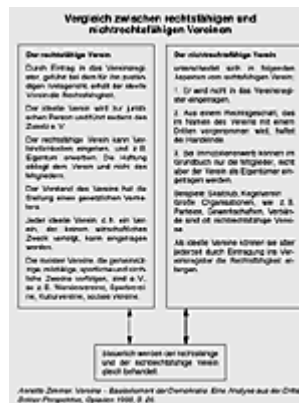


# Was sind Verbände?

Ulrich von Alemann



Der Wecker klingelt. V. Erband wacht auf. Er geht ins Badezimmer, um sich zu waschen und die Zähne zu putzen, und freut sich über die neue Sanitärausstattung. Das Wasser ist 'mal wieder viel zu kalt! Er zieht sich an und überlegt dabei, ob seine leichte Bekleidung wohl ausreichen wird. Beim Frühstück genießt er Fruchtsaft und ein frisches Brötchen. Er schlägt die Zeitung auf und wirft einen Blick auf die Überschriften: "Streik in der Metallindustrie! Greenpeace besetzt Mülldeponien! Rotes Kreuz sucht Blutkonserven! Bauernverband fordert Entschädigungen wegen Frost!"

Nachdenklich schlägt Herr V. Erband die Zeitung wieder zu. Verbände allerorten: Sie fordern, schlagen vor, mahnen, informieren, schützen, drohen, besetzen, versprechen, beeinflussen, unterstützen, klagen oder begrüßen. Sie begleiten uns von der Geburt (*Deutsche Gesellschaft für Gynäkologie und Geburtshilfe*) bis zum Friedhof (*Bund deutscher Friedhofsgärtner*), bei der Arbeit und in der Freizeit, von der Gemeinde bis zur UNO, von morgens bis abends: beim Aufstehen, Waschen, Ankleiden, Frühstücken, während der Fahrt zum Dienst, am Arbeitsplatz, in der Familie, bei Hobby und Spiel, bei Weiterbildung und Urlaub. Fast alles ist organisiert und verbandlich abgestützt.

Wir leben in einer organisierten Gesellschaft, ohne dabei immer darauf zu achten, daß wir ständig von Verbänden umgeben sind. Es wird einem jedoch schnell bewußt, wenn man sich bei der Zeitungslektüre oder den Fernsehnachrichten, am Arbeitsplatz oder beim Einkaufen, in der Freizeit oder in der Familie nicht nur fragt, welche Verbände oft genannt werden, sondern auch überlegt, ob es irgendeinen Bereich oder eine private Tätigkeit gibt, um die sich kein Verband kümmert. Die Prognose sei gewagt, daß es schwer sein dürfte, fündig zu werden.

Wer zählt die Verbände, nennt die Namen, könnte man - in Abwandlung eines Zitats von Friedrich Schiller - sagen angesichts der Begriffsvielfalt. Neben Interessenverbänden und -vereinigungen finden sich Interessengruppen, Interessenorganisationen oder organisierte Interessen, Lobby (abgeleitet von der Lobby, der Eingangshalle der Parlamente, wo Interessenvertreter versuchen, Abgeordnete zu beeinflussen) und Pressure-groups (Druck ausübende Gruppen).

Schaut man sich einmal die Namen an, die sich die Verbände selbst gegeben haben, wird die Vielfalt noch größer. Ein Blick in die "Lobbyliste" des Deutschen Bundestages

zeigt das ganze ABC von der Aktion, der Arbeitsgemeinschaft und dem Arbeitskreis über den Bund und den Bundesverband, den Club oder den Convent, den Dachverband, den Fachverband, den Förderkreis, das Forum weiter zu den Gewerkschaften, Gesellschaften und dem Gesamtverband der Hauptarbeitsgemeinschaft und dem Hauptverband bis hin zum *Zweckverband organischer und mineralischer Düngemittel e. V.*

## **Verbände sind Organisationen**

Um angesichts der Vielfalt der Verbände eine Übersicht zu schaffen, beginnen wir mit der Feststellung, daß es sich bei Verbänden um Organisationen handelt. Organisationen sind noch viel allgegenwärtiger als Verbände, denn jede Verwaltung, jedes Krankenhaus, jede Firma, Schule oder Armee, jeder Konzern oder jede Kirche ist eine Organisation. Der Soziologe Günter Büschges hat das plastisch formuliert: "In Organisationen oder in engem Kontakt mit ihnen verbringt der einzelne als Mitglied, Klient oder Kunde oder in anderer Weise Betroffene einen wesentlichen Teil seines Lebens. In Organisationen wird er geboren, erzogen, gebildet und ausgebildet, verwahrt und umerzogen. Von Organisationen wird er versorgt, betreut, gestützt und kontrolliert. In Organisationen übt er seinen Beruf aus und geht er seiner Arbeit nach, verdient er seinen Lebensunterhalt und macht er Karriere - oder auch nicht. In Organisationen erfährt er aber auch, was Kooperation und Konflikt, was Status und Prestige, was Herrschaft und Abhängigkeit, was Fremd- und Selbstbestimmung, was Schicht- und Klassenzugehörigkeit bedeuten."

Jede Organisation ist eine arbeitsteilig aufgebaute Ordnung von Gruppen und Personen, die gemeinsam, freiwillig (oder auch nicht, denn auch Gefängnisse sind Organisationen) bestimmte Zwecke oder Ziele verfolgen. Meistens besitzen Organisationen ein Regelwerk - Satzung, Verfassung oder Statut - und ein Programm mit ihren Zielen und Grundsätzen. Freundesgruppen, Käufergruppen, Zuschauermassen und politische Demonstrationen sind demnach keine Organisationen, denn sie sind sozusagen naturwüchsig oder auch spontan entstanden ohne eine dauerhaft verbindliche Form.

## **Teil des "Dritten Sektors"**

In der jüngeren sozialwissenschaftlichen Forschung wird die Gesamtheit aller Organisationen wie ein Kuchen in drei Sektoren eingeteilt. "Erster Sektor" wird der Staat genannt, das heißt alle staatlichen Institutionen, wenn sie hoheitliche Aufgaben wahrnehmen. Dies sind beispielsweise Parlamente, Regierungen, Verwaltungen, Justiz, aber auch alle anderen öffentlichen Einrichtungen, wie Schulen, Theater oder Museen. Als "Zweiter Sektor" wird der Markt bezeichnet, das heißt alle Organisationsformen, die wirtschaftlichen und Erwerbszwecken dienen wie Konzerne, Unternehmen, Firmen oder sonstige kommerzielle Veranstaltungen.

Dann bleibt das übrig, was "Dritter Sektor" genannt wird: Der Bereich zwischen Markt und Staat, in dem es weder in erster Linie um Gewinn und Konkurrenz noch um hoheitliche Verwaltung geht. Der "Dritte Sektor" bezeichnet das weite Feld der *Vereinigungen*, Gesellschaften, Vereine und Verbände. Die meisten Vereinigungen im "Dritten Sektor" sind "Non-Profit-Organisationen" (NPO). Sie sind nicht am Gewinn orientiert im Gegensatz zu den am Markt orientierten Unternehmen. Und sie gehören zu den "Nicht-Regierungs-Organisationen" (NRO, engl. NGO: Non-Governmental-Organizations), die heute national und international eine immer wichtigere politische Rolle spielen (zum Beispiel *Greenpeace*, *amnesty international* oder *World Wildlife Fund*). Auf den großen UNO-Konferenzen der neunziger Jahre zur Umwelt in Rio, zu Sozialfragen in Kopenhagen oder zur Frauenpolitik in Peking waren deshalb Verbände aus dem Bereich der "NRO" prominent vertreten.

Der gesamte Bereich des "Dritten Sektors" umfaßt aber noch mehr als die eigentlichen Interessenverbände, die uns hauptsächlich interessieren. Verwandte Organisationsformen, weil sich Aufgaben und Arbeitsweise teilweise überschneiden,

sind etwa Parteien, die Vereine, Kammern und Kirchen.

Um Unterschiede zwischen diesen Organisationen klarzustellen und das Besondere der Interessenverbände hervorzuheben, ist es notwendig, zunächst einen Blick auf die rechtliche Stellung der Verbände zu werfen.

## **Gesetzliche Bestimmungen**

Die Worte "Verbände" oder "Interessengruppen" kommen im Grundgesetz (GG) nicht vor, statt dessen spricht es im einschlägigen Artikel 9 von "Vereinen", "Gesellschaften" und "Vereinigungen". Vereinigung ist rechtlich der Oberbegriff. Der Artikel 9 des Grundgesetzes lautet:

(1) Alle Deutschen haben das Recht, Vereine und Gesellschaften zu bilden.

(2) Vereinigungen, deren Zwecke oder deren Tätigkeit den Strafgesetzen zuwider laufen 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. [...]

Artikel 9 Absatz 1 enthält das Grundrecht der allgemeinen Vereinigungsfreiheit. Sie umfaßt die Gründungsfreiheit sowie die Freiheit des Bei- und Austritts sowie das Recht, Satzungen zu erlassen.

Nach dem Vereinsgesetz ist unter einem Verein ohne Rücksicht auf die Rechtsform jede Vereinigung zu verstehen, zu der sich eine Anzahl von Einzelpersonen oder Personengruppen (juristische Personen) für längere Zeit zu einem gemeinsamen Zweck freiwillig zusammengeschlossen und einer organisierten Willensbildung unterworfen haben. Neben den Vereinen sind in Absatz 1 auch Gesellschaften genannt um klarzustellen, daß auch Gesellschaften des bürgerlichen und des Handelsrechts (OHG, KG, GmbH, AG) den Schutz des Grundrechts der allgemeinen Vereinigungsfreiheit genießen.

In Absatz 2 ist bestimmt, daß Vereinigungen verboten sind, die gegen Strafgesetze, Verfassung oder Völkerverständigung verstoßen. Das Grundrecht der Vereinigungsfreiheit steht nur Deutschen zu. Es ist also folglich kein Menschen-, sondern ein Bürgerrecht.

Von der Vereinigungsfreiheit zu unterscheiden ist die in Artikel 9 Absatz 3 GG geregelte Koalitionsfreiheit. Sie gewährleistet "jedermann", also nicht nur allen Deutschen, "das Recht, zur Wahrung und Förderung von Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen Vereinigungen zu bilden". Dieses Recht gilt "für alle Berufe". Weiter heißt es: "Abreden, die dieses Recht einschränken oder zu behindern suchen, sind nichtig, hierauf gerichtete Maßnahmen sind rechtswidrig. [...]" Die Koalitionsfreiheit bezieht sich vor allem auf die Gründung und den Bestand von Organisationen, die auf die kollektive Gestaltung des Arbeits- und Wirtschaftslebens gerichtet sind. Geschützt werden daher insbesondere die Gewerkschaften und die Arbeitgeberverbände. Ebenso geschützt wird die ihnen zustehende Tarifautonomie. Darunter ist das Recht dieser Organisationen zu verstehen, ohne staatliche Einmischung die Lohn- und Arbeitsbedingungen in Tarifverträgen festzulegen. Auf die Ausprägungen der Koalitionsfreiheit wird noch einmal näher bei der Darstellung der Vereinigungen des Arbeits- und Wirtschaftslebens eingegangen.

Für politische Parteien gilt die Sonderregelung des Artikel 21. Danach wirken sie bei der politischen Willensbildung des Volkes mit. Das bedeutet zweierlei: Zum einen werden die Parteien herausgehoben als die einzigen besonders erwähnten Organisationen der

politischen Willensbildung; zum andern wird dies gleichzeitig wieder etwas abgeschwächt, weil das Grundgesetz eben nur von Mit-Wirkung spricht. Auf diese Rolle als ungenannte weitere Mitwirker an der politischen Willensbildung können sich die Interessenverbände berufen, wenn sie die Politik zu beeinflussen versuchen (zur besonderen Situation der Parteien vgl. "Informationen zur politischen Bildung" Nr. 207 zum Thema "Parteiendemokratie").

Eine weitere Gruppe von Vereinigungen, die im Grundgesetz Erwähnung findet, sind die Kirchen. Dazu verweist das Grundgesetz in Artikel 140 auf das Weitergelten von Artikeln der Weimarer Reichsverfassung, wo beispielsweise dort in Artikel 137 zu Religionsgesellschaften steht:

[...] (2) "Die Freiheit der Vereinigung zu Religionsgesellschaften wird gewährleistet [...]"

(3) Jede Religionsgesellschaft ordnet und verwaltet ihre Angelegenheiten selbständig innerhalb der Schranken des für alle geltenden Gesetzes. [...]"

(7) Den Religionsgesellschaften werden die Vereinigungen gleichgestellt, die sich die gemeinschaftliche Pflege einer Weltanschauung zur Aufgabe machen."

Die Kirchen, die damals "Religionsgesellschaften" genannt wurden, werden also durch die Übernahme der Weimarer Regelung besonders hervorgehoben, allerdings auch mit Vereinigungen gleichgestellt, die gemeinschaftlich eine Weltanschauung pflegen wollen.

Im Grundgesetz ist auch Artikel 19, Absatz 3 bedeutsam, nach dem die Grundrechte auch für "inländische juristische Personen" gelten können, damit sind auch Verbände eingeschlossen. Sie können also Träger von Grundrechten sein und beispielsweise den Gleichheitsgrundsatz oder die Meinungsfreiheit beanspruchen wie jede einzelne Person.

Die Verbände kennen zwar keine den Parteien vergleichbare gesetzliche Verbändefinanzierung, sie kommen aber ebenfalls in den Genuß staatlicher direkter und indirekter Zuwendungen. Wenn die Gemeinnützigkeit von Verbänden anerkannt wurde, was bei den meisten Vereinigungen aus dem Sozial-, Kultur- und Gesellschaftsbereich der Fall ist, dann kann nahezu unbegrenzt steuerabsetzungs-fähig gespendet werden - im Gegensatz zu den Parteien, wo der Abzugsfähigkeit von Spenden, die ab einer bestimmten Größe auch namentlich veröffentlicht werden, enge Grenzen gesetzt sind. Obwohl in den siebziger Jahren wiederholt ein Verbändegesetz - insbesondere aus den Reihen der FDP und Teilen der CDU/CSU - gefordert wurde, um die Rechte der Verbände ähnlich klar zu regeln, wie die der Parteien, ist es nicht dazu gekommen. Alle Verbände waren sich in ihrer Ablehnung eines solchen Gesetzes einig, von dem sie eine Einschränkung ihrer Freiheit befürchteten.

## **Bürgerliches Gesetzbuch**

Das eigentliche Recht der Vereinigungen ist nicht im Grundgesetz und auch nicht in einem Verbändegesetz, sondern im Bürgerlichen Gesetzbuch (BGB) geregelt. Der übergreifende Rechtsbegriff ist dort der Verein, der auch Verbände mit umfaßt. Das kann manchmal etwas verwirren, weil es sowohl im alltäglichen Sprachgebrauch als auch im Verständnis der Sozialwissenschaften nahezu umgekehrt ist: dort ist der Verein die kleine lokale Einheit, zum Beispiel der Schützenverein, während der Verband eher übergreifend ist, zum Beispiel der bundesweite Schützenverband.

Das BGB enthält in seinem vereinsrechtlichen Teil in den §§ 21 bis 79 eine Reihe von Vorschriften zu Aufbau, Gliederung und Mitgliederrechten. So wird beispielsweise in § 26 vorgeschrieben, daß der Verein einen Vorstand haben muß, der nach § 27 durch Beschluß der Mitgliederversammlung, also der demokratischen Basis, eingesetzt wird. § 32 sieht für die Beschlußfassung die Mehrheit der Mitgliederversammlung vor;

Satzungsänderungen verlangen die Zustimmung von einer Dreiviertelmehrheit; zur Änderung des Vereinszwecks müssen alle Mitglieder zustimmen. § 37 schützt die Minderheit, da bereits ein Zehntel der Mitglieder die Einberufung einer Mitgliederversammlung verlangen kann.

Nach dem Bürgerlichen Gesetzbuch gibt es also bestimmte Anforderungen, die der demokratischen Basis von Vereinen und Verbänden wichtige Rechte einräumen. Allerdings stellt das BGB nur gewisse Mindestanforderungen auf. Darüber hinaus hat ein Verein im Rahmen der Vertragsfreiheit Gestaltungsspielraum. Nach § 40 finden daher bestimmte Vorschriften "insoweit keine Anwendung, als die Satzung ein anderes bestimmt". So hilft das BGB, das ursprünglich in Zeiten des bürgerlichen Geselligkeitsvereins von 1896 geschrieben worden war, bei der Organisation komplizierter innerverbandlicher Willensbildung bei Großverbänden mit Millionen Mitgliedern heute nicht viel weiter. Andererseits hat sich aber das Vereinsrecht als ein so flexibler Rahmen erwiesen, daß eine grundlegende Änderung bisher nicht notwendig erschien.

Das BGB hilft durch die Bereitstellung einer klaren Rechtsform für Vereinigungen und damit auch Verbände in Form des "eingetragenen Vereins" (e.V.). Man benötigt nur sieben Gleichgesinnte, eine Satzung, die den Zweck des Vereins enthalten muß, und ein Programm, um beim Amtsgericht gegen geringe Gebühren einen neuen Verein eintragen zu lassen. Der Unterschied zwischen nicht eingetragenen und eingetragenen Vereinen besteht im wesentlichen in der rechtlichen Haftung, die sich beim nicht eingetragenen Verein nicht nur auf das Vereinsvermögen, sondern auch auf das Privatvermögen der für den Verein Handelnden erstrecken kann. Der Vorstand eines eingetragenen Vereines haftet umgekehrt nicht mit seinem Privatvermögen für mögliche Schulden des Verbandes. Der Verein wird mit der Eintragung als ein Zusammenschluß von "natürlichen Personen" zu einer "juristischen Person".

Verbände haben also in der Regel die Rechtsform des eingetragenen Vereins. Ausnahmen von dieser Regel bilden die Gewerkschaften, weil sie sich dem Polizeirecht unter dem alten Bürgerlichen Gesetzbuch der Jahrhundertwende nicht unterwerfen wollten. Obwohl dieser Grund mittlerweile entfallen ist - das Vereinsrecht des Bürgerlichen Gesetzbuches ist längst liberalisiert worden - halten die Gewerkschaften aus diesen historischen Gründen daran fest, sich nicht als Verein eintragen zu lassen.

Zusammenfassend kann man sagen, daß Interessenverbände sozialwissenschaftlich betrachtet zu den Organisationen und zum "Dritten Sektor" der Assoziationen gehören; juristisch betrachtet gehören sie zu den Vereinen.

All diese Vereinigungen zeichnen sich durch freiwillige Mitgliedschaft, eine formale Regelung der Organisationsform und der Willensbildung - meist durch Statut oder Satzung - und programmatisch festgelegte Ziele aus. Das Besondere an Interessenverbänden unter allen anderen Vereinigungen ist die Vertretung von materiellen oder ideellen Interessen ihrer Mitglieder nach außen sowohl gegenüber dem Staat - wie beispielsweise die Bauernverbände, wenn sie Subventionen fordern - als auch gegenüber anderen Interessengruppen - wie beispielsweise die beiden Tarifparteien von Kapital und Arbeit, also Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften, wenn Tarifauseinandersetzungen geführt werden. Die Begriffe Interessenverbände, Verbände und Interessengruppen werden in diesem Text gleichbedeutend benutzt und austauschbar variiert.

## **Abgrenzung**

Der gesamte Bereich des "Dritten Sektors" bzw. der juristischen "Vereinigungen" umfaßt mehr als nur die Verbände. Einige Organisationen aus dieser Gruppe sollen kurz angesprochen werden, entweder, weil sie mit den Verbänden konkurrieren, sich mit ihnen überschneiden oder Sonderformen darstellen, die nicht alle Kriterien für die Definition von Interessengruppen erfüllen. Gemeint sind etwa Parteien, Kirchen oder

Kammern. Durch die Abgrenzung dieser Vereinigungen, die teilweise in den Medien und im Alltag geläufiger sind als die Verbände, kann auch das Besondere der Interessengruppen deutlicher herausgearbeitet werden.

Da sind zum einen die politischen Parteien, die auch gesellschaftliche Interessen vertreten und insofern mit den Interessengruppen eng verwandt sind. Historisch gingen beide, Parteien und Verbände, aus der bürgerlichen Gesellschaft des vorigen Jahrhunderts hervor. Beide entstanden fast gleichzeitig. Beispielsweise waren in der frühen Arbeiterbewegung Sozialdemokratie und Gewerkschaften eng miteinander verbunden. Sie arbeiteten zusammen, aber sie konkurrierten auch miteinander darum, wer denn "die reine Lehre" verkörperte. Auch im Katholizismus gab es enge Bindungen zwischen der Zentrums Partei und den katholischen Verbänden.

Auch in den letzten 50 Jahren waren Beziehungen zwischen Parteien und Verbänden von einigen Überschneidungen geprägt. Das galt für die unmittelbare Nachkriegszeit, in der der *Gesamtdeutsche Block/Block der Heimatvertriebenen und Entrechteten (BHE)* als eine Interessenpartei der Vertriebenen kandidierte, ebenso wie für die jüngere Zeit, als die "Grünen" sich zunächst als eine Bewegung des Umweltschutzes gründeten. Der programmatische und der organisatorische Unterschied solcher Interessenparteien zu Interessenverbänden ist sehr gering. Andererseits bleibt eine große politische und verfassungstheoretische Kluft zwischen Verbänden und Parteien bestehen: nur Parteien stellen Kandidaten für öffentliche Wahlämter auf, und nur sie werden durch den Artikel 21 des Grundgesetzes hervorgehoben.

Während Verbände juristisch gesehen in der Regel die Rechtsform eines Vereins haben, wird im Gegensatz dazu aus sozialwissenschaftlicher Sicht zwischen Vereinen und Verbänden unterschieden.

Die Organisationsforschung geht davon aus, daß Vereine wie Sport-, Gesangs-, Wandervereine oder Kegelclubs ihre Mitglieder primär für eine gemeinsame Betätigung auf meist lokaler Ebene organisieren. Sie treten nur ausnahmsweise, wenn es um öffentliche Zuschüsse, Zuweisung von Gelände für Sportanlagen oder ähnliches geht, auch als Interessengruppe nach außen in Erscheinung.

Verbände können dagegen nicht nur Zusammenschlüsse von Einzelpersonen (also im juristischen Sinne "natürlichen Personen"), sondern auch von kleinen Vereinen und damit Unterverbänden (rechtlich also von "juristischen Personen") sein. Sie dienen primär der Interessenvertretung ihrer Mitglieder (oder ihre Mitglieder-Verbände) nach außen (beispielsweise der *Deutsche Fußballbund - DFB* - für die kleinen Sportvereine oder der *Bund Deutscher Philatelisten e.V.* für die Briefmarkensammler).

Abgrenzen muß man Interessenverbände auch von *Bürgerinitiativen, Selbsthilfegruppen und lokalen Initiativen oder Projekten*. Nach ursprünglicher Scheu, sich rechtlich zu binden, haben auch diese Gruppen aus dem großen Bereich der neuen sozialen Bewegungen oft die Rechtsform des eingetragenen Vereins gewählt. Zu Interessenverbänden werden sie dann, wenn sie sich zu regional übergreifenden Verbindungen oder Dachverbänden zusammenschließen, wie beispielsweise der *Bundesverband Bürgerinitiativen Umweltschutz e.V. (BBU)*.

### **Sonderfälle**

Schwieriger und in Wissenschaft und Politik umstrittener ist die Einordnung von zwei Bereichen unter die Rubrik der Verbände: den Kirchen und den Kammern. Beide sind von der Rechtsform her keine Vereine, sondern Körperschaften des öffentlichen Rechts. Nach deutschem Recht sind Körperschaften des öffentlichen Rechts Träger öffentlicher Verwaltung.

Zu ihnen zählen nicht nur die *Gebietskörperschaften*, also die Gemeinden, Städte und

Kreise, sondern auch die sogenannten *Personalkörperschaften*, welche Mitglieder gleicher Interessen oder Berufe zusammenschließen. Hierzu gehören auch die Kirchen und die Kammern. Juristisch etwas kompliziert definiert werden sie als "rechtsfähige Verwaltungseinheit mit verbandsmäßiger Rechtsgestalt". Diese Körperschaften entstehen durch Gesetz oder staatlichen Hoheitsakt aufgrund eines Gesetzes. Sie können Beiträge ihrer Mitglieder erheben, erhalten aber auch staatliche Zuwendungen.

Damit haben die Kirchen und die Kammern einen Sonderstatus, der sie zumindest in Deutschland von den Interessenverbänden in der Rechtsform des Vereins mit freiwilliger Mitgliedschaft scharf unterscheidet. In anderen Ländern ist die Trennschärfe nicht so markant. Ob Kirchen bei den Interessenverbänden mitzubetrachten sind, ist in den Sozialwissenschaften umstritten.

Zunächst zu den *Kirchen*. Sie sind gemäß der Verfassung und noch mehr ihrem eigenen Selbstverständnis nach keine Interessengruppen. Dies verbietet schon ihre Grundüberzeugung, die kein Teilinteresse der Gesellschaft und auch kein profanes Gemeinwohl - denn das behaupten fast alle Verbände - verwirklichen zu wollen, sondern ein übergesellschaftliches, überzeitliches, ja sogar überirdisches Heil anstrebt.

Sozialwissenschaftlich betrachtet handeln Kirchen in der Gesellschaft auch wie Verbände, die bestimmbare Interessen ihrer Mitglieder und Amtsinhaber nach innen und außen durchzusetzen trachten. Sie werden deshalb hier als Sonderform von Verbänden betrachtet.

Die *Kammern* sind ebenfalls zwiespältig in ihrer Zuordnung, da sie als Körperschaften des öffentlichen Rechts keine freiwillige Mitgliedschaft wie die übrigen Interessenverbände aufweisen. Denn alle Gewerbetreibende, Angehörige der Handwerks- oder freien Berufe sind Zwangsmitglieder etwa in der Industrie- und Handels-, Handwerks-, Anwalts- oder Ärztekammer. Die Kammern sind jedoch insofern Interessenverbände, als sie die Interessen ihrer Mitglieder nach außen wahren. Auch sind die jeweiligen bundesweiten Dachverbände keine Körperschaften des öffentlichen Rechts, sondern als eingetragene Vereine (e.V.) verfaßt - so zum Beispiel der *Deutsche Industrie- und Handelstag e.V.* als Dachverband der Handelskammern.

Als Zwischenfazit können wir zusammenfassen: Interessenverbände sind Organisationen im Bereich des "Dritten Sektors" angesiedelt zwischen Staat und Markt, die freiwillige Zusammenschlüsse von natürlichen (im Fall von Dachverbänden auch von juristischen) Personen sind. Sie haben eine innere Arbeitsteilung und Verfassung (Satzung, Statut) sowie gemeinsame, verbindliche, überörtliche, längerfristige Ziele (meist in Form von Programmen), auf deren Basis sie Interessen ihrer Mitglieder nach außen gegenüber dem Staat und gegenüber anderen Interessengruppen durch Mitwirkung an gesellschaftlichen, ökonomischen und politischen Entscheidungen durchzusetzen trachten, ohne selbst für politische Mandate öffentlich zu kandidieren. Neben der Interessenvertretung nach außen spielen allerdings auch Dienstleistungen für die eigene Mitgliedschaft eine wichtige und wachsende Rolle im Aufgabenspektrum der Interessenverbände.

## **Diskussion um die Rolle und Funktion der Kirchen in der Gesellschaft**

Auf kirchlicher Seite selbst wird zumeist damit argumentiert, daß die Glaubensgemeinschaften keine egoistischen Interessen verfolgten, sondern sich für die Verwirklichung der christlichen Botschaft einsetzen; sie seien keine Interessengruppen ihrer Gläubigen, die den einen oder anderen Aspekt ihrer gesellschaftlichen Existenz vertreten, sondern auf das Wort Gottes verpflichtete Glaubensgemeinschaften. Diese und ähnliche Argumente sind zweifellos richtig, insofern es sich um die Kirche als Glaubensgemeinschaft handelt. In dieser Eigenschaft ist sie kein Gegenstand der Verbandsforschung. Demgegenüber kann kein Zweifel daran bestehen, daß die kirchlichen Institutionen zugleich auch als Organisationen wirken, die unabhängig von ihrem eigentlichen Daseinszweck nach steuerlichen Vergünstigungen durch den Staat

verlangen, gesetzgeberische Maßnahmen kritisch begleiten und unter Umständen durch massive Proteste, Vorsprachen bei den federführenden Ministern und durch dauerhafte Kontakte mit Parlamentariern die ihnen mißliebig erscheinenden Entwicklungen in der Politik zu unterbinden suchen, sogar mehr oder weniger verklausulierte Empfehlungen zur Wahl bestimmter Parteien geben - kurz, Einfluß im politischen Raum zu nehmen versuchen.

Daß die besondere Bedeutung der Kirchen in einigen Landesverfassungen der Bundesrepublik (Art. 41 der Verfassung von Rheinland-Pfalz, Art. 142-150 der Bayerischen Verfassung) und im Grundgesetz (Art. 140) eigens hervorgehoben ist, bedeutet eine Privilegierung der Kirchen, nicht jedoch ihre Anerkennung als quasi-staatliche Einrichtungen. Die juristische Argumentation greift zu kurz, weil sie die realen soziologischen Gegebenheiten außer acht läßt und die rechtliche Sonderstellung sowie das Selbstverständnis der Kirchen, nicht aber die, wie immer motivierten Aktions- und Verhaltensweisen kirchlicher Gremien im politischen Raum zum Kriterium der Debatte macht. Die Motive dieser Handlungsweisen unterscheiden sich zwar von denen anderer Interessengruppen. Doch die "Pressure-Wirkungen", die von den Kirchen in bestimmten Situationen ausgehen können, sind dieselben, die auch bei anderen Interessengruppen nachzuweisen sind. Das Selbstverständnis von Interessengruppen kann aber für die Verbandsforschung kein verlässliches Unterscheidungskriterium sein, denn fast alle Verbände weisen auf ihre besondere Verantwortung und Berufung, auf ihre öffentliche Funktionen oder auf sonstige Eigentümlichkeiten hin, durch die sie sich von allen anderen Interessengruppen abzuheben glauben. Auch der den Kirchen vom Gesetzgeber zugewiesene besondere Rechtsstatus ist kein Argument dagegen, die Aktivitäten der Kirchen in Politik und Gesellschaft der Bundesrepublik nicht auch unter die Perspektive der Verbandsforschung zu untersuchen. Denn eine Vielzahl anderer Organisationen haben - wie die Kammern, die Kassenärztlichen Vereinigungen, der Bayerische Bauernverband etc. - einen Status, der sie aus der Gruppe der übrigen Verbände heraushebt. Als Traditionsbestandteil im Verhältnis von Kirche und Staat ist ihr öffentlichrechtlicher Status nicht mit der Übertragung staatlicher Hoheitsaufgaben verbunden, sondern dient ihrer Unabhängigkeit und Freiheit im Staat und bedeutet auch letzten Endes die Anerkennung ihres umfassenden geistlichen Auftrages der Vergegenwärtigung der christlichen Dimension im Leben jedes einzelnen Menschen. Daraus kann allerdings nicht auf eine Sonderrolle im Staat geschlossen werden. [...]

Das Tätigkeitsfeld, in dem die Kirche unmittelbar durch die Vertreter bzw. mittelbar über die zahlreichen in ihrem Vorfeld wirkenden Vereinigungen auf Staat und Gesellschaft durch Aufrufe, Proteste, Gutachten, Mitwirkung in Beiträgen usw. einzuwirken versucht, ist für die Verbandsforschung folglich ebenso relevant wie die Aktivitäten anderer Interessengruppen auch. Und nur unter dieser Perspektive ist es legitim, die Kirchen den Interessengruppen zuzurechnen.

*Jürgen Weber, Die Interessengruppen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1977, S. 155-157.*

Es kann nicht geleugnet werden, daß die Kirchen in der Bundesrepublik das öffentliche Leben maßgeblich mitgestalten, etwa in der Schulpolitik, in der Kulturpolitik, im Jugendarbeitsrecht und in der Jugendfürsorge, in der Sozialpolitik bis hin zum Verbot der Sonntagsarbeit und zur Einschränkung der Scheidungsgründe. Es ist auch richtig, daß der Einfluß der Kirche in die Kontrollstellen von Fernsehen, Rundfunk, Film, Zeitschriften, Literatur und in die staatliche Personalpolitik, hineinreicht, sogar soweit, daß ein Minister über das falsche Gesangbuch stürzen kann.

Dessen ungeachtet können die Kirchen in staatsrechtlicher Sicht aus zwei Gründen nicht als Interessenverbände unter alle anderen Interessenverbände eingereiht werden: Der erste Grund ist ein staatsrechtlicher, nämlich die Sonderstellung, die den Kirchen im Grundgesetz eingeräumt worden ist. Sie werden als gleichgeordnete, mit eigenen und ursprünglichen Hoheitsfunktionen ausgestattete Rechtsgemeinschaften vom Staat anerkannt. Ein zweiter Grund scheint mir in dem Selbstverständnis der



Glaubensgemeinschaften zu liegen. Die Evangelische Kirche versteht sich bekanntlich als *Communio Sanctorum*, die Katholische Kirche wohl als Anstalt aufgrund göttlicher Stiftung und daher als von jeder anderen Gemeinschaft unabhängige *Societas Perfecta*. Unter den Begriff der Interessenverbände fallen mithin hier nur die außerhalb des kirchlichen Bereichs und außerhalb des staatlichen Bereichs in Verbandform organisierten Interessenvertretungen.

*Gerhard Wittkämper, Interessenverbände - notwendige und anerkannte Gruppenfilter in der modernen freiheitlichen Massendemokratie, in: Heinz Hürten (Hg.), Organisierte Interessen in Europa, Osnabrück 1996, S. 24.*

Die Kirchen, jedenfalls die christlichen, lassen sich im Kern nicht als Verbände definieren. Wenngleich sie auch religiöse und ethische, oft auch soziale und politische "Interessen" (ihrer Mitglieder) öffentlich vertreten, unterscheiden sie sich wesentlich von den üblichen Interessenverbänden. Einige funktionale Ähnlichkeiten berechtigen noch keine Gleichsetzung und Gleichbehandlung, die von jenen gefordert werden, für die Religion lediglich ein Privatinteresse bedeutet, das sich in Verbänden organisieren kann.

Im Unterschied zu den Verbänden handelt es sich bei den Kirchen um spezifische Religions- oder Glaubensgemeinschaften, die nicht erst durch den Willen ihrer Mitglieder aufgrund der Vereinigungsfreiheit konstituiert sind. Vielmehr ähneln sie einer Stiftung, deren Zweck und Programm vorgegeben und nicht beliebig verfügbar sind. Nach ihrem traditionellen, auch öffentlich respektierten Selbstverständnis haben die kirchlichen Glaubensgemeinschaften jeweils ein eigenes, mehr oder weniger dogmatisch ausgeprägtes Glaubensbekenntnis, eine eigene rechtliche Verfaßtheit und institutionelle Struktur. Wenn die Mitglieder am überlieferten religiösen Wahrheitsanspruch der kirchlichen Heilsbotschaft gläubig festhalten, impliziert das den Verzicht darauf, in eigener Souveränität religiösen Sinn produzieren und vermitteln zu wollen. In diesem Transzendenzbezug liegen auch die Grenzen innerkirchlicher Demokratisierung.

In diesem Sinne *sind* die Kirchen keine Verbände, sondern können unter ihrem Dach Verbände *haben*, die mit Billigung oder im Auftrag der kirchenamtlichen Institutionen bestimmte Aufgaben in Kirche und Gesellschaft wahrnehmen. In einem demokratischen Rechts- und Sozialstaat, der nach dem Prinzip der Subsidiarität gegliedert ist, finden die Kirchen und ihre Verbände ein hohes Maß an Freiheit und Selbstentfaltung.

*Günter Triesch/Wolfgang Ockenfels, Interessenverbände in Deutschland. Ihr Einfluss in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft, München 1995, S. 168.*

[zurück zum Index](#)

## Wie, wann und warum entstanden Verbände?

Ulrich von Alemann

Die Wurzeln unserer heutigen Verbändelandschaft liegen in den Entstehungsbedingungen der bürgerlichen Gesellschaft im 18. und 19. Jahrhundert. Aber es hat auch schon in früheren Gesellschaften Vereinigungen und organisierte Gruppen gegeben. Nur wiesen diese noch nicht die Merkmale eines freien und vielgestaltigen Verbändewesens auf.

### Vorgeschichte

Schon die Gesellschaft des Mittelalters, insbesondere in den Städten, war eine "organisierte Gesellschaft", aber in einem völlig anderen Sinn als heute. Zünfte, Gilden, Stände waren keine Verbände mit freier Mitgliedschaft, sondern Zwangsverbände mit geborenen Mitgliedern, die neue nur nach strengen Aufnahme- und Auswahlkriterien zuließen. Sie waren Träger einer sogenannten ständischen Gesellschaft, der ein eigenständiger Staatsapparat noch weitgehend unbekannt war. Die Zünfte, Gilden und Stände machten die Bewohner erst zu Stadtbürgern mit eigenständigen Rechten. "Unstandesgemäß" zu sein, bedeutete einen Ausschluß von Bürgerrechten, wenn nicht sogar den Ausschluß aus der Gesellschaft.

Der absolutistische Fürstenstaat des 17. und 18. Jahrhunderts, der erste Formen einer Staatsbürokratie entwickelte, hatte die Korporationen des Mittelalters aufgelöst oder mindestens Zwangsverbände reglementiert. Die frühen bürgerlichen Revolutionen versuchten, den letzten Rest ständischer Bindungen zu beseitigen und auch lose Vereinigungen zu zerschlagen, um jede Zwischengewalt zwischen freien Bürgern und dem Staat zu unterbinden.

Die bürgerliche Revolution in Frankreich 1789 war genauso von Feindseligkeit gegenüber Gruppenbildung und Cliquenwirtschaft geprägt wie die amerikanische Unabhängigkeitsbewegung gegenüber "factions", was etwa "Parteiungen" (eine Vorform der Parteien) bedeutet, die als gemeinwohlgefährdende Gruppierungen galten. Das zeigt sich in den klassischen Dokumenten der amerikanischen Verfassungsgeschichte, den "Federalist Papers", einer Sammlung von 85 Aufsätzen zum Verfassungsentwurf in den Vereinigten Staaten, die ursprünglich 1787/88 in New Yorker Zeitungen erschienen waren. Darin schrieb James Madison: "Unter den zahlreichen Vorteilen, die von einer richtig aufgebauten Republik erwartet werden können, verdient keiner eingehender untersucht zu werden, als die Fähigkeit, Kämpfe zwischen Gruppen, die eigennützige Interessen verfolgen, abzuschwächen und unter Kontrolle zu halten. [...] Unter einer Clique verstehe ich, daß sich eine Gruppe von Bürgern - es kann die Mehrheit oder eine Minderheit sein - unter dem Antriebe Leidenschaften und Interessen zusammenschließt, die im Gegensatz zu den Rechten der übrigen Bürger oder zu den dauernden und allgemeinen Interessen der Gemeinschaft stehen".

Nach der französischen Revolution wurden 1791 alle Organisationen, Verbände und Vereinigungen zwischen freien Bürgern und Staat verboten. Dies war jedoch nicht durchzuhalten. Die alten "Korporationen" sollten zugunsten der individuellen Freiheit eines jedes einzelnen verschwinden. Gewerbefreiheit, Bauernbefreiung, Aufhebung der Zunftprivilegien war die liberale Devise, die nur zu schnell zu neuer Unfreiheit, Pauperisierung (Verarmung) und Proletarisierung der Gesellen und Landarbeiter führte. Die anonymen Arbeitsverhältnisse und Handelsbeziehungen der beginnenden Industriegesellschaft machten formalisierte Kommunikation und Organisation

notwendig. Gleiche soziale und ökonomische Interessen wollten artikuliert und mußten organisiert werden. Trotz aller frühbürgerlichen Feindschaft gegen neue Zwischengewalten entstanden neue Verbände und Vereine.

### **Welle von Vereinsgründungen**

Nach 1800 lief von England ausgehend eine Welle von Vereinsgründungen durch Westeuropa, die fast alle Lebensbereiche umfaßte: gelehrte Gesellschaften, Bildungsvereine, Musik- und Theatervereine, polytechnische Gesellschaften, Erbauungsvereine, Lesegesellschaften, Schützen- und Feuerwehrvereine, Sittlichkeitsvereine, Armenvereine, Sparvereine und viele andere mehr. Charakteristisch war der vorwiegend private Charakter der Verbandszwecke. Öffentliche und politisch übergreifende Zielsetzungen spielten noch keine große Rolle und wurden auch von den Polizeigesetzen unterdrückt. Als Organisationsform herrschte die kleine lokale Einheit vor, in der die wichtigen Persönlichkeiten den Ton angaben.

Trotz des aufblühenden bürgerlichen Vereinswesens in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts kann man die Entstehung eines umfassenden Systems von Interessenverbänden erst in die zweite Hälfte des Jahrhunderts datieren. Den frühen wirtschaftlichen Verbänden, zum Beispiel dem *Deutschen Handels- und Gewerbeverein* von 1819 oder dem noch heute aktiven *Börsenverein des Deutschen Buchhandels* von 1825, fehlten Apparat und bürokratische Struktur für eine größere wirtschaftspolitische Bedeutung. Auch die ersten frühen Ansätze von Handwerker- und Gesellenbünden erlangten kaum Bedeutung. Denn die staatliche Verwaltung fühlte sich noch immer als Herrin der Wirtschaft. Die freie wirtschaftliche Entfaltung des frühen Kapitalismus befand sich noch in den Kinderschuhen.

### **Gewerkschaften**

Seit Anfang des Jahrhunderts waren soziale Selbsthilfeorganisationen, wie Kranken- und Sterbekassen, entstanden; später - teils auf bürgerliche Initiative - Arbeiterbildungsvereine und erste lokale Streikunterstützungskomitees. Ansätze zur Gründung überlokaler Verbände im Revolutionsjahr 1848 wurden in der Restauration danach schnell wieder zerschlagen. Während der sechziger Jahre kam es in den immer hektischeren Wachstumsschüben der industriellen Produktion und mit der vollen Herausbildung einer kapitalistischen Wirtschaftsform immer häufiger zu Streiks, die damals noch verboten waren. Für Arbeiter galt ein Vereinigungsverbot. Das Recht, sich zur Wahrnehmung ihrer Interessen im Betrieb und außerhalb zu vereinigen, das heißt das sogenannte "Koalitionsrecht", um Gewerkschaften bilden zu können, war für die Arbeiter existenziell notwendig, weil sie allein und isoliert den ausbeuterischen Arbeitsverhältnissen des Frühkapitalismus schutzlos ausgeliefert waren. 1869 wurde mit der Gewerbeordnung des Norddeutschen Reichstages die Koalitionsfreiheit zwar gesetzlich garantiert, in der Realität aber immer wieder eingeschränkt und insbesondere von den Unternehmern der Betriebe, die bis ins 20. Jahrhundert am "Herr-im-Hause-Standpunkt" festhielten, nicht anerkannt. Diese Position bedeutet, daß die Unternehmer unumschränkt in ihren Betrieben schalten und walten konnten.

Obwohl sich bereits 1848 erste Organisationen der Buchdrucker und Zigarrenarbeiter bildeten, blieben Gewerkschaften noch lange unterdrückt. Sie wurden auf der Grundlage von Bismarcks Sozialistengesetz noch 1878 bis 1890 verfolgt. Erst nach 1890 konnten sich die Gewerkschaften als Großorganisationen überregional entfalten. Die sozialistischen Gewerkschaften schlossen sich zur *Generalkommission der Freien Gewerkschaften Deutschlands* zusammen. Sie bildeten mit der SPD und der Genossenschaftsbewegung den Kern der Arbeiterbewegung. Neben diesen freien Gewerkschaften entstanden 1868 die von den Politikern Max Hirsch und Maximilian Duncker gegründeten *Hirsch-Dunckerschen Gewerkvereine*, die am Linksliberalismus der Deutschen Fortschrittspartei orientiert waren. Außerdem entstanden die *Christlichen Gewerkschaften*, die sich an der katholischen Zentrumspartei orientierten. Diese beiden Verbände spielten aber nur eine regional begrenzte Rolle. Die Freien Gewerkschaften

wuchsen trotz vielfach fortdauernder Behinderung auf zwei Millionen Mitglieder an (1910) und prägten maßgeblich die Politik der Sozialdemokratie mit, in der sie den reformistischen Flügel stärkten.

## **Unternehmerverbände**

Die konjunkturellen Krisen des Frühkapitalismus aktivierten immer stärker die Interessen von betroffenen Produzentengruppen. Wirtschaftskrisen beschleunigten auch die Gründung von Interessenorganisationen der Unternehmer.

Gerade die Industriellen in den Branchen Textil, Eisen und Stahl hatten schon früh Fachgruppen und Verbände gegründet, die sich besonders auf das gemeinsame Interesse an Schutzzollpolitik bezogen. Durch Schutzzölle sollte die eigene Industrie vor ausländischer Konkurrenz, besonders aus den europäischen Ländern mit einem Industrialisierungsvorsprung wie England und Belgien, geschützt werden. 1876 entstand der *Centralverband Deutscher Industrieller*, der ein Bündnis mit der großagrarisches Landwirtschaft schloß. Die durchaus unterschiedlichen Interessen von Großindustrie und Kleinbetrieben, Export- und binnenwirtschaftlichen Betrieben, Großagrariern und Kleinbauern führten zu zahlreichen Verbände Gründungen, die oft heftig konkurrierten oder sich miteinander verbündeten.

Die vermeintlich dem Gemeinwohl zugetane Politik des wilhelminischen Obrigkeitsstaates öffnete sich zu jener Zeit bereitwillig Verbandsinteressen aus Großindustrie und Großgrundbesitz und war weit davon entfernt, dem von konservativen Staatslehrern gepflegten Bild des über der Gesellschaft mit ihren Parteien und Interessengruppen schwebenden Staates zu entsprechen.

Es entstanden aber bis zum Ende des 19. Jahrhunderts nicht nur die großen "freiwilligen Organisationen" der ökonomischen Interessen von Industrie, Landwirtschaft und Arbeiterschaft. Auch die vielen "freien Vereine" hatten seit 1896 mit dem Erlaß des bis heute bestehenden Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) eine feste rechtliche Aktionsbasis. Manche der sich zu "freiwilligen Organisationen" wandelnden Großverbände verzichteten freilich auf die Anerkennung als eingetragener Verein, um den damit verbundenen Kontrollen des Staates nicht unterworfen zu sein. Aber nicht nur die Wirtschaftsinteressen formierten sich zu mächtigen Verbänden der Gewerkschaften und der Unternehmer. In der ganzen Gesellschaft gab es einen großen Bewegungsaufschwung um die Jahrhundertwende: Frauenbewegung, Sozial- und Lebensreformer, Radfahrer und Fußballer, Arbeiter-, Esperanto- sowie die zum Ausgangspunkt der deutschen Jugendbewegung gewordenen Wandervogelgruppen - sie alle gehörten bereits zum vielfarbigen Bild organisierter Interessen der Zeit.

## **Gründungsdaten früher Vereinigungen**

- 1819 Friedrich List gründet den Deutschen Handels- und Gewerbeverein.
- 1819 Etwa ab 1819 tauchen Turnvereine auf; das charakterisierende "du" als Kennzeichen einer egalitären Bewegung; noch stark von Akademikern geprägt.
- 1820 Ab etwa 1820 bricht die Blütezeit der Gesangsvereine und Harmonievereine an. Es handelt sich vorwiegend um Männergesangsvereine; Abbau von Standesschranken.
- 1840 Neugründung der Turnvereine; Erschließung auch der kleinbürgerlichen Schichten.
- 1840 und folgende Jahre: Durch die Nachwirkungen der "Bauernbefreiung" und aufgrund der wachsenden Industrialisierung treten eine Fülle neuer sozialer Probleme auf, denen man durch Sozialunterstützungsvereine begegnen will: Frauenvereine zur Pflege armer Wöchnerinnen, Vereine zum Kartoffelanbau durch Arme, Vereine gegen das Branntweintrinken, Handwerker-, Gesellen-, Arbeiterbildungsvereine.
- 1848 Gründung des Männer-Turn-Vereins Lüneburg und vieler anderer.
- 1848 Zentralkomitee der Arbeiterverbrüderung.
- 1848 Generalversammlung hessischer Gewerbetreibender.

- 1848 Verein zum Schutze der vaterländischen Arbeit.
- 1848 Verein zur Wahrung der Interessen des Grundbesitzes und zur Aufrechterhaltung des Wohlstandes aller Klassen.

Eine Fülle wirtschaftlicher Vereinigungen folgen, von denen nur einige beispielhaft hervorgehoben seien:

- 1858 Zentralverein zur Wahrung der gemeinsamen Interessen der Aktiengesellschaften in Rheinland-Westfalen.
- 1858 Kongreß Deutscher Volkswirte.
- 1860 Preußischer Handelstag.
- 1863 Allgemeiner Deutscher Arbeiterverein.
- 1866 Fabrikantenverein zu Crimmitschau.
- 1868 Freie Gewerkschaft (1878 verboten, Sozialistengesetz).

Heinrich Best (Hg.), *Vereine in Deutschland*, Bonn 1993, S. 17 f.

### **Auffächerung in der Weimarer Republik**

Die organisierte Kriegswirtschaft des Ersten Weltkrieges brachte einschneidende Veränderungen für die Interessenverbände. Staatliche Ämter griffen in die Unternehmen zur Organisation der Kriegsproduktion ein. Die sozialistischen Gewerkschaften signalisierten ihre Bereitschaft zur Zusammenarbeit, die von den staatlichen Stellen des vorher von der Arbeiterbewegung so bekämpften wilhelminischen Obrigkeitsstaates aufgegriffen und gegen den Widerstand der Vertreter der Schwerindustrie, die "Herren im Hause" bleiben wollten, schließlich durchgesetzt wurde. Für ihre Kooperation wurden die Gewerkschaften mit sozialen Zugeständnissen und der Aufhebung der letzten Barrieren des Koalitionsrechtes belohnt. Das Anerkennungsabkommen vom November 1918 zwischen Unternehmerverbänden und Gewerkschaften blieb auch die Basis für die erstmalige verfassungsrechtliche Gewährung des Koalitionsrechtes in der Weimarer Reichsverfassung (Artikel 159).

Die freien sozialistischen Gewerkschaften (*Allgemeiner Deutscher Gewerkschaftsbund, ADGB*) erlebten in der Anfangsphase der Weimarer Republik einen ungeheuren Aufschwung und überschritten 1920 bereits die Mitgliederzahl von acht Millionen. Diese beachtliche Zahl wurde freilich Mitte der zwanziger Jahre nach der Inflation wieder halbiert. Die Gewerkschaften der Weimarer Republik gerieten immer mehr in die Defensive. Diese Lage wurde nicht nur durch das wachsende Heer der Arbeitslosen in der Weltwirtschaftskrise zu Beginn der dreißiger Jahre verschärft. Die Situation der Gewerkschaften wurde auch noch durch die politische Zersplitterung belastet, die zwischen dem sozialistisch-sozialdemokratischen *ADGB*, den *Christlichen Gewerkschaften*, die dem katholischen Zentrum verbunden waren, und den liberalen *Hirsch-Dunckerschen Gewerkvereinen* herrschte. Um den Untergang der Weimarer Republik und die Machtübernahme des Nationalsozialismus gemeinsam mit der politisch zerrissenen Arbeiterbewegung aufzuhalten, waren sie nicht stark genug.

Die Industrie- und Unternehmerverbände, Landwirtschaftsorganisationen und die Angestelltenbündnisse hatten sich gegenüber der ersten demokratischen Republik in Deutschland, der Weimarer Republik, und der erstarkten Stellung der freien Gewerkschaften im Bündnis mit der Sozialdemokratie immer zwiespältig verhalten. In den Wirtschaftskrisen brachen die Konflikte zwischen Staat und Privatwirtschaft immer wieder unversöhnlich auf, erst recht seit der Verschärfung und Verschränkung der nationalen Konjunkturkrise mit der Weltwirtschaftskrise ab 1928. Unternehmer und Mittelstand riefen nach dem starken Staat, der ihnen durch die Präsidialregierung von Reichskanzler Heinrich Brüning, gestützt auf die Notverordnungen des Reichspräsidenten Paul von Hindenburg, ab 1930 nur unzureichend gewährleistet erschien. Die bereits demokratisch nicht mehr legitimierten Kabinette der

daraufliegenden Reichskanzler Franz von Papen und Kurt von Schleicher ab 1932 hielten den Zerfall erst recht nicht auf, zumal Teile der Schwerindustrie und Banken die Einbeziehung der NSDAP forderten, die in Mittelstand, Landwirtschaft und an den Universitäten längst zur dominierenden Kraft geworden war.

Die Weimarer Republik erlebte die volle Entfaltung eines Systems organisierter Interessen - nicht nur im ökonomischen, sondern auch im kulturellen, im Freizeit-, im sozialen und im gesellschaftspolitischen Bereich. Aber sie trug den Keim ihres Untergangs nicht nur durch die wirtschaftlichen Krisen in sich, sondern auch durch die in der breiten Verbändelandschaft von Mittelstand, Landwirtschaft, Kleinbürgertum und konservativem Bildungsbürgertum fehlende Anerkennung demokratischer Werte und daran orientierter politischer Erziehung. Es war eine Demokratie mit zu wenig Demokraten. Zu sehr war die politische Kultur von einem obrigkeitlichen Politikverständnis beherrscht.

### **Gleichschaltung im Nationalsozialismus**

Es erscheint heute kaum mehr nachvollziehbar, wie relativ reibungslos und ohne breiten Widerstand oder gar Unruhen und Aufstand nahezu die gesamten Interessenverbände und freien Gruppen von den Nationalsozialisten in wenigen Monaten zerschlagen bzw. "gleichgeschaltet" werden konnten. Einige Verbände tauschten schnell die äußere Hülle aus, nahmen einen neuen Namen und eine NS-konforme Satzung an und beließen Mitgliedschaft und Führung im übrigen ziemlich intakt.

Für große Teile der Schwerindustrie, des Mittelstandes, der Landwirtschaft, der Studentenverbände und der Wissenschaftsvereinigungen war das Arrangieren mit dem neuen Regime nicht verwunderlich, da ihre Organisationen oder Repräsentanten mit dem Nationalsozialismus längst mehr oder weniger offen sympathisiert hatten. Sogar die Gewerkschaftsführungen bekundeten in einem Aufruf zum 1. Mai 1933 ihre Bereitschaft, "auch im neuen Staat mitzuarbeiten", wohl um "Schlimmeres zu verhüten". Dennoch wurden sie am 2. Mai verboten und viele Gewerkschaftsführer eingesperrt.

Auch der nationalsozialistische Staat war auf einer organisierten Gesellschaft aufgebaut, allerdings auf einer allein der nationalsozialistischen Ideologie unterworfenen, die das Prinzip von Führer und Gefolgschaft diktierte. Alle Konflikte des alten Systems sollten in der nationalsozialistischen Volksgemeinschaft aufgehoben sein. Zwangsmitgliedschaft in Jugendorganisationen und Berufsverbänden wurde angeordnet. In der *Deutschen Arbeitsfront* wurden die früheren Gewerkschaften und die Unternehmer, Angestellte und Gewerbetreibenden zusammengefaßt; sie umfaßte rund 18 Millionen Werkeltätige. Berufsgruppen der Lehrer, Ärzte, Rechtswahrer usw. wurden in jeweiligen NS-Verbänden geführt, ebenso weitere Gruppen wie Studenten, Frauen, Kriegsoffer, Kraftfahrer oder Künstler.

### **Ständestaat als Vorbild**

Der *Reichsnährstand*, das war der Zusammenschluß der landwirtschaftlichen Organisationen, und die Reichskulturkammer wurden als Körperschaften organisiert. Auch wenn man im Nazi-Staat auf Schritt und Tritt auf Organisationen unter Führung der Partei für alle und alles traf, so handelte es sich nicht um Verbände in unserem Sinn. Denn sie waren nicht frei gebildet und besaßen keine freie Mitgliedschaft oder freie Willensbildung.

Schon Hitlers Vorbild Benito Mussolini hatte im faschistischen Italien entsprechend dem mittelalterlichen Vorbild des "stato corporativo" zum korporativen Staat zurückgewollt. Der Begriff "Korporativer Staat" bedeutet, daß die politische Willensbildung von den "Korporationen", den ständischen Körperschaften der Berufs- und Volksgruppen

getragen wird und nicht vom demokratisch gewählten Parlament mit gleichem Stimmrecht für jeden Bürger. Die demokratische Gleichheit wurde als seelenlos und gleichmacherisch denunziert. Dem wurde der historisch gewachsene, organische Staatsaufbau gegenübergestellt, der das Gegeneinander von Interessen und damit auch von Interessenverbänden angeblich nicht kannte. Die organische Staatsauffassung bezeichnete dabei sowohl das historisch Gewachsene und schon allein deshalb Richtige als auch die "natürliche" Unterscheidung von Haupt und Gliedern und somit von Herrschern und Beherrschten. Als Keimzelle eines solchen organischen Staates galt die Familie .

Auch die Nationalsozialisten redeten von einer solchen "ständischen" Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung, aber das absolute und totale Führerprinzip war mit einer organischen Staatsbildung unvereinbar. Die Zwangskorporationen waren keineswegs in eine organische "Volksgemeinschaft" eingebunden. Es gab vielmehr hinter der Fassade des "Führerstaates" ein heillooses Gegeneinander, Durcheinander und Konkurrenzkämpfe von Verwaltungen und Verbänden, Organisationen und Parteiabteilungen. Nach der Kapitulation vom 8. Mai 1945 haben die Alliierten mit einem der ersten Befehle das gesamte nationalsozialistische Organisationswesen aufgehoben und verboten.

### **Wiederaufbau nach 1945**

Bekanntlich gab es nach dem Sieg der alliierten Mächte keine wirkliche "Stunde Null". Nicht 1945 allein markiert die Katastrophe des Zusammenbruchs, sondern 1933 war die erste deutsche Demokratie katastrophal zusammengebrochen. Die organisierten Interessen von Industrie und Mittelstand, von Arbeitern und Beamten, von Landwirtschaft und Sport mußten neu formiert werden. Die meisten versuchten, den Nationalsozialismus zu verdrängen und einfach bruchlos an die Traditionen der Weimarer Republik anzuschließen. Nur wenige Organisationen, wie insbesondere die Gewerkschaften, waren so wenig belastet, daß sie an die demokratischen Traditionen der ersten Republik mit gutem Gewissen anknüpfen konnten. Aber auch sie organisierten sich neu.

Im Wirtschaftssystem schien zunächst die Gemeinschaft eines demokratischen oder christlichen Sozialismus auf der Tagesordnung von Parteien und Gewerkschaften zu stehen, wie noch heute in einigen Verfassungen der Bundesländer oder im Ahlener Programm der CDU der britischen Zone von 1947 nachzulesen ist. Aber mit dem entscheidenden Einfluß der amerikanischen Besatzungsmacht wurde in den Westzonen die Marktwirtschaft wieder gefestigt. Es sollte aber keine Restauration des reinen Kapitalismus geben. Vielmehr wurde eine soziale Marktwirtschaft propagiert, in der die Marktkräfte durch Kartellkontrolle, aktive Sozialpolitik und vorsichtig steuernde Wirtschaftspolitik gebremst und abgefedert werden. Dabei sollten gerade die Interessenverbände eine wichtige Rolle spielen, ob nun als Tarifparteien oder als Sozialverbände.

An drei Beispielen wird die Wiederbelebung des Verbändewesens nach dem zweiten Weltkrieg zwischen den Polen Tradition oder Neubeginn geschildert: am *Bundesverband der Deutschen Industrie*, am *Deutschen Bauernverband* und am *Deutschen Gewerkschaftsbund*. Dabei wird sehr anschaulich, wie groß die Spannweite ist, mit der die Interessenverbände sich neu formierten, ob anfangs sogar an NS-Tradition anknüpfend, wie der Bauernverband, ob auf Traditionen Weimars zurückgreifend, wie die Industrie, oder ob mit der Einheitsgewerkschaft ein ganz neuer Akzent gesetzt wurde.

Die übrige Verbändelandschaft im sozialpolitischen Bereich, in Freizeit und Wissenschaft, in Religion und Kultur fächerte sich wieder weit aus, ohne allerdings eine so große Breite und Tiefe, eine so starke Integration in einzelne Säulen wie in Weimar jemals wieder zu erreichen. Denn damals hatten besonders die beiden wichtigen Säulen des Verbändewesens, die Arbeiterbewegung und die kirchlich-katholische Bewegung, jeweils ein verzweigtes System von Verbänden entwickelt, in denen man sozusagen von

der Wiege bis zur Bahre betreut und in seinen Interessen vertreten wurde. Kinder, Jugendliche und Frauen, Berufe und Bildung, Sport und Kultur: Für jede denkbare Interessenrichtung und Sparte fand sich ein Verband, der entweder der Arbeiterbewegung oder den Kirchen nahestand.

Wenn auch nicht so ausgeprägt, hatte daneben auch das liberale Bürgertum sein entwickeltes Verbandswesen. Dies alles reduzierte sich nach dem zweiten Weltkrieg stark. Dafür entwickelten sich neue Inhalte und Formen, für die sich Verbände bildeten. Die aus den Kriegsfolgen entstandenen Vertriebenen-, Flüchtlings- und Kriegsopferverbände beispielsweise organisierten sich, stellten ihre Forderungen an die Politiker und erreichten eine fast beispiellose Integration ihrer Klientel in die bundesrepublikanische Gesellschaft.

Einen neuen Innovationsschub von Inhalten und Formen der Interessenverbände gab es im Anschluß an die unruhigen sechziger Jahre, nach dem ersten Machtwechsel in der bundesrepublikanischen Geschichte 1969 und den Folgen der Studentenbewegung von 1968. Die daraus resultierende Umwelt-, Friedens- und Frauenbewegung lockerte mit Bürgerinitiativen und spontanen Gruppen die Verbändelandschaft auf und gab ihr neue Impulse.

## **Verbände in der DDR**

Die DDR kannte so wenig wie der Nationalsozialismus ein freies Verbände- und Vereinswesen. Alle gesellschaftlichen Organisationen standen unter Aufsicht und Anleitung der Staatspartei SED (Sozialistische Einheitspartei Deutschlands), genauso wie die Blockparteien CDU, LDPD (Liberaldemokratische Partei Deutschlands), NDPD (Nationaldemokratische Partei Deutschlands) und DBD (Demokratische Bauernpartei Deutschlands).

Gemeinsam bildeten diese Parteien mit den großen Verbänden, die "Massenorganisationen" genannt wurden, die sogenannte *Nationale Front* der DDR, die gemeinsame Kandidatenlisten für die Volkskammer und für weitere Vertretungsgremien aufstellte. Die Vertreter der wichtigsten Massenorganisationen waren also gleichzeitig Abgeordnete des "Parlamentes" - natürlich immer unter Führung der SED, da die Organisationsspitzen fest in deren Hand lagen.

Interessenverbände brauchen Demokratie für ihre Arbeit wie die Luft zum Atmen. Die ungehinderte politische und gesellschaftliche Betätigung freigebildeter Zusammenschlüsse von Bürgern ist nur unter einer demokratischen Verfassung möglich. Deshalb kann für die DDR genauso wenig wie für den Nationalsozialismus von einem freien Verbändewesen gesprochen werden.

Die offiziellen Verbände der ehemaligen DDR hatten nicht nur gesellschaftliche, sondern auch halböffentliche Funktionen. Der *FDGB (Freier Deutscher Gewerkschaftsbund)* nahm Aufgaben des Arbeitsrechts, der betrieblichen und staatlichen Sozialpolitik, der Touristik mit seinem Feriendienst, der Weiterbildung und der Kulturpolitik wahr. Die *FDJ (Freie Deutsche Jugend)* war ein Organ der Jugendpolitik in Schulen, Betrieben, Hochschulen und Freizeit. Über Schulungen wurde der Führungsnachwuchs der SED herangezogen. Die *DFD (Demokratischer Frauenbund Deutschlands)* sollte die Frauen an die aktive Mitwirkung im gesellschaftlichen Leben heranzuführen, die Integration der Frauen in den Produktionsprozeß fördern und das Leben der werktätigen Frauen erleichtern. Deshalb stand auch hier Schulung und Beratung im Vordergrund, die in "Beratungszentren für Haushalt und Familie" in den Bezirks- und Kreisstädten durchgeführt wurde. Der *Kulturbund* war ursprünglich überparteilich gegründet worden, um auch für die bürgerliche Intelligenz ein Auffangbecken außerhalb der politischen Organisationen zu bilden. Dieses Gründungsmotiv trat mit der zwischenzeitlichen Festigung der DDR in den Hintergrund, so daß die Abstützung der staatlichen sozialistischen Kulturpolitik als Hauptaufgabe übrig blieb. Immerhin gab es hier vielfältige Untergruppen, wie zum Beispiel auch Arbeitsgemeinschaften für Natur und Heimat, Photographie und Philatelie.



## **Rolle der Massenorganisationen in der DDR**

Mit Hilfe der Massenorganisationen versucht die SED

1. ihre jeweiligen Aktionsziele zu propagieren und die in den Massenorganisationen organisierten Mitglieder zu deren Erreichung zu mobilisieren (Massenorganisationen als "Transmissionsriemen"),
2. einen von ihr organisierten und kontrollierten Raum bereitzustellen, in dem die Interessen der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen vertreten, soziale Bedürfnisse und Aktivitäten [...] erfüllt und soziale Konflikte ausgetragen und gelöst werden können, ohne die Herrschaftsposition der Partei in Frage zu stellen (Massenorganisationen als Interessenvertretung),
3. die Einstellungen und Verhaltensweisen der Mitglieder der Massenorganisationen [...] im Sinne der Parteidoktrin zu verändern (Massenorganisationen als "Schulen des Sozialismus"; Identifikationsfunktion).
4. Nachwuchs für leitende Positionen in Partei, Staat und Wirtschaft heranzubilden und zu erproben (kaderbildende Funktion der Massenorganisationen),
5. die Organisationsmitglieder zum Erwerb zusätzlicher fachlicher Qualifikation und/oder zur Verbesserung ihrer Allgemeinbildung zu bewegen (Aus- und Weiterbildungsfunktion der Massenorganisationen),
6. die verschiedenen Gruppen und Schichten in der Gesellschaft in ihren Aktivitäten zu kontrollieren (Massenorganisationen als Mittel zur Kontrolle der Gesellschaft),
7. bürokratische Strukturen in Staat und Gesellschaft zu kontrollieren, um Machtmißbrauch, Verselbständigungstendenzen [...] zu verhindern (Massenorganisationen als Mittel "gesellschaftlicher Kontrolle"),
8. sich zusätzliche Informationen über Einstellungen, Wünsche und Unzufriedenheiten in der Gesellschaft zu verschaffen, [...] (Massenorganisationen als Informationsquellen mit korrigierender Funktion),
9. sich auf Spezialgebieten des Sachverständes bestimmter Gruppen zu bedienen [...] (konsultative oder beratende Funktion der Massenorganisationen),
10. Medien für eine kontrollierte und auf Einzelfragen bezogene Kritik zu schaffen (Massenorganisationen als Foren für Kritik und Selbstkritik).

*DDR Handbuch, hrsg. vom Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen, Bd. 2, 3. Auflage, Köln 1985, S. 876.*

## **Verbände während der Wende**

Für die Menschen in der DDR war es unmöglich, spontan eigene Vereine, Bürgerinitiativen oder Bürgerrechtsgruppen zu gründen. Nur eine Großorganisation konnte sich dem Zugriff der SED weitgehend entziehen: Die Kirchen, insbesondere die Evangelische, da die katholische Konfession auf dem Gebiet der ehemaligen DDR schwach vertreten war.

Die Evangelische Kirche konnte ihre Eigenständigkeit - trotz mancher Anpassung - weitgehend bewahren und auch in gewissem Maße Jugendverbände, Musikpflege und Sozialverbände aufrecht erhalten. Gegen Ende der achtziger Jahre war es unter ihrem schützenden Dach möglich, Friedens-, Umwelt- und Menschenrechtsinitiativen zu bilden,

die dann im Herbst 1989 maßgeblich zur Maueröffnung und zum Zusammenbruch des Regimes beitrugen. Gruppen, die sich der Vormundschaft der SED entzogen hatten, haben insofern die Wende zur deutschen Einheit mitbewirkt. Sie stellten aber erst Vorformen von Verbänden dar, ähnlich manchen frühen Gruppierungen im wilhelminischen Obrigkeitsstaat.

Zwischen dem November 1989 und dem Oktober 1990, also dem Fall der Mauer bis zur deutschen Vereinigung, hat es eine geradezu beispiellose Auswechslung des gesamten "Dritten Sektors", des intermediären (Zwischen-)Bereiches des Verbändewesens auf dem Gebiet der DDR gegeben. Die alten DDR-Massenorganisationen haben sich größtenteils selbst aufgelöst, insbesondere der einst so mächtige *FDGB* im Mai 1990. Die westdeutschen Gewerkschaften haben ihre Strukturen auf die neuen Bundesländer übertragen, genauso wie die Wirtschaftsverbände, Kammern, Ärzteverbände, Wohlfahrtsverbände, Sportverbände usw. Nur winzige Nischen alter DDR-Verbände haben die Wende überlebt. Die meisten dieser entscheidenden Bürgergruppen und Parteien, die die Wende mit herbeiführten, sind von westdeutschen Parteien - wie der *Demokratische Aufbruch* und die DSU durch die CDU/CSU - aufgesogen worden. Lediglich nach der Fusion der beiden Parteien Bündnis 90 und Die Grünen blieb ein sichtbares Zeichen der Wendezeit erhalten, da sie sich mit ihrer Vereinigung 1994 den Doppelnamen Bündnis 90/Die Grünen gegeben haben.

[zurück zum Index](#)

## Die Vielfalt der Verbände

Ulrich von Alemann

Vieles in der deutschen Verbändelandschaft ist im Fluß, gerade in den neuen Bundesländern, und häufig fehlt es an genauen Daten, etwa über die Anzahl der Vereinigungen. Die "Lobbyliste" des Deutschen Bundestages (offiziell: "Öffentliche Liste über die Registrierung von Verbänden und deren Vertretern") in der Ausgabe von 1995 erfaßt 1538 Verbände. Aber sie enthält nur diejenigen Verbände, die sich dort gemeldet haben. In diese Liste müssen sich alle Verbände eintragen, die offiziell Zugang zum Parlament, zur Regierung und zu deren Anhörungen ("Hearings") haben wollen. Die Liste ist eine Fundgrube für die unterschiedlichsten Verbände, deren Adressen, Mitgliederzahlen und Zielsetzungen.

Da es nirgendwo eine zentrale Erfassungsstelle für Verbände gibt oder ein Forschungsinstitut, das systematisch alle Daten sammelt, ist man auf die Zahlen von Umfragen und Adressenhandbüchern sowie auf Faustregeln zur Aufhellung der Dunkelziffer angewiesen. Danach müßte es über 2500 organisatorisch selbständige, bundesweit tätige Verbände geben. Kommerzielle Adressenanbieter bringen es sogar auf über 20000 Verbandsadressen. Hier sind aber Kreis- und Landesstellen und sonstige Teilorganisationen miterfaßt und damit viele Verbände mehrfach gezählt. Auch das Vereinsregister enthält keine genauen Angaben, denn es umfaßt alle eingetragenen Vereine und unterscheidet nicht zwischen Verbänden, die vor allem die Interessenvertretung ihrer Mitglieder zum Ziel haben, und anderen eingetragenen Vereinen, die keine Interessenverbände sind.

### Organisationsgrad

Obwohl die Anzahl der Vereine und damit der Verbände hoch erscheint, ist doch nur ein Teil der Bevölkerung organisiert. Nach jüngeren Umfragen - allerdings noch in der alten Bundesrepublik - sind ungefähr 25 Prozent Mitglied eines Berufsverbandes oder einer Gewerkschaft und über 60 Prozent in einem Verein. Bei den Vereinen gibt es jedoch viele Doppelmitgliedschaften, so daß die Zahlen etwas zu hoch erscheinen. Denn viele Menschen sind nicht nur Mitglied eines Verbandes, beispielsweise der Gewerkschaften, sondern in mehreren Verbänden oder Vereinen organisiert. Die Mitgliedschaft in Automobilclubs, Mietervereinen und anderen Service-Verbänden ist in diesen Zahlen nicht enthalten, so daß der Organisationsgrad doch sehr viel höher liegt. Nimmt man Umwelt- und Sozialverbände oder sogar auch noch die Kirchen hinzu, dann würde fast jeder in Deutschland in irgendeiner Weise Mitglied von freiwilligen Organisationen sein - die meisten sogar mehrfach.

Allerdings ist vielen Menschen ihre Mitgliedschaft in Verbänden und Vereinen gar nicht bewußt, da sie nicht aktiv sind und nur den Mitgliedsbeitrag abbuchen lassen. Andere dagegen sind ehrenamtlich höchst aktiv und übernehmen Ämter und Aufgaben.

Der typische deutsche "Vereinsmeier" war in der Vergangenheit männlich, mittleren Alters und aus dem Mittelstand. Hier hat sich viel geändert. Männer sind immer noch in der Vereinsmitgliedschaft (75 Prozent aller Männer sind organisiert) gegenüber den Frauen (55 Prozent aller Frauen sind Vereinsmitglied) überrepräsentiert. Neben ihrer traditionell hohen Beteiligungsbereitschaft in Kirchen und religiösen Verbänden haben sie besonders im Sport, aber auch in Umweltorganisationen stark aufgeholt.

Bei den Berufsverbänden haben die Männer mit 38 Prozent eine deutlich höhere Organisationsquote als die Frauen mit 13 Prozent, was besonders auf die höhere Gewerkschaftsmitgliedschaft der Männer zurückzuführen ist. Vom Alter ausgehend beginnt die Mitgliedschaft bei jungen Menschen (18-24 Jahre) mit nur 15 Prozent und verdoppelt sich bei den älteren Erwachsenen (45-59 Jahre) auf 34 Prozent und sinkt danach bei den Rentnern und Pensionären auf 20 Prozent. Die Schulbildung hat auf die Verbandsmitgliedschaft keinen nennenswerten Einfluß. Die Wohnortgröße macht nur bei den Dörfern bis zu 2000 Einwohnern einen klaren Unterschied: Dort ist die Verbandsmitgliedschaft deutlich niedriger. Dies steht ganz im Gegensatz zur lokalen Vereinsmitgliedschaft, die hier eher überproportional hoch ist. Auch anhand der Bildung lassen sich starke Unterschiede bei der Vereinsmitgliedschaft feststellen: Je höher die Bildung ist, desto stärker ist die Bereitschaft, sich zu organisieren.

Die Zahl der Vereinsmitglieder allgemein ist übrigens um ein Vielfaches höher als die Zahl der Parteimitglieder in Deutschland. Insgesamt sind ungefähr 2,5 Millionen Bundesbürger Mitglied einer der politischen Parteien, das sind nur fünf Prozent der Wahlberechtigten. Auch bei den Parteien sind die Männer mittleren Alters aus dem Mittelstand deutlich überrepräsentiert.

### **Wirtschaftsfaktor Verbandswesen**

Der gesamte "Dritte Sektor" zwischen Markt und Staat, zu dem auch die Verbände gehören, ist nicht nur ein Bereich für ehrenamtliches Engagement, Mitbestimmung, Mitwirkung, Einfluß und Macht, sondern er ist auch ein beträchtlicher Wirtschaftsfaktor. Ein Beispiel sind die Wohlfahrtsverbände.

### **Wohlfahrtsverbände**

Wenn man bedenkt, daß die fünf deutschen Wohlfahrtsspitzenverbände (*Deutscher Caritasverband e. V.*, *Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche in Deutschland e. V.*, *Deutsches Rotes Kreuz e. V.*, *Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband e. V.*, *Arbeiterwohlfahrt e. V.* und *Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland e. V.*) insgesamt fast eine Million Beschäftigte aufweisen, kann man die wirtschaftliche und arbeitsmarktpolitische Bedeutung des Verbandswesens kaum hoch genug einschätzen. Nimmt man die kirchlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und die aller übrigen Vereine und Verbände hinzu, kommt man leicht auf über zwei Millionen Beschäftigte.

Die sogenannten "freien Träger" der verbandlichen Wohlfahrtspflege (im Gegensatz zu staatlichen Trägern) in Deutschland betreiben die enorme Anzahl von 60000 einzelnen sozialen Einrichtungen - vom Kindergarten über das Altenheim bis zur Großklinik. Sie haben jährlich einen Umsatz von etwa 40 Milliarden DM und verfügen über rund 70 Milliarden DM Anlagevermögen. Neben ihren fast eine Million Hauptamtlichen wirken über 1,5 Millionen ehrenamtliche Helfer an diesen Dienstleistungen mit. Der gesamte Dienstleistungssektor wird in Deutschland zu einem beträchtlichen Anteil - die Schätzungen reichen von 10 bis 25 Prozent - von Verbänden, Vereinigungen und Vereinen bestritten. Wir stehen damit einer der großen Branchen im gesamten Wirtschaftsbereich gegenüber.

Allerdings finanzieren die Verbände ihre Dienstleistungen nicht allein mit eigenen Mitteln. Nach eigenen Angaben stammen die Finanzmittel der Wohlfahrtsverbände zu je etwa einem Drittel aus staatlichen Zuwendungen, aus Erstattungen der Sozialleistungsträger sowie aus Spenden und Mitgliedsbeiträgen, also aus Eigenmitteln. Skeptiker glauben allerdings, daß die Eigenmittel kaum zehn Prozent überschreiten.

Die besondere Größe und Stellung der Wohlfahrtsverbände ist eine deutsche Eigenheit. Nirgends sonst haben sie eine so einflußreiche und privilegierte Position. Wir werden auf das Charakteristische dieser deutschen Wohlfahrtsverbände später noch einmal ausführlicher zurückkommen. Trotzdem ist der gesamte "Dritte Sektor" aus nicht-

staatlichen und nicht-erwerbswirtschaftlichen Vereinigungen in anderen Ländern nicht kleiner, sondern oft noch bedeutsamer. Nach vergleichenden Studien wurden 1990 in Deutschland 3,6 Prozent des Bruttoinlandsproduktes hier erwirtschaftet, in Großbritannien aber 4,8 Prozent und in den USA sogar 15,4 Prozent.

## **Verbandsmitarbeit**

Abgesehen von den "unbekannten Riesen", wie man die Wohlfahrtsverbände mit ihrem großen Mitarbeiter- und Servicevolumen wegen ihres vergleichsweise geringen Bekanntheitsgrads genannt hat, sind aber auch die stärker im Rampenlicht der Öffentlichkeit stehenden Verbände ein wichtiger Wirtschaftsfaktor. Allerdings herrschen in der Öffentlichkeit und in den Medien oft falsche Vorstellungen über die Größenordnungen. Die in den Medien so stark präsenten Parteien, deren angebliche Übermacht in letzter Zeit oft beklagt wurde, haben neben ihren insgesamt etwa 2,5 Millionen Mitgliedern "nur" etwa 1500 hauptamtlich Beschäftigte. Die ebenfalls viel diskutierten Gewerkschaften hatten Ende 1995 bei 9,36 Millionen Mitgliedern in ganz Deutschland etwa 15000 hauptamtliche Mitarbeiter. Dagegen weisen alle Wirtschaftsverbände zusammen - also die Industrie-, Handels- und Arbeitgeberverbände sowie die Kammern und Innungen - ungefähr das Zehnfache, nämlich ca. 150000 hauptamtlich Beschäftigte auf.

Nimmt man zu den Verbänden noch die Vereine hinzu, so wächst die Bedeutung dieses Wirtschaftsfaktors erheblich. Die ehrenamtlich aktiven Vereinsmitglieder werden auf mindestens fünf Millionen geschätzt. Die auf dieser Basis erbrachte Wertschöpfung dürfte sich auf einige zehn Milliarden DM belaufen - allein im Sportbereich werden drei Milliarden DM an Vereinsbeiträgen aufgebracht. Die Kaufkraft der Mitgliedsverbände insgesamt ist beträchtlich. Mit der Ausübung der Verbands- und Vereinszwecke sind der Ankauf von Sportgeräten, Musikinstrumenten und Kleidung sowie Bauten, Gastronomie, Reisen und vieles andere mehr verbunden. Zahlreiche Verbände und Vereine betätigen sich selbst als Unternehmen im Sozial-, Gesundheits-, Kultur- und Bildungsbereich. Sie sind Träger von Qualifizierungs- und Beschäftigungsinitiativen. Oder sie gründen gewinnorientierte Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbH) als "Service-Gesellschaften", wie zum Beispiel die Reisedienste des ADAC oder auch der Gewerkschaften. Damit sprechen sie dann nicht nur die eigene, Millionen umfassende Mitgliedschaft, sondern die gesamte Bevölkerung an und erzielen einen entsprechend hohen Umsatz.

## **Typologie**

Es ist nicht einfach, unter den Verbänden mit Millionen Mitgliedern einerseits bis zu Kleinverbänden andererseits, die nur ein Dutzend Mitglieder kennen, die Übersicht zu behalten. Deshalb wäre ein Ordnungssystem sehr hilfreich. Eine solche gute Typologie ist wie ein großer Aktenschrank mit beschrifteten Ordnern, Schubladen und Fächern, die genau Auskunft geben, wo was abgelegt und damit schnell wiedergefunden werden kann.

Wir werden das Ideal eines einzigen und eindeutigen Ordnungssystems für die Verbändelandschaft aber wohl aufgeben müssen. Statt dessen gibt es mehrere Möglichkeiten, nach denen die Verbände geordnet werden können.

- Nach der *Größe* kann zwischen Großverbänden mit Millionen Mitgliedern und kleinen Verbänden mit höchstens einigen hundert Mitgliedern unterschieden werden. Großverbände haben viele gemeinsame Probleme: Unübersichtlichkeit, komplizierte Willensbildung, Bürokratisierung, Entfernung und sogar Entfremdung zwischen Mitgliederbasis und Führungsspitze, aber auch organisatorische Kraft- und Durchsetzungsfähigkeit. Trotzdem sind aber die Unterschiede zwischen einzelnen Großverbänden - zum Beispiel zwischen Gewerkschaften, Bauernverband, Sportverbänden und Automobilclubs - so groß, daß diese

Typologie in Groß- und Kleinverbände in der Praxis nicht sehr aufschlußreich ist.

- Nach der *Rechtsform* kann man die Verbände in eingetragene Vereine und nicht eingetragene Vereine einteilen. Öffentlich-rechtliche Körperschaften, wie die Kammern und die Kirchen, können sozialwissenschaftlich in ihrem Handeln oft auch als Verbände betrachtet werden. Für die Stellung eines Verbandes, seine Arbeitsweise und die Willensbildung seiner Mitglieder ist die Rechtsform aber nur bedingt wichtig.
- Der *Organisationstyp* ist auch ein wichtiges Unterscheidungsmerkmal. Viele Interessenverbände, die in Bonn die Politik beeinflussen und deshalb in der "Lobby-Liste" geführt werden, sind Dachverbände, die mehrere Verbände unter dem Dach eines Gesamtverbandes vereinigen. Daneben gibt es die Mitgliederverbände, die aus dem Zusammenschluß "natürlicher Personen", wie es in der Rechtssprache heißt, also Einzelpersonen, bestehen. Die Mitglieder von Dachverbänden sind dagegen "juristische Personen", also wiederum selbständige Einzelverbände. Man kann also nicht als einfaches Mitglied einem Dachverband, so zum Beispiel dem *Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB)*, beitreten.
- Die jeweilige *Art des Interesses* oder der vorrangige Vereinigungszweck sind ein weiteres Unterscheidungskriterium. Hier wird in der Regel eine Zweiteilung vorgenommen in *materielle* Interessen einerseits, das heißt wirtschaftliche Interessen als Berufsgruppe oder Betroffenenengruppe - zum Beispiel Flüchtlinge, Blinde oder Produzenten von Gütern oder Dienstleistungen - und in *ideelle* Interessen andererseits, das heißt soziale Fürsorge, gemeinnütziges Engagement, religiöse, kulturelle, wissenschaftliche oder Freizeit- und Erholungsinteressen. Auch diese Unterscheidung ist nicht immer trennscharf, denn ideelle Fördervereine können auch materielle Interessen haben, wie beispielsweise ein Flüchtlingsverband neben Heimat- und Brauchtumpflege auch finanzielle Unterstützung, etwa Subventionen, beantragen kann. Umgekehrt gilt das gleiche, denn eine wirtschaftliche Interessengruppe wie die Gewerkschaften hat auch ideelle gesellschaftliche und kulturelle Aktivitäten aufzuweisen.

## **Unterscheidung nach gesellschaftlichen Handlungsfeldern**

Eine umfassende Typologie der Interessenverbände kann nach fünf gesellschaftlichen Handlungsfeldern vorgenommen werden. Das sind die Handlungsfelder Wirtschaft und Arbeit, Soziales Leben und Gesundheit, Freizeit und Erholung, Religion, Weltanschauung und gesellschaftspolitisches Engagement sowie schließlich Kultur, Bildung und Wissenschaft. In allen fünf Feldern gibt es eine Fülle von unterschiedlichen Arten von Interessenverbänden.

Für jeden Verband müßte es also nur eine und genau diese "Schublade" geben. Leider spielen die freiwilligen Organisationen hier nicht mit. Es herrscht viel Unübersichtlichkeit, die nicht so eindeutig zu verorten ist. Ist der *ADAC* nun ein Verbraucherverband der Autofahrer, ein Motorsportclub, ein Pannendienst, ein Reiseunternehmen oder eine Lobby für die Automobilbranche? Oder von allem etwas? Dann paßt er erst recht nicht in eine Schublade. Und so geht es mit vielen Verbänden. Mit dieser Unklarheit, die der strengen Wissenschaft widerstrebt, müssen wir im Bereich der lebendigen Verbände Vielfalt leben.

### **1. Wirtschaft und Arbeit**

- Wirtschafts- und Unternehmerverbände aller Wirtschaftssektoren (Produktion, Verarbeitung, Dienstleistung und Branchen),
- Arbeitgeberverbände,
- Kammern,
- Innungen,
- Arbeitnehmerverbände (Gewerkschaften, Berufsverbände),

- Verbände der Selbständigen (insbesondere Bauern, freie Berufe, Hausbesitzer usw.),
- allgemeine Verbraucherverbände,
- spezielle Verbraucherverbände (Mieter, Steuerzahler, Postbenutzer, Autofahrer).

## **2. Soziales Leben und Gesundheit**

- Sozialleistungsverbände (insbesondere die Wohlfahrtsverbände),
- Sozialanspruchsverbände (zum Beispiel Blinden- und Kriegsopferverbände),
- Medizin-, Patienten- und Selbsthilfeforeinigungen,
- Familienverbände,
- Kinder-, Jugendlichen- und Seniorenverbände,
- Frauenverbände,
- Ausländer- und Flüchtlingsverbände.

## **3. Freizeit und Erholung**

- Sportverbände,
- Verbände für Heimatpflege, Brauchtum, Geschichte,
- Kleingärtnerverbände,
- Naturnutzerverbände (Jäger, Angler, Tierzüchter),
- Geselligkeits- und Hobbyverbände (Kegler, Sammler, Sänger und Musizierer, Spiel und Spaß, Fan-Clubs).

## **4. Religion, Weltanschauung und gesellschaftliches Engagement**

- Kirchen und sonstige Religionsgemeinschaften,
- gesellschaftspolitische Verbände (Grund- und Menschenrechte, Internationale Verständigung, Frieden, Kriegsdienstverweigerer usw.)
- Umwelt- und Naturschutzverbände.

## **5. Kultur, Bildung und Wissenschaft**

- Verbände der Bildung, Ausbildung und Weiterbildung,
- Verbände im Kunstbereich (Literatur, Musik, Theater, bildende Kunst usw.),
- Verbände von Kultur- und Denkmalschutz,
- wissenschaftliche Vereinigungen.

[zurück zum Index](#)

## Handlungsfelder der Interessenverbände

Ulrich von Alemann

### Wirtschaft und Arbeit

Die materielle Grundlage unseres Lebens ist die Erwerbsarbeit. Im Wirtschaftsleben bündeln sich deshalb zentrale Interessenkonflikte unserer Gesellschaft. Entsprechend bilden die Verbände der Wirtschaft und des Arbeitslebens die gewichtigste Gruppe der Interessenverbände. Sie stellen auch die bei weitem größte der Interessenverbände-Gruppen in der "Lobbyliste" des Deutschen Bundestages. Die Bundesrepublik räumt der Beteiligung der wirtschaftlichen Interessenverbände an der politischen Gestaltung einen hohen Stellenwert ein. Dies geschieht auf höchst verschiedenen Wegen - auf dem öffentlich sichtbaren Treffen der Spitzengespräche beim Bundeskanzler oder bei der offiziellen "Konzertierten Aktion im Gesundheitswesen" genauso wie auf den verschlungenen Pfaden der persönlichen Kontakte und informellen Einflußkanäle.

Im Grundgesetz werden die Vereinigungen des Arbeits- und Wirtschaftsbereiches besonders hervorgehoben. Denn neben Artikel 9 Absatz 1 des Grundgesetzes, der das für alle Bereiche wichtige Grundrecht auf Bildung von Vereinen und Gesellschaften sichert, wird in Absatz 3 speziell garantiert: "Das Recht zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbeziehungen, Vereinigungen zu bilden, ist für jedermann und für alle Berufe gewährleistet". Das Recht, im Bereich der Arbeitsbeziehungen Vereinigungen zu bilden, nennt man das Koalitionsrecht. Es ist insbesondere die Grundlage für die Arbeit der Gewerkschaften, deren freie Entfaltung in allen autoritären Staaten behindert wird. Die Koalitionsfreiheit ist in der Bundesrepublik somit grundgesetzlich klar verbürgt. Das Koalitionsrecht ist ein Eckpfeiler der Arbeitsbeziehungen, die auch "industrielle Beziehungen" oder "Austauschbeziehungen zwischen Kapital und Arbeit" genannt werden. Geregelt werden damit die Arbeits- und Beschäftigungsverhältnisse in der Wirtschaft. Dies geschieht nur zu einem Teil durch staatliche Regelungen mittels Gesetz, Verordnung oder durch richterliche Entscheidungen (Richterrecht) wie in wichtigen Bereichen des Arbeitsrechts, sondern zum großen Teil selbständig (autonom) durch die beiden Tarifparteien im Zuge der Tarifautonomie.

Die Arbeitgeberverbände (für das Kapital) und die Gewerkschaften (für die Arbeit) handeln frei und unabhängig vom Staat die Tarife für die Arbeitnehmer aus. Diese werden in zeitlich befristeten Tarifverträgen festgelegt. Läuft die Zeit ab, so wird der Vertrag in der Regel von den Gewerkschaften, seltener auch von den Arbeitgebern, gekündigt und es werden Tarifverhandlungen verlangt. Kommt es dabei nicht zur Einigung, entsteht ein Tarifkonflikt, in dem zunächst Schlichter zu vermitteln suchen. Wenn das nicht zur Einigung führt, können Kampfmaßnahmen eingesetzt werden: Die Gewerkschaften können zum Streik aufrufen, die Arbeitgeber darauf gegebenenfalls mit Aussperrung antworten.

Zum deutschen System der Tarifautonomie gehören also die beiden Tarifverbände, Rahmenrichtlinien des Arbeits- und Arbeitskampfrechts, die Kooperation durch Mitbestimmungsregelungen nach dem Betriebsverfassungsgesetz und dem Montan-Mitbestimmungsgesetz (dieses gilt nur im "Montanbereich", das heißt dem Sektor von Kohle und Stahl) und dazu gehört auch der geregelte Konflikt bei Tarifauseinandersetzungen. Die Tarifverbände spielen insofern wirtschaftspolitisch eine ganz entscheidende Rolle.



Aber nicht nur Gewerkschaften und Arbeitgeber bilden Verbände im Bereich von Wirtschaft und Arbeit. Das Feld ist noch viel weiter und umfaßt mindestens die folgenden sechs verschiedenen Typen von Interessengruppen: Wirtschafts- und Unternehmerverbände, Arbeitgeberverbände, der Sonderfall der Kammern, Arbeitnehmer- und Berufsverbände sowie Verbraucherverbände.

## **Wirtschaftsverbände**

Im Wirtschaftsbereich gibt es eine Besonderheit. Während die Arbeitnehmer in erster Linie durch die Gewerkschaften vertreten werden, bilden die Unternehmerverbände in Deutschland drei Säulen: die Wirtschaftsverbände, die Arbeitgeberverbände und die Kammern.

Unter den Wirtschaftsverbänden ragt als größter der *Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI)* heraus. Daneben gibt es Spitzenverbände der Banken oder des Handels. Der *BDI* bildet das Dach über ein kompliziert verschachteltes Gebilde vieler Einzelverbände. Ihm gehören unmittelbar 16 Landesverbände und 35 Branchenverbände an - von A wie Automobilindustrie bis Z wie Zuckerindustrie - die sich selbst wiederum in zahlreiche Fachverbände unterteilen, so daß es sich insgesamt um fast 400 Einzelverbände handelt. Der *BDI* mit Sitz in Köln ist sozusagen der "Cheflobbyist" für die Industrie in Bonn, aber auch in Brüssel bei der Europäischen Union (EU) sowie mit Vertretungen in Washington und Tokio. Daneben stellt der *BDI* seinen Verbänden zahlreiche Dienstleistungen - Beratung und Service - für deren Wirtschafts-, Technologie-, Umwelt- und internationale Politik zur Verfügung. Der *BDI* ist der größte, bekannteste und wohl auch mächtigste Wirtschaftsverband in Deutschland. Aber die Tarifverhandlungen werden nicht von ihm geführt.

Die gesellschafts- und sozialpolitischen Interessen der Unternehmer werden von den Arbeitgeberverbänden gegenüber Staat, Öffentlichkeit und Gewerkschaften wahrgenommen. Insbesondere sind sie aber der Tarifpartner der Gewerkschaften. Alle Tarifverhandlungen - mit Ausnahme des öffentlichen Dienstes - werden von diesen beiden Tarifparteien geführt.

Die *Bundesvereinigung der Arbeitgeberverbände (BDA)* in Köln ist der Dachverband eines weit verzweigten Geästs von Einzel- und Unterverbänden. Zunächst einmal gibt es 62 Mitgliedsverbände der *BDA* aus Industrie, Handel, Banken, Landwirtschaft, Handwerk und Dienstleistungen einerseits und aus 15 Landesverbänden andererseits. Jeder dieser Spitzenverbände besteht aus einer Vielzahl von Einzelverbänden, besonders bei der Industrie. Dort sind 26 Fachspitzenverbände Mitglied, angefangen alphabetisch vom *Verband der Deutschen Bauindustrie*, dem nochmals 37 Einzelverbände angehören. Insgesamt ergibt sich daraus die immense Zahl von über 1000 Arbeitgeberverbänden, die der *BDA* unmittelbar oder über ihre Mitgliedsverbände angeschlossen sind. Entsprechend kompliziert ist die Willensbildung in Präsidium, Vorstand, Geschäftsführung, Ausschüssen, Instituten, Stiftungen und Kuratorien. In diesen Gremien sind mehrere hundert leitende Persönlichkeiten der Wirtschaft vertreten.

Neben der in der Öffentlichkeit oft spektakulären Rolle der Arbeitgeberverbände in Tarifaueinandersetzungen nimmt die *BDA* - wie die Gewerkschaften auch - wichtige, aber nicht so öffentlichkeitswirksame Aufgaben als Vertretung der Arbeitgeber in staatlichen und sozialpolitischen Organen wahr, so beispielsweise bei der Bundesanstalt für Arbeit, bei den Arbeits- und Sozialgerichten, bei den Krankenkassen und den Rentenversicherungen.

Der Organisationsgrad der Arbeitgeber in den Verbänden ist immer recht hoch gewesen - in den achtziger Jahren waren 80 Prozent aller Unternehmen in der Bundesrepublik organisiert. Nur ein im Arbeitgeberverband organisiertes Unternehmen ist an die Tarifverträge mit den Gewerkschaften gebunden. Anderenfalls kann es freie Haustarife anbieten. In den neunziger Jahren haben die Konflikte innerhalb der

Arbeitgeberverbände über die Tarifpolitik zugenommen, so daß eine Reihe von Unternehmen ausgetreten sind. Die Organisationsquote ist deutlich gesunken. Mitte 1996 haben sogar die beiden Branchenverbände - der *Hauptverband der Deutschen Bauindustrie* und der *Zentralverband des Deutschen Baugewerbes* - beschlossen, die BDA zu verlassen, weil diese dem mit den Gewerkschaften ausgehandelten Kompromiß der Bauarbeitgeber über die sogenannte "Entsenderegelung", damit ist die Festlegung eines Mindestlohnes für ausländische Arbeitnehmer auf deutschen Baustellen gemeint, nicht zugestimmt haben. Dieser Konflikt innerhalb des Arbeitgeberlagers gibt zu der Sorge Anlaß, daß bewährte Prinzipien der flächendeckenden Tarifpolitik in Deutschland in Zukunft bedroht sind.

### **Krach bei den Wirtschaftsverbänden**

Immerhin, die Herren duzen sich, und gelegentlich gingen einige von ihnen auch gemeinsam segeln. Doch derartige Vertraulichkeiten zwischen den Spitzenleuten der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) und dem Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) dürften künftig wohl seltener stattfinden. Schlecht war das Klima zwischen den beiden Wirtschaftsverbänden schon seit längerem, jetzt ist es ausgesprochen frostig geworden. [...]

Lange Jahre sind sich die drei großen Wirtschaftsverbände - neben BDI und BDA der Deutsche Industrie- und Handelstag (DIHT) - nur selten in die Quere gekommen, auch wenn Kritiker nicht einsehen mochten, wozu gleich drei aufwendige und teure Verbandsbürokratien nütze seien. Die BDA fühlte sich vor allem für Sozial- und Tarifpolitik zuständig, der BDI für die Wirtschaftspolitik und der DIHT agierte als Dachverband der Industrie- und Handelskammern. Doch seit sich, wegen wachsenden Kostendrucks und der Bedrohungen der Globalisierung, die Laune in den Unternehmen verdüstert, bröckelt die Solidarität [...]

Vor allem die BDA geriet immer mehr unter Beschuß. Wiewohl selbst alles andere als zimperlich im Umgang mit den Gewerkschaften, steht die Holding der Arbeitgeberverbände noch am ehesten zum Prinzip der Sozialpartnerschaft - zumindest nach Meinung des BDI viel zu bedingungslos. "Es ist ein Punkt erreicht", sagt dessen Vizepräsident Tyll Necker, "an dem eine Konsens-um-jeden-Preis-Politik nicht mehr durchzuhalten ist." Die entscheidende Frage sei nicht: "Was besänftigt die Gewerkschaften?", sondern "Was bekämpft die Arbeitslosigkeit?" Notfalls müsse man auch "zur Konfrontation bereit sein".

Vor allem aber stoßen sich Kritiker wie Necker daran, daß die BDA trotz aller Reformwünsche am Flächentarifvertrag in der bisherigen Form festhält. [...] Der Mittelständler möchte, "daß über diese zentralen Parameter die Betriebsparteien entscheiden können, wenn die Tarifparteien zu markt- und unternehmensfernen Abschlüssen kommen." Dies wäre faktisch das Ende des verbindlichen Flächentarifs.

Die Fragen an den Arbeitgeberverband lauteten: "Welche Strategie hat die BDA zur Eindämmung der Arbeitszeitverkürzung entwickelt? Welche Strategie ist entwickelt worden, um Arbeitsplätze zu sichern und zu schaffen? Wo sind die konzeptionellen Ansätze, um entsprechend auf Politik und Gewerkschaften einzuwirken?" Die Antwort gibt Necker gleich selbst: "Dies ist zumindest nicht hinreichend geschehen [...]"

*Arne Daniels, "Krach bei den Kapitalisten", in: Die Zeit vom 22. März 1996.*

### **Kammern**

Die dritte Säule der Unternehmerverbände ist der *Deutsche Industrie- und Handelstag e. V. (DIHT)* als Spitzenorganisation der entsprechenden Kammern. Der *DIHT* ist als eingetragener Verein zweifellos ein Verband, der Kammerinteressen vertritt, und keine öffentliche Körperschaft, wie die einzelnen Kammern. Der *DIHT* ist der Dachverband

von drei Millionen gewerblichen Unternehmen. Die einzelnen 83 deutschen Industrie- und Handelskammern sind wie bereits gesagt Körperschaften des öffentlichen Rechts mit Zwangsmitgliedschaft für alle Groß- und Kleinunternehmen aller Branchen. Neben Industrie und Handel haben auch die Landwirte, das Handwerk und einige freie Berufszweige (Ärzte, Anwälte, Architekten) eigene Kammerorganisationen oder Innungen, denen sie sich anschließen müssen.

Die Kammern haben damit eine Zwitterstellung zwischen Selbstverwaltung der Wirtschaft und öffentlichem Auftrag: Eigene Kammergesetze regeln Organisation, Willensbildung und Aufgaben. Der Staat weist den Kammern die Durchführung bestimmter Aktivitäten zu. So obliegt ihnen beispielsweise die Standesaufsicht. Sie können Inhalt, Form und Ziel der beruflichen Fortbildung organisieren; sie beraten den Staat in wirtschafts- und strukturpolitischen Fragen. Finanziert werden die Kammern sowohl aus öffentlichen Mitteln als auch aus Umlagen der Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft, deren Interessen sie vertreten. Den angeschlossenen Unternehmen wird zudem eine Vielzahl von Beratungsleistungen angeboten. 6600 Experten sind bei den Kammern beschäftigt: Fachleute für Wirtschaftsrecht, Steuer, Umwelt, Industriefragen und Berufsbildung sowie Schlichter bei Rechtsstreitigkeiten. In den Unternehmen arbeiten 250000 Beschäftigte ehrenamtlich für die Kammerorganisation und in ihren Ausschüssen.

Es bleibt nicht aus, daß es bei einer so verzweigten Organisation wirtschaftlicher Interessen einer Koordination bedarf. Der mittelständische Einzelhandel hat möglicherweise andere Interessen als die großen Handelsketten und Kaufhäuser, beispielsweise beim Ladenschluß; exportorientierte Unternehmen sind an anderen Regelungen interessiert als binnenmarktorientierte; ein freiberuflicher Werbegrafiker hat andere Interessen als ein Werbekonzern. Zur Koordinierung dient der *Gemeinschaftsausschuß der Deutschen Gewerblichen Wirtschaft*, dem die wichtigsten Spitzenverbände der Wirtschaft, der Arbeitgeber und der Kammern angehören. Aber auch solche Koordinierungsgremien schließen Streit über Weg und Ziel nicht aus, was angesichts der unterschiedlichen Interessen von Mittelstand und Großkonzernen, Export- oder Importwirtschaft nicht weiter verwunderlich ist.

### **Arbeitnehmerverbände**

Die Gewerkschaften bilden den interessenpolitischen Gegenpart zu den Unternehmerverbänden. Allerdings ist die Sichtweise von den beiden gleichstarken "Sozialpartnern" verkürzt, da die Kapitalseite in der Marktwirtschaft durch ihre Investitionsmacht immer die aktive und stärkere Macht ist als die Arbeitnehmerverbände, die darauf nur reagieren können. Auch verfügen die Gewerkschaften bei weitem nicht über eine solche Fülle von Fachverbänden und Fachpersonal wie die Unternehmerverbände.

Die Verhandlungsmacht und Durchsetzungskraft der Gewerkschaften gegenüber den Wirtschaftsverbänden hängt aber nicht nur von der grundsätzlichen Ordnungspolitik, sondern auch von der Konjunktur ab. In guten Wirtschaftslagen können die Gewerkschaften größere Lohnzuwächse durchsetzen. In schlechten Zeiten oder problematischen Branchen sinkt dagegen ihre Handlungsmacht rapide ab.

Die Arbeitnehmerverbände in der Bundesrepublik teilen sich in den *Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB)* mit seinen Einzelgewerkschaften einerseits und eine Reihe von kleineren Verbänden andererseits. Hier gibt es die *Deutsche Angestelltengewerkschaft (DAG)* mit etwa 500000 Mitgliedern. Sie hat ihren Schwerpunkt im Dienstleistungsbereich und arbeitet recht eng mit den *DGB-Gewerkschaften* zusammen. Eine härtere Konkurrenz zum *DGB* ist der *Deutsche Beamtenbund (DBB)* mit mehr als einer Million Mitgliedern. Es ist ein recht bunter Verbund aus 37 Mitgliedsgewerkschaften - von der *Gewerkschaft Deutscher Lokomotivführer* bis zum *Deutschen Gerichtsvollzieherbund* -, der entgegen seinem Namen aber nicht nur Beamtinnen und Beamte, sondern auch einige Angestellte und

Arbeiter des öffentlichen Dienstes und der privatisierten Bereiche organisiert. Der *DBB* ist deshalb so erfolgreich, weil er an die Solidarität des großen Beamtenapparates in allen Ministerien, Verwaltungen und auch in den Parlamenten appellieren kann. Ohne große Bedeutung blieb der *Christliche Gewerkschaftsbund Deutschlands* mit etwa 300000 Mitgliedern, da auch im *DGB* Christdemokraten ihren Einfluß gewahrt sehen können.

Der *DGB* steht zwar in der über hundertjährigen Tradition der freien, sozialistischen Gewerkschaften, hat sich aber nach dem Zweiten Weltkrieg völlig neu orientiert. Zum einen wurde die politische Bindung aufgegeben und eine überparteiliche und überkonfessionelle "Einheitsgewerkschaft" für alle Überzeugungen mit parteipolitischen und konfessionellem Neutralitätsanspruch gegründet. Das schließt nicht aus, daß die Gewerkschaften mehrheitlich doch eher der SPD nahestehen. Aber der *DGB* nimmt auch immer eine Minderheit von Christdemokraten in seine Führung auf und berücksichtigt deren Position. Zum anderen wurde das "Industrieverbandsprinzip" nach dem Motto "Ein Betrieb - eine Gewerkschaft" durchgesetzt. Wenn ein Betrieb der Textil- oder Stahlbranche angehört, so gehören alle Gewerkschaftsmitglieder im Betrieb der entsprechenden Gewerkschaft an. Konkurrierende Kleingewerkschaften im Betrieb sind deshalb unmöglich, etwa im Gegensatz zu Großbritannien, wo jede Facharbeitergruppe eines Großbetriebs ihre eigene Gewerkschaft pflegt. In einem deutschen Automobilwerk sind dagegen alle Autopolsterer, Kantinenköche, Technischen Zeichner oder Baukolonnen gemeinsam in der *Industriegewerkschaft Metall*.

Nicht der *DGB*, sondern die Einzelgewerkschaften sind die wichtigsten Grundeinheiten, denn sie organisieren die Mitglieder, und nur sie sind tariffähig, das heißt sie führen die Tarifauseinandersetzungen bis zum Arbeitskampf. Gab es in den achtziger Jahren noch 17 Einzelgewerkschaften, so wird es bald nur noch etwa ein Dutzend geben, da sich mehrere Organisationen zusammengeschlossen haben oder dies planen. Trotzdem bleibt noch ein riesiges Gefälle zwischen den größten Organisationen, wie der *Industriegewerkschaft Metall* mit 2,8 Millionen und der *Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr (ÖTV)* mit 1,7 Millionen Mitgliedern, und den kleinen, wie der *Gewerkschaft Holz und Kunststoff* mit 170000 oder der *Industriegewerkschaft Medien* mit 200000 Mitgliedern.

Die größten drei Einzelgewerkschaften - *IG Metall*, *ÖTV* und *IG Chemie* - und ihre Vorsitzenden bestimmen durch ihre Stärke den Kurs der Gewerkschaften nachdrücklicher als der um Kompromiß zwischen den Einzelgewerkschaften bemühte *DGB*-Vorsitzende. Erst recht stehen die kleinen Gewerkschaften im Schatten der Großen. Da diese sich aber nicht immer einig sind, können die kleinen wechselnde Bündnisse mit den großen eingehen.

Der *DGB* ist als Dachorganisation für Wirtschafts- und Sozialpolitik, Rechtsschutz und die Vertretung der Gewerkschaften in der Öffentlichkeit zuständig. Der *DGB* wirkt aber nicht nur von seiner Düsseldorfer Zentrale aus, er ist auch in allen Ländern und bis hinunter in die Kreise mit Geschäftsstellen für die allgemeinen Belange der Einzelgewerkschaften und der einzelnen Mitglieder vertreten. Auch aus Kostengründen gibt es hier in den letzten Jahren Reformbestrebungen, die Arbeitsteilung zwischen *DGB* und Einzelgewerkschaften neu zu regeln bis hin zu dem radikalen Vorschlag, die dezentralen *DGB*-Vertretungen ganz zu schließen und sie den Einzelgewerkschaften zu überlassen. Aber nicht nur der *DGB* wird sich ändern müssen, auch die Einzelgewerkschaften sind im Wandel. Sie beraten Reformen ihrer inneren Organisation, da sie alle mit Mitgliederschwund und Finanznot zu kämpfen haben.

### **Verbände von Berufen, Selbständigen und Eigentümern**

Neben den Gewerkschaften gibt es noch zahlreiche Berufsverbände, die häufig sogar miteinander konkurrieren. So sind in der "Lobbyliste" des Bundestages allein zehn verschiedene Architektenverbände, sieben Apothekerverbände und sogar 29 Ingenieursverbände verzeichnet. Unter diesen ragt der *Verein Deutscher Ingenieure*

(VDI) heraus, nicht so sehr wegen der Zahl seiner Mitglieder - es sind 120000 und damit sicher wenig im Vergleich zu vielen anderen Verbänden -, sondern wegen seiner halböffentlichen Aufgaben bei der Entwicklung von Normen und Richtlinien für die Technik, die der VDI teilweise im Verbund mit dem in dieser Hinsicht noch bedeutsameren *Deutschen Institut für Normung (DIN)* leistet. Zu diesem weiten und wichtigen Bereich zählen auch die *Technischen Überwachungsvereine (TÜV)*, die ebenfalls keine Behörden, sondern Verbände sind. VDI, DIN, TÜV - das sind Kürzel, die jeder kennt und die überall auftauchen, sei es im Zusammenhang mit Briefbögen ("DIN A4"), Elektrogeräten, der Sicherheitsprüfung von Autos ("TÜV-Plakette") oder Atomkraftwerken. Die öffentliche Bedeutung dieser Vereinigungen ist so groß, daß in der Wissenschaft von Tendenzen zu einer "Regierung durch Verbände" gesprochen wird. Wir werden auf diese Diskussion später zurückkommen.

Auch der *Deutsche Bauernverband (DBV)* mit ungefähr einer Million Mitgliedern zählt zu den wichtigen und mächtigen Verbänden. Auch er übernimmt teilweise halböffentliche Aufgaben, beispielsweise in Bayern, wo sein Landesverband mit der Rolle der Landwirtschaftskammern, die es dort nicht gibt, betraut ist. Die Landwirtschaftskammern sind die berufsständischen Träger der Selbstverwaltung und üben als Körperschaften des öffentlichen Rechts auch hoheitliche Befugnisse aus, beispielsweise bei der Berufsausbildung einschließlich der Meisterprüfung.

In anderen Bundesländern ist der Bauernverband mit den Kammern personell eng verknüpft. Eine weitere Besonderheit des Landwirtschaftssektors ist die weitgehende Alleinvertretung ihrer Interessen durch den Bauernverband in einem engen Netzwerk gemeinsam mit den Landwirtschaftskammern, Raiffeisenverbänden und anderen branchennahen Vereinigungen. Gegenverbände, wie sie beispielsweise bei den Gegensatzpaaren Arbeit und Kapital oder Ökologie und Ökonomie auftreten, die durch Arbeitgeber und Gewerkschaften oder Umwelt- und Wirtschaftsverbände repräsentiert werden, treten bei der Landwirtschaft so klar nicht auf den Plan. Erst in den letzten Jahren haben sich Umwelt-, Verbraucher- und teilweise auch Industrieverbände im Konflikt zu Interessen des Bauernverbandes als Gegenpart geäußert. Obwohl der Anteil der in der Landwirtschaft Beschäftigten an der Gesamtbevölkerung drastisch geschrumpft ist, haben es die Landwirtschaftsverbände erfolgreich geschafft, gerade auch mit europäischen Agrarsubventionen ihre Interessen hrzunehmen.

Neben den Berufs- und Selbständigenverbänden gibt es auch noch Eigentümerverbände, wie zum Beispiel ein Dutzend verschiedene Grundbesitzerverbände oder Aktienbesitzerverbände, die eine recht erfolgreiche Lobbyarbeit aufgebaut haben und Beratungsservice für ihre Mitglieder anbieten.

## **Verbraucherverbände**

Traditionell wurde der Gesamtbereich Wirtschaft in zwei Grundinteressen aufgeteilt: Kapital, das heißt Arbeitgeber einschließlich Selbständige einerseits, und Arbeit, das heißt Arbeitnehmer einschließlich Berufsgruppen andererseits. In den letzten Jahrzehnten entdeckte man als dritte Säule den Konsum, die Verbraucher. Denn ohne den Warenabsatz können Kapital und Arbeit nicht existieren. Aber die Wirklichkeit der Verbändelandschaft spiegelt eine solche Dreiteilung nicht gleichgewichtig wider. Gegenüber der Anzahl, Vielfalt und Stärke sonstiger wirtschaftlicher Interessengruppen nehmen sich die allgemeinen Verbraucherverbände recht klein und unbedeutend aus. Der Dachverband *Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände* trägt die Verbraucherzentralen in den Ländern sowie die *Stiftung Warentest* und gibt selbst Informationen heraus. Der Arbeitsgemeinschaft gehören 32 sozial- und gesellschaftspolitisch engagierte Verbände an, die meistens wiederum Dachverbände sind, beispielsweise der *DGB*, die Wohlfahrtsverbände oder der *Deutsche Frauenring*. Die gesamte Arbeit ist durch diese Konstruktion schwerfällig und stark von staatlichen Zuwendungen abhängig, die circa 80 Prozent der Mittel umfassen.

Es gibt allerdings einige spezielle Verbraucherverbände für Teilinteressen, die sich aktiv

für ihre Mitglieder einsetzen können und recht erfolgreich sind. Dazu gehört der *Deutsche Mieterbund* mit einer Million Mitgliedern, aber auch der kleine, sehr öffentlichkeitswirksame *Bund der Steuerzahler* (370000 Mitglieder) und schließlich der große *ADAC* (13 Millionen Mitglieder), der trotz seiner vielfältigen Aktivitäten - angeschlossen sind neben den bekannten Pannendiensten Motorsportclubs, Reiseunternehmen oder Rechtsschutzversicherungen - wohl am ehesten als Verbraucherverband der Autofahrer eingeordnet werden kann und sich schlagkräftig für deren Interessen einsetzt.

## **Soziales Leben und Gesundheit**

Das Gemeinsame aller Interessenverbände in der Wirtschaft lag darin, daß sie in erster Linie ein materielles, wirtschaftliches Interesse verfolgen, obwohl auch von diesen Verbänden der Anspruch erhoben wird, dem Gemeinwohl zu dienen. Das ist kein Widerspruch, denn auch nach der Theorie des Marktes dient die Verfolgung des ökonomischen Eigeninteresses langfristig und gesamtgesellschaftlich gesehen dem allgemeinen Wohl. Die Unternehmerverbände verweisen auf die Schaffung von Arbeitsplätzen statt auf Gewinnmaximierung, die Gewerkschaften auf humane Gesellschaftsreform statt auf Lohnmaximierung, die Bauernverbände auf Ernährungssicherung und Landschaftspflege statt auf Subventionsforderungen usw.

Das Charakteristische an den Verbänden außerhalb der Wirtschaft ist schwer herauszufiltern. Sie haben soziale, kulturelle, ideelle, freizeitorientierte und politische Ziele. Aber auch sie eint eine Gemeinsamkeit: Sie wollen für ihre Ziele und die Interessen ihrer Mitglieder und Anhänger werben sowie öffentliche Unterstützung, staatliche Anerkennung und finanzielle Mittel erhalten.

## **Freie Wohlfahrtspflege**

Die Interessenverbände im Sozialbereich sind kaum weniger vielfältig und bedeutsam als im Wirtschaftsbereich. Vielleicht sind sie sogar vielseitiger, weil sie nicht nur Interessen bündeln und vermitteln - gegenüber dem Tarifpartner oder gegenüber Staat und Wirtschaft - sondern weil sie selbst als Dienstleistungsanbieter aktiv tätig sind.

Das gilt am stärksten für die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege, die in ihrer bedeutenden Stellung in Deutschland international eine einmalige Erscheinung sind. Auf die fast eine Million Beschäftigten dieser Verbände, auf die Millionen ehrenamtlichen Mitarbeiter und den großen gesellschaftlichen Beitrag, den sie für den sozialen Dienstleistungsbereich erbringen, wurde bereits schon hingewiesen. In der Wissenschaft sind diese als "Sozialleistungsverbände" bezeichnet worden, weil sie für andere Menschen Leistungen erbringen. Davon kann man die "Sozialanspruchsverbände" unterscheiden, die soziale Ansprüche an den Staat zur Unterstützung ihrer Mitglieder stellen. Dazu zählen Blindenverbände, Kriegsopferverbände, Flüchtlingsverbände oder Verbände von politisch, religiös und rassistisch Verfolgten.

Diese beiden Typen - die leistungserbringenden Wohlfahrtsverbände und die leistungsfordernden Sozialverbände - sind die traditionellen Verbändeformen in der Sozialpolitik. Daneben gibt es aber noch einen dritten Typ, der gerade in den letzten Jahrzehnten aktueller geworden ist: Die Selbsthilfegruppen, die in Eigeninitiative soziale Dienste für sich selbst in die Hand nehmen. Aus den USA sind die dort schon früher entstandenen *Anonymen Alkoholiker* auch in Deutschland aktiv geworden. Der *Deutsche Diabetiker-Bund*, die *Dialysepatienten Deutschlands e.V.* oder die *Deutsche Rheuma-Liga* sind Beispiele solcher Vereinigungen, die in erster Linie Hilfe zur Selbsthilfe anbieten. Sie sind ein neues Element neben den schwerfälligen und teilweise bürokratisierten Spitzenverbänden der Wohlfahrt, mit denen sie in manchen Bereichen durchaus konkurrieren. Im Selbsthilfebereich arbeiten auch viele kleine und kleinste Grüppchen, die schnell entstehen, sich zuweilen aber auch genauso schnell wieder auflösen.

## Jugend und Frauen

Bei allen Verbänden, die sich um besondere Gruppen aufgeteilt nach Alter, Geschlecht oder Lebenslage kümmern, muß man die selbständigen Vereinigungen (zum Beispiel Verbände für Jugendliche, Frauen, Familien oder Ausländer) unterscheiden von Abteilungen innerhalb allgemeiner Verbände für die entsprechenden Bevölkerungsgruppen. Die Parteien, Gewerkschaften, Kirchen und Sozialverbände haben fast alle Sonderorganisationen für Jugend, Frauen und Senioren. Die Jugendlichen selbst besitzen mit dem *Bundes- und Landesjugendring* einen Dachverband, in dem ein breites Spektrum - von der Katholischen Jugend über die Sport-, Gewerkschafts-, Pfadfinder- und Landjugend, über die Naturfreunde-, Beamten- und Feuerwehrjugend bis zur Europa- und Stenografenjugend - von 41 Verbänden mit Millionen Mitgliedern zusammengefaßt ist.

Bei den Senioren konkurrieren mehrere Dachverbände miteinander, einschließlich des *Senioren-Schutz-Bundes Graue Panther*, ohne daß sie allerdings an die Millionenzahl der organisierten Jugendlichen heranreichen könnten.

Die Frauen organisieren sich in drei Gruppen von Verbänden: Erstens die traditionellen Frauenverbände, wie der *Deutsche Landfrauenverband*, der *Deutsche Juristinnenbund* oder der *Katholische Deutsche Frauenbund*. Zweitens die vielen indirekten Frauenorganisationen der sonstigen Großverbände von den Kirchen, Parteien bis zu den Gewerkschaften. Sie alle sind im Dachverband *Deutscher Frauenrat - Lobby der Frauen* zusammengeschlossen, der insgesamt 43 Organisationen mit 10 Millionen Mitgliedern vertritt. Daneben gibt es eine relativ geringe Zahl von Frauengruppen wie beispielsweise *pömps e.V. - Netzwerk für Frauen* oder viele Frauenhausinitiativen, die nicht im Deutschen Frauenrat organisiert sind.

In der letzten Zeit haben die Konflikte zwischen Verbänden der alten Frauenbewegung und Initiativen der neuen spürbar nachgelassen, da sich die Erkenntnis durchgesetzt hat, daß es beider Organisationsformen bedarf, um beispielsweise bessere Gesetze zur Gleichstellung der Frau politisch durchzusetzen. Man braucht einen langen Atem, um in Parlamenten, Parteien und Regierungen für Unterstützung zu werben, und man braucht auch wirksamen Protest, um die Öffentlichkeit zu mobilisieren.

## Flüchtlinge und Vertriebene

Als weiteren Bereich im Handlungsfeld Soziales Leben und Gesundheit sollen noch die Verbände von Ausländern und Flüchtlingen angesprochen werden. Bei den Millionen ausländischer Staatsangehöriger, die in der Bundesrepublik leben, ist es naheliegend, daß diese sich in zahlreichen Vereinen und Verbänden zusammenschließen, um ihre Interessen wahrzunehmen, aber auch um ihre Kultur und Geselligkeit zu pflegen. Neben italienischen, türkischen, griechischen, spanischen oder islamischen Verbänden gibt es zahlreiche deutsch-ausländische Vereine, zum Beispiel den *Dachverband der Initiativgruppen in der Ausländerarbeit*. Bei den Flüchtlings- und Vertriebenenverbänden kann man einmal auf die Organisationen der deutschen Flüchtlinge und Vertriebenen verweisen, die in der Folge des von den Nationalsozialisten verursachten Zweiten Weltkrieges ihre Heimat verloren haben; unter ihnen ragt der *Bund der Vertriebenen, Vereinigte Landsmannschaften und Landesverbände* heraus. Ihm gehören 43 Vereinigungen mit 2,4 Millionen Mitgliedern an. Der *Bund der Vertriebenen* beschreibt seine Ziele in der "Lobbyliste" des Deutschen Bundestages so: "Wahrnehmung der Interessen der deutschen Vertriebenen und (Spät-)Aussiedler, rechtliche und soziale Beratung und Betreuung; Erhaltung, Pflege und Entfaltung der deutschen Kultur der Vertriebenenengebiete; Unterstützung der deutschen Staatsangehörigen und Volkszugehörigen in den Herkunftsgebieten zur Wahrung ihrer Identität und Schaffung dauerhafter Perspektiven". Die Vertriebenenverbände haben in der Nachkriegszeit an der Integration ihrer Mitglieder in die Bundesrepublik aktiv und konstruktiv mitgewirkt, aber sie haben durch ihre Forderungen auch lange die ostpolitische Entspannung, gerade unter Bundeskanzler Willy Brandt, gehemmt. Nach

Ende der deutschen Teilung seit 1989 ist ihr politischer Einfluß gesunken.

Zum anderen sind neben den deutschen Flüchtlings- und Vertriebenenverbänden in den letzten Jahren viele kleinere Neuorganisationen entstanden, die sich um das internationale Flüchtlingsproblem und die Asylbewerber kümmern, so beispielsweise *Pro Asyl* oder der *Flüchtlingsrat NRW*.

Die meisten der hier genannten Organisationen von Jugendlichen, Senioren, Frauen, Ausländern oder Vertriebenen sind nicht nur sozial aktiv, sondern ragen mit ihren Angeboten für Freizeit und Erholung, Kultur und Bildung sowie ihrem gesellschaftspolitischen Engagement in die folgenden drei Verbändegruppen mit hinein.

## **Freizeit und Erholung**

Der Bereich von Freizeit und Erholung ist eigentlich eher der Tummelplatz des kleinen Vereins, nicht des großen Verbandes und der Interessengruppe, die vorrangig unser Thema sind. Deshalb interessieren uns jenseits der örtlichen Vereine auch die Dach- und Fachverbände, die deren Interessen vertreten.

Dennoch sollte man die gesellschaftspolitische Wirkung des scheinbar so unpolitischen Vereinswesens mit seinen Kleingärtnern und Taubenzüchtern, Anglern und Jägern, Sportlerinnen und Sängern nicht unterschätzen. Zwar sind die meisten Mitglieder nicht an Vereinspolitik interessiert, sondern wollen einfach nur ihr Hobby betreiben. Aber die Wirkung ist dennoch spürbar, besonders in der Kommunalpolitik, wo jeder Gemeindepolitiker gut daran tut, die Vereine zu pflegen. Denn alle Vereine wirken auch - gewollt oder ungewollt - auf die politische Bewußtseinsbildung und die Sozialisation ihrer jugendlichen Mitglieder ein.

Der *Deutsche Sportbund (DSB)* ist nach Mitgliedern der größte Verband in Deutschland überhaupt. Er hatte 1995 knapp 26 Millionen Mitglieder mit steigender Tendenz; waren es doch 1985 noch 19,2 und 1990, nach der deutschen Vereinigung 23,7 Millionen Mitglieder. Ungefähr ein Drittel der Bevölkerung gehört also einem Sportverband oder -verein an. Dem *DSB* gehören 56 Spitzenverbände der einzelnen Sportarten an, angefangen von den beiden größten, dem *Deutschen Fußball-Bund* mit 5,6 und dem *Deutschen Turner-Bund* mit 4,6 Millionen Mitgliedern, bis zu den kleinen, wie dem *Deutschen Rasenkraftsport- und Tauzieh-Verband* mit 9000 Mitgliedern und dem *Deutschen Skibob-Verband* mit 2300 Mitgliedern.

Der Sport ist allein durch sein wirtschaftliches Volumen ein großer politischer Faktor. Über 600000 Menschen sind im Sport beschäftigt. Nach Walter Priesnitz, Staatssekretär im Bundesinnenministerium, hat die staatliche Sportförderung 1994 rund sieben Milliarden DM betragen, denen fünf Milliarden DM sportbezogene Steuereinnahmen gegenüberstanden. Dabei ging ein wesentlicher Teil der Mittel an die Verbände, nicht an die einzelnen Vereine. Es ist klar, daß bei solchen Summen die Sportverbände in Ministerien, Verwaltungen, Parlamenten und Parteien aktiv vorstellig werden, um sich die Mittel zu sichern. Die wichtigste Anlaufstelle für den Sport ist dabei das Bundesinnenministerium.

Unter dem großen Dach des *Deutschen Naturschutzrings* mit 2,8 Millionen Mitgliedern, der neuerdings den Zusatztitel *Bundesverband für Umweltschutz* führt, sind zum Teil sehr gegensätzliche Unterverbände zusammengefaßt: sowohl die sogenannten "Naturnutzer", die sich dem Wandern, Reiten, Jagen oder Sportfischen widmen, als auch die eigentlichen "Naturschützer", die sich etwa den Tierschutz oder Naturerhalt jedweder Art zur Aufgabe gemacht haben. Soweit der Naturschutz allerdings vom beispielsweise vogelkundlichen Hobby zum aktiven Einsatz bei Umweltinitiativen für gesellschaftspolitische Ziele übergeht, sollte er zur späteren Gruppe gesellschaftspolitischen Engagements gerechnet werden.



Schließlich gehören in das große Reich der Verbände aus Freizeit und Erholung die sozialen Geselligkeits- und Hobbyverbände für Kegler und Sammler, Sänger und Musiker, die ebenfalls auf beachtlichen Zuspruch verweisen können, so der *Deutsche Sängerbund* mit 1,8 Millionen Mitgliedern.

Die verbreitete These, daß bei den freiwilligen Vereinigungen ganz allgemein, einschließlich der örtlichen Vereine und Verbände, der Gewerkschaften, der Parteien und Kirchen, ein allgemeiner Mitgliederschwund und generelle Organisationsmüdigkeit zu beklagen seien, läßt sich weder beim Sport noch bei vielen anderen Verbänden bestätigen. Das gilt mehr oder weniger ebenso für die Verbände des Wanderns, der Heimatpflege, des Brauchtums, der Geschichtskunde oder der Kleingärtnerei. Auch wenn einige über fehlenden Nachwuchs klagen und die Mitgliederzahlen zeitweise absinken, wie besonders bei Arbeitgeberverbänden, Gewerkschaften, Parteien und Kirchen, kann von einem existenzbedrohenden Einbruch im Mitgliederbestand nicht die Rede sein.

Der Grund für viele Probleme der Verbände wird in einem Wertwandel gesehen, der neue Formen nach Selbstverwirklichung ohne die organisierte Gemeinschaft der Verbände suche. Der Wandel zu einer "Freizeitgesellschaft" oder zu einer "Erlebnisgesellschaft", wie der Soziologe Gerhard Schulze den Trend zu schneller Befriedigung der Unterhaltungsbedürfnisse der Menschen im kommerziellen Fitneß-Club statt im Sportverein, in der Disco statt im Jugendverband genannt hat, dieser Wandel wird das Verbändewesen nicht untergehen lassen, wie manche Heimatvereine fürchten, denen die jungen Mitglieder wegbleiben. Die organisatorische Hülle dieser Organisationen ist flexibel genug, um nicht kurzfristig von jungen neuen Initiativen verdrängt zu werden. Der klassische Verband wird sich allerdings wandeln: zugunsten professioneller Dienstleistungen und offenerer Angebote.

### **Kultur, Bildung und Wissenschaft**

Die bürgerlichen Bildungsvereine gehörten zu den ältesten Verbänden, so beispielsweise die *Patriotische Gesellschaft* in Hamburg von 1765 oder der *Verein für Cultur, Gewerbe und Sittlichkeit* in Ahaus/Westfalen von 1836.

Die Ziele des bürgerlichen Kulturvereins im 19. Jahrhundert wurden nach Thomas Nipperdey so formuliert: "Die Vereinsmitglieder wollen und sollen sich untereinander friedfertig belehren, um den ‚Bau der Menschlichkeit‘ oder die ‚Glückseligkeit‘ bei sich selbst zu fördern. Sie wollen sich bilden [...]. Sie wollen ein neues, weltbürgerliches oder nationales, aufgeklärtes oder idealistisches oder romantisches, liberales oder soziales Bewußtsein, eine neue Gesinnung bilden, sich darin bestärken und fortentwickeln."

Entsprechend diesen Vorläufern gibt es heute immer noch einzelne *Lesegesellschaften*, die die bürgerliche Verbandskultur des 19. Jahrhunderts fortführen. Ein Beispiel ist die *Maximilian-Gesellschaft* in Hamburg, zwar erst 1911 gegründet, aber ganz den Atem des großbürgerlichen Bildungsengagements ausströmend. In der gültigen Satzung von 1961 lautet der Verbandszweck: "Die Gesellschaft will den Sinn für das nach Inhalt und Form gute und schöne Buch pflegen, die deutsche Buchkunst und die Wissenschaft vom Buche fördern". Das hörte sich in einer Schrift von 1911 noch blumiger an: "Dem deutschen Buch fehlt noch die Stätte, an der es in einem ausgewählten Kreis von Kundigen und Freunden, unberührt von literarischen und künstlerischen Tagesmeinungen und losgelöst vom Markt, die liebevolle Pflege findet, die den Büchern anderer Länder in wohlgefühten Vereinigungen lange schon zuteil wird [...]. Die Gesellschaft will ihren Zweck darin suchen, alle Bestrebungen zu fördern, die der Pflege des deutschen Buches nach Inhalt und Ausstattung gelten."

Neben solchen geradezu anrührenden Relikten der bürgerlichen Bildungskultur gibt es eine Fülle von *Kunstvereinen*, *Theatergemeinden*, *Musikverbänden* und *literarischen Gesellschaften*. Die meisten dieser Kulturverbände sind im Dachverband *Deutscher*

*Kulturrat* organisiert, der als ein der Öffentlichkeit weitgehend unbekannter Verband die überraschend hohe Zahl von neun Millionen Mitgliedern und 196 angeschlossenen Fachverbänden angibt. Die Teilverbände sind in acht Sektionen gegliedert:

- *Deutscher Musikrat* mit 78 Mitgliederorganisationen,
- *Rat für darstellende Künste* mit 18 Verbänden, insbesondere dem *Volksbühnenverband*,
- *Arbeitsgemeinschaft Literatur* mit sechs Mitgliederorganisationen,
- *Kunstrat* mit 21 Teilverbänden aus der bildenden Kunst,
- *Rat für Baukultur* mit sieben Mitgliederorganisationen angeführt vom *Bund Deutscher Architekten*,
- *Deutscher Designertag* mit neun Teilorganisationen,
- *Sektion Film/Audiovision* mit 15 Mitgliederverbänden,
- *Rat für Soziokultur*, dem 13 Organisationen angehören, federführend die *Kulturpolitische Gesellschaft* in Hagen.

Viele Träger von Weiterbildung und Bildungsangeboten sind als Vereine und Verbände organisiert und im *Arbeitskreis Deutscher Bildungsstätten* zusammengeschlossen. Diesem Kreis gehören zwar nur 102 Einzelmitglieder, aber 160 weitere Organisationen an, insbesondere die vielen Akademien für Erwachsenenbildung. Seine Ziele sind nach der "Lobbyliste" des Deutschen Bundestags: "Außerschulische politische Jugend- und Erwachsenenbildung, Jugendarbeit, Fragen des Bildungsurlaubs, internationale Jugend- und Erwachsenenbildung, Medienpädagogik, musische Bildung, kulturelle Bildung, Fortbildung pädagogischer Mitarbeiter."

Schließlich gehören zu dieser Abteilung auch die wissenschaftlichen Vereinigungen, die aus Fachverbänden der Einzelwissenschaften bestehen, so beispielsweise die *Arbeitsgemeinschaften der Wissenschaftlichen Medizinischen Fachgesellschaften* oder die *Gesellschaft für Erd- und Völkerkunde*.

## **Religionsgemeinschaften und gesellschaftspolitisches Engagement**

### **Kirchen und ihre Verbände**

Die Kirchen sind kein Interessenverband - so lautet die eine Meinung, die wir oben schon dokumentiert haben -, denn sie sind juristisch Körperschaften des öffentlichen Rechts, historisch gewachsene Weltanschauungsgemeinschaften und theologisch gleichsam von höherer Warte aus zu betrachten. Sozialwissenschaftlich betrachtet handeln sie nach außen aber oft wie Verbände - so lautet die andere Meinung - beispielsweise in den Auseinandersetzungen um die Abtreibung, um den Religionsunterricht, um soziale Sparmaßnahmen der Regierung oder um den Erhalt staatlicher Subventionen.

Wie andere Interessenverbände unterhalten auch die Kirchen Verbindungsbüros in der Bundes- und in den Landeshauptstädten. Sie achten darauf, daß ihre Anliegen in den großen Parteien vertreten werden. Man muß sich deshalb nicht sträuben, die Kirchen unter soziologischen Gesichtspunkten als Verbände zu behandeln. Es soll ihnen damit nichts von ihrem Selbstverständnis genommen werden. In anderen Ländern, wie besonders in den USA, werden die zahlreichen Kirchenverbände wegen ihres Auftretens auch eher wie Interessenverbände verstanden.

Die *Evangelische Kirche in Deutschland (EKD)* ist ein Zusammenschluß selbständiger protestantischer Gliedkirchen (Landeskirchen). Sie steht in der Tradition verschiedener Vereinigungen des deutschen Protestantismus. Seit der deutschen Einigung gehören 24 Landeskirchen und eine Sondereinheit zur *EKD*.

Die *EKD* ist keine hierarchisch organisierte Einheit. Sie schränkt die Selbständigkeit der ihr angeschlossenen Kirchen nicht ein. Die Landeskirchen besitzen für ihre interne Arbeit volles Gesetzgebungsrecht, Finanz- und Personalhoheit. Sie sind der *EKD* gegenüber nicht weisungsgebunden. Die Mitgliedschaft der Gläubigen besteht zu den Landeskirchen, nicht aber unmittelbar zur *EKD*. In der *EKD* sind lutherische, reformierte und unierte Kirchen der Bundesrepublik zusammengefaßt. Neben der *EKD* bestehen weitere Organisationen der protestantischen Glaubensgemeinschaft - so die *Evangelische Kirche der Union (EKU)*, die *Vereinigte Evangelisch-Lutherische Kirche Deutschland (VELKD)* und der *Reformierte Bund*.

Im Umfeld der Evangelischen Kirche sind zahlreiche Vereine mit unterschiedlicher Aufgabenstellung angesiedelt. Im diakonischen Bereich nimmt vor allem das *Diakonische Werk* als einer der fünf Spitzenverbände der Wohlfahrt eine bedeutende Stellung ein. Die *EKD* ist als Mitglied am Diakonischen Werk beteiligt, ebenfalls beteiligt sind die Diakonischen Werke ihrer Gliedkirchen sowie die Freikirchen der Bundesrepublik. Darüber hinaus sind dem *Diakonischen Werk* über 100 Fachverbände angeschlossen. Das *Diakonische Werk* koordiniert vor allem die diakonische Arbeit der gesamten evangelischen Glaubensbewegung, es ist besonders tätig im sozialen Bereich und in der Not- und Katastrophenhilfe. Das *Diakonische Werk* finanziert sich aus Mitteln der *EKD*, durch Spenden und staatliche Zuschüsse.

Neben die kirchlichen und diakonischen Organisationen tritt ein breit aufgefüchertes Verbandswesen. Es lassen sich anhand verschiedener Dachorganisationen Schwerpunkte ablesen, so zum Beispiel die *Arbeitsgemeinschaft der Evangelischen Jugend in Deutschland*, die vor allem Vereine der evangelischen Jugendarbeit oder ihr nahestehende Organisationen zusammenfaßt (*Pfadfinder*, *Christlicher Verein Junger Menschen [CVJM]* u.a.). Im Bereich der Evangelischen Studentearbeit gibt es die *Evangelische Studentengemeinde in Deutschland*. Ebenso zu nennen sind der *Dachverband der Evangelischen Frauenarbeit in Deutschland*, das *Posaunenwerk der EKD* oder das *Evangelische Bibelwerk in der Bundesrepublik Deutschland*.

Anders als die evangelische Glaubensbewegung, die ein differenziertes, miteinander in einem akzentuierten Verhältnis stehendes Bündnis religiöser Strömungen darstellt, ist die römisch-katholische Kirche eine hierarchisch strukturierte Amtskirche. Die römisch-katholische Kirche nach ihrem Selbstverständnis die einzige und wahre Kirche Christi, ist Heilsgüter-Gemeinschaft und nicht weltlicher Verband. Aufgrund dieses Selbstverständnisses lehnte das "Zweite Vatikanische Konzil" (1962-1965) noch eine weitergehende Demokratisierung der Kirche ab, da die kirchliche Autorität und Universalität überweltlichen Charakter trage. Die katholischen Verbände, Vereine und Parteien repräsentieren also eine Weltanschauung, auf deren verpflichtenden Grundlage sie arbeiten.

Auch im katholischen Bereich liegt ein weit verzweigtes Vereins- und Verbandswesen vor, bei dem die Grenzen zwischen rein religiösem Anliegen und gesellschaftlichen, sportlichen und geselligen Bezügen nicht immer klar ersichtlich sind. Sie reichen von Musikvereinen bis zu Vereinigungen im Bereich von Jugendbetreuung, Frauen- und Männerverbänden. Das Verbandswesen erstreckt sich auf Gebiete der Politik und Gesellschaft, so die *Katholische Arbeitnehmerbewegung (KAB)* oder die *Kolpingfamilie*. Die Motivation dieser Verbände ist davon bestimmt, in den verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen katholische Gemeinschaften zu bilden und in einzelnen Fragen, wie zum Beispiel in sozialpolitischen Fragen, katholische Antworten zu geben.

### **Gesellschaftspolitische Verbände**

Auch die sonstigen gesellschaftspolitischen Verbände sind sozialwissenschaftlich betrachtet "ideelle Fördervereine". Sie haben in den letzten Jahren zunehmend an Bedeutung gewonnen. Dazu zählen Verbände wie *amnesty international* oder die *Gesellschaft für bedrohte Völker*, aber auch die *Humanistische Union*, Friedensinitiativen, Kriegsdienstgegner und Verbände der internationalen

Verständigung und Solidarität.

Schließlich als letzte Verbände-Gruppe kann man hier die Umwelt- und Naturschutzverbände einordnen, insofern sie rein ideelle Ziele und keine Nutzerinteressen, wie zum Beispiel Sportfischen oder Jagen, vertreten. Die Interessengruppen des Umweltschutzes zeigen ein breites Spektrum von traditionellen Verbänden, wie dem *Bund für Vogelschutz*, und neuen Initiativgruppen und Aktionen. Viele Initiativen haben sich im *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V.* (*BUND*) zusammengeschlossen, der 1975 als Dachverband gegründet wurde.

Seit den siebziger Jahren waren zahlreiche Bürgerinitiativen zum Umweltschutz wie Pilze aus dem Boden geschossen. Sie wollten sich nicht nur für die Umwelt engagieren, sondern eine neue Demokratie durch direktes Handeln an der Basis verwirklichen. Verbände und damit Vereine oder gar Dachverbände wurden als bürokratisiert, erstarrt und basisfern abgelehnt. Es hat sich aber schnell gezeigt, daß Organisation und übergreifende Koordination nur schwer verzichtbar sind. Zunächst entstand der *Bundesverband Bürgerinitiativen Umwelt (BBU)* als ein eingetragener Verein, der aber wegen innerer Streitigkeiten bald wieder an Bedeutung verlor. Der *BUND* hat sich als das stabilere Dach für die vielfältigen Umweltaktivitäten erwiesen. Er kombiniert erfolgreich traditionelle, langfristig orientierte Verbandsarbeit mit kurzfristigen Aktionen und Initiativen.

Eine organisatorische Innovation ist *Greenpeace*, weil dieser politisch überaus aktive Umweltverband keine traditionelle Mitgliederorganisation ist. Den Kern bilden fest angestellte Mitarbeiter der Zentrale als "Profis" für Aktionen wie Schornsteinbesetzungen oder Schlauchbootattacken auf Walfänger, aber auch als wissenschaftliche Experten. Daneben gibt es in vielen deutschen Städten sogenannte *Greenpeace-Kontaktgruppen*, die Öffentlichkeitsarbeit leisten. Eingeschriebene Mitglieder hat *Greenpeace* nur sehr wenige, die Spenden werden über Fördermitgliedschaften eingeholt, die keine Mitwirkungsrechte haben. So ist eine professionelle Aktionsgruppe entstanden, die international arbeitet. Ob dies aber die Zukunftsvision für die allgemeine Arbeit von Interessenverbänden ist, mag bezweifelt werden.

## **Interessenverbände und die Europäische Union**

Die Vereinigung Deutschlands hat die Verbände vor die Überlegung gestellt, ob der Sitz im Raum Bonn beibehalten oder Berlin als neuer Schwerpunkt gewählt werden soll. Das Mitglied der Hauptgeschäftsführung des *Bundesverbandes der Deutschen Industrie (BDI)*, Arnold Willemsen, erklärt im Sommer 1991 in einem Gespräch in der Zeitung *Die Welt*, der *BDI* müsse sich künftig stärker auf Brüssel konzentrieren, bei europäischen Schwesterverbänden sei dies schon der Fall. Sein Fazit: "Die Zentrale in Berlin kann kleiner ausfallen als die heutige in Köln, der Brüsseler Arm dafür deutlich kräftiger." [...]

Zuerst gingen die nationalen Verbände nach Europa. Aus ihren Kooperationen entstanden europäische Verbände oft umfassenderer Art. Die Industriellen- und Arbeitgeberverbände haben ihre Dachorganisation in der *UNICE*, der *Union des Confederations de l'Industrie et des Employeurs de l'Europe*, gefunden. Ihr gehören heute 32 Verbände aus 24 Ländern an. Darunter aus den 15 EU-Staaten, den sieben EFTA-Staaten sowie Malta, Zypern und der Türkei. Seit August 1993 sind auch der tschechische und der slowakische Verband Mitglieder. Nicht nur aus der Industrie, sondern auch aus dem Handel arbeiten europäische Verbände in *UNICE* mit. Die deutschen Mitglieder sind der *Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI)* und die *Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA)*, die ihrerseits auch nichtindustrielle Organisationen vertritt.

Trotz der Arbeit von *UNICE* sieht der *BDI* ein dreifaches Instrumentarium für sein Europa-Lobbying: Die Zusammenarbeit in *UNICE*, die Koalition mit anderen nationalen

Mitgliedsverbänden und die unmittelbare deutsche Wirtschaftslobby in Brüssel, wo der *BDI* und deutsche Branchenverbände Verbindungsbüros unterhalten. In ähnlicher Weise wie *UNICE* sind auf europäischer Ebene organisiert:

- *Eurochambres*, die Vereinigung der nationalen Dachorganisationen der Industrie- und Handelskammern,
- *Copa*, die europäische Vereinigung nationaler Bauernverbände,
- *CEEP*, die Vereinigung öffentlicher Unternehmen,
- *EUROCOMMERCE*; für den Handel,
- *UEAPME*; Europäische Union des Handwerks und der Klein- und Mittelbetriebe,
- *EGB*, der europäische Gewerkschaftsbund, die Vereinigung der nationalen Gewerkschaften und
- *BEUC*, die Vereinigung der nationalen Verbraucherorganisationen. [...]

Die Entstehungsgeschichte der Europäischen Union hat zwangsläufig dazu geführt, daß zuerst einmal die wirtschaftlichen und sozialen Interessen bis hin zu den Verbraucherinteressen sich auf europäischer Ebene organisieren. In der Zwischenzeit versuchen aber auch zahlreiche andere organisierte Interessen, Einfluß auf Brüssel und Straßburg, dem Sitz des Parlaments, zu nehmen. Angesichts des starken Einflusses der europäischen Behörden auf die Entwicklung des Medienmarktes und der Medienpolitik hat beispielsweise die Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland (ARD) 1993 ein eigens Büro in Brüssel errichtet. Die Industrie- und Handelskammern der norddeutschen Hafenstädte haben sehr früh eine eigene Vertretung in Brüssel etabliert. Auch die Kommunen haben sich mit einer europäischen Repräsentanz ausgestattet.

Ein Handbuch des europäischen Verbandswesens zählt insgesamt 3000 Verbände auf, die in Brüssel Büros und Verbindungsstellen unterhalten. In einem Bericht der Kommission vom März 1993 heißt es, daß annähernd 3000 Interessengruppen unterschiedlicher Art in Brüssel vertreten seien mit bis zu 10000 Beschäftigten, die als Lobbyisten tätig sind. Davon sind weit mehr als 500 europäische und internationale Verbände mit über 5000 nationalen Mitgliedern in den Staaten der Union. Daneben gibt es in Brüssel 50 Vertretungen der Länder-, Regionen- und Gebietskörperschaften. Über 200 Einzelfirmen sind direkt vertreten. Rund 100 Beratungsfirmen (Management und Public Relation) verfügen über eigene Büros in Brüssel. Sie und viele andere übernehmen Aufträge der Informationsbeschaffung und Interessenvertretung im Bereich der Europäischen Union. In Belgien bestehen 100 Rechtsanwaltskanzleien, die auf Gemeinschaftsrecht spezialisiert sind. Weitere arbeiten in den übrigen Gemeinschaftsländern sowie in Drittländern. [...]

Im Arbeitsprogramm der Kommission von 1992 wurde angekündigt: "Daher müssen die Beziehungen der Organe der Gemeinschaften zu den Interessengruppen, so nützlich diese in ihrer derzeitigen Form auch sein mögen, genauer festgelegt werden. Darüber hinaus wird die Kommission Überlegungen über einen Wohlverhaltenskodex für ihre Beziehungen zu ihren professionellen Gesprächspartnern anstellen. Dadurch soll jedoch weder die freie Tätigkeit der Berufsgruppen beeinträchtigt, noch die Fortführung des notwendigen Dialogs mit den institutionellen Ausschüssen in Frage gestellt werden." [...]

Die Besonderheiten der Verbandsarbeit in Brüssel ergeben sich unter anderem auch aus der Schwierigkeit, rechtzeitig über die Dokumente der Kommission zu verfügen. Die notwendigen Übersetzungsarbeiten nehmen oft lange Zeit in Anspruch. [...] Deshalb haben sich in Brüssel in besonderem Maße erwerbsorientierte Lobbyisten niedergelassen, die Kommissionsdokumente frühzeitig besorgen, um sie ihrem Kunden gegen Entgelt zur Verfügung zu stellen. Die Kommission befaßt sich in ihren Überlegungen deshalb auch ausführlich mit diesen erwerbsorientierten Lobby-Unternehmen.

Die Kommission hat für ihre Beamten einen Verhaltenskodex entwickelt in Ergänzung zu dem Beamtenstatut der Gemeinschaft. Die Annahme von Geschenken, Nebentätigkeiten sowie die Tätigkeit nach dem Ausscheiden aus dem Dienst und die Schweigepflicht werden geregelt. Selbst eine Erwerbstätigkeit der Ehegatten wird erfaßt, falls ein Interessenkonflikt entstehen kann. Auch im Europäischen Parlament sind Überlegungen angestellt worden, die Interessenvertretung zu kanalisieren und zu kontrollieren.

Die Diskussion über die geplanten Maßnahmen der Kommission hat naturgemäß Widerstände ausgelöst. Einerseits sind der Wirtschafts- und Sozialausschuß (WSA) und die bestehenden Ausschüsse sowie die beratenden Organe daran interessiert, ihre Privilegien zu wahren. Zum anderen befürchten die Verbände einen zu starken Einfluß der Kommission auf die Bildung und das Verhalten von Verbänden. Zwar beteuert die Kommission, daß die Interessengruppen die Möglichkeit haben müssen, sich selbst "frei und ohne Einmischung der öffentlichen Hand zu organisieren" [...] Die Kommission bezeichnet es sogar als wünschenswert, eine oder mehrere Organisationen zu bilden, über die die Interessengruppen mit der Kommission in Kontakt treten. Damit wäre freilich die Freiheit der Verbandsbildung und Interessenvertretung eingeschränkt.

Die Entwicklung des europäischen Verbandswesens ist ein Beispiel für die Lebendigkeit der Bildung von Interessengruppen. Die nationalen Verbände haben sich sehr schnell auf die neuen Entscheidungszentren der Politik in Brüssel und Straßburg eingestellt. Sie haben ihre eigenen europäischen Organisationsformen entwickelt. Die Formalisierung der Anhörungs- und Beteiligungsrechte, wie sie in der Bundesrepublik Deutschland in der Geschäftsordnung der Bundesministerien und des Parlaments vorgegeben ist, muß in Brüssel noch nachvollzogen werden. Sie ist im Interesse einer Transparenz der Einflußnahme ebenso zu begrüßen, wie im Interesse der Sicherung einer sachgerechten Beratung der Politik durch die Verbände. Aber genausowenig wie es in Deutschland möglich ist, alle Interessenverbände und auch die der Wirtschaft unter einem Dach zu versammeln, genausowenig wird dies in Europa möglich sein.

Die Zentralisierung von Kompetenz bei der Europäischen Union läßt die Bedeutung nationaler Verbände schrumpfen.

*Günter Triesch/Wolfgang Ockenfels, Interessenverbände in Deutschland, München 1995, S. 158-167.*

[zurück zum Index](#)

## Innenleben der Verbände

Ulrich von Alemann

Interessenverbände treten in der Regel als formell verfaßte Organisationen auf. Sie sind gekennzeichnet durch einen kontinuierlichen Bestand, definierte Ziele, zum Beispiel in Form eines Programms, und einen formalisierten Aufbau, zum Beispiel durch Satzung oder Statut. Arbeitsteilig wird zwischen Aufgaben der Mitglieder und des Vorstandes unterschieden; es werden für bestimmte Aufgaben besondere Gremien und Funktionsträger benannt und regelmäßig Mitgliedsbeiträge erhoben. Ab einer bestimmten Größe entwickelt sich dann ein hauptamtlicher Funktionärskörper und ein in verschiedenen Stufen gegliederter Verbandsaufbau.

Ein kleinerer Verband kennt nur die Mitgliedschaft und den Vorstand. Große Verbände kennen zahlreiche abgestufte Organisationsebenen, die von lokalen, regionalen bis zu nationalen und sogar internationalen Ebenen reichen können. Nur wenige Organisationen umfassen alle diese Ebenen. Aber bereits ein relativ kleiner Verband wie *amnesty international* reicht von der lokalen bis zur internationalen Ebene. Der Großverband *Deutsches Rotes Kreuz* ist zwar national organisiert, mit lokalem und regionalem Unterbau, gleichzeitig ist er aber mit dem *Internationalen Komitee des Roten Kreuzes* weltweit verflochten. Die meisten großen nationalen Interessenorganisationen gehören internationalen Dachverbänden an. Von der Basis bis zur Spitze durchgehend lokal bis international organisierte Verbände sind aber selten, da sich die Verbände in der Regel an nationalem Recht orientieren müssen.

Die Tendenz zur Europäisierung und noch darüber hinaus zur Globalisierung von Politik, Wirtschaft und Kultur schafft deshalb auch große Probleme für die Willensbildung der Verbände. Denn die Mitglieder sind in einem nationalen Verband über Delegierte auf Landes- und Bundesvertreterversammlungen - beispielsweise dem *DGB-Bundeskongreß*, der sich deshalb gerne "Parlament der Arbeit" nennen läßt - auf allen Stufen beteiligt. Auf der europäischen oder sogar weltweiten Ebene wirken aber meist nur wenige Vorstandsmitglieder mit. Probleme der Entfernung und der Sprache sowie der Kompromißzwänge mit den Verbänden anderer Länder kommen hinzu und bewirken oft ein Eigenleben der internationalen Dachverbände.

Zahlreiche Spitzenverbände sind überhaupt nur als Dachverbände auf nationaler Ebene aktiv; die eigentliche Mitgliedschaft besteht aus Einzelverbänden, nicht aus Personen. Dies gilt in der Bundesrepublik für die Unternehmerverbände *BDI*, *BDA* oder auch für den *DIHT*, ebenso für den *Beamtenbund*, den *Bauernverband* oder den *Deutschen Mieterbund*. Auch der *Deutsche Gewerkschaftsbund* ist nur ein Dachverband der Einzelgewerkschaften. Die Willensbildung in solchen Großorganisationen ist aufgrund der vielen Stufen mehrfach gebrochen und verläuft durch entsprechend komplizierte Kanäle.

### Innerverbandliche Demokratie

Obwohl den Verbänden - anders als den Parteien - nicht durch das Grundgesetz innere Demokratie auferlegt wird, gibt es doch gute Gründe, das Demokratiegebot auf sie auszudehnen:

- Der Grundrechtsschutz der Mitglieder verlangt nach innerverbandlicher Demokratie. Die großen und mächtigen Verbände sind aus der privaten

gesellschaftlichen Sphäre herausgewachsen. Deshalb müssen die Grundrechte ihrer Mitglieder, besonders die Meinungsfreiheit, gegenüber den Verbandsführungen geschützt werden.

- Da den großen Verbänden öffentliche Aufgaben übertragen wurden, insbesondere im Bereich der Tarifautonomie den Gewerkschaften und Unternehmerverbänden, müssen auch die Entscheidungen der Verbandsführungen durch die demokratische Willensbildung ihrer Mitglieder bestimmt werden.
- Da die Großverbände an der politischen Willensbildung des Volkes mitwirken, wenn auch weniger direkt als die Parteien, müssen sie einen demokratischen internen Aufbau der Willensbildung garantieren, da sie insofern mit den Parteien vergleichbar sind.

Trotz solcher Argumente ist eine verpflichtende Ableitung innerverbandlicher Demokratie aus dem Grundgesetz schwierig. Dennoch ist heute allgemein anerkannt, daß die Verbände nicht undemokratisch aufgebaut sein dürfen. Nach den großen Debatten um eine Demokratisierung der Gesellschaft in den sechziger Jahren ist doch soviel klar: Verbände leben nicht in einem politischen Freiraum. Sie müssen sich an minimale demokratische Spielregeln halten.

Innerverbandliche Demokratie ist ein Thema seit dem Heraufkommen der modernen Massenorganisationen. Der deutsch-italienische Soziologe Robert Michels hat in seinem berühmten Werk von 1911 "Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie" auch die undemokratischen Tendenzen in den deutschen Gewerkschaften thematisiert. Der Untertitel seines Buches lautete deshalb auch ganz allgemein "Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens". Oligarchie bedeutet die Herrschaft von wenigen als Gegensatz zur Demokratie, der Herrschaft des Volkes.

### **Kein Zwang zur Herrschaft weniger**

Michels formulierte das auch heute noch diskutierte "Eiserne Gesetz der Oligarchie". Es besagt, daß jede demokratische Organisation sich notwendigerweise in eine Oligarchie, das heißt in eine undemokratische Herrschaft der Wenigen, entwickelt. Als Ursachen für sein sogenanntes "Gesetz", das allerdings nur bestimmte Tendenzen und Gefahren angibt und natürlich kein Gesetz im bindenden juristischen Sinne ist, führte Michels an: die Bürokratisierung der Organisationen, das Wachstum der Aufgaben, die Unmöglichkeit der direkten Selbstregierung von großen Massen, die Notwendigkeit der organisatorischen Taktik und Schlagkraft sowie das Machtstreben der Führungen. Durch dies alles sei eine Tendenz gegen die innerverbandliche Demokratie ganz unvermeidlich.

Obwohl es Beispiele in großen und kleinen Verbänden gibt, die Michels Theorie zu bestätigen scheinen, hat die Forschung doch mittlerweile sein "Gesetz" als zu pauschal zurückgewiesen. Denn es gibt umgekehrt auch immer wieder Tendenzen zu mehr Demokratie in Organisationen bis hin zur Notwendigkeit, die Mitglieder an der demokratischen Mitwirkung zu beteiligen. Wie auch heute in Wirtschaftsunternehmen Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen mehr zur Beteiligung aufgefordert werden, Teamarbeit und betriebliche Partizipation sich wieder stärker durchsetzen, so spüren viele Organisationen, daß sie ohne Mitverantwortung und Motivation ihrer Mitglieder in Probleme geraten.

Deshalb müssen Mitglieder von freiwilligen Organisationen immer wieder motiviert werden, aktiv mitzuarbeiten. Sie sind ein kostbares Gut, denn ohne Mitglieder kann die Organisation nicht überleben. Das gilt besonders für solche Organisationen, die fast ausschließlich von ihren Mitgliedsbeiträgen leben. Dazu gehören insbesondere die Tarifparteien, also die Gewerkschaften und die Arbeitgeberverbände, die kaum von staatlichen Subventionen wie viele andere Verbände profitieren. Für die Unternehmer ist das Aufbringen der Beiträge ein geringeres Problem, für die Arbeitnehmer dagegen oft



ein großes. Wenn die Mitglieder den Tarifpartnern in nennenswerter Zahl den Rücken kehren, dann ist die Durchsetzungskraft deutlich beeinträchtigt. Der amerikanische Sozialwissenschaftler Albert O. Hirschman hat in einer einflußreichen Theorie die Reaktion von Mitgliedern auf Schwächen ihrer Organisation so beschrieben: Sie haben die Wahl zwischen Abwanderung oder Widerspruch ("exit" oder "voice"). Sie können also entweder ihre Stie erheben und für Veränderungen in ihrer Organisation einsetzen, oder sie können resignieren und durch ihre Abwanderung ihren Unmut bekunden. Weitsichtige Verbandsführungen tun deshalb gut daran, es nicht bis zur Abwanderung der Mitglieder kommen zu lassen.

## **Hauptamtliche und Ehrenamtliche**

In allen großen Verbänden ist die Verbandsführung zweigeteilt. Gerade bei den großen Wirtschaftsverbänden sind die Verbandspräsidenten und Vorstandsmitglieder ehrenamtlich gewählte Persönlichkeiten, die in der Regel dem Management oder dem Vorstand von Unternehmen angehören. Neben ihren Verpflichtungen im Unternehmen, Aufsichtsratspositionen und Beiräten leiten sie auch noch den Verband. Unterstützt werden sie dabei von dem großen Apparat der hauptamtlichen Verbandsmitarbeiter mit einem Hauptgeschäftsführer an der Spitze. Dieser wirkt als eine Art graue Eminenz im Hintergrund, ist aber für das kontinuierliche Verbandsgeschäft oft wichtiger als der Präsident oder Vorsitzende, auch wenn dieser in der Öffentlichkeit die Festansprachen hält und die Fernsehinterviews gibt. Zwischen den hauptamtlichen Verbandsangestellten und den ehrenamtlichen Delegierten, Ausschußmitgliedern und Vorständen gibt es deshalb nicht selten Konflikte über Kompetenzen und Einfluß.

Probleme zwischen Hauptamtlichen und Ehrenamtlichen gibt es nicht nur in den Wirtschaftsverbänden. Auch aus den Sportverbänden ist bekannt, daß es zwischen den hauptamtlichen Funktionären, den meist ehrenamtlichen Vorständen und Präsidien und schließlich den aktiven Sportlern nicht selten zu Konflikten kommt. Das ist aus der Berichterstattung über Olympische Spiele genauso bekannt, wie aus den Sportkommentaren über die Fußballbundesliga. Bei den Gewerkschaften liegt die Machtverteilung etwas anders: Die Vorstände sind dort in der Regel hauptamtliche Angestellte, genauso die Gewerkschaftssekretäre und -sekretärinnen in den sonstigen Dienststellen. Ehrenamtlich sind die aktiven Gewerkschaftler an der Basis, die neben ihrem Beruf sich im Betrieb als Vertrauensleute engagieren oder in der Gewerkschaft als Delegierte oder Beisitzer in Vorständen mitwirken. Zwischen der Masse der einfachen Mitglieder und den hauptamtlichen Funktionären fühlen sich deshalb die Ehrenamtlichen in den Gewerkschaften oft wie "zwischen um und Borke", das heißt entweder überfordert von Anfragen der Mitglieder oder unterfordert durch die Anforderungen des hauptamtlichen Apparats.

[zurück zum Index](#)