

## Dimension und Bedeutung der Verbände in Deutschland

Von JÜRGEN WEBER

Ein freiheitliches Gemeinwesen ist ohne Verbände so wenig denkbar wie ein Staat ohne Finanzämter. Ohne sie könnte der Staat einen großen Teil seiner Aufgaben nicht erfüllen. Das schließt nicht aus, daß über beide immer wieder geklagt wird; das macht der verärgerte Steuerbürger, wenn er stärker zur Ader gelassen wird, als er dies einsehen mag, und das macht auch der Bürger, wenn er beobachtet, wie der Verband einer Berufsgruppe, der er nicht angehört, deren Interessen verfehlt. Doch das sind Reaktionen aus dem Bauch heraus. Bei objektiver Betrachtung dürfte der Bürger die eingangs erwähnte Feststellung nachvollziehen können.

Im Fall der Finanzämter liegt dies auf der Hand: ohne sie fehlten dem Staat nämlich die finanziellen Mittel für seine Aufgaben. Im Fall der Verbände sollte das ebenfalls klar sein. Zwei Gründe sind hier zu nennen. Erstens könnte der Staat seine Normsetzungen und Steuerungsaufgaben nur unzureichend, wenn überhaupt, erfüllen ohne – um es zunächst ganz abstrakt auszudrücken – die Informationen aus der Gesellschaft heraus, die nur die Verbände vermitteln können. Und zweitens benötigt der demokratische Staat für sein Handeln eine spezifische, sachbezogene Legitimation, die die allgemeine Legitimation durch periodisch wiederkehrende Wahlen ergänzt und stützt. Anders ausgedrückt: Demokratie setzt die spezifische Zustimmung der Bürger, zu dem was der Gesetzgeber in die Wege leiten will, vor dem Hintergrund ihrer konkreten Interessenlagen voraus.

Ich werde diese zentralen Aspekte des Staatshandelns auf der Basis notwendiger Information und Legitimation aus der Gesellschaft heraus noch ausführlich beleuchten. Halten wir zunächst fest: Die Funktionsfähigkeit des Staates hängt mit den Aktivitäten der Verbände zusammen, ja sie hängt zu einem beachtlichen Teil von ihnen ab.

Doch es geht nicht nur um das bloße Funktionieren der staatlichen Institutionen unter den gegebenen gesellschaftlichen Bedingungen. Gleich zu Anfang gilt es, noch eine weitere Dimension zu beachten, wenn die Frage nach der Bedeutung des Verbandswesens gestellt wird. Wir leben in einer Demokratie, oder wie man auch sagt: in einer modernen Massendemokratie. In ihr hat der einzelne Bürger regelmäßig keine Möglichkeit zur Einwirkung auf die tagtäglich getroffenen politischen Entscheidungen in Regierung und Parlament. Es fehlt ihm – in aller Regel – an politischer Kraft, an Zeit, Geld, Erfahrung und an Kenntnissen. Allein und auf sich gestellt unter Millionen anderer einzelner hängt es außerdem auch von seinem Tätigwerden gar nicht ab, ob eine politische Initiative die Durchschlagskraft erreicht, die notwendig ist, um Einfluß auf den Gesetzgeber nehmen zu können. Es besteht folglich schon von vornherein für den einzelnen Bürger gar kein großer Anreiz für eine intensive Beschäftigung mit der Politik und für energische individuelle politische Aktionen. Schon der Nationalökonom Schumpeter hat gezeigt, daß dieser Sachverhalt zu einem gewissen Dilettantismus auch vieler gebildeter und kluger Staatsbürger in politischen Dingen beiträgt, was unserem Demokratieverständnis vom mündigen Bür-

ger ja eigentlich widerspricht. Wir kommen daher an einer wichtigen Feststellung nicht vorbei: erst durch den Zusammenschluß vieler einzelner, also durch die Bildung von Vereinigungen, entstehen Chancen zur Einwirkung auf die Politik und zur Mitwirkung in der Politik.

Das weiß natürlich auch der Dichter – Friedrich Schiller, Wilhelm Tell: *Verbunden werden auch die Schwachen mächtig*. Und in der pluralistischen Demokratie gelten die Sätze: *Einigkeit macht stark, Organisation ist das Geheimnis der Macht*. Das praktizieren – sozusagen als Modellfall – vom Tag ihrer Gründung an nicht nur die Gewerkschaften, das gilt prinzipiell für alle Verbände. Die Bildung von Vereinigungen verschafft gleichgerichteten Interessen eine gewisse öffentliche Resonanz, es bildet sich der Typus des ehrenamtlichen oder hauptamtlichen Funktionärs heraus. Die Suche nach Einfluß und Mitwirkung in der Politik wird professionalisiert.

Halten wir also fest: Zur Artikulation von Interessen und zur effektiven Einflußnahme auf die politische Willensbildung und Entscheidung bedarf es der vereinigungsmäßigen Organisation. Dadurch wird die Kluft zwischen Bürger und Staat überbrückt. Deshalb ist auch die grundsätzliche Freiheit der Bildung und der Tätigkeit von Vereinigungen nach Artikel 9 des Grundgesetzes eine unerläßliche Komponente des demokratischen Staates. Die Vereinigungsfreiheit ist somit ein unentbehrliches Mittel einer aktiven Demokratie.

Die Verbände sichern demnach die Funktionsfähigkeit des Staates im Rahmen demokratischer Lebensverhältnisse und sie erfüllen das Demokratieprinzip mit Leben.

Verlassen wir jetzt für einige Zeit das Feld der Theorie. Wir kommen auf sie zurück. Statt dessen mag eine Definition begriffliche Schärfe in die Überlegungen bringen. Dann will ich mich mit der Frage nach dem Umfang des Verbändewesens in der Bundesrepublik befassen, will Ihnen also einige Zahlen präsentieren. Danach soll die Rolle der Verbände in der Politik beleuchtet werden.

## Definition – begriffliche Abgrenzung

Ein Verband ist eine auf Dauer angelegte Vereinigung von Personen, Gruppen, Unternehmen oder Institutionen zur organisierten Interessenvertretung gegenüber konkurrierenden Vereinigungen, staatlichen Einrichtungen, Parteien und der Öffentlichkeit. Die gewählten Definitionskriterien heben also ab auf:

1. die Interessenvertretung nach außen,
2. deren Dauerhaftigkeit,
3. das Mittel der politischen Betätigung.

Ärzte, Autofahrer, Archivare oder pharmazeutische Betriebe bilden zwar verschiedene soziale Gruppen mit jeweils einem Grundbestand gleichgerichteter Interessen; sie werden aber erst zu Interessengruppen oder Verbänden im Sinne unserer Definition durch Organisationsbildung und politische Betätigung. Auch Gruppen, die sich spontan zusammenschließen und für ein bestimmtes Anliegen demonstrieren, sich danach aber wieder auflösen, werden von dieser Definition nicht erfaßt. Das gilt auch für Gruppierungen, die dem Bereich der organisierten Selbsthilfe zuzurechnen sind. In der Bundesrepublik existieren zum Beispiel rund 80 000 Selbsthilfegruppen; die einzelnen Gruppen werden von der Definition nicht erfaßt, da ihnen das erste und dritte Definitionsmerkmal fehlt. Zusammenschlüsse von Selbsthilfegruppen jedoch –

etwa die Deutsche Rheuma-Liga Bundesverband e. V. oder die Deutsche Arbeitsgemeinschaft Selbsthilfegruppen e. V. – sind Verbände, weil sie Einfluß auf Politik und Gesellschaft nehmen wollen, um ihre speziellen Ziele zu fördern. Andererseits wird man viele der seit den 70er Jahren in großer Zahl entstandenen Bürgerinitiativen dazuzählen, sofern sie ein Mindestmaß an Dauerhaftigkeit an den Tag legen und im politischen Raum agieren. Auf jeden Fall gilt dies natürlich für den größten Dachverband, zu dem sich über 1000 Einzelinitiativen zusammengeschlossen haben – den Bundesverband Bürgerinitiativen Umweltschutz e. V.

Ein Problem jeder Verbandsdefinition stellen die *Vereine* auf lokaler Ebene, insbesondere im Bereich von Sport und Freizeit, dar. Grundsätzlich wird man davon ausgehen können, daß die Vereine primär eine nach innen, also auf die Mitglieder hinorientierte Tätigkeit und Zwecksetzung verfolgen: Dienstleistungen für die Mitglieder, Geselligkeit, Freizeitbeschäftigung, sportliche Betätigung, Selbsthilfe, karitative Arbeit. Doch auch örtliche Vereine können sich umständehalber als Interessengruppen betätigen, sofern sie zum Beispiel auf die Vergabe von kommunalen Geldern oder Planungen einzuwirken versuchen. Doch im Gegensatz zu den Verbänden ist dies nicht ihr primärer Organisationszweck. Freilich gibt es auch da wieder viele Ausnahmen: ich nenne als Beispiel den Verein Münchner Brauereien, dessen politisches Gewicht keiner weiteren Erklärung bedarf. Dennoch wird man sagen können: die kommunale Ebene ist das hauptsächliche Tätigkeitsfeld von unpolitischen Vereinen, die Landes-, Bundes- und auch europäische Ebene ist der Aktionsbereich der Verbände.

Der Begriff *Verein* für sich genommen gibt allerdings noch keinen unzweideutigen Hinweis auf den Charakter der jeweiligen Vereinigung. Einerseits wählen nämlich die meisten Verbände die Rechtsform des eingetragenen Vereins und andererseits gibt es Verbände, die sich Verein nennen – zum Beispiel der Verein deutscher Werkzeugmaschinenfabriken, der bundesweit 119 Firmen vertritt. Außerdem ist zu beachten, daß sich fast alle Vereine zu Landes- und Bundesverbänden zusammenschließen, die sich dann in aller Regel als interessenpolitische Vereinigungen betätigen. Ich nenne als ein Beispiel den Deutschen Sportbund.

Schätzungen gehen davon aus, daß es in Deutschland etwa 200 000–300 000 solcher Vereine gibt. Allein das Amtsgericht München verzeichnet knapp 16 000. Sie alle sollen uns aber im Rahmen unseres Themas nicht interessieren.

## Zahl der Verbände – Struktur der Verbändelandschaft in Deutschland

Wenden wir uns jetzt den Verbänden im oben definierten Sinn zu, also den primär interessenpolitisch agierenden Vereinigungen.

Wieviele Verbände gibt es eigentlich? Sie werden vielleicht überrascht sein: diese so einfache Frage läßt sich nicht einfach beantworten. Es gibt kein Verbänderegister oder etwas ähnliches. Verbändeforscher müssen sich mit Schätzungen durch die Auswertung von Adreßbüchern und ähnlichen Kompendien behelfen. Der jüngsten Untersuchung, die sich allerdings noch auf die alte Bundesrepublik bezieht, entnehme ich folgende Zahlen:<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Ralf Kleinfeld und Frank Löbler: Verbände in Nordrhein-Westfalen. Eine Vorstudie zu Theorie und Empirie von Verbänden in der Landespolitik. Hagen 1993.

Betrachten wir nur die organisatorisch selbständigen, bundesweit tätigen Verbände, dann haben wir es mit mindestens 2560 Vereinigungen zu tun. Knapp die Hälfte von ihnen hat ihren Sitz übrigens in Nordrhein-Westfalen, was sich aus dem *Hauptstadteffekt* erklären läßt: die bundesweit tätigen Verbände siedeln sich dort an, wo die politische Musik spielt, das heißt am Sitz der Institutionen des Bundes. Auf ihren Umzug nach Berlin wird man nicht mehr lange warten müssen. Zählt man zu den 2560 Bundesverbänden noch deren Landesverbände hinzu – und das ist sinnvoll, weil diese in aller Regel im Föderalismus eigenständige Organisationen sind (Beispiel: Bayerischer Bauernverband) –, dann kommt man auf deutlich über 10 000 eigenständige, politisch relevante Verbände in der Bundesrepublik. Hinzuzuzählen wären außerdem noch alle die Verbände, die in den einzelnen Bundesländern ausschließlich landesbezogene Ziele verfolgen wie etwa der Bayerische Lehrerinnen- und Lehrerverband. Systematische Untersuchungen für die 16 Bundesländer fehlen leider. Mindestens 677 solcher Verbände wurden aber nachgewiesen.

Diese Zahlen vermitteln einen ersten Eindruck davon, unter welchen Rahmenbedingungen Politik in einer pluralistischen Demokratie gemacht wird.

Ich wäre natürlich unglücklich, wenn ich in einem Vortrag vor Archivaren nur mit Schätzwerten arbeiten müßte, um die Verbändelandschaft in Deutschland zu beschreiben. Doch eine zuverlässige Quelle steht zur Verfügung, um zumindest den harten Kern der politisch aktiven Verbände näher einzugrenzen. Die Rede ist von der seit 1974 jährlich vom Deutschen Bundestag publizierten *Lobbyliste*. Alle Vereinigungen, die offiziell bundespolitisch aktiv werden wollen – also an parlamentarischen Anhörungen, in Enquetekommissionen, in Beiräten der Ministerien teilnehmen wollen – müssen sich beim Deutschen Bundestag registrieren lassen. Diese *Öffentliche Liste über die Registrierung von Verbänden und deren Vertretern* für 1996 ist schon fast 400 Seiten dick und verzeichnet 1614 Bundesverbände. Seit 1974 bis heute hat sich die Zahl der in Bonn akkreditierten Interessengruppen drastisch vergrößert: von 635 auf nunmehr 1614 Organisationen.<sup>2</sup>

In dieser Zahl stecken natürlich so heterogene Vereinigungen wie der Bundesverband deutscher Versicherungsmakler mit 252 Mitgliedern, die Arbeitsgemeinschaft Heizkostenverteilung mit sechs Mitgliedern, der Bundesverband der deutschen Industrie (BDI) als Dachverband von 35 Industrieverbänden, die rund 100 000 Unternehmen vertreten, oder die Industriegewerkschaft Metall mit knapp 3 Millionen Mitgliedern.

Auch wenn man die Bundesverbände nach Sach- und Interessensbereichen betrachtet, fallen die Unterschiede in der Organisationsdichte ins Auge: Allein 33 Ärztenverbände sind bundesweit aktiv, ebenfalls 33 Beamtenverbände, 63 Gesundheitsverbände, 110 Handelsverbände, doch für die Sache der Politischen Bildung nur drei.

Betrachtet man die verschiedenen Sektoren der Interessenvertretung der registrierten Verbände, dann dominiert eindeutig der Sektor Ökonomie: knapp zwei Drittel aller Verbände zählen dazu, gefolgt von den Sozialverbänden mit einem Anteil von 16 Prozent und den Verbänden mit kulturellen Anliegen mit elf Prozent.

<sup>2</sup> Martin Sebaldt: Interessengruppen und ihre bundespolitische Präsenz in Deutschland. Verbandsarbeit vor Ort. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen 27 (1996) S. 658–696. – Bundesanzeiger: Öffentliche Liste über die Registrierung von Verbänden und deren Vertretern vom 31. März 1996.

Nach diesem kurzen Überblick über den Formenreichtum und die Differenziertheit des interessenpolitischen Kräftefelds will ich zurückkehren zur Ausgangsfrage nach der Rolle und Bedeutung der Verbände in der Demokratie. Etwas dürfte nach diesen ersten empirischen Feststellungen klar geworden sein: es gibt kein Politikfeld, in dem sich kein Interessenverband betätigt; in aller Regel sind es Scharen von Organisationen, die sich gemäß der Vielfalt der jeweils angesprochenen Interessen zu Wort melden. Die Verbände sind allgegenwärtige Akteure im politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß, freilich von höchst unterschiedlichem Einfluß und Gewicht. Für den Historiker bedeutet dies, daß die Untersuchung und Darstellung staatspolitischer Entscheidungen immer auch den Blick auf die Aktionen und Reaktionen der daran beteiligten organisierten gesellschaftlichen Kräfte notwendig macht.

### Rolle der Verbände in der pluralistischen Demokratie

*Die Besitzenden und die Besitzlosen haben seit jeher zwei verschiedene Interessengruppen gebildet. Zwischen Gläubigern und Schuldern besteht der gleiche Unterschied. Die Grundbesitzer, die Fabrikanten, die Kaufleute, die Finanzwelt und andere kleinere Kreise bilden in einer zivilisierten Nation notwendigerweise verschiedene Interessengruppen und spalten die Nation in verschiedene Klassen mit verschiedenen Gefühlen und Meinungen. Diese verschiedenen, einander widersprechenden Interessen miteinander in Einklang zu bringen, ist die Hauptaufgabe der modernen Gesetzgebung. Parteigeist und Spaltung in Interessengruppen haben also ihren Platz im normalen Ablauf der Regierungstätigkeit.<sup>3</sup>*

Was hier so aktuell klingt und den Kern des demokratischen Entscheidungsprozesses beschreibt, hat vor über 200 Jahren James Madison, der spätere zweite amerikanische Präsident, in den *Federalist Papers* von 1787 niedergeschrieben. Im Gegensatz zu dieser frühen Einsicht in die soziale Realität einer freiheitlichen Gesellschaft war die kontinentaleuropäische, insbesondere deutsche politische Philosophie lange von einer ideologischen Überhöhung des Staates gegenüber den Ansprüchen der Gesellschaft geprägt. Rousseau, Hegel, Marx – sie hatten in ihren Staatstheorien keinen Platz für die organisierten Interessen der Bürger. Und mancher Verbändekritiker jagt auch heute noch einem Phantom nach, wenn er den jederzeit handlungsfähigen, von Gruppenansprüchen unbehelligten Staat fordert. Eine Demokratie kann solchen Erwartungen niemals entsprechen. Das hat der eben zitierte James Madison schon frühzeitig erkannt. Und das gilt um so mehr für den demokratisch verfaßten Daseins-Vorsorgestaat der Gegenwart.

Wer Beispiele dafür sucht, wie die Verbände der verschiedensten gesellschaftlichen Gruppen ihre Machtposition einsetzen, um auf Gesetzgeber und Regierung einzuwirken, um sektorale wirtschaftliche, soziale oder sonstige Interessen durchzusetzen oder um bestimmte Maßnahmen des Staates zu durchkreuzen oder vor deren schädlichen Folgen zu warnen, der wird schon allein bei aufmerksamer Lektüre der Presse reichlich Anschauungsmaterial gewinnen können.

<sup>3</sup> Zitiert nach: Klassiker der Staatsphilosophie. Band II. Hg. von Dieter Oberndörfer und Wolfgang Jäger. Stuttgart 1971. S. 59.

Einige Beispiele aus den letzten Monaten: Da ruft der Zentralverband der Deutschen Haus- und Grundeigentümer nach Vertragsfreiheit im Mietrecht, um die drohende Abwendung der Investoren im Wohnungsbau zu verhindern und begrüßt zugleich die Pläne der FDP-Bundestagsfraktion zur Verbesserung des Mietrechts. Der Deutsche Mieterbund dagegen warnt die Regierung, die Schutzklauseln des Mietrechts zuungunsten der Mieter zu verwässern.

Auf dem Feld der Gesundheitspolitik präsentierten die Verbände der Ärzteschaft, der Apotheker, der Pharmaindustrie, der Krankenkassen, der Krankenhäuser, der Kliniken, der Heilberufe und vieler anderer mehr ihre Pläne für Sparmaßnahmen im Gesundheitswesen – das betraf immer die anderen – und kritisierten mehr oder minder lautstark und mit jeweils guten Argumenten die Teile der Sparpläne des Gesundheitsministers, die die eigene Klientel belasteten. Der Konflikt zwischen Anbietern und Empfängern von Gesundheitsleistungen – letztere sind gleichzeitig auch die Zahler – ging auch mitten durch die Regierungskoalition. Am Ende wurden Ärzte und Pharmafirmen geschont und die Nachfrager nach Gesundheitsleistungen zur Kasse gebeten.

Auch die Steuerreformpläne der Bonner Koalition haben ein höchst unterschiedliches Echo bei Wirtschaft, Gewerkschaften und Sozialverbänden ausgelöst und zu energischen Stellungnahmen und Aktivitäten hinter den Kulissen geführt. Der Deutsche Industrie- und Handelstag (DIHT) sprach von einem richtungweisenden Signal für die Wirtschaft, der BDI erklärte die Steuerpläne für im Grundansatz richtig, die Gewerkschaften kündigten dagegen massiven Protest an; harsche Kritik äußerte auch der Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft, der die Besteuerung von Lebensversicherungen ablehnt; der Reichsbund der Kriegs- und Wehrdienstopfer, Behinderten, Sozialrentner und Hinterbliebenen kündigte bereits eine Verfassungsklage wegen der geplanten Besteuerung der Renten an, und alarmiert zeigte sich auch der Deutsche Bauernverband, der die Landwirte als Verlierer der Steuerreform sah, die jedoch 1998 scheiterte.

Doch mehr als die Spitze des Eisbergs ist hier nicht zu erkennen. Denn der überwiegende Teil der interessenpolitischen Aktionen vollzieht sich hinter den Kulissen, im Medium informeller Gespräche, Kontakte und nichtöffentlicher Verhandlungen.

Spektakuläre Fälle, bei denen Konflikte zwischen Regierung und Verbänden öffentlich ausgetragen werden, sind eher die Ausnahme. Sie erhellen darüber hinaus auch nur einen Teil des weitaus komplexeren Beziehungsverhältnisses, in dem Staat und Verbände zueinander stehen – ein Beziehungsverhältnis, das weit stärker von stiller Kooperation als durch bewußt herbeigeführte Konfrontation geprägt ist.

Diesen Tatbestand festzustellen, heißt nicht, ihm völlige Problemlösbarkeit zu attestieren. Aber man muß ihn zunächst einmal zur Kenntnis nehmen, und man sollte nicht vorschnell daraus auf die Auflösung des Staates von der Gesellschaft her schließen, auf seine Kolonisierung durch die gesellschaftlichen Gruppen – oder wie immer die gängigen Vorurteile alle heißen mögen.

Der demokratische Staat kann nahezu keine Maßnahme treffen, ohne den Widerstand der einen oder anderen organisierten Gruppe herauszufordern. Jeder regelnde Eingriff in Wirtschaft und Gesellschaft ruft normalerweise jene Verbände auf den Plan, deren Mitglieder von drohenden Streichungen bislang genossener Steuervergünstigungen betroffen sind, die Eingriffe in Besitzstände aller Art befürchten, die Sonderregelungen durchsetzen möchten, nach Subventionen verlangen.

Die Erfahrung zeigt, daß in Demokratien ohne die Zustimmung der großen Verbände keine Politik zu machen ist und schon gar nicht gegen sie. Bildungspolitische

Konzepte und schulorganisatorische Veränderungen zum Beispiel müssen im Vollzug scheitern, wenn es dem Kultusminister nicht gelingt, die ärgsten Widerstände von Lehrerverbänden und Elternvereinigungen zu überwinden, oder er muß rechtzeitig um deren Unterstützung nachsuchen, was natürlich das Eingehen auf bestimmte Wünsche dieser Gruppen voraussetzt.

In nahezu allen Politikfeldern halten Verbände Vetopositionen besetzt. Gegen deren Willen gesetzgeberisch zu handeln, ist für jede parlamentarische Mehrheit sehr schwer, wohl auch nicht empfehlenswert, denn Politiker wollen wiedergewählt werden. Unmöglich ist es aber auch nicht, wenn es gelingt, konkurrierende Verbände gegeneinander auszuspielen. Oder wenn es der Regierung gelingt, sich der Macht der öffentlichen Meinung zu bedienen, um Widerstände zu überwinden.

Zu fragen ist also, ob das System der demokratischen Parteienregierung durch die Verbände außer Kraft gesetzt wird, ob die Verbände gar zu Konkurrenten der demokratisch gewählten Politiker, ja zu stillen Teilhabern an der Staatsleitung geworden sind. Anders ausgedrückt: Ist der Staat überhaupt in der Lage, den Ausgleich zwischen den widerstreitenden Interessen vorzunehmen, Prioritäten zu setzen und sektorale Ansprüche zurückzudrängen?

Aber bei dieser Frage dürfen wir es nicht belassen. Es muß weiter gefragt werden, wie der Staat – der Gesetzgeber, die Ministerialverwaltung – dieses leisten soll. Den geforderten Interessenausgleich können Verwaltung und Gesetzgeber nur verwirklichen, wenn sie die zur Debatte stehenden Interessen kennen.

Es geht also um die zentrale Frage, wie das öffentliche Interesse oder das Gemeinwohl in einer politisch umstrittenen Angelegenheit bestimmt werden kann. Sicherlich nicht von der Warte eines archimedischen Punkts außerhalb der gegebenen Gesellschaft aus. Zumindest lautet so das Credo der pluralistischen Demokratie. Das öffentliche Interesse muß vielmehr bestimmt werden im Rahmen und auf der Grundlage der in ihr vorgefundenen Willensäußerungen und des Normenbewußtseins ihrer Bürger. Die Gemeinwohldiskussion leidet meistens darunter, daß sie auf einer abstrakten Ebene geführt wird, anstatt sie in den konkreten Zusammenhang und Bedingungsrahmen einer demokratisch verfaßten Industriegesellschaft zu stellen.

Es wäre völlig abwegig, wollte der Gesetzgeber oder die Ministerialverwaltung politisch gestaltend tätig werden vom grünen Tisch aus und ohne Konsultation der betroffenen Kreise. Das verbietet sich schon allein deshalb, weil die dabei notwendigen Informationen und Sachkenntnisse außerordentlich knappe Güter sind. Es verbietet sich aber auch deshalb, weil der Staat ein vitales Interesse daran haben muß, daß seine Entscheidungen auch die gewünschten Wirkungen zeitigen, also auch umgesetzt werden. Und das bedeutet, daß der Staat um Verständnis und Zustimmung der betroffenen Kreise werben muß.

Politik kann eben nicht mit dem Holzhammer gemacht werden, wenn der Vollzug der Gesetze und Rechtsverordnungen nicht an der Unlust, am Widerstand, an taktischen Manövern derer scheitern soll, die sie befolgen sollen. Da bei nahezu jeder politischen Entscheidung aus einer Fülle von Alternativen eine bestimmte Problemlösung ausgewählt und rechtsverbindlich formuliert werden muß, läßt sich das Gemeinwohl nicht jenseits und unter Mißachtung der Interessen betroffener und um Stellungnahme gebetener, sich aus freien Stücken äußernder Gruppen und anderer gesellschaftlicher Kräfte – das kann auch die Wissenschaft, die Presse et cetera sein – bestimmen, sondern nur in einem komplizierten politischen Auswahlprozeß, in einer Güterabwägung.

Der Begriff des Gemeinwohls – um es noch einmal zu unterstreichen – ist fragwürdig, sofern er dazu dient, einen Gegensatz zu den in einer Gesellschaft vorfindlichen Interessen und Bestrebungen auszudrücken oder sogar als deren Überwindung verstanden wird. In seiner Verwendung als ein von den realen Bestrebungen von Individuen und Gruppen abgelöster Begriff kann er schnell zur Leerformel erstarren.

Letztlich läuft also die geforderte Orientierung von Politik und Verwaltung am Gemeinwohl/öffentlichen Interesse auf eine Verfahrensgarantie hinaus – eine Verfahrensgarantie zur Gewährleistung eines demokratischen Entscheidungsprozesses unter Beachtung bestimmter dem Streit entzogener Normen. Im Verlauf dieses Entscheidungsprozesses müssen alle von einer Maßnahme berührten Interessen als ernst zu nehmende Daten in den Vorgang der Güterabwägung einbezogen werden. Der Gesetzgeber hat dabei das Entscheidungsmonopol, also das letzte Wort, nicht aber das Definitionsmonopol.

Es liegt auf der Hand, daß Gemeinwohl- oder Staatstheorien, die auf Kriterien wie Richtigkeit, Wahrheit, Einsicht in historische Notwendigkeit et cetera abheben, die Verbände als Störfaktoren abqualifizieren müssen.

In der Öffentlichkeit neigt man dazu, die Tatsache des vielfältigen Zusammenwirkens von Staat und Verbänden auf das Machtstreben von Verbandsfunktionären, ihrem Streben, sich gegenüber den Mitgliedern als unentbehrlich darzustellen, zurückzuführen. Im Einzelfall mag das durchaus stimmen. Doch eine Erklärung für die Bedeutung der Verbände in entwickelten Industriegesellschaften ist das natürlich nicht.

Um ihre wachsende Bedeutung zu erklären, sind einige Bemerkungen über die Veränderung der Staatstätigkeit seit dem ausgehenden 19. Jahrhundert nötig.

Es ist nämlich der Wandel des Staates vom bloßen Ordnungsgaranten zum interventionistischen Daseinsvorsorgestaat, der den Verbänden eine so bedeutende Stellung im politischen Prozeß verschafft hat.

In dem Maß, in dem der Staat universell zuständig ist für alle Bedürfnisse und Belange der Bürger und gesellschaftlichen Gruppen, ist er auch direkt betroffen von wirtschaftlichen Einbrüchen einzelner Branchen, von jeder konjunkturellen Krise, von Massenarbeitslosigkeit, von der Kostenexplosion im Gesundheitswesen, von der Überalterung der Bevölkerung et cetera. Überall ist der Staat direkt oder indirekt mit von der Partie, er gestaltet, finanziert, fördert. Gut 50 Prozent des Bruttosozialprodukts werden in der Bundesrepublik vom Staat umverteilt. Dabei ist zu bedenken, daß sich der Staat der Gegenwart vor allem als effektiver Leistungsträger – Sozialstaat – legitimiert. Mit seiner umfassenden Verantwortung für nachgerade alle gesellschaftlichen Sektoren wächst aber auch seine Krisenanfälligkeit. Wenn der Volkswagen-Konzern hustet, muß die niedersächsische Landesregierung aufpassen, daß sie keine Lungenentzündung bekommt.

Als Sozialstaat und Vergabeinstanz von Subventionen aller Art muß sich der Staat der Bereitwilligkeit der Gruppen und Verbände versichern, durch sachliche Information und politisches Wohlverhalten an der Umsetzung der gebotenen Maßnahmen mitzuwirken oder sie zumindest nicht in Frage zu stellen.

Die Zeiten sind längst vorbei, in denen sich der Staat im wesentlichen auf die Sicherung der Rechts- und Eigentumsordnung sowie der äußeren Sicherheit der Bürger beschränkte, Wirtschaft und Gesellschaft aber weitgehend sich selbst überließ. Bereits in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts griff in Deutschland der Staat im Zuge der raschen Industrialisierung durch den Bau von Eisenbahnen, Schiffsstra-

ßen, durch eine differenzierte Zollgesetzgebung und durch sozialpolitische Maßnahmen in das wirtschaftliche Geschehen ein. Die Zerstörungen und gesellschaftlichen Umbrüche im Gefolge des Ersten und mehr noch des Zweiten Weltkriegs brachten schließlich ein gewaltiges Anwachsen der staatlichen Aufgaben mit sich. Verwaltung des Mangels, Wiederankurbelung der wirtschaftlichen Produktion, Stimulierung des wirtschaftlichen Wiederaufbaus, Wohnungsbau, Eingliederung von Millionen von Flüchtlingen, Kriegsopferversorgung, Lastenausgleich, Rentenreform – das sind nur einige wenige Schlagworte für die dramatische Zunahme der staatlichen Aktivitäten, die neben seine klassischen Aufgaben traten.

Eine Art Spiralwirkung im Verhältnis von Staat und Verbänden setzte ein. Die gruppenspezifischen Maßnahmen und Leistungen des Staates nehmen zu, die Maßnahmen und Normen, die allen zugute kommen oder belasten, werden weniger. Zum Hauptanliegen der bereits etablierten Interessengruppen und derer, die sich neu formieren, wird es daher, staatliche Leistungen für sich zu gewinnen.

Die wachsende Differenzierung des staatlichen Leistungsangebots ruft die Interessengruppen auf den Plan. Aus sachlichen und politischen Gründen wächst das Bedürfnis des Staates nach Absprache mit den mächtigen Verbänden und wenigstens nach Konsultation mit den übrigen. Das Verhältnis Staat–Verbände darf also nicht als eine Einbahnstraße gesehen werden.

Ministerialbeamte und Parlamentarier wissen dies und bewerten daher ihre Zusammenarbeit mit Verbänden durchweg positiv, wie empirische Untersuchungen belegen. Sie stehen ihnen deutlich positiver gegenüber als der durchschnittliche Bundesbürger. Im Informationsbeschaffungsprozeß der Ministerialverwaltung spielen die Verbände nachweislich eine wichtige und anerkannte Rolle. Sie stehen an zweiter Stelle der wichtigsten Informationsquellen, direkt hinter den Kontaktstellen innerhalb des Regierungsapparats selbst. Umgekehrt bezeichnen die befragten Verbandsfunktionäre die Ministerialverwaltung des Bundes und der Länder als für sie besonders wichtige Anlaufstellen.<sup>4</sup>

Was das Verhältnis der Abgeordneten zu den Verbänden angeht, so zeigt eine vor kurzem veröffentlichte Untersuchung, wie sehr die Verbände in jeder Hinsicht zum Berufsalltag der Abgeordneten gehören. 77 Prozent der befragten Abgeordneten bezeichnen die Verbände als eine wichtige Informationsquelle für ihre politische Sacharbeit; 58 Prozent sagen, daß von ihnen wichtige Impulse für die politische Arbeit ausgehen; für 41 Prozent der Befragten gelten die Verbände als wichtige Stimmungsbarmeter. Es verwundert daher nicht, daß die Mehrheit der Parlamentarier es für richtig hält, daß die Verbände auf die Parteien, Parlamente und Regierungen Einfluß zu nehmen versuchen. Das heißt jedoch nicht, daß die Parlamentarier davon ausgehen, daß sie sich stark von den Verbänden beeinflussen ließen: 52 Prozent stellen einen starken Einfluß der Verbände in Abrede, nur elf Prozent halten ihn für gegeben.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Jürgen Weber: Die Interessengruppen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland. Stuttgart u.a. 1977. S. 257–278. – Martin Sebaldt: Organisierter Pluralismus. Kräftefeld, Selbstverständnis und politische Arbeit deutscher Interessengruppen. Opladen 1997. S. 241–374. – Siehe auch: Günter Triesch und Wolfgang Ockenfels: Interessenverbände in Deutschland. Ihr Einfluß in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. München/Landsberg 1995.

<sup>5</sup> Werner Patzelt: Deutschlands Abgeordnete. Profil eines Berufsstands, der weit besser ist als sein Ruf. In: Zeitschrift für Parlamentsfragen 27 (1996) S. 462–502.

Neben dieser Einschätzung der Verbände durch Parlamentarier und Ministerialbeamte sei auch noch auf die vielfältigen Institutionalisierungen der Verbandsmitwirkung im Gesetzgebungsprozeß durch Geschäftsordnungsregelungen der Ministerien – vor allem § 24 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien –, durch eine Fülle gesetzlicher Vorschriften, durch die Mitwirkung in Hunderten von Beiräten, durch die schon erwähnte Lobbyliste et cetera hingewiesen. Alles das zeigt, daß im Normalfall Staat und Verbände sich nicht im Verhältnis der Konfrontation, sondern vielmehr einer permanenten Kooperation begegnen. Das Interesse an einer gut funktionierenden Zusammenarbeit ist wechselseitig.

Auf den meisten Politikfeldern ist das Verhältnis zwischen Staat und Verbänden daher auch weniger mit dem Pressure-Modell zu erfassen als vielmehr mit dem Modell des Tausches: getauscht werden Loyalitäten gegen Sonderregelungen, politisches Wohlverhalten gegen die Sicherung des Status quo oder wenigstens Teilen davon, Informationen über Pläne der Regierungsmehrheit gegen Informationen über deren prognostizierbare Folgen.

Öffentliche Formen der Druckausübung oder gar spektakuläre Aktionen sind in aller Regel eher Ausdruck für die Schwäche eines Verbands in einer bestimmten Entscheidungssituation; sie stellen meistens so etwas wie die *ultima ratio* der Verbandspolitik dar und demonstrieren augenfällig, daß die regulären Verhandlungsmechanismen nicht funktioniert haben, daß sich der Verband in der Defensive fühlt und die Öffentlichkeit für sich zu gewinnen sucht.

Für den Staat ergibt sich aus gut eingespielten Beziehungen zu den einschlägigen Verbänden die Sicherheit, daß diese bei ihren Mitgliedern um Verständnis für neue Bestimmungen et cetera werben, sie zu gesetzeskonformem Verhalten aufrufen. Die interne Verpflichtungsfähigkeit der Verbände und ihre nach außen gerichtete Verhandlungsmacht hängen eng miteinander zusammen; wo sie fehlen, ist die Ruhe und Ordnung im Staat gefährdet.

Natürlich ist das von mir mehrfach betonte wechselseitige Kooperationsinteresse von Staat und Verbänden nicht ohne Probleme. Eine Reihe von Gefährdungen ist theoretisch denkbar und sollte beachtet werden. So können zum Beispiel eingespielte Konsultationsverfahren zwischen Verwaltung und Verbänden oder zwischen Parteien und Verbänden zu regelrechten Klientelverhältnissen führen, mit der Folge, daß konkurrierende Interessengruppen aus diesen Prozessen ausgeschaltet werden. Ministerialverwaltung und Politik verlieren dann ihre Fähigkeit zum Interessenausgleich.

Nicht weniger bedenklich wäre auch eine andere Entwicklung: wenn nämlich Verbände, insbesondere die Großverbände im Wirtschafts- und Sozialbereich, in den Dienst staatlicher Zwecksetzung treten, das heißt durch die erwähnte geregelte Kooperation faktisch zu mittelbaren staatlichen Steuerungsinstrumenten werden. Sie würden dann ihre faktische Institutionalisierung im politischen Entscheidungsprozeß mit der Einschränkung ihrer Funktion zur Interessenvertretung bezahlen. Staatsnähe einerseits und Domestizierung der Mitglieder andererseits wären dann die beiden Seiten derselben Medaille. Aus freien Verbänden würden dann Organisationen werden, die im Extremfall als Transmissionsriemen des Staates oder auch einer Partei wirken.

Aber wie gesagt: dies sind theoretische Gefährdungen, die nicht mit der Wirklichkeit – zumindest bei uns – verwechselt werden dürfen.

Für unser Thema wichtiger ist der Problembereich der vom Grundgesetz gewollten Handlungsautonomien bestimmter Verbände – die sogenannten Tarifvertragsparteien.

Im Gegensatz zu den *normalen* Verbänden wie Bauernverband, Geschädigtenverbände, Umweltverbände et cetera setzen die Gewerkschaften und die Arbeitgeberverbände durch die Lohnabschlüsse und alle sonstigen Regelungen der Tarifverträge wegen ihren Folgen für Preise, Geldwert, Beschäftigung und internationale Konkurrenzfähigkeit Daten, die sich auf den Erfolg der staatlichen Wirtschaftspolitik, Sozialpolitik und Finanzpolitik unmittelbar auswirken. In diesen Angelegenheiten ist die regierende Mehrheit abhängig von den Tarifvertragsparteien, gleichgültig wie breit ihre parlamentarische Basis auch sein mag. Auch die vom Grundgesetz gewollte unternehmerische Investitionsfreiheit hat zur Folge, daß die Regierung die Zusammenarbeit mit den zuständigen Unternehmerverbänden sucht, weil in aller Regel die Wirtschafts- und Sozialpolitik über ihre Wiederwahl entscheidet. Der frühere Bundesverfassungsrichter Ernst-Wolfgang Böckenförde hat in diesem Zusammenhang zu Recht von dem institutionalisierten Kompromiß zwischen den politischen Amtsinhabern und den Inhabern der Tarifautonomie und der Investitionsfreiheit gesprochen. Nur wenn es hier so etwas wie eine wechselseitige Loyalität zwischen Politikern und Verbandsvertretern gibt, funktioniert das System<sup>6</sup>.

Diese Loyalität ist aber nur dann zu erwarten, wenn Gewerkschaften, Arbeitgeber- und Unternehmerverbände sich nicht als Konkurrenten der politischen Entscheidungsträger gebärden und wenn, andererseits, die Politiker den autonomen Handlungsspielraum dieser gesellschaftlichen Kräfte nicht in Frage stellen.

In gewissen Abstufungen gilt das auch für die *normalen* Verbände. Keiner von ihnen kann nämlich ein Interesse daran haben, die Kuh zu schlachten, die er melken möchte. Das heißt man wird die Entscheidungsbefugnisse der Politiker und sonstigen Amtsinhaber respektieren, auch wenn man unzufrieden ist. Wie stark einzelne Verbände, die im politischen Geschäft mitmischen, ihre Vorstellungen durchsetzen können, hängt von einer Fülle verschiedener Faktoren ab, über die die empirische Verbändeforschung gut Bescheid weiß: ich nenne nur den Einfluß der Verbandsführung auf das Wahlverhalten ihrer Mitglieder, das spezifische Störpotential eines Verbands, seine Fähigkeit zur Mobilisierung der Mitglieder, seine finanzielle Ausstattung, sein Angebot an Sachverstand und Expertenwissen. Da politische Entscheidungen immer unter Ungewissheit getroffen werden müssen, läßt sich allgemein sagen:

Jene Verbände können effektiven Einfluß auf die Politik ausüben, die den Amtsinhabern verläßlich genug erscheinen, so daß sich aus der Zusammenarbeit mit ihnen das Maß an Ungewißheit – und das heißt letztlich das Haftungsrisiko einer politischen Fehlentscheidung – gegenüber dem Wähler verringern läßt.

Es dürfte deutlich geworden sein, wie sehr die Verfassungswirklichkeit unserer Demokratie vom Wirken der Verbände geprägt wird.

<sup>6</sup> Ernst-Wolfgang Böckenförde: Die politische Funktion wirtschaftlich-sozialer Verbände und Interessenträger in der sozialstaatlichen Demokratie. Ein Beitrag zum Problem der „Regierbarkeit“. In: Staat und Verbände. Zur Theorie der Interessenverbände in der Industriegesellschaft. Hg. von Rudolf Steinberg. Darmstadt 1985. S. 305–340.