

APuZ

Aus Politik und Zeitgeschichte

15–16/2006 · 10. April 2006



Verbände und Lobbyismus

Ulrich von Alemann · Florian Eckert

Lobbyismus als Schattenpolitik

Alexander Straßner

Funktionen von Verbänden in der modernen Gesellschaft

Werner Bühner

Unternehmerverbände und Staat in Deutschland

Lothar Funk

Rolle und Zukunft der Arbeitgeberverbände in Europa

Cornelia Woll

Herrschaft der Lobbyisten in der Europäischen Union?

Editorial

Verbände sind Massenorganisationen, Interessen-, Fach-, Berufsvereinigungen, Standesorganisationen, in denen sich Personen zur Verfolgung gemeinsamer Ziele zusammenschließen. Sie sehen ihre Aufgabe darin, die jeweils besonderen Interessen ihrer Mitgliedschaft öffentlich zu machen und in den politischen Entscheidungsprozess einzubringen (Lobbyismus). Verbände sind idealerweise Repräsentanten gesellschaftlicher Vielfalt und als solche für die Vermittlung der Interessen zwischen Regierung, Parteien und Interessengruppen wichtig; in diesem Sinne sind sie für die Funktionsfähigkeit des demokratischen Systems unverzichtbar.

Doch die Art und Weise, wie auf den politischen Entscheidungsprozess Einfluss genommen wird, ist sehr unterschiedlich. Manch ein Schatten fällt auf das schöne, idealtypische Bild. Lobbyarbeit wird in der deutschen und europäischen Öffentlichkeit nicht nur als demokratische, am Gemeinwohl orientierte Interessenvermittlung, sondern auch als organisierte Einflussnahme von Interessengruppen auf die Politik mit fließendem Übergang zu Patronage und Korruption wahrgenommen.

Die Forderung nach größerer Transparenz der Art und Weise, wie von Verbandsvertretern auf politische Entscheidungen Einfluss genommen wird, zielt darauf, illegitime Aktionsformen und Auswüchse des Lobbyismus zu verhindern. Hierzu gehört auch die Offenlegung der Nebentätigkeiten von Abgeordneten des Deutschen Bundestages – die wichtigsten Ansprechpartner von Lobbyisten.

Katharina Belwe

Lobbyismus als Schattenpolitik

Lobbyismus polarisiert. Der Einfluss von Verbandsinteressen spaltet die öffentliche Meinung in Kritiker und Unterstützer organisierter Interessenwahrnehmung. Dies ist übrigens keineswegs eine neue Entwicklung. „Den Eygen-Nutz last herrschen nicht. Sonst straft Euch Gott in seim Gericht.“¹ In diesen Vers kleidete schon Hans Michael Woscherosch 1643 den heute noch beliebten Spruch Gemeinnutz geht vor Eigennutz. Seit dem Mittelalter hatte die

Ulrich von Alemann

Dr. phil., geb. 1944; Professor an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, Lehrstuhl für Politikwissenschaft II. Universitätsstraße 1, 40225 Düsseldorf. alemann@uni-duesseldorf.de

<http://www.phil-fak.uni-duesseldorf.de/politik/>

Florian Eckert

M. A., geb. 1977; wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Deutsches und Europäisches Parteienrecht und Parteienforschung (PRuF) der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

florian.eckert@uni-duesseldorf.de

christliche Ständeordnung das Interesse, den Eigennutz, ver-teufelt und das Gemeinwohl idolisiert. Die Aufklärung machte dem ein Ende. So hieß es in der Deutschen Encyklopädie von 1793: „Das Interesse ist das Band der menschlichen Gesellschaften (. . .). In allen Staaten, die das Eigentum eingeführt, kann keine andere Triebfeder als das Interesse stattfinden, und dieses wahre Interesse jeden Privatmannes in den Gewerben, stimmt auch mit dem gemeinschaftlichen Besten, und dem Zusammenhang des Nahrungsstandes überein.“²

Denn am Beginn des bürgerlichen Zeitalters stand die Devise „Interesse regiert die Welt“ (Interest governs the world).³ Im Gegensatz dazu wurzelte die unerschütterliche konservative Gewissheit vom Staat hoch über dem Gerangel der Interessen, die Heinrich von Treitschke Ende des 19. Jahrhunderts noch einmal in seiner „Politik“ auf die Formel brachte: „Ein Gemeinwohl gibt es unzweifelhaft, weil es einen Staat gibt.“⁴ Dagegen konstatierte ungefähr zur selben Zeit der bürgerliche Ökonom und frühe Soziologe

Lorenz von Stein: „Das Interesse, in dem es den Mittelpunkt der Lebenstätigkeit jedes Einzelnen in Beziehung auf jeden anderen, mithin der ganzen gesellschaftlichen Bewegung abgibt, ist daher das Prinzip der Gesellschaft.“⁵ Was regiert die Welt? Interessen oder Gemeinwohl? Das ist der Grundwiderspruch der bürgerlichen Gesellschaft von Anfang an. Noch heute hält die Kontroverse an. Die „heimliche Macht starker Interessen“⁶ gefährde das Gleichheitsversprechen liberaler Demokratien. So forderte jüngst im Frühjahr 2006 der Bundesfinanzminister Peer Steinbrück „Lobbyisten in die Produktion“. Er müsse „ein robustes Immunsystem entwickeln gegen die Attacken der organisierten Einzelinteressen“.⁷

Wider das Schwarzweißdenken

Entgegen dieser Schwarzmalerei finden sich zahlreiche Stimmen, welche die Durchsetzung von Interessen als legitimes Mittel des demokratischen Willensbildungsprozesses ansehen. Diese erzliberale Auffassung, dass aus der Konkurrenz der Einzelinteressen das Gemeinwohl erwachse, gilt als der Eckstein moderner, liberaler und pluralistischer Gesellschaftstheorien. So eröffnen Martin Sebaldt und Alexander Straßner ihr Lehrbuch über Verbände in Deutschland mit einer Apotheose der organisierten Interessenpolitik: „Verbände sind elementare Bestandteile moderner Gesellschaften, und deshalb lässt sich die Zukunftsfähigkeit eines demokratischen Gemeinwesens auch am besten an der Vielfalt und dem Einfluss seiner organisierten Inte-

¹ Jörg Fisch/Reinhard Kosselleck/Ernst-Wolfgang Orth, Interesse, in: Otto Brunner u. a., *Geschichtliche Grundbegriffe*, Bd. 3, Stuttgart 1982, S. 305 ff.

² Vgl. Ulrich von Alemann/Erhard Forndran (Hrsg.), *Interessenvermittlung und Politik. Interesse als Grundbegriff der Sozialwissenschaften*, Opladen 1983.

³ Albert O. Hirschman, *Leidenschaften und Interessen*, Frankfurt/M. 1980, S. 51.

⁴ Heinrich von Treitschke, *Politik*, Bd. 1, Leipzig 1897, S. 67.

⁵ J. Fisch u. a. (Anm. 1), S. 307.

⁶ Thomas Leif/Rudolf Speth, *Anatomie des Lobbyismus*, in: dies. (Hrsg.), *Die stille Macht. Lobbyismus in Deutschland*, Wiesbaden 2003, S. 9.

⁷ Vgl. Thomas Leif/Rudolf Speth, *Die fünfte Gewalt. Wie Lobbyisten die parlamentarische Demokratie unterlaufen*, in: *Die Zeit online vom 2. 3. 2006*; sowie dies. (Hrsg.), *Die fünfte Gewalt. Lobbyismus in Deutschland*, Wiesbaden 2006. Diese Neuerscheinung konnte nicht mehr umfassend ausgewertet werden.

ressen ablesen: Wo die Regierenden regelmäßig auf die Ratschläge verschiedenster Interessengruppen achten, ist auch Politik von hoher Qualität.“¹⁸ Der Markt der Interessen als Garant des Gemeinwohls: Das ist das Credo des Pluralismus.

Vor uns liegt im harten Schwarzweiß ein Holzschnitt der Gesellschaftstheorie: Während die einen den Schaden organisierter Interessen für das Gemeinwohl beschwören, betonen andere, dass Gemeinwohl erst durch sie entstehe. Genau dieses manichäische Schwarzweißdenken möchten wir in Frage stellen. Gut oder böse, richtig oder falsch, schwarz oder weiß: Diese Polarisierungen überzeichnen und führen oft in die Irre. Dies ist die These unseres Beitrags: Lobbyismus wird mit dem herkömmlichen Schwarzweißdenken nicht hinreichend erfasst. Wir möchten für eine differenzierte, abgeschattierte Betrachtungsweise plädieren.

Für uns gehört Lobbyismus zur Schattenpolitik⁹ – allerdings nicht im Sinne eines harten Schlagschattens zwischen blendender Sonne und dunkler Verschattung. Wir nutzen diese Metapher vielmehr im Sinne vielfältiger Abschattierungen. Ähnlich wird der Begriff Schattenwirtschaft benutzt. Diese reicht von honoriger ehrenamtlicher Tätigkeit über eine große Grauzone der Nachbarschaftshilfe und der Handwerkerleistung „ohne Rechnung“ bis zur klar illegalen Schwarzarbeit in Unternehmen, wo professionelle Vermittlerringe an organisierte Kriminalität grenzen. Auch Lobbyismus spielt sich einerseits im Hellfeld legitimer Interessen und Formen der Willensbildung ab, reicht aber bis in den Bereich des Dunkelfeldes von Nötigung, Erpressung und Korruption. Zwischen Hell- und Dunkelfeld erstreckt sich eine vielfältig abgeschattierte Grauzone, in der nicht immer klar ist, was erlaubt ist und was nicht. Dieser Sektor ist nicht klar verboten, also strafrechtlich sanktioniert, aber er ist ein Minenfeld von Aktivitäten, die von der Gesellschaft schwerlich akzeptiert werden. Es handelt sich um das Schattenreich des zwar nicht illegalen, aber

doch illegitimen Verhaltens in unserer Gesellschaft. Die Maßstäbe changieren in Zeit und Raum. Es ist unser Anliegen, mit diesem Beitrag zu versuchen, diese drei Bereiche etwas klarer zu erfassen.

Die Achillesferse des Lobbyismus

Es gibt Schränke voller Lobbyismusliteratur. Der Einfluss von unterschiedlich organisierten Interessen auf die Politik in demokratischen Verfassungsstaaten war seit jeher ein spannendes Thema wissenschaftlicher Abhandlungen.¹⁰ Dabei soll der Begriff Lobbyismus hier durchaus wertneutral verstanden werden, obwohl er in der Öffentlichkeit immer noch einen teilweise pejorativen Beigeschmack hat. Lobbyismus sei die systematische und kontinuierliche Einflussnahme von wirtschaftlichen, gesellschaftlichen, sozialen oder auch kulturellen Interessen auf den politischen Entscheidungsprozess. Einen so breit verstandenen Lobbyismus kann man auf unterschiedliche Weise erfassen und untersuchen. Im Wesentlichen sind es *vier Aspekte*, die bei der Analyse des Lobbyismus die Schwerpunkte bilden: die Organisationsform, die Adressaten, die Inhalte und Ideologien sowie die Aktionsformen des Lobbyismus.

Organisationsform: Die klassische Form, in der sich Lobbyismus organisiert, sind Verbände. Der älteste noch aktive deutsche Verband ist der „Börsenverein des deutschen Buchhandels“ von 1825. Zunächst bildeten sich Wirtschaftsverbände, dann Gewerkschaften als Schutzverbände der Arbeitnehmer und schließlich eine Fülle weiterer Vereinigungen von Sport und Hobby, von sozialen, kulturellen und sonstigen gesellschaftlichen Interessen. Der Verband galt lange als Prototyp der Interessenvertretung gesellschaftspolitischer Segmente. Aber er besitzt keineswegs ein Monopol. Denn auch Kammern (Industrie- und Handelskammern usw.) vertreten Interessen und agieren als Akteure im Feld des Lobbyismus, ebenso Kirchen. Neben diesen rechtlich fest verankerten Organisationsformen gibt es auch noch lose Bündnisse wie Bürgerinitiativen. Dazu kom-

¹⁸ Martin Sebaldt/Alexander Straßner, Verbände in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung, Wiesbaden 2004, S. 13.

¹⁹ Ulrich von Alemann, Schattenpolitik. Streifzüge in die Grauzonen der Politik, in: Claus Leggewie (Hrsg.), Wozu Politikwissenschaft?, Darmstadt 1994.

¹⁰ Vgl. statt vieler Th. Leif/R. Speth (Anm. 6); M. Sebaldt/A. Straßner (Anm. 8); oder etwas älter Ulrich von Alemann, Organisierte Interessen in der Bundesrepublik, Opladen 1987.

men Unternehmen, die ihre Interessenvertretung neben den wirtschaftlichen Fachverbänden und an ihnen vorbei selbst in die Hand nehmen. Als ein Phänomen der letzten Jahrzehnte treten Public-Affairs-Firmen auf, die häufig Unternehmensberatung, Politikberatung und Public Relations als Angebotspalette miteinander verknüpfen.

Obwohl es über die Form der organisierten Interessen seit jeher Debatten gibt, liegt hier nicht das eigentliche Problem der Legitimität des Lobbyismus. Selbst die Kontroversen über die Zwangsmitgliedschaft der Kammern werden wenig thematisiert. Bei den klassischen Verbänden ist in den letzten Jahren zwar der Organisationsgrad drastisch gesunken, so dass schon von einer allgemeinen Organisationsmüdigkeit die Rede ist. Aber auch ihre Legitimation als Interessenvertreter ihrer gesellschaftspolitischen Segmente ist dadurch noch nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Neu entstehende Organisationsformen – ob Bürgerinitiativen oder Public-Affairs-Firmen – sind immer gezwungen, ihre Legitimation unter Beweis zu stellen. Die Organisationsform ist jedenfalls für die Probleme des Lobbyismus nicht entscheidend.

Adressaten: Der erste und ursprüngliche Adressat für die Beeinflussungsversuche des Lobbyismus war das Parlament, denn dessen Wandelhalle gab dem Phänomen den Namen. Auch heute bleiben die Abgeordneten wichtige Ansprechpartner für den Lobbyismus jeglicher Couleur, denn das Parlament ist und bleibt der Gesetzgeber. Die „Lobbyliste“ beim Deutschen Bundestag macht transparent, welche Verbände und Interessengruppen auf den parlamentarischen Entscheidungsprozess Einfluss zu nehmen suchen. Jeder Interessenvertreter, der zu offiziellen Hearings des Bundestages eingeladen werden möchte, muss hier aufgelistet sein. Das schließt aber nicht aus, dass Interessenten, seien es Unternehmen oder Einzelpersonen, unabhängig versuchen, Kontakt zu Abgeordneten und Fraktionen herzustellen. Auch politische Parteien sind Anlaufstellen des organisierten Lobbyismus.

Bevorzugtes Ziel von jeglicher Form des Lobbyismus sind allerdings nicht Parlamente und Parteien, sondern Regierungen. Da die detaillierte Gesetzesvorbereitung von der Legislative in die Exekutive gewandert ist, wird

im großen Apparat der Ministerialbürokratie sowohl die Initiative zu neuen Gesetzesvorhaben ergriffen als auch die Implementierung vorbereitet. Damit ist die Exekutive bevorzugtes Handlungsfeld des organisierten Lobbyismus. Kluge Interessenvertreter werden, neben Kontakten zur Regierungsspitze, verstärkt die kontinuierliche Kommunikation zur mittleren Entscheidungsebene und insbesondere zur Arbeitsebene in den Referaten und Einzelabteilungen pflegen. Interessenverbände erfahren oft früher als das Parlament selbst von den Gesetzen im Referentenstadium. Experten der Interessengruppen sind auch auf vielfältige Weise in ständigen Kommissionen und Arbeitsgruppen in die Arbeitsweise der Ministerialbürokratie eingebunden. In den Ressorts gibt es außerdem Netzwerke, in denen die Exekutive und die Interessengruppen hervorragend zusammenarbeiten.

Schließlich sind noch Medien und die Öffentlichkeit als wichtige Adressaten für Lobbyisten zu nennen. Dies geschieht einerseits durch eigene Publikationen, andererseits durch medienzentrierte Öffentlichkeitsarbeit. Ihre eigenen Zeitschriften sind in ihrer Medienmacht keineswegs zu unterschätzen: Die „ADAC-Motorwelt“ oder die „Apotheken-Rundschau“ haben eine Millionenaufgabe. Mit gezielten Public-Relations-Aktivitäten werden die öffentliche Meinung und die Medienlandschaft beeinflusst. Dies stellt dann kein Problem dar, wenn der Absender der Botschaften klar hervorgeht und wenn in den Medien Werbung und redaktioneller Teil klar getrennt werden.

Die Adressaten des Lobbyismus werfen also kein grundsätzliches Legitimationsproblem auf. Alle diese Zielgruppen für Interessenbeeinflussung sind durchaus akzeptabel.

Inhalte und Ideologien: Interessenorganisationen wollen ihre eigenen Interessen durchsetzen: Das erscheint zwingend. Im Rahmen der Pluralismustheorie ist dies nichts Anstößiges. Im Gegenteil, aus dem Widerstreit der Interessen kristallisiert sich ein Gemeinwohl heraus. Paradox mutet allerdings an, dass nahezu alle Interessenorganisationen für sich reklamieren, dem Gemeinwohl zu dienen. Im öffentlichen Meinungskampf gilt es als Standardargument, das Eigeninteresse als das allgemeine Wohl auszugeben. So werden bei-

spielsweise Interessenvertreter der Steinkohleindustrie immer betonen, die Energieversorgung sichern zu wollen. Breite Teile der Öffentlichkeit werden das Spiel mit dem Gemeinwohl durchschauen, dennoch ist der Reklamation des Gemeinwohls durch private Interessen ein gewisses manipulatives Element zu Eigen.

Allerdings kann man hier sicherlich nicht alle Interessenorganisationen über einen Kamm scheren. Selbstverständlich sind Zwangskorporationen – wie die Kammern oder Kirchen – in ganz anderer Weise auf den Dienst am Gemeinwohl verwiesen als privatwirtschaftliche Unternehmensverbände. Auch existiert ein breites Segment von Vereinen und Verbänden, die ausdrücklich auf Gemeinnützigkeit angelegt sind und deshalb steuerlich privilegiert werden. Verbände des Sozial-, Umwelt- oder Tierschutzbereiches zählen hierzu. Andere möchten advokatorisch ein öffentliches Interesse vertreten, wie beispielsweise die Menschenrechtsorganisation Amnesty International oder die Anti-Korruptionsliga Transparency International. Allerdings darf die Privilegierung solcher Gruppen nicht so weit gehen, ihr Wirken mit dem Gemeinwohl gleichzusetzen. Denn auch Umweltschutz oder Menschenrechte bleiben „Interessen“, die von engagierten Menschen vertreten werden, die sich damit aber noch nicht zu „Gemeinwohllengeln“ verwandeln. Trotz problematischer Randerscheinungen bleibt das Vertreten von Interessen, seien sie am privaten Nutzen orientiert oder auf das Gemeinwohl ausgerichtet, legitim und akzeptabel, es sei denn, es klappt eine allzu große Kluft zwischen Privatinteressen und reklamiertem Allgemeinwohl.

Mittel und Methoden der Interessendurchsetzung: Das Spektrum der Aktivitäten von Interessenverbänden ist fast unerschöpflich. Es reicht vom Anruf bei Abgeordneten, von Pressekonferenzen oder Großdemonstration und Streik bis hin zu Ämterpatronage und Erpressung. Damit sind wir im Kernbereich unserer Thematik angelangt. Waren Organisationsformen, Adressaten und Ideologien der Interessenorganisationen noch weitgehend neutral gegenüber einer normativen Bewertung, sind es die Aktionsformen nicht. Hier ist die ganze Palette von legitimem zu illegitimem, von legalem zu illegalem, von akzeptablem zu inakzeptablem Verhalten zu

registrieren; hier wird Lobbyismus zur Schattenpolitik. Die Achillesferse des Lobbyismus sind seine Aktionsformen. Es liegt die Versuchung nahe, zur Durchsetzung eigener Interessen auch nicht akzeptable Methoden anzuwenden. Das gesamte Spektrum der Aktionsformen kann man in folgende fünf Methoden aufgliedern: Information und Kommunikation, Integration und Selbstregulierung, personelle Penetration, Politikfinanzierung und politische Pression.

Der weiße und der schwarze Sektor

Eine Zuordnung des Lobbyismus in den weißen Sektor ist zunächst formell gewünscht: Interessenpolitik ist im Grundgesetz geschützt durch die Grundrechte, insbesondere die Versammlungs-, Meinungs- oder Pressefreiheit wie auch das Koalitionsrecht. Darüber hinaus ist auch ein indirektes politisches Mitwirkungsrecht für Interessenorganisationen gewährleistet, denn Artikel 21 GG gesteht den politischen Parteien eben nur zu, dass sie an der politischen Willensbildung des Volkes „mitwirken“. Dadurch ist zwar eine Privilegierung gegeben, aber kein Monopol für die Parteien postuliert. Auch Interessenorganisationen können demnach mitwirken.

Insofern schützt unsere pluralistische Gesellschaftsordnung gezielt die breit gefächerte Interessenartikulation.¹¹ Sie betont die notwendige Repräsentanz vielfältiger Organisationen im Kräfteparallelogramm der Gesellschaft, die eben nicht den Staat a priori als Garanten des Gemeinwohls sieht, sondern erst die Konkurrenz der Einzelinteressen a posteriori zum Allgemeinwohl führe. Interessen genießen hohe Autonomie; ihre Anerkennung ist Ausdruck wesentlicher Abgrenzung zu autoritären Regimen mit einem Interessenmonopol. Konsensbildung und Konfliktaustragung sind wichtige Resultate der dezentralen Interessengliederung und -formulierung. Ziel ist ein pluralistischer Wettstreit um die besten Argumente. So weit, so gut: Alles, was legal und legitim ist, gehört zum weißen Sektor.

¹¹ Vgl. Hans-Jürgen Papier, Zum Spannungsverhältnis von Lobbyismus und parlamentarischer Demokratie. Vortrag anlässlich der Vorstellung des Buches „Die fünfte Gewalt“ am 24. 2. 2006 in Berlin, in: www.bpb.de/files/LD34GU.pdf (28. 3. 2006).

Dem weißen Sektor gegenüber befindet sich der schwarze, der Bereich des kriminellen Einflusses. Hierzu zählt alles, was klar verboten, was illegal und illegitim ist. Handlungsmotivation ist hier eine Nutzenmaximierung gegenüber normgeleitetem Agieren im öffentlichen Raum. Mit dem Durchsetzen egoistisch motivierter Ziele, welche nicht in einem multipolaren Entscheidungsprozess getroffen werden, wird das zentrale Charakteristikum demokratischer Politik umgangen: das verfasste egalitäre Prinzip. Zu diesem Sektor gehört auch jegliche Parteien- oder Politikfinanzierung, die gegen die Gesetze verstößt: Von der Flick-Affäre in den achtziger Jahren über den CDU-Parteienfinanzierungsskandal der neunziger Jahre (Walther Leisler Kiep, Helmut Kohl und Manfred Kanther) bis zu Jürgen Möllemann von der FDP, gegen den die Staatsanwaltschaft ermittelte, oder die Müll-Affäre der Kölner SPD. Überall gehört illegale Parteienfinanzierung zum schwarzen Sektor des inakzeptablen Lobbyismus. Allerdings ist auch dieser Bereich durchaus im Fluss. Denn das Parteiengesetz, das die Finanzierung regelt, ist in den vergangenen Jahrzehnten mehrfach verschärft worden, sodass heute illegale Praktiken vor zehn oder zwanzig Jahren noch akzeptabel erschienenen.¹²

Das Beispiel der illegalen Parteienfinanzierung mag als Illustration des schwarzen Sektors genügen.¹³ Auch dort, wo die politische Druckausübung (Pression) mit Nötigung oder erpresserischen Mitteln wahrgenommen wird, handelt es sich um einen klaren Fall von Illegalität. In der deutschen politischen Kultur sind solche Praktiken allerdings kaum nachzuweisen.

Die Grauzone ist die Problemzone

Dieser Sektor wird dadurch definiert, dass es sich hier nicht um klar illegales Verhalten handelt, sondern um ein illegitimes, das von der Öffentlichkeit nicht akzeptiert wird. Während der zuvor beschriebene weiße und schwarze Sektor eine klare Einteilung in an-

¹² Vgl. dazu Bundespräsidialamt (Hrsg.), Bericht der Kommission unabhängiger Sachverständiger zu Fragen der Parteienfinanzierung, Baden-Baden 2001.

¹³ Insgesamt zum Thema Korruption vgl. Ulrich von Alemann (Hrsg.), Dimensionen politischer Korruption, Wiesbaden 2005.

tagonistische Pole erfahren haben, ist eine eindeutige Zuordnung der Grauzone schwieriger zu umreißen, sie ist amorph. Die Maßstäbe sind schwankend und unklar. Was vor Jahrzehnten üblich war, wird heute womöglich skandalisiert. In den vergangenen Jahrzehnten haben sich Einstellungen dazu, was Politiker und Lobbyisten dürfen oder nicht dürfen, gewandelt. Die Akzeptanz von bestimmten politischen Verhaltensweisen mag nicht nur in Nord- und Südeuropa differieren; selbst in Deutschland, ob West oder Ost, Nord oder Süd, kann es über das Verhalten, welches politisch korrekt ist, Unterschiede geben. Ein bayerischer „Vollblutpolitiker“ wie weiland Franz-Josef Strauß mag in der damaligen Zeit, in der dortigen Provinz als geniales Schlitzohr („Dös is a Hund!“) bewundert worden sein. Von jenseits des Weißwurst-Äquators sorgte seinerzeit der „Spiegel“ nach gleichnamiger Affäre für seinen Rücktritt. Als bayerischer Ministerpräsident hat er sich zwar rehabilitiert. Heute aber, da sind wir uns sicher, würde sein Politikstil kaum mehr Akzeptanz finden.

Die gezielte Beeinflussung durch Unternehmensverbände ist bislang primär unter der theoretischen Lupe unproblematisch. Die als legitim eingestufte Interessensvertretung verdundelt sich leicht durch die Praxis lobbyistischen Handelns: Keiner der fünf Sektoren der Methoden des Lobbyismus ist vor einem Absickern in die Grauzone problematischen Verhaltens gefeit.

Information und Kommunikation: Unproblematisch bleiben sicherlich (fast) alle Aktivitäten aus dieser Sektion. Persönliche Kontakte zu allen wesentlichen politischen Entscheidungsträgern in Parlament, Regierung, Parteien und Medien sind für die Lobbyisten legitim und notwendig. Das gilt auch für die Werbe- und Informationskampagnen in eigenen Verlautbarungen (*free media*) und finanzierten Anzeigen, Sponsoring oder anderen Aktionen (*paid media*) – von der Presseerklärung bis zum Großkongress. Auch wenn dadurch Beziehungsnetzwerke – wir kennen uns, wir helfen uns – entstehen, sind diese keineswegs per se verwerflich. Es ist nur allzu menschlich, auf Bekannte, die man einschätzen kann, auf die man sich verlassen kann, zurückzugreifen. Vertrauen ist in der Tat ein Kapital, dass bei jeglichen menschlichen Beziehungen eine tragende Rolle spielt, so auch

in der Politik. Gefahren bestehen jedoch im Missbrauch solcher Netzwerke.

Information und Kommunikation sind allerdings zu beanstanden, wenn die Quelle verunklart wird. Vermeintliche Public Interest Groups, Bürgerkonvente oder beispielsweise die „Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft“ werden zu Recht problematisiert, wenn sich dahinter einseitige Financiers, zum Beispiel Arbeitgeberverbände, verbergen. Wenn sich private Interessen mit Gemeinwohlideologien tarnen, ist generell Vorsicht angebracht.

Integration und Selbstregulierung: Hier segeln vermeintlich wissenschaftliche Experten gerne unter einer getarnten Flagge von Interessenorganisationen. Deshalb wird zu Recht die Offenlegung der Interessenbeziehungen von Abgeordneten verlangt. In diesem Zusammenhang übliche Praxis ist die Methode der Positionsvergabe an einflussreiche Politiker. Sie ist mit einem demokratiekritischen Geschmack behaftet: Erfolgt sie vor einer Entscheidung, welche zugunsten der Interessengruppen ausfällt, liegt der Verdacht nahe, dass es sich um den Aspekt der Vorteilsnahme handelt – ein Straftatbestand, problemlos als illegal einzustufen. Erhalten hingegen Akteure ex post hoch dotierte Posten, erhellt sich der verdunkelte Bereich, der Vorwurf illegaler Einflussnahme verblasst. Dennoch stellt sich die Frage, ob der Schritt bereits hinter verschlossenen Türen im Hinblick auf später getroffene Entscheidungen besprochen wurde. Das wäre schlicht illegitim. Dies ist ein Aspekt, welcher auch diese Form der Einflussnahme diskreditieren müsste und sie dem grauen Sektor zuordnen würde. Als Lösungsansatz wird nach prominenten Fällen in der jüngsten Vergangenheit gegenwärtig öffentlich über Karenzzeiten für aus dem Amt scheidende Amtsträger nachgedacht. Lediglich jene Formalisierung könnte dieses Verfahren unter demokratietheoretischen Aspekten umfassend erhellen.

Personelle Penetration: Die „Verbandsfärbung“ von Bundestagsausschüssen und entsprechenden Abteilungen der Ministerialbürokratie ist schon vor Jahrzehnten thematisiert worden. Ein personalpolitisches Durchdringen der Exekutive mit Verbandsvertretern ist zwar wegen der recht strikten Regeln des deutschen Berufsbeamtentums

weniger gut zu bewerkstelligen. Es kann allerdings durchaus vorkommen, dass ein Verbandsvertreter als Minister in die Regierung eintritt. So war es in den ersten Jahrzehnten der Bundesrepublik durchaus üblich, dass Interessenvertreter in das Kabinett berufen wurden. Unter der Regierung Gerhard Schröder ist die Entscheidungsvorbereitung durch Räte und Kommissionen besonders gepflegt worden, sodass einige schon von einer neuen Form der Räteregierung gesprochen haben.¹⁴ Auch in diesen Kommissionen hatten Experten der großen Interessenverbände regelmäßig Sitz und Stimme. Die Interessenbruderschaften in Exekutive und Legislative – ob der Vertriebenen, der Landwirtschaft oder der Gewerkschaften – sind in zahlreichen Studien zum Lobbyismus immer wieder angesprochen worden. In diesem Nebel von personellen Netzwerken sind klare Konturen schwer auszumachen. Ganz problematisch wird es, wenn auch die Medien noch einbezogen werden, wie in Teilen der Wirtschaftspresse, oder noch deutlicher bei Reiseberichterstattungen und Autotests. Selten finden sich hier noch eindeutig kritische Berichte.

Politikfinanzierung: Parteispenden müssen in der Bundesrepublik diffus sein, dürfen keine konkreten Handlungserwartungen zur Motivation haben. Einflussspenden sind verboten. Das ist kompliziert im Hinblick auf die Zuordnung, denn Parteihandeln ist eng an öffentliche Meinungen geknüpft, da mittelfristig die Wiederwahl Ziel parteipolitischer Akteure ist. Demnach werden Parteien stets Interessen der Wählerinnen und Wähler im Auge behalten, jedwede Parteispende könnte so auch als Unterstützungsleistung für parteipolitische Entscheidungen interpretiert werden. Im Allgemeinen ist die Parteienfinanzierung im Vergleich zu anderen Ländern in Deutschland sehr detailliert festgelegt und sorgt bei größeren Spenden für eine weitgehende Transparenz. Auch wenn Parteispenden durch das Parteiengesetz genauestens geregelt sind, besteht weiterhin das Problem, dass es hier im Gegensatz zu den meisten anderen Ländern keinerlei Obergrenzen politischer Spenden gibt. Auch die Tatsache, dass juristische Personen, also Firmen oder Verbände, Parteien spenden dürfen, obwohl sie selbst über kein Wahlrecht verfügen, wird in-

¹⁴ Vgl. Rolf G. Heinze, Die Berliner Räterepublik, Opladen 2002.

ternational in der Regel ausgeschlossen. Hier besteht eine Grauzone, wo beträchtlicher Nachbesserungsbedarf herrscht.

Politische Pression: Die Druckausübung ist in Bezug auf Wahlauftrufe organisierter Interessen in der Geschichte der Bundesrepublik in den Hintergrund getreten. Wurden in den fünfziger und sechziger Jahren Hirtenbriefe der katholischen Bischöfe oder Wahlprüfsteine der Gewerkschaften noch heiß diskutiert, so ist die Verpflichtungsfähigkeit dieser Verbände für die Wahlentscheidung ihrer Mitglieder nicht mehr nennenswert. Dennoch ist vielfältiger, subtil abgestimmter Druck auf Abgeordnete, Regierungen, Fraktionen und Parlamente durch organisierte Interessen an der Tagesordnung. Dabei ist zunächst sicherlich jedwede Form der Drohung und Nötigung am unmittelbarsten mit einer nicht legitimen Einflussicherung in Verbindung zu setzen. Allein das Wesen einer solchen Variante der Interessendurchsetzung verlässt den Pfad des inhaltlich-argumentativen Überzeugens. Nicht der Informationsgehalt ist entscheidend für das Auslassen oder Initiieren von Verhaltensmustern, sondern die (gewaltsame) Einschüchterung. Es muss deshalb unmissverständlich konstatiert werden, dass der weiße Bereich verlassen wurde, sobald ein Drohpotenzial ausschlaggebendes Moment für nachfolgende Beschlussfassungen ist. Gewalt als Medium der Interessenartikulation und -durchsetzung ist in Demokratien nicht zu legalisieren oder zu legitimieren.

Was tun?

Wir haben aufgezeigt, dass ein Schwarzweißdenken in der Debatte um den Einfluss der Unternehmensverbände die Realität verfälscht. So vielfältig wie die vertretenen Interessen, so unterschiedlich sind auch die Modi ihrer Artikulation und Implementierung. Neben einer legitimen ist auch eine nicht legitimierbare Variante der Einflussmehrung erkennbar. Doch Alltag und Praxis der Interessenartikulation lassen vermuten, dass sich wesentliche Facetten der Einflussnahme dem Spannungsfeld zwischen den Polen zuordnen lassen – dem grauen Sektor. Auf diesen sollte sich die Öffentlichkeit konzentrieren. Der weiße Bereich des akzeptablen Lobbyismus und der schwarze Bereich der Illegalität sind unproblematisch. In Letzterem gibt es höchst-

tens ab und zu Vollzugsdefizite. Hier ist der Justizsektor gefragt; so müsste beispielsweise das Delikt der Abgeordnetenbestechung in Deutschland stärker juristisch gefasst werden. Spannend ist es jedoch in der Grauzone der mittleren Sphäre.

Sämtliche Formen und Kanäle des Einflusses von Interessenorganisationen können legitim und akzeptabel sein, wenn sie transparent bleiben. Bürger und Wählerinnen müssen wissen, für wen sie sich entscheiden, wenn sie ihre Volksvertreter bestimmen. Und sie müssen im öffentlichen Meinungskampf wissen, wer sie informieren oder manipulieren will. Ein Transparenzgebot fördert die Rolle der Zivilgesellschaft. Deswegen sind die Offenlegungspflichten zu verbessern, gerade auch im Hinblick auf die Nebentätigkeiten der Bundestagsabgeordneten. Denn sie sind wesentliche Adressaten der Lobbytätigkeit, eine Offenlegungspflicht sämtlicher Bezüge würde Entscheidungen nachvollziehbarer machen und die Grauzone erhellen. Dabei reicht das Spektrum möglicher Publikationspflichten von Nebentätigkeiten ab einem Schwellwert bis hin zur vollständigen Offenlegung des Aktien- oder Immobilienbesitzes. In Deutschland wird die Offenlegung der Nebentätigkeiten von Abgeordneten durch die Verhaltensregeln des Bundestages bestimmt. Es gibt Überlegungen, diese als Gesetz zu formulieren und die Sanktionsmöglichkeiten bei Verstößen zu erweitern. Gleichzeitig könnten die Verhaltensregeln auch ex ante auf Personen übertragen werden, die sich um ein Parlamentsmandat bewerben.¹⁵

Wichtig im Hinblick auf eine mögliche Nachvollziehbarkeit ist das bereits implementierte Informationsfreiheitsgesetz, das Verwaltungshandeln offen legen soll. Die Lobbyliste des Bundestages weist ebenfalls in die richtige Richtung, kann aber neue Formen des Lobbyismus, sei es durch Unternehmen selbst oder durch Public-Affairs-Firmen, nicht erfassen. Deshalb sollte nicht nur Interessenverbänden, sondern allen Lobbyisten die Pflicht auferlegt werden, sich in ein Register einzutragen, dort ihre Finanzquellen,

¹⁵ Vgl. Carolin Richter, Lobbyismus und Abgeordnetenbestechung – Legitimität und Grenzen der Einflussnahme von Lobbyisten auf Abgeordnete, Aachen 1997.

Aufwendungen und Auftraggeber zu benennen sowie sich an Regeln des akzeptablen Verhaltens zu orientieren. Als Vorbild einer solchen Offenlegungspflicht wird häufig der „Lobby Disclosure Act“ der USA von 1995 ins Feld geführt. Dieser operiert mit einem weiten Lobbyismusbegriff, indem er darunter all jene subsumiert, „die mehr als 20 Prozent ihres Halbjahreseinkommens aus präzise definierten Lobbytätigkeiten“¹⁶ beziehen.

Zusätzlich zu den Instrumentarien einer detaillierteren Publikation von Tätigkeiten und Nebenverdiensten wird in der Öffentlichkeit gegenwärtig über Karenzzeiten für aus dem Amt scheidende Politiker diskutiert. Transparency International schlägt eine Frist zwischen drei und fünf Jahren vor, bevor ehemalige Amtsträger Positionen in Unternehmen der freien Wirtschaft bekleiden, welche sich mit jenen Interessen befassen, die einst im Aufgabenfeld des Politikers lagen. Andere Überlegungen bestehen für aktive Mandatsträger. Diese sollten beispielsweise keine leitenden Funktionen in einem Interessenverband wahrnehmen dürfen, um ebenfalls das Problem der personellen Penetration zu entschärfen.

Abschließend können auch stärkere Partizipationsmöglichkeiten der Bevölkerung gefordert werden. Dadurch kann sich ein äußerst flexibles und an die gesellschaftlichen Realitäten angepasstes Kontrollinstrument entwickeln. Denn die für demokratisches Handeln unverzichtbare Offenheit und Sachkompetenz orientiert sich stets aufs Neue an kritischen Sachverhalten und sanktioniert diese bei Bedarf – im Zusammenhang mit illegitimem politischem Einfluss schlicht mit Wahlentzug. Lobbyismus wird so stets den Werten der Gesellschaft gerecht.

¹⁶ Manfred Redelfs, Mehr Transparenz gegen die Macht der Lobbyisten, in: Th. Leif/R. Speth (Hrsg.) (Anm. 7).

Alexander Straßner

Funktionen von Verbänden in der modernen Gesellschaft

Was wie eine Banalität klingt, ist ein Kernsatz im Selbstverständnis eines pluralistischen Gemeinwesens: Verbände sind für die Funktionsfähigkeit politischer Systeme unverzichtbar.¹ Dessen ungeachtet haben sie mit erheblichen Vorurteilen zu kämpfen. In der öffentlichen Wahrnehmung dominieren Verbandsvertreter den politischen Prozess, höhnen die demokratisch legitimierte Institutionen aus und erkaufen politische Entscheidungen, die ihrem jeweiligen Verband zugute kommen. Das Vorurteil, Verbände würden politische Institutionen, Prozesse und Akteure zu einem Spielball organisierter Interessen degradieren, lässt sich nur schwer aus der Welt schaffen.² Die von Theodor Eschenburg in den sechziger Jahren als Frage formulierte „Herrschaft der Verbände“³ wurde ungerechtfertigt als Faktum begriffen. Zweideutig gehaltene Titel in wissenschaftlichen Publikationen weisen Verbände als „stille Macht“⁴ aus und tragen ungewollt zum negativen Hautgut bei. Der positiv konnotierte Pluralismusbegriff ist so dem anrühigen „Lobbyismus“ gewichen.⁵

Alexander Straßner

Dr. phil., geb. 1974; Akademischer Rat z. A. am Institut für Politikwissenschaft der Universität Regensburg, Universitätsstraße 31, 93053 Regensburg. Alexander.Strassner@politik.uni-regensburg.de

¹ Vgl. Martin Sebaldt/Alexander Straßner, Verbände in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung, Wiesbaden 2004, S. 15.

² Vgl. dazu Werner Reutter, Organisierte Interessen in Deutschland. Entwicklungstendenzen, Strukturveränderungen und Zukunftsperspektiven, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), (1999) 9, S. 7–15.

³ Theodor Eschenburg, Herrschaft der Verbände?, Stuttgart 1963².

⁴ Thomas Leif/Rudolf Speth (Hrsg.), Die stille Macht. Lobbyismus in Deutschland, Wiesbaden 2003.

⁵ Vgl. Christian Simmert, Die Lobby regiert das Land, Berlin 2002.

Neben den gesellschaftlichen Skeptizismus sind zusätzliche Probleme getreten: Die Bereitschaft zu ehrenamtlichem und bürgerschaftlichem⁶ Engagement nimmt mehr und mehr ab, worunter besonders Verbände in sozialen Dienstleistungssektoren zu kämpfen haben.⁷ Außerdem setzt sich das Phänomen des „Trittbrettfahrers“ mehr und mehr durch, der ohne eigenes Engagement von den Ergebnissen eines durch Verbandsarbeit bereitgestellten Kollektivgutes profitiert.⁸ Die Notlage einzelner Verbände und ganzer Verbandssektoren wird nur oberflächlich wahrgenommen. Mit der Schwäche einzelner Verbandssektoren ist aber ein gesamtgesellschaftliches Problem formuliert. Dass die rund 4 000 bundesweit tätigen und in der Lobbyliste des Deutschen Bundestages eingetragenen Verbände⁹ neben ihrer eigentlichen Arbeit auch über einen erheblichen demokratiepraktischen Wert verfügen, ist bis dato nur am Rande thematisiert worden.¹⁰

⁶ Vgl. dazu Anne Hackett/Gerd Mutz, Empirische Befunde zum bürgerschaftlichen Engagement, in: APuZ, (2002) 9, S. 39–46.

⁷ Vgl. dazu Roderich Kulbach, Das Ehrenamt im Wohlfahrtsverband. Quantitative und qualitative Entwicklungen, in: Soziale Arbeit. Zeitschrift für soziale und sozialverwandte Gebiete, (2002) 2, S. 55–60. Siehe dazu auch Karl-Heinz Boefenecker, Ehrenamt und Wohlfahrtsverbände, in: Soziale Arbeit. Deutsche Zeitschrift für soziale und sozialverwandte Gebiete, (1999) 3, S. 87–93.

⁸ Zur Theorie der NPÖ siehe Mancur Olson, Die Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen, Tübingen 2002³; Ulrich von Alemann, Der Wandel organisierter Interessen in der Bundesrepublik. Erosion oder Abgrenzung?, in: APuZ, (1985) 49, S. 3–21; Bernhard Ebbinghaus, Die Mitgliederentwicklung deutscher Gewerkschaften im historischen und internationalen Vergleich, in: Wolfgang Schroeder/Bernhard Wessels (Hrsg.), Die Gewerkschaften in Politik und Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland. Ein Handbuch, Wiesbaden 2003, S. 174–203.

⁹ Vgl. Martin Sebaldt, Die „Stille Revolution“ organisierter Interessenvertretung: Entwicklungs- und Transformationsmuster westlicher Verbandssysteme in komparativer Perspektive, in: Zeitschrift für Politik, (2004) 1, S. 1–28.

¹⁰ Vgl. Jürgen Weber, Die Interessengruppen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, München 1981²; Martin Sebaldt, Verbände und Demokratie: Funktionen bundesdeutscher Interessengruppen in Theorie und Praxis, in: APuZ, (1997) 36–37, S. 27–37; vgl. dazu aktuell Alexander Straßner, Zwischen Eigennutz und Gemeinwohl: Verbandsfunktionen in Theorie und Praxis, in: Gesellschaft–Wirtschaft–Politik, (2005) 2, S. 233–253.

Laut Pluralismustheorie liegt die Bedeutung von Verbänden für ein politisches System in der Repräsentation gesellschaftlicher Vielfalt.¹¹ Sie realisieren damit einen wichtigen Aspekt der Volkssouveränität. Durch vier grundlegende Funktionen vermögen Verbände diesen Anspruch zu erfüllen: Aggregation, Selektion, Artikulation und Integration politischer Interessen sind die primären Aufgaben verbandlichen Handelns. Dazu gesellen sich zusätzliche sekundäre Verbandsfunktionen (Partizipation, Legitimation, sozioökonomische Selbstregulierung), die nicht primär die Aufgaben gegenüber ihrer Klientel betreffen, sondern freie Leistungen oder Leistungen im Auftrag des gesamten politischen Systems darstellen.

Interessenaggregation

Unter Interessenaggregation wird die Bündelung einer Vielzahl heterogener Forderungen zu einheitlichen verbandspolitischen Zielen und programmatischen Aussagen verstanden.¹² Dieser Prozess ist nicht auf Verbände beschränkt. Er verläuft auch in Parteien und Bürgerinitiativen, also in all jenen Organisationen, in welchen voneinander verschiedene Positionen in einheitliche und nach außen vertretbare Positionen umgemünzt werden müssen. Dies ist eine für Verbände stets schwierige Funktion. Besonders Großverbände sehen sich mit komplizierten Aggregationsprozessen konfrontiert: Sie müssen nicht selten zahlreiche Unterorganisationen mit Branchengegensätzen und Hunderttausenden von Mitgliedern vertreten. Als Faustregel gilt: Je heterogener die Interessenlage innerhalb eines Verbandes ist, desto schwieriger gestaltet sich die Aggregation.¹³ Was den Beschäftigten in der einen Branche dienlich ist, kann für die Angehörigen des anderen Sektors schädlich sein.¹⁴

¹¹ Vgl. Heinrich Oberreuter (Hrsg.), Pluralismus. Grundlegung und Diskussion, Opladen 1980.

¹² Vgl. J. Weber (Anm. 10), S. 388.

¹³ Vgl. Franz Traxler, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände: Probleme der Verbandsbildung und Interessenvereinheitlichung, in: Walther Müller-Jentsch (Hrsg.), Konfliktpartnerschaft. Akteure und Institutionen der industriellen Beziehungen, München 1999, S. 139–166.

¹⁴ Vgl. M. Sebaldt/A. Straßner (Anm. 1), S. 60.

Einerseits bedeutet dies eine erhebliche Einschränkung der Verbandsaktivität. Der Verband ist stets auf der Suche nach dem kleinsten gemeinsamen Nenner innerhalb seiner Organisation. Andererseits bietet dieser Mechanismus zugleich einen wirksamen Schutz gegen schwer integrierbare Einzelinteressen von Untergruppen.¹⁵ Unrealistische oder augenblicklich nicht durchsetzbare Forderungen werden so von der Verbandsführung erst gar nicht thematisiert.

Die Aggregation von Interessen wird öffentlich kaum wahrgenommen. Dabei handelt es sich hier um eine Vorbedingung für die Verbandsarbeit überhaupt. Kernaufgabe der Aggregation ist die Auswahl einer eindeutig bestimmbar Position aus den Einzelmeinungen, Wünschen, Bedürfnissen und Forderungen eines Interessenspektrums. Einerseits geschieht dies durch Bündelung, also die Zusammenfassung ähnlicher Interessen. Andererseits werden Forderungen auch komprimiert, auf ihre Kerninhalte reduziert. Auf diese Weise erreicht der Verband eine eindeutige sachliche Position, die er nun nach außen vertreten kann. In der Regel wird die Gesamtheit der aggregierten Positionen programmatisch zusammengefasst.¹⁶ Würden alle unter den Mitgliedern artikulierten Forderungen nach außen vertreten, wäre der gesamte Verband handlungsunfähig. Für eine nicht aggregierte Vielzahl an Interessen stünden weder die personellen noch die finanziellen Ressourcen bereit, zumal sich der Verband auch nicht eindeutig von anderen Verbänden abgrenzen könnte. Verbände stellen deshalb in der Regel nur ihre zentralen Forderungen auf, da sie ansonsten auch anfälliger gegenüber Gegenforderungen anderer Verbände wären.

Aggregation ist aber auch hilfreich für die Entscheidungsfähigkeit der Adressaten im politischen System. Nur klar bestimmbar Positionen und Forderungen können eindeutige Maßnahmen zugeordnet werden. So fungiert die Aggregation von Interessen als Schutzmechanismus des politischen Systems vor Überlastung. Würden Verbände diese Funktion nicht erfüllen, wären unzählige (einander widersprechende) Einzelforderungen

gegenüber dem Entscheidungssystem die Folge. Die Befriedung gesellschaftlicher Konflikte durch politische Steuerungsmaßnahmen wäre vor diesem Hintergrund nur schwer möglich.

Interessenselektion

Selektion bezeichnet die aus der Aggregation resultierenden Wirkungen der Verbände auf das politische System. Um die beschriebene Überlastung des Systems zu verhindern, sind Filtermechanismen vonnöten, mit deren Hilfe eine Vorauswahl getroffen wird.

Verbände erfüllen diese Funktion, indem sie nur diejenigen Interessen vertreten, die realistisch durchsetzbar sind. Mit Selektion ist damit zunächst einmal ein Problem der verbandsinternen Willensbildung gemeint. Darunter ist zu verstehen, dass unterschiedliche Interessen auf einen Minimalkonsens zu bringen sind. Selektion ist daher die Findung eines Kompromisses, die Kanalisierung von eventuell divergierenden Forderungen im eigenen Interessenspektrum.¹⁷

Dazu gehört auch der systematische Ausschluss von Extrem- und Minderheitsmeinungen. Verbände wählen Forderungen aus, die sie einerseits als besonders wichtig erachten, andererseits zu einem bestimmten Zeitpunkt für optimal durchsetzbar halten. Aus diesem Grund entwerfen sie Prioritätenlisten und verfolgen kurz-, mittel- oder langfristige Ziele. Durch öffentliche Thematisierung können sie bestimmte eigene Anliegen auf die Tagesordnung setzen. Je eher ein Verband dazu in der Lage ist, die politische Diskussion innerhalb und außerhalb des Parlamentes mitzubestimmen, desto erfolgreicher wird die verbandliche Arbeit sein. Mindestens ebenso wichtig ist die Fähigkeit, breite gesellschaftliche Diskussionen in den Medien zu verhindern oder aber Begriffe überhaupt zu besetzen.

Andererseits kommt diese Filterfunktion aber auch den Adressaten der Verbandspolitik zu: Amtsinhaber sind für an sie herangetragene Wünsche unterschiedlich empfänglich. Abgeordnete etwa haben selektiven Kontakt mit ausgesuchten Verbandsvertretern: Sie wählen aus, welche Interessen in

¹⁵ Ulrich von Alemann, *Organisierte Interessen in der Bundesrepublik*, Opladen 1989², S. 188.

¹⁶ Vgl. dazu M. Sebaldt (Anm. 10), S. 27.

¹⁷ Vgl. M. Sebaldt (Anm. 10), S. 27.

ihrem Wahlkreis besonders berücksichtigt werden sollten. Es handelt sich dabei jedoch nicht um rein subjektive Selektionsleistungen. Die Ausrichtung an bestimmten Interessen bedeutet – im Gegenteil – immer auch eine Vereinfachung der gesellschaftlichen Realität. So garantieren Verbände den ungehinderten Kommunikationsfluss zwischen Staat und Gesellschaft. Aus diesem Grund können sich die staatlichen Institutionen nicht einfach durch den Ausschluss bestimmter Gruppen vor Überfrachtung schützen. Vielmehr müssen sie durch eine institutionalisierte und demokratisch legitimierte Form der Informationsauswahl Selektionsleistungen erbringen. Selektion kann mit negativen Folgen behaftet sein. Neben dauerhaftem Ausschluss kann sie auch zu einer Monopolisierung und Privilegierung von Interessen führen. Verbände wirken deshalb zugleich als „gate keeper“ im politischen System. Denn die Handlungsfähigkeit des politischen Systems liegt ebenso in ihrem eigenen Interesse, wie die Monopolisierung und dauerhafte Exklusion von Interessen ihr entgegenstehen. Aus der Art und Weise, wie Verbände diese Funktion erfüllen, lässt sich der demokratische Zustand einer Gesellschaft ablesen.¹⁸

Interessenartikulation

Artikulation bedeutet die Umformung von latenten in manifeste Interessen. Verbände wenden sich zur Durchsetzung der Mitgliederinteressen mit Forderungen an das zentrale politische Entscheidungssystem. In diesem Sinne leiten sie die Interessen der Mitglieder zunächst einmal lediglich weiter. Weitaus häufiger aber müssen Einzelinteressen des Verbandes erst einmal in konkrete Aussagen umformuliert werden. Allgemeine Einstellungen werden auf diesem Wege zu kollektiven Verhaltenserwartungen verdichtet. Dies geschieht entweder auf dem Wege der öffentlichen Diskussion oder durch den direkten Zugang zur für die Sachentscheidung zuständigen Stelle im Staatsapparat.

In dieser Funktion wird deutlich, dass Verbände Sachwalter ihrer Mitglieder sind. Sie versuchen, auf der Basis eines „generalisierten Mandats“ deren Interessen vorzutragen und durchzusetzen. Insofern sind die Verbände auch als soziale Mechanismen zu betrachten:

¹⁸ Vgl. A. Straßner (Anm. 10), S. 238.

Sie machen auf Problemlagen aufmerksam, formulieren latente Interessen und machen diese öffentlich. Die Kommunikationsströme verlaufen innerhalb des Verbands aber nicht automatisch von unten nach oben. Nicht selten beruht die Formulierung der Verbandsziele auf der Initiative der Führungsgremien, die unter den Mitgliedern für ihre Vorschläge werben. Auf diese Weise werden die Mitglieder für spezifische Themen überhaupt erst sensibilisiert.¹⁹

Artikulation ist innerhalb eines Verbandes ein hoch komplexer Vorgang. In seinem Verlauf initiiert, formuliert und transportiert die Führungsspitze eines Verbands Interessen. Der jeweilige Verband weist dabei umso mehr Durchsetzungsfähigkeit auf, je höher sein Organisationsgrad ist.²⁰ So können bestimmte kleine Verbände großen Einfluss erlangen, wenn sie im Falle des Ausstandes großflächigen volkswirtschaftlichen Schaden bewirken können.

Artikulation ist noch am ehesten beobachtbar. Mit der stets wachsenden Bedeutung der medialen Inszenierung von verbandlichen Forderungen nimmt diese Tendenz zu. Spezifische Begriffe wie „pressure group“ oder „Lobbyismus“ deuten darauf hin, dass die Öffentlichkeit vor allen Dingen auf diese Funktion von Verbänden rekurriert, wenn es darum geht, den Charakter von Interessengruppen zu beschreiben.²¹ Abermals profitieren auch die zentralen Ansprechpartner der Verbände von dieser Funktion: Für die Amtsinhaber in den staatlichen Institutionen schafft die Artikulation von Interessen durch Verbände erst die Möglichkeit, realitätsgerechte Ordnungs- und Verteilungsentscheidungen zu treffen.

Integration

Verbände wirken außerdem an der langfristigen Integration der Bürgerinnen und Bürger in den Staat mit. Neben den primären (Fami-

¹⁹ Siehe dazu vor allem Gerhard Hirscher/Karl-Rudolf Korte (Hrsg.), *Information und Entscheidung. Kommunikationsmanagement der politischen Führung*, Wiesbaden 2003.

²⁰ Der Organisationsgrad bestimmt sich durch das Verhältnis der im Verband organisierten Mitglieder einer Branche und der gesamten Mitgliederzahl einer Branche.

²¹ Vgl. M. Sebaldt (Anm. 10), S. 27.

lie, „peer-group“) und sekundären Integrationsinstanzen (Vorschule, Schule) bilden Verbände zusammen mit Parteien und Kirchen eine dritte Form politischer Integration.¹²² Sie bauen das Individuum in Vermittlungsprozesse ein und verdeutlichen ihm die Komplexität des politischen Prozesses. Mit Integration ist der Aufbau von Identifikationshaltungen gemeint, die erst zur Gruppenbildung führen. Endprodukt ist die Loyalität gegenüber dem politischen System. Indem Verbände durch freie Konkurrenz die Interessen ihrer Mitglieder durchzusetzen versuchen, wirken sie an deren Integration in den Staat mit.¹²³ Auf diese Weise erfüllen sie abermals innerverbandliche und demokratiestützende Funktionen. Sie stärken damit die Funktions- und Steuerungsfähigkeit des politischen Systems.¹²⁴

Die Integrationsfunktion ergibt sich aus dem Zusammenspiel der bisherigen Funktionen. Werden diese zufriedenstellend erfüllt, so ist auch eine adäquate politische Integration der Vielzahl an Interessen gewährleistet. Verbände schaffen politisch-kulturellen Nährboden und bieten eine Vielzahl an Partizipationsmöglichkeiten. Damit ist auch politischer Ausgrenzung und subjektivem Empfinden der Machtlosigkeit ein Riegel vorge-schoben.¹²⁵

Insofern ist die Integrationsfunktion für die Befriedung von Gesellschaften elementar. Integration wird auch dadurch erzielt, dass sich die Mitgliedschaften von organisierten Interessen milieuübergreifend überlappen und so als Verbindungsglied fungieren. So kann das politische System höchstmögliche Integrationskraft entfalten und seine Grenzen stabilisieren.

Partizipation

Verbände bieten die Chance zur politischen Teilhabe und damit letztlich auch zu Information und Kommunikation.¹²⁶ Partizipation

¹²² Siehe dazu Ulrich Meyer, Politische Sozialisation, in: Uwe Andersen/Wichard Woyke (Hrsg.), Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1997, S. 468.

¹²³ Vgl. dazu auch M. Sebaldt/A. Straßner (Anm. 1), S. 139–179.

¹²⁴ Vgl. J. Weber (Anm. 10), S. 391.

¹²⁵ Vgl. M. Sebaldt (Anm. 10), S. 28.

¹²⁶ Vgl. ebd.

ist dabei ein logisches Ergebnis der Integration. Verbände ermöglichen prinzipiell die Beteiligung von Individuen an der politischen Willensbildung über den zeitlich festgesetzten und begrenzten Wahlakt hinaus. Sie stellen die dazu notwendigen Partizipations- und Kommunikationsmedien in der Gesellschaft überhaupt erst zur Verfügung. Dabei sind mehrere Formen der Partizipation zu unterscheiden. Mitglieder können innerhalb der Verbandshierarchie aufsteigen, Kontakte mit politischen Entscheidungsträgern aufbauen und pflegen und ehrenamtliche Funktionen übernehmen. Allerdings will nur ein geringer Anteil der Verbandsmitglieder partizipieren oder kommunizieren. Zum einen erklärt sich dies aus der in allen größeren Organisationen zu beobachtenden Oligarchisierung der Willensbildung. Auch in Verbänden bilden sich Eliten heraus, die den Verband führen, da sie über einen Informationsvorsprung verfügen. Um überhaupt effektive Arbeit leisten zu können, sind Verbände zum Aufbau hierarchisch-bürokratischer Strukturen gezwungen.¹²⁷ Zum anderen ist ein Großteil der Mitglieder tatsächlich nur durch Zusatzanreize¹²⁸ zu vermehrtem Engagement zu bewegen. Daher ist auch die alleinige Mitgliedschaft in mehreren Verbänden gleichzeitig noch kein Beweiskriterium für Partizipationsbereitschaft.

Der demokratiepraktische Wert liegt auf der Hand: Nicht nur Verbände, die den Regierungskurs unterstützen, tragen zur Legitimation des politischen Systems bei. Auch der Opposition nahe stehende Organisationen, die sich mit Forderungen an die Akteure des politischen Systems wenden, erkennen seine grundsätzliche Legitimation an.¹²⁹ Partizipation in Verbänden schärft so das politische Bewusstsein der Bürgerinnen und Bürger. Sie gewinnen Einblick in die Funktionslogik des politischen Systems. Angehörige aller Bevölkerungsschichten erhalten die Möglichkeit, den Kompromiss als Wesensmerkmal von Demokratien kennen zu lernen.

¹²⁷ Vgl. J. Weber (Anm. 10), S. 393.

¹²⁸ „Selective incentives“ sind Leistungen, die Verbände nur für ihre Mitglieder bereitstellen. Diese ergänzenden Anreize müssen mit dem eigentlichen Organisationszweck des Verbands nichts mehr zu tun haben. Vgl. dazu M. Sebaldt/A. Straßner (Anm. 1), S. 107–112, 120–122.

¹²⁹ Vgl. dazu U. von Alemann (Anm. 15), S. 190.

Sozioökonomische Selbstregulierung

Mit sozioökonomischer Selbstregulierung ist die Tatsache gemeint, dass es Politikbereiche gibt, in denen der Staat Aufgaben an Verbände delegiert hat (Wirtschaft, Gesundheit).³⁰ Selbstregulierung ist eine den Verbänden zugeschriebene Ordnungsfunktion und manifestiert damit einen zusätzlichen Wert von Verbänden für das politische System: Mit der Übernahme von Regulationsfunktionen in ihrem Bereich entlasten Interessengruppen den Staat. Dies geschieht auf zweierlei Weise: Einerseits müsste der Staat die regulativen Aufgaben von Verbänden kostenintensiv selbst erbringen. Staatlich gelenkte Bündelung und Selektion würden zusätzliche bürokratische Ressourcen erforderlich machen. Diese stellen Verbände bereit, in dem Bewusstsein, autonom für die Durchsetzung eigener Interessen sorgen zu können. Andererseits wäre nicht nur eine zusätzliche Belastung, wenn nicht gar eine erhebliche Überlastung staatlicher Institutionen beschrieben und deren Steuerungsfähigkeit erheblich in Mitleidenschaft gezogen. Dem zentralen politischen Entscheidungssystem wird die kostenintensive Informationssuche erleichtert und abgenommen. Stattdessen wird die gebündelte, mehrheitsfähige Position eines Interessenspektrums fertig „serviert“.³¹

Der Staat wird dadurch erheblich entlastet. Besonders deutlich wird die entlastende Funktion verbandlicher Aktivität in der Tarifautonomie.³² Während die Mehrzahl der Verbände nur durch Einflussnahme auf Parteien, Regierung und Parlament Berücksichtigung erfährt, verleiht die verfassungsmäßig garantierte Tarifautonomie den Konfliktparteien im Arbeitskampf eine besondere Stellung. Über die Auswirkungen von Tarifab-

³⁰ Vgl. Wolfgang Schroeder, „Konzertierte Aktion“ und Bündnis für Arbeit: Zwei Varianten des deutschen Korporatismus, in: Annette Zimmer/Bernhard Wessels (Hrsg.), *Verbände und Demokratie in Deutschland*, Opladen 2001, S. 29–54; Wolfgang Streeck, *Korporatismus in Deutschland. Zwischen Nationalstaat und europäischer Union*, Frankfurt/M. 1999.

³¹ Vgl. dazu M. Sebaldt (Anm. 10), S. 28.

³² Vgl. Nico Siegel, *Die Politische Ökonomie der Konzertierung in Deutschland. Das Beispiel Bündnis für Arbeit*, in: Sven Jochem/Nico Siegel (Hrsg.), *Konzertierung in Deutschland und Europa. Das Modell Deutschland im Vergleich*, Opladen 2003, S. 148–193.

schlüssen auf Preise, Geldwert, Beschäftigung und internationale Konkurrenzfähigkeit zeitigen sie ein Bündel an Folgemaßnahmen. Diese können der wirtschaftspolitischen Zielsetzung durchaus zuwiderlaufen, sofern keine Einigung mit den staatlichen Instanzen erfolgt. Damit ist der staatliche Einfluss auf die Wirtschaftspolitik eingeschränkt.

Legitimation

Legitimation ist die „Generalfunktion“ unter den Verbandsfunktionen. Die Legitimation politischen oder sozialen Handelns ist in Demokratien mit transparenten Entscheidungsprozessen verknüpft. Verbände erfüllen diese Funktion, indem sie zentralen gesellschaftlichen Forderungen Ausdruck verleihen. Die staatlichen Institutionen ihrerseits sind zur Einhaltung der demokratischen Spielregeln verpflichtet. Legitim sind dementsprechend nur solche Maßnahmen und Eingriffe, die durch demokratisch legitimierte Mandatsträger demokratisch und rechtsstaatlich getroffen und beschlossen werden. Eine entscheidende Legitimationsstütze erhalten staatliche Institutionen vor allem dadurch, dass sie zur wichtigsten Instanz der Gewährleistung der Lebensgrundlagen aller Bürger geworden sind (Bildung, innere und äußere Sicherheit, Rahmenbedingungen für Wirtschaftswachstum). Umgekehrt würde ein Staat, der diese Funktionen nicht mehr wahrnehmen kann, nicht mehr auf die Anerkennung der Legitimität seiner Eingriffe und Forderungen (Wehr- oder Zivildienst, Steuererhebung, Sozialabgaben) durch die Bürger vertrauen können. In diesem Sinne besteht die staatliche Legitimation sowohl aus der Effizienz seiner Maßnahmen als auch der gleichzeitigen Einhaltung demokratischer Spielregeln durch ihn selbst. Darüber hinaus gilt für staatliche Entscheidungen und Maßnahmen das Prinzip der allgemeinen Verbindlichkeit. Dieses ist nur durchzusetzen, wenn sich die Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger unterstützend hinter die staatlichen Eingriffe stellt.

Gerade hier spielen die Verbände eine entscheidende Rolle. Ist die Verfahrenslegitimität des demokratischen Staates einmal anerkannt, wird seine Effizienz in den Mittelpunkt gerückt. Einen nicht hinterfragbaren, allumfassenden Gestaltungsanspruch wie in totalitären Systemen gibt es im demokratischen Staat nicht. Er muss seine Eingriffe be-

gründen und durch wohlfahrtsstaatliche und am Gemeinwohl orientierte Maßnahmen für die Loyalität der Bürger sorgen.¹³³

Die Verbände wirken an dieser Stelle als Repräsentanten spezieller Bevölkerungsgruppen entscheidend mit. Sie ermöglichen es dem Individuum, auch abseits der Wahlurne auf die Formulierung von Politik Einfluss zu nehmen. Außerdem wird in täglicher Verbandsarbeit sichergestellt, dass politische Entscheidungen nicht fernab konkreter Lebenssituationen der Menschen getroffen werden. Solange eine gesellschaftliche Gruppe eine reelle Chance sieht, den eigenen Forderungen erfolgreich Nachdruck zu verleihen, stellt sie die Legitimität des politischen Systems nicht in Frage. Insofern verdeutlichen verbandliche Forderungskataloge an staatliche Instanzen eine enge Bindung an die Gegebenheiten des politischen Systems. Diese Forderungen sind Ausdruck der Akzeptanz seiner demokratischen Spielregeln und Spiegelbild des Vertrauens in die Effektivität seiner Prozesse.

Fazit und Zusammenfassung

In jeglicher der genannten Funktionen ist die besondere Bedeutung der Kommunikation dominant. Verbände wirken wie kommunizierende Röhren zwischen Gesetzgeber, Verwaltung und den von den staatlichen Maßnahmen betroffenen Bürgerinnen und Bürgern.¹³⁴ Dabei fördern oder beeinträchtigen sie aber nicht nur das Vertrauen der Bürger in den Staat, sondern bedingen auch die Wirksamkeit seiner Leistungen durch ihre Unterstützung oder aber ihren Widerstand. Neben ihrer Bedeutung für die Verbandsstruktur selbst als auch für das politische System und seine Funktionsfähigkeit ist auch die Mikroebene wichtig. Denn auch für die einzelnen Bürgerinnen und Bürger leisten Verbände Unverzichtbares. Angesichts der Fülle und hohen Komplexität der zur Entscheidung anstehenden Probleme wäre jeder Einzelne

¹³³ Vgl. dazu J. Weber (Anm. 10), S. 397.

¹³⁴ Verbände bilden demzufolge gemeinsam mit Parteien und den Medien einen „intermediären Sektor“ aus Vermittlungsagenturen, der als Transmissionsriemen gesellschaftliche Forderungen und Wandlungsprozesse dem zentralen politischen Entscheidungssystem gegenüber thematisiert und gegebenenfalls einspeist. Vgl. dazu M. Sebaldt/A. Straßner (Anm. 1), S. 71.

überfordert, sich damit auseinander zu setzen. Insofern betätigen sich Verbände auch als „Interpreten des Staates“,¹³⁵ erläutern gesetzgeberische Maßnahmen und sorgen damit für eine positive Grundhaltung gegenüber dem politischen System. Andererseits wären staatliche Instanzen ohne die Existenz aggregierender und selektierender Verbände in ihrer Steuerungskompetenz überfordert. Die Kosten temporaler und monetärer Natur zur Findung von Kompromisslösungen würden staatliche Möglichkeiten übersteigen. Gesellschaft und politisches Entscheidungssystem werden durch den Transmissionsriemen Verbände miteinander in permanente Verbindung gesetzt. Verbänden ist es so möglich, ihre Klientel optimal zu vertreten und deren Interessen durchzusetzen, das politische System wird „geerdet“ und seine Maßnahmen werden an die gesellschaftliche Realität rückgebunden. Die agierenden Politiker können damit auf Veränderungen in der Gesellschaft, Wandlungen des Meinungsspektrums und den Drang zu Innovationen in adäquatem Maße reagieren.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Funktionen von Verbänden daher erkennbar nicht nur Selbstzweck sind, nicht nur dem Verband dienen, sondern wichtige Bedeutung für den demokratischen Prozess haben. Der Wahrnehmung ihrer Funktionen steht allerdings der eingangs beschriebene gesellschaftliche Skeptizismus mitunter im Wege. So ist den Verbänden selbst stark daran gelegen, ihr schlechtes Image nachhaltig zu verändern.¹³⁶ Schließlich ist zu berücksichtigen, dass sich die Verbandssysteme angesichts der hohen gesellschaftlichen Volatilität einem erheblichen Anpassungs- und Modernisierungsdruck ausgesetzt sehen.¹³⁷ Der ohnehin zu postulierenden machtpolitischen Ungleichheit von Verbänden gesellt sich der Umstand hinzu, dass Verbände im Bereich Arbeit und Soziales (DGB, Deutsches Rotes Kreuz usw.) mit schwerwiegenden organisatorischen und finanziellen Problemen zu kämpfen haben, während andere, die sich wie Amnesty International für die Einhaltung von Menschen-

¹³⁵ Vgl. dazu Weber (Anm. 10), S. 393.

¹³⁶ Siehe dazu Markus Feldenkirchen, Sie wollen nicht die bösen Buben sein. Lobbyismus in Berlin, in: Das Parlament Nr. 1–2/2003, S. 9.

¹³⁷ Vgl. dazu M. Sebaldt/A. Straßner (Anm. 1), S. 277–308.

rechten³⁸ oder den Erhalt der Umwelt wie etwa Greenpeace engagieren, besonders materiell kaum Sorgen haben.³⁹ Den negativen (populär-) wissenschaftlichen Darstellungen vor noch wenigen Jahren stehen neuerdings – insbesondere im Jahr 2005 – Veröffentlichungen gegenüber, welche sich der Problematik mit der nötigen Differenzierung nähern.⁴⁰ Dass Phänomene wie Korruption und überdimensionierter Einfluss von Verbandsinteressen auf politische Entscheidungen die Besorgnis erregende Ausnahme bleiben, kann daher nicht genug betont werden. Korruption muss auch weiterhin im Zusammenhang mit Wirtschaftskriminalität gesehen werden, die oftmals die Vergabe hoch dotierter Positionen in Unternehmen betrifft.⁴¹ Darüber hinaus ist festzuhalten, dass sich Korruption vornehmlich auf kommunaler Ebene abspielt.⁴² Von Wirtschaftsverbänden einmal abgesehen, verfügen Verbände zudem nicht über die finanzielle Ausstattung, um dauerhaft politische Entscheidungen in ihrem Sinne zu beeinflussen. Es ist daher ein weit überwiegend positives Bild der Verbandsfunktionen für moderne Gesellschaften zu zeichnen, das auch die öffentliche Wahrnehmung prägen sollte.

³⁸ Vgl. Uta Devries, Amnesty International gegen Folter. Eine kritische Bilanz, Frankfurt/M. 1998, S. 192–197.

³⁹ Vgl. dazu Hans Jürgen Lietzmann, „Greenpeace“ als politischer Akteur, in: Ulrich Willems/Thomas von Winter (Hrsg.), Politische Repräsentation schwacher Interessen, Opladen 2000, S. 270–275.

⁴⁰ Vgl. Wichard Woyke/Nils C. Bandelow, Verbände. Eine Einführung, Schwalbach/Ts. 2005; Thomas von Winter/ Ulrich Willems (Hrsg.), Interessenverbände in Deutschland, Wiesbaden 2006; Ralf Kleinfeld/Annette Zimmer/ Ulrich Willems (Hrsg.), Lobbying. Strukturen, Akteure, Strategien, Wiesbaden 2006; Gerhard Lehmsbruch, Verbände im arbeitenden Staat. Beiträge zur Organisation von Interessen, Wiesbaden 2006.

⁴¹ Vgl. Andreas Berg, Wirtschaftskriminalität in Deutschland. Ursachen und Bekämpfung von Korruption und Untreue, Bad Iburg 2001.

⁴² Vgl. Wolfgang Lorig, Verantwortliche Amtsführung im demokratischen Verfassungsstaat, in: Zeitschrift für Politik, (2004) 4, S. 384–400.

Werner Bührer

Unternehmerverbände und Staat in Deutschland

Als Unternehmer und Verbandsfunktionäre nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs begannen, über den Wiederaufbau ihrer Organisationen nachzudenken, orientierten sie sich an dem vertrauten, seit dem Kaiserreich eingespielten Muster: Ohne größere Debatten fingen sie an, die gewohnte und aus ihrer Sicht bewährte dreigliedrige Verbandsorganisation, wie sie bis 1933 bestanden hatte – also Verbände mit wirtschaftspolitischen, sozialpolitischen und regionalwirtschaftlich-öffentlichen Aufgaben –, wieder zu errichten. Sie gerieten dabei jedoch – zumindest anfangs – in Konflikt mit den Besatzungsbehörden, die entweder keinerlei Einmischung in ihre Politik duldeten oder auf Änderungen der Organisationsform oder der Zuständigkeiten drängten, die den jeweiligen heimischen Verbandssystemen entsprachen oder negative Erkenntnisse widerspiegeln, die sie von den deutschen Wirtschaftsorganisationen im Laufe des Krieges gewonnen hatten. Für die im Entstehen begriffenen Verbände kam es deshalb darauf an, ihr Verhältnis zu diesen Stellen zu klären und auf deren Wünsche und Erwartungen zu reagieren – genau in der gleichen Weise, wie sie es seit jeher gegenüber staatlichen Stellen getan hatten und unmittelbar nach dem Krieg, in Ermangelung deutscher staatlicher Strukturen, gegenüber den Besatzungsbehörden tun mussten. Um diese Beziehung zwischen Unternehmerverbänden und Staat, um den Wandel, dem sie unterworfen war, aber auch um Elemente der Kontinuität, geht es in folgendem Beitrag. Diese Beziehung kann im Wesentlichen entweder pluralistisch oder korporatistisch organisiert sein. Mit dem Be-

Werner Bührer

Dr. phil., geb. 1950; apl. Professor für Zeitgeschichte an der Technischen Universität München, Lothstr. 17, 80335 München. Werner.Buehrer@pol.wiso.tu-muenchen.de

Unternehmerverbände und Staat bis 1945

griff „Pluralismus“ wird, stark vereinfacht, ein System vielfältiger, konkurrierender und autonomer Interessenartikulation und -vermittlung bezeichnet. „Korporatismus“ bedeutet hingegen, dass der Staat bestimmte einflussreiche Interessengruppen in institutionalisierter Form in den politischen *Entscheidungsprozess* einbezieht; als „klassischer Fall“ gilt die Zusammenarbeit von Staat, Unternehmerverbänden und Gewerkschaften.¹

Angesichts der Zahl von gegenwärtig über tausend bundesweit, regional oder nach Industriezweigen organisierten Verbänden konzentriert sich die Betrachtung des Verhältnisses zwischen Unternehmerverbänden und Staat auf die so genannten Dach- oder Spitzenorganisationen sowie auf einige einflussreiche Branchenverbände: also auf den „Bundesverband der Deutschen Industrie“ (BDI), die „Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände“ (BDA) und den „Deutschen Industrie- und Handelskammertag“ (DIHK, bis Juni 2001 DIHT – Deutscher Industrie- und Handelstag) sowie auf deren Vorläuferorganisationen.²

¹ Vgl. Klaus von Beyme, Der Neokorporatismus und die Politik des begrenzten Pluralismus in der Bundesrepublik, in: Jürgen Habermas (Hrsg.), Stichworte zur „Geistigen Situation der Zeit“, Bd. 1: Nation und Republik, Frankfurt/M. 1979, S. 229–262; Siegfried Mann, Macht und Ohnmacht der Verbände. Das Beispiel des Bundesverbandes der Deutschen Industrie e. V. (BDI) aus empirisch-analytischer Sicht, Baden-Baden 1994. Da diese beiden gegensätzlichen Organisationsformen in der Bundesrepublik selten in Reinkultur vorkommen, werden mitunter auch Begriffe wie „organisierter Pluralismus“ oder „asymmetrischer Korporatismus“ verwandt. Vgl. z. B. Martin Sebaldt, Organisierter Pluralismus. Kräftefeld, Selbstverständnis und politische Arbeit deutscher Interessengruppen, Opladen 1997; Bernhard Weßels, Die Entwicklung des deutschen Korporatismus, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), (2000) 26–27, S. 16–21.

² Die DDR spielt in diesem Zusammenhang keine Rolle, da in der dortigen Planwirtschaft für „freie Unternehmer“ und damit auch für Unternehmerverbände im westlichen Sinne kein Platz war; vgl. dazu Thomas Großbölting/Rüdiger Schmidt, Unternehmerwirtschaft in Deutschland zwischen 1930 und 1960 – Stand und Perspektiven der Forschung, in: dies. (Hrsg.), Unternehmerwirtschaft zwischen Markt und Lenkung. Organisationsformen, politischer Einfluß und ökonomisches Verhalten 1930–1960, München 2002, S. 9–38, bes. S. 24–32. Zum erfolglosen Versuch, in der SBZ „echte“ unternehmerische Interessenvertretungen aufzubauen, und zu deren Funktionswandel vgl. Th. Großbölting, Vom Selbstverwaltungsorgan zum „Transmissionsriemen der Partei“. Die Kammern von

Die Ursprünge des heutigen Verbandswesens lassen sich bis in das frühe 19. Jahrhundert zurückverfolgen. Staatliche Instanzen spielten dabei von Anfang an eine entscheidende Rolle: Entweder wirkten sie bei der Gründung der ersten Vereinigungen mit, oder Unternehmer und Kaufleute schlossen sich zusammen, um ihre Interessen gegenüber diesen Instanzen besser zu Gehör bringen zu können. Entsprechend ihrem Verhältnis zum Staat lassen sich Vereinigungen, die auch öffentlich-rechtliche Aufgaben übernahmen und deshalb von staatlicher Seite besondere Förderung erfuhren, und staatsunabhängige, „freie“ Interessenvertretungen unterscheiden.³ Beide Verbandstypen – für ersteren bürgerte sich der Name „Handelskammer“ bzw. „Industrie- und Handelskammer“ ein – entwickelten sich parallel zueinander, wobei personelle Verflechtungen keineswegs ungewöhnlich waren. Vor allem die „freien“ Verbände erfreuten sich anfangs allerdings nur einer kurzen Lebensdauer, denn eigentlich widersprach es dem Prinzip unternehmerischer Freiheit, mit anderen Fabrikanten eine gemeinsame Organisation zu bilden. Der Konflikt zwischen dem Wunsch, die eigene Autonomie zu wahren, und der Notwendigkeit, gegenüber staatlichen Stellen und bald auch gegenüber den sich zu Gewerkschaften zusammenschließenden Arbeitern „mit einer Stimme“ zu sprechen, endete deshalb bis zur Jahrhundertmitte meist mit dem raschen Zerfall solcher Zusammenschlüsse. Erst danach wurden die oft nur lokal oder regional operierenden Verbände von langlebigeren abgelöst, die sich überregional und nach Branchen organisierten. Ihr Vorteil gegenüber den Kammern bestand aus Sicht der Industriellen darin, dass keine Kompromisse mit den Inte-

Industrie und Handel in der SBZ und frühen DDR, in: ebd., S. 141–169.

³ Vgl. hierzu und zum Folgenden Hans-Peter Ullmann, Interessenverbände in Deutschland, Frankfurt/M. 1988, S. 22–31 u. 77–85; Werner Bühner, Henry Axel Bueck – der erste professionelle Geschäftsführer in der deutschen Unternehmerverbandsgeschichte, in: Henry Axel Bueck, Mein Leben, hrsg. v. Werner Bühner, Stuttgart 1997, S. 9–83, bes. S. 35–60. Einen knappen Überblick über die „historische Genese“ der Verbände bis in die Gegenwart bieten Martin Sebaldt/Alexander Straßner, Verbände in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung, Wiesbaden 2004, S. 73–87.

ressen anderer Branchen nötig waren. Eine Vorreiterrolle bei dieser Organisationsform spielte neben der Textil- vor allem die Schwerindustrie.¹⁴ Die erste dauerhafte Gründung eines Dachverbands glückte dennoch den Industrie- und Handelskammern in Gestalt des 1861 aus der Taufe gehobenen „Deutschen Handelstags“, der allerdings als „freier“ Verband ohne öffentlich-rechtliche Aufgaben gebildet wurde.

Auf die Zentralisierung der Staatsgewalt im Zuge der Reichseinigung 1871 und den mit der zwei Jahre später einsetzenden tief greifenden Wirtschaftskrise einhergehenden Anstieg staatlicher Interventionen in das Wirtschaftsleben reagierten die „freien“ Verbände 1876 mit der Gründung des „Centralverbands Deutscher Industrieller“ (CDI). Dort gaben die Schwer- und die Textilindustrie mit einem auf die Abschirmung der heimischen Märkte zielenden Programm den Ton an. Zusammen mit den entsprechenden Branchenverbänden versuchte der CDI, mittels publizitätsträchtiger Kundgebungen, Eingaben an die befassen Ministerien oder direkter Kontakte mit Regierungsvertretern bis hinauf zum Reichskanzler seine Ziele durchzusetzen. Da die Verbände den staatlichen Stellen ihren wirtschaftlichen Sachverstand und statistisches Material anboten, stießen sie dort auch in wachsendem Maße auf Gehör, wie nicht zuletzt der zollpolitische Kurswechsel der Reichsregierung im Jahr 1879 vom Freihandel zum Protektionismus eindrucksvoll verdeutlichte. Stärker freihändlerisch eingestellte verarbeitende Industriezweige, die einen hohen Anteil an kleinen und mittelgroßen Betrieben aufwiesen und eher im Süden und Südosten des Deutschen Reiches beheimatet waren, wurden in den folgenden Jahren im Centralverband mehr und mehr an den Rand gedrängt und schlossen sich deshalb 1895 zum „Bund der Industriellen“ zusammen.¹⁵ Auch wenn sein Einfluss nicht an den des CDI heranreichte, existierten damit zwei wirtschaftspolitisch ausgerichtete Spitzenverbände, die beide den Anspruch erhoben, die gesamte industrielle Unternehmerschaft zu repräsentie-

¹⁴ Vgl. Stefan Przigoda, Unternehmensverbände im Ruhrbergbau. Zur Geschichte von Bergbau-Verein und Zechenverband 1858–1933, Bochum 2002.

¹⁵ Vgl. Hans-Peter Ullmann, Der Bund der Industriellen. Organisation, Einfluß und Politik klein- und mittelbetrieblicher Industrieller im Deutschen Kaiserreich 1895–1914, Göttingen 1976.

ren – eine Anomalie im deutschen Verbandswesen, die erst nach dem Ersten Weltkrieg endgültig überwunden werden konnte. Diese Spaltung wiederholte sich auch auf dem Gebiet der sozialpolitischen Interessenvertretung: Die 1904 als Dachverband gegründete „Hauptstelle Deutscher Arbeitgeberverbände“ vereinigte hauptsächlich die Arbeitgeberorganisationen der Schwer- und Textilindustrie und stand dem CDI nahe, während sich die entsprechenden Verbände der verarbeitenden Industrie zur gleichen Zeit im „Verein Deutscher Arbeitgeberverbände“ sammelten und die Politik des Bundes der Industriellen unterstützten. Erst 1913 schlossen sich die beiden Dachorganisationen zur „Vereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände“ zusammen, um gegenüber den Gewerkschaften einheitlich auftreten zu können.¹⁶ Ungeachtet der noch andauernden Spaltung der wirtschaftspolitischen Säule hatte das Verbandsystem zu Beginn des 20. Jahrhunderts auch an der Spitze somit zu jener dreigliedrigen Form gefunden, die für Deutschland charakteristisch blieb. Und zumindest die Führung des Centralverbands achtete bei aller Bereitschaft zur Kooperation mit den Regierungen auf Reichs- und Länderebene stets darauf, dass die eigene Handlungsautonomie nicht zu stark eingeschränkt wurde.

Eine engere Zusammenarbeit der rivalisierenden „freien“ Verbände kam erst während des Ersten Weltkriegs im „Kriegsausschuss der Deutschen Industrie“ zustande.¹⁷ Sie hofften, ihre Interessen gegenüber Regierung, Parlament und Militär so wirkungsvoller vertreten zu können. Gleichzeitig wurden sie von der Regierung mit kriegswirtschaftlichen Aufgaben wie der Auftragsvergabe oder der Rohstofflenkung beauftragt. Diese partielle „Verstaatlichung“ der autonomen Verbände überdauerte das Kriegsende jedoch nicht – im Gegensatz zu ihrer institutionalisierten Kooperation: 1919 gelang endlich die Vereinigung zum „Reichsverband der Deutschen Industrie“.

Bei Kriegsende herrschte zunächst große Unsicherheit über die Zukunft der kapitalistischen, auf dem Privateigentum an den Produktionsmitteln gründenden und durch den

¹⁶ Vgl. W. Bühner (Anm. 3), S. 70f.

¹⁷ Vgl. dazu und zum folgenden H.-P. Ullmann (Anm. 3), S. 133–144.

Markt regulierten Wirtschaftsordnung und damit zugleich über das Schicksal der Unternehmer und ihrer Organisationen. Da die Regierung in der Zeit der revolutionären Unruhen als verlässlicher Partner ausfiel, verbündeten sich führende Großindustrielle – zunächst unter Umgehung ihrer Verbände – mit den Gewerkschaften. Beide Seiten einte das Ziel, weitergehenden revolutionären Bestrebungen durch sozialpolitische Verbesserungen wie die Einführung des Achtstundentags zuvorzukommen. Diese „Zentralarbeitsgemeinschaft“ wird oft als Paradebeispiel für den deutschen Korporatismus angesehen. Dass diese Deutung zutrifft, erscheint allerdings zweifelhaft, da der Staat als Garant der zwischen Unternehmern und Gewerkschaften getroffenen Vereinbarungen fehlte und die Unternehmerverbände das aus der Not geborene Bündnis nur halbherzig trugen, ehe es 1924 endgültig zerbrach.¹⁸

Das Verhältnis zum Staat erfuhr in den Jahren der Weimarer Republik keine grundlegenden Veränderungen: Zwar verloren die Unternehmerorganisationen ihren privilegierten Zugang, zumindest solange Sozialdemokraten an der Regierung beteiligt waren, und die per Verfassung garantierte Koalitionsfreiheit schützte auch die Gewerkschaften. Auf die gewachsene Bedeutung des Parlaments reagierten sie mit verstärktem Lobbying gegenüber den bürgerlich-liberalen und national-konservativen Parteien. Aber es fehlte auch nicht an Möglichkeiten, direkte Kontakte zur Regierung herzustellen, nicht zuletzt durch die gängige Praxis, ehemalige hohe Beamte als Geschäftsführer einzustellen. Demgegenüber spielte der Reichswirtschaftsrat, ursprünglich als eine Art „Wirtschaftsparlament“ geplant, keine nennenswerte Rolle. Von größerer Bedeutung als Ausdruck korporatistischer Konfliktregulierung war die staatliche Zwangsschlichtung, also die Möglichkeit eines von der Regierung bestellten Schlichters, einen Tarifstreit per Dekret zu beenden.¹⁹ Obwohl unternehmerische Interessen insgesamt keineswegs benachteiligt wurden, blieb die Einstellung der Ver-

¹⁸ Vgl. Gerald D. Feldman/Irmgard Steinisch, *Industrie und Gewerkschaften 1918–1924. Die überforderte Zentralarbeitsgemeinschaft*, Stuttgart 1985.

¹⁹ Vgl. Johannes Bähr, *Staatliche Schlichtung in der Weimarer Republik. Tarifpolitik, Korporatismus und industrieller Konflikt zwischen Inflation und Deflation 1919–1932*, Berlin 1989.

bände gegenüber der Weimarer Demokratie von Anfang an zwiespältig. Am Ende gewannen in den Verbänden Kräfte die Oberhand, die entweder einen autoritären Weg aus der Staats- und Wirtschaftskrise favorisierten oder zumindest keine Bereitschaft zeigten, die Demokratie zu verteidigen.¹⁰

Auf den ersten Blick scheint es, als habe die Errichtung der nationalsozialistischen Diktatur tief greifende Veränderungen für die Verbandsstrukturen zur Folge gehabt. So wurden beispielsweise die sozialpolitischen Unternehmerorganisationen gemeinsam mit den „Vertretungen“ der Arbeiter und Angestellten in die „Deutsche Arbeitsfront“ eingegliedert, und die wirtschaftspolitischen Industrieverbände wurden auf Reichs- und Branchenebene nach einem kurzen „ständischen“ Experiment in „Reichs-“ bzw. „Wirtschaftsgruppen“ reorganisiert, mit sechs anderen Reichsgruppen in einer „Reichswirtschaftskammer“ zusammengefasst und formal dem Reichswirtschaftsministerium unterstellt. Schließlich setzte die Regierung neue organisatorische Richtlinien durch, nämlich Ausschließlichkeit, das heißt, für jeden Industriezweig war nur eine Organisation erlaubt, ferner die Zwangsmitgliedschaft aller Unternehmen der jeweiligen Branche und das Führerprinzip.¹¹ Der Staat „markierte die wirtschaftspolitischen Ziele“, welche die Wirtschaft verwirklichen sollte. So gerieten die Verbände in eine „Zwitterstellung“ als „Sprachrohr der Industrie einerseits und Transmissionsstelle staatlichen Willens andererseits“.¹² Ungeachtet dieses Formwandels vermochten insbesondere die kriegswirtschaftlich wichtigen Unternehmerorganisationen ein hohes Maß an personeller und funktioneller Kontinuität zu bewahren. Dank ihrer dringend benötigten fachlichen Kompetenz gelang es ihnen, auch unter den Bedin-

¹⁰ Vgl. zu den Anfängen der Weimarer Republik Stephanie Wolff-Rohé, *Der Reichsverband der Deutschen Industrie 1919–1924/25*, Frankfurt/M. 2001; zum Ende Reinhard Neebe, *Großindustrie, Staat und NSDAP 1930–1933*. Paul Silverberg und der Reichsverband der Deutschen Industrie in der Krise der Weimarer Republik, Göttingen 1981.

¹¹ Vgl. H.-P. Ullmann (Anm. 3), S. 192–201.

¹² Hans-Erich Volkmann, *Zum Verhältnis von Großwirtschaft und NS-Regime im Zweiten Weltkrieg*, in: ders., *Ökonomie und Expansion. Grundzüge der NS-Wirtschaftspolitik*, München 2003, S. 75–101, Zit. S. 76.

gungen der „gelenkten Marktwirtschaft“¹³ des „Dritten Reiches“ ihren Einfluss zu verteidigen.

Reorganisation auf alten Pfaden 1945 bis 1950

Diesen Sachverstand wollten auch die westlichen Besatzungsbehörden nutzen. So entthoben beispielsweise die Briten die Wirtschaftsgruppen zwar ihrer Aufgaben, gestatteten aber zugleich die Gründung neuer Organisationen, sofern diese auf den Grundsatz der Zwangsmitgliedschaft verzichteten und sich lediglich um „unpolitische“ Angelegenheiten kümmerten. Als erste Unternehmervertretungen konstituierten sich jedoch die Industrie- und Handelskammern, deren lokaler oder regionaler Einzugsbereich oft mit den Verwaltungsbezirken der Militärregierung übereinstimmte; als weiterer Vorzug gegenüber den Wirtschaftsgruppen kam hinzu, dass sie im „Dritten Reich“ eher im Hintergrund agiert hatten. In der britischen und in der französischen Zone durften sie sogar ihre öffentlich-rechtlichen Zuständigkeiten behalten, während die Amerikaner auf privatrechtlichen Vereinigungen ohne Zwangsmitgliedschaft bestanden. Die von alliierter Seite gewünschten Schrittmacherdienste beim Aufbau von Fachverbänden konnten die Kammern indes nicht leisten, weil die Leitungsstäbe der Wirtschaftsgruppen mit Erfolg versuchten, direkte Kontakte zu den Besatzungsbehörden zu knüpfen.

Von Spätsommer 1945 an wurden in der britischen Zone bereits „freie“ Verbände für alle wichtigen Industriezweige entsprechend den neuen, von der Militärregierung vorgegebenen Grundsätzen gegründet. Da in den Geschäftsführungen zunächst „vielfach die gleichen Damen und Herren wie vor 1945“ tätig waren,¹⁴ fiel manchen der Abschied von den Prinzipien und Praktiken der nationalsozia-

¹³ Vgl. zur Begrifflichkeit Christoph Buchheim/Jonas Scherner, Anmerkungen zum Wirtschaftssystem des „Dritten Reichs“, in: Werner Abelshäuser u. a. (Hrsg.), Wirtschaftsordnung, Staat und Unternehmen. Neue Forschungen zur Wirtschaftsgeschichte des Nationalsozialismus, Essen 2003, S. 81–97.

¹⁴ Walter Herrmann, Der Wiederaufbau der Selbstverwaltung der deutschen Wirtschaft nach 1945, in: Zeitschrift für Unternehmensgeschichte, 23 (1978), S. 81–97, Zit. S. 91.

listischen Zeit nicht leicht. Lediglich Neulinge wie der erste Vorsitzende der Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie, Günther Henle, plädierten dafür, dass sich die Wirtschaft von der „in der jüngsten Zeit eingetretenen Bevormundung befreien“ müsse, gleichgültig, ob „diese Vormundschaft von ursprünglich selbst geschaffenen Organisationen oder von staatlichen Einrichtungen“ ausgeübt werde.¹⁵ Das Verhältnis zur staatlichen Gewalt blieb auch auf der Tagesordnung, als die zonenweiten Branchenverbände im Sommer 1946 erste Versuche zur Gründung eines branchenübergreifenden „Verbands der Verbände“ unternahmen – allerdings zunächst erfolglos, da die britische Militärregierung damals lediglich Zusammenschlüsse von Unternehmen *eines* Industriezweiges erlaubte. Von diesem Verbot ließen sich die Verbandsspitzen jedoch nicht sonderlich beeindrucken: Auf informeller Basis trafen sich beispielsweise die Geschäftsführer der Vereinigungen der Eisen- und Metallindustrie und „benachbarter“ Industriezweige ungeachtet der fehlenden offiziellen Erlaubnis. Als die mittlerweile errichtete deutsche „Verwaltung für Wirtschaft“ im Auftrag der Amerikaner und Briten im Frühjahr einen Gesetzentwurf vorlegte, der eine rigide staatliche Aufsicht über die Verbände vorsah,¹⁶ reagierten die Betroffenen recht heftig und klagten über eine drohende staatliche „Überwachung“, die sich „mit den Rechten einer modernen Demokratie und der in ihr wurzelnden Koalitionsfreiheit nicht mehr in Einklang bringen“ lasse.¹⁷ Mit anderen Worten: Die Vertreter der „freien“ Verbände sprachen sich für eine klare Trennung staatlicher und verbandlicher Aufgaben aus.

Das zweite Problem, das es nach dem Ende des Krieges zu lösen galt, war das der Organisation des Verbandssystems. Nachdem nahezu gleichzeitig Industrie- und Handelskammern und autonome wirtschaftspolitische Verbände gegründet worden waren, harrete nur noch die Frage der sozialpolitischen Zuständigkeiten auf eine Antwort. Bei dem gescheiterten Versuch zur Gründung eines

¹⁵ Henle im August 1945, zit. n. Werner Bühner, Ruhrstahl und Europa. Die Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie und die Anfänge der europäischen Integration 1945–1952, München 1986, S. 36.

¹⁶ Vgl. Entwurf eines Gesetzes über Wirtschaftsverbände, ohne Datum, Archiv des BDI, RA 4.

¹⁷ Vermerk Froehlich vom 23. 3. 1948, ebd.

Dachverbands vom August 1946 war auch darüber diskutiert worden, und eine Zweidrittelmehrheit der Anwesenden hatte sich gegen eine entsprechende Ausweitung des Aufgabebereichs der Wirtschaftsverbände ausgesprochen. Eine definitive Entscheidung stand zwar noch aus, aber mit dem Aufbau der ersten Arbeitgebervereinigungen auf regionaler oder Branchenebene wurden bereits die Weichen in Richtung Rückkehr zum vertrauten, dreigliedrigen System gestellt.¹⁸ Die Arbeitgeberverbände waren sogar die ersten, die sich im April 1949 offiziell zu einer einheitlichen Spitzenorganisation zusammenschließen durften. Am 19. Oktober folgten die wirtschaftspolitischen Verbände, zuletzt, am 27. Oktober 1949, konstituierte sich der DIHT. Gut vier Jahre nach Kriegsende erlebte das traditionelle deutsche Verbandswesen seine Wiedergeburt. Die Gründe dafür, dass dies ohne größere Debatten und teilweise sogar gegen den Wunsch alliierter Stellen geschehen war, dürften darin zu sehen sein, dass sich dieses System in der Vergangenheit aus der Sicht von Unternehmern und Verbandsfunktionäre bewährt hatte und Organisationen bekanntlich über ein beträchtliches Beharrungsvermögen verfügen.

Verbände und Staat in der Bundesrepublik

Das Verhältnis der Unternehmerverbände zum Staat in der 40jährigen Geschichte der „alten“ Bundesrepublik wies zwei Charakteristika auf: Zum einen fällt das Bemühen der Verbände auf, gegenüber dem Staat ihre Autonomie zu wahren; zum anderen hing die Qualität dieses Verhältnisses davon ab, ob „bürgerliche“ Parteien oder die Sozialdemokratie die Regierung stellten bzw. dominierten. Von einer „Herrschaft der Verbände“, wie sie Theodor Eschenburg Mitte der fünfziger Jahre befürchtet hatte,¹⁹ konnte, dies

¹⁸ Vgl. hierzu und zum Folgenden Werner Bühler, *Unternehmerverbände*, in: Wolfgang Benz (Hrsg.), *Die Geschichte der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. 2: *Wirtschaft*, Frankfurt/M. 1989, S. 140–168, bes. S. 143 f.

¹⁹ Vgl. Theodor Eschenburg, *Herrschaft der Verbände?*, Stuttgart 1955; im Rückblick ders., *Das Jahrhundert der Verbände. Lust und Leid organisierter Interessen in der deutschen Politik*, Berlin 1989; Eschenburg hatte allerdings nicht nur die *Unternehmerverbände* im Visier. Als knapper Überblick über die Hintergründe der Verbändediskussion vgl.

sei vorweg betont, freilich weder damals noch später die Rede sein.

In den fünfziger Jahren standen eine Reihe wichtiger wirtschafts- und sozialpolitischer Entscheidungen an, und die Interessenvertretungen der Unternehmer, allen voran der BDI, bemühten sich nach Kräften und in teilweise ausgesprochen „hemdsärmeliger“ Art, darauf Einfluss zu nehmen. Schon im Frühjahr 1950 beschwerte sich etwa Bundeswirtschaftsminister Ludwig Erhard über den Geschäftsführer des BDI, weil dessen Briefe und Auftreten den Anschein erweckten, „als ob die Geschäftsführung des BDI berufen sei, das Wirtschaftsministerium zu führen“.²⁰ Der Ausgang der ersten großen Kraftproben mit den Gewerkschaften und der Regierung beispielsweise in der Frage der Montanmitbestimmung 1950/51 oder mit dem Bundeswirtschaftsminister in der Frage des Wettbewerbsgesetzes ließ die Unternehmerseite keineswegs als strahlenden Sieger dastehen.²¹ Und der Machtzuwachs der Verbände im Zusammenhang mit der Sicherung der Rohstoffversorgung zur Zeit der Korea-Krise, als sie unter der Maxime der „Mobilisierung der Selbstverantwortung der Wirtschaft“ Lenkungsaufgaben übernahmen, war nur von kurzer Dauer.²² Schließlich ließen die Verbände auch die Möglichkeit, in Gestalt eines Bundeswirtschaftsrates korporatistische Strukturen zu errichten, ungenutzt verstreichen. Für dieses für die fünfziger und frühen sechziger Jahre zu konstatierende Desinteresse lässt sich ein triftiger Grund benennen: Vor allem der BDI – oder genauer, sein erster, langjähriger Präsident Fritz Berg – verfügte

Edgar Grande, *Verbände und Verbändeforschung in Deutschland*, in: Werner Bühler/Edgar Grande (Hrsg.), *Unternehmerverbände und Staat in Deutschland*, Baden-Baden 2000, S. 15–22.

²⁰ So jedenfalls die Information des BDI-Präsidiumsmitglieds Hermann Reusch im Mai 1950, zit. n. W. Bühler (Anm. 18), S. 144.

²¹ Vgl. zur Mitbestimmungsproblematik (aus gewerkschaftsnaher Sicht) Gloria Müller, *Strukturwandel und Arbeitnehmerrechte. Die wirtschaftliche Mitbestimmung in der Eisen- und Stahlindustrie 1945–1975*, Essen 1991, zum Wettbewerbsgesetz (aus neoliberaler Sicht) Alfred C. Mierzejewski, Ludwig Erhard. *Der Wegbereiter der Sozialen Marktwirtschaft*, München 2005, bes. S. 170–216.

²² Anders Werner Abelshäuser, *Deutsche Wirtschaftsgeschichte seit 1945*, München 2004, S. 162–174, der diese Episode als „Rückkehr zur korporativen Marktwirtschaft“ deutet.

über privilegierte Beziehungen zum Bundeskanzler. Deshalb bestand für den mächtigsten industriellen Spitzenverband keinerlei Interesse an korporatistischen Arrangements, die doch nur die anderen beiden Spitzenverbände oder gar die Gewerkschaften ins Spiel gebracht hätten.¹²³

Mit der Bildung der Großen Koalition Mitte der sechziger Jahre gingen die Zeiten eines gewissermaßen prinzipiellen Einverständnisses mit der Regierung in Fragen der Wirtschafts- und Ordnungspolitik – mit Abstrichen auch der Sozialpolitik – zu Ende. Nicht zufällig wuchs deshalb das Interesse der Unternehmerverbände, ihre Beziehungen zur christlich-sozialdemokratischen Regierung und insbesondere zum sozialdemokratischen Wirtschaftsminister Karl Schiller neu zu regeln. Die Möglichkeit dazu bot die „Konzertierte Aktion“, die gemäß Stabilitätsgesetz vom Mai 1967 die Voraussetzungen für ein gleichzeitiges, aufeinander abgestimmtes Verhalten der Gebietskörperschaften, Gewerkschaften und Unternehmerverbände schaffen sollte, indem wirtschafts- und sozialpolitische Orientierungsdaten erörtert wurden. Schon bald regte sich auf Unternehmerseite Widerstand gegen eine Ausweitung der Beratungsthemen und insbesondere gegen die Versuche des Wirtschaftsministers, den so genannten Lohnleitlinien ein höheres Maß an Verbindlichkeit beizumessen, als dies nach Ansicht der Arbeitgeber – und der Gewerkschaften – mit der Tarifautonomie verträglich war. Bereits anderthalb Jahre nach Beginn der „Konzertierten Aktion“, im Herbst 1968, stand für den BDI deshalb fest, dass der Versuch, sie auf Dauer „zu einem institutionalisierten Beratungsgremium der Bundesregierung auszubauen (...), nicht zweckmäßig“ sei.¹²⁴ Obwohl die „Konzertierte Aktion“ erst 1977 aufgelöst wurde, hatte sie ihre Bedeutung doch bereits Ende der sechziger Jahre eingebüßt, weil zumindest die Unternehmerseite eine Einengung ihres Handlungsspielraums nicht hinnehmen wollte.

¹²³ Vgl. Werner Bühner, Auf dem Weg zum Korporatismus? Der Bundesverband der Deutschen Industrie in zeitgeschichtlicher Perspektive, in: ders./E. Grande (Anm. 19), S. 43–52, hier S. 44–47.

¹²⁴ Protokoll der Präsidiumssitzung des BDI am 20. 9. 1968, Archiv des BDI, Pro 18; vgl. dazu W. Bühner (Anm. 23), S. 48–50.

Daran änderte sich auch in späteren Zeiten nichts, mochte es auch wiederholt Anläufe zur Wiederbelebung korporatistischer Verfahren und Instanzen geben. Weder der „soziale Dialog“ Mitte der achtziger Jahre noch die verschiedenen Anläufe zu einem „Bündnis für Arbeit“ seit den späten neunziger Jahren waren von Erfolg gekrönt.¹²⁵ Zumindest der BDI ließ keinen Zweifel an der „Notwendigkeit autonomer, vom Staat und den Parteien unabhängiger Verbände in der Gesellschaft“ aufkommen: „Versuche, die Mitwirkung der Verbände am staatlichen Willensbildungsprozess unter Verwischung der Verantwortung staatlicher Organe zu institutionalisieren“, gefährdeten das Gemeinwohl und verträgen sich nicht mit einer pluralistischen Ordnung.¹²⁶ Und dieser Standpunkt gilt, sieht man von den für die BDA aus ihren tarifpolitischen und für den DIHK aus seinen öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen herrührenden Besonderheiten ab, auch für die anderen Spitzenverbände.

Auswirkungen der Deutschen Einheit

Die im Zuge des Einigungsprozesses auftauchende Frage nach den Perspektiven der Unternehmerverbände im vereinten Deutschland hätte durchaus zu einer Revision der bisherigen Strukturen führen können, zumal die Verbände in der „alten“ Bundesrepublik keineswegs unumstritten waren. Der Wunsch von Unternehmen, Kosten zu sparen, eine sinkende „Bindungsbereitschaft“ in der jüngeren Unternehmergeneration oder die geringe „Transparenz von Verbandsleistungen, vor allem des formellen und informellen Lobbying für die Unternehmen“, äußerten sich in einer zunehmenden Neigung zur Verbandsflucht.¹²⁷ Doch bekanntlich blieben die gewohnten Strukturen im Wesentlichen erhal-

¹²⁵ Vgl. Wolfgang Schroeder, „Konzertierte Aktion“ und „Bündnis für Arbeit“. Zwei Varianten des deutschen Korporatismus, in: Anette Zimmer/Bernhard Weßels (Hrsg.), Verbände und Demokratie in Deutschland, Opladen 2001, S. 29–54; Nico Fickinger, Der verschenkte Konsens. Das Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit 1998–2002: Motivation, Rahmenbedingungen und Erfolge, Wiesbaden 2005.

¹²⁶ BDI-Jahresbericht 1984/86, S. 36 u. 27.

¹²⁷ Ludolf von Wartenberg, Institutioneller Wandel in Deutschland, Globalisierung und Europäisierung – Herausforderungen für den BDI, in: W. Bühner/E. Grande (Anm. 19), S. 157–163, Zit. S. 161.

ten, das westdeutsche industrielle Verbandswesen wurde im Zuge des „Institutionentransfers“ auf Ostdeutschland übertragen. Mit anderen Worten, die „westdeutschen Verbände dienten als Organisationsmodell und stellten vielfach Personal ab, um dieses Modell zu implementieren“.¹²⁸

Wie ist dieses bemerkenswerte Beharrungsvermögen zu erklären, warum scheiterten die Versuche zu einer Fusion insbesondere der wirtschafts- und der sozialpolitischen Verbände, von einigen Ausnahmen auf Landesebene abgesehen? Ludolf von Wartenberg, Hauptgeschäftsführer und Präsidiumsmitglied des BDI, verwies anlässlich des 50-jährigen Jubiläums seines Verbands auf die „bewährte Arbeitsteilung“ zwischen BDI, BDA und DIHT: In einer „pluralen Mediendemokratie“ sei eine „stark zentralisierte wirtschaftspolitische Interessenvertretung weniger schlagkräftig“ als eine „optimierte Zusammenarbeit der Spitzenverbände mit ihrer unterschiedlichen Klientel“. Außerdem kooperiere man bereits eng mit den beiden anderen Verbänden und verspreche sich überdies vom „Bezug des gemeinsamen Hauses“ in Berlin eine Stärkung der „vorhandenen Synergien“.¹²⁹ Kein Grund zur Veränderung also!?

In der Rückschau weist das unternehmerische Verbandswesen in Deutschland tatsächlich ein erstaunlich hohes Maß an Kontinuität auf, und zwar vor allem mit Blick auf die „Drei-Säulen-Struktur“, aber auch im Verhältnis zum Staat, in dem sich „pluralistische“ und „korporatistische“ Phasen zwar abwechselten, aber Erstere letztlich doch deutlich dominierten. Erstaunlich mutet diese Kontinuität nicht zuletzt deshalb an, weil sie der ansonsten gerne betonten Bereitschaft der Unternehmer widerspricht, neue Wege auszuprobieren. Ob die bewährten Pfade angesichts neuer Herausforderungen nicht doch verlassen werden müssen, bleibt abzuwarten.

¹²⁸ Gerhard Lehbruch, Verbände im ostdeutschen Transformationsprozeß, in: ebd., S. 88–109, Zit. S. 92.

¹²⁹ L. v. Wartenberg (Anm. 27), S. 162.

Lothar Funk

Rolle und Zukunft der Arbeitgeberverbände in Europa

Arbeitgeberverbände haben in den Interaktionen zwischen Arbeit und Kapital, den so genannten „industriellen Beziehungen“, in den meisten Ländern Westeuropas nach dem Zweiten Weltkrieg eine bedeutsame Rolle inne. Ihre hervorgehobene Stellung ist in jüngerer Zeit jedoch unter Druck geraten. Mit Bezug auf die Lage in Deutschland wird mitunter sogar von einer ausgemachten Krise der Arbeitgeberverbände gesprochen.¹ Auch bei einem länderübergreifenden Vergleich zeigen sich im Zuge von Globalisierung, zunehmender Europäisierung und weiteren Änderungen im wirtschaftlichen Umfeld seit 1990 deutliche Strukturverschiebungen in der Organisation und Rolle der Interessenvertreter auf der Arbeitgeberseite.² Es stellt sich die Frage, ob Arbeitgeberverbände noch zeitgemäß sind.³

Lothar Funk

Dr. rer. pol., geb. 1965; Professor für Volkswirtschaftslehre, insbesondere internationale Wirtschaftsbeziehungen, Fachhochschule Düsseldorf, Fachbereich 7 – Wirtschaft, Universitätsstraße, Gebäude 23.32, 40225 Düsseldorf.
lothar.funk@fh-duesseldorf.de

¹ Vgl. Wolfgang Schroeder/Stephen J. Silvia, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, in: Wolfgang Schroeder/Bernhard Weßels (Hrsg.), Die Gewerkschaften in Politik und Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland. Ein Handbuch, Wiesbaden 2003, S. 244–270, hier: S. 267.

² Vgl. Wolfgang Streeck/Jelle Visser, Organized Business Facing Internationalization, in: Wolfgang Streeck/Jürgen R. Grote/Volker Schneider/Jelle Visser (Hrsg.), Governing Interests. Business associations facing internationalisation, London–New York 2006, S. 242–272.

³ Vgl. Ottheinrich Frhr. von Weitershausen, Sind Verbände noch zeitgemäß? – Eine Antwort aus Sicht der Arbeitgeberverbände, in: Rubin Ritter/David Feldmann (Hrsg.), Lobbying zwischen Eigeninteresse und Verantwortung, Baden-Baden 2005, S. 87–98.

Traditionelles Kerngeschäft

Generell organisieren Unternehmerverbände die Mitgliederinteressen von wirtschaftlichen Konkurrenten, indem sie versuchen, gemeinsame Interessen gegenüber den Gewerkschaften, dem Staat und der „Wirtschaft“ selbst zu artikulieren, zu repräsentieren und durchzusetzen. Hierbei kommt es teilweise zu einer organisatorischen Ausdifferenzierung in eine güter- und arbeitsmarktbezogene Verbändelandschaft. Im Folgenden bleiben aber die sich nur auf Gütermärkte beziehenden Verbände und die auf regionaler Ebene wichtigen Industrie- und Handelskammern ausgeblendet.

Der Fokus liegt hier auf den Spitzen- bzw. Dachverbänden der privatwirtschaftlichen Arbeitgeberverbände, welche die für den Gesamtverband wichtigen Koordinations- und Integrationsaufgaben erfüllen – also die heterogenen Arbeitgeberinteressen zu tragfähigen Kompromissen bündeln – und die gemeinsamen Interessen ihrer Mitglieder in Bezug auf den Arbeitsmarkt und die Arbeitsbeziehungen vertreten.⁴ Da aber in erster Linie die sektor- und branchenspezifischen Arbeitgeberverbände die Tarifverhandlungen führen, wird auch kurz auf sie eingegangen.

Arbeitgeberverbände haben traditionell im Wesentlichen vier Funktionen:⁵

1. Tarifpolitikfunktion: Zentrales Merkmal ist die Fähigkeit und Bereitschaft, direkt oder indirekt (über Mitgliedsverbände) Tarifverhandlungen durchzuführen. Als Tarifvertragspartei sind Arbeitgeberverbände die Verhandlungspartner der Gewerkschaften. Traditionell schließen sie mit ihnen bindende Tarifverträge ab, die häufig überbetrieblich gelten. Zusätzlich koordinieren sie die Arbeitgeberpolitik im Falle von Arbeitskämpfen und organisieren einseitige Absprachen, wie die Festlegung von Themen und Niveaus (etwa bei Lohnsteigerungen), die keinesfalls tarifvertraglich fixiert werden dürfen.

⁴ Als Spitzenverbände werden hier die Arbeitgeberinteressen vertretenden Unternehmensverbände verstanden, deren relevanter Mitgliedsbereich jeweils am breitesten angelegt ist. Ausgeschlossen bleiben aber Arbeitgeberverbände des öffentlichen Sektors.

⁵ Vgl. Claus Schnabel, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände: Organisationsgrade, Tarifbindung und Einflüsse auf Löhne und Beschäftigung, in: Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung, 38 (2005) 2–3, S. 181–196, hier: S. 181 f. und S. 186 ff.

2. Lobby- bzw. Pressure Group-Funktion: Gegenüber der Öffentlichkeit sowie Regierungen, Parlamenten und staatlicher Bürokratie treten Arbeitgeberverbände als Interessengruppe auf. Durch Publikationen, die Veranstaltung von Pressekonferenzen etc. versuchen sie die öffentliche Meinung von ihren Positionen zu überzeugen und politisch Einfluss auszuüben.

3. Staatsentlastende Funktion durch Selbstregulation und kooperatives Verhältnis zum Staat: Die Arbeitgeberverbände üben neben einer staatsfreien Selbstregulation zusammen mit Gewerkschaften und dem Staat auch prinzipiell öffentliche Aufgaben in zwei- oder dreiseitig besetzten Institutionen aus. Diese so genannte korporatistische Einbindung der Verbände betrifft insbesondere die Sozial-, die Arbeitsmarkt- und die Berufspolitik sowie die Übernahme ehrenamtlicher Richteraufgaben bei Arbeits- und Sozialgerichten und Schiedsstellen. Zu nennen ist aber auch die Einbeziehung der Sozialpartner in Sozialpakete, die gesamtwirtschaftliche Probleme, etwa hohe Arbeitslosigkeit, lösen sollen.

4. Funktion als Selbsthilfeverband: Im Rahmen dieses internen Funktionsbereichs der Arbeitgeberseite erbringen die Arbeitgeberverbände regelmäßig Beratungsleistungen für ihre Mitglieder, etwa bei Rechtsfragen oder in Form von personalwirtschaftlichen Statistiken sowie Musterbetriebsvereinbarungen. Zudem veranstalten sie Informations- und Fortbildungsveranstaltungen und unterstützen die Mitgliedsunternehmen bei Arbeitskämpfen.

Sowohl reine Arbeitgeberverbände als auch so genannte integrierte oder duale Verbände, die mittlerweile im Ausland dominieren, übernehmen diese Aufgaben. Letztere vereinen die gütermarkt- sowie arbeitsmarkt-, tarif- und sozialpolitikbezogenen Funktionen unter einem Dach und werden im Folgenden betrachtet. Auf regionaler Ebene existieren hierzulande häufig integrierte Verbände, während die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) als privatwirtschaftlicher Dachverband auf Bundesebene angesiedelt ist.

Strukturmerkmale

Empirische Untersuchungen zeigen,⁶ dass Interessenvertreter der Arbeitgeberseite in

⁶ Vgl. Martin Behrens/Franz Traxler, Employer organisations in Europe, in: eirobserver, Issue 3/2004, S. i-viii und Franz Traxler, Economic internationalization and the organizational dilemma of employer as-

den Ländern Europas – im Gegensatz etwa zu den USA, in denen sie als ein Instrument der Interessenvertretung eher unwichtig sind – in den genannten Funktionen weiterhin bedeutsam sind. Es gibt jedoch erhebliche Länderdifferenzen in der Verbandsstruktur, der Mitgliederbasis und den spezifischen Aufgaben.

Die Studie von Martin Behrens und Franz Traxler, die darin die Rolle der Arbeitgeber- und Integrationsverbände in den einzelnen Ländern der „alten“ Europäischen Union (EU-15), in zwei neuen Mitgliedsstaaten (Ungarn und Slowenien) sowie in Norwegen auf der Basis einer Expertenbefragung in diesen Ländern untersucht haben, offenbart zentrale Strukturmerkmale:

– Die Anzahl der Spitzenverbände in den einzelnen Ländern unterscheidet sich erheblich (vgl. die *Tabelle*, die auch die vollen Namen der im Text abgekürzten Arbeitgeberorganisationen enthält). Sie reicht von einem einzigen wie in Belgien, Deutschland, Luxemburg und dem Vereinigten Königreich bis zu sieben oder mehr in Italien, Portugal und Ungarn.

– In fast allen untersuchten Ländern mit mehr als einem Spitzenverband gibt es einen allgemeinen Verband, dessen relevanter Organisationsbereich nicht näher definiert ist, während die Zielgruppe des oder der anderen arbeitsmarktbezogenen Spitzenverbände durch nähere Spezifikation des Mitgliederprofils eingegrenzt ist. Letztere sind in der Regel nach Wirtschaftssektoren oder nach der Unternehmensgröße gegliedert.

– Konkurrenzkämpfe um Mitglieder oder bestimmte Vertretungsaufgaben sind angesichts der meist klaren Abgrenzungen weitgehend ausgeschlossen. Allerdings gibt es in fast jedem Land mit mehreren Spitzenverbänden einen alles übergreifenden Verband, der mit den Übrigen zumindest teilweise in Konkurrenz steht. Auf den unteren Ebenen besteht ebenfalls bisweilen Konkurrenz, etwa in Frankreich.

– Die Mitgliedsverbände der Spitzenverbände sind Teil eines integrierten, mehrere hierarchische Organisationsebenen umfassenden Systems der Arbeitgebervertretung, das branchen- und gebietsbezogen differenziert ist.

Die *Tabelle* verdeutlicht, dass die Anzahl der Mitgliedsverbände sowohl innerhalb der betrachteten Staaten als auch im Ländervergleich stark differiert. Unter der Dachverbandsebene gibt es zudem noch stärker abgegrenzte Verbände, die auch völlig eigenständig existieren können. Letztere vertreten jedoch meist Gruppen außerhalb der industriellen Kernbereiche.

Aufgaben- und Zuständigkeitsverteilung

Die Arbeitgeberinteressen vertretenden Spitzenverbände übernehmen in den hier ausgewählten Ländern nach wie vor die Kernaufgaben der Arbeitgeberseite, also die politische Interessenvertretung vor allem in den Bereichen Arbeitsmarkt, Arbeitsbeziehungen und Sozialpolitik, Tarifverhandlungen – entweder durch direkte Aushandlung von Vereinbarungen mit den Gewerkschaften oder indirekt durch die Koordinierung der Verhandlungstätigkeiten ihrer Mitgliedsverbände – sowie die Durchsetzung von Marktinteressen, soweit duale Verbände mit ihrem Mischcharakter als Arbeitgeber- und Handelsverband zum Zuge kommen. In zehn der betrachteten 18 Länder – in Deutschland, Finnland, Frankreich, Italien, Luxemburg, den Niederlanden, Schweden, Spanien, Ungarn und Großbritannien – arbeiten die Mitgliedsverbände zum Beispiel im Bereich der Tarifautonomie (weitgehend) unabhängig von ihren Spitzenverbänden. Die Spitzenverbände in Belgien, Dänemark, Griechenland, Norwegen und Slowenien haben hingegen deutlich größere Rechte. Sie können Tarifvereinbarungen entweder direkt aushandeln oder den Mitgliedsverbänden bestimmte Verhandlungsziele vorgeben.

Erwähnenswert ist auch die Rolle der Arbeitgeberverbände bei zwei- oder dreiseitigen korporatistischen Institutionen, an denen sie in allen ehemaligen EU-Ländern außer im Vereinigten Königreich sowie in einigen neuen EU-Mitgliedsländern zeitweise oder permanent beteiligt waren oder sind. Insbesondere kam es in den letzten Jahren verstärkt zu einer Wiederbelebung dreiseitiger sozialer Pakte unter verschiedenen Voraussetzungen und mit unterschiedlichen Erfolgen.¹⁷

sociations: a comparison of 20 OECD countries, in: W. Streeck u. a. (Anm. 2), S. 93–114.

¹⁷ Vgl. M. Behrens/F. Traxler (Anm. 6), S. vi.

Tabelle: Die Dachverbände der Arbeitgeber und die Zahl ihrer Mitgliedsverbände in ausgewählten Ländern Europas

Belgien	FEB/VBO – Verband belgischer Unternehmen (Fédération des Entreprises de Belgique/Verbond van Belgische Ondernemingen)	33
Dänemark	DA – Dänischer Dachverband der Arbeitgeber (Dansk Arbejdsgiverforening)	12
	SALA – Dänischer Dachverband der landwirtschaftlichen Arbeitgeberverbände (Sammenslutningen af Landbrugets Arbejdsgiverforeninger)	5
Deutschland	BDA – Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände	688
Finnland	EK – Hauptverband der finnischen Wirtschaft (Elinkeinoelämän Keskusliitto)	44
	SY – Verband finnischer Unternehmen (Suomen Yrittäjät)	80
Frankreich	MEDEF – Verband französischer Unternehmen (Mouvement des Entreprises de France)	87
	CGPME – Allgemeiner Dachverband kleiner und mittlerer Unternehmen (Confédération Générale des Petites et Moyennes Entreprises) (Frankreich)	400
	UPA – Arbeitgeberverband des Handwerks (Union professionnelle artisanale) (Frankreich)	4 533
Griechenland	SEV – Verband der griechischen Industrie	78
Großbritannien	CBI – Dachverband der britischen Industrie (Confederation of British Industry)	150
Irland	IBEC – Dachverband irischer Unternehmen und Arbeitgeber (Irish Business and Employers Confederation)	50
	CIF – Verband des Baugewerbes (Construction Industry Federation) (Irland)	36
Italien	Confindustria – Allgemeiner Dachverband der italienischen Industrie (Confederazione Generale dell'Industria Italiana)	258
	Confagricoltura – Allgemeiner Dachverband der italienischen Landwirtschaft (Confederazione Generale dell'Agricoltura Italiana)	143
	Coldiretti – Coldiretti (Landwirtschaft, Italien)	116
	Confapi – Italienischer Dachverband kleiner und mittlerer Industrieunternehmen (Confederazione italiana della piccola e media industria)	121
	Confcommercio – Allgemeiner italienischer Dachverband für Handel und Tourismus (Confederazione Generale Italiana des Commercio e del Turismo)	277
	Confesercenti – Italienischer Dachverband für Handel, Tourismus und Dienstleistung (Confederazione italiana esercenti attività commerciali, tuistiche e die servizi)	121
	Confartigianato – Allgemeiner italienischer Dachverband des Handwerks (Confederazione Generale Italiana dell'Artigianato)	219
	Cna – Nationaler Dachverband für das Handwerk, kleine und mittlere Unternehmen (Confederazione Nazionale dell'Artigianato e della Piccola e Media Impresa) (Italien)	150
	Claii – Dachverband italienischer freier Handwerksverbände (Confederazione delle Libere Associazioni Artigiane Italiane)	124
	Legacoop – Lega nazionale delle cooperative e mutue (Genossenschaften, Italien)	8
	Confcooperative – Dachverband italienischer Genossenschaften (Confederazione Cooperative Italiane)	115
Luxemburg	UEL – Union luxemburgischer Unternehmen (Union des entreprises luxembourgeoises)	8
Niederlande	VON-NCW – Niederländischer Industrie- und Arbeitgeberverband (Vereniging van Nederlandse Ondernemers-Nederlands Christelijke Werksgeversverbond)	500
	MKB-Niederland – Niederländischer Verband kleiner und mittlerer Unternehmen (Midden- en Kleinbedrijf Nederland)	500
	LTO-Niederland – Niederländischer Verband für Landwirtschaft und Gartenbau (Land- en Tuinbouw Organisatie Nederland)	18
Norwegen	NHO – Norwegischer Unternehmer- und Industrieverband (Naeringslivets Hovedorganisasjon)	22
Österreich	WKÖ – Wirtschaftskammer Österreich	1 329
Portugal	CIP – Dachverband der portugiesischen Industrie (Confederação da Agricultura Portuguesa)	42
	CCP – Portugiesischer Dienstleistungs- und Handelsverband (Confederação do Comércio e Serviços de Portugal)	104
	CAP – Dachverband portugiesischer Landwirte (Confederação da Agricultura Portuguesa)	331
Schweden	SN – Dachverband schwedischer Unternehmen (Svenskt Näringsliv)	48
Slowenien	OZS – Handwerkskammer Sloweniens (Obrtna zbornica Slovenije)	–
	GZS – Slowenische Industrie- und Handelskammer (Gospodarska zbornica Slovenije)	–
	ZDS – Slowenischer Arbeitgeberverband (Združenje delodajalcev Slovenije)	–
	ZDODS – Slowenischer Arbeitgeberverband des Handwerks (Združenje delodajalcev obrtnih dejavnosti Slovenije)	–
Spanien	CEOE – Spanischer Dachverband der Arbeitgeberverbände (Confederación Española de Organizaciones Empresariales)	
Ungarn	MGYOSZ – Dachverband ungarischer Arbeitgeber und Industrieunternehmen (Munkaadók és Gyáriparosok Országos Szövetsége)	61
	MOSZ – Nationaler Verband landwirtschaftlicher Genossenschaften und Erzeuger (Mezőgazdasági Szövetkezők és Termelők Országos Szövetsége) (Ungarn)	24
	IPOSZ – Nationaler Verband der Industrieunternehmen (Ipartestületek Országos Szövetsége) (Ungarn)	300
	KISOSZ – Nationaler Verband des Handels und Hotel- und Gaststättengewerbes (Kereskedők és Vendéglátók Országos Érdekképviseleti Szövetsége) (Ungarn)	22
	OKISZ – Ungarischer Industrieverband (Magyar Iparszövetség)	28

Jeweils jüngst verfügbare Daten bis 2004; Anzahl der Mitgliedsverbände: in einigen Fällen Schätzwerte.

Quelle: M. Behrens/F. Traxler (Anm. 6), S. v und vii; Mark Carley, Industrial relations developments in Europe 2004, Luxembourg 2005, S. 53 f.; Confederation of Finnish Industries, EK (www.ek.fi/ek_englanti/confederation_of_finnish_industries.php) (Stand: 15. 2. 2006).

Die Interessenvertretung der privatwirtschaftlichen Arbeitgeberspitzenverbände auf europäischer Ebene erfolgt meist über die Mitgliedschaft im Europäischen Wirtschafts- und Arbeitgeberverband (UNICE – Union des Confédérations de l'Industry et des Employeurs) oder in der Europäischen Union des Handwerks und der Klein- und Mittelbetriebe (UEAPME – Union Européenne de l'Artisanat et des Petites Moyennes Entreprises) – Letzteres, wenn die Interessen speziell von kleinen und mittleren Unternehmen vertreten werden. Außerdem gibt es branchenspezifische Spitzenverbände, die häufig Mitglied der entsprechenden europäischen Arbeitgeberverbände und Dachverbände sind, jedoch in der Regel unabhängig von UNICE agieren.

Die Kernaufgaben der europäischen Interessengruppen bestehen in der Information der nationalen Mitglieder über das Geschehen auf der EU-Ebene, in der Vertiefung des wechselseitigen Erfahrungsaustausches sowie der Formulierung gemeinsamer europäischer Positionen und Forderungen. Hinzu kommt die Vertretung der Arbeitgeber- und Unternehmerinteressen gegenüber den EU-Entscheidungsinstanzen und anderen europäischen Einrichtungen.

UNICE als der wichtigste europäische Unternehmensdachverband nahm lange Zeit als Sprachrohr der Arbeitgeber nur Lobbytätigkeiten wahr und setzte sich für die Schaffung günstiger wirtschaftlicher Rahmenbedingungen ein. Dies entsprach dem Mitgliederinteresse, da dies erfolgreich eine weit greifende supranationale Regulierung der Wirtschafts- und Arbeitsbeziehungen verhinderte. Seit dem Erlass der Sozialcharta im Jahr 1989 änderte UNICE jedoch seine Strategie. Durch das Maastrichter Sozialprotokoll eröffneten sich ab 1993 faktisch den Sozialpartnern weit reichende sozialpolitische Anhörungs- und Partizipationsrechte. Arbeitgeberverbände können seither – gemeinsam mit den Gewerkschaften – unter anderem auch eigenständig sozialpolitische Maßnahmen implementieren. UNICE verfügt nun zwar über ein entsprechendes Verhandlungsmandat der Mitgliedsverbände, ist in dessen Ausübung jedoch äußerst zurückhaltend.¹⁸

¹⁸ Vgl. Stefan Zimmer, *Jenseits von Arbeit und Kapital?*, Opladen 2002, S. 162 f.

Die Strukturen und Aufgabenbereiche der Arbeitgeberverbände sind durch die Megatrends Globalisierung und Europäisierung sowie durch den Wandel zur individualisierten Dienstleistungs- und internetvernetzten Wissensgesellschaft unter Druck geraten. Gemutmaßt wird, dass dieser Strukturwandel einen fortlaufenden Verlust des Einflusses der Wirtschaftsverbände zur Folge habe. Dies wird etwa auf einen Zuwachs der Bedeutung multinationaler wirtschaftlicher Aktivitäten der Unternehmen und prominenter Konzernlenker in der politischen Sphäre zurückgeführt. Zudem vertrauen größere Unternehmen nicht mehr allein auf die Arbeit der Verbände, wie der Aufbau von Repräsentanzen dieser Firmen in europäischen Hauptstädten und insbesondere in Brüssel zeigt.¹⁹ Als zentral wird aber vor allem die Verschiebung eines wesentlichen Teils der relevanten Gesetzgebung auf die EU-Ebene und die damit verbundene Abnahme nationaler Gestaltungsmöglichkeiten angesehen sowie eine bisher zu inkonsequente entsprechende Neuausrichtung der Verbände.¹⁰ Soweit diese Vermutungen zutreffen, müssten die Arbeitgeberverbände auf nationaler Ebene wegen sinkender Bindungsfähigkeit deutlich an Bedeutung verlieren. Was zeigen die Daten?

Empirische Ergebnisse lassen zwar darauf schließen, dass Erosionstendenzen bei Arbeitgeber- bzw. dualen Verbänden in Europa – in den meisten europäischen Ländern sind die beschäftigungsstarken Unternehmen nach wie vor mehrheitlich in solchen Verbänden organisiert¹¹ – eine gewisse Rolle spielen.

¹⁹ Regelmäßig bleiben diese Firmen jedoch bisher Mitglieder der Verbände, weil sie hierin ein unterstützendes Lobbying-Instrument sehen und sie nicht von für die Interessenvertretung relevanten Informationen sowie informellen Netzwerken abgeschnitten werden wollen. Teilweise geht die Sonderrolle großer Unternehmen jedoch zu Lasten der anderen im Verband organisierten Unternehmen, da die Verbände ihnen teils Sonderrollen einräumen, um ihre Beitragszahlungen nicht zu gefährden. Vgl. W. Streeck/J. Visser (Anm. 2) S. 257 ff.

¹⁰ Vgl. Inge Maria Burgmer, *Lobbyverbände unter Anpassungsdruck*, in: Thomas Leif/Rudolf Speth (Hrsg.): *Die stille Macht. Lobbyismus in Deutschland*, Wiesbaden 2003, S. 33–42, hier: S. 34 ff.

¹¹ Prinzipiell ist die Mitgliederstärke der Arbeitgeberschwer abzuschätzen, da für viele Branchen keine detaillierten und verlässlichen Daten vorliegen. Dennoch

Obwohl die Verbandsmitgliedschaft meist freiwillig ist, haben sich diese Tendenzen aber noch nicht länderübergreifend in einem generellen Trend niedrigerer Organisationsgrade niedergeschlagen. Vor allem in Deutschland und Großbritannien war zwischen 1990 und 2003 allerdings ein Mitgliederrückgang zu verzeichnen.¹² Der Gesamtbefund spricht aber dafür, dass die Attraktivität dieser Verbände bei den Unternehmen trotz geänderter Rahmenbedingungen nicht zwangsläufig nachlässt. Unternehmen streben jedoch nicht nur in Deutschland oft größere Freiräume bei der betrieblichen Tarifpolitik und ein besseres Preis-Leistungs-Verhältnis der Verbände an, um weiter Mitglied zu bleiben oder dort beizutreten. Die Hände können folglich nirgendwo in den Schoß gelegt werden. Denn die bisherige Mitgliederstabilität konnte vielfach nur durch erhebliche strategische Anpassungsleistungen bewältigt werden. Außerdem bleiben die Zukunftsaussichten unklar.

Beispiel Deutschland

Greift man das Beispiel Deutschland heraus, so zeigen sich folgende zentrale Ursachen der abnehmenden Bindekraft der Arbeitgeberverbände:¹³ Wenn der gewerkschaftliche Organisationsgrad niedrig, das Unternehmen relativ klein, vergleichsweise jung, stark exportorientiert ist oder ein vergleichsweise geringes branchenspezifisches Arbeitskämpfrisiko aufweist, dann ist die Wahrscheinlichkeit einer Mitgliedschaft im Arbeitgeberverband eher niedrig. Strukturwandelbedingt spielen Firmen mit solchen Charakteristika heute und in Zukunft tendenziell eine größere Rolle als in der Vergangenheit.

Da es weder sinnvoll noch leicht möglich wäre, diese Trends zu ändern, die unter sonst gleichen Bedingungen zu weiter zunehmenden Mitgliederproblemen der Arbeitgeberverbände führen würden, müssen die Arbeitgebervertreter in erster Linie ihre Produktpalette so umgestalten, dass Verbandsabstinzern und Austrittswilligen ein Beitritt bzw. Verbleib im Arbeitgeberverband als lukrative Investition erscheint. Dabei muss eine Fokussierung auf kleinere

lassen die Ergebnisse von M. Behrens/F. Traxler (Anm. 6), S. vii den genannten Befund zu.

¹² Ebd., S. vii.

¹³ C. Schnabel (Anm. 5), S. 187.

und mittelgroße Unternehmen erfolgen, da sich heute überwiegend kleine und einige mittlere Unternehmen von Arbeitgeberverbänden fern halten. „Sie stellen zwar immer noch die Mehrheit der Mitglieder, sehen jedoch generell ihre Interessen in Arbeitgeberverbänden schlechter vertreten und leisten dort auch weniger aktive Mitarbeit als Großunternehmen.“¹⁴ Werden die richtigen Schritte eingeleitet, die zudem insbesondere auf Ostdeutschland auszurichten sind – dort haben Arbeitgeberverbände besonders starke Loyalitäts- und Rekrutierungsprobleme –, so ist der Trend einer abnehmenden Mitgliedschaft bei Arbeitgeberverbänden möglicherweise auch in Deutschland zu stoppen.

Strategische Anpassungsreaktionen

Zahlreiche Arbeitgeberverbände haben sich den neuen wirtschaftlichen Gegebenheiten entlang ihrer Kernfunktionen angepasst; andere weisen noch ungenutzte Anpassungspotenziale auf.¹⁵

1. Reform der Tarifpolitik: Beim Prozedere der Tarifverhandlungen kam es in einigen Ländern Europas in der jüngeren Vergangenheit zu deutlichen Verschiebungen,¹⁶ die vielfach zu einer weniger zentralisierten Lohnfindung führten, bei der Kosten- und Produktivitätsentwicklung häufig besser als zuvor in Einklang gebracht werden können. In Dänemark werden beispielsweise – einhergehend mit einem Prozess der „zentralisierten Dezentralisierung“, der finanzielle Ressourcen vom dänischen Arbeitgeberdachverband DA zu seinen Mitgliedsverbänden verlagerte – die meisten Tarifverhandlungen seit den neunziger Jahren nicht mehr branchenübergreifend, sondern speziell für die betreffenden Branchen geführt. Eine ähnliche Entwicklung gab es in Schweden, wo sich der SAF (jetzt Dachverband schwedischer Unternehmen) im Jahr 1991 aus den zentralen Lohnverhandlungen zurückzog und die Verantwortung für diesen Bereich an seine Mitgliedsverbände übertrug. In Großbritannien hatte ein Prozess der Dezentralisierung der

¹⁴ Ebd.

¹⁵ Vgl. zu den hier nicht behandelten staatlichen Möglichkeiten, den Organisationsgrad der Arbeitgeberseite zu erhöhen M. Behrens/F. Traxler (Anm. 6), S. 109.

¹⁶ M. Behrens/F. Traxler (Anm. 6), S. vii f.

Verhandlungsstrukturen hin zu Verhandlungen ohne Arbeitgeberverbände bereits in den achtziger Jahren eingesetzt. In den neuen EU-Mitgliedsländern dominiert ebenfalls die dezentrale Ebene. Einige entgegengesetzte Entwicklungen führten dazu, dass Tarifverhandlungen (wieder) zentralisiert wurden, etwa in Belgien oder in Irland. Prozesse der Rezentralisierung der Verhandlungsstrukturen gab es aber nur unter den Sonderbedingungen kleiner Länder, denen in der Regel korporatistisch organisierte Lohnzurückhaltung zum Abbau einer gestiegenen Arbeitslosigkeit leichter fällt, während größere Länder wie Großbritannien und die USA ausschließlich mit einer stärkeren Dezentralisierung Beschäftigungs- und Arbeitslosigkeitsprobleme erfolgreicher als etwa Deutschland, Frankreich oder Italien lösen konnten.¹⁷

Um sowohl das Problem der Arbeitslosigkeit als auch die gestiegene Verbandsabstinenz in Deutschland besser in den Griff zu bekommen, sehen deutsche Arbeitgeberverbände die sinnvollste Lösung darin, die lange Zeit relativ starren tarifpolitischen Regelungen abzubauen und den Betrieben mehr Kompetenzen in der Arbeitszeit und der Entlohnung zuzubilligen. Zudem haben die Verbände oft schnellere Kündigungen von Mitgliedschaften ermöglicht. Kompensiert wird der mit dieser – seit einiger Zeit zunehmend verfolgten – Strategie der tariflichen Dezentralisierung, Differenzierung und Flexibilisierung teilweise verbundene Kompetenzverlust durch verschiedene flankierende Maßnahmen. So werden etwa Aspekte der qualitativen Tarifpolitik wie Qualifizierung, Lebensarbeitszeitgestaltung oder Mitarbeiterbindung sowie sozialpolitische Themen (z. B. Zusatzrente) in Tarifverhandlungen aufgenommen – eine Tendenz, die sich z. B. auch in Dänemark, Frankreich und den Niederlanden zeigt.¹⁸

2. Flexibilisierung der Verbandsmitgliedschaft: In einigen Ländern haben die Arbeit-

¹⁷ Vgl. Lothar Funk, Weniger Arbeitslosigkeit in Deutschland: Lehren ausgewählter Erfolgsländer, in: Sozialer Fortschritt, 55 (2006) 2–3, S. 70–74, hier: S. 72.

¹⁸ Vgl. Hagen Lesch, Arbeitsbeziehungen im Wandel, Köln 2004, S. 29 f. und Robbert van het Kaar/Marianne Grünell, Occupational pensions and industrial relations, eironline, www.eiro.eirofound.eu.int//2004/04/study/tn0404101s.html (15. 2. 2006).

geberverbände Mitgliedschaften von Unternehmen ohne Tarifbindung geschaffen oder eigene Verbände ohne Tarifbindung. Angesichts steigender Probleme durch Verbandsabstinenz, Austritte und Austrittsdrohungen vor allem durch mittelständische Unternehmen setzen in Deutschland seit Anfang der neunziger Jahre Arbeitgeberverbände zunehmend auf eine gespaltene Verbandsmitgliedschaft, die sich bei solchen OT-Mitgliedern (OT = „Ohne Tarifbindung“) auf sozial- und tarifpolitische Beratungs- und Lobbyarbeit beschränkt. Das OT-Modell dient den Arbeitgeberverbänden in Zeiten zunehmender Verbandsabstinenz zur Organisationssicherung und dazu, tarifpolitisch zusätzlichen Druck auf die Gewerkschaften auszuüben.¹⁹ Die vor allem in Ostdeutschland verbreiteten OT-Verbände gibt es in ähnlicher Form auch in Norwegen. Hier haben die Arbeitgeberverbände traditionell eine Reihe von Mitgliedern, die nicht an Tarifvereinbarungen gebunden sind. In jüngerer Zeit ist deren Anteil deutlich gestiegen.

3. Rationalisierung durch Fusionierung: Arbeitgeberverbände sehen sich bei tendenziell enger werdenden finanziellen Spielräumen der Unternehmen zunehmend dazu gezwungen, ihre Ressourcen ökonomischer als bisher zu nutzen.²⁰ Die durch verschärften Wettbewerb zwischen den Unternehmen erforderlichen Kosteneinsparungen geben sie auch durch verringerte Mitgliederbeiträge an die Verbände weiter. Deshalb haben einige Dachverbände in Ländern wie Dänemark, Deutschland, Finnland, Schweden und Österreich seit Anfang der neunziger Jahre Strukturereformen eingeleitet, um deutliche Einsparungen in den Haushaltsmitteln, den Mitgliedsbeiträgen und/oder den Personalkosten zu erzielen. Darüber hinaus kam es verstärkt zu Zusammenschlüssen reiner Arbeitgeber- und reiner Handelsspitzenverbände; durch Bündelung der Kräfte sollen Aufgaben rationalisiert und gleichzeitig die Durchsetzungsfähigkeit gesteigert werden. Weiterhin wurden teils größere Verbände geschaffen sowie Überschneidungen der relevanten Bereiche zwischen angrenzenden Verbänden beseitigt. Diese Rationalisierungen auf Dach- und Mitgliedsverbandsebene spielten vor allem in Irland, den nordischen Ländern, den Nieder-

¹⁹ Vgl. C. Schnabel (Anm. 5), S. 188.

²⁰ Vgl. M. Behrens/F. Traxler (Anm. 6), S. iv f.

landen, Norwegen, Großbritannien sowie in den neuen Mitgliedsstaaten der EU eine wichtige Rolle. Auch in Deutschland werden immer wieder Forderungen nach weiteren Fusionen in der nationalen Verbändelandschaft erhoben, insbesondere von Seiten der Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft, um die Schlagkraft in Deutschland und Europa zu erhöhen.¹²¹ In der Tat stellen manche Autoren fest, dass Deutschland mit seinen „generally frozen institutional structures“ dem Trend der Entdifferenzierung von Spitzenverbandsfunktionen im europäischen Ausland hinterherhinkt. Gleichzeitig mutmaßen sie aber, dass insbesondere der auch in Deutschland in Gang gesetzte Abbau verbindlicher tarifpolitischer Vorgaben auf Branchenebene der Anfang vom Ende separater Spitzenverbände von Arbeitgebern und Industrie sein könnte.¹²²

4. Optimierung der Informations- und Beratungsfunktion für Mitglieder: Mit einer strukturwandelbedingt tendenziell sinkenden Streikhäufigkeit und der abnehmenden Bedeutung verbindlicher Tarifverträge sind – neben einer stärkeren Verlagerung auf qualitative Tarifpolitik – andere Verbandsleistungen erforderlich, um Mitglieder an sich zu binden. Es scheint ein genereller länderübergreifender Trend zu existieren, mehr Ressourcen als je zuvor dafür aufzuwenden, den Mitgliedern zusätzliche eigenständige Serviceleistungen etwa in Form von Beratung bei Rechts-, Personal- und verbleibenden Tariffragen zur Verfügung zu stellen. Dabei kommt es auch zur Bildung von kommerziell ausgerichteten Abteilungen und Tochterfirmen, die ihre Beratungsleistungen und -produkte zu Marktpreisen an Verbandsmitglieder und teilweise auch an Nichtmitglieder verkaufen.¹²³ Darüber hinausgehend und in Verbindung mit dem Ansatzpunkt flexiblerer Verbandsmitgliedschaft sind speziell in Deutschland unter anderem Vorschläge zu hören, mehr als bisher über die Schaffung eines Systems aus Basisleistungen und optionalen Verbandsleistungen sowie die konsequente Anwendung des Instrumentes der

ausgliederten Geschäftsbetriebe nachzudenken.¹²⁴ Verbandsstrukturelle Reformen könnten auch darin bestehen, die Arbeitgeberverbände nach Unternehmensgrößen aufzuspalten, um so einen potenziell beschäftigungsschädlichen Einfluss prosperierender Großunternehmen auf das gesamtwirtschaftliche Tarifgefüge zu unterbinden.¹²⁵

5. Ausbau der gesellschaftspolitischen Lobbyfunktion: Befürworter liberalisierender Wirtschaftsreformen, wozu in der Regel die Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände zählen, können durch adäquate Informationspolitik reformvorbereitend wirken. Dass sich unternehmerisches Interesse bei verkrusteten Strukturen in aller Regel mit dem allgemeinen Interesse an Arbeitsplätzen und wirtschaftlichem Wachstum deckt, wird von einer von deutschen Arbeitgeberverbänden begründeten so genannten „Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft“ mit einer längerfristig angelegten, primär informationsorientierten und über verschiedene Kommunikationskanäle agierenden Medienkampagne geschickt genutzt.¹²⁶ Diese Initiative hat zu einer größeren Präsenz marktwirtschaftlicher Reformthemen in den Medien beigetragen. Sie wird jedoch mitunter kritisiert, da sie von Arbeitgeberverbänden und Unternehmen finanziert wird. Die Kritiker weisen jedoch nicht nach, dass die – häufig in salopp gestalteten Anzeigen vorgetragenen – wirtschaftspolitischen Forderungen, die durch wissenschaftliche Expertisen von Mainstream-Ökonomen gestützt werden können, nicht auf das gesamtwirtschaftliche Wohl Deutschlands ausgerichtet sind. Insgesamt kann der Ansatz helfen, Widerstände gegen gesamtgesellschaftlich wohlfahrtssteigernde Reformen durch adressatengerechte Aufklärung abzubauen.¹²⁷ Ähnliche Beispiele für promarktwirtschaftliche Initiati-

¹²¹ Vgl. I. M. Burgmer (Anm. 10), S. 36 und 41. Es darf jedoch nicht vergessen werden, dass es bereits seit längerem auch in Deutschland Reorganisation gibt.

¹²² Vgl. Streeck/Visser (Anm. 2), S. 254 ff.

¹²³ Vgl. ebd., S. 251 f.; Schroeder/Silvia (Anm. 1), S. 253 f.

¹²⁴ Vgl. I. M. Burgmer (Anm. 10), S. 36.

¹²⁵ Vgl. Harald Kunze/Uwe Pauly, Wider den kollektiven Selbstbetrug, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 18. 2. 2006, S. 13.

¹²⁶ Das Motto lautet: „Die Marktwirtschaft muss immer wieder neu erklärt, die Bereitschaft für Reformen geweckt werden. Das ist Anliegen der Aktion ‚Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft‘, die vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln wissenschaftlich beraten wird.“ Vgl. Homepage des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln: www.iwkoeln.de (15. 2. 2006).

¹²⁷ Vgl. Eva Schweitzer, Kampagnen für die Soziale Marktwirtschaft, in: Volker J. Kreyher (Hrsg.): Handbuch Politisches Marketing, Baden-Baden 2004, S. 451–469, vor allem S. 464 f.

ven von Verbänden finden sich auch in Frankreich oder in Schweden.¹²⁸

6. Korporatistische Einbindung: Grundsätzlich liegt die Schwierigkeit von Sozialpakten darin, dass Arbeitgeberverbände – wie prinzipiell auch Gewerkschaften – bei korporatistischen Arrangements nur wenig Handlungsspielräume haben, soweit die hierin zu beschließenden Maßnahmenpakete den kurzfristigen Interessen wichtiger Mitglieder zuwiderlaufen. Insofern lassen sich trotz einiger erfolgreicher Pakte im Ausland wenig verallgemeinerungsfähige Handlungsanweisungen ableiten. Strategischen Spielraum haben sich allerdings einige Arbeitgebervertretende Verbände in Europa dadurch verschafft, dass sie ihre Mitwirkung an öffentlichen Gremien systematisch reduziert haben. Im Jahre 2001 beschloss der französische Verband MEDEF, sich aus der direkten Leitung der gemeinsam geführten Sozialversicherungskassen Frankreichs zurückzuziehen, und der ebenfalls französische CGPME folgte seinem Beispiel. In den neunziger Jahren zog sich der Vorgänger des Dachverbands schwedischer Unternehmen formell aus Verwaltungsräten und anderen tripartistischen Gremien zurück, da der Regierung aus seiner Sicht durch eine solche Einbindung der Interessengruppen nicht das Einschwenken auf einen Erfolg versprechenden Reformpfad gelang. Diese längerfristig geplante Maßnahme zielte darauf ab, das Kräfteverhältnis zwischen Kapital und Arbeit zugunsten der Unternehmerseite zu verschieben und war der Beginn des mittlerweile ziemlich erfolgreich implementierten schwedischen Reformpfads zu mehr Wachstum und weniger Arbeitslosigkeit.

7. Sach- und verbandsgerechte Umsetzung der Europäisierungserfordernisse: Zahlreiche Interessenvertretungen haben ihre Europa-Aktivitäten in jüngerer Zeit deutlich verstärkt und sind vor Ort sowohl in Brüssel als auch in Straßburg zunehmend aktiv. Die organisierten Vertreter der Arbeitgeberinteressen spielen jedoch trotz der fortlaufenden Europäisierung in Bezug auf Ressourcenausstattung und politischen Einfluss in der Regel nach wie vor die zweite Geige hinter den nationalen Verbänden. Letzteres liegt unter an-

derem an der mangelnden Koordination zwischen UNICE, sektoralen Arbeitgebervertretern und großen Einzelunternehmen auf europäischer Ebene. Auch sind etwa länderübergreifende Tarifverhandlungen nicht in Sicht, weil sie von der Arbeitgeberseite als sachwidrig abgelehnt werden. Auch politökonomisch lässt sich der weitere Vorrang der Ebene der Einzelstaaten leicht erklären, da eine starke Kompetenzverlagerung von der nationalen auf die europäische Ebene häufig der Interessenlage der nationalen Verbandsvertreter widerspricht. Sie muss auch keineswegs zielführend sein. Nach wie vor spielen die nationalen Politiker, die Ansprechpartner der Verbände des jeweiligen Staates sind, auch die entscheidende Rolle bei Entscheidungen auf EU-Ebene. Zudem kann es sein, dass in bestimmten Sektoren die nationalen Interessenlagen etwa aufgrund unterschiedlicher komparativer Produktionsvorteile differieren und eine gemeinsame europäische Verbandsposition deshalb nicht zustande kommt bzw. nur schwer gegenüber einzelnen Mitgliedsverbänden vertreten werden kann.¹²⁹ Dennoch spielt Europa bei den Unternehmensverbänden auf nationaler Ebene eine erheblich größere Rolle als früher, wie die Anpassungsprozesse zum Beispiel in Deutschland zeigen, wo die Unternehmensverbände in den letzten Jahren systematisch ihre europapolitische Kompetenz auf nationaler Ebene ausgebaut und ihr Euro-Lobbying effektiviert haben.

Die organisierten Vertreter von Arbeitgeberinteressen werden aus Sicht vieler Unternehmer weiterhin ein gefragter Dienstleister bleiben, wenn sie sich durch ein ständig verbessertes Preis-Leistungs-Verhältnis und „kundengerechte“ innovative Angebote den geänderten Marktgegebenheiten anpassen sowie das scheinbar Unmögliche schaffen: „Doing more with less“. Gelingt dies, bleiben die organisierten Vertreter von Arbeitgeberinteressen in Europa auch in Zukunft zeitgemäß.

¹²⁸ Vgl. W. Streeck/J. Visser (Anm. 2), S. 253 und S. 256.

¹²⁹ Vgl. ebd., S. 261 ff.

Cornelia Woll

Herrschaft der Lobbyisten in der Europäischen Union?

Mit der zunehmenden Bedeutung europäischer Entscheidungen hat sich auch die Interessenpolitik in Europa verändert. In immer mehr Studien wird auf die schwierige Anpassungsarbeit verwiesen, die ehemals korporatistische Akteure im Zuge der Europäisierung und der Globalisierung zu leisten

Cornelia Woll

Dr. rer. pol., geb. 1978; wissenschaftliche Mitarbeiterin am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung und Dozentin an Sciences Po, Paris. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Paulstr. 3, 50676 Köln. woll@mpifg.de

haben.¹ Interessenvertretung sowohl auf nationaler wie auch europäischer Ebene zu betreiben, fällt den traditionellen Verbänden oft schwer. Gleichzeitig beobachten Forscherinnen und Forscher seit den achtziger Jahren eine Fülle neuer Gruppen und Akteure, die in Brüssel auf ihre Belange aufmerksam zu machen suchen. Insbesondere Firmen handeln zunehmend direkt als politische Akteure im Mehrebenensystem der regionalen, nationalen und europäischen Politik. Mutmaßte man im Nachkriegsdeutschland noch eine „Herrschaft der Verbände“,² so scheint im 21. Jahrhundert an deren Stelle eine Herrschaft der Lobbyisten zu treten.

Diese Verlagerung „vom Korporatismus zum Lobbyismus“³ ist in den Augen vieler Beobachter problematisch: Von einer solchen Verschiebung schienen vor allem die Unternehmen zu profitieren. Denn das Aufrechterhalten von direkten Kontakten mit allen relevanten Akteuren im Mehrebenensystem sei mühsam und kostspielig. Politische Aktivisten haben diese Überzeugung zum Herzstück ihrer Europa-Kritik gemacht: „Wichtige Nutznießer dieses unverantwortlichen wirtschaftlichen Projekts sind die transnationalen

Konzerne, welche die europäische und die globale Wirtschaft zunehmend im Griff haben.“⁴ Die Möglichkeiten zum Lobbying in der EU führten demnach zu einem unausgewogenen Einfluss finanzstarker Akteure auf die europäische Politik.

Im vorliegenden Beitrag wird diesem Vorwurf nachgegangen, indem die Mechanismen der Interessenvertretung in der Europäischen Union (EU) untersucht werden: Ist die EU tatsächlich der Spielball einflussreicher Wirtschaftsinteressen? Was genau ist die Rolle von Lobbyisten in der europäischen Politik, und wie sind ihre Aktivitäten aus demokratietheoretischer Perspektive zu bewerten?

Auch wenn Wirtschaftsinteressen effektiv den größten Teil der europäischen Lobbyingindustrie ausmachen, ist davor zu warnen, den Einfluss privater Akteure überzubewerten. Eine Übersicht über Zusammensetzung und Aufgaben der europäischen Lobbyisten zeigt, dass nicht automatisch von der Präsenz privater Akteure auf deren politischen Einfluss geschlossen werden kann. Tatsächlich sind Lobbyisten nicht nur damit beschäftigt, Einfluss auszuüben, eine wichtige Aufgabe ist auch die Beobachtung der europäischen Politik. Des Weiteren hängt der Zugang zum politischen Prozess von der Qualität der Informationen ab, die Lobbyisten anbieten können, liegen doch die Bewertung der Informationen und die entsprechende Delegation politischer Aufgaben in den Händen der bürokratischen und politischen Entscheidungsträger. Inwieweit diese allerdings einer demokratischen Kontrolle bei ihren Entscheidungen unterworfen sind, ist nicht immer eindeutig und verweist auf das Ausmaß des bis jetzt ungelösten europäischen Demokratiedefizits.

¹ Vgl. Wolfgang Streeck/Jürgen R. Grote/Volker Schneider/Jelle Visser (Hrsg.), *Governing Interests: Business Associations Facing Internationalization*, London 2006, S. 60.

² Vgl. Theodor Eschenburg, *Herrschaft der Verbände*, Stuttgart 1963².

³ Ulrich von Alemann, *Vom Korporatismus zum Lobbyismus? Die Zukunft der Verbände zwischen Globalisierung, Europäisierung und Berlinisierung*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*, (2000) 26–27, S. 3–6.

⁴ Belén Balanya/Ann Doherty/Olivier Hoedeman/Adam Ma'anit/Erik Wesselius, *Konzern Europa. Die unkontrollierte Macht der Unternehmen*, Zürich 2001, S. 18.

Lobbying

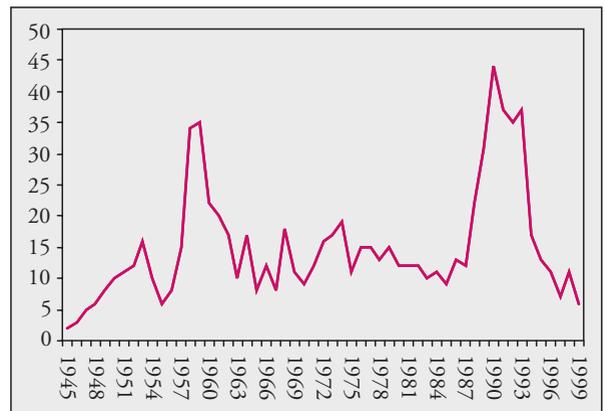
Der Begriff des Lobbying ist in der Öffentlichkeit negativ besetzt. Die versuchte Einflussnahme auf politische Entscheidungen in Europa weckt Assoziationen von unkontrollierter Politikmanipulation bis hin zur Korruption. Grundsätzlich scheint die politische Durchsetzung von individuellen Interessen zu Lasten des Allgemeinwohls zu geschehen. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn man – wie der politische Denker Jean-Jacques Rousseau – von einer *volonté générale*, einem Gemein- oder Volkswillen ausgeht, der sich nur bei Abwesenheit von Teilgesellschaften herausbilden kann. Im Gegensatz zu dieser Vorstellung versteht man in der amerikanischen Politiktradition unter Allgemeinwohl die Summe der Partikularinteressen eines Landes. Deshalb wird dort für eine größtmögliche Vielfalt an Interessenvertretung – für Pluralismus – plädiert.

Auch wenn man zunächst annahm, dass sich die korporatistischen Traditionen einzelner Mitgliedstaaten auf das supranationale Niveau verlagern würden, hat sich in der EU tatsächlich ein solcher Pluralismus herausgebildet.¹⁵ Ohne nationale Interessenpolitik vollständig zu ersetzen, ist supranationale Verbands- und Lobbyarbeit ein wichtiger Bestandteil der europäischen Interessenpolitik geworden. Interessenvertretung in Europa bedeutet deshalb heute, sowohl national, regional wie auch europaweit tätig zu sein.

Betrachtet man die Entwicklung der europäischen Verbände, so zeigt sich, dass sich diese in Reaktion auf supranationale Politikinitiativen formiert haben: Sowohl die Gründung der Europäischen Gemeinschaft wie auch das Binnenmarktprojekt führten zu einem bemerkenswerten Anstieg an supranationalen Verbandsgründungen (*Abbildung*). Im Mai 2002 hatten sich 941 EU-Verbände bei der Europäischen Kommission registriert; hinzu kommen knapp 350 nationale Verbände und Körperschaften, rund 250 Interessenvertretungen von Unternehmen sowie eine ebenso große Anzahl von professionellen Be-

¹⁵ Vgl. Philippe C. Schmitter/Wolfgang Streeck, From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market, in: *Politics and Society*, 19 (1991) 2, S. 133–152.

Abbildung: Gründung europäischer Verbände



Quelle: CONECCS Datenbank der Europäischen Kommission, vgl. Richard Balme/Didier Chabanet/Vincent Wright (Hrsg.), *L'action collective en Europe*, Paris 2002, S. 47.

ratungsfirmen und Anwaltskanzleien.¹⁶ Mit seinen über 10 000 geschätzten Lobbyisten hat Brüssel heute die zweitgrößte Lobbyingindustrie, auch wenn sie nur halb so groß ist wie die in Washington, D. C.

Die Zusammensetzung der europäischen Interessenlandschaft reicht von Wirtschaftsverbänden und Unternehmensvertretungen, Gewerkschaften, regionalen Gruppen, Umweltorganisationen, humanitären und gemeinnützigen Einrichtungen und Verbraucherschutzorganisationen bis hin zu Koalitionen zwischen Mitgliedern verschiedener Kategorien, wie beispielsweise dem Verband europäischer Biertrinker. Zählt man Wirtschafts-, Agrar- und Berufsverbände zusammen, zeigt sich allerdings, dass etwa 70 Prozent der organisierten Interessenvertretungen wirtschaftliche Ziele verfolgen.¹⁷ Diese Beobachtung nahmen Europakritiker zum Anlass, Lobbyismus als Gefahr für politische Entscheidungsfindung in Europa zu deuten.

¹⁶ Vgl. Rainer Eising/Beate Kohler-Koch, Interessenpolitik im europäischen Mehrebenensystem, in: dies. (Hrsg.), *Interessenpolitik in Europa*, Baden-Baden 2005, S. 11–75, hier S. 14–29.

¹⁷ Vgl. Richard Balme/Didier Chabanet/Vincent Wright (Hrsg.), *L'action collective en Europe*, Paris 2002.

Asymmetrische Einflussnahme?

Tatsächlich verweist die ungleiche Anzahl von Wirtschafts- und Bürgergruppen auf ein Grundproblem der Interessenpolitik. Intensiv vorgebrachte Partikularinteressen kleiner Gruppen sind leichter zu vertreten als weit gestreute Allgemeininteressen. So zeigte der Pluralismuskritiker Mancur Olson in seinem einflussreichen Buch „Die Logik des kollektiven Handelns“, dass einzelne Mitglieder großer Gruppen in die Versuchung geraten, sich wie Trittbrettfahrer zu verhalten: Sie möchten von ihrer potenziellen Gruppe profitieren, sich aber nicht selbst engagieren, keine Arbeit investieren, da diese mit großer Wahrscheinlichkeit auch von anderen übernommen werden kann.¹⁸ Bei kleinen Gruppen – insbesondere bei solchen, bei denen die Interessenpolitik hohe Kosten oder große Vorteile für die Mitglieder verursacht bzw. verspricht – wird kollektives Handeln einfacher, weil jedes Mitglied motiviert ist, sich für das gemeinsame Ziel zu engagieren. Politisches Engagement für einen Industriezweig lässt sich somit leichter organisieren als die Vertretung der Interessen von Steuerzahlern, Stadtbewohnern, Eltern oder Hundebesitzern. Hinzu kommt, dass die Kosten der Interessenvertretung von Bürgergruppen einen anderen Stellenwert haben als jene von Wirtschaftsakteuren. Sowohl ein nationales wie auch ein Brüsseler Büro zu unterhalten, macht langfristige Investitionen erforderlich. Zusätzlich professionelle Lobbyisten, Public-Relations-Experten oder Anwälte zu engagieren, ist bei deren stattlichen Honoraren oft nur finanzstarken Akteuren möglich. Wirtschaftliche Gruppen und Unternehmen haben also in mehrfacher Hinsicht bessere Voraussetzungen, europäische Interessenpolitik zu verfolgen.¹⁹

Um diese grundsätzliche Asymmetrie auszugleichen, hat es sich die Europäische Kommission zur Aufgabe gemacht, unterprivilegierte Gruppen finanziell zu fördern. Sie unterstützt die Schaffung europäischer

¹⁸ Vgl. Mancur Olson, *Die Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen*, Tübingen 1968.

¹⁹ Vgl. Hans Herbert von Armin, *Herrschaft der Lobby? Zur Notwendigkeit und zum Missbrauch des Einflusses der Wirtschaft auf die Politik*, in: Rubin Ritter/David Feldmann (Hrsg.), *Lobbying zwischen Eigeninteresse und Verantwortung*, Baden-Baden 2005, S. 15–28.

Netzwerke sowie – im Allgemeinen – Verbände, die in ihrer Arbeit auf europäische Themen eingehen. Die Vergabe der Mittel hängt dabei teilweise an bestimmten Politikbereichen, etwa der Sozial- oder der Entwicklungspolitik. Schon seit 1976 fördert die Kommission zum Beispiel Nichtregierungsorganisationen (NGOs), die sich mit humanitären Aufgaben befassen.¹⁰ Ebenso ist das Europäische Parlament zum wichtigen Partner und Förderer von Konsumenten- und Umweltgruppen geworden. Untersucht man die Ressourcen solcher Verbände, so zeigt sich, dass sich Bürgerverbände zu großen Teilen aus europäischen Mitteln finanzieren. Etwa 60 Prozent von ihnen erhalten EU-Unterstützung, verglichen mit nur vier Prozent der Berufsgruppen.¹¹

Das erklärte Ziel der Europäischen Kommission ist es, durch diese Maßnahmen den politischen Prozess in der EU offener und interaktiver zu gestalten. In ihrem Weißbuch zum europäischen Regieren legt sie dar, dass mit der Einbindung von Interessengruppen das Ziel verfolgt wird, die „Kluft zwischen der Union und ihren Bürgern zu überbrücken“.¹² Teilhabe betroffener Bevölkerungsgruppen an Konzipierung und Durchführung europäischer Politik soll demnach größeres Vertrauen in das politische Ergebnis und die Institutionen schaffen. Außerdem ermöglicht die Einbindung nichtstaatlicher Akteure der Kommission, Informationen und Expertenwissen einzuholen. Diese Bemühungen werden besonders deutlich, wenn man sieht, wie viele europäische Diskussionsforen oder Netzwerke auf Anregung der Kommission entstanden sind. Dazu gehören Wirtschaftsforen, wie der oft scharf kritisierte Transatlantische Wirtschaftsdialog (TABD),¹³ aber auch das 1976 gegründete NGO-Netzwerkkomi-

¹⁰ Eine Übersicht von Finanzierungsmöglichkeiten, nach Politikbereichen geordnet, findet man auf der Webseite der Europäischen Kommission: http://europa.eu.int/grants/index_en.htm.

¹¹ Vgl. Justin Greenwood/Mark Aspinwall (Hrsg.), *Collective Action in the European Union: Interests and the New Politics of Associability*, London 1998, S. 3.

¹² Kommission der Europäischen Gemeinschaften, *Europäisches Regieren. Ein Weißbuch*, KOM (2001) 428 endgültig, 2001, S. 3.

¹³ Zum Beispiel Belén Balanya/Ann Doherty/Olivier Hoedeman/Adam Ma'anit/Erik Wesselius, *Transatlantic Business Dialogue (TABD): Putting the Business Horse Before the Government Cart. Corporate Europe Observatory Briefing Paper*, Amsterdam 1999.

tee CLONG (heute CONCORDE), der Zusammenschluss von humanitären Hilfsorganisationen VOICE oder die *Social Platform*, welche eng mit der Generaldirektion für Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit zusammenarbeitet.

Ungeachtet dieser Bemühungen ist die EU noch weit entfernt von einer ausgewogenen Interessenpolitik, wie die prozentualen Anteile von Wirtschaftsverbänden gezeigt haben. Aber ist es gerechtfertigt, von der ungleichen Anzahl verschiedener Interessengruppen auf einen ungleichen Einfluss zu schließen? Bemüht sich etwa die EU um die Wettbewerbsfähigkeit und die Integration von Märkten, weil Wirtschaftslobbies soziale oder ökologische Anliegen von der Tagesordnung gedrängt haben?¹⁴ Letztlich ist diese Frage schwer zu beantworten, weil sich die Bewertung von politischem Einfluss oft nur auf Anekdoten stützt. Es kann aber zumindest gezeigt werden, dass sich die Präsenz von Lobbyisten in der EU nicht nur aus deren Einflussnahme erklären lässt, sondern auch aus dem Bedürfnis, den europäischen Prozess zu beobachten. Selbst für Vertreter von Wirtschaftsinteressen ist die Teilnahme an der europäischen Politik mit einigen Schwierigkeiten verbunden, was Politikwissenschaftler zu der Frage veranlasste: „Warum sind europäische Verbände so zahlreich und so schwach?“¹⁵ Wer sich mit diesen Hindernissen intensiver befasst, stellt fest, dass die Realität der europäischen Interessenpolitik irgendwo zwischen dem Optimismus des Weißbuchs zum europäischen Regieren und den Warnungen vor einer Machtübernahme transnationaler Konzerne liegt.

Logik der Interessenvertretung der EU

In ihrer Studie nationaler Unternehmensverbände konnten Philippe C. Schmitter und Wolfgang Streeck zeigen, dass Verbandsaktivitäten von zwei unterschiedlichen Motivationen geleitet werden:¹⁶ Zum einen geht es bei

¹⁴ Vgl. B. Balanyà u. a. (Anm. 4), S. 26, 47.

¹⁵ Grant Jordan/Andrew McLaughlin, *The Rationality of Lobbying in Europe: Why are Euro-Groups So Numerous and So Weak? Evidence from the Car Industry*, in: Sonia Mazey/Jeremy J. Richardson (Hrsg.), *Lobbying in the European Community*, Oxford 1993.

¹⁶ Vgl. Philippe C. Schmitter/Wolfgang Streeck, *The Organization of Business Interests: Studying the As-*

politischen Bemühungen sicherlich um Einflussnahme, zum anderen muss der Verband den Mitgliedern gegenüber seine Existenz rechtfertigen und nachweisen, dass durch seine Aktivitäten ein Mehrwert erzielt wird. Auch europäisches Lobbying erklärt sich aus einem Zusammenspiel von Einfluss- und Mitgliedschaftslogik. Die Vielzahl an Wirtschaftsverbänden verweist daher nicht zwingend auf deren zunehmende Macht, sondern auch auf den Wunsch einzelner Akteure, durch ihre Verbände Informationen über europäische Entscheidungen gebündelt zu erhalten.

Einen großen Anteil ihrer Arbeitszeit verbringen Verbändevertreter daher mit dem so genannten *Monitoring*, der Informationsarbeit für ihre Mitglieder über das politische Geschehen in der europäischen Hauptstadt, etwa durch das Schreiben von *Newslettern*. Lobbyisten sind also nicht so sehr der Motor europäischer Entscheidungen. Vielmehr ist ihre wachsende Präsenz eine Reaktion auf die zunehmende Bedeutung der EU, wie die reaktiven Verbandsgründungen in der *Abbildung* zeigen. Dass Verbandsaktivitäten in Europa oft zum Großteil aus der Informationsvermittlung „nach unten“, also zu den Mitgliedern, bestehen, ist umso einleuchtender, wenn man sich vergegenwärtigt, wie wenig offenbar selbst scheinbar einflussreiche Akteure von europäischer Politik verstehen. So erhielt zum Beispiel das Brüsseler Büro eines wichtigen nationalen Arbeitgeberverbands einmal einen Anruf eines aufgeregten Unternehmers aus der Landeshauptstadt. Er habe von einem beunruhigenden Richtlinienvorschlag gehört und möchte dringend mit Herrn Coreper sprechen, der seines Wissens für solche Fragen zuständig sei. Dass COREPER keine Person, sondern der Ausschuss der Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten ist, der bis zu 180 verschiedene Arbeitsgruppen umfasst, wurde dem Unternehmer erst im Laufe des Gesprächs klar.¹⁷ Die Anekdote zeigt, wieso das Bündeln und Verteilen von Informationen an Mitglieder sowohl bei Wirtschaftsverbänden wie auch bei Allgemeininteressenvertretungen als wichtiger angesehen wird als der Zugang zu EU-Komitees oder Arbeitsgruppen.¹⁸

sociative Action of Business in Advanced Industrial Societies, MPI Discussion Paper, Köln 1999.

¹⁷ Interview der Autorin mit einem Interessenvertreter des Brüsseler Büros, 10. 7. 2001.

¹⁸ Vgl. J. Greenwood/M. Aspinwall (Anm. 11), S. 9–10.

Wenn eine Interessengruppe auf ein Ereignis reagieren möchte, erfordert es viel Koordinationsarbeit, eine politische Position für alle Mitglieder zu formulieren und somit im Namen einer Gruppe zu sprechen. Sobald eine solche Position erarbeitet worden ist, tritt der Lobbyist im Konsultationsprozess in Kontakt mit den politischen Entscheidungsträgern und informiert diese darüber. Diese Stellungnahmen sind für die Kommission und die Arbeitsgruppen des europäischen Parlaments wichtige Informationsquellen. Beziehungen zwischen politischen und privaten Akteuren beruhen daher in erster Linie auf gegenseitigem Erfahrungs- und Informationsaustausch.

Wie erfolgreich der Informationsaustausch zwischen privaten und politischen Akteuren ist, das heißt inwieweit auf ein Positionspapier bei der Konzipierung einer europäischen Richtlinie eingegangen wird, liegt letztendlich im Ermessen der politischen und bürokratischen Akteure. Diese wiederum berücksichtigen vor allem jene Informationen, die ihnen in der Ausübung ihrer institutionellen Funktion am hilfreichsten erscheinen. In seinen Studien zu Angebot von und Nachfrage nach politischen Informationen hat Pieter Bouwen diese Erkenntnis als „Zugangslogik der Europäischen Union“ bezeichnet.¹⁹ Als Forum nationaler Auseinandersetzungen sind der Ministerrat und die Ständigen Vertretungen vor allem um Informationen über landesspezifische Interessen bemüht, die insbesondere von nationalen Verbänden geliefert werden können. Das Europäische Parlament wiederum möchte Spaltung und Blockaden durch nationale Konflikte vermeiden und versucht, Informationen über umfassende europäische Interessen zu sammeln. Da sich die Europäische Kommission mit der Ausarbeitung von Gesetzesvorschlägen beschäftigt, benötigt sie wiederum hauptsächlich Fachwissen und in geringem Maße auch Informationen über umfassende europäische Interessen, die ihre Arbeit konsensfähiger machen könnten. Aus dieser Nachfragestruktur erklärt sich, wieso Unternehmen mit technischen Informationen vor allem Zugang zur Europäischen Kommission haben, während Europaverbände engen

Kontakt mit dem Parlament und der Kommission pflegen, nicht aber mit den Ständigen Vertretungen, die jedoch oft mit nationalen Verbänden zusammenarbeiten.

Die Selektionslogik der europäischen Institutionen erklärt außerdem, was Lobbyisten beachten müssen, um mit ihren Forderungen durchzukommen. Im oft informellen Konsultationsprozess können Interessenvertreter nur dann langfristige Beziehungen zu politischen Entscheidungsträgern aufbauen, wenn sie auf deren Bedürfnisse eingehen. Auch wenn die Kommission zum Beispiel allgemein nach Expertenwissen sucht, bevorzugt sie insbesondere die Zusammenarbeit mit Gruppen, die ihre Legitimität als politischer Entscheidungsträger stützen. Kann ein Interessenvertreter eine gewisse Repräsentativität nachweisen, ermöglicht dies der Kommission zu belegen, dass sie zum Beispiel mit der „europäischen Textilindustrie“ gesprochen hat und nicht nur mit einem Vertreter von etwa Lacoste. Des Weiteren führt das allgegenwärtige Risiko einer Politikblockade im Falle eines Länderkonflikts dazu, dass die europäischen Institutionen daran interessiert sind, gesamteuropäische Lösungsvorschläge zu formulieren. Gruppen, die mit ihren Positionspapieren Problemlösungen ermöglichen, werden daher eher Beachtung finden als Vertreter von Partikularinteressen ohne gesamteuropäische Relevanz. Die Autonomie europäischer Akteure von privaten Akteuren wirkt sich demnach auf die Lobbyingstrategien aus und führt zu grundlegenden Unterschieden in der Interessenvertretung in der EU und den USA, in denen Repräsentanten ihren Wählerinnen und Wählern direkt Rede und Antwort stehen müssen. Im weniger institutionalisierten Konsultationsprozess sind europäische Lobbyisten deshalb grundsätzlich darum bemüht, konstruktiv am europäischen Politikgeschehen teilzunehmen, weil gerade an ihrer Konstruktivität der Zugang zum politischen Prozess hängt.

Verschiedentlich haben Lobbyisten, die diese Logik nicht beachteten, ihre Strategien revidieren müssen. So hat die europäische Abteilung der *American Chamber of Commerce* in den siebziger Jahren versucht, die Durchsetzung einer Sozialrichtlinie zu stoppen. Zu diesem Zweck schickte sie eigens ein Flugzeug voller Anwälte nach Brüssel. Dieses aggressive Vorgehen löste bei den europä-

¹⁹ Zum Beispiel Pieter Bouwen, Zugangslogik in der Europäischen Union: Der Fall des Europäischen Parlaments, in: R. Eising/B. Kohler-Koch (Anm. 6), S. 95–122.

ischen Repräsentanten große Empörung aus. Noch mehrere Jahre danach musste sich die europäische Abteilung von *American Chamber of Commerce* darum bemühen, das gute Bild der in Europa tätigen amerikanischen Unternehmen wiederherzustellen.¹²⁰ Aber auch Europäern erging es nicht anders. Der Verband der Ölraffinerien der EU – EUROPIA – erlebte ebenfalls eine Niederlage, als er versuchte, mit amerikanischen Methoden gegen das Abgasprogramm der EU vorzugehen. Nachdem eine konstruktive Ausformulierung der entsprechenden Richtlinie in Zusammenarbeit mit der Kommission vom Europäischen Parlament abgelehnt worden war, belagerte EUROPIA mit über 50 Lobbyisten das Parlamentsgebäude. Man drohte, eine Verschärfung der Bestimmungen führe zum Schließen der Raffinerien in Europa, was die Abgeordneten ihren Job kosten werde. Diese beschwerten sich in Parlamentsitzungen über diese rüden Methoden und bestärkten sich gegenseitig, nicht auf diese Drohungen zu reagieren. Letztendlich scheiterte die Lobbyingkampagne von EUROPIA, und der Leiter des Brüsseler Büros wurde vom Verband auf einen anderen Posten versetzt.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass europäisches Lobbying im transatlantischen Vergleich zurückhaltender und konstruktiver ist. Interessanterweise hängt dies jedoch mit der mangelnden Transparenz des europäischen Politikprozesses zusammen. So kann Daniel Naurin durch einen Vergleich des Lobbyings in der EU und Schweden zeigen, dass höhere Transparenz zu einem Abbau an konstruktiver Partizipation führt.¹²¹ Gesamteuropäische Forderungen und Problemlösungsversuche einzelner Lobbyisten dienen somit der Einflusslogik. Bei erhöhter Transparenz können Mitglieder von Verbänden oder Unternehmen dieses Verhalten aber beobachten und kritisieren schnell eine zu große Kompromissbereitschaft ihrer Lobbyisten. Die Mitgliedschaftslogik konkurriert demnach mit der Einflusslogik und führt zu

einer Verlagerung der politischen Forderungen auf strikteres Eigeninteresse.

Demokratiethoretischer Ausblick

Fehlende Transparenz erhöht – wie gezeigt – die Konsensfähigkeit europäischer Politik. Gerade dies ist aber ein zentrales Problem der EU, welcher es an demokratischen Mechanismen wie voll ausgebildeten Parteien, sozialen Bewegungen oder einer europäischen Öffentlichkeit mangelt. Europäische Politik rechtfertigt sich nicht aus dem ausgewogenen System demokratischer Teilhabe und politischer Partizipation, sondern vielmehr durch die Effektivität und Effizienz ihrer Problemlösungsfähigkeit.¹²² Auch wenn Lobbyisten von der Informationsselektion durch bürokratische und politische Entscheidungsträger abhängig sind und diese dabei oft ein gesamteuropäisches Ziel verfolgen, so wird dieser Informationsaustausch dennoch der breiten Öffentlichkeit entzogen. Die Erweiterung der Konsultation auf Interessengruppen der Zivilgesellschaft kann daher nicht ausreichen, um die Kluft zwischen der EU und ihren Bürgerinnen und Bürgern zu schließen. Die zentrale Frage lautet vielmehr, ob die EU tatsächlich nur Probleme behandelt, bei denen es um effiziente Lösungen geht und nicht um Verteilungskonflikte, zu deren Schlichtung eine öffentliche Debatte um Werte und Alternativen notwendig ist.¹²³ Politische Auseinandersetzungen können nicht systematisch in technische Fragen transformiert werden. Dass eine solche Entpolitisierung auf Dauer problematisch ist und sich in Europaverdrossenheit niederschlagen kann, hat unlängst das französische Nein zum europäischen Verfassungsvorschlag gezeigt. Die Frage, ob effektive Problemlösungsfähigkeit ausreicht, um die Ausübung politischer Macht zu rechtfertigen, ist somit zunehmend zu verneinen.

¹²⁰ Vgl. Maria Green Cowles, *The EU Committee of AmCham: The Powerful Voice of American Business in Brussels*, in: *Journal of European Public Policy*, 3 (1996) 3, S. 339–358.

¹²¹ Vgl. Daniel Naurin, *Dressed For Politics: Why Increasing Transparency in the European Union Will Not Make Lobbyists Behave Any Better Than They Already Do*, Göteborg 2004.

¹²² Fritz W. Scharpf unterscheidet hier zwischen Input-Legitimität und Output-Legitimität. Vgl. Fritz W. Scharpf, *Regieren in Europa: Effektiv und demokratisch?*, Frankfurt/M. 1999.

¹²³ Für diesen Hinweis und anregende Diskussionen zu dem Thema danke ich Armin Schäfer.

APuZ

Nächste Ausgabe 17–18/2006 · 24. April 2006

Krisenjahr 1956

Wolfgang Leonhard

Essay

Ralph Giordano

Essay

Mark Kramer

Entstalinisierung und die Krisen im Ostblock

Janos Tischler

Warschau–Budapest 1956

Andreas Malycha

Reformdebatten in der DDR

Ulrich Pfeil

Die Suezkrise

Herausgegeben von
der Bundeszentrale
für politische Bildung
Adenauerallee 86
53113 Bonn.



Redaktion

Dr. Katharina Belwe
(verantwortlich für diese Ausgabe)
Dr. Hans-Georg Golz
Dr. Ludwig Watzal
Sabine Klingelhöfer
Andreas Kötzling (Volontär)
Telefon: (0 18 88) 5 15-0
oder (02 28) 36 91-0

Internet

www.bpb.de/publikationen/apuz
E-Mail: apuz@bpb.de

Druck

Frankfurter Societäts-
Druckerei GmbH,
60268 Frankfurt am Main

Vertrieb und Leserservice

Die Vertriebsabteilung der
Wochenzeitung **Das Parlament**
Frankenallee 71–81,
60327 Frankfurt am Main,
Telefon (0 69) 75 01-42 53,
Telefax (0 69) 75 01-45 02,
E-Mail: parlament@fsd.de,
nimmt entgegen:

- Nachforderungen der Zeitschrift
Aus Politik und Zeitgeschichte
- Abonnementsbestellungen der
Wochenzeitung einschließlich
APuZ zum Preis von Euro 19,15
halbjährlich, Jahresvorzugspreis
Euro 34,90 einschließlich
Mehrwertsteuer; Kündigung
drei Wochen vor Ablauf
des Berechnungszeitraumes;

Die Veröffentlichungen
in **Aus Politik und Zeitgeschichte**
stellen keine Meinungsäußerung
des Herausgebers dar; sie dienen
lediglich der Unterrichtung und
Urteilsbildung.

Für Unterrichtszwecke dürfen
Kopien in Klassensatzstärke herge-
stellt werden.

ISSN 0479-611 X

Verbände und Lobbyismus *APuZ* 15–16/2006

Ulrich von Alemann · Florian Eckert

3-10 **Lobbyismus als Schattenpolitik**

Lobbyismus wird mit herkömmlichem Schwarzweißdenken nicht hinreichend erfasst. Es wird für eine differenzierte, abgeschattete Betrachtungsweise plädiert. Lobbyismus spielt sich zwischen legitimer Willensbildung und illegitimen Formen wie Erpressung und Korruption ab. Dazwischen liegt eine große Grauzone.

Alexander Straßner

10-17 **Funktionen von Verbänden in der modernen Gesellschaft**

Einzelfälle haben ein negatives Image von Verbänden begründet. Jenseits von Korruptionsskandalen sind Verbände aber eine „Schule der Demokratie“. Sie bündeln und wählen Interessen aus, bieten Partizipationschancen und ermöglichen so erst gesellschaftliche Selbststeuerung jenseits staatlicher Autorität.

Werner Bühner

17-24 **Unternehmerverbände und Staat in Deutschland**

Die Geschichte der deutschen Unternehmerverbände ist durch ein hohes Maß an Kontinuität gekennzeichnet. Das gilt sowohl für die Struktur des Verbandssystems als auch für das Verhältnis zum Staat, in dem die großen Verbände meist mit Erfolg auf die Wahrung ihrer Autonomie bedacht waren.

Lothar Funk

24-32 **Rolle und Zukunft der Arbeitgeberverbände in Europa**

Die Arbeitgeberverbände spielen in vielen Ländern Europas nach wie vor eine zentrale Rolle. Das Spektrum reicht von den Tarifverhandlungen über die Lobbyarbeit bei den arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Interessen der Mitgliedsfirmen bis hin zur Mitwirkung in öffentlichen Gremien. Geänderte Wirtschaftstrends üben jedoch erheblichen Anpassungsdruck aus.

Cornelia Woll

33-38 **Herrschaft der Lobbyisten in der Europäischen Union?**

Die Anzahl von Wirtschaftsverbänden in der EU legt den Schluss nahe, dass Lobbying die Einflussnahme auf die Politik erhöht. Es kann jedoch gezeigt werden, dass die Präsenz privater Akteure nicht mit politischem Einfluss gleichzusetzen ist. Letztlich liegen die Selektion von Informationen und die Delegation politischer Aufgaben in den Händen der europäischen Entscheidungsträger.