

Reader

zur Klausur: Verbände

Von den recht langen Aufsätzen (3, 4) sollte man sich ggf. wichtige Teile anschauen.

5

1. Ernst Fraenkel, Die pluralistische Demokratietheorie S. 1

2. Joseph Schumpeter, Die Konkurrenztheorie der Demokratie S. 3

3. Alexander Straßner, Funktionen von Verbänden in der modernen Gesellschaft S. 3

4. Hasan Aksahin, Politikvermittlung als Interessenvermittlung durch Verbände S. 9

10

interessant, wie Politiker nach ihrem Regierungsamt plötzlich bei Firmen als Berater auftauchen:

Heidi Klein und Tillmann Höntzsch, **Fliegende Wechsel – die Drehtür kreist**

<http://www.lobbycontrol.de/download/drehtuer-studie.pdf>

15

Vieles über Verbände: http://www.verbaende.com/files/ueber_verbaende/0746E15C96A74577818767EB0793FBDA.htm

1.

20 **Ernst Fraenkel (1898-1975): Die pluralistische Demokratietheorie**

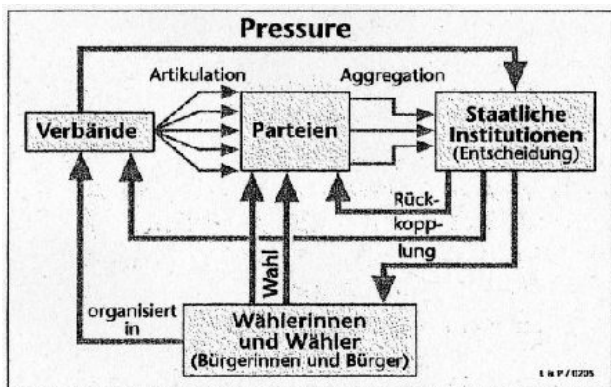
(...) Gehen wir vom Sprachlichen aus, so erinnern wir uns, dass Demokratie / Volksherrschaft heißt. Prima facie¹ bedeutet politische Demokratie (...) ein Regierungssystem, in dem die Legitimität der Ausübung staatlicher Macht letzten Endes auf dem Willen des Volkes beruht und von ihm ausgeht. Demokratie ist Herrschaft von Volkes Gnaden. Wie jeder echte politische Begriff war Demokratie ursprünglich ein polemischer Begriff. Herrschaft von Volkes Gnaden stand und steht in einem begrifflichen Gegensatz zur Herrschaft von Gottes Gnaden. Herrschaft von Volkes Gnaden schließt den Gedanken der autonomen Bildung des Staatswillens ein; Herrschaft von Gottes Gnaden beruht auf der Vorstellung eines von außen kommenden Herrschaftsauftrags, dessen Vollziehung in der Begründung und Ausübung heteronom legitimierter Staatsgewalt resultiert. (...) Nur wenn wir in der Lage sind, den Begriff der Demokratie zu präzisieren und des Näheren zu qualifizieren, ist er heute noch politisch relevant. Die Notwendigkeit einer solchen Qualifikation ergibt sich bereits aus der weiten Verbreitung der landläufigen Definition der Demokratie als Volksherrschaft. Diese Definition ist vom wissenschaftlichen Gesichtspunkt aus nicht zuletzt deshalb unzulänglich, weil sie sich des äußerst vieldeutigen Begriffes „Volk“ unkritisch bedient. Wollen wir uns nicht mit einer provisorischen Definition der Demokratie begnügen, so müssen wir den Begriff „Volk“ näher umreißen. Das deutsche Wort „Volk“ ist ein Singular; das englische Wort „the people“ ist ein Plural. Volksherrschaft kann denkbarerweise Herrschaft eines vorgegebenen einheitlichen Volkswillens, es kann aber auch Herrschaft einer Vielzahl von Einzel- und Gruppenwillen bedeuten, die sich jeweils zu einem als Willen des Volkes hypostasierten Staatswillen formieren. (...) Ob wir es wahrhaben wollen oder nicht: In unserem unreflektierten politischen Unterbewusstsein spukt nach wie vor die Vorstellung, dass das Gemeinwohl nur verwirklicht werden kann, wenn ein universaler Konsensus über alle das Gemeinwesen berührenden Angelegenheiten begründet und aufrechterhalten werden kann. Jean Jacques Rousseau, auf den diese Vorstellung zurückgeht, ist vermutlich der einflussreichste politische Denker des Abendlandes. (...) Die moderne parlamentarische Demokratie gestattet ihren Bürgern, auch in ihrer Eigenschaft als Bürger um die Förderung ihrer

¹ (lat. „auf ersten Blick“) bedeutet „bis auf Widerruf“

Interessen besorgt zu sein. Sie ermuntert sie geradezu, dies auf dem einzig wirksamen Wege - nämlich kollektiv - zu tun. (...) Die Gretchenfrage der dem modernen Industriezeitalter adäquaten Staatsform der parlamentarischen Demokratie lautet, ob es angängig ist, unter ihrer Herrschaft trotz des heterogenen Charakters ihrer Gesellschaftsstruktur von einem Gemeinwohl zu sprechen. (...)

Unter **Gemeinwohl** soll im Folgenden eine in ihrem Kern auf einem als allgemein gültig postulierten Wertkodex basierende, in ihren Einzelheiten den sich ständig wandelnden ökonomischsozialen Zweckmäßigkeitserwägungen Rechnung tragende regulative Idee verstanden werden, die berufen und geeignet ist, bei der Gestaltung politisch nicht kontroverser Angelegenheiten als Modell und bei der ausgleichenden Regelung politisch kontroverser Angelegenheiten als bindende Richtschnur zu dienen. Ich wiederhole, dass mit der für den demokratischen Staat kennzeichnenden Vorstellung der Autonomie politischer Willensbildung der Gedanke eines a priori-Gemeinwohls in Form eines politischen Aktionsprogramms nicht in Einklang zu bringen ist. Schließt dies aber - so müssen wir uns fragen - die Möglichkeit eines a posteriori-Gemeinwohls aus - eines Gemeinwohls, das nicht vorgegeben, sondern das als Resultante aus dem Parallelogramm der divergierenden ökonomischen, sozialen und ideellen Kräfte entsteht und den optimalen Ausgleich der antagonistischen Gruppeninteressen darstellt? (...) Pluralismus darf nicht mit einem *laissez-faire* auf kollektiver Ebene gleichgesetzt werden. Ein richtig verstandener Pluralismus schließt die Erkenntnis ein, dass auch in der heterogensten Gesellschaft stets neben dem kontroversen auch ein nicht kontroverser Sektor des gesellschaftlichen Lebens besteht. Ein richtig verstandener Pluralismus ist sich der Tatsache bewusst, dass das Mit- und Nebeneinander der Gruppen nur dann zur Begründung eines a posteriori-Gemeinwohls zu führen vermag, wenn die Spielregeln des politischen Wettbewerbs mit Fairness gehandhabt werden, wenn **Rechtsnormen**, die den politischen Willensbildungsprozessregeln, unverbrüchlich eingehalten werden und wenn die **Grundprinzipien gesitteten menschlichen Zusammenlebens** uneingeschränkt respektiert werden, die als regulative Idee den Anspruch auf universale Geltung zu erheben vermögen. Sie tragen einen modifizierenden und korrigierenden Charakter und stellen kein unmittelbar realisierbares Aktionsprogramm dar. (...) Die **pluralistischen Verbände** sind dazu berufen, dem Einzelnen die Möglichkeit zu eröffnen, einen Ausweg

aus der Isolierung und Vereinsamung zu finden, die ihn im Industriezeitalter ständig bedroht. Denn die Mitwirkung des Bürgers an öffentlichen Angelegenheiten darf sich nicht darauf beschränken, alle vier Jahre zur Wahlurne zu gehen und durch seine Stimmabgabe Einfluss darauf auszuüben, welches Team im Bereich der hohen Politik regieren soll - so wichtig dies auch ist. Die **Mitwirkung des Bürgers** muss die Möglichkeit einschließen, durch Mitgliedschaft und Mitarbeit in den Interessenorganisationen an der Regelung der Alltagsfragen teilzunehmen, die ihn unmittelbar berühren. (...)



Aus: Hans Kremendahl: Pluralismus - Strukturprinzip einer demokratischen Gesellschaft, in: Politik - kurz und aktuell, Hamburg: Landeszentrale für politische Bildung, 1975, Nr. 18, S. 1.

Pluralismus ermöglicht eine durch die Parteien und Gruppen zu bewerkstellende demokratische Mitwirkung der Bürger im Staat nur dann, wenn die Gruppen und Parteien selber demokratisch konstituiert sind und sich gegenüber dem ehernen Gesetz der **Partei- und Gruppenoligarchie**² immun erweisen. Die Existenz einer pluralistischen Demokratie setzt nicht nur voraus, dass der Staat pluralistisch, sie setzt auch voraus, dass die pluralistischen Parteien und Verbände demokratisch sind, das heißt, dass sie offene Gesellschaften darstellen, die nicht von Eliten, die sich durch Kooptation³ ergänzen, beherrscht werden, sondern als Stätten zu dienen vermögen, an denen jeder Bürger sich aktiv zu betätigen in der Lage ist, an denen er nicht nur reden kann, sondern auch eine Chance besitzt, gehört zu werden, an denen er nicht nur fragen kann, sondern auch eine Antwort erhält, an denen er nicht als Nummer behandelt, sondern als Mitglied respektiert wird. (...)

Aus: Ernst Fraenkel: Deutschland und die westlichen Demokratien. Erweiterte Ausgabe, Frankfurt/M.: Suhrkamp, 1991, S. 261f., 264-267, 271-276.

2 Herrschaft einer kleinen Gruppe

3 (lat.): Ergänzung durch Nachwahl oder Berufung.

95 **2.**

Joseph Schumpeter (1883-1950): Die Konkurrenztheorie der Demokratie

Die demokratische Methode ist diejenige Ordnung der Institutionen zur Erreichung politischer Entscheidungen, bei welcher Einzelne die Entscheidungsbefugnis vermittels eines Konkurrenzkampfes um die Stimmung des Volkes erwerben. (Diese Definition der Demokratie enthält eine Reihe von Implikationen, die ein angemessenes Verständnis der Demokratie erlauben.) Erstens gelangen wir in den Besitz eines leidlich brauchbaren Kriteriums, mit welchem demokratische Regierungen von anderen unterschieden werden können. (...) Zweitens lässt uns die in dieser Definition verkörperte Theorie allen wünschbaren Raum für eine angemessene Anerkennung der lebenswichtigen Tatsache der Führung. (...) Drittens jedoch, soweit es überhaupt echte Willensäußerungen von Gruppen gibt - zum Beispiel der Arbeitslosen, Arbeitslosenunterstützung zu bekommen, oder den Willen anderer Gruppen, zu helfen - werden auch diese von unserer Theorie nicht vernachlässigt. Im Gegenteil vermögen wir ihnen nun gerade die Rolle zuzuweisen, die sie tatsächlich spielen. Solche Willensäußerungen setzen sich in der Regel nicht unmittelbar durch. Selbst wenn sie kräftig und bestimmt sind, bleiben sie oft während Jahrzehnten latent, bis sie von irgendeinem politischen Führer, der sie in politische Faktoren verwandelt, zum Leben erweckt werden. Dies tut er - oder sonst tun es seine Agenten für ihn -, indem er diese Willensäußerungen organisiert, indem er sie aufstachelt und indem er sie zuletzt geeignete Punkte in seine Werbeschriften aufnimmt. (...)

Viertens (...) Eigentlich ist der Konkurrenzbegriff sehr vage. Unsere Theorie legt Wert auf die Feststellung, dass Konkurrenz um die Führung in erster Linie bedeutet: freie und unbehinderte Konkurrenz um freie Stimmen. (...)

Fünftens scheint unsere Theorie die Beziehung zu klären, die zwischen der Demokratie und der individuellen Freiheit besteht. (...) Wenn, wenigstens im Prinzip, jedermann die Freiheit hat, sich dadurch um die politische Führung zu bewerben, dass er sich der Wählerschaft vorstellt, dann wird dies in den meisten (...) Fällen ein beträchtliches Quantum Diskussionsfreiheit für alle bedeuten. Namentlich wird es normalerweise ein beträchtliches Quantum Pressefreiheit bedeuten. (...)

Sechstens sollte beachtet werden, dass indem ich es zur Hauptfunktion der Wählerschaft machte, (direkt oder durch eine dazwischengeschobene Körperschaft) eine Regierung hervorzubringen, ich in diese Formulierung auch die Funktion ihrer Absetzung einschließen wollte. Das eine bedeutet einfach die Akzeptierung eines Führers oder einer Gruppe von Führern, das andere einfach die Rücknahme dieser Akzeptierung. (...)

Siebtens: (...) Das Prinzip der Demokratie bedeutet (...), dass die Zügel der Regierung jenen übergeben werden sollten, die über mehr Unterstützung verfügen als die anderen, in Konkurrenz stehenden Individuen oder Teams. (...) In einer Demokratie besteht (...) die Hauptfunktion der Stimmabgabe des Wählers darin, eine Regierung hervorzubringen.

Nach: Joseph A. Schumpeter: *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie* (1950), München: Francke Verlag 1972, S. 428ff. und S. 433.

3.

Alexander Straßner

130 Funktionen von Verbänden in der modernen Gesellschaft

Einleitung

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 Hautout bei. Der positiv konnotierte Pluralismusbegriff ist so dem anrühigen "Lobbyismus" gewichen. ⁵

Neben den gesellschaftlichen Skeptizismus sind zusätzliche Probleme getreten: Die Bereitschaft zu ehrenamtlichem und bürgerschaftlichem ⁶ Engagement nimmt mehr und mehr ab, worunter besonders Verbände in

145 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
150 Wert verfügen, ist bis dato nur am Rande thematisiert worden.¹⁰

Funktionskatalog

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
155 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

160 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
165 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
170 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.

175 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
bestimmbaren 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
180 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
185 Verbände wären.

Aggregation ist aber auch hilfreich für die Entscheidungsfähigkeit der Adressaten im politischen System. Nur klar
bestimmbaren 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
190 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

195 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

200 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 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: 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.

250 Integration

Verbände wirken außerdem an der langfristigen Integration der Bürgerinnen und Bürger in den Staat mit. Neben den primären (Familie, "peer-group") und sekundären Integrationsinstanzen (Vorschule, Schule) bilden Verbände zusammen mit Parteien und Kirchen eine dritte Form politischer Integration.²² 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.²³ Auf diese Weise erfüllen sie abermals innerverbandliche und demokratiestützende Funktionen. Sie stärken damit die Funktions- und Steuerungsfähigkeit des politischen Systems.²⁴

260 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 vorgeschoben.²⁵

265 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

270 Verbände bieten die Chance zur politischen Teilhabe und damit letztlich auch zu Information und Kommunikation.²⁶ Partizipation 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. 275 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 280 leisten zu können, sind Verbände zum Aufbau hierarchisch-bürokratischer Strukturen gezwungen.²⁷ Zum anderen ist ein Großteil der Mitglieder tatsächlich nur durch Zusatzanreize²⁸ zu vermehrtem Engagement zu bewegen. Daher ist auch die alleinige Mitgliedschaft in mehreren Verbänden gleichzeitig noch kein Beweiskriterium für Partizipationsbereitschaft.

285 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.²⁹ 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.

290 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 295 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,

300 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

305 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 Tarifabschlüssen 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.

310 Legitimation

315 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).
320 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.

330 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 begründen und durch wohlfahrtsstaatliche und am Gemeinwohl orientierte Maßnahmen für die Loyalität der Bürger sorgen. ³³

335 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.

340 **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. ³⁴ 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 überfordert, sich damit auseinander zu setzen. Insofern betätigen sich Verbände auch als "Interpreten des Staates", ³⁵ 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

355 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.

360 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.³⁶ Schließlich ist zu berücksichtigen, dass sich die Verbandssysteme angesichts der hohen gesellschaftlichen Volatilität einem erheblichen Anpassungs- und Modernisierungsdruck ausgesetzt sehen.³⁷ 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 Menschenrechten³⁸ 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.

380 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.

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

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 Boebenecker, *Ehrenamt und Wohlfahrtsverbände*, in: *Soziale Arbeit. Deutsche Zeitschrift für soziale und sozialverwandte Gebiete*, (1999) 3, S. 87 - 93.

390 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.

395 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 1981(2); 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.

400 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.

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

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.

- 410 ¹⁸ Vgl. A. Straßner (Anm. 10), S. 238.
- 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.
- 415 ²¹ Vgl. M. Sebaldt (Anm. 10), S. 27.
- ²² Siehe dazu Ulrich Meyer, Politische Sozialisation, in: Uwe Andersen/Wichard Woyke (Hrsg.), Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland, Bonn 1997, S. 468.
- ²³ Vgl. dazu auch M. Sebaldt/A. Straßner (Anm. 1), S. 139 - 179.
- ²⁴ Vgl. J. Weber (Anm. 10), S. 391.
- ²⁵ Vgl. M. Sebaldt (Anm. 10), S. 28.
- 420 ²⁶ Vgl. ebd.
- ²⁷ Vgl. J. Weber (Anm. 10), S. 393.
- ²⁸ "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.
- 425 ²⁹ Vgl. dazu U. von Alemann (Anm. 15), S. 190.
- 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.
- 430 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.
- ³³ Vgl. dazu J. Weber (Anm. 10), S. 397.
- ³⁴ 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.
- 435 ³⁵ Vgl. dazu Weber (Anm. 10), S. 393.
- ³⁶ Siehe dazu Markus Feldenkirchen, Sie wollen nicht die bösen Buben sein. Lobbyismus in Berlin, in: Das Parlament Nr. 1 - 2/2003, S. 9.
- ³⁷ Vgl. dazu M Sebaldt/A. Straßner (Anm. 1), S. 277 - 308.
- 440 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 Lehbruch, Verbände im arbeitenden Staat. Beiträge zur Organisation von Interessen, Wiesbaden 2006.
- 445 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.
- 450 384 - 400.

*Ausdruck aus dem Internet-Angebot der Zeitschrift "Das Parlament" mit der Beilage "Aus Politik und Zeitgeschichte" Ausgabe 15 vom 10.04.2006 ©
Deutscher Bundestag und Bundeszentrale für politische Bildung, 2008.*

455

* * *

2.

460 **Gerhard- Mercator- Universität- Gesamthochschule Duisburg
- integrierter Studiengang Sozialwissenschaften -**

Thema: Politikvermittlung als Interessenvermittlung durch Verbände

Seminar: Responsivität und Politikvermittlung

465

von: Hasan Aksahin

INDEX:

- 1 PROBLEM UND METHODE 1-3
- 2 TYPOLOGIE 3-4
- 3 INFORMATION, LOYALITÄT UND INNENLEBEN 5-7
- 470 4 ORGANISIERTE ÖFFENTLICHE INTERESSEN 8
- 4.1 STELLENWERT FÜR DEMOKRATISCHE POLITIKVERMITTLUNG 8-9
- 4.2 PARTIZIPATION AN DER LEGISLATUR 9-10
- 4.3 BALANCE DER INTERESSEN 10-11
- 5 ÖFFENTLICHKEITSARBEIT UND LEGITIMATION 12
- 475 5.1 MEINUNGSKLIMA UND SELBSTDARSTELLUNG 12-13
- 5.2 MEDIEN 13-16
- 5.3 WERTE UND ÜBERZEUGUNGEN 16-17
- 6 ROLLE UND GEMEINWOHL 18-19
- 7 BEDEUTUNG 19-20
- 480 * *Bibliografie* 21-22

1. PROBLEM UND METHODE

Hier soll dargestellt werden, welche Bedeutung Verbände für die Politikvermittlung in unserer Demokratie haben und wie sie ihre Ziele zu realisieren suchen.

- 485 Sie sind konstituierende Elemente jeglicher westlich- pluralistischen Demokratie und nehmen Einfluß auf den politischen Kommunikationsprozeß. Allerdings sind Intensität und Häufigkeit von Einflußnahmen je nach Verbandstyp verschieden; einigen, etwa den Gewerkschaften, Wirtschaftsverbänden, Agrarverbänden, kommunalen Spitzenverbänden u.ä., kommt hinsichtlich der Einflußnahme besondere Bedeutung zu, was aber nicht bedeutet, daß die kleineren Verbände, wie Bürgerinitiativen, unberücksichtigt bleiben.
- 490 Interessenverbände werden als intermediäres Glied im politischen Prozeß angesehen. Dabei wirken sie im vorpolitischen Raum als Vermittler zwischen Bürgern und staatlichen Institutionen. Sie nehmen folgende Funktionen wahr:¹
 - * Sie artikulieren Interessen Ihrer Mitglieder. Die oftmals unkonkreten und diffusen Interessen werden als einheitliche Gruppeninteressen formuliert.
- 495 * Weiter aggregieren sie die Interessen Ihrer Mitglieder. Dabei werden die unterschiedlichen und vielfältigen Einzelinteressen ihrer Mitglieder zu politischen Zielen gebündelt. * Durch die Interessenselektion wählen die Interessenverbände die wichtigsten Forderungen aus, da nicht alle Interessen einer Gesellschaftsgruppe durchsetzbar sind.
 - * Eine weitere wichtige Funktion von Interessenverbänden ist die Integration der vertretenen Gesellschaftsgruppe in das politische System. Die Mitglieder fühlen sich durch den Interessenverband in den Entscheidungsprozeß einbezogen. ‚Ihre‘ Gruppe ist ein Teil des politischen Systems.
 - * Und schließlich legitimieren die Interessenverbände auch das politische System. Durch die Interessenverbände werden die Bürger in den staatlichen Prozeß eingebunden. Solange einzelne Bürger oder gesellschaftliche Gruppen in diesen Entscheidungsprozeß eingebunden sind, werden sie die Legitimität des Staates nicht anzweifeln.
- 500
- 505 Verbände bilden einen festen Bestandteil des politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses in der Bundesrepublik. Unter diesen Umständen wird häufig darauf hingewiesen, daß die Verbände die Stellung des Staates gefährden und sie sogar ganz ausschalten könnten bzw. einzelne Verbände so mächtig werden, daß nur ihre Interessen verfolgt werden. Auf diese Befürchtungen möchte ich hier nicht gesondert eingehen, da dies eine eigenständige Problematik darstellt, die sich im gestellten Rahmen kaum adäquat abhandeln ließe.²
- 510
- 515 Durch eine Studie wurden die Aktivitäten der Verbände in der Entstehungsphase eines Gesetzes ausführlich empirisch untersucht. Sie führte zu dem Ergebnis, daß im Politikformulierungsprozeß keine eindeutige Dominanz einzelner Verbände festzustellen ist und deshalb von einer Übermacht der Verbände nicht gesprochen werden kann. Dennoch ergibt sich diese Fragestellung immer wieder. So z.B. als kürzlich der Bundeskanzler durch den Vorschlag eines Verbandschefs, die Regelrente bereits ab dem 60. Lebensjahr einzuführen, politisch in die Situation gebracht wurde, sich diesbezüglich erklären zu müssen.

Auch die Tatsache, daß sich die großen Gruppeninteressen mit einer Organisation als Verband begnügen und den Schritt zur Parteibildung unterlassen, kann man als Bejahung der gegebenen politischen Ordnung sehen. In der ersten deutschen Demokratie, der Weimarer Republik, waren Parteibildungen dieser Art noch der Normalfall.

520 Es ergibt sich die Frage, wie es dazu kommt, daß die Verbände sich so gut und stark entwickeln konnten. Dies wäre nicht möglich, wenn sie versuchen würden, an bestimmten Machtpositionen, die der Staat innehat, zu rütteln. Im Gegenteil: Staatliche Organe und Verbände sind durch vielfältige Netze miteinander verflochten und tragen so viel zu Systemerhaltung und Systemanerkennung bei.

525 *" Man kann also sagen: Mit der wachsenden Differenzierung der staatlichen Leistung wächst die Zahl und notwendigerweise auch die Professionalisierung der Verbände. Mit der Allzuständigkeit des Staates für alle gesellschaftlichen Probleme, insbesondere im Zuge seiner sozialstaatlichen Entwicklung, wächst das Bedürfnis des Staates nach Absprache mit den mächtigen Verbänden. ... Es sind also nicht nur die Verbände an guten Kontakten mit staatlichen Stellen interessiert, sondern auch die staatlichen Stellen sehen in der Kontaktpflege mit den organisierten gesellschaftlichen Gruppen eine wichtige Aufgabe zur Durchsetzung ihrer Konzepte und Ideen."*³

530

Vorab sollen hier die gängigen Verbandstypen in ihren Wesens- und Strukturmerkmalen kategorisiert werden. Das dritte Kapitel stellt die Informationspolitik der Verbände als Balanceakt zwischen äußerer Loyalität und innerer Demokratie auf den Prüfstand.

535 Anschließend sollen unter dem Begriff „Organisierte öffentliche Interessen" die beiden wesentlichen Tätigkeitsfelder der Verbände, nämlich demokratische Politikvermittlung und Beteiligung an Gesetzgebungsverfahren, beleuchtet werden. Im Rahmen der demokratischen Politikvermittlung wird eine Abgrenzung von direktiven Systemen vorzunehmen sein.

540 Unter „Öffentlichkeitsarbeit und Legitimation" werden das Milieu der Meinungen, in welchem Selbstdarstellung Positionierung bedeutet angesprochen, die Mittel der Einflußnahme in ihren Spezifika dargestellt, um schließlich die so transportierte Wertearbeit und Überzeugungsleistung erörtern zu können.

Das sechste Kapitel soll dann die Rolle der Verbände im Geflecht unseres politischen Systems sowie hinsichtlich der Idee des „Gemeinwohl" beleuchten und so die Verbände, nachdem sie in Teile und Funktionen zerlegt wurden, wieder ins Ganze einfügen, um anschließend hinsichtlich ihrer Bedeutung für demokratische Politikvermittlung ein Fazit ziehen zu können.

545 2. TYPOLOGIE

Über die Anzahl der Interessenverbände in der Bundesrepublik lassen sich keine verlässlichen Angaben machen. Die Zahlen schwanken mitunter stark. So geht Thomas Ellwein 1983 davon aus, daß in der BRD auf 1000 Einwohner mindestens drei bis vier Vereinigungen kommen, was einer Gesamtzahl von mindestens 200.000 entspräche⁴. Bei dieser „Faustregel" handelt es sich nicht nur um Interessenorganisationen im eigentlichen Sinne, sondern auch um allgemeine Vereine wie Sportvereine. Jürgen Weber geht 1977 von 4000 bis 5000 Verbänden im engeren Sinne aus⁵.

550

Bei der großen Bandbreite der unterschiedlichen Interessenverbänden in der BRD gestaltet es sich als schwierig, sie nach eindeutigen Kriterien zu typologisieren. Dennoch haben sich einige grundlegende Einteilungskriterien durchgesetzt:

555

Nach Interessentypus läßt sich zwischen wirtschaftlichen Interessengruppen auf der einen und ideellen Förderverbänden auf der anderen Seite unterscheiden⁶. Die Grenze zwischen beiden ist fließend, da „ideelle Förderverbände auch materielle Ziele haben"⁷ und umgekehrt.

560 Nach Organisationsform läßt sich unterscheiden anhand der Rechtsform der Organisationen. Die meisten Verbände in der Bundesrepublik haben den Status eines eingetragenen Vereins („e.V.") nach dem Bürgerlichen Gesetzbuch. Alternative Interessenorganisationen wie etwa Bürgerinitiativen aber wollen sich von solchen konventionellen Rechtsformen lösen und haben sich nicht eintragen lassen⁸. Historische Gründe hingegen hat die fehlende Eintragung bei den meisten Gewerkschaften und einigen Parteien⁹. Eine Sonderstellung nehmen die Kammern und die Religionsgemeinschaften ein. Sie fungieren als Anstalten des öffentlichen Rechts.

565

Orientiert man sich an den jeweiligen Handlungsfeldern, läßt sich unterscheiden zwischen Interessenorganisationen im Wirtschafts- und Arbeitsbereich, Arbeitnehmerverbänden, Verbänden im sozialen Bereich, politischen und ideellen Vereinigungen sowie Verbänden öffentlicher Gebietskörperschaften¹⁰. Die

einzelnen Bereiche - besonders der Wirtschafts- und Arbeitsbereich - ließen sich noch weiter differenzieren.

570 Der Organisationsgrad als Unterscheidungsmerkmal meint den „Anteil der Mitglieder von Interessenorganisation an denjenigen, deren Interessen vertreten werden sollen“¹¹. Der Organisationsgrad von Arbeitgeberorganisationen ist besonders hoch, der von Arbeitnehmerverbänden hingegen eher gering und weiter im abnehmen begriffen¹².

3. INFORMATION, LOYALITÄT UND INNENLEBEN

575 Das Wirkungsgebiet der Verbände ist umfassender als man allgemein glaubt. Sie stehen nicht nur ihren Mitgliedern zur Seite, sondern versuchen auch, die öffentliche Meinung zu beeinflussen, um die Öffentlichkeit für ihre Belange und Ziele zu gewinnen.

580 Ein weitere Aufgabe der Verbände ist die Beratung der Regierung. Daraus kann man schließen, daß die Verbände nicht jedesmal äußere Druckmittel anwenden müssen, um sich Gehör bei der Regierung zu verschaffen. Dies geschieht lediglich dann, wenn ihre Wünsche anderweitig keinen Echo finden. Doch dies wird von den etablierten Verbänden nicht oft praktiziert, es sei denn, sie sind sich sowohl der politischen Notwendigkeit als auch des erforderlichen Rückhalts in der Öffentlichkeit sicher. Solche Aktionen fördern meistens die schon allgemein vertretene Vorstellung, was ein Nachteil für die Verbände sein kann. Die Annahme vieler Menschen, daß Politik, Arbeitgeber und Verbände sich in ständiger „Feindschaft,“ befänden, ist jedoch unzutreffend. Man denke hier nur an die „Konzertierte Aktion“ der Schmidt-Ära und das aktuelle „Bündnis für Arbeit“.

585 „... die überwiegende Mehrheit der Verbandsaktivitäten im politischen Raum (sind) in Wirklichkeit friedliche Vorgänge des Informationsaustausches mit den zuständigen Stellen im Bereich des Staates ... und das sie gewöhnlich in Gestalt von Stellungnahmen, Verhandlungen, Gesprächen und Absprachen realisiert werden.“¹³

590 Viele Aktivitäten gelangen erst gar nicht an die Öffentlichkeit und werden meistens in stiller Kooperation durchgeführt. Dabei muß die Verbandsführung bemüht sein, ein Minimum an Kommunikation mit ihrer Mitgliedschaft aufrechtzuerhalten, also Politikvermittlungsleistungen erbringen, um die Verhandlungsergebnisse, die sie erreicht hat, der eigenen Mitgliedschaft plausibel und überzeugend zu machen, damit die Ergebnisse von der Mitgliedschaft akzeptiert und mit getragen werden. Denn der Verband bzw. die Verbandsführung ist verpflichtet, die Kompromisse, die mit anderen Vertretern ausgehandelt wurden, auch so weiterzugeben, daß diese akzeptiert werden. „Denn wenn einmal ein Verband das Vertrauen der anderen durch Nichteinhaltung einer

595 getroffenen Vereinbarung enttäuscht hat, wird es künftig schwer sein, haltbare Kompromisse zu finden, weil auch die anderen Verbandsvertreter sich an die Verbindlichkeit nicht mehr so gebunden fühlen könnten. ... Von ihnen wird letztlich eine Art doppelter Loyalität verlangt: einmal müssen sich die Verhandlungspartner aus den anderen Verbänden darauf verlassen können, daß sie zu den ausgehandelten Kompromissen stehen und sie in ihren Verbänden gegenüber vertreten, zum anderen müssen die Verbandsmitglieder davon überzeugt sein können, daß

600 sie im Prozeß des Interessenausgleichs die Verbandsinteressen einbringen und die Mitgliederinteressen nicht um ein Linsengericht preisgeben. Nur wenn diese beiden Loyalitäten angenommen werden können, ist eine gewisse Verbindlichkeit der ausgehandelten Vereinbarungen gesichert.“¹⁴

605 „Diese Form der Politikvermittlung hat weniger mit der sachlichen Information über Zusammenhänge und Problemlagen einer strittigen Frage zu tun, als vielmehr mit der Rechtfertigung einer gefundenen Lösung oder der positiven Selbstdarstellung der Verbandsvertreter und ihrer Politik.“¹⁵

610 Die Kommunikation darf auf Dauer nicht einseitig verlaufen, wenn man nicht eine wachsende Entfremdung von der Basis in Kauf nehmen möchte oder den Eindruck erwecken will, daß die Verbände oligarchische Tendenzen haben und dem Demokratieprinzip entgegenarbeiten. Viele Menschen sind in Vereinen und Verbänden organisiert und die innerverbandliche Demokratie ist daher wesentlich für den Lernprozeß von Staatsbürgern.

615 Wenn es schon in den Organisationen unterhalb der staatlichen Ebenen kein Minimum an Demokratie gibt, wie soll es oberhalb der staatlichen Ebenen funktionieren? Diese Überlegungen gelten vor allem für die verbandsinterne Willensbildung im Verhältnis zwischen Verbandsführung und Verbandsmitgliedern. Führer eines Verbandes besitzen das Monopol über die Kommunikationsmittel der Gruppe und können sie durchaus zu ihren Gunsten nutzen.

620 Die Methode der Urabstimmung zur Ermittlung des Mitgliederwillens gilt oft als Garantie demokratischer Willensbildung. Aber selbst die Referenda unter den Mitgliedern sind nicht gegen Manipulationen der Gruppenführung gefeit. Die Führung bestimmt, ob eine Abstimmung stattfindet und welche Fragen zur Abstimmung vorgelegt werden. Auch der Unterschied an Informationen, welche Führung und die Mitglieder haben, macht selbst bei einer einwandfreier Anwendung der Referenda eine rationale Entscheidung der Mitglieder nicht leicht. Es muß gefordert werden, daß die Verbandsführung nicht einfach autonom die Verbandsinteressen

definiert. Die Wirklichkeit sieht jedoch so aus, daß die Verbandsführung (bei großen Verbänden) die Verbandsziele erst definiert und dann durchzusetzen sucht.
625 Sieht man sich die Spitzengremien der jeweiligen Verbände sowie die hier arbeitenden Repräsentanten einmal etwas genauer an, stellt man fest, daß der Typus der Berufspolitikers vorherrscht. Jahrzehntelange Vertretungserfahrung paaren sich in der Regel mit jeweils verbandstypischen Karrieren. Dieser professionalisierte Interessenvertreter leidet unter und profitiert von den gleichen Phänomenen wie z. B. ein Bundestagsabgeordneter. Der Basisbezug wird um so schwieriger, je weiter man in der Hierarchie steigt. Andererseits nehmen Kompetenzen und Erfahrungen zu. Hier entstehen die Kontakte, die nützlich sein können, aber auch dem
630 Argument der „Verfilzung“ Vorschub leisten.

Naschold unterscheidet zwischen zwei Entscheidungsebenen. Routine - und Zweckentscheidungen, Innovationsentscheidungen, Krisenentscheidungen. Richtungsänderungen und längerfristige Problemlösungen erlauben nicht nur längere Diskussionen, sondern lassen es auch angezeigt erscheinen, auf Erfahrungen und Kenntnisse der Mitglieder zurückzugreifen. Sowohl Kooperation als auch Konflikt mit der Regierung und anderen
635 Organisationen erfordern hingegen häufig ein rasches und flexibles Handeln, das keine lauten und langwierigen Diskussionen erlaubt.

Pressure- Gruppen bedürfen daher weiterhin einer aktiven und mit ausreichenden Vollmachten versehenen Spitze. Diese sollte ausreichende Beteiligungsmöglichkeiten einräumen, u.a. auch, um die systemwichtigen Aggregations- und Legitimierungsaufgaben durch das Verbandswesen erfüllen zu können.

640 Allgemein wird Politikvermittlung nach innen demnach häufig als Werbung für bestimmte Konzepte und als Sicherung von Mitgliederloyalität betrieben. Es wäre jedoch falsch, diese Vorgänge ausschließlich als eine Form der Entmündigung der Mitgliedschaft zu interpretieren. Denn die auf Anerkennung bestimmter verbandspolitischer Konzepte bezogenen Werbemaßnahmen der Verbandsführung dienen auch dazu, gesetzgeberische oder Verwaltungsentscheidungen, an denen die Verbandsrepräsentanten mitgewirkt haben, der
645 eigenen Gruppe gegenüber zu vermitteln, zu erläutern und mögliche Widerstände gegen die Verwirklichung auszuräumen. Diese Funktion wird um so wirkungsvoller wahrgenommen, je intensiver und kontinuierlicher sie von den Entscheidungsträgern in Politik und Verwaltung befragt und in die Entscheidungsvorbereitung einbezogen werden.

4. ORGANISIERTE ÖFFENTLICHE INTERESSEN

650 Die Meinungsbildung in politischen Fragen ist Voraussetzung für die Artikulation politischen Willens. Politischer Wille ist stets aktivierte politische Meinung. Als Medium dient hier die „Öffentliche Meinung“. Sie stellt einen Extrakt der vielfältigen privaten Meinungen dar und strebt bereits nach politischer Aktion durch Beeinflussung der Staatsorgane.¹⁶ Die Arbeit der Zuspitzung und der Besetzung von Themen bis hin zu Kampagnen dient der Verankerung oder Durchsetzung von Verbandsinteressen im öffentlichen Raum und ist, da sie in einem
655 demokratischen System stattfindet, insofern Politik.

4.1. STELLENWERT FÜR DEMOKRATISCHE POLITIKVERMITTLUNG

Offensichtlich haben organisierte Gruppen, die wir als Kampforganisationen und als Informationslieferanten sehen, im politischen Kommunikationsprozeß eine zentrale Bedeutung, da sie im politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß allgegenwärtig sind. Insofern fällt es jeder Regierung schwer, Maßnahmen zu treffen, ohne
660 die Interessen der Verbände zu berühren und so einen enormen Widerstand der Verbände auf sich zu ziehen. Die Verbände sind nahezu in allen Politikfeldern vertreten und machen es der jeweiligen parlamentarischen Mehrheit unmöglich, gegen ihren Willen zu regieren.

So können viele Vorhaben, die von Regierungen geplant wurden, nicht ganz durchgesetzt oder müssen immer wieder berichtigt werden, damit ein Konsens mit den Verbänden gefunden werden kann. Dies erweckt bei vielen
665 Menschen den Eindruck, der Staat sei handlungsunfähig und richte sich nach dem Willen der Verbände und laufe so Gefahr, die Staatsleitung ganz zu verlieren bzw. sie an die Verbände abzugeben. Diese könnte dann dazu führen, daß die Demokratie Gruppenegoismen unterliegt und dies sich nachhaltig auf die Menschen, die nicht organisiert sind oder einer privilegierten Organisation angehören, auswirkte.

670 Doch die Formulierung von Interessen, der Versuch, öffentlich Sympathie und Zustimmung zu gewinnen und sie im politischen Prozeß auch durchzusetzen, ist jedoch nicht Ausdruck von Gruppenegoismus, sondern die von unserer Verfassung vorgesehene Form der Staatswillensbildung.

Das öffentliche Interesse in einer strittigen, zur Entscheidung anstehenden Frage zu bestimmen, ist die Aufgabe von Politik und Verwaltung. Das ihnen damit übertragene Entscheidungsmonopol ist jedoch nicht identisch mit
675 dem Definitionsmonopol bezüglich des öffentlichen Interesses oder Gemeinwohls angesichts konkurrierender

Wertvorstellungen und Interessenlagen.

680 „Es ist das Credo einer pluralistischen Demokratie, daß das öffentliche Interesse in einer strittigen, von der Politik bzw. der Verwaltung zu entscheidenden Sachfrage (...) nicht von den staatlichen Ämtern nach eigenem Gutdünken definiert, sondern im Rahmen und auf der Grundlage der in einer Gesellschaft vorhandenen Willensäußerungen und des Normenbewußtseins ihrer Bürger formuliert wird.“¹⁷

685 Dieses immer wieder neu auszubalancierende Gefüge macht Demokratien im Vergleich mit Diktaturen behäbig. Eine quasimilitärische Befehlsstruktur ist hier möglicherweise schneller. Bei mannigfachen sonstigen Unterschieden ähneln sich der nationalsozialistische Staat mit seinem „Führerprinzip“ sowie seinen „gleichgeschalteten“ Organisationen und die „DDR“ mit ihren Einheitsorganisationen: Der „Führer“ oder das Politbüro befiehlt und die intermediären Organisationen sind lediglich Transmissionsriemen des von oben Befohlenen.

690 Die Idee und besondere Qualität einer Demokratie unseres Typs besteht ja gerade in der Balance der verschiedenen Interessen, die das Recht haben, sich zu organisieren, um so Effizienz und Legitimation zu verbinden. Dies scheint der hiesigen Mentalität tatsächlich zu entsprechen: Gemessen an der Einwohnerzahl findet man in Deutschland eine enorme Zahl an Vereinen vor.

4.2. PARTIZIPATION AN DER LEGISLATUR¹⁸

Es würde wenig Sinn machen, wenn Regierung, Parlament oder Verwaltung bestimmen dürften, was das öffentliche Interesse ist und versuchen ihre Vorstellung von öffentlichem Interesse an das Volk zu vermitteln. Die Vorstellungen des Staates und des Volkes müssen und sind nicht immer gleich.

695 Die betroffenen Kreise sind in jedem Falle zu konsultieren, da es heute zahlreiche Problemstellungen gibt, die ohne Mitwirkung des Sachverständigen der betroffenen Kreise gar nicht geregelt werden könnten. Man geht davon aus, daß der besondere Sachverstand oft nur erworben werden kann, indem die Betroffenen ständig mit der Materie zu tun haben und mit ihren Problemen leben. Man muß auch sehen, daß sich die Gesetzgebung in ständig zunehmendem Ausmaß kompliziert und spezialisiert, und dies um so mehr, als die Gesetzgebung nicht nur zur

700 Konfliktregulierung, sondern auch zur Daseinsgestaltung eingesetzt wird.

Das Problem ist jedoch, daß nicht ausgeschlossen werden kann, daß die Verbände Fachleute an den Staat vermitteln, die zwar über das Fachwissen verfügen, was das Informationsbedürfnis des Staates befriedigen könnte, aber auch bestens über die Interessen ihres Verbandes informiert sind und diese Interessen auf die eine oder andere Weise mit dem Informationsbedürfnis des Staates verknüpfen und sie durchsetzen. Deshalb wäre es notwendig,

705 Vorkehrungen zu treffen, die eine zu große Abhängigkeit des Staates vom Sachwissen der Verbände verhindert und die Beteiligungen sollten so gestaltet werden, daß eine Kontrolle durch die Öffentlichkeit möglich ist. Denn es besteht die Gefahr, daß sich einige Verbände zusammenschließen und die vom Staat geforderte Information so gestalten, daß es zur Verfolgung ihrer Interessen und zum Nachteil anderer gereicht.

4.3. BALANCE DER INTERESSEN

710 Die Beteiligung von Verbänden wird oft mit der Erwartung verbunden, daß es hierdurch zu einem Interessenausgleich komme, der wenigstens zu einem für alle Seiten tragbaren Kompromiß führe. „Die Annahme eines interverbandlichen Interessenausgleichs geht davon aus, daß eine beabsichtigte Regelung regelmäßig die Interessen mehrerer Verbände berühren wird. Dabei ist es wahrscheinlich, daß die Interessen der verschiedenen Verbände nicht vornherein in die gleiche Richtung führen, sondern sich vollständig oder teilweise

715 gegenüberstehen. In diesen Fällen hofft man, daß einerseits durch eine Aussprache der betroffenen Kreise alle für den Erlaß der Regelung relevanten Gesichtspunkte diskutiert werden, und das andererseits mögliche Differenzen, die zwischen den Verbänden bestehen, so doch durch Kompromiß beigelegt werden können.“¹⁹ Dies kann natürlich nur dann erreicht werden, wenn alle betroffenen Verbände gleichzeitig an bestimmten Vorhaben beteiligt werden.

720 Dies stellt ein Problem dar, da es bei der Anzahl der Verbände unmöglich ist, alle zu berücksichtigen. Es sind jedoch Modelle entwickelt worden, die dafür sorgen, daß alle Verbände umfassende Berücksichtigung finden, was aber nicht bedeutet, daß dieses Problem hundertprozentig gelöst werden kann und es so keine Kontroversen mehr bei der Zusammensetzung des Rates zwischen den Verbänden gibt.

725 Der interverbandlichen Interessenausgleich dient auch der Abstimmung der Vorstellungen des Staates mit den Verbänden. Sie dient dazu, daß staatliche Maßnahmen nicht rigorosser ausfallen als nötig und bei den Verbänden Verständnis hervorrufen. Jedoch wäre zu beachten, daß der in der Gesetzgebung angestrebte Interessenausgleich möglichst alle Interessen berücksichtigt und abwägt. Es darf nicht zu einem Ausgleich zwischen Staat und

Verbände zu Lasten Dritter kommen.

730 Die Einbeziehung der Verbände führt auch zur Erleichterung der Durchführung der Gesetzgebung. Sie
gewährleistet, daß nichts beschlossen wird, was die Betroffenen nicht leisten können. Außerdem ist es viel
wahrscheinlicher, daß zusammen getroffene Maßnahmen eher von den Betroffenen angenommen und in die
735 Realität umgesetzt werden, als wenn der Staat selbstherrlich bestimmte Maßnahmen träge. Der Staat muß um
Verständnis bei den Betroffenen werben, schon aus moralischen Gründen, wenn er verhindern will, daß die
Umsetzung der Maßnahmen nicht an der Unlust, am Widerstand und taktischen Manövern derer scheitern soll, die
sie befolgen sollen. Der Staat hat ein Interesse daran, daß die Maßnahmen, die getroffen wurden, die gewünschten
Wirkungen zeitigen.

740 Durch die Beteiligung der Verbände an der Gesetzgebung wird auch der Entscheidungsprozeß der staatlichen
Organe kontrolliert. So kann frühzeitig festgestellt werden, ob der Staat die Interessen der Verbände bei seinen
Entscheidungen in die Abwägung miteinbezieht oder ob er seine Unabhängigkeit in selbstherrlicher Weise
ausnützt.

Des weitern kann durch die Verbände die Macht der Bürokratie eingeschränkt werden. Die Bürokratie handelt
nicht immer neutral, sondern verfolgt ebenso wie andere Gruppen ihre Ziele oder erliegt der Versuchung der
Macht. Durch die Verbände wird die Tätigkeit des Staates und seiner Organe nicht nur kontrolliert, sondern auch
entlastet und erleichtert.

745 **5. ÖFFENTLICHKEITSARBEIT UND LEGITIMATION**

5.1 MEINUNGSKLIMA UND SELBSTDARSTELLUNG.

Für die Verbände ist Öffentlichkeitsarbeit, öffentliche Agitation aller Art und berufene Sprecher des öffentlichen
Interesses zu sein, die wichtigste Strategie, um erfolgreiche Verbandspolitik zu betreiben. *„Öffentlichkeitsarbeit
bedeutet jedoch nicht, die öffentliche Meinung, die vor allem als veröffentlichte Meinung auftritt, zum Adressaten,
750 d.h. zur Entscheidungsinstanz der Verbandsforderung zu machen, sondern sie in eine Zweck- Mittel- Relation
einzuspannen.“*²⁰

755 Öffentlichkeitsarbeit kann dazu beitragen, für die eigene Gruppe breite Unterstützung zu mobilisieren, um das
Partikularinteresse der eigenen Gruppe in der öffentlichen Auseinandersetzung als für die gesamte Gesellschaft
von zentraler Bedeutung darzustellen oder um seine Position gegenüber den entscheidungskompetenten Instanzen
zu stärken und ihr so Nachdruck zu verleihen.

Öffentlichkeitsarbeit kann die Aufgabe haben, durch Scheinprogramme und gezielte Falschinformation von
anderen Verbandstätigkeiten abzulenken.

Sie kann auch betrieben werden, um Mitglieder anzuwerben, den Image- und Bekanntheitsgrad des eigenen
Verbandes zu erhöhen und die Aufmerksamkeit auf die Verbandsleistungen zu lenken.

760 Nicht zuletzt kann sie eingesetzt werden, um Mitglieder gegenüber der Propaganda, den Argumenten und
Behauptungen möglicher Gegner zu immunisieren und über Entwicklungen, Aktivitäten, Ansichten und
Meinungen der Verbände, d.h. des Vorstands, zu informieren und eine einheitliche Meinungsbildung von oben
nach unten zu erreichen.

765 Durch diese Form der Politikvermittlung, das Öffentlichmachen bestimmter Probleme, tragen die etablierten
Verbände ebenso wie die zahllosen Bürgerinitiativen usw. zum Problembewußtsein der Bürger, aber auch der
politischen Amtsträger in erheblichem Maße bei. Im Medienzeitalter bedeutet dies, daß alle Gruppen versuchen
müssen, ihre Botschaften so zu verpacken, daß die Medien die ihre Anliegen zur Kenntnis nehmen, sie möglichst
mit Verständnis begleiten und es so einer großen Anzahl von Bürgern zugänglich machen. In einer pluralistischen
Gesellschaft braucht nahezu jede Gruppe auch den guten Willen der anderen Bevölkerungskreise.

770 Wie wichtig Öffentlichkeitsarbeit ist, kann man am Beispiel der Agrarverbände sehen. Große Agrarverbände,
nicht nur die deutschen, haben einen schlechten Ruf bei der Bevölkerung. Dies hat nicht nur damit zu tun, daß die
Entfremdung zwischen Städtern und Bauern voranschreitet, sondern vor allem weil die landwirtschaftlichen
Organisationen vernachlässigt haben, kostspielige Öffentlichkeitsarbeit zu leisten, da sie ja das Ohr der Regierung
und Verwaltung besitzen.

775 *„Im allgemeinen haben aber die Interessenverbände die Zeichen der Zeit erkannt und bemühen sich recht eifrig
um die Pflege der Öffentlichkeit. Es gibt kaum ein Verband, der nicht eine eigenen Pressedienst herausgibt - kaum
ein Verband, der sich nicht eine eigene Abteilung für Öffentlichkeitsarbeit zugelegt oder einen Public-Relations-
Fachmann verpflichtet hätte. Die langfristige Meinungspflege wird deshalb heute von den Verbänden wichtiger*

genommen als aktuelle Kampagnen."²¹

780 5.2. MEDIEN

So ist das Bemühen der Verbände, die Medien durch Presseerklärungen, Pressekonferenzen, Dokumentationen, Leserbriefe, Gegenerklärungen direkt zu erreichen, enorm. Doch wichtiger sind Veranstaltungen, Kongresse, Tagungen, wissenschaftliche Symposien, Demonstrationen, Protestkundgebungen usw., die eigentlich nicht direkt für die Teilnehmer veranstaltet sondern für die Multiplikation über die Medien inszeniert werden.

785 Nun lassen sich die Medien nicht unbedingt über einen Kamm scheren. Bisher konnten wir von einer einfachen Dreiteilung der Medien ausgehen:

Wie leicht die Verbände in der allgemeinen Presse Zugang gewinnen, hängt von der Verbandsaffinität zusammen. Denn die allgemeine Presse ist privatwirtschaftlich organisiert und vom Anzeigenaufkommen abhängig. So ist sie darauf bedacht, Rücksicht auf die Industrie-, Wirtschafts-, und Kapitalinteressen zu nehmen, da sie von ihnen wirtschaftlich abhängig ist. Im Allgemeinen ist die politische Ausrichtung der Presse hoch differenziert, doch mit einer deutlichen Tendenz zu Gunsten der Verbände von Privatwirtschaft und Kapital.

790

Der öffentlich-rechtliche Rundfunk (TV und Hörfunk) ist gesetzlich dazu verpflichtet, ein „fares“ Abbild der gesellschaftlichen Wirklichkeit zu bieten. Zur Sicherung eines „ausgewogenen“ Programms wachen in zahlreichen Gremien die Interessenvertreter verschiedener Verbände. Doch dies garantiert nicht sicher, daß ein unverzerrtes Spiegelbild unserer Gesellschaft durch die elektronischen Medien wiedergegeben wird. Die Sitzverteilung in den Rundfunkräten ist nicht zwangsläufig ausgewogen. Einige Verbände sind über- und andere wiederum unterrepräsentiert.

795

Wenn man nun die „neuen Medien“ hinzuzieht, wird die ganze Lage noch komplizierter. Die „neuen Medien“ sind privatwirtschaftlich organisiert und ihr Hauptanliegen ist der Gewinn durch Werbung und kein gesetzlicher Informationsauftrag. Privates Fernsehen und Videoangebote werden die Repräsentation organisierter Interessen in den Medien noch mehr verzerren als dies gegenwärtig bereits der Fall ist.²²

800

Um dem Einfluß der allgemeinen Presse nicht ganz ausgeliefert zu bleiben, haben die Verbände schon sehr früh damit begonnen, ihre eigenen Veröffentlichungen zu vertreiben. So sind Arbeitnehmerverbände und die Kirchen die größten Anbieter eigener Presseerzeugnisse. Die politische Bedeutung verbandsengagierter Presse ist groß aber auch begrenzt. Groß deshalb, weil z.B. die Verbandszeitschriften, die Mitglieder meist automatisch erhalten, einen großen Einfluß auf die Meinungsbildung der Mitglieder haben und so auch indirekt auf die Meinungsbildungsprozeß der Öffentlichkeit einzuwirken vermögen. „Ihre Auflage ist beträchtlich: Die Kirchenblätter sollen eine Gesamtauflage von 16 Millionen haben. Den verbandseigenen Jugendzeitschriften wird eine Auflage von 1.8 Millionen nachgesagt, während die DGB- Organe angeblich auf eine Auflage von 6.5 Millionen bringen sollen.“²³

805

Andere Erzeugnisse werden kostenlos an Leser verteilt. Layout, Inhalt und journalistische Professionalität lassen oft zu wünschen übrig und dementsprechend kann der Leseanreiz, vor allem für die Außenwelt, nicht groß sein. Ob das Erscheinungsbild mit modernem Layout und teurem Druck etwas an dieser Situation ändern könnte, bleibt ungewiß.

815

Um eine effektive Öffentlichkeitsarbeit leisten zu können, müßten die Verbände, die sich in der Regel konventioneller Formen der Information und Propaganda bedienen, sich darum bemühen, in allen Bereichen der Massenmedien präsent zu sein und ein gewisses Echo zu erzielen.

Für die neuen Bewegungen, die in den Anfangsstadien ihrer Aktivitäten meistens keine Kontakte zu Regierung und Verwaltungen haben, ist die öffentliche Berichterstattung wie bei den etablierten Verbänden das wichtigste Medium bzw. hier das einzige Medium, ihre Ideen und Forderungen zu propagieren.“ *Es ist unverkennbar, daß jene meistens locker organisierten Interessengruppen, die in ihrem Selbstverständnis keine sein wollen und sich schon gar nicht mit den Vereinen herkömmlicher Art vergleichen möchten, in ihrer Funktion jedoch nichts anderes darstellen, neue Formen und Methoden der Politikvermittlung eingeführt haben.*“²⁴

820

825 Auch wenn die genauen Ziele dieser Initiativen nicht einzuschätzen sind und manche ihrer Aktionen für Außenstehende „übertrieben“, und gewalttätig ausfallen wie z.B. die Aktionen im Umfeld der Anti-Kernkraftinitiativen, läßt sich nicht übersehen, daß z.B. die Gruppen im Umweltschutzbereich die Öffentlichkeit für die Belange der Ökologie aufmerksam gemacht und sensibilisiert haben.

830 Sie haben durch öffentliche Aktionen aller Art überall dort, wo Staat und Verbände Maßnahmen realisieren wollten, die negative Auswirkungen auf die Umwelt haben könnten, Gegenpositionen bezogen und so, die

Diskussion, was von den Menschen gefordert und gewünscht wird, in den Vordergrund gerückt.

835 Durch diese Form der Politikvermittlung, die auf legitimen Bürgerängsten basiert und mit unserer Vorstellung von Demokratie einher geht, da sie die Mitwirkungsmöglichkeit von engagierten Menschen erweitert, öffentliches Problembewußtsein schafft und eine wichtige Ergänzungsfunktion zur politischen Welt der Experten und Technokraten bilden kann, haben diese Gruppen einen wichtigen Beitrag zur Festigung und Realisierung von unserer Vorstellung von Demokratie beigetragen. Alle Erfahrung spricht dafür, daß auch sie Politikvermittlung durch Kooperation mit den Entscheidungsträgern in Politik und Verwaltung praktizieren werden.

840 Diese Gruppierungen versuchen natürlich vor allem auch die Massenmedien zu erreichen. Doch darüber hinaus können diese Gruppierungen auf die „Alternative Presse“ zurückgreifen. *„Diese Zeitschriften repräsentieren die Lebenswelt der neuen alternativen Bewegungen und teilen damit auch deren Diskontinuitäten und internen Konfliktstoffe. Sie sind zweifellos ein wichtiger Faktor für Gegenöffentlichkeit zu den etablierten Medien. Die monatliche Gesamtauflage wird auf zwischen 1.5 und 2 Mio. geschätzt. Die Alternativpresse hat ähnlich wie die übrigen Medien der organisierten Interessen die doppelte Funktion, die Kommunikation innerhalb der neuen sozialen Bewegungen zu stärken und für Kommunikation zwischen den alternativen Gruppierungen und ihrem gesellschaftlichen Umfeld zu sorgen. Sie ist damit ein wichtiger Faktor zur Vernetzung und Identitätsbildung der neuen sozialen Bewegungen und ein Gegengewicht zu etablierten Medien. Ob sie allerdings die befürchteten negativen Wirkungen der neuen Medien konterkarieren kann, erscheint zweifelhaft. Insbesondere sind Kommerzialisierungstendenzen auch hier deutlich registrierbar - als locker alternativer Medienchic.“*²⁵

5.3. WERTE UND ÜBERZEUGUNGEN

850 Verbände legen - schon um ihre Öffentlichkeitsarbeit nicht ins Leere laufen zu lassen oder der Vergessenheit anheimzufallen- Wert darauf, daß viele Menschen wirtschaftliche, soziale oder politische Fragen von gefühlsmäßigen Vorstellungen her beurteilen, die ihre Wurzeln im überkommenen Wert- und Überzeugungssystem haben. Dazu gehören in der BRD z.B. die Vollbeschäftigung oder die Stabilität der Währung. Kein Verband kann es sich leisten z.B. den Wert eines dieser Faktoren anzuzweifeln oder den Verdacht zu erwecken, irgendwelche Maßnahmen zu unternehmen, die diese Werte in Frage stellen.

860 *„Aus dem bisher Dargestellten läßt sich das Bemühen der Verbände erkennen, Teile ihres Programms in das öffentliche Wert- und Überzeugungssystem einzufügen, z.B. haben sich die Unternehmerverbände erfolgreich bemüht, die Soziale Marktwirtschaft zu einem Allgemeingut werden zu lassen. Gleichzeitig streben sie aber auch danach, als Schutzpatronen eines allgemeinen Wertes oder einer allgemeinen Überzeugung öffentlich anerkannt zu werden. Damit erscheinen sie der Öffentlichkeit nicht als Vertreter von Sonderinteressen, sondern des allgemeinen Wohls.“*²⁶

Doch müssen sie darauf achten, nicht zu übertreiben oder sich als die alleinigen Vertreter des Allgemeinwohls darzustellen, da sie so sehr schnell an Glaubwürdigkeit verlieren könnten.

865 Auch bei der Definition von Verbandsideologien versuchen die Verbände, ihre Ideologie mit dem Wert- und Überzeugungssystem abzustimmen, da dies die Öffentlichkeitsarbeit enorm erleichtern und auch zur inneren Geschlossenheit und internen Willensbildung beitragen kann.

Man kann also sagen, daß Öffentlichkeitsarbeit eines der wichtigsten Grundelemente der Verbände ist, wenn sie Einfluß darauf nehmen wollen, was sich in unserer Gesellschaft tut.

870 Zu diesem Zweck benötigt jeder größere Verband, wie schon erwähnt, eine eigene Presseabteilung und ein möglichst differenziertes Informationsangebot, um eine überzeugende Selbstdarstellung vornehmen zu können. Hat ein Verband erst einmal für sein Anliegen oder Sichtweisen ein günstiges Meinungsklima in Presse, Rundfunk und Öffentlichkeit geschaffen, dann werden sich auch Politiker seinen Argumenten nicht entziehen.

875 Darüber hinaus wird das direkte Gespräch mit Politikern und zuständigen Amtsträgern in den Verwaltungen gesucht werden, wenn wirklich etwas bewirkt werden soll. *„In der Regel wirkt der Einfluß auf die öffentliche Meinung nur als Verstärker neben anderen Aktionen der Verbände. Die Teile der Bevölkerung, die einem Interesse nahestehen, sind aufgrund ihrer höheren Breitschaft, interessengebundene Meinungsäußerungen zur Kenntnis zu nehmen, Verbandspublikationen zu lesen und auf Grund ihres höheren Organisationsgrades in der Regel aufgeschlossener für die Ansichten, die ein Verband fördert. Neuere Manipulationstheorien machen sich jedoch die Sache allzu einfach, wenn sie schlicht von der „Machbarkeit“ jeder Meinung durch kleine organisierte Minderheiten ausgehen. ... Der Einfluß von Verbänden auf die Öffentlichkeit hängt vom Reservoir der Sympathisierenden ab, das ein Verband unter denen mobilisieren kann, die nicht formell Verbandsmitglieder sind.“*²⁷

885 Öffentlichkeitsarbeit ist sicher wichtig, doch sollte man erkennen, daß Öffentlichkeitsarbeit nicht als das Allheilmittel gesehen werden darf, womit alles erreicht werden kann. Sie hat ihre Grenzen, ist sehr kostspielig und kompliziert.

6. ROLLE UND GEMEINWOHL

Es wäre falsch, den Begriff des Gemeinwohls im Gegensatz zu den verschiedenen Interessen in der Gesellschaft oder gar als deren Überwindung zu sehen. Die Bestimmung des öffentlichen Interesses in einer umstrittenen Angelegenheit ist ein Vorgang der Güterabwägung und kein philosophischer Erkenntnisprozeß.

890 Die Bundesrepublik versteht sich als pluralistische Demokratie. *"Sie geht davon aus, daß kein Gemeinwohl a priori vorhanden ist, sondern daß erst aus einem delikaten Prozeß der divergierenden Gruppen und Ideen, bei deren Zusammenspiel die generell akzeptierten Normen und Spielregeln beachtet werden sollen, ein Gemeinwohl a posteriori entsteht."*²⁸

895 Damit die von den Verbänden vertretenen Interessen nicht übersehen werden, müssen die Verbände an dem Prozeß der Bestimmung des Gemeinwohls beteiligt werden. Die Einbindung der großen Interessengruppen führt aber für sich alleine nicht zur Lösung, man muß auch die kleinen Verbände berücksichtigen. Die großen Verbände treten bei bedeutungsschweren oder auch bei weniger dramatischen politischen Streitfragen mit einer Art Monopolanspruch auf die Wahrheit in die politische Arena und beanspruchen für sich, in diesen Angelegenheiten jeweils die einzigen Vertreter des öffentlichen Interesses, des Gemeinwohls zu sein und allein die richtige Politik zu vertreten.

900 Unter diesen gegebenen Umständen ist darauf zu achten, daß auch die nichtorganisierten und die nichtorganisierbaren Interessen zu berücksichtigen sind, da die organisierten Interessen schon aufgrund ihrer Organisation gegenüber den nichtorganisierten und die nichtorganisierbaren im Vorteil sind, was zu einer einseitigen Betonung der organisierten Interessen bei der Bestimmung des Gemeinwohls führen könnte. Hier ist der Staat gefragt, der dafür sorgen muß, die nichtorganisierten Interessen in den Prozeß der Bildung des Gemeinwohls einzubringen und bei der Abstimmung mit den anderen Interessen angemessen zu berücksichtigen.

905 Es ist nicht möglich den Begriff „Gemeinwohl“ als eine feststehende, möglicherweise sogar empirisch überprüfbare Größe zu betrachten. Da dies nicht der Fall ist, erscheint es zweckmäßiger, nicht von Gemeinwohl, sondern von einseitiger Interessendurchsetzung zu sprechen.

910 Viele Verbände sprechen von Gemeinwohl, wollen aber nur ihre eigene Interessen durchsetzen. (z.B. „Landwirtschaft dient allen.“). Das ist verständlich, sofern man weiß, daß die Stellung der Verbände am Gemeinwohl etwas anders ist. Zwar dürfen die Verbände nicht gegen das Gemeinwohl handeln. Was jedoch die positive Orientierung am Gemeinwohl betrifft, so braucht es einem Verband jedenfalls nicht primär um das Gemeinwohl zu gehen -, dieser Gesichtspunkt kommt vielmehr für ihn erst unter dem Blickwinkel einer Berichtigung seiner am Partikularwohl orientierten Willensbildung in Betracht. Diese Pflicht zur Selbstberichtigung trifft jeden Verband.

915 Letztlich läuft also die geforderte Orientierung von Politik und Verwaltung am Gemeinwohl auf eine Verfahrensgarantie hinaus zwecks Gewährleistung eines demokratischen Entscheidungsprozesses. Im Verlauf dieses demokratischen Entscheidungsprozesses müssen alle von einer Maßnahme berührten Interessen als ernst zu nehmende Daten in den Auswahlprozeß und in den Vorgang der Güterabwägung einbezogen werden.

7. BEDEUTUNG

920 Zwischen Verbänden und Staat hat sich eine Zusammenarbeit entwickelt, die eine unaufgeregte Politikgestaltung ermöglicht - allerdings mit gewissen Nachteilen für nichtorganisierte Gruppen. Doch die Verbände verstehen sich nicht als Hilfstuppen von Politik und Verwaltung. Nach wie vor sind große wie kleine Verbände für Ihre Mitglieder wichtige Medien, durch die sie Politik im Lichte konkreter Interessenlagen, Ideen und Wertevorstellungen erfahren und zu gestalten versuchen.

930 Die Praxis besteht darin, daß ein Verband, der sich für private oder öffentliche Interessen einsetzt, die Öffentlichkeit, aber auch und vor allem die zuständigen Behörden und Politiker über politische Stimmungen, ökonomische und soziale Entwicklungen informiert, darauf bezogene Lösungsvorschläge propagiert und schließlich dauerhaft mit allen jenen Entscheidungsträgern in Politik und Verwaltung kooperiert, die das letzte Wort haben.

935 Staat und Verbände sind wechselseitig an guter Kooperation interessiert. Getauscht werden Loyalitäten gegen Sondervergünstigungen, Wohlverhalten gegen Status Quo, Information gegen Information. Es geht nicht

unbedingt um materielle Vergünstigungen, die der Staat vielleicht in Aussicht stellt, sondern auch um symbolische Befriedigung von Mitsprachewünschen und andererseits um die Unterstützung relevanter Gruppen für die politischen Ziele einer Regierung.

940 Die Verbände sind über die Ausschüsse, Lobbyarbeit, Hearings, persönliche Kontakte, Parteiaffinitäten oder -Mitgliedschaften von Spitzenfunktionären mannigfaltig mit der Politik verknüpft oder verfilzt - je nach Sichtweise des Betrachters. Die Tarifautonomie z.B. gibt Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden ein verbrieftes Recht, entscheidende Bereiche unseres Zusammenlebens autonom zu vereinbaren.

945 Die gruppenspezifischen Leistungen des Staates nehmen zu während die gesamtgesellschaftlichen abnehmen. Deshalb ist zentrales Anliegen etablierter wie neuer Verbände, staatliche Leistungen zu erlangen. Dies ruft dann wieder neue Verbände auf den Plan. Zahl und Professionalität der Verbände steigt so. Andererseits wächst das Bedürfnis der Politik, sich mit den jeweiligen Verbänden kurzzuschließen.

Was bedeutet nun intermediär? Man stelle sich die Gesellschaft ohne Vereine, Verbände, Parteien, Initiativen, Kirchen, Gewerkschaften, Kammern etc. ... vor. Wir befänden uns in einer anderen Welt.

950 Unser System läßt sich ohne Verbände nicht denken. Was nicht bedeuten darf, daß wir sie schalten und walten lassen, wie sie wollen. Ein Zusammenleben als politischer Prozeß der Austarierung dessen, was sich als Gemeinwohl verstehen läßt, ist im Rahmen unserer Demokratie nur als Balance von aggregierten Interessen machbar. Insofern bedeuten die Verbände viel - aber bei weitem nicht Alles - auch wenn es manchen Verbandsvertretern und Bischöfen schwerfallen mag, dies einzusehen.

BIBLIOGRAPHIE

- 955 Alemann, Ulrich von Organisierte Interessen in der Bundesrepublik, Opladen 1987
Alemann, Ulrich von Kooperativer Staat und Korporatismus; Dimensionen der Korporatismusdiskussion, Duisburg 1981
Beyme, Klaus von Interessengruppen in der Demokratie, München 1969
Ellwein, Thomas Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1983
- 960 Fraenkel, Ernst Deutschland und die westlichen Demokratien, Stuttgart 1974
Raschke, Peter Vereine und Verbände; Zur Organisation von Interessen in der Bundesrepublik Deutschland, München 1978
Rudzio, Wolfgang Organisierte Interessen im Politischen Prozeß, Opladen 1996
Schelter, Kurt Demokratisierung der Verbände? Demokratie als Ordnungsprinzip in privilegierten Interessenverbänden, Berlin 1976
Schneider, Herbert Die Interessenverbände, München 1965
- 965 Schröder, Heinrich Josef Gesetzgebung und Verbände; Ein Beitrag zur Institutionalisierung der Verbandsbeteiligung an der Gesetzgebung, Berlin 1976
Steinberg, Rudolf (Hsg.) Staat und Verbände, Darmstadt 1985
Weber, Jürgen Die Interessengruppen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1977
Weber, Jürgen Politikvermittlung als Interessenvermittlung durch Verbände; in: U. Sarcinelli: Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft, Opladen 1998
- 970 Wittkämper, Gerhard W. Grundgesetz und Interessenverbände, Köln und Opladen 1963

1 vgl. Jürgen Weber: Die Interessengruppen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1977: S.343 ff

2 Ich denke jedoch, daß diese Vorwürfe unbegründet und nicht erwiesen sind, obwohl dieser Eindruck bei oberflächlicher Betrachtung der Aktionen von Verbänden leicht entstehen kann.

975 3 Jürgen Weber: Politikvermittlung als Interessenvermittlung durch Verbände; in: U. Sarcinelli: Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft, Opladen 1998, S.212-213

4 Thomas Ellwein: Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1983, S. 151

5 Weber, 1977, S. 85

6 vgl. Klaus von Beyme: Interessengruppen in der Demokratie, München 1969, S. 31-37

7 a.a.O., S. 31

980 8 vgl. Ulrich von Alemann: Organisierte Interessen in der Bundesrepublik, Opladen 1989, S. 69

9 vgl. a.a.O., S. 162

10 vgl. Wolfgang Rudzio: Organisierte Interessen im politischen Prozeß, Opladen 1996, S. 69 ff.

11 a.a.O., S. 77

- 12 vgl. Weber, 1977, S. 221
- 985 13 vgl. Weber, 1998, S. 203
- 14 Heinrich Josef Schröder: Gesetzgebung und Verbände; Ein Beitrag zur Institutionalisierung der Verbandsbeteiligung an der Gesetzgebung, Berlin 1976, S. 42-43
- 15 Weber, 1998, S. 205
- 16 vgl. Kurt Schelter: Demokratisierung der Verbände; Demokratie als Ordnungsprinzip in privilegierten Interessenverbänden, Berlin 1976, S. 66-67
- 990 17 Weber, 1998, S. 207
- 18 Zu den folgenden Abschnitten vgl. Schröder, a.a.O., S.24-28 und 161-174
- 19 Schröder, a.a.O., S.27
- 20 Peter Raschke: Vereine u Verbände; Zur Organisation von Interessen in der Bundesrepublik Deutschland, München 1978, S.147
- 21 Herbert Schneider: Die Interessenverbände, München 1965, S.94
- 995 22 vgl. Kevenhörerster 1984; in: von Alemann, a.a.O., S. 180
- 23 Schneider, a.a.O., S.100
- 24 Weber, 1998, S.215
- 25 von Alemann, a.a.O., S.180
- 26 Schneider, a.a.O., S.95
- 1000 27 von Beyme, a.a.O., S.152-153
- 28 Ernst Fraenkel: Deutschland und die westlichen Demokratien, Stuttgart 1974, S.200
- <http://www.hausarbeiten.de/faecher/vorschau/108934.html>

* * *