk, Thomas (Hrsg.): Kindheit im Wohlfahrtsstaat. Gesellschaftliche und politische Herausforderungen. Frankfurt a. M. 2003a, S. 333–362.

Lüscher, Kurt (2003b). Warum Familienpolitik. Argumente und Thesen zu ihrer Begründung. Herausgegeben von: Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen. www.kurtluescher.de/downloads/KL_Warum_Familienpolitik.pdf [Stand: 2021-04-13].

Mahoney, Christine: Lobbying Success in the United States and the European Union. In: Journal of Public Policy. 27 (2007) 1, S. 35–56.

Maier-Höfer, Claudia (Hrsg.): Kinderrechte und Kinderpolitik. Fragestellungen der Angewandten Kindheitswissenschaften. Wiesbaden 2017.

Manow, Philip/Burkhart, Simone: Die Dauer der Gesetzgebungstätigkeit und die Herrschaft über den parlamentarischen Zeitplan – eine empirische Untersuchung des Legislativprozesses in Deutschland. In: Ganghof, Steffen/Hönnige, Christoph/Stecker, Christian (Hrsg.): Parlamente, Agendasetzung und Vetospieler. Festschrift für Herbert Döring. Wiesbaden 2009, S. 53–67.

Massing, Peter: Interesse und Konsensus. Zur Rekonstruktion und Begründung normativ-kritischer Elemente neopluralistischer Demokratietheorie. Opladen 1979.

Massing, Peter: Interesse – ein Schlüsselbegriff der Politikwissenschaft. In: Politische Bildung. 2 (1993) 2, S. 5–21.

Massing, Peter: Politisches Handeln – Versuch einer Begriffsklärung. In: Weißeno, Georg/Buchstein, Hubertus (Hrsg.): Politisch Handeln. Modelle, Möglichkeiten, Kompetenzen. Bonn 2012, S. 257–270.

Mastermind Public Affairs Consulting GmbH (2021). Das Mastermind-Team. www.mastermind.cc/team/ [Stand: 2021-01-21].

Maurer, Marcus: Agenda-Setting. Baden-Baden 2017.

Mayring, Philipp: Einführung in die qualitative Sozialforschung. Eine Anleitung zu qualitativem Denken. Weinheim 2002.

Mayring, Philipp: Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. Weinheim 2015.

McCombs, Maxwell E.: Setting the agenda. Cambridge 2004.

Meuser, Michael/Nagel, Ulrike: ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion. In: Bogner, Alexander/Littig, Beate/Menz, Wolfgang (Hrsg.): Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung. Wiesbaden 2002, S. 71–93.

Meyer, Dorothé/Faßhauser, Markus: ElterngeldPlus. In: Stimme der Familie. (2014) 2, S. 11–13.

Meyer, Thomas: Was ist Politik? Wiesbaden 2003.

Michalowitz, Irina: Lobbying in der EU. Stuttgart 2007.

Milbrath, Lester W.: Lobbying as a communication process. In: Public Opinion Quarterly. 24 (1960) 1, S. 32–53.

Milbrath, Lester W.: The Washington lobbyists. Chicago 1963.

Münch, Ursula: Familienpolitik in der Bundesrepublik Deutschland. Maßnahmen, Defizite, Organisation familienpolitischer Staatstätigkeit. Freiburg 1990.

Münchenberg, Ilka (2001). Familien ohne Lobby. Wege der Politik aus der Sackgasse. In: Deutschlandfunk vom 17.03.2001. www.deutschlandfunk.de/familien-ohne-lobby.724.de.html?dram:article_id=97254 [Stand: 2021-03-29].

Murswieck, Axel: Regierungsreform durch Planungsorganisation. Opladen 1975.

Nave-Herz, Rosemarie: Handbuch der Familien- und Jugendforschung. Neuwied 1989.

Nave-Herz, Rosemarie: Familiensoziologie. Ein Lehr- und Studienbuch. München 2014.

Neller, Katja: Politisches Interesse. In: Greiffenhagen, Martin/Greiffenhagen, Sylvia/Neller, Katja (Hrsg.): Handwörterbuch zur politischen Kultur der Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden 2002, S. 489–494.

Neue Bildpost (2017): Zeitraum ist zu kurz. Präsident des Familienbunds der Katholiken über Vorteile des Elterngelds – und was noch fehlt. Ausgabe vom 14./15. Januar 2017.

Nipperdey, Thomas: Interessenverbände und Parteien in Deutschland vor dem Ersten Weltkrieg. In: Politische Vierteljahresschrift. 2 (1961) 3, S. 262–280.

Noetzel, Thomas/Krumm, Thomas/Westle, Bettina: Dokumentenanalyse. In: Westle, Bettina (Hrsg.): Methoden der Politikwissenschaft. Baden-Baden 2018, S. 370–382.

Nohlen, Dieter: Bevölkerungspolitik. In: Nohlen, Dieter/Grotz, Florian (Hrsg.): Kleines Lexikon der Politik. Bonn 2015, S. 40–43.

Nohlen, Dieter/Grotz, Florian (Hrsg.).: Kleines Lexikon der Politik. Bonn 2015.

Nuscheler, Franz/Steffani, Winfried: Pluralismus. Konzeptionen und Kontroversen. München 1972.

Offe, Claus: Politische Herrschaft und Klassenstrukturen. Zur Analyse spätkapitalistischer Gesellschaftssysteme. In: Kress, Gisela/Senghaas, Dieter (Hrsg.): Politikwissenschaft. Eine Einführung in ihre Probleme. Frankfurt a. M. 1971, S. 155–189.

Offe, Claus: Strukturprobleme des kapitalistischen Staates. Frankfurt a. M. 1973.

Öffner, Andreas: Die Macht der Interessen. Die deutsche Automobilindustrie in der Europäischen Union. Baden-Baden 2016.

Olson, Mancur: Die Logik des kollektiven Handelns: Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen. Tübingen 1998.

Otto-Brenner Stiftung (2017). Prof. Dr. Thomas Leif. www.otto-brenner-preis.de/die-jury/ehemalige-jurymitglieder/prof-dr-thomas-leif/ [Stand: 2021-01-21].

Parlamentwatch e. V. – abgeordnetenwatch.de (2019). Lobbyismus auf Parteitagen: Das sind die Sponsor*innen der Parteien. www.abgeordnetenwatch.de/blog/lobbyismus/lobbyismus-auf-parteitagen-das-sind-die-sponsorinnen-der-parteien [Stand: 2021-03-17].

Paschold, Ulrich: Grußwort aus dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. In: iaf informationen. (2015) 1, S. 5–6.

Peuckert, Rüdiger: Familienformen im sozialen Wandel. Wiesbaden 2019.

Pilz, Frank/Ortwein, Heike: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. Prinzipien, Institutionen und Politikfelder. München 2000.

Possinger, Johanna (2015). Verbände in der Familienpolitik. www.bpb.de/politik/innenpolitik/familienpolitik/198908/verbaende-in-der-familienpolitik?p=all [Stand: 2018-04-05].

Rädiker, Stefan/Kuckartz, Udo: Analyse qualitativer Daten mit MAXQDA. Text, Audio, Video. Wiesbaden 2019.

Rahner, Karl/Vorgrimler, Herbert (Hrsg.): Kleines Konzilskompendium. Sämtliche Texte des Zweiten Vatikanums. Freiburg 2008.

Raschke, Peter: Vereine und Verbände. Zur Organisation von Interessen in der Bundesrepublik Deutschland. München 1978.

Raschke, Joachim/Tils, Ralf: Politik braucht Strategie. Taktik hat sie genug. Frankfurt a. M. 2011.

Raschke, Joachim/Tils, Ralf: Politische Strategie. Eine Grundlegung. Wiesbaden 2013.

Rauschenbach, Thomas: Familienpolitik. Von Leitbildern zu Realitäten. In: Görres-Gesellschaft (Hrsg.): Staatslexikon. Recht, Wirtschaft, Gesellschaft in 6 Bänden. Eid – Hermeneutik (2. Band). Freiburg 2018, S. 613–617.

Reese-Schäfer, Walter: Klassiker der politischen Ideengeschichte. Von Platon bis Marx. München 2007.

Regenbogenportal (o. J.). Regenbogenfamilien. www.regenbogenportal.de/informationen/regenbogenfamilien [Stand: 2021-01-27].

Rehder, Britta/Winter, Thomas von/Willems, Ulrich (Hrsg.): Interessenvermittlung in Politikfeldern. Vergleichende Befunde der Policy- und Verbändeforschung. Wiesbaden 2009.

Report Mainz (2020). Wie die Luftfahrt-Lobby versucht, strenge Hygienevorschriften zu verhindern. In: SWR vom 26.05.2020. www.swr.de/report/flugreisen-wie-die-luftfahrt-lobby-versucht-strenge-hygienevorschriften-zu-verhindern/-/id=233454/did=25275566/nid=233454/uhzbo8/index.html [Stand: 2021-03-23].

Reutter, Werner: Korporatismustheorien. Kritik, Vergleich, Perspektiven. Frankfurt a. M. 1991.

Reutter, Werner: Organisierte Interessen in Deutschland. Entwicklungstendenzen, Strukturveränderungen und Zukunftsperspektiven. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. 26–27 (2000), S. 7–15.

Reutter, Werner: Deutschland. Verbände zwischen Pluralismus, Korporatismus und Lobbyismus. In: Reutter, Werner/Rütters, Peter (Hrsg.): Verbände und Verbandssysteme in Westeuropa. Opladen 2001, S. 75–101.

Reutter, Werner/Rütters, Peter (Hrsg.): Verbände und Verbandssysteme in Westeuropa. Opladen 2001.

Reutter, Werner: Verbände, Staat und Demokratie. Zur Kritik der Korporatismustheorie. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen. 33 (2002) 3, S. 501–511.

Reutter, Werner: Struktur und Dauer der Gesetzgebungsverfahren des Bundes. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen. 38 (2007) 2, S. 299–315.

Reutter, Werner: Deutschland. Verbände zwischen Pluralismus, Korporatismus und Lobbyismus. In: Reutter, Werner (Hrsg.): Verbände und Interessengruppen in den Ländern der europäischen Union. Wiesbaden 2012, S. 129–164.

Reutter, Werner (Hrsg.): Verbände und Interessengruppen in den Ländern der europäischen Union. Wiesbaden 2012.

Rieksmeier, Jörg (Hrsg.): Praxisbuch. Politische Interessenvermittlung. Instrumente, Kampagnen, Lobbying. Wiesbaden 2007.

Ritter, Gerhard A./Tenfelde, Klaus: Der Durchbruch der Freien Gewerkschaften Deutschlands zur Massenbewegung im letzten Viertel des 19. Jahrhunderts. In: Vetter, Heinz Oskar (Hrsg.): Vom Sozialistengesetz zur Mitbestimmung. Zum 100. Geburtstag von Hans Böckler. Köln 1975, S. 61–120.

Robila, Mihaela (Hrsg.): Handbook of Family Policies Across the Globe. New York 2014.

Roth, Andreas: Familienrecht. In: Görres-Gesellschaft (Hrsg.): Staatslexikon. Recht, Wirtschaft, Gesellschaft in 6 Bänden. Eid – Hermeneutik (2. Band). Freiburg 2018, S. 627–633.

Rössler, Patrick: Inhaltsanalyse. Konstanz 2005.

Röttger, Ulrike: Campaigns (f)or a better world? In: Röttger, Ulrike (Hrsg.): PR-Kampagnen. Über die Inszenierung von Öffentlichkeit. Wiesbaden 2009, S. 9–23.

Röttger, Ulrike (Hrsg.): PR-Kampagnen. Über die Inszenierung von Öffentlichkeit. Wiesbaden 2009.

Rudolph, Clarissa: Geschlechterverhältnisse in der Politik. Eine genderorientierte Einführung in Grundfragen der Politikwissenschaft. Opladen 2015.

Rudzio, Wolfgang: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden 2015.

Scharpf, Fritz W.: Planung als politischer Prozess. Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie. Frankfurt a. M. 1973.

Schendelen, Rinus van: Machiavelli in Brussels. The art of lobbying in the EU. Amsterdam 2005.

Schendelen, Rinus van: Trends im EU-Lobbying und in der EU-Forschung. In: Kleinfeld, Ralf/Zimmer, Annette/Willems, Ulrich (Hrsg.): Lobbying. Strukturen. Akteure. Strategien. Wiesbaden 2007, S. 65–91.

Schendelen, Rinus van: More Machiavelli in Brussels. The art of lobbying in the EU. Amsterdam 2010.

Schendelen, Rinus van: Die Kunst des EU-Lobbyings. Erfolgreiches Public Affairs Management im Labyrinth Brüssels. Berlin 2012.

Scheuch, Erwin K.: Das Interview in der Sozialforschung. In: König, René (Hrsg.): Handbuch der Empirischen Sozialforschung. Stuttgart 1962, S. 136–196.

Schiller, Theo: Parteien und Interessenverbände. In: Gabriel, Oscar W./Niedermayer, Oskar/Stöss, Richard (Hrsg.): Parteiendemokratie in Deutschland. Opladen 1997, S. 459–477.

Schlaich, Klaus/Korioth, Stefan: Das Bundesverfassungsgericht: Stellung, Verfahren, Entscheidungen. Ein Studienbuch. München 2015.

Schmidt, Manfred G.: Sozialpolitik. In: Holtmann, Everhard: Politik-Lexikon. München 1994, S. 604–607.

Schmidt, Manfred G.: Wörterbuch zur Politik. Stuttgart 2010.

Schmidt, Renate: Familienpolitik in Deutschland (West) – ein Rückblick und ein Urteil: mangelhaft. In: Jans, Bernhard/Habisch, André/Stutzer, Erich (Hrsg.): Familienwissenschaftliche und familienpolitische Signale. Max Wingen zum 70.Geburtstag. Grafschaft 2000, S. 469–478.

Schmidt, Renate: Familienpolitische Konzepte im Spektrum der Politik. In: Kirchhof, Paul/Schmidt, Renate (Hrsg.): Familienpolitik für eine lebendige Gesellschaft. Berlin 2004, S. 19–34.

Schmitter, Philippe C.: Still the Century of Corporatism? In: The Review of Politics. 36 (1974) 1, S. 85–131.

Schmitter, Philippe C.: Modes of Interest Intermediation and Models of Societal Change in Western Europe. In: Comparative Political Studies. 10 (1977) 1, S. 7–38.

Schmitter, Philippe C.: Interessenvertretung und Regierbarkeit. In: Alemann, Ulrich von/Heinze, Rolf G. (Hrsg.): Verbände und Staat. Vom Pluralismus zum Korporatismus. Analysen, Positionen, Dokumente. Opladen 1979, S. 92–114.

Schmitter, Philippe C./Lehmbruch, Gerhard (Hrsg.): Trends Toward Corporatist Intermediation. Beverly Hills 1979.

Schmitter, Philippe C.: Neokorporatismus. Überlegungen zur bisherigen Theorie und zur weiteren Praxis. In: Alemann, Ulrich von (Hrsg.): Neokorporatismus. Frankfurt a. M. 1981, S. 62–79.

Schmitter, Philippe C.: Neo-Corporatism and the State. In: Grant, Wyn (Hrsg.): The Political Economy of Corporatism. New York 1985, S. 32–62.

Schmitter, Philippe C./Lehmbruch, Gerhard (Hrsg.): Patterns of corporatist policy-making. London 1982.

Schmucker, Helga: Die ökonomische Lage der Familie in der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart 1961.

Schneekloth, Ulrich: Entwicklungen bei den Wertorientierungen der Jugendlichen. In: Albert, Mathias/Hurrelmann, Klaus/Quenzel, Gudrun (Hrsg.): Jugend 2019. Eine Generation meldet sich zu Wort. 18. Shell Jugendstudie. Weinheim 2019, S. 103–131.

Schneider, Hans-Peter/Zeh, Wolfgang (Hrsg.): Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Handbuch. Berlin 1989.

Schneider, Michael: Kleine Geschichte der Gewerkschaften. Bonn 2000.

Schneider, Norbert F./Diabaté, Sabine/Ruckdeschel, Kerstin (Hrsg.): Familienleitbilder in Deutschland. Kulturelle Vorstellungen zu Partnerschaft, Elternschaft und Familienleben. Opladen 2015.

Schneider, Norbert F./Diabaté, Sabine/Ruckdeschel, Kerstin: Vorwort der Herausgeber. In: Schneider, Norbert F./Diabaté, Sabine/Ruckdeschel, Kerstin (Hrsg.): Familienleitbilder in Deutschland. Kulturelle Vorstellungen zu Partnerschaft, Elternschaft und Familienleben. Opladen 2015, S. 9–10.

Schneider, Norbert F./Diabaté, Sabine: Familienleitbilder. In: Ecarius, Jutta (Hrsg.): Handbuch Familie. Gesellschaft, Familienbeziehungen und differentielle Felder. Wiesbaden 2020, S. 1–18.

Schneider, Volker/Janning, Frank: Politikfeldanalyse. Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik. Wiesbaden 2006.

Schöne, Helmar: Informalität im Parlament. Forschungsstand und Forschungsperspektiven. Bröchler, Stephan/Grunden, Timo (Hrsg.): Informelle Politik. Konzepte, Akteure und Prozesse. Wiesbaden 2014, S. 155–175.

Schubert, Klaus/Bandelow, Nils C. (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München 2014.

Schulz, Werner/Hauß, Jörn (Hrsg.): Familienrecht. Handkommentar. Baden-Baden 2018.

Schuster, Christian H. (Hrsg.): Verbandskommunikation für Einsteiger. Ratgeber für Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, Lobbying, Mitgliederkommunikation und Fundraising. Berlin 2012.

Schuster, Christian H./Üster, Deniz (Hrsg.): Lobbying in der Praxis. Strategien und Instrumente für Verbände. Berlin u. a. 2015.

Schwaneck, Stefan/Schuster, Christian H./Üster, Deniz: Lobbying in der Praxis. Die erfolgreiche Kontaktaufnahme. Berlin 2012.

Schwarz, Martin/Breier, Karl-Heinz/Nitschke, Peter: Grundbegriffe der Politik. Baden-Baden 2015.

Sebaldt, Martin: Verbände und Demokratie. Funktionen bundesdeutscher Interessengruppen in Theorie und Praxis. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. 36–37 (1997), S. 27–37.

Sebaldt, Martin/Straßner, Alexander: Verbände in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung. Wiesbaden 2004.

Sebaldt, Martin/Straßner, Alexander (Hrsg.): Klassiker der Verbändeforschung. Wiesbaden 2006.

Sebaldt, Martin: Theorie und Empirie einer Forschungstradition. Das Panorama der klassischen Verbändeforschung. In: Sebaldt, Martin/Straßner, Alexander (Hrsg.): Klassiker der Verbändeforschung. Wiesbaden 2006, S. 9–33.

Sebaldt, Martin: Strukturen des Lobbying. Deutschland und die USA im Vergleich. In: Kleinfeld, Ralf/Zimmer, Annette/Willems, Ulrich (Hrsg.): Lobbying. Strukturen. Akteure. Strategien. Wiesbaden 2007, S. 92–123.

Seibt, Alexandra: Lobbying für erneuerbare Energien. Das Public-Affairs-Management von Wirtschaftsverbänden während der Gesetzgebung. Wiesbaden 2015.

Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (Hrsg.): Apostolisches Schreiben Familiaris Consortio von Papst Johannes Paul II. an die Bischöfe, Priester und Gläubigen der ganzen Kirche über die Aufgaben der christlichen Familie in der Welt von heute. Bonn 1981.

Sekretariat der Deutschen Bischofskonferenz (Hrsg.): Nachsynodales Apostolisches Schreiben Amoris Laetitia des Heiligen Vaters Papst Franziskus an die Bischöfe, an die Priester und Diakone, an die Personen des geweihten Lebens, an die christlichen Eheleute und alle christgläubigen Laien über die Liebe in der Familie. Verlautbarungen des Apostolischen Stuhls Nr. 204. Bonn 2016.

Siefken, Sven T.: Expertenkommissionen im politischen Prozess. Eine Bilanz zur rot-grünen Bundesregierung 1998–2005. Wiesbaden 2007.

Sörgel, Werner: Die Neuordnung des industriellen Organisationswesens 1933/35. In: Varain, Heinz Josef (Hrsg.): Interessenverbände in Deutschland. Köln 1973, S. 259–276.

Sozialgesetzbuch.

SPD/Bündnis 90 Die Grünen (1998). Aufbruch und Erneuerung. Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert. Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die GRÜNEN. http://library.fes.de/pdf-files/bibliothek/downl/koalitionsvertrag1998.pdf [Stand: 2018-05-12].

SPD/Bündnis 90 Die Grünen (2002). Erneuerung. Gerechtigkeit. Nachhaltigkeit. Für ein wirtschaftlich starkes, soziales und ökologisches Deutschland. Für eine lebendige Demokratie. Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die GRÜNEN. http://library.fes.de/pdf-files/bibliothek/downl/2002_koalitionsvertrag.pdf [Stand: 2018-05-12].

SPD (2013a). Das Wir entscheidet. Regierungsprogramm 2013–2017. www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/Bundesparteitag/20130415_regierungsprogramm_2013_2017.pdf [Stand: 2020-03-26].

SPD (2013b). Protokoll des Parteitags 2013 in Leipzig. Protokoll des ordentlichen Bundesparteitags der SPD. Leipzig, 14.–16. November 2013. www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/Bundesparteitag/Protokoll_des_Bundesparteitages_2013__Leipzig.pdf [Stand: 2021-03-10].

SPD-Bundestagsfraktion (2014). ElterngeldPlus. Deutschland auf dem Weg zur Familienarbeitszeit. www.spdfraktion.de/termine/2014-11-12-elterngeld-plus [Stand: 2021-03-30].

Speth, Rudolf/Zimmer, Annette (Hrsg.): Lobby Work. Interessenvertretung als Politikgestaltung. Wiesbaden 2015.

Spiekermann, Britta (2020). Corona: Keine Lobby für Kinder? In: ZDF vom 03.05.2020. www.zdf.de/politik/berlin-direkt/berlin-direkt-clip-3-376.html [Stand: 2021-01-21].

Spieß, Christa K./Wrohlich, Katharina: Elterngeld Plus: Der Kurs stimmt! In: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung DIW (Hrsg.): DIW-Wochenbericht. 81 (2014) 15.

Statistisches Bundesamt/Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) (2016). Datenreport 2016. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland. www.destatis.de/DE/Publikationen/Datenreport/Downloads/Datenreport2016.pdf?__blob=publicationFile [Stand: 2018-07-08].

Statistisches Bundesamt: Öffentliche Sozialleistungen. Statistik zum Elterngeld. Leistungsbezüge 2015. Wiesbaden 2017a.

Statistisches Bundesamt: Öffentliche Sozialleistungen. Statistik zum Elterngeld. Leistungsbezüge 2016. Wiesbaden 2017b.

Statistisches Bundesamt (2018a). Alleinerziehende in Deutschland 2017. www.destatis.de/DE/Presse/Pressekonferenzen/2018/Alleinerziehende/pressebroschuere-alleinerziehende.pdf?__blob=publicationFile [Stand: 2021-01-26].

Statistisches Bundesamt (2018b). Geburtenziffer 2017 leicht gesunken. Pressemitteilung Nr. 420 vom 31.10.2018. www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2018/10/PD18_420_122.html;jsessionid=DD577AD9431439AD9DC682FFAC710EC3.InternetLive2 [Stand: 2019-01-04].

Statistisches Bundesamt: Öffentliche Sozialleistungen. Statistik zum Elterngeld. Leistungsbezüge 2017. Wiesbaden 2018c.

Statistisches Bundesamt: Öffentliche Sozialleistungen. Statistik zum Elterngeld. Leistungsbezüge 2018. Wiesbaden 2019.

Statistisches Bundesamt (2020a). Ausgaben, Einrichtungen und Personal in der Jugendhilfe. Adoptionen, Zeitreihe. www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Kinderhilfe-Jugendhilfe/Tabellen/adoptionen-zeitreihe.html [Stand: 2021-01-27].

Statistisches Bundesamt (2020b). Entwicklung Familien. www.destatis.de/DE/Themen/Querschnitt/Demografischer-Wandel/Hintergruende-Auswirkungen/demografie-familien.html [Stand: 2021-01-27].

Statistisches Bundesamt (2020c). Geburtenziffer 2019 auf 1,54 Kinder je Frau gesunken. Pressemitteilung Nr. 282 vom 29. Juli 2020. www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2020/07/PD20_282_122.html [Stand: 2020-09-30].

Statistisches Bundesamt (2020d). Haushalte und Familien. Alleinstehende nach Alter, Geschlecht und Gebietsstand. www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Haushalte-Familien/Tabellen/4-1-alleinstehende.html [Stand: 2021-01-27].

Statistisches Bundesamt (2020e). Haushalte und Familien. Familien. www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Haushalte-Familien/Glossar/familien.html [Stand: 2020-10-08].

Statistisches Bundesamt (2020f). Haushalte und Familien. Familien mit minderjährigen Kindern im Zeitvergleich nach Lebensform in Deutschland. Zeitvergleich Familien in Deutschland. www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Haushalte-Familien/Tabellen/2-8-lr-familien.html [Stand: 2021-02-05].

Statistisches Bundesamt (2020g). Haushalte und Familien. Familien mit minderjährigen Kindern in der Familie nach Lebensform und Kinderzahl. www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Haushalte-Familien/Tabellen/2-5-familien.html [Stand: 2021-01-27]

Statistisches Bundesamt (2020h). Haushalte und Familien. Familien nach Lebensform und Kinderzahl in Deutschland. www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Haushalte-Familien/Tabellen/2-1-familien.html [Stand: 2021-01-27].

Statistisches Bundesamt (2020i). Haushalte und Familien. Familien und Familienmitglieder mit minderjährigen Kindern in der Familie nach Lebensform und Gebietsstand. www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Haushalte-Familien/Tabellen/2-6-familien.html.

Statistisches Bundesamt (2020j). Haushalte und Familien. Familien und Familienmitglieder nach Bundesländern. www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Haushalte-Familien/Tabellen/2-3-familien-bundeslaender.html;jsessionid=BF9A50BA4949799F7050F7C2579D115A.internet8742 [Stand: 2020-10-08].

Statistisches Bundesamt (2020k). Haushalte und Familien. Familien und Familienmitglieder nach Lebensform und Gebietsstand. www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Haushalte-Familien/Tabellen/2-2-familien.html [Stand: 2021-01-27].

Statistisches Bundesamt (2020l). Haushalte und Familien. Lange Reihe für Familien und Familienformen. Zeitvergleich Familien in Deutschland. www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Haushalte-Familien/Tabellen/2-4-lr-familien.html [Stand: 2021-02-05].

Statistisches Bundesamt (2020m). Haushalte und Familien. Paare mit und ohne Kinder nach Lebensform und Gebietsstand. www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Haushalte-Familien/Tabellen/3-1-paare.html [Stand: 2021-01-27].

Statistisches Bundesamt: Öffentliche Sozialleistungen. Statistik zum Elterngeld. Leistungsbezüge 2019. Wiesbaden 2020n.

Statistisches Bundesamt (2021). www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Bevoelkerung/Geburten/Tabellen/GeburtenMutterAlterBundeslaender.html#Fussnote1 [Stand: 2021-03-13].

Steffani, Winfried: Monistische oder pluralistische Demokratie? Zugleich eine Auseinandersetzung mit Schelskys Demokratie-Theorie. In: Doeker, Günther/Steffani, Winfried (Hrsg.): Klassenjustiz und Pluralismus. Festschrift für Ernst Fraenkel zum 75. Geburtstag am 26. Dezember 1973. Hamburg 1973, S. 482–514.

Steffani, Winfried: Formen, Verfahren und Wirkungen der parlamentarischen Kontrolle. In: Schneider, Hans-Peter/Zeh, Wolfgang (Hrsg.): Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Handbuch. Berlin 1989, S. 1325–1367.

Steinbach, Anja: Mutter, Vater, Kind: Was heißt Familie heute? In: Aus Politik und Zeitgeschichte (Familienpolitik). 30–31(2017), S. 4–8.

Steinberg, Rudolf: Die Interessenverbände in der Verfassungsordnung. In: Politische Vierteljahresschrift. 14 (1973) 1, S. 27–65.

Steinberg, Rudolf: Parlament und organisierte Interessen. In: Schneider, Hans-Peter/Zeh, Wolfgang (Hrsg.): Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Handbuch. Berlin 1989, S. 217–259.

Steinberg, Rudolf/Purtschert, Robert/Weber, Jürgen: Verbände. In: Görres-Gesellschaft (Hrsg.): Staatslexikon. Recht, Wirtschaft, Gesellschaft in 5 Bänden. Sozialindikatoren – Zwingli (5. Band). Freiburg u. a. 1995, S. 594–606.

Stenographische Berichte über die Verhandlungen des Deutschen Reichstags. 4. Legislaturperiode/I. Session 1878. (09.10.1878) www.reichstagsprotokolle.de/Blatt3_k4_bsb00018398_00153.html [Stand: 2020-04-13].

Stern, Jürgen: Verbände als Ausdruck des ‚Pluralismus der Souveränitäten. Harold Laski. In: Sebaldt, Martin/Straßner, Alexander (Hrsg.): Klassiker der Verbändeforschung. Wiesbaden 2006, S. 167–182.

Strauch, Manfred: Lobbying – die Kunst des Einwirkens. In: Strauch, Manfred (Hrsg.): Lobbying. Wirtschaft und Politik im Wechselspiel. Frankfurt a. M. 1993, S. 19–60.

Strauch, Manfred (Hrsg.): Lobbying. Wirtschaft und Politik im Wechselspiel. Frankfurt a. M. 1993.

Streeck, Wolfgang: Neo-Corporatist Industrial Relations and the Economic Crises in West Germany. In: Goldthorpe, John H. (Hrsg.): Order and Conflict in Contemporary Capitalism. Oxford 1984, S. 291–314.

Streeck, Wolfgang/Schmitter, Philippe C.: Gemeinschaft, Markt und Staat – und die Verbände? Der mögliche Beitrag von Interessenregierungen zur sozialen Ordnung. In: Journal für Sozialforschung. 25 (1985) 2, S. 133–159.

Strobel, Käte (1970). Abschied von der Familienideologie. SPD Pressemitteilung Nr.333 1970 vom 25.08.1970. http://library.fes.de/cgi-bin/digibert.pl?id=006499&dok=13/006499&c=256 [Stand: 2018-05-10].

Strübing, Jörg: Qualitative Sozialforschung. Eine komprimierte Einführung. Berlin 2018.

Stüwe, Klaus: Die Opposition im Bundestag und das Bundesverfassungsgericht: das verfassungsgerichtliche Verfahren als Kontrollinstrument der parlamentarischen Minderheit. Baden-Baden 1997.

Stüwe, Klaus/Weber, Gregor: Antike und moderne Demokratie. Ausgewählte Texte. Stuttgart 2004.

Stüwe, Klaus: Familienpolitik. Grundlagen. In: Görres-Gesellschaft (Hrsg.): Staatslexikon. Recht, Wirtschaft, Gesellschaft in 6 Bänden. Eid – Hermeneutik (2. Band). Freiburg 2018, S. 610–613.

Stüwe, Klaus/Hartmann, Lisa: Familie und Solidarität. In: Die Stimme der Familie. Informationen, Positionen, Perspektiven. (2018) 6, S. 10–13.

Sutor, Bernhard (Hrsg.): Politik. Lehr- und Arbeitsbuch. Paderborn 1987.

Sutor, Bernhard: Familienpolitik. Franz-Xaver Kaufmanns Beitrag zur ihrer sozialwissenschaftlichen Fundierung. In: Zentralinstitut für Ehe und Familie in der Gesellschaft (ZFG): Familien-Prisma. 11 (2019), S. 66–75.

Textor, Martin R.: Familienbildung. In: Ecarius, Jutta (Hrsg.). Handbuch Familie. Wiesbaden 2007, S. 366–386.

The International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association (o. J.). ILGA Members in Europe and Central Asia. https://ilga.org/civi_details?region=europe [Stand: 2021-03-30].

Thévenon, Olivier: Family Policies in OECD Countries. A comparative analysis. In: Population and Development Review. 37 (2011) 1, S. 57–87.

Thomas, Clive S. (Hrsg.): Research Guide to U.S. and International Interest Groups. Westport 2004.

Thomas, Clive S.: Strategy and tactics. Placing U.S. practice in perspective. In: Thomas, Clive S. (Hrsg.): Research Guide to U.S. and International Interest Groups. Westport 2004, S. 140–144.

Thomas, Clive S./Hrebenar, Ronald J.: Comparing lobbying across liberal democracies. Problems, approaches and initial findings. In: Journal of Comparative Politics. 2 (2009) 1, S. 131–142.

Tocqueville, Alexis de: Über die Demokratie in Amerika. München 1976.

Triesch, Günter/Ockenfels, Wolfgang: Interessenverbände in Deutschland. Ihr Einfluß in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. München 1995.

Ullmann, Hans-Peter: Interessenverbände in Deutschland. Frankfurt a. M. 1988.

Universität Leipzig (o. J.). Methodenportal. Dokumentenanalyse. https://home.uni-leipzig.de/methodenportal/dokumentenanalyse/ [Stand: 2020-10-26].

Varain, Heinz Josef (Hrsg.): Interessenverbände in Deutschland. Köln 1973.

Väteraufbruch für Kinder e. V. (o. J.). Über uns. https://vaeteraufbruch.de/index.php?id=ueber-uns [Stand: 2021-03-10].

Veit, Sylvia: Bessere Gesetze durch Folgenabschätzung? Deutschland und Schweden im Vergleich. Wiesbaden 2010.

Verband alleinerziehender Mütter und Väter e. V. (2008). Familienpolitisches Grundsatzprogramm. www.vamv.de/uploads/media/Grundsatzprogramm_VAMV.pdf [Stand: 2019-01-23].

Verband alleinerziehender Mütter und Väter e. V. (2010). Satzung. www.vamv.de/fileadmin/user_upload/bund/dokumente/Satzung_2010.pdf [Stand: 2020-11-26].

Verband alleinerziehender Mütter und Väter e. V. (2013a). Dokumentation „Ohne Alternative – arm, ärmer, alleinerziehend?“ Familienarmut im Lebensverlauf. www.vamv.de/fileadmin/user_upload/bund/dokumente/Beschluesse/Sozialpolitik/VAMV-Doku_FT_Ohne_Alternative_-_arm__aermer__alleinerziehend_2013.pdf [Stand: 2022-04-12]

Verband alleinerziehender Mütter und Väter e. V. (2013b). Wer macht Politik für Alleinerziehende? Wahlprüfsteine: Lesen und selbst entscheiden! www.vamv.de/fileadmin/user_upload/bund/dokumente/Bundestagswahl_2013/Leiter_Wahlpruefsteine_Auswertung.pdf [Stand: 2021-03-12].

Verband alleinerziehender Mütter und Väter e. V. (2014a). Fragenkatalog für die öffentliche Anhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung des ElterngeldPlus mit Partnerschaftsbonus und einer flexibleren Elternzeit im Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz am 13.10.2014. www.vamv.de/uploads/media/VAMV_Stellungnahme_zur_Anhoerung_ElterngeldPlus_13102014.pdf [Stand: 2019-02-11].

Verband alleinerziehender Mütter und Väter e. V. (2014b). Fortschritt: ElterngeldPlus für alle Alleinerziehenden. Pressemitteilung vom 07.11.2014. www.vamv.de/uploads/media/PM_VAMV_ElterngeldPlus_Verabschiedung_07112014.pdf [Stand: 2019-02-11].

Verband alleinerziehender Mütter und Väter e. V. (2014c). Informationen für Einelternfamilien. Ausgabe 3/2014. www.vamv.de/fileadmin/user_upload/bund/dokumente/Publikationen/Info_3_2014.pdf [Stand: 2021-03-03].

Verband alleinerziehender Mütter und Väter e. V. (2014d). Stellungnahme des Verbandes alleinerziehender Mütter und Väter, Bundesverband e. V. (VAMV) zum Entwurf eines Gesetzes zur Einführung des ElterngeldPlus mit Partnerschaftsbonus und einer flexibleren Elternzeit im Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz (BEEG) vom 30.04.2014. www.elterngeld.net/quellen/elterngeldplus/stellungnahme-vamv.pdf [Stand: 2019-02-11].

Verband alleinerziehender Mütter und Väter e. V. (2014e). Wenn schon, denn schon: ElterngeldPlus muss Allleinerziehende mit gemeinsamer Sorge einbeziehen. Pressemitteilung vom 04.06.2014. www.vamv.de/fileadmin/user_upload/bund/dokumente/Pressemitteilungen/PM_VAMV_ElterngeldPlus_04062014.pdf [Stand: 2020-09-15]

Verband alleinerziehender Mütter und Väter e. V. (2015). Informationen für Einelternfamilien. Ausgabe 1/2015. www.vamv.de/fileadmin/user_upload/bund/dokumente/Publikationen/VAMV_Info_1_2015.pdf [Stand: 2021-03-03].

Verband alleinerziehender Mütter und Väter e. V. (2017). Wahlprüfsteine 2017. www.vamv.de/politische-aktionen/wahlpruefsteine-2017 [Stand: 2021-03-03].

Verband alleinerziehender Mütter und Väter e. V. (2018). Wirksamkeit und Nutzen flexibler ergänzender Kinderbetreuung. Modellprojekt zu ergänzender Kinderbetreuung, Notfallbetreuung und Beratung von Einelternfamilien in Deutschland. www.vamv.de/fileadmin/user_upload/bund/dokumente/Publikationen/Web_Brosch-Kinderbetr_VAMV-B_A4.pdf [Stand: 2021-03-03].

Verband alleinerziehender Mütter und Väter e. V. (2022a). Ein offenes Ohr für Sie. www.vamv.de/alleinerziehen/beratung [Stand: 2022-03-29].

Verband alleinerziehender Mütter und Väter e. V. (2022b). Landesverbände. www.vamv.de/vamv/landesverbaende [Stand: 2022-03-29].

Verband alleinerziehender Mütter und Väter e. V. (2022c). Satzung vom 24.05.2022. www.vamv.de/fileadmin/user_upload/bund/dokumente/intern/Satzung_aktuell_vom_24._Mai_2022.pdf [Stand: 2022-12-22].

Verband alleinerziehender Mütter und Väter e. V. (o. J. a). Allein erziehen – normal! www.vamv.de/allein-erziehen/ [Stand: 2020-03-24].

Verband alleinerziehender Mütter und Väter e. V. (o. J. b). Der Verband auf der Höhe der Zeit. www.vamv.de/vamv/ [Stand: 2020-03-24].

Verband alleinerziehender Mütter und Väter e. V. (o. J. c). Geschäftsstelle. www.vamv.de/vamv/geschaeftsstelle [Stand: 2021-01-27].

Verband alleinerziehender Mütter und Väter e. V. (o. J. d). Geschichte. www.vamv.de/vamv/geschichte [Stand: 2021-01-27].

Verband alleinerziehender Mütter und Väter e. V. (o. J. e). Informationen für Einelternfamilien. www.vamv.de/publikationen/verbandszeitschrift/ [Stand: 2020-03-24].

Verband alleinerziehender Mütter und Väter e. V. (o. J. f). Jedes Kind ist gleich viel wert – Verbände starten Online-Petition gegen Kinderarmut. www.vamv.de/politische-aktionen/jedes-kind-ist-gleich-viel-wert-petition-gegen-kinderarmut/ [Stand: 2020-03-24].

Verband alleinerziehender Mütter und Väter e. V. (o. J. g). Politische Aktionen. Kampagnen zum Mitmachen. www.vamv.de/politische-aktionen/ [Stand: 2020-03-24].

Verband alleinerziehender Mütter und Väter e. V. (o. J. h). Pressestimmen. www.vamv.de/presse/pressestimmen [Stand: 2020-07-01].

Verband alleinerziehender Mütter und Väter e. V. (o. J. i). Protestaktion Düsseldorfer Tabelle. www.vamv.de/politische-aktionen/protestaktion-duesseldorfer-tabelle/ [Stand: 2020-03-24].

Verband alleinerziehender Mütter und Väter e. V. (o. J. j). Publikationen. Themenvielfalt und Spezialwissen. www.vamv.de/publikationen/vamv-broschueren/ [Stand: 2020-03-24].

Verband alleinerziehender Mütter und Väter e. V. (o. J. k). Stellungnahmen. www.vamv.de/positionen/stellungnahmen/. [Stand: 2020-06-30].

Verband binationaler Familien und Partnerschaften e. V. (2009). Grundsatzprogramm. www.verband-binationaler.de/fileadmin/Dokumente/Verband_Formulare/Grundsatzprogramm_April_2009_Version_2012.pdf [Stand: 2021-03-02].

Verband binationaler Familien und Partnerschaften e. V. (2013a). Erklärung ‚Respekt für Grundwerte im Wahlkampf'. www.verband-binationaler.de/fileadmin/user_upload/_imported/fileadmin/Dokumente/pdf_PM/Erklaerung_26Jun13-Netz_gegen_Rassismus.pdf [Stand: 2020-07-01].

Verband binationaler Familien und Partnerschaften e. V. (2013b). Sondernewsletter Wahlprüfsteine. www.verband-binationaler.de/index.php?id=262 [Stand: 2020-09-13].

Verband binationaler Familien und Partnerschaften e. V. (2014a). Newsletter Nr. 19 – Mai 2014. www.verband-binationaler.de/newsletteranmeldung/newsletter-nr-19-mai-2014 [Stand: 2020-09-13].

Verband binationaler Familien und Partnerschaften e. V. (2014b). Newsletter Nr. 22 – Dezember 2014. www.verband-binationaler.de/index.php?id=272 [Stand: 2020-03-25].

Verband binationaler Familien und Partnerschaften e. V. (2014c). Stellungnahme. Entwurf des BMFSFJ. Entwurf eines Gesetzes zur Einführung des ElterngeldPlus mit Partnerschaftsbonus und einer flexibleren Elternzeit im Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz (BBEG) vom 30.04.2014. www.elterngeld.net/quellen/elterngeldplus/stellungnahme-binational.pdf [Stand: 2019-02-08].

Verband binationaler Familien und Partnerschaften e. V. (2015). Newsletter Nr.24 – Juli 2015. www.verband-binationaler.de/newsletter0/newsletter/newsletter-nr-24-22015/ [Stand: 2020-03-25].

Verband binationaler Familien und Partnerschaften e. V. (2017). Satzung. www.verband-binationaler.de/fileadmin/Dokumente/verbandprofil/Satzung2017.pdf [Stand: 2020-11-26].

Verband binationaler Familien und Partnerschaften e. V. (2018). Zahlen und Fakten. Kinder www.verband-binationaler.de/verband/presse/zahlen-fakten/kinder [Stand: 2021-01-27].

Verband binationaler Familien und Partnerschaften e. V. (2020). Statements Verband binationaler Familien und Partnerschaften. www.verband-binationaler.de/verband/presse/stellungnahmen-des-verbandes/ [Stand: 2020-06-30].

Verband binationaler Familien und Partnerschaften e. V. (2021). Newsletter Nr. 48 – Mai 2021. www.verband-binationaler.de/newsletteranmeldung/newsletter-nr-48-2/2021 [Stand: 2022-10-23].

Verband binationaler Familien und Partnerschaften e. V. (o. J. a). Beratung. www.verband-binationaler.de/beratung [Stand: 2021-03-09].

Verband binationaler Familien und Partnerschaften e. V. (o. J. b). Bundesgeschäftsstelle. www.verband-binationaler.de/verband/bundesgeschaeftsstelle [Stand: 2021-01-27].

Verband binationaler Familien und Partnerschaften e. V. (o. J. c). Der Verband binationaler Familien und Partnerschaften, iaf e. V. www.verband-binationaler.de/fileadmin/user_upload/_imported/fileadmin/Dokumente/PDFs/Verbandsprofil_iaf.pdf [Stand: 2021-03-09].

Verband binationaler Familien und Partnerschaften e. V. (o. J. d). Presse. www.verband-binationaler.de/verband/presse [Stand: 2021-03-09].

Verband binationaler Familien und Partnerschaften e. V. (o. J. e). Projekte. Eltern gemeinsam aktiv. www.verband-binationaler.de/projekte/eltern-gemeinsam-aktiv-beendet-frankfurt [Stand: 2021-03-09].

Verband binationaler Familien und Partnerschaften e. V. (o. J. f). Unsere Zeitschrift ‚iaf informationen'. www.verband-binationaler.de/verband/publikationen/iaf-informationen/ [Stand: 2020-03-25].

Verband binationaler Familien und Partnerschaften e. V. (o. J. g). Veranstaltungen verpasst? www.verband-binationaler.de/index.php?id=573 [Stand: 2020-03-25].

Verband binationaler Familien und Partnerschaften e. V. (o. J. h). Wer wird sind. Der Verband binationaler Familien und Partnerschaften, iaf e. V. www.verband-binationaler.de/fileadmin/user_upload/_imported/fileadmin/Dokumente/Foerdermitgliedschaft/PMappe_wer_wir_sind.pdf [Stand: 2021-03-09].

Verband binationaler Familien und Partnerschaften e. V. (o. J. i). Willkommen beim Verband binationaler Familien und Partnerschaften, iaf e. V. www.verband-binationaler.de/ [Stand: 2021-03-09].

Verband der deutschen Automobilindustrie e. V. (o. J.). Fachabteilungen. www.vda.de/de/verband/fachabteilungen.html [Stand: 2021-03-23].

Verband kinderreicher Familien Deutschland e. V. (2013). Medieninformation zur Studie ‚Der politische Restposten'. www.kinderreichefamilien.de/pressemitteilungen/articles/studie-der-politische-restposten.html [Stand: 2022-04-07].

Verband kinderreicher Familien Deutschland e. V. (2014). Stellungnahme des KRFD zum Elterngeld Plus. www.kinderreichefamilien.de/stellungnahmen/articles/stellungnahme-des-krfd-zum-elterngeld-plus-1209.html [Stand: 2020-03-25].

Verband kinderreicher Familien Deutschland e. V. (2015). Vortrag von KRFD-Mitglied Ulrich Fürst beim Dialog Familie. www.kinderreichefamilien.de/veranstaltungshinweise-657/vortrag-von-krfd-mitglied-ulrich-fuerst-beim-dialog-familie-3b4945f4.html [Stand: 2020-07-01].

Verband kinderreicher Familien Deutschland e. V. (2018a). Kongress-Nachlese: Ergebnisse der World Cafés. www.kinderreichefamilien.de/aktuell-nl/kongress-nachlese-ergebnisse-der-world-cafes.html [Stand: 2022-10-20].

Verband kinderreicher Familien Deutschland e. V. (2018b). Satzung. www.kinderreichefamilien.de/satzung.html [Stand: 2020-11-26].

Verband kinderreicher Familien Deutschland e. V. (2020). Bertelsmann: Unbearbeitete Großbaustelle Kinderarmut. www.kinderreichefamilien.de/aktuell-nl/bertelsmann-was-bedeutet-in-unserer-gesellschaft-armut.html [Stand: 2022-04-07].

Verband kinderreicher Familien Deutschland e. V. (2021). Verbandsjubiläum. www.kinderreichefamilien.de/verbandsjubilaeum.html [Stand: 2021-03-06].

Verband kinderreicher Familien Deutschland e. V. (o. J. a). Beratung. www.kinderreichefamilien.de/beratung.html [Stand: 2020-03-25].

Verband kinderreicher Familien Deutschland e. V. (o. J. b). KRFD in Presse und Blogs. www.kinderreichefamilien.de/in-den-medien.html [Stand: 2020-07-01].

Verband kinderreicher Familien Deutschland e. V. (o. J. c). Mitgliedermagazin. www.kinderreichefamilien.de/mitgliedermagazin.html [Stand: 2020-03-25].

Verband kinderreicher Familien Deutschland e. V. (o. J. d). Pressekontakt. www.kinderreichefamilien.de/pressekontakt.html [Stand: 2021-01-27].

Verband kinderreicher Familien Deutschland e. V. (o. J. e). Pressemitteilungen. www.kinderreichefamilien.de/pressemitteilungen.html [Stand: 2020-11-27].

Verband kinderreicher Familien Deutschland e. V. (o. J. f). Unsere Arbeit. www.kinderreichefamilien.de/unsere-arbeit.html [Stand: 2020-03-25].

Verband kinderreicher Familien Deutschland e. V. (o. J. g). Unsere Forderungen. www.kinderreichefamilien.de/forderungen.html [Stand: 2020-06-30]

Verband kinderreicher Familien Deutschland e. V. (o. J. h). Über den KRFD. www.kinderreichefamilien.de/willkommen.html [Stand: 2020-03-25].

Verband kinderreicher Familien Deutschland e. V. (o. J. i). Verband. www.kinderreichefamilien.de/verband-592.html [Stand: 2020-03-25].

Verband kinderreicher Familien Deutschland e. V. (o. J. i). Wer wir sind. www.kinderreichefamilien.de/verband-592.html [Stand: 2022-10-23].

Vetter, Heinz Oskar (Hrsg.): Vom Sozialistengesetz zur Mitbestimmung. Zum 100. Geburtstag von Hans Böckler. Köln 1975.

Vondenhoff, Christoph/Busch-Janser, Sandra: Praxis-Handbuch Lobbying. Berlin 2008.

Walker, Jack L. (Hrsg.): Mobilizing interest groups in America. Patrons, professions, and social movements. Ann Arbor 2003.

Weber, Jürgen: Die Interessengruppen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart 1977.

Weber, Max: Wirtschaft und Gesellschaft. Tübingen 1922.

Wehlau, Diana: Lobbyismus und Rentenreform. Der Einfluss der Finanzdienstleistungsbranche auf die Teil-Privatisierung der Alterssicherung. Wiesbaden 2009.

Wehler, Hans-Ulrich (Hrsg.): Moderne deutsche Sozialgeschichte. Köln 1966.

Wehrmann, Iris: Lobbying in Deutschland – Begriffe und Trends. In: Kleinfeld, Ralf/Zimmer, Annette/Willems, Ulrich (Hrsg.): Lobbying. Strukturen. Akteure. Strategien. Wiesbaden 2007, S. 36–64.

Weißeno, Georg/Buchstein, Hubertus (Hrsg.): Politisch Handeln. Modelle, Möglichkeiten, Kompetenzen. Bonn 2012.

Weizsäcker, Richard von (1986). Weihnachtsansprache 1986 von Bundespräsident Richard von Weizsäcker. In: Der Bundespräsident. www.bundespraesident.de/SharedDocs/Reden/DE/Richard-von-Weizsaecker/Reden/1986/12/19861224_Rede.html;jsessionid=BE52F1FCF0999D2802CBB69CBAFF4B89.2_cid392 [Stand: 2021-01-16].

Wenzelburger, Georg/Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.): Handbuch Policy-Forschung. Wiesbaden 2015.

Weßels, Bernhard: Die Entwicklung des deutschen Korporatismus. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. 26–27 (2000), S. 16–21.

Westle, Bettina (Hrsg.): Methoden der Politikwissenschaft. Baden-Baden 2018.

Westle, Bettina: Teilstrukturierte und offene Befragungsformen. In: Westle, Bettina (Hrsg.): Methoden der Politikwissenschaft. Baden-Baden 2018, S. 284–296.

Wiesner, Reinhard: Kinderrechte – zur rechtlichen und politischen Bedeutung eines Begriffes. In: Zentralblatt für Jugendrecht. 85 (1998) 5, S. 173–180.

Willems, Ulrich/Winter, Thomas von (Hrsg.): Politische Repräsentation schwacher Interessen. Opladen 2000.

Wingen, Max: Familienpolitik. Konzession oder Konzeption? Köln 1966.

Wingen, Max: Familie – ein vergessener Leistungsträger? Grafschaft 1995.

Wingen, Max: Familienpolitik. Grundlagen und aktuelle Probleme. Stuttgart 1997.

Wingen, Max: Familienpolitische Denkanstöße. Sieben Abhandlungen. Grafschaft 2001.

Winkler, Heinrich August: Unternehmerverbände zwischen Ständeideologie und Nationalsozialismus. In: Varain, Heinz Josef (Hrsg.): Interessenverbände in Deutschland. Köln 1973, S. 228–258.

Winter, Thomas von: Schwache Interessen. Zum kollektiven Handeln randständiger Gruppen. In: Leviathan. Zeitschrift für Sozialwissenschaften. 1997 (4), S. 539–566.

Winter, Thomas von/Willems, Ulrich: Die politische Repräsentation schwacher Interessen. Anmerkungen zum Stand und zu den Perspektiven der Forschung. In: Willems, Ulrich/Winter, Thomas von (Hrsg.): Politische Repräsentation schwacher Interessen. Opladen 2000, S. 9–36.

Winter, Thomas von: Vom Korporatismus zum Lobbyismus. Paradigmenwechsel in Theorie und Analyse der Interessenvermittlung. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen. 35 (2004) 4, S. 761–776.

Wolfert, Sabine/Stadler, Manuela/Schneekloth, Ulrich/Diabaté, Sabine/Lück, Detlev; Naderi, Robert/Dorbritz, Jürgen/Schiefer, Katrin/Ruckdeschel, Kerstin/Bujard, Martin/Schneider, Norbert F.: Familienleitbilder 2016. Methodenbericht zur 2. Welle. In: Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung: BiB Daten- und Methodenberichte 1/2017. Wiesbaden 2017, S. 1–128.

Wolfert, Sabine/Quenzel, Gudrun: Vielfalt jugendlicher Lebenswelten: Familie, Partnerschaft, Religion und Freundschaft. In: Albert, Mathias/Hurrelmann, Klaus/Quenzel, Gudrun (Hrsg.): Jugend 2019. Eine Generation meldet sich zu Wort. 18. Shell Jugendstudie. Weinheim 2019, S. 133–161.

Zahn, Friedrich: Familie und Familienpolitik. Ein bevölkerungspolitischer Vortrag. Berlin 1918.

Zahn, Friedrich: Familienpolitik. Generalbericht an die Zweite Delegiertenversammlung. der Internationalen Vereinigung für sozialen Fortschritt, 14.–18. September 1927. Wien 1927.

Zimmer, Annette: Vereine – Basiselement der Demokratie. Eine Analyse aus der Dritte-Sektor-Perspektive. Opladen 1996.

Zimmer, Annette/Speth, Rudolf: Einleitung. Von Interessenvertretung zu ‚Lobby Work'. In: Speth, Rudolf/Zimmer, Annette (Hrsg.): Lobby Work. Interessenvertretung als Politikgestaltung. Wiesbaden 2015, S. 9–27.

Zukunftsforum Familie e. V. (2008). Vielfalt Familie. www.zukunftsforum-familie.de/fileadmin/user_upload/pdf/zff_vf_ausgabe2.pdf [Stand: 2020-07-01].

Zukunftsforum Familie e. V.: Vielfalt Familie. Neuigkeiten aus dem Zukunftsforum Familie. (2013) 20.

Zukunftsforum Familie e. V. (2014a). Stellungnahme des Zukunftsforum Familie e. V. zum Gesetzentwurf ‚Entwurf eines Gesetzes zur Einführung des Elterngeld Plus mit Partnerschaftsbonus und einer flexibleren Elternzeit im Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz (BEEG)'. www.zukunftsforum-familie.de/fileadmin/user_upload/pdf/infocenter/stellungnahmen/SN_ZFF_Elterngeld_Plus.pdf [Stand: 2019-02-09].

Zukunftsforum Familie e. V. (2014b). Stellungnahme des Zukunftsforum Familie e. V. zum Referentenentwurf ‚Entwurf eines Gesetzes zur Einführung des Elterngeld Plus mit Partnerschaftsbonus und einer flexibleren Elternzeit im Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz (BEEG)' aus Anlass der öffentlichen Anhörung im Ausschuss Familie, Senioren, Frauen, Jugend vom 13. Oktober 2014. www.bmfsfj.de/blob/118892/14113fae45ca281b97db8c4e1f6ed40a/zukunftsforum-familie-e-v--data.pdf [Stand: 2019-02-09].

Zukunftsforum Familie e. V. (2014c). Pressemitteilung vom 07.11.2014. ElterngeldPlus. www.zukunftsforum-familie.de/infocenter/pressemitteilungen/archiv/ [Stand: 2019-02-09].

Zukunftsforum Familie e. V.: Vielfalt Familie. Neuigkeiten aus dem Zukunftsforum Familie. (2014d) 22.

Zukunftsforum Familie e. V.: Vielfalt Familie. Neuigkeiten aus dem Zukunftsforum Familie. (2014e) 23.

Zukunftsforum Familie e. V. (2015a). Pressemitteilung vom 30.06.2015. ElterngeldPlus: Ein Plus an Flexibilität und Gerechtigkeit. www.zukunftsforum-familie.de/fileadmin/user_upload/pdf/pressemitteilungen/Archiv/20150629_ElterngeldPlus.pdf [Stand: 2019-02-09].

Zukunftsforum Familie e. V.: Vielfalt Familie. Zeitschrift des Zukunftsforums Familie (ZFF). (2015b) 24.

Zukunftsforum Familie e. V. (2016a). Satzung des Zukunftsforums Familie e. V. vom 08.12.2016. www.zukunftsforum-familie.de/wp-content/uploads/Satzung_2016.pdf [Stand: 2021-03-05].

Zukunftsforum Familie e. V. (2016b). Wer wir sind – wofür wir stehen. www.zukunftsforum-familie.de/wp-content/uploads/zff_Imageflyer2016_onlineversion.pdf [Stand: 2019-01-21].

Zukunftsforum Familie e. V. (2017). Dokumentation. Fachgespräch ‚Väter und das ElterngeldPlus: Eine Erfolgsgeschichte?!' (26.01.2017). www.zukunftsforum-familie.de/fileadmin/user_upload/pdf/infocenter/dokumentationen/ZFF_FGVaeter_Elterngeld_Doku_online.pdf [Stand: 2019-02-09].

Zukunftsforum Familie e. V. (2022). Grundlagen einer guten Politik für Familien. www.zukunftsforum-familie.de/wp-content/uploads/ZFF_Grundlagen_Web.pdf [Stand: 2022-10-22].

Zukunftsforum Familie e. V. (o. J. a). Dokumentationen. www.zukunftsforum-familie.de/infocenter/publikationen/ [Stand: 2021-03-13].

Zukunftsforum Familie e. V. (o. J. b). Kooperationen. www.zukunftsforum-familie.de/ueber-uns/kooperationen/ [Stand: 2020-03-23].

Zukunftsforum Familie e. V. (o. J. c). Mitglieder. www.zukunftsforum-familie.de/ueber-uns/mitglieder/ [Stand: 2020-03-25].

Zukunftsforum Familie e. V. (o. J. d). Team von Zukunftsforum Familie e. V. www.zukunftsforum-familie.de/ueber-uns/team/ [Stand: 2021-01-27].

Nachweise zu den Social-Media-Posts der Familienverbände

Bundesverband der Pflege- und Adoptivfamilien e. V. (o. J.). Facebook-Auftritt. www.facebook.com/pfad.bundesverband [Stand: 2022-08-23].

Deutscher Familienverband e. V. (o. J.). Facebook-Auftritt. www.facebook.com/deutscherfamilienverband [Stand: 2022-08-23].

Deutscher Familienverband e. V. (2014). Facebook-Post vom 27. Januar 2014. www.facebook.com/deutscherfamilienverband/posts/10201797863721239 [Stand: 2022-08-23].

Deutscher Familienverband e. V. (2014). Facebook-Post vom 12. März 2014. www.facebook.com/deutscherfamilienverband/posts/pfbid0stQVbEHSZ2tBSGauyG4roTkoQmM1nJDpBzWuNNarFhNRvLHmAtzTqFrU55uKbNBAl [Stand: 2022-08-23].

Deutscher Familienverband e. V. (2014). Facebook-Post vom 21. März 2014. www.facebook.com/deutscherfamilienverband/posts/10202133322907509 [Stand: 2022-08-23].

Deutscher Familienverband e. V. (2014). Facebook-Post vom 4. Juni 2014. www.facebook.com/deutscherfamilienverband/posts/715283831863506 [Stand: 2022-08-23].

Deutscher Familienverband e. V. (2014). Facebook-Post vom 6. Juni 2014. www.facebook.com/deutscherfamilienverband/photos/a.293112624080631/716346105090612 [Stand: 2022-08-23].

Deutscher Familienverband e. V. (2014). Facebook-Post vom 26. September 2014. www.facebook.com/deutscherfamilienverband/posts/pfbid02H2Nx4NpxXDh2aj5CdZHw3L9z2sLBBqQdP2rJvbV1a-vRh72UAsUgtHxVEgQgTFNKSl [Stand: 2022-08-23].

Deutscher Familienverband e. V. (2014). Facebook-Post vom 27. September 2014. www.facebook.com/deutscherfamilienverband/posts/pfbid02AmoUakkJB1sS4UXTs8PB1Nv6d9y44ETG7FdLbqSEQ-JKi1DLbgAL9tLkaGhaThaf3l [Stand: 2022-08-23].

Deutscher Familienverband e. V. (2014). Facebook-Post vom 27. September 2014. www.facebook.com/deutscherfamilienverband/posts/pfbid0wFnKzZs9a2tfv2yEHhFcPiPjBipsgTRhTqV256G9M-JpNyKLAdCChN8qahFGbJdVWl [Stand: 2022-08-23].

Deutscher Familienverband e. V. (2014). Facebook-Post vom 14. Oktober 2014. www.facebook.com/deutscherfamilienverband/posts/pfbid02JxDBV9KH1XRCUgTzmRvFDTCXme5u4ZLrS-vbpwfhcz7sVwThw6CGVbBbHWLYcUkxJl [Stand: 2022-08-23].

Deutscher Familienverband e. V. (2014). Facebook-Post vom 16. Oktober 2014. www.facebook.com/deutscherfamilienverband/posts/pfbid0U8W4kAnyKJrkGdPVTuF8SS1E3pKzJFuSUMYG2STYU8pVbV-Zqc13BPdRKJ7EgraJ9l [Stand: 2022-08-23].

Deutscher Familienverband e. V. (2015). www.facebook.com/deutscherfamilienverband/posts/922483181143569 [Stand: 2022-08-23].

Evangelische Arbeitsgemeinschaft Familie e. V. (o. J.) Facebook-Aufritt. www.facebook.com/search/top?q=evangelische%20arbeitsgemeinschaft%20familie [Stand: 2022-08-23].

Lesben- und Schwulenverband e. V. (o. J.). Facebook-Auftritt. www.facebook.com/lsvd.bundesverband [Stand: 2022-08-23].

Verband alleinerziehender Mütter und Väter e. V. (o. J.). Facebook-Auftritt. www.facebook.com/VAMV.Bundesverband [Stand: 2022-08-23].

Verband alleinerziehender Mütter und Väter e. V. (2014). Facebook-Post vom 4. Juni 2014. www.facebook.com/VAMV.Bundesverband/posts/pfbid0kY3q81oJCeJXcb3x969fHXURxvzeXh5F3iCmD8C-STbHt3PJaFyYiQKDBRck3Zndbl [Stand: 2022-08-23].

Verband alleinerziehender Mütter und Väter e. V. (2014). Facebook-Post vom 7. Juni 2014. www.facebook.com/VAMV.Bundesverband/posts/750937065001030 [Stand: 2022-08-23].

Verband binationaler Familien und Partnerschaften e. V. (o. J.). Facebook-Auftritt. www.facebook.com/vbfp.iaf.ev [Stand: 2022-08-23].

Verband binationaler Familien und Partnerschaften e. V. (2014). Facebook-Post vom 7. Juni 2014. www.facebook.com/vbfp.iaf.ev/posts/671745162904463 [Stand: 2022-08-23].

Verband kinderreicher Familien Deutschland e. V. (o. J.). Facebook-Auftritt. www.facebook.com/verbandkinderreicherfamilien [Stand: 2022-08-23].

Verband kinderreicher Familien Deutschland e. V. (2014). Facebook-Post vom 13. Mai 2014. www.facebook.com/verbandkinderreicherfamilien/posts/675877835782749 [Stand: 2022-08-23].

Verband kinderreicher Familien Deutschland e. V. (2014). Facebook-Post vom 6. Juni 2014. www.facebook.com/verbandkinderreicherfamilien/posts/686558904714642 [Stand: 2022-08-23].

Zukunftsforum Familie e. V. (o. J.). Facebook-Auftritt. www.facebook.com/ZukunftsforumFamilie [Stand: 2022-08-23].

Zukunftsforum Familie e. V. (2014). Facebook-Post vom 24. März 2014. www.facebook.com/ZukunftsforumFamilie/posts/10152333507476354 [Stand: 2022-08-23].

Zukunftsforum Familie e. V. (2014). Facebook-Post vom 15. Mai 2014. www.facebook.com/ZukunftsforumFamilie/posts/pfbid0dz7CLw5NQNK8u7rRM8BXPeBHegfGpT7VbFCydaDj8rUxN2E8h1b9AA5WKc3GFRpxl [Stand: 2022-08-23].

Zukunftsforum Familie e. V. (2014). Facebook-Post vom 4. Juni 2014. www.facebook.com/ZukunftsforumFamilie/posts/733087730083628 [Stand: 2022-08-23].

Zukunftsforum Familie e. V. (2014). Facebook-Post vom 19. September 2014. www.facebook.com/ZukunftsforumFamilie/posts/796308600428207 [Stand: 2022-08-23].

Zukunftsforum Familie e. V. (2014). Facebook-Post vom 26. September 2014. www.facebook.com/ZukunftsforumFamilie/posts/800174560041611 [Stand: 2022-08-23].

Zukunftsforum Familie e. V. (2014). Facebook-Post vom 14. Oktober 2014. www.facebook.com/ZukunftsforumFamilie/posts/811934742198926 [Stand: 2022-08-23].

Zukunftsforum Familie e. V. (2014). Facebook-Post vom 7. November 2014. www.facebook.com/ZukunftsforumFamilie/photos/a.240074136051659/825975384128195 [Stand: 2022-08-23].

Zukunftsforum Familie e. V. (2014). Facebook-Post vom 10. November 2014. www.facebook.com/ZukunftsforumFamilie/photos/a.240074136051659/827819410610459 [Stand: 2022-08-23].

Zukunftsforum Familie e. V. (2015). Facebook-Post vom 3. Juli 2015. www.facebook.com/ZukunftsforumFamilie/posts/974443609281371 [Stand: 2022-08-23].

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Überblick über Funktionen von Verbänden; eigene Darstellung 97
Abbildung 2: Entscheidungsprozess von Interessengruppen nach Berry 1977, S. 263; eigene Darstellung 111
Abbildung 3: Policy Cycle nach Blum/Schubert 2018, S. 153 ff.; eigene Darstellung 127
Abbildung 4: Überblick über formelle und informelle Prozesse im Gesetzgebungsprozess; eigene Darstellung 144
Abbildung 5: Darstellung von Phasen des Gesetzgebungsprozesses und idealtypischen Instrumenten; eigene Darstellung 147
Abbildung 6: Aufgaben/Leistungen und Funktionen von Familien; eigene Darstellung 166
Abbildung 7: Die zwei Säulen der Arbeit von Familienverbänden als ‚Anwälte' für Familien; eigene Darstellung 179
Abbildung 8: Familienpolitische Instrumente; eigene Darstellung 215
Abbildung 9: Adressaten der Familienverbände im ElterngeldPlus-Prozess; eigene Darstellung 248
Abbildung 10: Adressaten der Familienverbände in der Bundesregierung allgemein; eigene Darstellung 255
Abbildung 11: Adressaten der Familienverbände im Bundestag allgemein; eigene Darstellung 257
Abbildung 12: Adressaten der Familienverbände in der Verbändelandschaft und in Gremien allgemein; eigene Darstellung 259
Abbildung 13: Adressaten der Familienverbände in der Parteienlandschaft und in Stiftungen allgemein; eigene Darstellung 260
Abbildung 14: Adressaten der Familienverbände in Gesellschaft und Öffentlichkeit allgemein; eigene Darstellung 261
Abbildung 15: Instrumente der Familienverbände im ElterngeldPlus-Prozess (Expertenbereich Verbände); eigene Darstellung 268
Abbildung 16: Instrumente der Familienverbände allgemein (Expertenbereich Verbände); eigene Darstellung 276
Abbildung 17: Bewertung der Instrumente der Familienverbände allgemein (Expertenbereich Verbände); eigene Darstellung 280

Abbildung 18: Mitwirkung der Familienverbände in unterschiedlichen Phasen des ElterngeldPlus-Prozesses (Expertenbereich Verbände); eigene Darstellung 291
Abbildung 19: Bewertung der Mitwirkung von Familienverbänden in unterschiedlichen Phasen des ElterngeldPlus-Prozesses (Expertenbereich Verbände); eigene Darstellung 294
Abbildung 20: Mitwirkung der Familienverbände in unterschiedlichen Phasen des Gesetzgebungsprozesses allgemein (Expertenbereich Verbände); eigene Darstellung 295
Abbildung 21: Bewertung der Mitwirkung von Familienverbänden in unterschiedlichen Phasen des Gesetzgebungsprozesses allgemein (Expertenbereich Verbände); eigene Darstellung 297
Abbildung 22: Zuordnung der Phasen des Gesetzgebungsprozesses und der Tätigkeiten der Verbände zu den Phasen des Policy Cycle; eigene Darstellung 301
Abbildung 23: Aussagen der Familienverbände zu Inhalten einer Lobbyingstrategie; eigene Darstellung 306
Abbildung 24: Taktiken der Familienverbände nach dem Strategiemodell von Berry; eigene Darstellung nach Berry 1977, S. 263 318
Abbildung 25: Funktionen von Familienverbänden allgemein (Expertenbereich Verbände); eigene Darstellung 324
Abbildung 26: Gründe/Ursachen der Debattenart ElterngeldPlus (Expertenbereich Verbände); eigene Darstellung 332
Abbildung 27: Folgen der Debattenart ElterngeldPlus (Expertenbereich Verbände); eigene Darstellung 334
Abbildung 28: Akteure familienpolitischer Lobbyarbeit im ElterngeldPlus-Prozess (Expertenbereich Bundestag); eigene Darstellung 344
Abbildung 29: Instrumente der Familienverbände im ElterngeldPlus-Prozess (Expertenbereich Bundestag); eigene Darstellung 348
Abbildung 30: Instrumente der Familienverbände allgemein (Expertenbereich Bundestag); eigene Darstellung 351
Abbildung 31: Mitwirkung der Familienverbände in unterschiedlichen Phasen des ElterngeldPlus-Prozesses (Expertenbereich Bundestag); eigene Darstellung 355
Abbildung 32: Bewertung der Mitwirkung der Familienverbände in unterschiedlichen Phasen des ElterngeldPlus-Prozesses (Expertenbereich Bundestag); eigene Darstellung 356

Abbildung 33: Mitwirkung der Familienverbände in unterschiedlichen Phasen des Gesetzgebungsprozesses allgemein (Expertenbereich Bundestag); eigene Darstellung 358
Abbildung 34: Bewertung der Mitwirkung der Familienverbände in unterschiedlichen Phasen des Gesetzgebungsprozesses allgemein (Expertenbereich Bundestag); eigene Darstellung 361
Abbildung 35: Funktionen von Familienverbänden (Expertenbereich Bundestag); eigene Darstellung 362
Abbildung 36: Folgen der Debattenart ElterngeldPlus (Expertenbereich Bundestag); eigene Darstellung 366

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Zahl der Interviews in den einzelnen Expertenbereichen mit und ohne ElterngeldPlus-Bezug; eigene Darstellung ... 35
Tabelle 2: Beispielhafte Kategorie aus dem Kategorienleitfaden; eigene Darstellung ... 41
Tabelle 3: Zahl der Interviews und Codes in den verschiedenen Expertenbereichen; eigene Darstellung ... 43
Tabelle 4: Minimal- und Maximalzahl der vergebenen Codes in den einzelnen Expertenbereichen; eigene Darstellung ... 43
Tabelle 5: Zahl der vergebenen Codes in den einzelnen Interviews, nach Expertenbereichen; eigene Darstellung ... 43
Tabelle 6: Entwicklung der Zahl der Elterngeld-Bezüge und der Anteil der ElterngeldPlus-Leistungen daran zwischen 2015 und 2019; eigene Darstellung ... 51
Tabelle 7: Gegenüberstellung Interessenvertretung und Lobbyismus; eigene Darstellung ... 68
Tabelle 8: Adressaten von Interessenvertretung und Lobbyismus in der Bundesregierung; eigene Darstellung ... 148
Tabelle 9: Adressaten von Interessenvertretung und Lobbyismus im Bundestag; eigene Darstellung ... 150
Tabelle 10: Adressaten von Interessenvertretung und Lobbyismus im Bundesrat und Umfeld; eigene Darstellung ... 152
Tabelle 11: Adressaten von Interessenvertretung und Lobbyismus in der Parteienlandschaft und in Stiftungen; eigene Darstellung ... 153
Tabelle 12: Definition verschiedener Familienformen; eigene Darstellung ... 168
Tabelle 13: Familienformen und ihre Häufigkeiten; eigene Darstellung ... 170
Tabelle 14: Überblick über Eckdaten der Familienverbände; eigene Darstellung ... 207
Tabelle 15: Die Policy- und Politics-Dimension in der Definition zu Familienpolitik aus Sicht der Familienverbände; eigene Darstellung ... 217
Tabelle 16: Gegenüberstellung Adressaten von Familienverbänden in der Bundesregierung ElterngeldPlus und allgemein; eigene Darstellung ... 264
Tabelle 17: Gegenüberstellung Adressaten von Familienverbänden im Bundestag ElterngeldPlus und allgemein; eigene Darstellung ... 265

Tabelle 18: Gegenüberstellung Adressaten von Familienverbänden im politischen Umfeld ElterngeldPlus und allgemein; eigene Darstellung 266
Tabelle 19: Gegenüberstellung Adressaten von Familienverbänden in Verbändelandschaft und Gremien ElterngeldPlus und allgemein; eigene Darstellung 266
Tabelle 20: Gegenüberstellung Adressaten von Familienverbänden aus Gesellschaft und Öffentlichkeit ElterngeldPlus und allgemein; eigene Darstellung 266
Tabelle 21: Gegenüberstellung der Instrumente der Familienverbände allgemein und im ElterngeldPlus-Prozess; eigene Darstellung..... 275
Tabelle 22: Einordnung der Verbandsaussagen zu Elementen einer Lobbyingstrategie in die Kategorien Voraussetzungen/Vorbereitung, Formen/Ziele und Taktiken einer Strategie; eigene Darstellung 311
Tabelle 23: Übersicht über Instrumente und Adressaten der Familienverbände in unterschiedlichen Phasen des ElterngeldPlus-Prozesses; eigene Darstellung 313
Tabelle 24: Zuordnung der Instrumente zu inside und outside lobbying; eigene Darstellung 314
Tabelle 25: Zahl der Instrumente, die aus der jeweiligen Strategieart genutzt wurden – allgemein und ElterngeldPlus; eigene Darstellung.....315
Tabelle 26: Gegenüberstellung Zahl der Instrumente des outside lobbying mit mobilisierendem bzw. informativem Charakter; eigene Darstellung.....316
Tabelle 27: Zahl hauptamtlicher Mitarbeiter der Familienverbände gesamt und im Bereich Presse/Öffentlichkeitsarbeit/Marketing; eigene Darstellung (Stand: April 2021) 319
Tabelle 28: Zahl hauptamtlicher Mitarbeiter von Verbänden anderer Lobbyfelder gesamt und im Bereich Presse/Öffentlichkeitsarbeit/Marketing; eigene Darstellung (Stand: April 2021) 320
Tabelle 29: Zuordnung der vercodeten Aussagen der Familienverbände zu den Grund- bzw. Metafunktionen; eigene Darstellung..... 330
Tabelle 30: Zuordnung der vercodeten Aussagen des Expertenbereichs Bundestag zu den Grund- bzw. Metafunktionen; eigene Darstellung 364
Tabelle 31: Zuordnung der vercodeten Aussagen des Vertreters der Bundesregierung zu den Grund- bzw. Metafunktionen; eigene Darstellung 378
Tabelle 32: Vergleich der Nennung der Instrumente durch die verschiedenen Expertenbereiche – allgemein und ElterngeldPlus; eigene Darstellung..... 388

Abkürzungsverzeichnis

AGF	Arbeitsgemeinschaft der deutschen Familienorganisationen e. V.
ASU	Die Familienunternehmer e. V.
AWO	Arbeiterwohlfahrt
BAGFW	Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e. V.
BDA	Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände e. V.
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie e. V.
BEEG	Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz
BFF	Bundesforum Familie
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBl	Bundesgesetzblatt
BJU	Die jungen Unternehmer e. V.
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BminG	Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Bundesregierung (Bundesministergesetz)
BMJV	Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
BFF	Bundesforum Familie
BfJ	Bundesamt für Justiz
BPI	Bundesverband der Pharmazeutischen Industrie e. V.
COFACE	Confederation of Family Organisations in the European Union
DBK	Deutsche Bischofskonferenz
DFV	Deutscher Familienverband e. V.
DGB	Deutscher Gewerkschaftsbund
DIHK	Deutscher Industrie- und Handelskammertag
DJB	Deutscher Juristinnenbund e. V.
DOSB	Deutscher Olympischer Sportbund e. V.
eaf	Evangelische Arbeitsgemeinschaft Familie e. V.

EKD	Evangelische Kirche in Deutschland
FC	Familiaris Consortio
FDK	Familienbund der Katholiken e. V.
GG	Grundgesetz
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
GO BR	Geschäftsordnung des Bundesrats
GO BReg	Geschäftsordnung der Bundesregierung
GO BT	Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
GS	Gaudium et Spes
iaf	Verband binationaler Familien und Partnerschaften e. V.
ISUV	Interessenverband Unterhalt und Familienrecht
KAB	Katholische Arbeitnehmerbewegung
KRFD	Verband kinderreicher Familien Deutschland e. V.
LSVD	Lesben- und Schwulenverband in Deutschland e. V.
PFAD	Bundesverband der Pflege- und Adoptivfamilien e. V.
PGF	Parlamentarischer Geschäftsführer
SGB	Sozialgesetzbuch
SoVD	Sozialverband Deutschland e. V.
VAMV	Verband alleinerziehender Mütter und Väter e. V.
VBM	Verband berufstätiger Mütter e. V.
VDA	Verband der deutschen Automobilindustrie e. V.
ZDH	Zentralverband des Deutschen Handwerks e. V.
ZdK	Zentralkomitee der deutschen Katholiken
ZFF	Zukunftsforum Familie e. V.

Anhang

Verzeichnis der Anhänge

- Anhang 1: Interviewleitfaden Expertenbereich Verbände
- Anhang 2: Interviewleitfaden Expertenbereich Bundestag (Abgeordnete)
- Anhang 3: Interviewleitfaden Expertenbereich Bundestag (Arbeitsebene)
- Anhang 4: Interviewleitfaden Expertenbereich Bundesregierung
- Anhang 5: Anmerkungen zu den Transkripten/Transkriptionsregeln
- Anhang 6: Übersicht über die formellen Schritte des Gesetzgebungsprozesses ElterngeldPlus
- Anhang 7: Übersicht über die informellen Schritte und Instrumente im ElterngeldPlus-Prozess

Anhang 1: Interviewleitfaden Expertenbereich Verbände

Begrüßung

- Dank für die Möglichkeit zum Interview.
- Erläuterungen zum Gegenstand des Interviews: Mitwirkung der Familienverbände allgemein und am ElterngeldPlus-Prozess.
- Erläuterungen zum Ziel des Interviews: Herausfinden, wie sich die Mitwirkung der Familienverbände am Willensbildungs- und Gesetzgebungsprozess gestaltet – in Bezug auf ElterngeldPlus und losgelöst davon.
- Hinweis auf Aufzeichnung des Gesprächs auf Tonband und Frage nach Einverständnis dazu.
- Hinweis zu Anonymitätsfragen.

Einstieg: Funktionen und Ziele familienpolitischer Interessenvertretung und Lobbyarbeit[301]

- Was bedeutet familienpolitische Interessenvertretung und Lobbying aus Ihrer Perspektive?
- Welche Ziele verfolgen Sie damit?
- Welche Funktionen erfüllen Familienverbände aus Ihrer Sicht für die Familienpolitik, für den familienpolitischen Willensbildungsprozess und für das politische System der Bundesrepublik Deutschland?

Mitwirkung der Familienverbände am Gesetzgebungsprozess ElterngeldPlus[302]

- Wie gestaltete sich die Mitwirkung Ihres Verbandes konkret am Gesetzgebungsprozess ElterngeldPlus?
    - Welche Ziele verfolgte Ihr Verband mit der Mitwirkung?
    - Wer waren die Adressaten?
    - Wie (z. B. Stellungnahmen, Bitte um persönliche Gespräche, Informationsmaterialien) haben Sie als Verband Ihre Interessen gegenüber der Politik vertreten? Welche informellen Instrumente setzten Sie ein?
    - Sind Ihnen die Donnerstagsgespräche ein Begriff? Nahmen Sie an den Donnerstagsgesprächen teil?
    - Zu welchem Zeitpunkt des Gesetzgebungsprozesses traten Sie an die politische Ebene heran?
    - Von wem ging die Initiative für den Austausch aus?

---

[301] Zu jedem Fragenblock wurde den Interviewpartner eine kurze Erklärung gegeben, um was es bei den folgenden Fragen grob geht.

[302] Falls Aussagen der Interviewpartner zu ElterngeldPlus möglich.

- Folgte die Vorgehensweise Ihres Verbandes in Bezug auf ElterngeldPlus einer Strategie? Wie gestaltete sich diese?

Bewertung der Mitwirkung am ElterngeldPlus-Prozess

- Welche Instrumente des Lobbying waren Ihrer Meinung nach am wirkungsvollsten – in Bezug auf den Gesetzgebungsprozess ElterngeldPlus?
    - Gibt es hier Unterschiede in Bezug auf verschiedene Phasen und Akteure des Gesetzgebungsprozesses? Wann setzten Sie also welche Instrumente gegenüber wem ein?
    - Welchen Stellenwert hatten informelle Instrumente im Vergleich zu formellen Instrumenten in diesem Prozess?
- Welche Adressaten waren für Ihre Arbeit im ElterngeldPlus-Prozess am wichtigsten?
- Welche Zeitpunkte im ElterngeldPlus-Prozess bewerten Sie als besonders wichtig für Ihre Arbeit?/Zu welchen Zeitpunkten konnten Sie am besten mitwirken?
- Wie bewerten Sie als Verband Ihre Chancen zur Einflussnahme/die Wirkung Ihrer Einflussnahme konkret in Bezug auf ElterngeldPlus?

Bewertung des Austauschs mit den Adressaten im ElterngeldPlus-Prozess

- Wie bewerten Sie die Debatte zum Gesetzentwurf ElterngeldPlus?
    - Wie erlebten Sie die Zusammenarbeit mit den Adressaten (z. B. eher kooperativ oder eher konfrontativ)?
    - Welche Ursachen hatte die Form der Zusammenarbeit/Art der Debatte?
    - Welche Folgen hatte die Form der Zusammenarbeit/Art der Debatte?
- Handelte es sich bei ElterngeldPlus aus Ihrer Sicht um einen exemplarischen Prozess oder um einen eher nicht exemplarischen Prozess? Welche Gründe sehen Sie dafür?

Mitwirkung der Familienverbände am Willensbildungs- und Gesetzgebungsprozess allgemein

- Wie gestaltet sich der Austausch mit der politischen Ebene allgemein?
    - An wen wenden Sie sich? Wer sind Ihre Adressaten?
- Welche Instrumente setzen Sie – losgelöst von einem konkreten Prozess – ein?
    - Unter welchen Bedingungen machen Sie vom Instrument der Kampagne Gebrauch? Wann setzen Sie dieses Instrument ein? Wie beurteilen Sie dieses Instrument?
- Wann/zu welchen Zeitpunkten (im Willensbildungs- bzw. Gesetzgebungsprozess) tauschen Sie sich in der Regel mit politischen Adressaten aus? Wie regelmäßig gestaltet sich der Austausch?
- Von wem geht in der Regel die Initiative für einen Austausch aus?

Bewertung der Mitwirkung der Familienverbände am Willensbildungs- und Gesetzgebungsprozess allgemein

- Welche Instrumente der Interessenvertretung und des Lobbying sind Ihrer Meinung nach allgemein am wirkungsvollsten?
    - Gibt es hier Unterschiede in Bezug auf verschiedene Phasen und Akteure des Gesetzgebungsprozesses? Wann setzten Sie also welche Instrumente gegenüber wem ein?
    - Welchen Stellenwert haben Ihrer Meinung nach informelle Aspekte des Lobbyings, wie persönliche Gespräche, im Vergleich zu formellen Schritten? Wie gestaltet sich das Verhältnis informeller und formeller Instrumente?
- Welche Zeitpunkte in Gesetzgebungsprozessen bzw. im Willensbildungsprozess bewerten Sie insgesamt als besonders wichtig für Ihre Arbeit? Zu welchen Zeitpunkten können Sie am besten mitwirken?
- Wie bewerten Sie allgemein Ihre Chancen zur Einflussnahme/zur Mitwirkung gegenüber der Politik?

Elemente einer Lobbyingstrategie/Elemente erfolgreiches Lobbying

- Was sind Ihrer Meinung nach Elemente einer Lobbying-Strategie? (Ziel-Strukturen, Umwelt- und Akteursanalysen, Priorisierung bestimmter Maßnahmen, Evaluationen der Vorgehensweise)
- Arbeiten Sie mit Strategien?
- Wie gestaltet sich Ihrer Meinung nach erfolgreiche Interessenvertretung/Lobbyarbeit?

Vergleich mit Interessenvertretung/Lobbyismus anderer Politikfelder

- Wie würden Sie Interessenvertretung/Lobbyarbeit von Familienverbänden im Vergleich zu der in anderen Politikfeldern beschreiben?

Herausforderungen familienpolitischer Interessenvertretung/Lobbyarbeit

- Welche Schwierigkeiten begegnen Ihnen in Ihrer Arbeit? Welche Herausforderungen sehen Sie für familienpolitische Interessenvertretung und Lobbyarbeit?

Möglichkeit für weitere Anmerkungen

- Möglichkeit für die Interviewpartner, auf weitere Punkte einzugehen, die ihnen wichtig scheinen.

Schluss

- Dank für die Möglichkeit zum Gespräch.
- Hinweis, dass Tonband wieder ausgeschaltet wird.

Anhang 2: Interviewleitfaden Expertenbereich Bundestag (Abgeordnete)

Begrüßung

- Dank für die Möglichkeit zum Interview.
- Erläuterungen zum Gegenstand des Interviews: Mitwirkung der Familienverbände allgemein und am ElterngeldPlus-Prozess.
- Erläuterungen zum Ziel des Interviews: Herausfinden, wie die Interviewpartner die Mitwirkung der Familienverbände am Willensbildungs- und Gesetzgebungsprozess erleben – in Bezug auf ElterngeldPlus und losgelöst davon.
- Hinweis auf Aufzeichnung des Gesprächs auf Tonband und Frage nach Einverständnis dazu.
- Hinweis zu Anonymitätsfragen.

Akteure im ElterngeldPlus-Prozess[303]

- Welche Familienverbände genau richteten sich an Sie?
- Traten außer den Familienverbänden auch weitere Akteure an Sie heran?

Austausch mit den Familienverbänden im ElterngeldPlus-Prozess[304]

- Wie gestaltete sich der Austausch mit den Familienverbänden beim ElterngeldPlus-Prozess?
- Auf welche Weise/mit welchen Instrumenten wandten sich die Familienverbände an Sie?
- Wann erfolgte der Austausch?
- (Nahmen Sie an den Donnerstagsgesprächen teil?)[305]
- Von wem ging die Initiative für den Austausch aus?
- Inwiefern wurde Ihrer Meinung nach durch die Verbände eine Strategie verfolgt?

Bewertung der Interaktion im ElterngeldPlus-Prozess

- Welche Instrumente des Lobbying und der Interessenvertretung (Stellungnahmen, Bitte um persönliche Gespräche etc.) waren für Sie am hilfreichsten für Ihre Arbeit – in Bezug auf den konkreten Prozess ElterngeldPlus?
    - Welchen Stellenwert hatten Ihrer Meinung nach informelle Aspekte des Lobbying, wie persönliche Gespräche, im Vergleich zu formellen Schritten wie Stellungnahmen oder Anhörungen?

---

303 Zu jedem Fragenblock wurde den Interviewpartner eine kurze Erklärung gegeben, um was es bei den folgenden Fragen grob geht.

304 Falls Aussagen zu ElterngeldPlus möglich.

305 Frage wurde nach dem ersten Interview ergänzt.

- Wann (zu welchen Zeitpunkten im Gesetzgebungsprozess) war für Sie die Mitwirkung der Verbände am hilfreichsten/am wichtigsten?
- Wie bewerten Sie die Debatte zum Gesetzentwurf ElterngeldPlus?
    - Wie erlebten Sie die Zusammenarbeit mit den Verbänden (eher kooperativ oder eher konfrontativ)?
    - Welche Ursachen hatte die Form der Zusammenarbeit/Art der Debatte?
    - Welche Folgen hatte die Form der Zusammenarbeit/Art der Debatte?
    - Handelte es sich bei ElterngeldPlus aus Ihrer Sicht um einen exemplarischen Prozess oder um einen eher nicht exemplarischen Prozess? Welche Gründe sehen Sie dafür?

Funktionen ElterngeldPlus-Prozess

- Welche Funktionen/welche Rolle hatten die Familienverbände Ihrer Meinung nach im ElterngeldPlus-Prozess?

Formen des Austauschs mit Familienverbänden allgemein

- Mit welchen Familienverbänden tauschen Sie sich allgemein aus?
- Wie oft und wie regelmäßig stehen Sie im Austausch mit Familienverbänden?
- Beschreiben Sie bitte, in welchen Phasen des Gesetzgebungsprozesses der Austausch mit den Familienverbänden in der Regel stattfindet.
- Mit welchen Instrumenten treten die Familienverbände in der Regel an Sie heran?
- Von wem geht in der Regel die Initiative für den Austausch aus?
- Mit welchen Akteuren stehen Sie neben den Familienverbänden noch im Austausch zu familienpolitischen Fragen?

Bewertung des Austauschs mit den Familienverbänden allgemein

- Welche Instrumente des Lobbying und der Interessenvertretung (Stellungnahmen, Bitte um persönliche Gespräche etc.) sind allgemein für Sie am hilfreichsten für Ihre Arbeit?
- Welchen Stellenwert haben Ihrer Meinung nach informelle Aspekte des Lobbyings, wie persönliche Gespräche, im Vergleich zu formellen Schritten wie Stellungnahmen oder Anhörungen?
- Wann/zu welchen Zeitpunkten ist für Sie die Mitwirkung der Verbände am hilfreichsten/am wichtigsten?
- Wie bewerten Sie den Austausch mit den Familienverbänden allgemein?

Funktionen der Familienverbände allgemein

- Wie würden Sie die Funktionen/ die Rolle der Familienverbände für das politische System allgemein beschreiben?

Wünsche/Erwartungen an die Zusammenarbeit mit den Familienverbänden

- Inwiefern hilft Ihnen die Zusammenarbeit mit den Familienverbänden bei Ihrer Arbeit?
- Was ist Ihnen wichtig, damit Sie gerne mit familienpolitischen Lobbyisten/Interessenvertretern zusammenarbeiten? Wie gestaltet sich für Sie Lobbying/Interessenvertretung, die Ihnen Vorteile für Ihre Arbeit bringt?

Vergleich mit Interessenvertretung/Lobbyismus anderer Politikfelder

- Wie würden Sie Interessenvertretung/Lobbyarbeit von Familienverbänden im Vergleich zu der in anderen Politikfeldern beschreiben?

Möglichkeit für weitere Anmerkungen

- Möglichkeit für die Interviewpartner, auf weitere Punkte einzugehen, die ihnen wichtig scheinen.

Schluss

- Dank für die Möglichkeit zum Gespräch.
- Hinweis, dass Tonband wieder ausgeschaltet wird.

Anhang 3: Interviewleitfaden Expertenbereich Bundestag (Arbeitsebene)

Begrüßung

- Dank für die Möglichkeit zum Interview.
- Erläuterungen zum Gegenstand des Interviews: Mitwirkung der Familienverbände allgemein und am ElterngeldPlus-Prozess.
- Erläuterungen zum Ziel des Interviews: Herausfinden, wie die Interviewpartner die Mitwirkung der Familienverbände am Willensbildungs- und Gesetzgebungsprozess erleben – in Bezug auf ElterngeldPlus und losgelöst davon.
- Hinweis auf Aufzeichnung des Gesprächs auf Tonband und Frage nach Einverständnis dazu.
- Hinweis zu Anonymitätsfragen.

Akteure im ElterngeldPlus-Prozess[306]

- Welche Familienverbände genau richteten sich an Sie?
- Traten außer den Familienverbänden auch weitere Akteure an Sie heran?

Austausch mit den Familienverbänden im ElterngeldPlus-Prozess[307]

- Wie gestaltete sich der Austausch mit den Familienverbänden beim ElterngeldPlus-Prozess?
- Auf welche Weise/mit welchen Instrumenten wandten sich die Familienverbände an Sie?
- Wann erfolgte der Austausch?
- Nahmen Sie an den Donnerstagsgesprächen teil?
- Von wem ging die Initiative für den Austausch aus?
- Inwiefern wurde Ihrer Meinung nach durch die Verbände eine Strategie verfolgt?

Bewertung der Interaktion im ElterngeldPlus-Prozess

- Welche Instrumente des Lobbying und der Interessenvertretung (Stellungnahmen, Bitte um persönliche Gespräche etc.) waren für Sie am hilfreichsten für Ihre Arbeit – in Bezug auf den konkreten Prozess ElterngeldPlus?
    - Welchen Stellenwert hatten Ihrer Meinung nach informelle Aspekte des Lobbying, wie persönliche Gespräche, im Vergleich zu formellen Schritten wie Stellungnahmen oder Anhörungen?

---

[306] Zu jedem Fragenblock wurde den Interviewpartner eine kurze Erklärung gegeben, um was es bei den folgenden Fragen grob geht.

[307] Falls Aussagen zu ElterngeldPlus möglich.

- Wann (zu welchen Zeitpunkten im Gesetzgebungsprozess) war für Sie die Mitwirkung der Verbände am hilfreichsten/am wichtigsten?
- Wie bewerten Sie die Debatte zum Gesetzentwurf ElterngeldPlus?
    - Wie erlebten Sie die Zusammenarbeit mit den Verbänden (eher kooperativ oder eher konfrontativ)?
    - Welche Ursachen hatte die Form der Zusammenarbeit/Art der Debatte?
    - Welche Folgen hatte die Form der Zusammenarbeit/Art der Debatte?
    - Handelte es sich bei ElterngeldPlus aus Ihrer Sicht um einen exemplarischen Prozess oder um einen eher nicht exemplarischen Prozess? Welche Gründe sehen Sie dafür?

Funktionen ElterngeldPlus-Prozess

- Welche Funktionen/welche Rolle hatten die Familienverbände Ihrer Meinung nach im ElterngeldPlus-Prozess?

Formen des Austauschs mit Familienverbänden allgemein

- Mit welchen Familienverbänden tauschen Sie sich allgemein aus?
- Wie oft und wie regelmäßig stehen Sie im Austausch mit Familienverbänden?
- Beschreiben Sie bitte, in welchen Phasen des Gesetzgebungsprozesses der Austausch mit den Familienverbänden in der Regel stattfindet.
- Mit welchen Instrumenten treten die Familienverbände in der Regel an Sie heran?
- Von wem geht in der Regel die Initiative für den Austausch aus?
- Mit welchen Akteuren stehen Sie neben den Familienverbänden noch im Austausch zu familienpolitischen Fragen?

Bewertung des Austauschs mit den Familienverbänden allgemein

- Welche Instrumente des Lobbying und der Interessenvertretung (Stellungnahmen, Bitte um persönliche Gespräche etc.) sind allgemein für Sie am hilfreichsten für Ihre Arbeit?
    - Welchen Stellenwert haben Ihrer Meinung nach informelle Aspekte des Lobbyings, wie persönliche Gespräche, im Vergleich zu formellen Schritten?
- Wann/zu welchen Zeitpunkten ist für Sie die Mitwirkung der Verbände am hilfreichsten/am wichtigsten?
- Wie bewerten Sie den Austausch mit den Familienverbänden allgemein?

Funktionen der Familienverbände allgemein

- Wie würden Sie die Funktionen/die Rolle der Familienverbände für das politische System allgemein beschreiben?

Wünsche/Erwartungen an die Zusammenarbeit mit den Familienverbänden

- Inwiefern hilft Ihnen die Zusammenarbeit mit den Familienverbänden bei Ihrer Arbeit?
- Was ist Ihnen wichtig, damit Sie gerne mit familienpolitischen Lobbyisten/Interessenvertretern zusammenarbeiten? Wie gestaltet sich für Sie Lobbying/Interessenvertretung, die Ihnen Vorteile für Ihre Arbeit bringt?

Vergleich mit Interessenvertretung/Lobbyismus anderer Politikfelder

- Wie würden Sie Interessenvertretung/Lobbyarbeit von Familienverbänden im Vergleich zu der in anderen Politikfeldern beschreiben?

Möglichkeit für weitere Anmerkungen

- Möglichkeit für die Interviewpartner, auf weitere Punkte einzugehen, die ihnen wichtig scheinen.

Schluss

- Dank für die Möglichkeit zum Gespräch.
- Hinweis, dass Tonband wieder ausgeschaltet wird.

Anhang 4: Interviewleitfaden Expertenbereich Bundesregierung

Begrüßung

- Dank für die Möglichkeit zum Interview.
- Erläuterungen zum Gegenstand des Interviews: Mitwirkung der Familienverbände allgemein und am ElterngeldPlus-Prozess.
- Erläuterungen zum Ziel des Interviews: Herausfinden, wie die Interviewpartner die Mitwirkung der Familienverbände am Willensbildungs- und Gesetzgebungsprozess erleben – in Bezug auf ElterngeldPlus und losgelöst davon.
- Hinweis auf Aufzeichnung des Gesprächs auf Tonband und Frage nach Einverständnis dazu.
- Hinweis zu Anonymitätsfragen.

Akteure im ElterngeldPlus-Prozess[308]

- Welche Familienverbände genau richteten sich im ElterngeldPlus-Prozess an das Ministerium/an Sie? Wer war der primäre Ansprechpartner der Verbände im Ministerium?
- Traten außer den Familienverbänden auch weitere Akteure an Sie heran?

Austausch mit den Familienverbänden im ElterngeldPlus-Prozess

- Wie gestaltete sich der Austausch der Familienverbände mit dem Ministerium beim ElterngeldPlus-Prozess?
- Auf welche Weise/mit welchen Instrumenten wandten sich die Familienverbände an das Ministerium?
- Wann erfolgte der Austausch?
- Von wem ging die Initiative für den Austausch aus?
- Inwiefern wurde Ihrer Meinung nach durch die Verbände eine Strategie verfolgt?

Bewertung der Interaktion im ElterngeldPlus-Prozess

- Welche Instrumente des Lobbying und der Interessenvertretung (Stellungnahmen, Bitte um persönliche Gespräche etc.) waren für Sie als Mitarbeiter der Exekutive am hilfreichsten für Ihre Arbeit – in Bezug auf den konkreten Prozess ElterngeldPlus?
    - Welchen Stellenwert hatten Ihrer Meinung nach informelle Aspekte des Lobbyings, wie persönliche Gespräche, im Vergleich zu formellen Schritten?

[308] Zu jedem Fragenblock wurde den Interviewpartner eine kurze Erklärung gegeben, um was es bei den folgenden Fragen grob geht.

- Wann (zu welchen Zeitpunkten im Gesetzgebungsprozess) war für Sie die Mitwirkung der Verbände am hilfreichsten/am wichtigsten?
- Wie bewerten Sie die Debatte zum Gesetzentwurf ElterngeldPlus?
    - Wie erlebten Sie die Zusammenarbeit mit den Verbänden (eher kooperativ oder eher konfrontativ)?
    - Welche Ursachen hatte die Form der Zusammenarbeit/Art der Debatte?
    - Welche Folgen hatte die Form der Zusammenarbeit/Art der Debatte?
    - Handelte es sich bei ElterngeldPlus aus Ihrer Sicht um einen exemplarischen Prozess oder um einen eher nicht exemplarischen Prozess? Welche Gründe sehen Sie dafür?

Funktionen ElterngeldPlus-Prozess

- Welche Funktionen/welche Rolle hatten die Familienverbände Ihrer Meinung nach im ElterngeldPlus-Prozess?

Formen des Austauschs mit Familienverbänden allgemein

- Mit welchen Familienverbänden tauschen Sie sich allgemein aus?
- Wie oft und wie regelmäßig stehen Sie im Austausch mit Familienverbänden?
- Beschreiben Sie bitte, in welchen Phasen des Gesetzgebungsprozesses der Austausch mit den Familienverbänden in der Regel stattfindet.
- Mit welchen Instrumenten treten die Familienverbände in der Regel an Sie heran?
- Von wem geht in der Regel die Initiative für den Austausch aus?
- Mit welchen Akteuren stehen Sie neben den Familienverbänden noch im Austausch zu familienpolitischen Fragen?/Welche Akteure wenden sich außer den Familienverbänden an das Ministerium?

Bewertung des Austauschs mit den Familienverbänden allgemein

- Welche Instrumente des Lobbying und der Interessenvertretung (Stellungnahmen, Bitte um persönliche Gespräche etc.) sind allgemein für Sie am hilfreichsten für Ihre Arbeit?
    - Welchen Stellenwert haben Ihrer Meinung nach informelle Aspekte des Lobbyings, wie persönliche Gespräche, im Vergleich zu formellen Schritten?
- Wann/zu welchen Zeitpunkten ist für Sie die Mitwirkung der Verbände am hilfreichsten/am wichtigsten?
- Wie bewerten Sie den Austausch mit den Familienverbänden allgemein?

Funktionen der Familienverbände allgemein

- Wie würden Sie die Funktionen/ die Rolle der Familienverbände für das politische System allgemein beschreiben?

Wünsche/Erwartungen an die Zusammenarbeit mit den Familienverbänden

- Inwiefern hilft Ihnen die Zusammenarbeit mit den Familienverbänden bei Ihrer Arbeit?
- Was ist Ihnen wichtig, damit Sie gerne mit familienpolitischen Lobbyisten/Interessenvertretern zusammenarbeiten? Wie gestaltet sich für Sie Lobbying/Interessenvertretung, die Ihnen Vorteile für Ihre Arbeit bringt?

Vergleich mit Interessenvertretung/Lobbyismus anderer Politikfelder

- Wie würden Sie Interessenvertretung/Lobbyarbeit von Familienverbänden im Vergleich zu der in anderen Politikfeldern beschreiben?

Möglichkeit für weitere Anmerkungen

- Möglichkeit für die Interviewpartner, auf weitere Punkte einzugehen, die ihnen wichtig scheinen.

Schluss

- Dank für die Möglichkeit zum Gespräch.
- Hinweis, dass Tonband wieder ausgeschaltet wird.

Anhang 5: Anmerkungen zu den Transkripten/Transkriptionsregeln

- Fragen/Aussagen der Fragestellerin (Interviewerin) sind fett hervorgehoben. Die Abkürzung für die Interviewerin lautet ‚I'.
- Antworten/Aussagen der Interviewpartner sind in normaler Schrift gestaltet. Die Abkürzung lautet ‚B'.
- Unverständliche Passagen werden mit folgendem Symbol dargestellt: [???]
- Unvollständige/abgebrochene Sätze werden mit ‚/' dargestellt.
- Laute wie „äh", „ähm" etc. werden nur transkribiert, wenn sie inhaltlich relevant sind.
- Namen von Personen, die im Laufe des Interviews genannt werden, für das Forschungsvorhaben aber keine Bedeutung haben, werden zur Wahrung der Anonymität dieser Personen nicht genannt und mit ‚X' abgekürzt.
- Interviewpassagen, die auf Wunsch der Interviewpartner nicht wiedergeben werden sollen oder die aus Anonymitätsgründen gelöscht werden, sind entsprechend gekennzeichnet.
- Anmerkungen der Fragestellerin zu besonderen Ereignissen während des Interviewverlaufes oder als Erklärungen werden kursiv und in eckigen Klammern dargestellt.
- Ergänzungen der Interviewpartnerin (z. B. zu weiteren Instrumenten, Adressaten und Phasen, die nicht direkt aus den Interviews hervorgehen, aber vercodet werden sollen), werden in eckigen Klammern und kursiv gekennzeichnet und werden auch mit ‚Ergänzung der Interviewerin' markiert.

Anhang 6: Übersicht über die formellen Schritte des Gesetzgebungsprozesses zu ElterngeldPlus

Datum/Zeitpunkt	Ereignis
24.04.2014	Vorlage des Referentenentwurfs Einladung verschiedener Akteure zur Abgabe einer Stellungnahme durch das BMFSFJ
24.04.2014	Stellungnahme zum Referentenentwurf des KRFD
30.04.2014	Stellungnahmen von Familienverbänden Stellungnahme zum Referentenentwurf der eaf Stellungnahme zum Referentenentwurf des FDK Stellungnahme zum Referentenentwurf des iaf Stellungnahme zum Referentenentwurf des VAMV Stellungnahme zum Referentenentwurf des ZFF Stellungnahmen weiterer Verbände Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e. V. (BAGFW) Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände e. V. (BDA) Deutscher Caritasverband e. V. Deutscher Frauenrat Deutscher Gewerkschaftsbund Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK) Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge e. V. Die Familienunternehmer (ASU)/Die jungen Unternehmer (BJU) Sozialverband Deutschland e. V. Zentralverband des deutschen Handwerks
05.05.2014	Verbändeanhörung im BMFSFJ
07.05.2014	Anhörung der Länder im BMFSFJ
04.06.2014	Verabschiedung Kabinettsentwurf
08.08.2014	Übermittlung des Gesetzentwurfs durch die Bundesregierung an den Bundesrat
19.09.2014	Beschluss/Übersendung Stellungnahme Bundesrat zum Entwurf
22.09.2014	Übermittlung Gesetzentwurf an den Bundestag durch die Bundeskanzlerin

24.09.2014	Gegenäußerung der Bundesregierung zur Stellungnahme des Bundesrats
26.09.2014	Erste Beratung (Lesung) des Gesetzentwurfs im Plenum des Bundestags
06.10.2014	Stellungnahme des FDK zum Gesetzentwurf Stellungnahme des VAMV zum Gesetzentwurf
09.10.2014	Stellungnahme des ZFF zum Gesetzentwurf (unangeforderte Stellungnahme)
13.10.2014	Öffentliche Anhörung der Sachverständigen zum Entwurf vor dem Familienausschuss des Deutschen Bundestages Sachverständige von Familienverbänden Hans-Joachim Helmke (FDK) Edith Schwab (VAMV) Weitere Sachverständige Prof. Dr. Hans Bertram (Humboldt-Universität Berlin) Dr. Gerrit Forster (Gastprofessor Freie Universität Berlin) Christina Ramb (Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände) Dr. Maria Wersig (Hochschule Hannover) Anja Weusthoff (DGB Bundesverband) Regina Offer (Vertreterin der kommunalen Spitzenverbände)
05.11.2014	Beratung des Entwurfs im Familienausschuss und Übermittlung eines Berichts und einer Beschlussempfehlung durch den Familienausschuss an das Plenum des Deutschen Bundestags Übermittlung eines Berichts und einer Beschlussempfehlung zum Entwurf durch Haushaltsausschuss an das Plenum des Deutschen Bundestags
07.11.2014	Zweite und Dritte Beratung des Entwurfs im Plenum und Beschluss des Entwurfs
28.11.2014	Zustimmung zum Gesetzentwurf durch den Bundesrat
18.12.2014	Ausfertigung des Gesetzes durch den Bundespräsidenten (Gegenzeichnung durch Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel und Bundesfamilienministerin Manuela Schwesig)

29.12.2014	Bekanntgabe des Gesetzes im Bundesgesetzblatt
01.01.2015	Inkrafttreten des Gesetzes
01.07.2015	Start des Gesetzes (Eltern können erstmalig das neue Elterngeld beantragen)

Anhang 7: Übersicht über die informellen Schritte und Instrumente im ElterngeldPlus-Prozess

Datum/Zeitpunkt	Ereignis
Sommer 2013 (vor Bundestagswahl 2013)	Wahlprüfsteine DFV, FDK, iaf, VAMV, ZFF in den jeweiligen Verbandszeitschriften
27.01.2014	Facebook-Post des DFV mit einem Verweis auf ein Interview von Ministerin Schwesig, in dem sie ankündigt, das ElterngeldPlus schnell auf den Weg bringen zu wollen.
12.03.2014	Facebook-Post des DFV mit Verweis auf die Änderungspläne zum ElterngeldPlus und den Antrag der CDU/CSU und der SPD zur Gesetzesänderung im Deutschen Bundestag
21.03.2014	Vorstellung Eckpunkte ElterngeldPlus durch Ministerin Schwesig Facebook-Post des DFV zu den von Ministerin Schwesig vorgestellten Eckpunkten von ElterngeldPlus
24.03.2014	Facebook-Post des ZFF zu den von Ministerin Schwesig vorgestellten Eckpunkten von ElterngeldPlus
April–Mai 2014	Beitrag zum Referentenentwurf ElterngeldPlus und zum Treffen der Familienverbände mit der Bundesfamilienministerin in der Verbandszeitschrift des FDK (Nr.2/2014) Newsletter iaf mit Verweis auf die Stellungnahme zum Referentenentwurf (Nr. 19, Mai 2014)
29.04.2014	Treffen der Bundesfamilienministerin Schwesig mit Familienverbänden (DFV, eaf, FDK, iaf, VAMV, ZFF)
13.05.2014	Facebook-Post des KRFD zur Stellungnahme Referentenentwurf
15.05.2014	Facebook-Post des ZFF mit Verweis auf die Stellungnahme zum Referentenentwurf
04.06.2014	Pressemitteilung des FDK zum Kabinettsbeschluss Pressemitteilung des VAMV zum Kabinettsbeschluss Facebook-Post des DFV zum Kabinettsbeschluss Facebook-Post des VAMV zum Kabinettsbeschluss Facebook-Post des ZFF zum Kabinettsbeschluss mit Verweis auf die Stellungnahme des ZFF zum Gesetzentwurf

06.06.2014	Familienpolitisches Frühstück der AGF (DFV, eaf, FDK, iaf, VAMV) Facebook-Post des DFV zu Gespräch mit familienpolitischen Sprechern der Bundestagsfraktionen Facebook-Post des KRFD zum Kabinettsbeschluss
07.06.2014	Facebook-Post des iaf zum Kabinettsbeschluss mit Hinweis auf eigene Stellungnahme zum Referentenentwurf
Juli–September 2014	Beitrag zum Kabinettsbeschluss ElterngeldPlus und Treffen mit Ministerin Schwesig in der Verbandszeitschrift des VAMV (Nr.3/2014 für Juli, August, September 2014) Beitrag in der Verbandszeitschrift der eaf mit Erläuterungen zu ElterngeldPlus (Ausgabe 5, September/Oktober 2014)
19.09.2014	Facebook-Post des ZFF mit Verweis auf Stellungnahme des Bundesrats, in welcher der Gesetzentwurf zu ElterngeldPlus begrüßt wird
26.09.2014	Facebook-Post des DFV mit Verweis auf Live-Übertragung zur Bundestagsdebatte zu ElterngeldPlus (1.Lesung) Facebook-Post des ZFF zur Bundestagsdebatte zu ElterngeldPlus (1.Lesung)
27.09.2014	Facebook-Post des DFV zur Bundestagsdebatte zur ElterngeldPlus (1.Lesung) mit Zitaten aus verschiedenen Beiträgen der Plenardebatte Facebook-Post des DFV mit einem Zitat aus dem Gesetzentwurf zu ElterngeldPlus
Oktober–November 2014	Beitrag in der Verbandszeitschrift des ZFF (Ausgabe 23, November 2014)
09.10.2014	Stellungnahme des ZFF zum Gesetzentwurf (unangeforderte Stellungnahme)
13.10.2014	Pressemitteilung des FDK anlässlich der öffentlichen Anhörung im Deutschen Bundestag
14.10.2014	Facebook-Post des DFV mit Kommentar zu den Regelungen für Mehrlings-Eltern im Gesetzentwurf zu ElterngeldPlus Facebook-Post des ZFF zur Anhörung im Familienausschuss des Deutschen Bundestags zu ElterngeldPlus
16.10.2014	Facebook-Post des DFV mit Anmerkungen zur aktuellen Familienpolitik, u. a. mit Bezug auf Anmerkungen von Sachverständigen aus der Anhörung im Familienausschuss zu ElterngeldPlus

07.11.2014	Pressemitteilung der eaf zum Beschluss ElterngeldPlus im Deutschen Bundestag Pressemitteilung des VAMV zum Beschluss ElterngeldPlus im Deutschen Bundestag Pressemitteilung des ZFF zum Beschluss ElterngeldPlus im Deutschen Bundestag Facebook-Post des ZFF zum Beschluss des Gesetzes zu ElterngeldPlus durch den Deutschen Bundestag Facebook-Post des VAMV zum Beschluss des Gesetzes zu ElterngeldPlus durch den Deutschen Bundestag
10.11.2014	Facebook-Post des ZFF zu einer Diskussionsrunde der Bundestagsfraktion der SPD (u. a. zum Thema ElterngeldPlus)
12.11.2014	Diskussionsrunde der SPD-Bundestagsfraktion zu ElterngeldPlus „Elterngeld Plus. Deutschland auf dem Weg zur Familienarbeitszeit“ (im Rahmen der Veranstaltungsreihe „Fraktion vor Ort“) mit zwei Bundestagsabgeordneten der SPD, der Parlamentarischen Geschäftsführerin, der Geschäftsführerin des ZFF und einer Vertreterin der DIHK
22.12.2014	Newsletter iaf mit Hinweis auf das vom Bundestag verabschiedete Gesetz zum ElterngeldPlus (Nr. 22, Dezember 2014)
Januar–März 2015	Beitrag in der Verbandszeitschrift des VAMV zu den Neuerungen von ElterngeldPlus (Nr.1/2015, für Januar, Februar, März) Beitrag eines Ministeriumsvertreters in der Verbandszeitschrift des iaf von einem Ministeriumsvertreter (Nr. 1/2015)
Januar 2015	Newsletter eaf mit Informationen zu ElterngeldPlus (30.01.2015)
März 2015	Beitrag in der Verbandszeitschrift des ZFF (Ausgabe 24, März 2015)
30.06.2015	Pressemitteilung des ZFF zum Start von ElterngeldPlus
Juli 2015	Newsletter iaf zum Start von ElterngeldPlus (Nr. 24, Juli 2015)
01.07.2015	Facebook-Post des DFV zum Start von ElterngeldPlus
03.07.2015	Facebook-Post des ZFF zum Start von ElterngeldPlus

Lobbyarbeit und Interessenvertretung für Familien waren ein bislang wenig erforschtes Feld. Diese Forschungslücke wurde durch die Dissertationsschrift, auf der diese Monographie basiert, bearbeitet.
Dabei wurde systematisch analysiert, wer Lobbyarbeit und Interessenvertretung für Familien im politischen System der Bundesrepublik Deutschland betreibt und wie sie sich gestaltet. Betrachtet wurden etwa eingesetzte Instrumente und Strategien, Zeitpunkte und Adressaten. Die Analyse erfolgte beispielhaft am Gesetzgebungsprozess zu ElterngeldPlus (2014) und losgelöst davon. Methodische Grundlage bilden die Dokumentenanalyse sowie Experteninterviews.

Dr. Lisa Hartmann studierte Politik- und Kommunikationswissenschaft sowie Neuere und Neueste Geschichte an der Katholischen Universität Eichstätt-Ingolstadt, an der Università degli Studi Bologna (Italien) und der Sogang University Seoul (Südkorea). Im November 2021 wurde sie an der Katholischen Universität Eichstätt-Ingolstadt, wo sie während ihrer Promotion als wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Vergleichende Politikwissenschaft sowie am Zentralinstitut für Ehe und Familie in der Gesellschaft tätig war, promoviert.

www.wbg-wissenverbindet.de
ISBN 978-3-534-40762-0

wbg Academic