

Interessenorganisation

1. Definition und Abgrenzung

Parteien und *Verbände* sind Medien der kontinuierlichen Repräsentation von Interessen und Überzeugungen im politischen System. Als freiwillige Vereinigungen mit einem auf Dauer angelegten Organisationsapparat sind sie – neben den *Massenmedien* sowie den diskontinuierlich wirkenden Bürgerinitiativen und *neuen sozialen Bewegungen* – die kollektiven politischen Akteure der Zivilgesellschaft. Parteien, Verbände und viele *Vereine* besorgen die Aggregation und Repräsentation von Interessen sowie die Rekrutierung von Personen für öffentliche Funktionen. Außerdem wirken sie mit an der öffentlichen Meinungsbildung und themenspezifischen Mobilisierung, der *politischen Sozialisation* von Individuen sowie der Vermittlung von Informationen zwischen gesellschaftlichen Funktionsbereichen. Ihr Doppelcharakter als Repräsentanten besonderer Interessen und als Akteure der politischen Steuerung kommt im Begriff der „Intermediarität“ zum Ausdruck. Indem intermediäre Organisationen auf der einen Seite Erwartungen der Individuen aufnehmen, in kollektive Politikansprüche transformieren und an politische Entscheidungsgremien leiten, andererseits die Ergebnisse politischen Entscheidens an Individuen und organisierte Gruppen zurückvermitteln, überschreiten sie den Rahmen bloßer Interessenpolitik. Sie tragen auf diese Weise zur politischen Integration einer sozial differenzierten Gesellschaft und gleichzeitig zur Koordination ihrer interdependenten Funktionssysteme bei. Diese ‚Zwischenstellung‘ der Interessenorganisationen verhindert eine präzise Grenzziehung zwischen der staatlichen und der gesellschaftlichen Sphäre.

2. Theoretische Grundlinien

In der frühen Pluralismustheorie wurden gemeinsame Interessen als hinreichende Bedingung der Bildung organisierter Gruppen unterstellt. Diese Annahme erwies sich bei genauerer Betrachtung historischer Parteien- und Verbändesysteme jedoch als unzutreffend. Zum einen war die freie Organisation von Interessen verschiedentlich durch selektive oder generelle Organisationsverbote behindert, so insbesondere unter dem Sozialistengesetz der Bismarck-Regierung, in der Zeit der NS-Diktatur und im SED-Regime der DDR. Zum anderen existieren erhebliche Unterschiede der Ressourcen, Motive und Organisationsbedürfnisse, die das Organisationsverhalten einzelner Interessenkategorien (z.B. von Arbeitnehmern, Arbeitgebern oder Verbrauchern) beeinflussen. Ein Faktor der Organisationsentwicklung ist auch das Kostenvermeidungskalkül der (potentiellen) Mitglieder: Warum sollte eine Person die Kosten der Mitgliedschaft auf sich nehmen, wenn an den von der Organisation bewirkten Kollektivgütern auch Außenstehende teilhaben? Angesichts der Option des Trittbrettfahrens bedürfen politische Organisationen mehr als ökonomischer Anreize. Waren vormoderne, z.B. ständische Vereinigungen, oft auf Statusgepflogenheiten gegründet, so bauten die frühen Parteien und Verbände auf schon bestehenden Gruppenloyalitäten und Gemeinschaftsnormen auf. Die überkommenen Bindungen verlieren jedoch in der modernen („individualisierten“) Gesellschaft an Kraft, während subjektive (und wechselnde) Nutzenerwägungen an Gewicht gewinnen. Um der rückläufigen Organisationsbereitschaft zu begegnen, können intermediäre Organisationen entweder die kollektiven Ziele mit „privaten“ Anreizen (z.B. Betreuungs-, Beratungs- oder Versiche-

rungsleistungen) kombinieren (Olson 1968) oder sich um staatliche Organisationshilfen (z.B. die Übertragung öffentlicher Aufgaben, die Einräumung eines Vertretungsmonopols oder das Privileg der Pflichtmitgliedschaft) bewerben (Streeck 1994).

Mit dem Umfang der Mitgliedschaft wachsen die Verschiedenheit der Interessen und die Probleme der Einigung auf ein gemeinsames Programm. Hat die frühe Parteien- und Organisationssoziologie (Robert Michels, Max Weber) auf Tendenzen der Oligarchisierung der Führung und der Bürokratisierung der Organisationsprozesse abgestellt, so verweist die neuere *Organisationsforschung* auf die Herausbildung eines bestandsbezogenen „Eigeninteresses“ der Organisation sowie auf die Entkoppelung von Mitgliedschaftsmotiven und Organisationszwecken. Allerdings ist der Spielraum der Organisationsführung gegenüber den Mitgliedern häufig begrenzt. Traditionelle Weltbilder und Identitäten einerseits, unverzichtbare Beiträge der Mitglieder (z.B. die Beteiligung an Streikaktivitäten) andererseits können die „Verselbständigung“ der Führung bremsen – und die Anpassung der Organisation an veränderte Umstände erschweren. Nicht selten geraten Interessenorganisationen jedoch in die Zwickmühle abnehmender Mitgliederbindungen und zunehmender Verantwortung für Bereiche der gesellschaftlichen Steuerung. Sie reagieren darauf auf unterschiedliche Weise: durch Ökonomisierung der Mitgliederbeziehung und Rationalisierung des Organisationsbetriebes, die Steigerung der Fachkompetenz und Übernahme öffentlicher Funktionen und/oder durch Ausbau der Kooperation mit anderen intermediären Organisationen. In dem Maße, wie sich die Organisationspolitik vom Willen und den Erwartungen der Mitglieder ablöst und dem von Mandatsträgern definierten „Organisationsinteresse“ folgt, handeln die Organisationen als politische Akteure *suis generis*.

Aufgrund ihres Akteurstatus und ihrer Gestaltungsfreiheit stehen intermediäre Organisationen unter dem Generalverdacht, Eigeninteressen einen unangemessenen Rang in der internen Willensbildung und der Interaktion

mit anderen Akteuren einzuräumen. Deshalb wurden insbesondere die Parteien Beschränkungen und Pflichten unterworfen, die ihre innere Struktur, die Verfahren der Willensbildung und die Personalauswahl betreffen (GG Art. 21, Parteiengesetz). Analoge, aber weniger restriktive Vorschriften enthält das Vereinsrecht (BGB §§ 21-79). In der Wahl ihrer Ziele sind die Vereinigungen frei; allerdings sind Parteien aufgrund ihrer konstitutiven Funktion für die Verfassungsordnung (lt. Parteiengesetz § 1, Abs. 1 die „freie, dauernde Mitwirkung an der politischen Willensbildung des Volkes“) auf eine demokratische innere Ordnung und die demokratische Grundordnung des Staates verpflichtet. Gleichzeitig genießen sie erhebliche Privilegien: Sie werden mit insgesamt 245 Mio. DM p.a. (zu etwa einem Drittel der Gesamteinnahmen) aus dem Staatshaushalt finanziert; von natürlichen Personen gezahlte Mitgliedsbeiträge und Spenden sind (bis 3.000 DM p.a.) steuerbegünstigt; sie profitieren von der staatlichen (Voll-) Finanzierung der parteinahen Stiftungen und spielen eine Schlüsselrolle bei der Besetzung öffentlicher Ämter. Wie Kirchen und als gemeinnützig oder mildtätig anerkannte Vereine und Stiftungen sind sie selbst von Steuerpflichten frei.

Wenngleich die Unterschiede im Profil der Parteien noch Spuren älterer, z.B. religiöser, Spaltungslinien (cleavages) aufweisen und zunehmend von wechselnden Schlüsselthemen bestimmt sind, tendieren die Parteien bei einer Vielzahl von Themen nach wie vor dazu, sich auf der eindimensionalen Links-Rechts-Achse zu verorten. Nach der Logik des „räumlichen“ Wettbewerbs konkurrieren große Parteien in der Mitte der Skala um den „median voter“, während kleinere Parteien ihr Profil auf den Randpositionen schärfen. Eine Auflockerung erfährt der Parteienwettbewerb durch das (vorübergehende) Hinzutreten weiterer Wettbewerbsdimensionen, wie etwa der Umweltthematik in den 80er Jahren.

Die Demokratie- und Gemeinwohlverträglichkeit der verbandlichen Interessenrepräsentation wurde bis in die 70er Jahre skeptisch beurteilt. Ein ausgewogenes Bild lieferten erst Forschungen im Umkreis der (Neo-)

Korporatismustheorie. Obwohl nicht alle Versuche der korporatistischen Interessenvermittlung von Erfolg gekrönt waren (vgl. die „Konzertierte Aktion“ lt. Stabilitätsgesetz 1967), gelten Verbände heute als unverzichtbare Träger privater „Interessenregierungen“ in verschiedenen Politikbereichen und Wirtschaftssektoren (Streck 1994). Dank umfassender Feldkenntnis, des kumulierten Sachverständnisses ihrer Stäbe und der Kontakte zur Mitgliedschaft fungieren sie nicht nur als selbstinteressierte Lobbyisten, sondern wirken an der Erfüllung regulativer und koordinativer Aufgaben mit, so z.B. in der Berufsbildung, der technischen Normierung und bei der professionellen Selbstkontrolle (z.B. der Ärzte). Dieses positive Bild bedarf jedoch der Korrektur durch zwei kritische Feststellungen. So dominieren Produzenteninteressen wegen der leichteren Organisierbarkeit kleiner Gruppen regelmäßig die quantitativ gewichtigeren, aber schlechter organisierbaren Allgemeininteressen, z.B. von Verbrauchern und Patienten. Des weiteren neigen Parteien und Verbände zur Kultivierung „eigenlogischer“ Weltbilder und Interessendefinitionen. Weil sie noch fortwirken, auch wenn der Bezug zur Umwelt verloren ging, stehen die „organisierten“ Deutungen nicht selten der Modernisierung gesellschaftlicher Institutionen entgegen.

3. Geschichtliche Entwicklung

Die historischen Organisationsprozesse erfolgten in mehreren Wellen, die von je besonderen Umständen geprägt waren. Nach der Blüte von Lesegesellschaften, Bildungs- und Harmonievereinen am Anfang des 19. Jh. kam es um die Mitte des Jh. zu einer Gründungswelle von Vereinigungen mit wirtschaftlicher und (sozial-)politischer Zielsetzung: Selbsthilfe- und Unterstützungsvereine der Arbeiter, *Berufsverbände* sowie Handels- und Gewerbevereine. In der zweiten Hälfte des 19. Jh. entstanden sowohl die ersten industriellen Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände als auch freie *Gewerkschaften*. Die Gewerkschaften erlebten nach der Aufhebung des Sozialistengesetzes (1878-90) ein stürmisches Wachstum.

Den Industrieverbänden, deren großindustrieller und mittelständischer Zweig sich 1919 im Reichsverband der Deutschen Industrie vereinigten, wurden im Ersten Weltkrieg quasi hoheitliche Befugnisse übertragen. Nach dem Krieg wurden auch die Gewerkschaften vom Staat als regulative Institutionen und Kooperationspartner anerkannt. Sie sahen ihre Funktionen in dem neugeschaffenen Arbeitsrecht der Weimarer Republik und durch die Verfassungsgarantie der Koalitionsfreiheit bestätigt. In den 20er Jahren des 20. Jh. erlebte das Vereins- und Verbändewesen eine neue Blüte mit zahlreichen Neugründungen.

Die ersten *Parteien* entstanden in den Parlamenten der Revolutionsjahre 1848-49, als sich die Abgeordneten entsprechend ihren weltanschaulichen Differenzen gesonderte Fraktionen schufen. Zu den überwiegend liberal orientierten Parteien traten in den Jahren vor und nach der Gründung des Nationalstaats (1871) weitere Parteien konservativer und nationaler Prägung. Durch Vereinigung des Allgemeinen Deutschen Arbeitervereins (ADAV) und der Sozialdemokratischen Arbeiterpartei Deutschlands (SDAP) entstand 1875 die Sozialistische Arbeiterpartei (SAP), die seit 1891 als Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD) firmiert. Alle im Reichstag vertretenen Parteien wiesen Züge von Honoratiorenparteien mit autoritär-oligarchischer Führung auf. Auch war der frühe Parlamentarismus durch antagonistische Konfliktstrategien und einen Mangel an Kompromißfähigkeit charakterisiert. Dieses Parteien- und Politikverständnis blieb nach Abschaffung der Monarchie intakt. Die Parteien der Weimarer Republik sahen sich nicht als Vermittler zwischen Gesellschaft und Staat. Vielmehr wurde von Staat und Regierung die Verwirklichung allgemeiner Werte erwartet, über deren Inhalt die Parteien zutiefst uneins waren. Umstritten blieben auch Wert und Legitimität der republikanischen Verfassung. Autoritätsgläubigkeit und Harmonieverlangen auf der einen Seite, starre Feindbilder und Lagerdenken auf der anderen schürten Unzufriedenheit mit dem demokratischen „System“, für dessen Verteidigung gegen die Nationalsozialisten sich zu wenige Akteure einfanden.

Mit einem Stimmenanteil von 33,1% (Nov. 1932) gelangte die NSDAP am 30. Januar 1933 (zunächst im Rahmen einer Koalitionsregierung) an die Macht. Sie leitete die von der Bevölkerung überwiegend tolerierte Abschaffung politischer Freiheiten und die Repression demokratischer Organisationen ein. Dem Verbot von *KPD* und *SPD* folgte die Auflösung der freien Gewerkschaften, sodann der bürgerlichen Parteien. Im Juli 1933 wurde das „Gesetz gegen die Neubildung von Parteien“ verabschiedet, im Dezember des selben Jahres die Gleichschaltung der verbliebenen Organisationen mit dem „Gesetz zur Sicherung der Einheit von Partei und Staat“ vollendet. Politische Gegner und insbesondere das Führungspersonal der linksgerichteten Parteien (*SPD* und *KPD*) wurden mit großer Brutalität verfolgt. Um dem Konzentrationslager zu entgehen, mußten sie zwischen Exil und Illegalität wählen. Rassismus und Chauvinismus lieferten Rechtfertigungsformeln zuerst für die Aufhebung von Bürger- und Menschenrechten, sodann für den millionenfachen Mord an Bürgern und Bürgerinnen jüdischen Glaubens. Mit gleichgeschalteten Massenorganisationen (Hitler-Jugend, NS-Frauenschaft, Reichsnährstand, Deutsche Arbeitsfront usw.), für die teilweise Beitrittszwang bestand, knüpfte der NS-Staat an ständische Traditionen an. Dennoch besaßen die NS-Zwangverbände aufgrund ihrer Ordnungsfunktion in den entbehrensreichen Kriegsjahren auch positive Züge in den Augen der Bürger. U.a. deshalb fiel es vielen Deutschen nach der Befreiung durch die Alliierten zunächst schwer, ein kritisches Gesamtbild von Staat und Gesellschaft im Nationalsozialismus zu gewinnen.

Nach der Auflösung der NS-Organisationen im Jahre 1945 bedurften neue Parteien und Verbände zunächst einer Lizenz der Siegermächte. Die wiedergegründete *SPD* und die neugegründete *CDU* stellten die größte Mitgliedergruppe des Parlamentarischen Rates, der das *Grundgesetz* der Bundesrepublik Deutschland schuf. Es garantiert neben dem Grundrecht der Vereinigungsfreiheit die Koalitionsfreiheit aller Teilnehmer am Wirtschaftsprozess in Vereinigungen „zur Wah-

rung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbeziehungen“ (GG Art. 9, Abs. 3). Wiedergegründet wurde auch die *KPD*, die in den Westzonen bis 1948 mehreren Allparteienregierungen angehörte und 1956 wegen verfassungswidriger Zielsetzungen verboten wurde. Die anfängliche Parteienvielfalt machte nach wenigen Jahren einem Dreiparteiensystem bestehend aus *CDU/CSU*, *SPD* und *FDP* Platz, das bis zum Einzug der Grünen (1983) in den Bundestag bestand. In der von der Sowjetunion verwalteten Ostzone avancierte die *KPD* zur alleinregierenden Staatspartei, nachdem sie im April 1946 ihre Umwandlung in die *Sozialistische Einheitspartei Deutschlands (SED)* unter Einbeziehung der dortigen *SPD* vorgenommen hatte.

Anders als die *Parteien* knüpften viele Wirtschafts- und Berufsverbände bei der Wahl von Namen und Strukturen an Vorgängerorganisationen an. Für die Vertretung von Wirtschaftsinteressen entwickelte sich die dreisträngige Arbeitsteilung zwischen Industrieverbänden, Arbeitgeberverbänden sowie Industrie- und Handelskammern. Die Gewerkschaften organisierten sich nach dem Prinzip der (überparteilichen) Einheitsgewerkschaft. Die im Deutschen Gewerkschaftsbund (*DGB*) zusammengeschlossenen Fach- bzw. Industriegewerkschaften vertreten alle Beschäftigtengruppen eines Wirtschaftssektors. Die von ihnen und den Arbeitgeberverbänden ausgehandelten Löhne, Arbeitszeitnormen und Arbeitsbedingungen prägten den entstehenden *Wohlfahrtsstaat*. Während *Parteien* und *Verbände* als autonome Akteure die Entwicklung der Bundesrepublik mitbestimmten, blieb das Assoziationsrecht in der *DDR* zugunsten des Herrschaftsmonopols der *SED* eingeschränkt. Ab 1950 hatten Wähler nur noch die Alternative, entweder einer Einheitsliste mit Kandidaten von *SED*, Blockparteien und sog. Massenorganisationen zuzustimmen oder Gefahr zu laufen, als Staatsfeind zu gelten. Neben dem Zweck, als „Transmissionsriemen“ gesellschaftlicher Mobilisierung zu dienen, besaßen Parlamente, Parteien und Massenorganisationen nur noch symbolisch-legitimatorische Funktionen; sie wirkten nicht als Medien der Interessenrepräsentation. Bürger/in-

nen, die der SED oder einer Blockpartei beitraten, drückten damit seltener eine politische Präferenz aus als berufliche Ambition oder öffentliches Engagement. Im sozialistischen Obrigkeitsstaat war Interessenkommunikation nur informell und durch individuelle „Eingaben“ möglich.

Das stände- und obrigkeitsstaatliche Gedankengut aus der Kaiser- und NS-Zeit schwand in Westdeutschland im Laufe der 60er und 70er Jahre, in der DDR erst am Ende der 80er Jahre. Die dem heutigen Staats- und Politikverständnis zugrundeliegenden Ideen sind nicht mehr auf die staatsrechtlichen Traditionen Deutschlands beschränkt, sondern um liberale und republikanische Momente des angelsächsischen Demokratiekonzepts bereichert. Nach fünf Dekaden liberaler Verfassungspraxis genießen die pluralistische Interessenstruktur sowie Parteien als konstitutive Akteure der Demokratie und Medien zivilgesellschaftlicher Repräsentation allgemeine Anerkennung. Verfassungsnorm und die Grundzüge der Verfassungswirklichkeit befinden sich erstmals seit Anfang des 20. Jahrhunderts in Einklang.

Daß sich unter den Bedingungen der SED-Herrschaft mit Verspätung ein ähnliches Politikverständnis entwickelte, bewies die Bevölkerung der DDR durch eine Fülle von Partei- und Verbandsgründungen im Herbst 1989. Unter dem Druck der Bürgerbewegung und einer bis weit in die SED-Mitgliedschaft reichenden Mobilisierungswelle verzichtete die SED im November 1989 auf ihren Führungsanspruch und übertrug die faktische Regierungsverantwortung den „Runden Tischen“, die sich unter Beteiligung neuer und alter politischer Organisationen gebildet hatten. Die am 18.3.1990 demokratisch gewählte Volkskammer beschloß die Herstellung einer Wirtschafts- und Währungsunion zum 1.7.1990 und den Beitritt zur Bundesrepublik am 3.10.1990. Während des Vereinigungsprozesses hatten sich die ostdeutschen Parteien (außer der SED-Nachfolgepartei *PDS*) und die meisten Verbände mit westdeutschen Partnerorganisationen zusammengeschlossen. Die westdeutschen Gewerkschaften und einige andere Organisationen zogen es dagegen vor,

ostdeutsche Landesverbände ins Leben zu rufen. Nach etwa zweijähriger Übergangszeit entsprach das in den neuen Bundesländern entstandene System der parlamentarischen und verbandlichen Interessenorganisation bis auf wenige Ausnahmen dem westdeutschen Muster. Es ist damit vollständiger, differenzierter und einflußreicher als die in anderen postsozialistischen Ländern entstandenen Vertretungssysteme.

4. Parteien

Das deutsche Parteiensystem am Ende des 20. Jh. ist Ergebnis von Konzentrations- und Innovationsprozessen. Eine anhaltende Erweiterung erfuhr das Dreiparteiensystems der 60er und 70er Jahre mit dem Einzug der *Grünen* in den Bundestag (1983). Zwar gelang es rechten Splitterparteien (*NPD*, *DVU* und *Republikaner*) auf Landesebene wiederholt, die 5%-Hürde zu überspringen (so 1996 mit 9,6% in Baden-Württemberg, 1999 mit 5,3 % in Brandenburg und 12,9 % in Sachsen-Anhalt), doch erfuhr das Parteiensystem erst wieder 1990 eine gravierende Veränderung durch das Hin-zukommen der *PDS* als starke ostdeutsche Regionalpartei. Näher an der „Mitte“ angesiedelte Innovationen (Statt-Partei Hamburg 1993: 5,6%; Arbeit für Bremen 1995: 10,7%) vermochten sich nicht zu konsolidieren; sie blieben 1997 bzw. 1999 (mit 3,8% bzw. 2,4%) erfolglos. Auch die DDR-Bürgerbewegung des Herbstes 1989 hinterließ nur schwache Spuren, da sich die geringe Zahl von Aktivisten auf mehrere Parteien verteilte. Eine relativ große Gruppe, die bis 1993 im *Bündnis 90* organisiert war, ist heute bei den Grünen beheimatet, die übrigen in *CDU* und *SPD*. Eine nochmalige Erweiterung erfuhr das Parteiensystem durch die Konsolidierung der *PDS* als regionale Volkspartei, die 1998 auch auf Bundesebene die Fünfprozenthürde überspringen konnte. Die durch sie und die Grünen bewirkte Ausdifferenzierung des Mitte-Links-Spektrums hatte eine Schwächung der *SPD* und die Vermehrung der „technischen“ Koalitionsoptionen zur Folge (vgl. Tab. 2). Gleichzeitig nahm der Konzentrationsgrad des

Parteiensystems (gemessen am Stimmenanteil beider Großparteien) ab: von 91,2% (1976) auf 77,9% (1994) und 76% (1998). Die Meßzahl belegt die als „Modernitätsfalle“ (Wiesendahl 1992) etikettierten Schwierigkeiten der Großparteien, sich neuen Wählerschichten zu öffnen, ohne dabei Stammwähler einzubü-

ßen. CDU/CSU und SPD haben daraufhin – zumindest bis 1999 – vermieden, sich in einander immer ähnlicher werdende „Allerweltparteien“ (Otto Kirchheimer) zu verwandeln, sondern blieben ihren traditionellen Stammwählerschaften verbunden.

Table 1: Ergebnisse der Bundestagswahlen 1965-98 (in v.H. der Wahlberechtigten bzw. der abgegebenen Stimmen)

BTW	1965	1969	1972	1976	1980	1983	1987	1990	1994	1998
Wahlbeteiligung	86,8	86,7	91,1	90,7	88,6	89,1	84,3	77,8	79,0	82,2
davon:										
CDU/CSU	47,6	46,1	44,9	48,6	44,5	48,8	44,3	43,8	41,4	35,1
FDP	9,5	5,8	8,4	7,9	10,6	7,0	9,1	11,0	6,9	6,2
GRÜNE	–	–	–	–	1,5	5,6	8,3	3,8	7,3	6,7
Bündnis 90								1,2		
PDS	–	–	–	–	–	–	–	2,4	4,4	5,1
SPD	39,3	42,7	45,8	42,6	42,9	38,2	37,0	33,5	36,4	40,9
Sonstige	3,6	5,5	0,9	0,9	0,5	0,5	1,4	4,2	3,6	5,9
%	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Quelle: Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1996, 1999.

4.1 *Bündnis 90/Die Grünen* lautet der neue Name der aus der Fusion von DIE GRÜNEN und Teilen der ostdeutschen Bürgerbewegung (1993) hervorgegangenen Partei. Ihr westdeutscher Part ist seit 1983 Teil des Parteiensystems auf allen Ebenen. Die Wurzeln der Partei liegen in der Umwelt- und Bürgerinitiativbewegung der 70er Jahre, der („68er“) Studentenbewegung und der städtischen „Alternativkultur“. Nach dem Rückzug der fundamentalistischen Strömungen (1987-90) gelten die Grünen als pragmatisch orientierte, aber reformpolitisch ambitionierte Partei im linken Spektrum. Sie wurden bevorzugter Koalitionspartner der *SPD* in Kommunen und Ländern (vgl. Tab. 2). Die ursprünglich auf Umwelt-, Energie- und Geschlechterpolitik begrenzte Programmatik wurde um Sozial-, Finanz- und Außenpolitik erweitert. Im Jahre 1990 vereinigten sich die west- und die ostdeutschen Grünen; drei Jahre darauf erfolgte der Zusammenschluß mit Bündnis 90, dem ostdeutschen Wahlbündnis aus Initiative Frieden und Menschenrechte, Demokratie Jetzt sowie Neuem Forum. Es war der einzige Fall einer Parteienfusion, in dem der ostdeutschen Seite Mindestquoten der Repräsentation im

Vorstand, auf Delegiertenversammlungen und Kandidatenlisten garantiert wurden. Dennoch konnten die Bündnisgrünen nicht in Ostdeutschland Fuß fassen; hier ging ihr Stimmenanteil kontinuierlich zurück; in keinem der neuen Länder gelang nach 1994 der Wiedereinzug in den Landtag. Im November 1999 standen 47.800 Mitgliedern im Westen lediglich 3.100 Mitglieder in Ostdeutschland gegenüber. Der Organisationsgrad, d.h. das Verhältnis von Mitgliedern zu Wählern, ist mit 1,56% der niedrigste Wert aller im Bundestag vertretenen Parteien. Nach einer Phase der Konsolidierung als linkslibertäre Reformpartei, erlitt die Partei einen abrupten Attraktivitätsverlust als sie die Wähler Anfang 1998 mit radikalen Programminhalten konfrontierte. Gleichwohl wurde der lange angestrebte Eintritt in eine SPD-geführte Bundesregierung möglich. Die Beteiligung Deutschlands am Kosovokrieg stellte den Zusammenhalt der Partei auf eine harte Probe. Nach deren Bestehen hängt die Zukunft der Bündnisgrünen sowohl von Beweisen ihres umweltpolitischen Engagements als auch ihrer Fachkompetenz auf den klassischen Politikfeldern ab.

Tabelle 2: Zusammensetzung der Bundes- und Landesregierungen 1989-99

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Bundesreg.		C/C+F				C/C+F				S+G	
Baden-Württ.				C+S				C+F			
Bayern		CSU				CSU				CSU	
Berlin	S	C+S					C+S				C+S
Brandenburg		S+F+G				S					S+C
Bremen			S+F+G				C+S				
Hamburg					S				S+G		
Hessen			S+G				S+G				C+F
Mecklenb.-Vp.		C+F				C+S				S+P	
Niedersachsen		S+G				S					S
Nordrhein-W.		S					S+G			S+G	
Rheinld.-Pf.			S+F					S+F			
Saarland		S				S					C
Sachsen		C				C					C
S.-Anhalt		C+F				S+G*				S*	
Schleswig.-H.				S				S+G			
Thüringen		C+F				C+S					C

Anmerkungen: *Minderheitsregierung. C=CDU, C/C=CDU/CSU, F=FDP, G=Grüne bzw. Bündnis 90/Die Grünen, P=PDS, S=SPD.

Quelle: Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1996, 1999; Landeswahlleiter.

4.2 Die CDU gilt aufgrund der Zusammenführung von drei politischen Grundströmungen, dem Konservatismus, dem politischen Katholizismus und dem liberalen Protestantismus, als Prototyp einer Volkspartei. Von 1949-69 fungierte sie als Kanzler- und Regierungspartei, was Programmkontroversen erübrigte und die Integration der Partei erleichterte. Ihr Führungspersonal war maßgeblich an der Gestaltung der „sozialen Marktwirtschaft“ beteiligt. Eine pragmatisch ausgerichtete Regierungspolitik verhalf der CDU, ein breites Mitte-Rechts-Segment der Wählerschaft zu binden und die Chancen extremer Rechtsparteien zu beschneiden. Der Parteiapparat spielte in der Ära Adenauer nur eine Nebenrolle. Zu einer tiefgreifenden Organisationsreform kam es erst in der Oppositionsphase (1969-82). 1978 legte sich die Partei – unter Mitwirkung der Sozialausschüsse, der Jungen Union und der Frauenvereinigung – ein modernes Grundsatzprogramm zu. Nach Rückkehr in die Regierung (1982) und einer Reihe von marktorientierten Reformen der Sozial- und Arbeitspolitik geriet sie in eine Führungs- und Reputationskrise, die von Mit-

gliederverlusten (ca. 12% von 1983 bis 1991) begleitet war. Der Parteivorsitzende Helmut Kohl vermochte sich gegenüber den innerparteilichen Konkurrenten zu behaupten und im Prozeß der deutschen Einheit seine Position wie die der CDU zu konsolidieren. Für die Organisierung des Vereinigungsprozesses ernannte der Bundeskanzler Kohl auch Anerkennung außerhalb seiner Partei. Ihre Ausdehnung in die neuen Bundesländer gelang durch Integration der Ost-CDU, einer ehemaligen DDR-Blockpartei. Einschließlich der ca. 65.000 ostdeutschen Mitglieder belief sich der gesamte Mitgliederstand per Ende 1996 auf 645.800 (31.12.1999: 637.800). Obzwar anfangs Spannungen zwischen ehemaligen Blockparteimitgliedern und Aktivisten der DDR-Bürgerbewegung, aber auch zwischen Ostdeutschen und dogmatisch anti-kommunistischen Westdeutschen auftraten, war das Projekt einer gesamtdeutschen Volkspartei am Ende der 90er Jahre gelungen. Der Machtverlust in der Bundestagswahl 1998 und die seit November 1999 bekannt werdenden Finanzaffären stürzten jedoch die CDU in eine tiefe Krise, die sie ihren Ruf als

glaubwürdige Hüterin des Rechtsstaats kostete. Dabei kam an den Tag, daß die CDU auch nach der Flick-Affäre (1983-85) kontinuierlich gegen die Finanzierungs- und Publizitätsvorschriften des Parteiengesetzes verstoßen hat. Zum Ansehensverlust der Partei trug insbesondere die Weigerung des Altbundeskanzlers und kurzzeitigen Ehrenvorsitzenden Helmut Kohl bei, die Spender von ca. 2 Mio. DM zu benennen. Neben einem Netz von Ander- und Auslandskonten wurden die „moralischen“ Kosten des „Systems Kohl“ offenbar. Neben dem Vorstand, der sich zunächst nur zögerlich um Aufklärung bemühte, geriet die gesamte Führungselite der Partei in Verdacht, im Interesse der persönlichen Karriere Defizite an innerparteilicher Demokratie und Verantwortungsbereitschaft geduldet zu haben. Zwar ist der 2000 begonnene Erneuerungsprozeß sowohl durch Ansehensverluste als auch die finanziellen Sanktionen des Parteiengesetzes belastet, doch bietet der umfassende Führungswechsel auch die Chance einer gründlichen Modernisierung der Parteistrukturen und des politischen Profils.

4.3 Die CSU stellt ein Unikum im deutschen Parteiensystem dar. Sie ist eine formal selbstständige Partei, deren Bundestagsabgeordnete (die CSU-Landesgruppe) mit denen der CDU eine Fraktionsgemeinschaft bilden. Mit starker landsmannschaftlicher Prägung (und ca. 184.500 Mitgliedern Ende 1999, Tendenz: steigend) tritt die CSU als eine das Land Bayern schlechthin repräsentierende Partei auf. Teil ihres politischen Profils ist die Vertretung nationalkonservativer Positionen in der Innen- und Außenpolitik. Bis 1990 konnte die CSU mit einem Stimmenanteil um 10% (auf Bundesebene) ein Gegengewicht zur FDP bilden. Nach dem Beitritt der ostdeutschen Länder und dem Fehlschlag, mit der Deutschen Sozialen Union (DSU) außerhalb Bayerns Fuß zu fassen, war das relative Gewicht der CSU zunächst gesunken. Der Rückzug der CDU auf die Oppositionsbänke und ihr Ansehensverlust in der Finanzaffäre verschafften der CSU jedoch eine relativ günstige Position inner- und außerhalb der Unionsparteien.

4.4 Das Profil der FDP war lange Zeit von zwei etwa gleich starken Milieus geprägt: dem bürgerlich-liberalen und dem nationalliberalen. Als Koalitionspartner einer der Großparteien war die FDP länger als jede andere Partei an der Regierungsmacht auf Bundesebene beteiligt. In Ermangelung von Korrespondenzorganisationen (Kirchen, Gewerkschaften oder soziale Bewegungen) ist das Schicksal der FDP eng mit dem Bedarf an einem „kleinen“ Regierungspartner verknüpft. Dabei leidet die Partei stärker als andere unter dem Schwinden der Stammwählerschaft und der Zunahme rational kalkulierender Wechselwähler. Nachdem sich die FDP in den „Freiburger Thesen“ (1971) ein liberales Reformprogramm zugelegt hatte, dokumentiert ihre „Wende“ zur CDU/CSU (1982) die Führungsübernahme durch konservative Kreise und den marktliberalen Flügel. Ihre Vereinigung mit LDPD und NDPD sowie den Neugründungen FDP (DDR) und Deutsche Forumspartei brachte zwar eine kurzfristige Verdoppelung der vergleichsweise geringen Mitgliederzahl. Doch erwies sich die wirtschaftsliberale Programmatik für die ostdeutschen Landesverbände als untragbar. Sie kostete die FDP 1994 alle 1990 gewonnenen Landtagsmandate. Ihr landespolitischer Einfluß ging auch in Westdeutschland zurück, wo sie seit 1995 nur noch an drei Regierungen beteiligt ist (vgl. Tab. 2). Der Mitgliederbestand von ca. 138.000 nach der Vereinigung (1991) sank rasch auf insgesamt 64.400 (per 31.12.1999), davon 14.600 in Ostdeutschland. Der Organisationsgrad liegt mit 2,2% höher als der der Grünen.

4.5 Die PDS (Partei des demokratischen Sozialismus) pflegte noch mehrere Jahre lang ein traditionssozialistisches Profil, nachdem sich die SED im Dez. 1989 gegen ihre Auflösung und für die Erneuerung unter neuem Namen entschieden hatte. Bis Dez. 1990 hatte die SED/PDS mehr als 2 Mio. Mitglieder verloren. Die Mitgliederzahl von ca. 280.000 (Ende 1990) sank bis Ende 1998 auf 94.500, davon 3,1% in Westdeutschland. Zwar blieb die angestrebte Verjüngung der Mitgliedschaft bislang aus, doch konnte die PDS in jüngeren

Wählergruppen erhebliche Stimmengewinne erzielen. Der (ostdeutsche) Stimmenanteil in Bundestagswahlen stieg von 11,1% in 1990 auf 19,8% in 1994 und 20,4% in 1998. Bei den ostdeutschen Landtagswahlen von 1999 schnitt die PDS mit bis zu 24,5% (in Thüringen) nun auch als zweitstärkste Partei ab. Sie verfügt über das dichteste Organisationsnetz (Organisationsgrad 3,75%) und bestimmt in vielen Gemeinden die Kommunalpolitik. Die Konsolidierung der Partei verdankt sich sowohl einer programmatischen Modernisierung (mit Anleihen bei Grünen und SPD) als auch der Bereitschaft, sozialdemokratische Landesregierungen zu unterstützen. Die innerparteilichen Debatten zeigen heute ein breites ideologisches Spektrum, das von orthodoxen Sozialisten mit antiwestlichem Ressentiment bis zu traditionskritischen und regierungswilligen Reformkräften reicht. Die an die *KPD* der Weimarer Republik erinnernde Rhetorik scheint nur mehr dem Identitätsbedarf der entmachteten DDR-Eliten geschuldet. Der Großteil ihrer Wähler sieht in der PDS nicht nur eine dezidiert „linke“ Opposition, sondern auch einen entschiedenen Sachwalter ostdeutscher Interessen, der sich vielerorts durch bürgernahe Beratungs- und Betreuungsangebote unentbehrlich macht.

4.6 Die *SPD* entwickelte sich nach der Verabschiedung des Godesberger Programms 1959 zur zweiten Volkspartei der Bundesrepublik. Während ihrer ersten Regierungsbeteiligung (1967-82) förderte sie die Modernisierung gesellschaftlicher Teilbereiche und trug mit der Entspannungspolitik Willy Brandts zur Überwindung des Kalten Krieges bei. Mit dem Aufkommen neuer Themen (Umwelt, Abrüstung, Geschlechterfragen) geriet die Partei in einen Gegensatz zur Politik des SPD-Kanzlers Helmut Schmidt, dessen Regierung 1982 von einer konservativ-liberalen Koalition unter Führung von Helmut Kohl abgelöst wurde. Ihre enge Bindung an das Arbeitermilieu und die Gewerkschaften bei zunehmender Angewiesenheit auf Wähler/innen aus den neuen Mittelschichten versetzten die SPD in ein Dilemma: Sie kann ihre Attraktivität für neue Wählerschichten nur auf Kosten der Stamm-

wähler erhöhen und vice versa. So vermochte die SPD nach 1982 zwar ihre Position in den Ländern zu verbessern (vgl. Tab. 2), aber erst 1998 nach der Erschöpfung des „Regimes Kohl“ an die Regierungsmacht im Bund zurückzukehren. In der schwachen Bilanz des ersten Jahres (1999) spiegelte sich neben handwerklichen Fehlern die Konkurrenz zwischen dem Parteivorsitzenden Lafontaine (er trat im März 1999 von allen Ämtern zurück) und dem Kanzler Gerhard Schröder wieder. Im Prozeß der deutschen Einheit vertrat die SPD sowohl befürwortende als auch skeptische Positionen. Ihren ostdeutschen Partner fand sie in der SDP, die sich im Herbst 1989 gegründet hatte. Somit profitierte die SPD im Unterschied zu CDU, FDP und PDS weder von einem ostdeutschen Mitgliederstamm noch von „altem“ Parteivermögen. Ihre Mitgliederbasis im Osten ist noch relativ schmal: Am 31.12.1996 standen 766.000 Mitgliedern im Westen knapp 27.000 im Osten gegenüber. Ende Oktober 1999 betrug die Gesamtzahl der Mitglieder nur noch 755.000. Unterschiede zwischen der ost- und westdeutschen Mitgliedschaft bestehen nicht nur beim Organisationsgrad (insgesamt 3,74%), sondern auch im Sozialprofil: Arbeiter sind schwächer als im Westen vertreten, dagegen dominieren akademische Berufe, kirchlich Orientierte und Sympathisanten der Bürgerbewegung. Die Entscheidung, keine früheren SED-Mitglieder aufzunehmen, hat die SPD (ähnlich den bürgerbewegten Bündnisgrünen) zur Heimat einer von SED-Traditionen unbelasteten Elite gemacht, ihr aber auch erhebliche Wettbewerbsnachteile eingebracht. Wegen der geschrumpften Stammwählerschaft ist die SPD stärker als CDU/CSU auf Wechselwähler der „neuen Mitte“ angewiesen. Nachdem sich diese schon in den Landtagswahlen 1999 wieder von den Regierungsparteien abwandten und die spätere Erholung der SPD den CDU-Finanzaffären geschuldet zu sein scheint, ist die Zukunft der SPD als Regierungspartei v.a. von der Ausbildung eines zeitgemäßen reformpolitischen Profils abhängig: Sie ist gefordert, eine der ökonomischen Globalisierung angepaßte Konzeption sozialer Gerechtigkeit zu entwickeln und

diese mit den divergierenden Erwartungen der Wählerschaft zu vermitteln.

5. Gewerkschaften

Als freiwillige Vereinigungen von Arbeitnehmern, die mit Arbeitgeberverbänden bzw. Unternehmen Vereinbarungen über zentrale Parameter der Arbeitsbeziehungen (Löhne bzw. Gehälter, Arbeitszeit, Urlaub und Arbeitsbedingungen) treffen, sind *Gewerkschaften* konstitutiver Teil des System der *Tarifautonomie*. Sie konnten bis Ende der 70er Jahre ihre Erfolge sowohl im Wege der Tarifpolitik als auch durch direkte und indirekte Einflußnahme auf die Sozial- und Wirtschaftspolitik erzielen. Aufgrund der Segmentierung des Arbeitsmarktes blieb ihre Aktionsfähigkeit auch unter Bedingungen hoher Arbeitslosigkeit intakt. Ihr Erfolgskatalog umfaßt die durch produktivitätsorientierte Lohnpolitik erzielten Kaufkraftsteigerungen, die Herabsetzung der wöchentlichen Regelarbeitszeit auf 35 Stunden, einen sechswöchigen Urlaubsanspruch sowie Lohnfortzahlungs-, Arbeitsschutz- und Rationalisierungsschutzabkommen. Vertreter der Gewerkschaften arbeiten in zahlreichen Gremien und Beiräten mit; allein an der Selbstverwaltung der Sozialversicherung sind rund 18.000 Arbeitnehmervertreter beteiligt. Dank ihrer Mobilisierungsfähigkeit und der Beiträge zur gesellschaftlichen Steuerung genießen die Gewerkschaften eine Reputation als ebenso konflikt- wie verpflichtungsfähige Akteure. Zwar sind die *Betriebsräte* gemäß dem Betriebsverfassungsgesetz (1952/1972) formell von den Gewerkschaften unabhängige Organe. Die „duale“ Repräsentation von Arbeitnehmerinteressen scheint jedoch die Ausschöpfung der auf überbetrieblicher und betrieblicher Ebene bestehenden Optionen eher erleichtert als behindert zu haben. Die Gewerkschaften sind im wirtschaftlichen Strukturwan-

del mit beträchtlichen Anpassungsproblemen konfrontiert, die ihren Repräsentationsanspruch zu untergraben drohen. Weil die von der *Tertiarisierung* begünstigten Angestellten weniger organisationsbereit sind als Industriearbeiter, sind Arbeiter und traditionelle Berufsgruppen überproportional vertreten und Angestellte sowie moderne Berufe unterrepräsentiert (vgl. Tab. 3). Der gewerkschaftliche Organisationsgrad hat sich seit den 60er Jahren von ca. 40% auf ca. 32% (1989) verringert. Dennoch konnten sich die DGB-Gewerkschaften, neben denen noch der Christliche Gewerkschaftsbund Deutschlands (CGB), die Deutsche Angestelltengewerkschaft (DAG) und der Deutsche Beamtenbund (DB) zu erwähnen sind, behaupten und in verschiedenen Konflikten (zuletzt 1996 bei der Verteidigung der ungekürzten Lohnfortzahlung) Durchsetzungskraft demonstrieren. Auch mit Forderungen nach Subventionen für unrentable Branchen (Schiffsbau, Kohlebergbau) blieben sie bis in die 90er Jahre erfolgreich. Mit dem Erfordernis, den zunehmend globalisierten Wettbewerbsbedingungen Rechnung zu tragen, wandeln sich die Optionen gewerkschaftlicher Interessenvertretung. Überbetriebliche (Flächen-) Tarifverträge werden durch differenziertere und situativ variable betriebliche Regelungen ersetzt. Im Zuge der Übertragung der *Tarifautonomie* auf die vom Transformationsschock erfaßte *DDR*-Wirtschaft konnten die Gewerkschaften fast 4 Mio. ehemalige *FDGB*-Mitglieder gewinnen. Gleichzeitig mußten sie der Vertretung Arbeitsloser, die Einrichtung von Arbeitsbeschaffungsprogrammen und Fragen der Wirtschaftsförderung zum Hauptanliegen machen. Mit der Ausdehnung in die neuen Länder wandelte sich auch die Mitgliederstruktur. So stieg der Frauenanteil von 24,4 auf über 30%. Nicht zuletzt wegen des Stellenabbaus in Ostdeutschland nimmt jedoch die Gesamtmitgliederzahl seit 1991 stetig ab.

Tabelle 3: Strukturdaten gewerkschaftlicher Interessenvertretung (per 31.12.1975-98)

	1975	1980	1985	1989	1991	1993	1995	1998
CGB ¹	-	297	307	305	311	311	304	303
DAG	470	495	501	504	585	528	507	480
DB	727	821	796	794	1.053	1.079	1.076	1.184
DGB	7.365	7.882	7.719	7.861	11.800	10.290	9.355	8.311
Gew. Organisierte insgesamt ²	8.562	9.496	9.324	9.463	13.749	12.208	11.242	10.278
in v.H. der abhängig Beschäftigten ³	38,1	39,7	39,6	38,2	41,5	38,5	36,0	32,2
Arbeiter in v.H. der Organis.	62,0	58,4	57,5	57,0	57,2	54,7	53,5	48,3
(Arbeiter in v.H. der abh. Beschäftigten)	50,1	48,0	45,2	43,2	42,3	41,2	40,3	38,6

Abkürzungen: CGB= Christlicher Gewerkschaftsbund Deutschlands, DAG=Deutsche Angestellten-gewerkschaft, DB=Deutscher Beamtenbund, DGB=Deutscher Gewerkschaftsbund

Anmerkungen:

- 1 Die unter 1980 aufgeführte Mitgliederzahl des CGB entstammt dem Jahr 1982.
- 2 Einschließlich nichtbeschäftigter Mitglieder.
- 3 Der reale Organisationsgrad ist niedriger anzusetzen, weil in der Zahl der Gewerkschaftsmitglie-der auch erwerbslose Personen und Bezieher von Altersruhegeld enthalten sind.

Quelle: Statistische Jahrbücher für die Bundesrepublik Deutschland 1978-99

Tabelle 4: Mitgliederentwicklung der DGB-Gewerkschaften (31.12.1975-98)

Gewerkschaft*	1975	1980	1985	1990	1991	1995	1998
IG BAU	548.731	575.250	549.978	506.805	911.761	724.800	614.650
IG BCE	1.079.098	1.084.380	1.055.000	1.041.384	1.425.032	1.124.540	955.734
GdED	447.914	406.588	354.180	312.353	527.478	423.200	352.161
GEW	139.294	183.793	194.028	189.155	359.852	306.448	281.236
G HBV	257.123	351.328	371.228	404.695	737.075	522.696	471.333
G HK	132.054	157.142	144.653	152.731	239.472	170.806	145.128
IG Medien	-	-	-	184.720	244.774	206.323	184.656
IG Metall	2.839.508	2.916.033	2.811.887	2.976.585	3.972.475	3.085.757	2.772.916
G NGG	248.724	253.001	267.158	275.203	431.211	322.019	282.521
G ÖTV	1.058.525	1.149.689	1.179.396	1.252.599	2.138.317	1.770.789	1.582.776
GdP		165.900	163.590	162.780	200.997	198.897	193.578
DPG	419.585	450.201	460.626	478.913	611.969	529.233	474.094
DGB insg.	7.364.912	7.882.527	7.719.468	7.937.923	11.800.413	9.385.500	8.310.783
Frauen %	17,8	20,2	22,1	24,4	33,0	30,6	30,5

* einschl. Vorgängerorganisationen im Falle von Fusionen.

Abkürzungen: IG = Industriegewerkschaft, G = Gewerkschaft. BAU = Bau-Agrar-Umwelt; BCE = Bergbau-Chemie-Energie; GdED = G der Eisenbahner Deutschlands; GEW = G Erziehung und Wis-senschaft; HBV = Handel, Banken und Versicherungen; HK = Holz und Kunststoff; NGG = Nah-rung-Genuss-Gaststätten; ÖTV = Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr; GdP = G der Polizei; DPG = Deutsche Postgewerkschaft.

Quelle: Statistisches Jahrbuch 1999.

6. Verbände

Das deutsche *Verbändewesen* zeichnet sich durch Dichte und Differenziertheit aus. Allein 1.538 (Spitzen-)Verbände waren 1996 beim Deutschen Bundestag akkreditiert, was einer Zunahme um 140% seit 1974 entspricht. Neben der fachlichen Differenziertheit sind die ge-ringe Kompetitivität und der hohe Zentralisati-

onsgrad der Verbände hervorzuheben. Die Mehrzahl der Verbände ist für ihre Organisati-onsdomäne alleinzuständig und auf regionaler bzw. Fachebene mit anderen Verbänden zu-sammengeschlossen. Die Dach- und Spitzen-verbände unterhalten Kontakte zum Gesetzge-ber und zu den Ressorts der Ministerial-verwaltung. Lobbytätigkeit, Anhörungsverfahren der Bundestagsfraktionen und -ausschüsse,

Fachbeiräte und Konsultationsverfahren der Ministerien sowie institutionelle Beteiligungsrechte von der Raumplanung bis zu den Rundfunkräten bilden den sichtbaren Wirkungsraum der Verbände. Bei der Ausarbeitung gesetzgeberischer Maßnahmen und deren Implementation kommen regelmäßig die Expertise verbandlicher Experten und deren Kontakte zu Mitgliedern und Öffentlichkeit zur Geltung. Die Bedeutung der Verbände drückt sich auch in ihrer Rolle als Arbeitgeber aus: Beschäftigen die *Parteien* etwa 1.500 Personen und die *Gewerkschaften* rund 15.000 Hauptamtliche, so wird die Zahl der in Wirtschaftsverbänden be-

schäftigten Personen auf ca. 150.000 taxiert. Die rasche Übertragung des westdeutschen Institutionensystems auf die ostdeutschen Länder wäre ohne die im Verbändesystem angelegten Organisations- und Steuerungskompetenzen unmöglich gewesen. Unter Einsatz westdeutscher „Leihpersonals“ und (zum geringeren Teil) in Kooperation mit ostdeutschen Verbänden entstanden jedoch im Osten weitgehend identische Repräsentationsstrukturen. Genuin ostdeutsche Verbände konnten nur auf lokaler Ebene (Beispiel Sportvereine) sowie im sozialpflegerischen Bereich (Beispiel Volkssolidarität) ihren Fortbestand sichern.

Tabelle 5: Spitzenverbände der Wirtschaft (unvollständige Übersicht)

	Mitgliedsverbände	
	regional	fachlich
Deutscher Industrie- und Handelstag (DIHT)	83	16
Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI)	16	34
Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA)	15	48
Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH)	56	52
Hauptverband des Deutschen Einzelhandels (HDE)	18	35
Bundesverband des Deutschen Groß- und Außenhandels (BGA)	16	50
Deutscher Bauernverband (DBV)	18	43
Bundesverband der Freien Berufe (BfB)	16	82
Bundesverband deutscher Banken	13	
Deutscher Sparkassen- und Giroverband	13	
Bundesverband der Dt. Volksbanken und Raiffeisenbanken (BVR)	12	2
Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger (BDZV)	12	
Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV)		5
Deutscher Hotel- und Gaststättenverband (DEHOGA)	18	
Centralvereinig. Dt. Handelsvertreter und Handelsmaklerv. (CDH)	15	22

Quellen: Statistisches Jahrbuch der Bundesrepublik Deutschland 1996; Hoppenstedt, 1994 (Hrsg.): Verbände, Behörden, Organisationen der Wirtschaft. Darmstadt

6.1 *Verbände* der Wirtschaft. Die Liste der Spitzenorganisationen der Wirtschaft umfaßt nicht weniger als 17 Dachverbände (vgl. Tab. 5). Der Organisationsgrad der Wirtschaftsfach- und Arbeitgeberverbände variiert zwischen 70 und 90%. Die jeweiligen Spitzenverbände, der Deutsche Industrie- und Handelstag (DIHT), der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) und die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), bilden mit weiteren Dachverbänden den Gemeinschaftsausschuß der Deutschen Gewerblichen Wirtschaft und vertreten allgemeine Belange der Wirtschaft gegenüber Regierung und Öffentlichkeit. Auf regionaler Ebene ist die Funktionsteilung zwischen Verbänden des BDI- und des BDA-Bereichs nicht

selten durch die Büro- und Personalunion der Geschäftsführer aufgehoben. Die hohe fachliche Differenzierung der Verbände erleichtert die Repräsentation konkurrierender Interessen, mindert aber die Verpflichtungsfähigkeit der Verbände gegenüber den Mitgliedsunternehmen. Nachdem die institutionalisierte Kooperation von Regierung, Wirtschaft und Gewerkschaften im Rahmen der „Konzertierten Aktion“ gescheitert war und die sog. Kanzlerunden zur Behandlung von Problemen der Einheit (seit 1990) keinen Ersatz schufen, wagte die Regierung Schröder mit dem „Bündnis für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit“ einen neuen Anlauf. Als erfolgreich erwiesen sich solche Gremien bis-

lang jedoch nur in der regionalen Struktur- und Beschäftigungspolitik.

6.2 *Berufsverbände* repräsentieren die beruflichen, professionellen sowie fach- und standespolitischen Interessen von Ärzten, Ingenieuren, Lehrern, Architekten, Anwälten, Richtern usw. Die Professionsvertretungen üben durch Personalrekrutierung und Meinungsbildung einen oft bestimmenden Einfluß auf die im selben Bereich tätigen öffentlich-rechtlichen Vertretungskörperschaften (Kammern) aus. Sie verhandeln im Unterschied zu *Gewerkschaften* auch über Fragen des Bedarfs, der Leistungsqualität und weitere Parameter ihres öffentlichen Auftrags. In einigen Bereichen erfüllen Berufsverbände einkommenspolitische Funktionen, z.B. bei der Aushandlung ärztlicher Leistungskataloge und Gebührenordnungen. Berufsverbände sind ferner für die Wahrung der ethischen Grundsätze und Qualitätsnormen professioneller Tätigkeit, die Nominierung von Gutachtern und die fachliche Beratung öffentlicher Entscheidungsgremien zuständig.

6.3 *Schutzverbände* stellen Defensivbündnisse von Konsumenten oder Personen mit besonderen Schutz- und Förderbedürfnissen dar. Das Spektrum organisierter Schutzinteressen reicht von der Deutschen Schutzvereinigung für Wertpapierbesitz und dem Bund der Steuerzahler über verschiedene Behindertenverbände, den Senioren-Schutz-Bund „Graue Panther“ bis zu den Frauenverbänden und dem Bundeselternrat. Allgemeine Konsumenteninteressen werden von den durchweg mitgliederschwachen Verbraucherverbänden vertreten, während Verbände für spezielle Verbraucherinteressen, wie der Allgemeine Deutsche Automobilclub (ADAC), weitaus höhere Mitgliederzahlen aufweisen. Gleichwohl genießen die Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände, der Deutsche Mieterbund oder der Verband der Postbenutzer öffentliche Anerkennung als Anwälte allgemeiner Interessen. Günstigere Organisationsbedingungen haben Schutzinteressen, die auf die Zuständigkeit des Staates (z.B. für die Kompensation der Folgen des Zweiten Weltkriegs) bauen

können wie die Vertriebenenverbände oder der Verband der Kriegs- und Wehrdienststopfer, Behinderten und Sozialrentner Deutschlands (VdK). Auch die Umweltbewegung der 70er und 80er Jahre fand einen Niederschlag im Verbandesystem. Die Umweltverbände – unter ihnen Greenpeace (ca. 600.000 Mitglieder) und der Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) – konnten ihre Mitgliederzahl seit 1974 fast verdoppeln (auf über 5 Mio.).

6.4 *Wohlfahrtsverbände*. Arbeiterwohlfahrt, Arbeiter-Samariter-Bund (ASB), Deutscher Caritasverband, Diakonisches Werk der Evangelischen Kirche, Deutsches Rotes Kreuz (DRK), die Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland und der Deutsche Paritätische Wohlfahrtsverband (DPWV) bilden die „freien“ Träger im System der öffentlichen Wohlfahrtspflege. Sie unterhalten Krankenhäuser, Altenheime, Kindergärten und Einrichtungen der Sozial- und Jugendhilfe. Wiewohl ihre Leistungen überwiegend mit staatlichen Mitteln finanziert sind, genießen die Angebote der freien Verbände Vorrang vor öffentlichen Trägern, die nur subsidiär tätig werden dürfen. Das dichte Netz der Einrichtungen, ihre Verwurzelung in sozialen Milieus sowie ein beachtlicher Anteil an ehrenamtlicher Arbeit haben den Wohlfahrtsverbänden einen gesicherten Status als sozialpolitische Akteure und Versorgungsträger verschafft. Gleichzeitig fungieren sie als Interessenvertretung der Hilfsbedürftigen, sei es durch Akquisition von Finanzmitteln, sei es durch Präsentation von Versorgungsbedarfen (z.B. im Rahmen der Armutsberichterstattung). Die Wohlfahrtsverbände haben es verstanden, im Zuge der Individualisierung eingetretene Verluste an privater Hilfsbereitschaft durch „organisierte Solidarität“ zu kompensieren. Einer problemlosen Übertragung dieses Versorgungsmodells auf die neuen Bundesländer stand jedoch die weltanschauliche Fundierung der meisten Verbände entgegen. Allerdings konnten das Deutsche Rote Kreuz und die Volkssolidarität (im DPWV) auf vorhandenen Organisationsstrukturen aufbauen. Die übrigen Verbände kommen mangels gewachsener Milieubin-

dungen nur für einen geringeren Anteil an der freien Wohlfahrtspflege auf.

7. Perspektiven der Kritik

Die Kritik an *Parteien* und *Verbänden* ist älter als die Institutionen der liberalen Demokratie. Organisierte Partikularinteressen stehen im Ruf der Gemeinwohlschädlichkeit; die Probleme der politischen Repräsentation sind Standardthemen öffentlicher Debatten. In der kritischen Betrachtung haben sich vor allem drei Aspekte als bedeutsam erwiesen. An erster Stelle steht das oft prekäre Verhältnis von Privatinteressen und öffentlichem Auftrag. Dank ihrer Verfügung über Ämter in Politik und Verwaltung werden insbesondere Parteien zum Sammelbecken von Motiven, in denen sich politische und private Interessen auf undurchsichtige Weise mischen. Unter dem Deckmantel des Amts- oder Organisationsinteresses kann sich persönliche Machtambition entfalten und sowohl den öffentlichen Auftrag der Organisation, d.h. die Interessen der Bürger, als auch die Kontrollrechte der „einfachen“ Mitglieder bzw. Wähler unterlaufen. Unter dieser Perspektive geraten Diätenerhöhungen als Selbstbedienungspraxis sowie die Annahme von Geschenken und Dienstleistungen (z.B. privater Flugdienste) unter Kritik. Zweitens wird auf die Gefahr einer Aushöhlung der institutionellen Ordnung verwiesen, wenn die Trennung von Legislative und Exekutive unterlaufen wird oder sich Amts- und Mandatsträger besonderen Gruppeninteressen verpflichtet fühlen. Immerhin weisen rund zwei Drittel der ministeriellen Führungskräfte Verflechtungen mit privaten (überwiegend wirtschaftlichen) Interessen auf. Von den Bundestagsabgeordneten gehören ca. 40% Verbänden der Industrie, des Mittelstands oder der Freien Berufe an, 14% einer Gewerkschaft, aber nur 0,1% den Verbraucherverbänden. Die Befürchtung, daß der Staat von Parteiinteressen „kolonisiert“ werde (Herbert von Arnim), ist begründet und findet Nahrung durch die Fälle illegaler Parteienfinanzierung wie in der Flick- und der jüngsten CDU-Finanzaffäre. Drittens treten die Aufga-

ben einer dem Gemeinwohl verpflichteten Vermittlung von öffentlichen und privaten Interessen oft hinter Bemühungen zurück, die Position der Partei im Wettbewerb um Wählerstimmen auch mit zweifelhaften Methoden zu verbessern. Das ist der Fall bei populistischen Kampagnen auf Kosten einzelner Bevölkerungsguppen (z.B. im Vorfeld der Reform des Staatsbürgerschaftsrechts 1999) wie auch bei der Verschleierung von Spenden und Teilen des Parteivermögens. Handlungen dieser Art richten sich nicht nur gegen die demokratische Öffentlichkeit, sondern auch gegen die „eigene“ Mitgliederbasis, der auf diese Weise die Kontrolle über Entscheidungen und Machtmittel ihrer Repräsentanten entzogen wird. Erfolgt der Machtwettbewerb unter Einsatz unlauterer Mittel, so treten nicht nur die Sachthemen in den Hintergrund, sondern es verringert sich auch die Problemlösungskapazität des politischen Systems.

Nach der Aufarbeitung der sog. Flick-Affäre durch Gesetzgeber und Gerichte schien es, als habe die Demokratie zu einem transparenten Verhältnis zwischen politischer Repräsentation und gesellschaftlichen Interessen gefunden. Die Ereignisse der Jahre 1999/2000 wecken jedoch die Befürchtung, der „Parteienstaat“ bedürfe weiterer Maßnahmen zu seiner Kontrolle und sogar Rückbildung (Ernst-Wolfgang Böckenförde). Es wird vorgeschlagen, die persönliche Mithaftung der Parteivorstände einzuführen, Gesetzesverstöße mit einem befristeten Kandidaturverbot zu ahnden (Karl-Heinz Naßmacher), die Amtszeit von Kanzler und Parteichefs zu begrenzen (Richard von Weizsäcker) und den Zugriff der Parteien auf öffentliche Ämter zu beschneiden (Peter Graf Kielmansegg). Sollte es dem abermals zur Selbstregulation aufgerufenen Gesetzgeber gelingen, wirksamere Verhaltensnormen und -kontrollen für die Parteien und ihren Umgang mit Interessenten zu schaffen, müssen die Mißstände kein Anlaß zur Resignation und zur Ermäßigung der Ansprüche an demokratische Institutionen sein. Einerseits beweisen die Medien ihre Funktionsfähigkeit als unabhängige „vierte Gewalt“, welche die politischen Akteure mit den geltenden Normen und dem Informationsrecht

der Öffentlichkeit zu konfrontieren versteht. Andererseits ist die hohe Sensibilität für Ämterpatronage, Klientelbeziehungen, Vorteilsnahme und Machtmißbrauch mehr als nur ein Indiz akuter Mißstände. Sie ist Ausdruck der zivilgesellschaftlichen Selbstbeobachtung und der mitlaufenden Evaluation der Spielregeln. Bislang erwiesen sich die Korrekturpotentiale den Versuchungen zur Regelverletzung gewachsen; insofern indizieren Skandale auch die Fortgeltung der demokratischen Grundwerte. Voraussetzung ihrer Verankerung im öffentlichen Bewußtsein ist ein kompetitiver politischer Prozeß, in dem etwaige Regelverletzer mit empfindlichen Nachteilen zu rechnen haben. Der Wettbewerb um Einfluß gewährleistet weder Optimalität noch Schutz vor krassen Partikularismen, doch er bietet auch Anreize zur öffentlichen Thematisierung von Schiefen und zur Mobilisierung von Korrekturkräften. Damit erweist sich die Bereitschaft zur kritischen Beobachtung von Parteien und Verbänden als eine notwendige Bedingung ihrer Repräsentations- und Vermittlungsleistungen.

Literatur

- Alemann, Ulrich von: Organisierte Interessen in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1989
- Armingeon, Klaus: Die Entwicklung der deutschen Gewerkschaften 1950-1985, Frankfurt a. M./New York 1988

- Benzner, Bodo: Ministerialbürokratie und Interessengruppen, Baden-Baden 1989
- Ellwein, Thomas/ Everhard Holtmann (Hg.): 50 Jahre Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1999
- Landfried, Christine: Parteifinanzien und politische Macht, Baden-Baden 1990
- Mayntz, Renate (Hg.): Verbände zwischen Mitgliederinteressen und Gemeinwohl, Gütersloh 1992
- Mintzel, Alf/Heinrich Oberreutter (Hg.): Parteien in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1992
- Naßmacher, Karl-Heinz: Parteienfinanzierung - ein politisches Randproblem? Zeitschrift für Parlamentsfragen, Bd. 22 (1991), H. 3, S. 515-520.
- Niedermayer, Oskar: Das intermediäre System, in: Kaase, Max u.a.: Politisches System. Berichte zum sozialen und politischen Wandel in Ostdeutschland, Bd. 3, Opladen 1996
- Niedermayer, Oskar (Hg.): Die Parteien nach der Bundestagswahl 1998, Opladen 1999
- Schiller, Theo (Hg.): Parteien und Gesellschaft, Stuttgart 1992
- Stöss, Richard (Hg.): Parteienhandbuch, 2 Bde, Opladen 1983
- Streeck, Wolfgang (Hg.): Staat und Verbände, Opladen 1994 (PVS-Sonderheft. 25.)
- Ullmann, Hans-Peter: Interessenverbände in Deutschland, Frankfurt a.M. 1988
- Wiesendahl, Elmar: Parteien in Perspektive, Opladen 1998
- Wiesenthal, Helmut (Hg.): Einheit als Interessenpolitik, Frankfurt a.M./New York 1995

Helmut Wiesenthal