

ZEITSCHRIFT FÜR POLITIK

JAHRGANG 51 (NEUE FOLGE) · HEFT 1 · 2004

Martin Sebaldt

Die »Stille Revolution« organisierter Interessenvertretung: Entwicklungs- und Transformationsmuster westlicher Verbandssysteme in komparativer Perspektive

I. Der Forschungsgegenstand in der Diskussion: Zur Einführung

Als Robert D. Putnam im Jahre 2000 sein bald Furore machendes Werk »Bowling Alone«¹ veröffentlichte, versuchte er eine komplexe Antwort auf eine letztlich einfache Frage: Wie steht es um den Gemeinsinn der Amerikaner? Bereits fünf Jahre zuvor hatte der renommierte Harvard-Politologe mit einem Pilotartikel gleichen Titels erste Forschungsergebnisse hierzu veröffentlicht und damit die aktuelle Sozialkapital-Debatte angefacht². Empirisch suchte er hier den Nachweis zu liefern, dass die Fähigkeit der US-Gesellschaft zur Selbstorganisation stetig schwinde und damit die Grundfesten amerikanischer Identität in Gefahr gerieten. Mit seinem *opus magnum* zur Jahrtausendwende legte er nun noch einmal nach und breitete auf über 500 datengesättigten Seiten ein gesellschaftliches Szenario der Vereinigten Staaten aus, das in der Tat wenig optimistisch stimmt.

Im Kern beschreibt er den zeitgenössischen Durchschnittsamerikaner als egozentrische »couch potato«, der seine Zeit am liebsten allein vor dem Fernseher verbringe, immer weniger für soziale Aktivitäten im Rahmen von Vereinen und Verbänden zu mobilisieren sei und somit entscheidend zur Erosion gesamtgesellschaftlichen Sozialkapitals beitrage. Mit einem flammenden Appell an das Gewissen dieser bequem gewordenen Gesellschaft, der die Aufbruchstimmung des Progressive Movement zu Beginn des 20. Jahrhunderts in Erinnerung ruft und als Vorbild in den Raum stellt, versucht er eine Trendwende einzuleiten und den überkommenen amerikanischen Pioniergeist zu revitalisieren³.

Aber stand es wirklich so schlecht um die amerikanische Zivilgesellschaft? Putnam stieß mit seinen Thesen alsbald auf entschiedenen Widerstand vieler Kollegen, die zu ganz anderen Ergebnissen gekommen waren⁴. Man warf ihm vor, neue

1 Robert D. Putnam, *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*, New York u. a. 2000.

2 Robert D. Putnam, »Bowling Alone: America's Declining Social Capital« in: *Journal of Democracy* 6 (1995), S. 65–78.

3 Robert D. Putnam, *Bowling Alone*, aaO. (FN 1), S. 401.

Trends sozialer Selbstorganisation nicht adäquat berücksichtigt, mithin ein Zerrbild der sozialen Wirklichkeit Amerikas gezeichnet zu haben. Der prominente Verbändeforscher Jeffrey M. Berry etwa, jahrzehntelang mit der Dokumentation bürgerschaftlicher Mobilisierung im Rahmen von »citizen groups« befasst, versah Putnams Schlussfolgerungen mit einem deutlichen Fragezeichen⁵, zumal seine eigenen Befunde merklich gewachsenen sozialen Organisationspotenzials so gar nicht zum düsteren Szenario von »Bowling Alone« passen mochten: Er verwies nicht zu Unrecht auf ein stetiges Wachstum von Bürgerinitiativen und Public Interest Groups und konnte anhand detaillierter Analysen auch nachweisen, dass sich die Positionen dieser Gruppen seit Mitte der sechziger Jahre immer stärker in den Inhalten der Kongressgesetzgebung niederschlugen⁶.

Die aktuelle Sozialkapitaldebatte und die ihr zugrunde liegende Leitfrage sind aber keineswegs Neuerfindungen der neunziger Jahre, sondern knüpfen an Diskussionen an, die schon Jahrzehnte andauern. Denn schon in den sechziger und siebziger Jahren hatte die Kontroverse um die Stichhaltigkeit der Pluralismustheorie eine ganz ähnliche Zielrichtung: Autoren wie Elmer Schattschneider⁷ und Mancur Olson⁸ stellten letztlich die pluralismustheoretische Vision eines Earl Latham⁹ und eines David Truman¹⁰, welche die grundsätzliche Organisationsfähigkeit aller sozialer Interessen postulierte und auch deren grundsätzlichen *Mobilisierungswillen* unterstellte, generell in Frage und attestierte insbesondere nichtökonomischen und allgemeinen Interessen einen systematischen Wettbewerbsnachteil beim Versuch, sich in schlagkräftigen Verbänden zu formieren. Auch in Deutschland entfaltete sich etwas zeitlich versetzt diese Kontroverse, indem Claus Offe¹¹ gegen den Lordsiegelbewahrer hiesiger neopluralistischer Theorie, Ernst Fraenkel¹², Front machte und eine wesentlich geringere Organisations- und Konfliktfähigkeit nichtökonomischer

4 Everett C. Ladd, »The Data Just Don't Show Erosion of America's 'Social Capital'« in: *The Public Perspective*, 1996, Juni-Juli, S. 1, 5-22.

5 Jeffrey M. Berry, *The New Liberalism. The Rising Power of Citizen Groups*, Washington, D.C. 1999, S. 165-167.

6 Vgl. dazu Jeffrey M. Berry, »Die Vereinigten Staaten im Zeitalter des Postmaterialismus« in: Ulrich Wilhelms / Thomas von Winter (Hg.), *Politische Repräsentation schwacher Interessen*, Opladen 2000, S. 315-344.

7 E. Schattschneider, *The Semi-Sovereign People*, New York 1960.

8 Mancur Olson, *Die Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen*, 3., durchges. Aufl. Tübingen 1992 (erstm. 1965).

9 Earl Latham, *The Group Basis of Politics*, Ithaca, NY 1952.

10 David B. Truman, *The Governmental Process. Political Interests and Public Opinion*, 2. Aufl. New York 1971 (erstm. 1951).

11 Claus Offe, »Politische Herrschaft und Klassenstrukturen. Zur Analyse spätkapitalistischer Gesellschaftssysteme« in: Gisela Kress / Dieter Senghaas (Hg.), *Politikwissenschaft. Eine Einführung in ihre Probleme*, 3., unveränd. Aufl. Frankfurt a. M. 1971, S. 155-189.

12 Ernst Fraenkel, »Der Pluralismus als Strukturelement der freiheitlich-rechtsstaatlichen Demokratie« in: ders., *Deutschland und die westlichen Demokratien*, 7. Aufl. Stuttgart etc. 1979 (erstm. 1964), S. 197-221.

Interessen ausmachte. Damit stand er in unmittelbarer Tradition Schattschneiders und Olsons, reflektierte aber auch seine neomarxistische akademische Sozialisation.

Erst Mitte der siebziger Jahre schwang das Pendel wieder erkennbar zurück, als Ronald Inglehart mit seinem Klassiker »The Silent Revolution«¹³, der zum Ausgangspunkt moderner Politische-Kultur- und Wertwandelforschung wurde, wieder ein deutlich positiveres Szenario zeichnete: Geleitet durch vordringende postmaterialistische Gesinnung ginge ein Ruck durch die westlichen Gesellschaften, und eine soziale Aufbruchstimmung mit unmittelbarer Ummünzung in bürgerschaftliches Engagement sei unverkennbar, so das Kernargument. Und in der Tat ließen Folgestudien auch anderer Wertwandelforscher trotz berechtigter Kritik an Ingleharts methodischem Design¹⁴ an diesem Befund keine grundlegenden Zweifel aufkommen. Erst die Sozialkapitaldebatte der neunziger Jahre führte erneut zum Versuch eines Paradigmenwechsels.

Die vorliegende Abhandlung, die der Untersuchung *verbandlichen Organisationspotenzials und seines Wandels* in Deutschland und den USA dient, ist also in einen Forschungskontext eingebettet, der kontroverser nicht sein könnte. Schon diese widersprüchliche Literaturlage macht weiterführende Studien unabdingbar. Hinzu kommt, dass sich die Diskussion über weite Strecken auf doch recht schmaler Datenbasis bewegt. Bezuglich des verbandlichen Organisationspotenzials kann sie eigentlich erst dann ernsthaft geführt werden, wenn der Gesamtumfang der in Rede stehenden Interessengruppensysteme präzise vermessen und erschlossen ist. »Theory rich and data poor«¹⁵ charakterisiert jedoch diesbezüglich bis heute den Stand der Forschung, was zugehörige empirische Forschung mehr denn je erforderlich macht.

Meine Studie steht aus später präzise darzulegenden Gründen in der positiv gestimmten pluralismus- und wertwandeltheoretischen Tradition, worauf auch die Titelanleihe bei Ronald Ingleharts klassischer Arbeit verweisen soll. Sie geht von folgenden Leitthesen aus, die sodann empirisch überprüft werden sollen:

1. Deutschland und die USA sind von einer »Stillen Revolution« organisierter Interessenvertretung geprägt, die sich in *stetig steigender verbandlicher Organisationsdichte* manifestiert.
2. Sie wird getragen von einem *Mobilisierungsschub* der *Non-Profit-Interessen*, der Resultat sozialer und politisch-kultureller *Modernisierungsprozesse* ist.
3. Sie wird gefördert durch ein System *innovativer Organisations- und Mobilisierungsformen*, das in erster Linie den *Non-Profit-Interessen* zugute kommt.

Nach der empirischen Überprüfung dieser Leitthesen, die eine generelle Steigerung sozialer Organisationsfähigkeit implizieren, möchte ich zudem begründen,

13 Ronald Inglehart, *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles Among Western Publics*, Princeton 1977.

14 Helmut Klages, »Die gegenwärtige Situation der Wert- und Wertwandelforschung – Probleme und Perspektiven« in: Helmut Klages / Hans-Jürgen Hippler / Willi Herbert (Hg.), *Werte und Wandel. Ergebnisse einer Forschungstradition*, Frankfurt a. M./New York 1992, S. 5–39.

15 So schon R. Douglas Arnold, »Overtilled and Undertilled Fields in American Politics« in: *Political Science Quarterly* 97 (1982), S. 91–103, hier: S. 97.

warum die festgestellten Transformationsmuster auch eine signifikante Änderung der *Interessenvermittlungsstrukturen* nach sich ziehen und hierdurch gerade die traditionellen neokorporatistischen Willensbildungsmuster in Deutschland in wachsendem Maße delegitimiert werden.

II. Expansion westlicher Verbandssysteme und Intensivierung gesellschaftlicher Organisation: Deutschland und die USA im Vergleich

Welche Entwicklung haben die Verbandssysteme Deutschlands und der USA in den letzten Jahrzehnten genommen, und stützen die empirischen Befunde die soeben formulierten Thesen? Auf der Basis umfangreicher eigener Vorarbeiten¹⁶, die der systematischen Vermessung beider Interessengruppenspektren dienten und in der vorliegenden Abhandlung zum ersten Mal einander vergleichend gegenübergestellt werden, lassen sich in einem ersten summarischen Überblick bereits auffällige Trends belegen. Tabelle 1 ist zu entnehmen, dass die Verbandssysteme sowohl in den USA als auch in Deutschland deutlich an Umfang gewonnen haben. Während in den Vereinigten Staaten um 1955 lediglich knapp 9000 landesweit tätige Organisationen existierten, beläuft sich deren Zahl vierzig Jahre später schon auf rund 24.000, was einen Anstieg der Absolutzahlen auf das Zweieinhalbache bedeutet. Dabei sei noch angemerkt, dass dieses Wachstum mit einer erheblichen *Fluktuationsrate* einhergeht: Nicht weniger als 7155 registrierte Verbände verschwanden im Untersuchungszeitraum in den USA wieder von der gesellschaftlichen und politischen Bühne¹⁷. Das Wachstum der Verbandslandschaft erfolgt also per saldo, indem dieser Schwund durch gleichzeitige Zuwachsrate mehr als nur kompensiert wird.

16 Martin Sebaldt, *Organisierter Pluralismus. Kräftefeld, Selbstverständnis und politische Arbeit deutscher Interessengruppen*, Opladen 1997; ders., *Transformation der Verbändedemokratie. Die Modernisierung des Systems organisierter Interessen in den USA*, Wiesbaden 2001.

17 Martin Sebaldt, Transformation der Verbändedemokratie, aaO. (FN 16), S. 52.

Tabelle 1: Expansion der Verbandslandschaften und Steigerung der Organisationsdichte: USA und Deutschland im Vergleich (nur Bundesverbände)

Jahr	USA				Deutschland	
	Verbandszahl	Entwicklungsindex	Bevölkerungszahl	Einwohner pro Verband	Verbände der Lobbyliste	Entwicklungsindex
1955	8995	100,0	165.069.000	18351	–	–
1965	11409	126,8	193.460.000	16957	–	–
1975	15412	171,3	215.462.255	13980	712	100,0
1985	20215	224,7	237.923.795	11770	1230	172,8
1995	24000 *	266,8	262.755.270	10948	1538	216,0
2002	?	?		?	1760	247,2

Quellen:

1. *USA*: Einwohnerzahlen der Jahre 1955 bis 1990: US. Bureau of the Census, <http://www.census.gov/population/estimates/state/stts>; Einwohnerzahlen des Jahres 1995: Fischer Weltalmanach 1998, Sp. 743; Quelle für die Verbandzahlen: eigene Datenbank; *) Zahlen hochgerechnet.
2. *Deutschland*: »Öffentliche Liste über die Registrierung von Verbänden und deren Vertretern« (Lobbyliste); eigene Datenbank.

Für Deutschland stehen bis dato lediglich die Auswertungen der Lobbylisten des Bundestages zur Verfügung, welche zudem erst seit 1974 existieren¹⁸. Aber auch sie signalisieren eine merkliche Ausdehnung der deutschen Verbandslandschaft, da im Jahre 1975 nur 712 Vereinigungen in diesen Listen verzeichnet waren, zwanzig Jahre später aber mit 1538 mehr als die doppelte Anzahl. Gegenwärtig (2002) umfasst die Lobbyliste sogar schon 1760 Gruppierungen; der Wachstumstrend ist also ungebrochen. Auch hier ist aber in Rechnung zu stellen, dass im Untersuchungszeitraum nicht weniger als 374 Organisationen wieder von der politischen Bildfläche verschwunden sind¹⁹; der Zuwachs erfolgt also auch in Deutschland nur per saldo.

Für die USA fehlen die aktuellen Gesamtzahlen. Jedoch ermöglicht die wesentlich breitere Datenlage dort die Beantwortung der Frage, ob diese Expansion nicht lediglich das Wachstum der Bevölkerung reflektiert und insoweit u. U. gar keine steigende verbandliche Organisationsdichte vorliegt. Setzt man nun beide Trends zueinander in Beziehung, lässt sich in den Vereinigten Staaten parallel in der Tat auch ein deutliches Bevölkerungswachstum von rund 165 Mio. im Jahre 1955 auf mehr als 262 Mio. vierzig Jahre später diagnostizieren. Im Vergleich wächst die Ver-

18 Die Einrichtung der »öffentlichen Liste über die Registrierung von Verbänden und deren Vertretern« erfolgte durch Beschluss des Deutschen Bundestages am 21. September 1972.

19 Martin Sebaldt, Organisierter Pluralismus, aaO. (FN 16), S. 77-78.

bandschaft jedoch noch wesentlich schneller, was der Quotient aus Bevölkerungs- und Verbandszahl präzise quantifiziert: Existierte 1955 statistisch gesehen nur ein Verband pro 18351 Einwohner, so beläuft sich diese Zahl vierzig Jahre später auf nur mehr 10948: Die verbandliche *Organisationsdichte* ist also im Untersuchungszeitraum in den USA in der Tat merklich gewachsen²⁰.

Ein ähnlich präziser Nachweis kann demgegenüber für Deutschland erst geführt werden, wenn auch hier der Gesamtumfang des Verbandssystems diachron präzise vermessen ist. Bislang existieren hierzu nur vage Schätzungen, in denen Zahlen zwischen 4000 und 5000 bundesweit tätiger Organisationen gehandelt werden, ohne dies genauer belegen zu können²¹. Methodisch wäre es deshalb unsinnig, die Verbandszahlen der Lobbyisten entsprechend zu den jeweiligen Populationsgrößen in Bezug zu setzen, da die beim Bundestag akkreditierten Organisationen ja nur eine mehr oder weniger verzerrte *Stichprobe* aller Verbände darstellen und eine ähnlich präzise Messung der verbandlichen Organisationsdichte in Deutschland nicht zulassen. Immerhin steht zu vermuten, dass sich auch in Deutschland nach Vorliegen dieser Gesamtzahlen dieser Trend wird nachweisen lassen.

III. Der Boom der Non-Profit-Interessen: Muster und Entwicklungslinien der Verbandslandschaften im Vergleich

Nun geben diese pauschalen Quantifizierungen noch keine Auskunft über die im einzelnen zugrunde liegenden Entwicklungsprozesse der Verbandslandschaften. Ausgehend von der zweiten These, die im Gefolge der Wertwandelforschung einen Mobilisierungsschub nichtökonomischer Interessen postulierte, wurden daher beide Verbandspopulationen zunächst nach der Profitorientierung der jeweiligen Interessen unterteilt.

Tabelle 2 ist dabei zu entnehmen, dass sich sowohl in den USA als auch in Deutschland ein entsprechender Trend nachweisen lässt: Während sich der Anteil nichtökonomisch motivierter Interessengruppen in den USA im Jahre 1955 auf lediglich 47,8 Prozent belief, so entfallen auf sie vierzig Jahre später fast zehn Prozentpunkte mehr. Das Gros machen dabei Sozial- und Freizeitorisationen unterschiedlichsten Zuschnitts aus, in deutlichem Abstand gefolgt von kulturellen Vereinigungen. Genuin politisch motivierte Gruppierungen (Public Interest Groups, Bürgerinitiativen etc.) und Umweltverbände fallen anteilmäßig noch einmal ab, haben aber starke Zuwachsrate zu verbuchen.

20 Vgl. dazu im einzelnen Martin Sebaldt, Transformation der Verbändedemokratie, aaO. (FN 16), S. 50-52.

21 Werner Reutter, »Deutschland. Verbände zwischen Pluralismus, Korporatismus und Lobbyismus« in: ders. / Peter Rüters (Hg.), *Verbände und Verbandssysteme in Westeuropa*, Opladen 2001, S. 75-101, hier: S. 83 (Schätzung: 4000); Jürgen Weber, *Die Interessengruppen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland*, 2., überarb. und erw. Aufl. München 1981, S. 91 (Schätzung: 5000).

Tabelle 2: Die Mobilisierung der Non-Profit-Interessen: Primärursache der »Stillen Revolution« (nur Bundesverbände)

Systemsektor	USA (Gesamtes Verbändesystem)			Deutschland (Verbände der Lobbyisten)	
	1955 (N: 8995)	1975 (N: 15412)	1995 (N: 19854)*	1975 (N: 712)	1995 (N: 1538)
Profit-Interessen-vertretungen**	52,2%	45,9%	42,9%	78,8%	65,1%
Non-Profit-Interessen-vertretungen	47,8%	54,1%	57,1%	21,2%	34,9%
davon:					
Soziales, Freizeit	28,4%	28,4%	29,7%	12,9%	18,3%
Kultur	14,0%	18,1%	18,0%	4,8%	10,9%
Politik	4,6%	5,9%	7,0%	2,2%	2,9%
Umwelt	0,8%	1,8%	2,4%	1,4%	2,8%

*) Zahl der für 1995 erfassten Verbände; hochgerechnet sind ca. 24.000 zu veranschlagen.

**) Hierunter fallen Unternehmer-, Arbeitgeber- und Berufsverbände sowie Gewerkschaften und Kammerorganisationen.

Spiegelbildlich verringert sich der Anteil wirtschaftlich motivierter Vereinigungen, worunter ein heterogenes Spektrum von Unternehmer-, Arbeitgeber- und Berufsverbänden sowie von Gewerkschaften und Kammerorganisationen fällt. Allerdings ist in *beiden* Spektren über die Jahrzehnte ein deutlicher Anstieg der verbandlichen Absolutzahlen zu beobachten, der jedoch im Non-Profit-Bereich noch wesentlich stärker ausfällt²².

Auch in den deutschen Lobbyisten ist dieser Umschichtungsprozess nachzuweisen: Machten wirtschaftlich motivierte Vereinigungen dort im Jahre 1975 noch fast vier Fünftel aller Gruppierungen aus, so ist ihr Anteil zwanzig Jahre später auf gut 65 Prozent geschrumpft. Die Non-Profit-Verbände konnten demgegenüber im selben Zeitraum um über 13 Prozentpunkte zulegen. Im Vergleich beider Länder ist aber ein deutliches Gefälle zwischen den Anteilen auffällig: Zu jeder Zeit ist das

22 Vgl. dazu auch die Dokumentation ähnlicher Forschungsergebnisse bei Thomas von Winter / Ulrich Willems, »Die politische Repräsentation schwacher Interessen. Anmerkungen zum Stand und zu den Perspektiven der Forschung« in: dies. (Hg.), Politische Repräsentation schwacher Interessen, aaO. (FN 6), S. 9-36, hier: S. 9-11.

Spektrum der Profit-Gruppierungen in den deutschen Lobbyisten wesentlich stärker als in der US-Verbandslandschaft.

Das mag zwei Gründe haben. Zum einen ist dies wohl Resultat der verzerrten verbandlichen Repräsentation in den Bundestagslisten, in denen Wirtschaftsverbände aufgrund ihrer intensiveren Lobbyarbeit immer schon überproportional vertreten waren. Zum anderen mag es aber auch Produkt des sozialen und politisch-kulturellen *Modernisierungsgefälles* zwischen den USA und Deutschland sein, das von der Politische-Kultur-Forschung seit Gabriel Almonds und Sidney Verbas bahnbrechenden Studien immer wieder postuliert wurde²³: Die reichere *zivilgesellschaftliche Tradition* der Vereinigten Staaten müsste demzufolge auch mit einem umfangreicheren und dichteren Spektrum bürgerschaftlicher Interessenvertretungen einhergehen als in Deutschland, das in dieser Hinsicht bis heute durch die obrigkeitstaatliche Tradition und die totalitäre Vergangenheit benachteiligt ist²⁴. Dies würde auch erklären, warum in den USA zwischen 1955 und 1995 nur ein sehr moderater Anstieg des Prozentanteils von Sozial- und Freizeitvereinigungen zu beobachten ist, während sich deren Anteil in den deutschen Lobbyisten seit Mitte der siebziger Jahre wesentlich stärker ausdehnte. Endgültig beantworten lässt sich aber auch diese demokratietheoretisch höchst bedeutsame Frage erst, wenn das deutsche Verbändesystem *komplett* vermessen ist.

Gliedert man beide Verbandslandschaften weiter nach einzelnen Politikfeldern auf, werden die geschilderten Trends noch konkreter fassbar²⁵. In Tabelle 3 sind Felder mit Dominanz wirtschaftlicher Interessen solchen gegenübergestellt, in denen Non-Profit-Vereinigungen vorherrschen. Die Tendenz ist klar ersichtlich: Zum einen schwinden die Anteile der Bereiche »Ernährung, Landwirtschaft, Forsten«, »Wirtschaft« und »Verkehr«, in denen die Masse der Agrar- und industriellen Branchenverbände, aber auch eine Vielzahl von Dienstleistungsverbänden ressortiert. Insbesondere im Feld »Wirtschaft« fällt dieser prozentuale Rückgang auffällig hoch aus, was vor allen Dingen auf die Stagnation bzw. sogar den Schwund bestimmter betagter industrieller Verbandsspektren (Textilindustrie, Schwerindustrie) zurückgeführt werden kann, die unter der Krise ihrer Branchen ebenfalls leiden. So gab es in den USA im Jahre 1955 nicht weniger als 183 Textilverbände; vierzig Jahre später sind von ihnen nur mehr 110 übrig.

23 Gabriel A. Almond / Sidney Verba, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton 1963.

24 Vgl. zur Rolle dieser zivilgesellschaftlichen Tradition in den USA Robert Wuthnow, *Sharing the Journey. Support Groups and America's New Quest for Community*, New York 1996.

25 Umfassende Feinalysen der einzelnen Politikfelder finden sich in Martin Sebaldt, Organisierter Pluralismus, aaO. (FN 16), S. 82-176, und in ders., Transformation der Verbändedemokratie, aaO. (FN 16), S. 97-319.

Tabelle 3: Die Mobilisierung der Non-Profit-Interessen: Repräsentative Politikfelder im Vergleich (nur Bundesverbände)

Politikfeld*	USA (Gesamtes Verbändesystem)			Deutschland (Verbände der Lobbylisten)	
	1955 (N: 8995)	1975 (N: 15412)	1995 (N: 19854)**	1975 (N: 712)	1995 (N: 1538)
Ernährung, Landw., Forsten	8,6%	7,2%	6,5%	14,3%	8,7%
Wirtschaft	22,3%	16,1%	14,5%	37,6%	31,7%
Verkehr	3,2%	2,6%	2,2%	5,2%	4,8%
Familie, Frau- en, Senioren	1,5%	2,3%	3,1%	2,5%	3,9%
Freizeit	5,7%	8,7%	9,4%	0,7%	2,1%
Gesundheit	5,1%	6,4%	8,6%	6,3%	8,3%
Bildung, Kul- tur, Medien	23,2%	25,9%	24,9%	8,8%	13,1%
Umwelt	1,0%	2,1%	2,8%	1,1%	2,3%
Sozialordnung	6,5%	6,1%	6,2%	5,5%	5,9%
Inneres	1,7%	2,4%	2,6%	1,3%	0,8%

*) Insgesamt wurden 17 Politikfelder unterschieden, die zum Zwecke detaillierter Fallstudien noch einmal in einzelne Politiksektoren unterteilt wurden. Der Übersichtlichkeit halber sind in dieser Tabelle nur zehn von ihnen aufgelistet, weswegen sich die Prozentanteile auch nicht auf 100 Prozent addieren. Vgl. zur Gesamtsystematik Martin Sebaldt, Transformation der Verbändedemokratie, Wiesbaden 2001, S. 64.

**) Zahl der für 1995 erfassten Verbände; hochgerechnet sind ca. 24.000 zu veranschlagen.

In den deutschen Lobbyisten reduzierte sich deren Zahl seit Mitte der siebziger Jahre bis 1995 von 15 auf 10. Und die Organisationen der amerikanischen Schwerindustrie vergrößern ihre Zahl im Untersuchungszeitraum lediglich von 28 auf 30, in Deutschland wächst das vergleichbare Verbändespektrum von sieben auf zehn²⁶.

Zwar gibt es demgegenüber im Untersuchungszeitraum auch boomende Wirtschaftssektoren, meist im Dienstleistungsgewerbe (Werbewirtschaft, Handel, Entsorgungswirtschaft), die auch zu einem starken Wachstum der zugehörigen Interes-

26 Martin Sebaldt, Organisierter Pluralismus, aaO. (FN 16), S. 95, 97-99, und zusätzliche Datenanalysen der Lobbyliste des Jahres 1995; ders., Transformation der Verbändedemokratie, aaO. (FN 16), S. 205, 207-212.

senvertretungen führten. Per saldo jedoch konnte dies den Abwärtstrend prozentualer Anteile ökonomischer Organisationen nicht stoppen, sondern führte lediglich innerhalb der Wirtschaftsverbände zu einem Vordringen der Verbände des Tertiären Sektors zu Lasten des Primären und des Sekundären: In den USA machten die Interessenvertretungen des Dienstleistungssektors im Jahre 1955 57,1 Prozent aller Profit-Organisationen aus, vierzig Jahre später bereits 66,3 Prozent²⁷. In Deutschland ist dieselbe Entwicklung zu beobachten.

Demgegenüber weiten die Non-Profit-dominierten Felder »Familie, Frauen, Senioren«, »Freizeit«, »Gesundheit«, »Bildung, Kultur, Medien« und »Umwelt« ihre Anteile mehr oder weniger deutlich aus. Auffällig ist dabei, dass dieser Zuwachs besonders von Organisationen getragen ist, deren Interessen lange Zeit als schwer bzw. gar nicht effektiv organisierbar galten: Öffentliche, alle betreffende Güter, so argumentierte man im Gefolge Mancur Olsons, fänden keine effektiven Fürsprecher, da sich in einer Masse von egoistisch motivierten Trittbrettfahrern niemand zu ihrem Anwalt aufschwinge²⁸. Und gesellschaftliche Rand- und Problemgruppen seien aufgrund fehlender Mobilisierungs- und Durchschlagskraft ohnehin dazu verurteilt, »schweigend zu leiden«²⁹.

Die Statistik belegt das Gegenteil: So entstand sowohl in den USA als auch in Deutschland eine moderne Ökologiebewegung gleichsam aus dem Nichts, um sich für das öffentliche Gut »Umwelt« einzusetzen: Lediglich fünf Vereinigungen in den Staaten im Jahre 1955 stehen 139 vierzig Jahre später gegenüber! Und in Deutschland findet sich im Jahre 1975 nur ein einziger Umweltverband in den Lobbylisten, während es zwanzig Jahre später schon 15 sind. Gleches gilt auch für Tierschutzorganisationen, die in den USA im Untersuchungszeitraum von 17 auf nicht weniger als 109 anwachsen, während deren Zahl in Deutschlands Lobbylisten bis 1995 von 2 auf 10 ansteigt³⁰.

Aber nicht nur für die Interessenvertretungen öffentlicher Güter lässt sich dieser Befund statistisch quantifizieren, sondern auch für die Rand- und Problemgruppenverbände. So ist der Boom im Politikfeld »Familie, Frauen, Senioren« in Deutschland wie in den USA vor allen Dingen getragen durch ein exponentielles Wachstum an Verbänden alleinerziehender Mütter, Organisationen Scheidungsgeschädigter (Kinder wie Elternteile), aber auch von Kinderhilfswerken und Altenverbänden. Auch feministische Vereinigungen tragen zu diesem Schub bei: In den USA stieg die Zahl von Frauenverbänden von lediglich 27 im Jahre 1955 auf nicht weniger als 120 vierzig Jahre später an; in den deutschen Lobbyisten wuchs deren Zahl seit Mitte der siebziger Jahre bis 1995 immerhin von vier auf acht³¹.

Im Politikfeld »Gesundheit«, in dem zwar auch die ökonomisch motivierten Organisationen ärztlichen Personals ressortieren, trägt vor allen Dingen das stürmische

27 Martin Sebaldt, Transformation der Verbändedemokratie, aaO. (FN 16), S. 202.

28 Mancur Olson, Die Logik des kollektiven Handelns, aaO. (FN 8), S. 8-15, 49.

29 Ebd., S. 163-164.

30 Martin Sebaldt, Organisierter Pluralismus, aaO. (FN 16), S. 126, 129-131, und zusätzliche Datenanalysen zur Lobbyliste 1995; ders., Transformation der Verbändedemokratie, aaO. (FN 16), S. 288, 294-296.

Wachstum der Patientenverbände zur deutlichen Ausdehnung des Gesamtfeldes bei: Waren in den USA im Jahre 1955 lediglich 16 von ihnen zu beobachten, so konnten vierzig Jahre später bereits 285 verzeichnet werden! Und in den deutschen Lobbylisten stieg deren Zahl von lediglich zwei im Jahre 1975 auf immerhin 18 zwanzig Jahre später³².

Auch in den übrigen Feldern ergeben sich auffällige Veränderungen: Im Freizeitbereich sind es vor allen Dingen Liebhaber- und Sammlervereinigungen, die boomten, weniger die Sportverbände. In den USA etwa wachsen letztere im Untersuchungszeitraum zwar von 264 auf 622 an; erstere jedoch starten von lediglich 168 im Jahre 1955 auf nicht weniger als 1013 vierzig Jahre später durch! Ein verwirrendes und zum Teil auch skurriles Spektrum an Interessen hat sich hier formiert: Neben einer Vielzahl an philatelistischen und numismatischen Gruppierungen finden sich auch Sammler von Stacheldraht, Rasierapparaten oder Stofftieren³³.

Hinter dieser Entwicklung steht ein genereller Trend zur Individualisierung des Freizeitverhaltens: Weniger denn je verbringt der Durchschnittsamerikaner seine Freizeit im Rahmen von (sportlichen) Kollektiven, sondern immer mehr allein³⁴. Demgegenüber sind Freizeitinteressen in den deutschen Lobbylisten nur mit geringen Anteilen präsent, was auf einen weiteren Verzerrungseffekt verweist: Im Schnitt ist die Motivation zur politischen Interessenvertretung, die eine Registrierung in den Listen sinnvoll machen würde, bei Freizeitorisationen wesentlich geringer ausgeprägt.

Im Feld »Bildung, Kultur, Medien« schlagen sowohl in den USA als auch in Deutschland die Wissenschaftsorganisationen am meisten zu Buche. Zwar ist ein Teil von ihnen auch dem Profit-Sektor zuzuordnen, insoweit sie als Berufsverbände die ökonomischen Interessen ihrer Mitglieder vertreten. Der größere Teil wird jedoch von genuin wissenschaftlichen Fachgesellschaften gebildet. In den USA waren im Jahre 1995 nicht weniger als 1892 Wissenschaftsvereinigungen zu finden – mehr als alle deutschen Lobbylistenverbände zusammen. Vierzig Jahre zuvor konnten lediglich 649 nachgewiesen werden. Und auch in den deutschen Listen steigerte sich ihr Anteil von acht im Jahre 1975 auf immerhin 75 zwanzig Jahre später³⁵. Hier wie dort spiegelt die Entfaltung dieser Organisationsspektren auch den generellen Wis-

31 Martin Sebaldt, Organisierter Pluralismus, aaO. (FN 16), S. 126, 142-144, und zusätzliche Datenanalysen der Lobbyliste 1995; ders., Transformation der Verbändedemokratie, aaO. (FN 16), S. 121, 126-129.

32 Martin Sebaldt, Organisierter Pluralismus, aaO. (FN 16), S. 162, 165-167, und zusätzliche Analysen zur Lobbyliste 1995; ders., Transformation der Verbändedemokratie, aaO. (FN 16), S. 134, 144-147.

33 Eine repräsentative Übersicht über dieses bunte Gruppenspektrum findet sich in Martin Sebaldt, Transformation der Verbändedemokratie, aaO. (FN 16), S. 150-152.

34 Diesen Trend diagnostiziert auch Robert D. Putnam, Bowling Alone, aaO. (FN 1), S. 93-115.

35 Martin Sebaldt, Organisierter Pluralismus, aaO. (FN 16), S. 103, 118-122, und zusätzliche Analysen zur Lobbyliste 1995; ders., Transformation der Verbändedemokratie, aaO. (FN 16), S. 172, 184-192.

senschaftsboom wider, den man vielfach als Trend zu einer »Wissensgesellschaft« charakterisierte³⁶.

Die Politikfelder »Inneres« und »Sozialordnung« seien hier noch separat aufgeführt, bergen sie doch die wesentlichen Unterschiede, die sich zwischen dem deutschen und dem amerikanischen Verbändesystem auftun. Zum einen existiert in den USA ein mittlerweile sehr umfangreiches Spektrum an »Public Interest Groups«, für das es in dieser Größenordnung kein deutsches Pendant gibt: Für das Jahr 1955 etwa konnten lediglich 34 bürgerinitiativartige Public Interest-Organisationen in den Vereinigten Staaten gefunden werden; 1995 sind es bereits nicht weniger als 218³⁷. Gerade sie tragen zum prozentualen Wachstum des gesamten Politikfeldes entscheidend bei, während dessen Anteil in den deutschen Lobbyisten sogar schrumpft, weil dieser Organisationstyp dort bis auf Einzelfälle völlig fehlt.

Der Bereich »Sozialordnung« ist bezüglich der USA spezifisch, weil in ihm eine Fülle an *ethnisch basierten* Gruppierungen rubriziert ist, die in diesem Umfang in Deutschland ebenfalls fehlt. Für das Jahr 1995 konnten diesbezüglich 364 jüdische Organisationen sowie 63 von Asiaten, 97 von »Native Americans«, 94 Latino-Ver einigungen und 190 Verbände der »African Americans« gezählt werden³⁸. Einmal abgesehen von den im Schnitt schon wesentlich älteren und vielfach in New York residierenden jüdischen Organisationen erleben alle diese Spektren seit den sechziger Jahren ein deutliches Wachstum, insbesondere bei den Schwarzen zwischen 1960 und 1965 durch die Bürgerrechtsbewegung.

Darüber hinaus ist aber auffällig, dass der Anteil des gesamten Politikfeldes über die Jahrzehnte hinweg stagniert, was dem generellen Boom im Non-Profit-Sektor zuwiderläuft, und dies cum grano salis auch in Deutschland. Dies hängt mit der sehr heterogenen Struktur der gesamten hier rubrizierten Verbändeserie zusammen: Nicht nur »neue« Sozialverbände (Behinderte, Menschenrechtsvereinigungen) sind hier verzeichnet, die teilweise ähnlich stürmische Zuwachsrate aufweisen wie etwa Patienten- oder Umweltverbände, sondern auch »alte«, deren früh entfaltetes Spektrum über die Jahrzehnte nur mehr unterdurchschnittlich wächst bzw. zeitbedingt sogar schrumpft. Erstes gilt in den USA etwa für das Feld klassischer, oft konfessionell geprägter Wohlfahrtsorganisationen, die im Untersuchungszeitraum lediglich von 87 auf 164 anwachsen; letzteres für das Spektrum genossenschaftlicher Sozialversicherungsorganisationen (»fraternal insurance societies«), deren Zahl wohl auch durch den Ausbau des Wohlfahrtsstaates seit Mitte der fünfziger Jahre sogar von 147 auf 135 gesunken ist³⁹. Für Deutschland gilt im Kern dasselbe.

³⁶ Vgl. statt anderer Matthias Wingens, *Wissensgesellschaft und Industrialisierung der Wissenschaft*, Wiesbaden 1998.

³⁷ Martin Sebaldt, Transformation der Verbändedemokratie, aaO. (FN 16), S. 247, 252-256. Dabei ist zu berücksichtigen, dass in dieser Zahl die *nicht als Bürgerinitiativen* organisierten Public Interest Groups noch gar nicht mit erfasst sind!

³⁸ Martin Sebaldt, Transformation der Verbändedemokratie, aaO. (FN 16), S. 107.

³⁹ Ebd., S. 101, 108-113.

IV. Interessen und Mobilisierung: Die Ursachen wachsenden sozialen Organisationspotenzials

Unzweifelhaft unterlagen beide Verbandslandschaften also in den letzten Jahrzehnten deutlichen Wandlungsprozessen, und für beide lässt sich ein merklicher Mobilisationsschub insbesondere der Non-Profit-Interessen nachweisen, der ihr gewachsenes soziales und politisches Organisationspotenzial statistisch belegt. Doch welche Gründe sind im einzelnen dafür verantwortlich, dass es zu diesem Wandel kommen konnte? Im Folgenden soll das Ursachengefüge erschlossen werden, das sich aus einer Vielzahl von Einzelbefunden und Fallstudien gleichsam detektivisch zusammensetzen lässt.

Übersicht 1 dient in einem ersten Schritt dem Zweck, hierzu eine kognitive Landkarte bereitzustellen. Sie verweist auf die Tatsache, dass nur die Zusammenschau von gewandelten systemischen Rahmenbedingungen und veränderten verbandlichen Organisations- und Mobilisierungsmustern die vorgefundenen Umschichtungen der Verbandslandschaften zufriedenstellend erklären kann. Da die Erscheinungsformen systemischen Wandels (ökonomisch, sozial, kulturell, politisch, ökologisch) bereits im letzten Abschnitt im Rahmen der Dateninterpretation thematisiert wurden, soll es im Folgenden in erster Linie um die *organisationssoziologischen* Gründe gehen, die dabei in Rechnung zu stellen sind.

Übersicht 1: Der Wandel der Verbandslandschaften: Das Ursachengefüge

<i>Wandel der systemischen Rahmenbedingungen</i>		
<u>Ökologischer Wandel:</u>		
<ul style="list-style-type: none"> • Systematische Erschließung und Gefährdung der Umwelt 		
<u>Ökonomischer Wandel:</u>	<u>Wandel der Organisations- und Mobilisierungsmuster:</u>	<u>Politischer Wandel:</u>
<ul style="list-style-type: none"> • Dienstleistungs-gesellschaft • Ökonomische Globalisierung 	<ul style="list-style-type: none"> »<i>Politische Unternehmer</i>« schaffen Verbände im »Alleingang« Intensivierung der Mitgliederwerbung durch <i>selektive Anreize</i> <i>Selbstfinanzierung</i> von Verbänden durch eigene Unternehmen 	<ul style="list-style-type: none"> • Trend zur »Civil Society« • Ausbau des Wohlfahrtsstaats • Politische Globalisierung
<u>Sozialer und kultureller Wandel:</u>		
<ul style="list-style-type: none"> • Individualisierung; Alterung, soziale und ethnische Fragmentierung der Gesellschaft • Säkularisierung, Bildungs- und Wissenschaftsboom 		

Im Überblick wird deutlich, dass dieser Wandel auf drei Ebenen gleichzeitig Wirkung zeigt: Erstens schlägt er sich in einer veränderten Komposition verbandlicher *Eliten* nieder: Sowohl von geradezu missionarischem Sendungsbewusstsein geleitete *politische Unternehmer*⁴⁰, die einen Verband als politisches Kampfinstrument gleichsam im Alleingang aus dem Boden stampfen, treten in den letzten Jahrzehnten gehäuft auf als auch *philanthropisch motivierte* Eliten, die sich die *advokatorische* Interessenvertretung für benachteiligte, zur Selbstorganisation unfähige Klientelen (Behinderte, Patienten, aber auch Natur und Umwelt) besonders zur Aufgabe gemacht haben⁴¹.

Hinzu treten geänderte Beziehungsmuster zwischen Verbandsorganisationen und der eigenen (potenziellen) *Klientel*: Zum einen ist eine stetig *steigende Serviceintensität* verbandlicher Vereinigungen zu verbuchen, die in der verstärkten Einwerbung bzw. Bindung von Mitgliedern durch individuell wirkende *selektive Anreize* (Rechtsberatung, billige Kreditkarten, Versicherungsvergünstigungen etc.) zum Ausdruck kommt⁴². Zum anderen setzen gerade »neue« Verbände verstärkt nicht auf das klassische Vollmitglied, sondern auf ein umfangreiches Spektrum von *Fördermitgliedern*, die der Organisation meist nur durch regelmäßige Spendenzahlungen verbunden bzw. verpflichtet sind⁴³. Gerade diejenigen Bevölkerungskreise, die eine formelle Verbandsmitgliedschaft scheuen, sind durch diese lockerere Form von Mitgliedschaft häufig doch zur Mitarbeit zu bewegen.

Und schließlich sind Veränderungen der *finanziellen Basis* von Interessengruppen zu diagnostizieren, die ebenfalls zur Stärkung verbandlicher Organisation beitrugen. Einerseits verstärkte sich der Trend zur *Selbstfinanzierung* der Verbandsorganisationen durch eigene Unternehmen, um weniger vom schwankenden und langfristig schwer kalkulierbaren Aufkommen an Mitgliedsbeiträgen abhängig zu sein⁴⁴. Parallel dazu war in den letzten Jahrzehnten sowohl in den USA als auch in Deutschland eine verstärkte *Alimentierung* von Verbänden durch die öffentliche Hand, aber auch durch private Akteure zu beobachten, die gerade für viele Non-Profit-Vereinigungen erst eine langfristig gesicherte finanzielle Arbeitsbasis schuf⁴⁵.

- 40 Das Konzept des politischen Unternehmers wird systematisch grundgelegt durch Robert H. Salisbury, »An Exchange Theory of Interest Groups« in: *Midwest Journal of Political Science* 13 (1969), S. 1-32.
- 41 Thomas von Winter / Ulrich Willems, Die politische Repräsentation schwacher Interessen, aaO. (FN 6), S. 24-26.
- 42 Mancur Olson, Die Logik des kollektiven Handelns, aaO. (FN 8), S. 49-50.
- 43 Hans J. Lietzmann, »»Greenpeace« als politischer Akteur« in: Ulrich Willems / Thomas von Winter (Hg.), Politische Repräsentation schwacher Interessen, aaO. (FN 6), S. 270-275, der den Sachverhalt am Beispiel der genannten Umweltorganisation erläutert.
- 44 Eine systematische Untersuchung dieses Sachverhalts steht noch aus; vgl. aber die aufschlussreiche journalistische Fallstudie zum ADAC von Reiner Klingholz, »Vereinszweck: Vollgas. Der Asphalt-Lobby läuft die Gefolgschaft davon. Neun Millionen Mitglieder erwarten vom ADAC Pannenhilfe und Rat für die Reise. Doch die Funktionäre des Autoclubs nutzen ihren Einfluss für eine gedankenlose Verkehrspolitik. Wie lange noch?« in: *Die Zeit*, 28. Juli 1989, S. 9-12.
- 45 Vgl. zur Perspektive generell Douglas R. Imig, *Poverty and Power: The Political Representation of Poor Americans*, Lincoln 1996, S. 36.

Im Folgenden soll dieses Ursachengefüge nun genauer unter die Lupe genommen werden.

1. Die wachsende Rolle »politischer Unternehmer«

Das Konzept des *politischen Unternehmers* ist durch Richard E. Wagner und insbesondere Robert Salisbury in die verbandstheoretische Diskussion eingeführt worden⁴⁶. In seiner »exchange theory of interest groups« postuliert Salisbury Ende der sechziger Jahre ein Organisationsszenario, in welchem ein *Austauschverhältnis* zwischen einer hochmotivierten verbandlichen Führungsfigur und ihrer Klientel besteht: Als Gegenleistung für die Übernahme der Organisationsarbeit durch den Unternehmer ist die Klientel bereit, ihm bei der Leitung des Verbandes freie Hand zu lassen, sofern das zentrale Organisationsziel dabei nicht aus dem Blick gerät.

Diese Art von Austauschverhältnis gab es im Rahmen verbandlicher Organisation schon immer, doch erhielt sie in den letzten Jahrzehnten eine neue Note, da die Reduzierung politischen Unternehmertums auf letztlich *eine* dominierende Führungsfigur in klassischen Verbänden nur selten vorkommt: Zwar sind auch hier gewichtige Vorsitzende nach dem Muster des vormaligen BDI-Präsidenten Fritz Berg oder des amerikanischen Gewerkschaftsführers Samuel Gompers häufig; regelmäßig waren und sind sie jedoch in ein Gefüge von Vorstandsgremien eingebunden, das durch etliche andere Verbandsgruppen kontrollierend auf den Spitzenrepräsentanten einwirkt.

Die »neuen« politischen Unternehmer vermeiden dies häufig durch den einfachen Umstand, dass sie keine klassische *Mitgliedsorganisation* aufbauen, in welcher derlei Kontrollgremien vereinsrechtlich unabdingbar sind, sondern Non-Membership-Vereinigungen, die man treffend auch als *Mobilisierungsagenturen* charakterisiert hat⁴⁷: Nunmehr schafft sich der singuläre politische Unternehmer eine kleine professionelle Stabsorganisation *unternehmerischen Zuschnitts*, die nach dem Muster einer Werbeagentur Spendenmittel akquiriert und sodann nach Belieben für eigene Zwecke verwendet. Effektive »innerverbandliche« Kontrolle des Unternehmers kann hier natürlich nicht mehr stattfinden, da weder die Gremien noch dazu befugte formelle Mitglieder existieren. Darin liegt auch der große Reiz des Modells: Die unmittelbare Rechenschaftspflicht des Unternehmers existiert nicht mehr, nur seine faktische Erfolgsbilanz und das davon beeinflusste Spendenaufkommen bilden ein dürftiges Äquivalent.

An verschiedenen Beispielen sei die wachsende Bedeutung politischen Unternehmertums genauer illustriert: Zu Beginn der siebziger Jahre war der ehemalige Sozialstaatssekretär John Gardner, der unter Präsident Johnson maßgeblich am wohlfahrtsstaatlichen »great society«-Projekt mitgewirkt hatte, zunehmend frustriert

46 Richard E. Wagner, »Pressure Groups and Political Entrepreneurs« in: *Papers on Non-Market Decision Making* 1 (1966), S. 161-170; Robert H. Salisbury, An Exchange Theory of Interest Groups, aaO. (FN 40).

47 Hans J. Lietzmann, »Greenpeace« als politischer Akteur, aaO. (FN 43), S. 273.

über die Bürgerferne amerikanischer Politik und insbesondere das unter Nixon fortdauernde Vietnam-Engagement⁴⁸. Unter dem Leitmotto »Everybody's organized but the people« schuf er deshalb 1970 eine derartige Mobilisierungsagentur, die schon bald zum Flaggschiff der Public Interest Group-Szenerie werden sollte: *Common Cause*, so der Name der Gruppe, wandte sich offen gegen den Vietnamkrieg und konnte mit dieser populären Forderung bald ein hohes Spendenaufkommen vorweisen⁴⁹. Und auch nach Ende der Kämpfe im Jahre 1975 setzte sie ihre Tätigkeit mit großem Erfolg fort, da sie unter der Devise »Good Government« gegen alle staatlichen Übel (Korruption, Mittelverschwendungen etc.) publikumswirksam zu Felde zog.

Gardner selbst hatte dabei von Anfang an keine klassische Mitgliedsorganisation im Sinn, um seinen persönlichen »Feldzug« möglichst ungestört von innerverbandlicher Kontrolle durchführen zu können. Spendende »Fördermitglieder« ohne effektive Mitwirkungs- und Kontrollrechte schienen ihm für diese Zwecke völlig ausreichend, und er setzte dies auch gegen Bedenken enger Mitarbeiter durch⁵⁰. Bis heute ist John Gardner daher die Personifikation von *Common Cause* und nicht lediglich der oberste Repräsentant.

Etwa zeitgleich mit Gardner trug Ralph Nader in den USA zu einem Entwicklungsboom der Verbraucherorganisationen bei, indem er als politischer Unternehmer eine Fülle von Vereinigungen gründete. Schon bald haftete ihm der Mythos des »Verbraucherpapstes« an⁵¹, und bis heute speist sich daraus sein Image der Unbestechlichkeit und Seriosität, das ihm sogar die Präsidentschaftskandidatur für die US-Grünen bei den letzten Wahlen einbrachte.

Dieses Organisationsmodell machte nun weiter Schule, und dies nicht zuletzt durch die Postmaterialisierung der gesamten politischen Kultur, in welcher derlei bilderstürmerische und sendungsbewusste Jungtürken gehäuft auf der politischen Szenerie erschienen und nach einem organisatorischen Instrument suchten, um ihre Ideen zu verwirklichen. Und es kam damit vor allem der Mobilisierung der Non-Profit-Interessen zugute, und dies nicht nur in den USA, sondern auch in Europa. Ein klassischer deutscher politischer Unternehmer ist etwa Rupert Neudeck, dessen Karriere ebenfalls engstens mit dem Vietnamkonflikt verknüpft ist: 1979 gründete er mit wenigen Mitstreitern das Komitee *Cap Anamur* zur Rettung schiffbrüchiger Flüchtlinge vor den Küsten des kommunistischen südostasiatischen Landes. Aber schon bald weitete sich der Fokus seiner Arbeit, und heute ist seine Organisation in allen wichtigen Krisenherden (Afghanistan, Kosovo etc.) präsent, um Notleidenden und Flüchtlingen unmittelbar zu helfen. Aber auch hier gilt bis heute, dass Neudeck die Organisation letztlich *personifiziert*, nicht nur *repräsentiert*⁵².

48 Vgl. zum politischen Hintergrund Gardners: Philip A. Mundo, *Interest Groups. Cases and Characteristics*, Chicago 1992, S. 202–203.

49 Vgl. dazu umfänglich Lawrence S. Rothenberg, *Linking Citizens to Government: Interest Group Politics at Common Cause*, Cambridge 1992.

50 Philip A. Mundo, *Interest Groups*, aaO. (FN 48), S. 204–211.

51 Vgl. zur Bedeutung Naders für den Boom der Verbraucherschutzbewegung: Teresa Celsi, *Ralph Nader: The Consumer Revolution*, Brookfield, CT 1991.

Die exemplarischen Illustrationen sollen aber auch darauf verweisen, dass das gesamte Ausmaß dieses politischen Unternehmertums bis heute weder in den USA noch in Deutschland präzise und umfassend untersucht ist. Hier steht die Verbandsforschung noch vor großen Herausforderungen.

2. Die Stärkung advokatorischer Interessenvertretung

Auch die Intensivierung *advokatorischer Interessenvertretung* hat zu diesem Mobilisierungsschub beigetragen. In der US-amerikanischen Forschung spricht man bisweilen sogar überschwänglich von einer »advocacy explosion«, die im Bereich der Non-Profit-Gruppierungen festzustellen sei⁵³. Hintergrund ist die Wahrnehmung, dass in der Tat die *stellvertretende* Interessenvertretung für andere, die kein Potenzial zur Selbstorganisation besitzen, in den letzten Jahrzehnten angewachsen ist. Zwar gab es sie im Rahmen traditioneller Wohlfahrtsorganisationen und philanthropisch-religiöser Vereinigungen auch früher schon, wovon sowohl in den USA als auch in Deutschland die entsprechenden, vergleichsweise betagten Verbandssektoren zeugen.

Einen Boom erlebte dieser Typus der Interessenvertretung gleichwohl erst nach dem Zweiten Weltkrieg, da sich sowohl die Tätigkeitsfelder zu diversifizieren begannen als auch in den überkommenen Wirkungsbereichen die advokatorische Intensität erhöhte: Hier liegt ein wesentlicher Grund für den weiter oben diagnostizierten Entwicklungsboom von Behindertenorganisationen, aber auch von Umweltschutz-, Naturschutz- und Tierschutzvereinigungen. Denn die Fähigkeit zu *autonomer Selbstorganisation* der Interessen konnte sich in diesen Bereichen natürlich nicht erhöht haben: Weder Umwelt noch die belebte Natur können jemals für sich selbst sprechen, und auch Behinderte bedürfen hierzu vielfach der Hilfestellung anderer. Mit Abstrichen gilt dies auch für Patienteninteressen oder Belange der Dritten Welt.

Die beobachtete Intensivierung und Diversifizierung advokatorischen Engagements ist kein Zufallsprodukt der Geschichte, sondern Resultat gesamtgesellschaftlicher Modernisierung: Sowohl die »participatory revolution« als auch das Vordringen postmaterialistischer Werte führten zu einer generellen Intensivierung politischen Engagements insbesondere des Bildungsbürgertums, und das Bewusstsein, auch für die »Sprachlosen« in der Gesellschaft etwas tun zu müssen, entfaltete sich mit dem generellen Wachstum sozialer Empathie⁵⁴.

Natürlich impliziert das bis heute einen starken »upper class accent« advokatorischer Interessenvertretung, den Elmer Schattschneider zu Beginn der sechziger Jahre

52 Vgl. dazu im einzelnen die Internets Seiten der Organisation unter <http://www.cap-anamur.org>. Rupert Neudeck hat die Leitung des Verbandes im Dezember 2002 an Elias Bierdel abgegeben.

53 Jeffrey M. Berry, *The Interest Group Society*, 3. Aufl. New York u. a. 1997, S. 17-43, widmet dem Sachverhalt unter diesem Titel ein ganzes Buchkapitel.

54 Diese Empathiesteigerung dokumentiert für die USA eindrucksvoll Robert Wuthnow, *Sharing the Journey*, aaO. (FN 24).

dem gesamten »chorus« amerikanischer Verbände glaubte attestieren zu müssen⁵⁵. Denn das liberale und zumeist weiße Bildungsbürgertum trägt dieses Verbandsspektrum bis heute maßgeblich, und dies sowohl in organisatorischer als auch in finanzieller Hinsicht. Es trägt damit aber auch entscheidend zu innergesellschaftlicher Konfliktbewältigung bei, indem soziale Schieflagen gemildert und der Wettbewerb der Interessen etwas ausgewogener gestaltet werden.

3. Die Verstärkung selektiver Anreize für Mitglieder

Aber nicht nur die Verbandseliten reflektieren den Wandel, sondern auch die einfachen Mitglieder. Im gesamtgesellschaftlichen Individualisierungstrend lagen dabei die abnehmende affektive, loyale Bindung einer Klientel an »ihren« Verband und ein wachsendes Kosten-Nutzen-Denken: War früher die lebenslange Mitgliedschaft in der eigenen Branchengewerkschaft gleichsam Pflicht, so wird die Entscheidung zum Beitritt heute überwiegend rational erwogen⁵⁶. In Zeiten tariflicher Flexibilisierung und – vor allem in den USA – gewerkschaftlicher Pluralisierung wird ein Beitritt nur bei Vorliegen klarer Vorteile vollzogen.

Aber schon Mancur Olson diagnostizierte in seiner »Logik des kollektiven Handelns« Mitte der sechziger Jahre verbandliche Gegenstrategien, um die damit drohende Mitgliedererosion aufzuhalten: Eine Fülle »selektiver Anreize« – individueller Gratifikationen für das Einzelmitglied also – entstand alsbald, um sowohl zum Beitritt zu animieren als auch die bereits in der Organisation befindlichen Individuen bei der Stange zu halten⁵⁷. Zu traditionellen, meist gewerkschaftlichen und berufsständischen Leistungen, wie kostenlose Rechtsberatung und juristische Vertretung in arbeitsgerichtlichen Verfahren, traten nun immer mehr *interessenunspezifische* Angebote: Vergünstigte Kreditkarten für Verbandsmitglieder sind nun ebenso im Angebot wie verbilligte Hoteltarife oder Sonderkonditionen für Versicherungen. Preiswerte Pauschalreisen sind über Verbände mittlerweile auch buchbar, verbilligte Literatur, neue Medien und günstige Telefontarife sind ebenso im Sortiment.

Mit all diesen Mitteln konnten die Verbände drohender Mitgliedererosion zwar gegensteuern, sie aber auch nicht überall verhindern. Denn trotzdem sank der gewerkschaftliche Organisationsgrad in den westlichen Industrienationen über die Jahrzehnte fast durchweg kontinuierlich ab: in den USA im Bereich der Privatwirtschaft von 31,5 Prozent im Jahre 1950 auf 16,1 Prozent im Jahre 1991⁵⁸, in Deutschland im Rahmen der DGB-Gewerkschaften von 38,0 Prozent im Jahre 1951 auf 27,9 Prozent im Jahre 1994⁵⁹. Jüngste Einschätzungen deuten überdies darauf hin, dass

55 E. E. Schattschneider, The Semi-Sovereign People, aaO. (FN 7), S. 35.

56 Vgl. zur Gesamtproblematik Walther Müller-Jentsch, *Soziologie der Industriellen Beziehungen. Eine Einführung*, 2., erw. Aufl. Frankfurt a. M./New York 1997, S. 119-123.

57 Mancur Olson, Die Logik des kollektiven Handelns, aaO. (FN 8), S. 49-50, 130-164.

58 Hartmut Wasser, »Die Interessengruppen« in: Wolfgang Jäger / Wolfgang Welz (Hg.), *Regierungssystem der USA, Lehr- und Handbuch*, 2., ungew. veränd. Aufl. München/Wien 1998, S. 297-314, hier: S. 301.

inzwischen eine Übersättigung des »Anreizmarktes« eingetreten ist: Wo fast jeder Verband heute derlei Angebote im Sortiment hat, ist der individuelle Nutzenzuwachs oft nur mehr marginal: Denn die Bürger sind durchweg Mitglied in etlichen Organisationen gleichzeitig, können aber etwa die angebotenen Versicherungsvergünstigungen nur von einer einzigen in Anspruch nehmen. Auch jüngste Klagen deutscher Verbandsfunktionäre, die Magazine ihrer Geschäftsstellen seien voll von nicht abgerufenen Werbeartikeln und Informationsbroschüren, deuten auf die sinkende Relevanz selektiver Anreize hin⁶⁰.

Immerhin aber wird retrospektiv *per saldo* festzustellen sein, dass die Fülle selektiver Anreize insoweit zum Gesamtrend sozialer Mobilisierung beigetragen hat, als sie die gegenläufige Entwicklung mitgliedschaftlicher Erosion, die sich in der Gesamtbilanz als »Buchungsposten« auf der Sollseite befindet, quantitativ in Grenzen hielt. Umfassende Untersuchungen hierzu fehlen allerdings bislang sowohl für die USA als auch für Deutschland und bilden ein Forschungsdesiderat erster Güte.

4. Der Boom von Non-Membership-Vereinigungen

Eng in Zusammenhang mit den eben beschriebenen Problemen der Mitgliederbindung steht auch der Boom von Non-Membership-Vereinigungen, der seinen Ausgang von der Entwicklung der modernen Public-Interest-Group-Szenerie in den Vereinigten Staaten seit Mitte der sechziger Jahre nahm und bis heute ungebrochen ist⁶¹. Wie weiter oben schon angesprochen, entsprachen sie zum einen dem Kalkül »politischer Unternehmer« in besonderem Maße, da sich in derlei Vereinigungen die Aufwendungen für innerverbändliche Willensbildung auf ein Minimum reduzieren ließen: Wo nur wenige *formelle* Mitglieder existierten und die Masse der Klientel sich aus »fördernden« Spendern rekrutierte, war die Formulierung und Implementierung einer verbandlichen Strategie mit wesentlich geringeren Entscheidungskosten möglich.

Diese neue Form der »Mitgliederbindung« traf aber auch auf Seiten der Interessenten den Zahn der Zeit: Denn die schon thematisierten Individualisierungsprozesse führten generell zu einer geringeren Bereitschaft, verbandlichen Organisationen formell beizutreten. Was lag also näher, als ihnen diese Hürde zu ersparen und sie trotzdem durch alternative Verfahren zur permanenten Unterstützung einer Vereinigung zu motivieren? Diese Überlegung führte zur Schaffung des regelmäßig spendenden »Fördermitglieds«, das seine Mitgliedschaft durch jährliche Überweisung eines bestimmten Spendenbetrags per Bankverbindung erneuert und für den ausgewiesenen Zeitraum automatisch die angebotenen Verbandsdienstleistungen

59 Walther Müller-Jentsch, Soziologie der Industriellen Beziehungen, aaO. (FN 56), S. 132.

60 So das Ergebnis mehrerer explorativer Interviews, die ich im August 2002 zu diesem Thema mit deutschen Verbandsfunktionären führte.

61 Vgl. zur Genese dieses Gruppenspektrums Heinz U. Brinkmann, *Public Interest Groups im politischen System der USA*, Opladen 1984.

(Zeitschrift, Informationsmaterial etc.) erhalten kann. Bei Nichterneuerung ist die Mitgliedschaft ebenso unbürokratisch schnell beendet⁶².

Gerade Umweltorganisationen nutzen diese Art der Mitgliedermobilisierung mit großem Erfolg. *Greenpeace Deutschland* etwa ist zwar auch ein eingetragener Verein mit formellen, stimmberechtigten Mitgliedern gemäß den Bestimmungen des deutschen Vereinsrechts. Der amerikanischen Mutterorganisation folgend legte man jedoch von Anfang an Bedacht darauf, deren Zahl möglichst gering zu halten, um Beweglichkeit und Schlagkraft der Verbandsführung nicht einzuziehen. Ihnen stehen aber derzeit nicht weniger als 517.000 Fördermitglieder gegenüber⁶³, die regelmäßig spenden und punktuell auch für Solidaritätsaktionen mobilisiert werden, ansonsten aber das Verbandsgeschehen nicht entscheidend mitprägen und auch keine satzungsrechtlich verankerten Mitwirkungsrechte genießen.

In den USA hat dieses Prinzip neben der schon angesprochenen Public-Interest-Group *Common Cause* der *World Wide Fund for Nature* (WWF) perfektioniert, der schon von seiner Rechtsform her keine klassische Mitgliedsorganisation ist: Formal als Stiftung zur Förderung von Umwelt- und Naturschutz konzipiert, hat er sich de facto zu einer der einflussreichsten international operierenden NGOs gemacht und verfügt allein in den Vereinigten Staaten über einen jährlichen Etat von rund 60 Mio. US-Dollar⁶⁴. Derlei *operative Stiftungen* sind also auch zum Spektrum der hier thematisierten Non-Membership-Vereinigungen zu zählen, da sie zwar formal keine Verbände sind, organisationssoziologisch betrachtet aber sehr wohl.

5. Die Selbstfinanzierung von Verbänden durch Eigenunternehmen

Schließlich hat auch der merklich gewachsene finanzielle Spielraum von Vereinigungen in den letzten Jahrzehnten zu einer Effektivierung verbandlicher Interessenorganisation beigetragen. Zum einen wird dies greifbar im wachsenden *Selbstfinanzierungsgrad* verbandlicher Organisationen, der sich aus folgender Problemstellung ergibt: Viele Gruppierungen verfügen zum einen über zu wenige Mitglieder bzw. über ein zu geringes Beitragsaufkommen, als dass sie die Gehälter ihrer Funktionäre bzw. die Unterhaltskosten für die Infrastruktur damit bestreiten könnten. Zudem bilden die Mitgliedsbeiträge einen langfristig schwer kalkulierbaren Bilanzposten; innerverbandliche Auseinandersetzungen können ebenso kurzfristig zu einer Ausrittswelle führen wie Schwankungen in der Themenkonjunktur, wovon gerade Verbände mit dominierender Fördermitgliedschaft besonders betroffen sind⁶⁵.

Dies hat sowohl in den USA als auch in Deutschland einen Trend zur Gründung verbandseigener Unternehmen beflügelt: Gehäuft entstanden nun etwa in Deutsch-

- 62 Eine umfassende Untersuchung dieser Form von »Mitgliederbindung« steht noch aus.
- 63 Die Daten entstammen der aktuellen Lobbyliste (2002) des Deutschen Bundestages: Bekanntmachung der öffentlichen Liste über die Registrierung von Verbänden und deren Vertretern vom 2. Mai 2002, Bundesanzeiger, 54. Jg. (2002), Beilage 137a, S. 264.
- 64 Im Jahre 1999 belief sich der WWF-Etat auf exakt diese Summe. Vgl. dazu Tara E. Sheets / Sarah J. Peters (Hg.), *Encyclopedia of Associations*, 35. Aufl. Detroit u. a. 1999, Bd. 1 (National Organizations of the U.S.), Part 1, S. 445.

land sogenannte »Service-GmbHs«, die eine Fülle kommerzieller Dienstleistungen im Angebot haben, personell eng mit dem zugehörigen Verband verknüpft sind und diesen auch bei seiner praktischen Arbeit unterstützen. Das zeigt aber auch, dass die schematische Zuordnung von Verbänden zum sogenannten »Dritten Sektor«⁶⁶, der neben dem Staat und dem Markt das gesamte Spektrum nichtkommerziell arbeitender Organisationen umfasst, an dieser Stelle problematisch zu werden beginnt: Organisationssoziologisch gesehen umfassen Verbände häufig sowohl einen Profit- als auch einen Non-Profit-Sektor, was sie sowohl zum Markt- als auch zum »Dritten Sektor« gehören lässt.

Ein Beispiel soll dieses bislang unzureichend analysierte Phänomen genauer illustrieren: Die 1996 gegründete *Deutsche Gesellschaft für Verbandsmanagement* (DGVM) versteht sich als »Verband für Verbände«: In ihr sind andere Vereinigungen Mitglied, deren Funktionäre durch ein umfassendes Veranstaltungs- und Seminarangebot Weiterbildungschancen in Fragen des Verbandsmanagements erhalten sollen⁶⁷. Die Masse dieser Tagungen wird jedoch von der »businessForum GmbH« der DGVM durchgeführt, deren Geschäftsführer zugleich derjenige der DGVM ist. Die erwirtschafteten Beträge dienen dabei nicht nur der Finanzierung des Geschäftsführers selbst, sondern auch dem Unterhalt der Geschäftsstelle, die gleichzeitig auch der organisatorischen Unterstützung der DGVM dient, welche am selben Ort residiert.

Die Selbstfinanzierung von Verbänden kann in der Folge eine bemerkenswerte Eigendynamik entwickeln: Denn je mehr sich eine Verbandsorganisation selbst zu tragen beginnt und je mehr die Funktionäre ihre Saläre selbst erwirtschaften, um so weniger sind sie vom Vertrauen und der finanziellen Alimentierung seitens der Mitglieder abhängig. Das begünstigt innerverbandliche Oligarchisierungsprozesse und die Unabhängigkeit der Funktionäre, die sich oftmals weniger als Treuhänder von Mitgliedsinteressen verstehen und mehr als Unternehmer in eigener Sache⁶⁸. Trotzdem ist per saldo festzustellen, dass der wachsende Selbstfinanzierungsgrad von Verbandsorganisationen letztlich auch zu einem Mobilisierungsschub für Interessen beigetragen hat, da so die Chancen zu effektiver verbandlicher Formierung deutlich stiegen.

- 65 Vgl. zu entsprechenden Problemen von Common Cause nach Ende der Nixon-Ära 1974 und des Vietnamkrieges 1975: Stephen Miller, *Special Interest Groups in American Politics*, New Brunswick/N. J. 1983, S. 115.
- 66 Vgl dazu generell Helmut K. Anheier / Eckhard Priller / Annette Zimmer, »Zur zivilgesellschaftlichen Bedeutung des Dritten Sektors« in: Hans-Dieter Klingemann / Friedhelm Neidhardt (Hg.), *Zukunft der Demokratie. Herausforderungen im Zeitalter der Globalisierung*, WZB-Jahrbuch, Berlin 2000, S. 71–98.
- 67 Vgl dazu im einzelnen die Website der Vereinigung unter <http://www.verbaende.com> und <http://www.dgvm.de>.
- 68 Damit sind auch hier innerorganisatorische Prozesse zu beobachten, die Robert Michels zu Beginn des 20. Jahrhunderts schon in der SPD diagnostizierte: ders., *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie. Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens*, hg. und mit einer Einführung versehen von Frank R. Pfetsch, 4. Aufl. Stuttgart 1989 (erstm. 1910).

6. Die finanzielle Förderung von Verbänden durch Staat und Gesellschaft

Doch nicht nur dies führte zu einem wachsenden Handlungsspielraum der Verbände. Auch der systematische Ausbau finanzieller Förderung von Interessenorganisationen durch Staat und Privatakteure trug maßgeblich dazu bei. In den USA existiert schon seit Jahrzehnten ein umfangreiches System privater Stiftungen, die sich vor allen Dingen diesem Ziel verschrieben haben. »Flaggschiff« dieser Landschaft ist die 1936 gegründete *Ford Foundation*, die in ihrer Satzung die Förderung von Verbänden als Stiftungszweck besonders betont⁶⁹. Allein im Jahre 2002 kamen dort nicht weniger als 870 Vereinigungen in den Genuss finanzieller Unterstützung, wobei »Asset Building and Community Development«, »Education, Media, Arts and Culture« und »Peace and Social Justice« die Förderschwerpunkte bilden⁷⁰.

Doch auch die öffentliche Hand baute die finanzielle Förderung von Verbänden systematisch aus, und dies durchaus im eigenen Interesse: Im Zuge der Entfaltung des modernen Wohlfahrtsstaates unter Präsident Johnson begann der Bund ein umfangreiches Spektrum neuer staatlicher Finanzzuweisungen (grants) aufzulegen, das nicht nur den Einzelstaaten und den kommunalen Gebietskörperschaften zugute kommen sollte, sondern auch privaten Vereinigungen⁷¹. Durch diese Direktfinanzierung versprach man sich nicht nur eine Erhöhung des Wirkungsgrads der Sozialpolitik, sondern auch einen *staatsentlastenden* Effekt: Denn der politische Dialog war mit *verbandlich formierten* Problemgruppen leichter zu führen, und überdies konnten derart finanziell gestärkte Vereinigungen auch zur Übernahme administrativer Funktionen (Betrieb von Behinderteneinrichtungen, Obdachlosenasen, Fortbildungseinrichtungen; Aufgabenwahrnehmung im Bereich Umwelt- und Naturschutz etc.) herangezogen werden.

Einer Umfrage des amerikanischen Verbändeforschers Jack Walker im Jahre 1980 zufolge kamen zu diesem Zeitpunkt nicht weniger als 60 Prozent aller amerikanischen Verbände in den Genuss derlei öffentlicher bzw. privater Förderung, und bei den separat ausgewerteten »Citizen Groups« gab es sogar 89 Prozent zu Protokoll, einen maßgeblichen Teil ihres Etats so zu bestreiten⁷². Untersuchungen von Douglas Imig Mitte der neunziger Jahre bestätigen diese Befunde im Grundsatz⁷³, wenn-

69 Vgl. dazu das auf der Homepage der Ford Foundation zu findende »Mission Statement« unter <http://www.fordfound.org/about/mission.cfm>. (Stand: 04.07.02).

70 Eigene Auszählung auf Basis der »Grants Database« der Ford Foundation, die sich auf der Website der Organisation ebenfalls findet.

71 Vgl. zum System der Bundeszuweisungen Wolfgang Welz, »Die bundesstaatliche Struktur« in: Wolfgang Jäger / Wolfgang Welz (Hg.), Regierungssystem der USA, aaO. (FN 58), S. 80-108, hier: S. 96-99.

72 Jack L. Walker, »The Origins and Maintenance of Interest Groups in America« in: *American Political Science Review* 77 (1983), S. 390-406, hier: S. 398. Vgl. auch die weitergehenden Untersuchungen in ders., *Mobilizing Interest Groups in America. Patrons, Professions, and Social Movements*, prepared for Publication by Joel D. Aberbach u. a., Ann Arbor 1991.

73 Douglas R. Imig, *Poverty and Power*, aaO. (FN 45).

gleich die Alimentierung durch den Bund seit der Reduzierung des Grant-Systems unter Ronald Reagan zurückgegangen ist.

Auch in Deutschland ist diese Förderpraxis weit verbreitet, wenngleich bisher nur ansatzweise untersucht: Umweltverbände bestreiten auch hier einen nicht unwesentlichen Teil ihrer Budgets aus Mittelzuweisungen des Bundes, der Länder und der EU, die jedoch durchweg zweck- und projektgebunden sind: Sowohl für die Erstellung wissenschaftlicher Studien werden Gelder ausgewiesen als auch für die Betreuung und Pflege von Biotopen. Auch hier ist das Eigeninteresse der öffentlichen Hand deutlich greifbar, indem administrative Aufgaben an nichtstaatliche Akteure delegiert werden – eine neokorporatistische Technik, die auch in anderen Politikfeldern existiert.

V. Verbandslandschaften und Interessenvermittlungsstrukturen: Überlegungen zu den Konsequenzen für die politische Willensbildung

Die eingangs formulierten ersten drei Leitthesen können also im Kern als bestätigt angesehen werden. Doch welche Konsequenzen resultieren aus der »Stillen Revolution« organisierter Interessenvertretung? Ich vertrete die Auffassung, dass die Veränderungen der Verbändespektren auch zu einer nachhaltigen Wandlung der *Interessenvermittlungsmuster* zwischen Staat und Verbänden geführt haben, diese Transformationsprozesse Deutschland aber stärker treffen als die USA.

Leitthese 4 lautet daher:

4. Die »Stille Revolution« organisierter Interessenvertretung bewirkt eine *Fragmentierung und Pluralisierung der Interessenvermittlungssysteme*, die den *US-Pluralismus* lediglich *komplexer* macht, den traditionellen deutschen *Neokorporatismus* aber grundlegend in *Frage stellt*.

Übersicht 2 fasst meine zentralen Argumente schlaglichtartig zusammen, die an dieser Stelle mangels Raum bzw. aufgrund noch ausstehender empirischer Forschung noch nicht umfassend belegt werden können. Die Argumentationslinie soll im Folgenden systematisch entwickelt werden.

Übersicht 2: Verbändesysteme und Muster der Interessenvermittlung: Konstanz und Wandel im Vergleich

USA	Deutschland
<p>1. Strukturmuster des Verbändesystems:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Traditionell pluralistisch fragmentiertes Verbändesystem: Die Organisationen agieren meist autonom, Dachverbände fehlen meist; • Die neuen Verbandsspektren sind ebenso pluralistisch organisiert wie die alten; • => <i>Das Verbändesystem behält seinen pluralistischen Charakter, wird jedoch komplexer;</i> 	<p>1. Strukturmuster des Verbändesystems:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verbändesystem mit traditionell starken neokorporatistischen Elementen: Formierung von Fachverbänden in repräsentativen Dachverbänden; • Neue Verbandsspektren sind aber meist pluralistisch strukturiert; starke Dachverbände fehlen meist; • => <i>Das Verbändesystem wandelt den Charakter: der traditionelle Neokorporatismus wird zurückgedrängt;</i>
<p>2. Muster der Interessenvermittlung:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Traditionell ausgeprägt pluralistisches Int.vermittlungssystem; Dominanz informeller »issue networks« zwischen Lobbyisten und Staat; • Die Intensivierung des Wettbewerbs führt zur Intensivierung des traditionellen Lobbyismus; • Professionalisierung und Kommerzialisierung des Lobbyismus: Lobby-Consultants gewinnen konstant an Bedeutung; 	<p>2. Muster der Interessenvermittlung:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Traditionell Int.vermittlungssystem mit starken neokorporatist. Elementen: <i>Institutionalisierung</i> von Kontakten zwischen Staat und Dachverbänd.; • <i>Exklusive neokorporatist. Gremien</i> (Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen, Bündnis für Arbeit) werden von »Outsidern« in Frage gestellt; • => »Amerikanisierung« des Lobbyismus, v. a. in den neuen Verbandsspektren: »jeder arbeitet für sich«;

Lässt man die Veränderungen beider Verbandslandschaften noch einmal Revue passieren, so lässt sich sowohl für die USA als auch für Deutschland eine nachhaltige Expansion, Pluralisierung und Diversifizierung des Interessenspektrums konstatieren. Beide kennzeichnen auch ein signifikanter Boom der Non-Profit-Interessenvertretungen, der hier wie dort durch ein Set innovativer Organisations- und Mobilisierungsformen ermöglicht wurde. Für beide gilt schließlich, dass die neu entstandenen Verbandsspektren durchweg *pluralistisch gefügt* und *nicht neokorporatistisch formiert* sind⁷⁴: Im umweltverbändlichen Sektor etwa suchen wir hier wie dort vergebens nach starken Dachorganisationen, welche die einzelnen Vereinigungen formieren und deren Aktivitäten im Rahmen eines spitzenverbändlichen Gefüges koordinieren könnten, wie es unter den deutschen Industrieverbänden etwa durch den Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) gelungen ist. Für die jungen Spektren an Patienten-, Behinderten- oder Frauenorganisationen gilt hier wie dort dasselbe.

74 Umfänglich dazu Martin Sebaldt, Organisierter Pluralismus, aaO. (FN 16), S. 75-178; ders., Transformation der Verbändedemokratie, aaO. (FN 16), S. 97-319.

Und hier beginnen die systemischen Unterschiede: Denn während dies das *traditionell pluralistisch fragmentierte* US-Verbändespektrum im Kern nicht wesentlich ändert, sondern lediglich noch komplexer werden lässt, führt es in Deutschland zu einer nachhaltigen Zurückdrängung neokorporatistischer Organisationsmuster: In den USA ist auch das Spektrum wirtschaftlicher Vereinigungen traditionell immer *pluralistisch* strukturiert gewesen; ein starker Dachverband nach dem Muster des BDI entstand nie, und die einzelnen Branchenverbände praktizieren ihre lobbyistischen Aktivitäten bis heute autonom und weitgehend unkoordiniert – wie es auch nun die »neuen« Verbundsspektren tun⁷⁵.

In Deutschland aber trat dieses pluralistische Potpourri junger Verbandsspektren neben eine vergleichsweise übersichtliche und hierarchisch strukturierte wirtschaftsverbandliche Szenerie, in welcher sich eine Fülle hochspezialisierter, meist monopolartiger Branchenvereinigungen unter dem Dach der Spitzenverbände BDI und BdA zusammengefunden hatte und die Aktivitäten koordinierte. Das schloss und schließt erhebliche interne Konflikte nicht aus, wie die zunehmende Kritik an der Leistungsbilanz der Dachorganisationen belegt⁷⁶, führte aber doch zu einer Institutionalisierung von Kooperation und Interessenkonzertierung zwischen den einzelnen angeschlossenen Organisationen.

In Deutschland wurde dies vom Staat aus ureigenstem Interesse systematisch gefördert, und mit Erfolg: Denn intendiert war mit dieser *neokorporatistischen Formierung* der Verbände, ein überschaubares Set repräsentativer Spitzenorganisationen zu schaffen, mit welchem die Vertreter der öffentlichen Hand im Rahmen exklusiver Gremien mit überschaubarem Aufwand zu einvernehmlichen Verhandlungsergebnissen gelangen konnten⁷⁷. Demgegenüber gestaltete sich der Dialog mit einer pluralistisch fragmentierten, unkoordinierten Verbändeszenerie wesentlich aufwändiger, da hier eine Fülle parallel laufender bilateraler Dialoge nötig war, um dasselbe zu erreichen.

Und so war die Schaffung derlei neokorporatistischer Exklusivgremien auch nur in Deutschland möglich: Die 1967 unter der Großen Koalition geschaffene *Konzertierte Aktion* mit den unternehmerischen Spitzenverbänden und den Gewerkschaften am Tisch reflektiert das ebenso wie die 1977 durch das Krankenversicherungskostendämpfungsgesetz etablierte *Konzertierte Aktion für das Gesundheitswesen* oder das vom IG-Metall-Vorsitzenden Klaus Zwickel angeregte und von Gerhard Schröder 1998 nach dem Regierungswechsel aus der Taufe gehobene *Bündnis für Arbeit*⁷⁸. Auch hier steht die Idee Pate, mit repräsentativen Spitzenorganisationen zu einvernehmlichen Paketlösungen zu gelangen – sei es, dass Konsens über die

75 Vgl. dazu statt anderer Hartmut Wasser, Die Interessengruppen, aaO. (FN 58), S. 300.

76 Vgl. die farbigen Statements deutscher Verbandsgeschäftsführer zur »Performance« des BDI in Martin Sebaldt, »Verbände und Demokratie: Funktionen bundesdeutscher Interessengruppen in Theorie und Praxis« in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 36-37 (1997), S. 27-37, hier: S. 35-36.

77 Zur korporatistischen Logik einschlägig: Gerhard Lehmbruch, »Concertation and the Structure of Corporatist Networks« in: John Goldthorpe (Hg.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, Oxford 1984, S. 60-80.

Budgetierung und langfristige Planung im Gesundheitswesen gefunden werden soll, sei es, dass Grundlinien von Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik abgestimmt werden sollen.

Dieser Interessenvermittlungsmodus kann aber nur so lange zufriedenstellend funktionieren, wie die Akzeptanz der dort mitwirkenden Spaltenorganisationen seitens der übrigen Interessengruppen gewährleistet ist. Und genau hier liegt die Sollbruchstelle des Systems: Die dargestellte Expansion und die Pluralisierung der Verbandslandschaft haben gerade in Deutschland eine Vielzahl neuer Vereinigungen entstehen lassen, die mangels Mitgliedschaft in einer dieser Spaltenorganisationen dort nicht repräsentiert sind bzw. deren Repräsentationsfunktion für sich nicht anerkennen. Schlagendes Beispiel hierfür ist die schon angesprochene Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen, in der bei 75 Mitgliedern (Ärzte- und Kassenverbände, Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände etc.) die Betroffenenvereinigungen sträflich missachtet werden: Im Jahre 1996 war lediglich ein einziger Sitz für Behindertenverbände reserviert; Patientenverbände verblieben völlig ohne Mitwirkungsrechte, obwohl deren Stimme eigentlich besonderes Gehör finden müsste⁷⁹. Dass die Legitimität dieses Gremiums – abgesehen von seinem mangelhaften Wirkungsgrad – daher vor allem von den Patientenvereinigungen schon aus diesem grundsätzlichen Konstruktionsmangel in Frage gestellt wurde, bedarf keiner weiteren Illustration; nicht zuletzt deshalb hat es im Plenum seit 1995 nicht mehr getagt.

Wenn aber diese neokorporatistischen Willensbildungsmechanismen zunehmend in Frage gestellt werden, ist ein immer weiteres Vordringen pluralistischer Interessenvermittlungsmuster amerikanischer Prägung unausweichlich, mithin eine »Amerikanisierung«⁸⁰. In den USA hat das System verbandlicher Willensbildung im Untersuchungszeitraum seine Grundnatur nicht geändert, sondern hat »lediglich« eine Intensivierung und Professionalisierung des überkommenen Lobbyismus erlebt. Intensiver gestaltete er sich allein schon durch die größere Zahl der Verbände selbst; aber auch die in den letzten Jahrzehnten exponentiell angewachsene Szenerie *kommerziell* arbeitender Interessenvertreter (Consultants, spezialisierte Rechtsanwaltskanzleien etc.) trug hierzu bei: In steigendem Maße bedienen sich Einzelpersonen, Unternehmen, aber auch Verbände dieser »guns for hire«, weil sie die lobbyistischen Techniken perfektioniert haben und insoweit einen größeren Wirkungsgrad versprechen⁸¹.

- 78 Vgl. zur klassischen Konzertierten Aktion Walther Müller-Jentsch, Soziologie der Industriellen Beziehungen, aaO. (FN 56), S. 312-313. Zum Bündnis für Arbeit: Anke Hassel, »Bündnisse für Arbeit: Nationale Handlungsfähigkeit im europäischen Regimewettbewerb« in: PVS 41 (2000), S. 498-524; »Aktuelle Formen des Korporatismus, Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesminister für Wirtschaft und Technologie« in: *Verbändereport* 4 (2000), Heft 6, S. 4-20.
- 79 Vgl. dazu Nils C. Bandelow, *Gesundheitspolitik. Der Staat in der Hand einzelner Interessengruppen? Probleme, Erklärungen, Reformen*, Opladen 1998, S. 128.
- 80 Der Gedanke wird näher ausgeführt in Martin Sebaldt, »Von Bonn nach Berlin: Organisierte Interessenvertretung in Deutschland im Wandel« in: *CIVIS mit SONDE*, 1999, Heft 3, S. 24-29, hier: S. 26-27.

Dieser Trend ist bereits auch in Deutschland nachweisbar, indem das singuläre, unkoordinierte Lobbying von Verbänden signifikant an Bedeutung ebenso gewonnen hat wie die Nutzung kommerzieller Lobbyisten. Letzteres harrt noch einer umfassenden wissenschaftlichen Untersuchung. Allein in Berlin waren aber im September des Jahres 2002 nicht weniger als 691 Unternehmensberatungen ansässig, die häufig auch lobbyistische Aufgaben für ihre Klienten übernehmen⁸².

Aus all diesen Einzelbefunden verdichtet sich der Gesamteindruck, dass das politische System der USA die Wandlung seines Verbändespektrums leichter verarbeiten konnte als das deutsche, da es sein traditionelles pluralistisches Webmuster beibehalten konnte. Der deutsche Neokorporatismus hat demgegenüber langfristig keine Zukunft, da sich sein hierarchisch-formalisiertes Willensbildungsmodell nicht adäquat gegenüber einer immer pluralistischer werdenden Verbandsszenerie öffnen kann. Daraus ergibt sich die letzte, generalisierende Leitthese:

5. *Pluralistische Interessenvermittlungssysteme* sind *evolutionär überlegen*, da sie den Wandel der Verbandslandschaften besser auffangen können als neokorporatistisch formierte.

Langfristig müsste sich also ein *allgemeiner internationaler Trend* zur Pluralisierung der Willensbildungsmuster ergeben, nicht nur in Deutschland und den USA⁸³. Es steht infolgedessen zu erwarten, dass traditionell stark neokorporatistisch gefügte Staaten, wie die Niederlande, die skandinavischen Länder oder Österreich⁸⁴, diesbezüglich die größten »Lernschwierigkeiten« aufweisen werden. Die Forschungslage dazu ist aber bis dato alles andere als befriedigend; insbesondere international und zugleich diachron vergleichende Studien sind immer noch Mangelware⁸⁵. Die vorliegende Abhandlung ist Programm und Aufforderung zugleich, diesen Mangel zu beheben.

- 81 Vgl. als Überblick zur US-Szenerie Jeffrey M. Berry, *The Interest Group Society*, aaO. (FN 53), S. 109-113.
- 82 Eigene Auszählung anhand der »Gelben Seiten Berlin«, online-Ausgabe, Branche »Unternehmensberatung, Stand: 25.09.02.
- 83 Die These vom »Decline of Corporatism« ist schon länger in der Diskussion. Vgl. statt anderer Mark J. Gobeyn, »Explaining the Decline of Macro-Corporatist Political Bargaining Structures in Advanced Capitalist Societies« in: *Governance* 6 (1993), S. 3-22.
- 84 Vgl. zu Österreich Peter Gerlich, »A Farewell to Corporatism« in: *West European Politics* 15 (1992), S. 132-146.
- 85 Eine lobbliche Ausnahme bildet der Klassiker von Arend Lijphart, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Haven/London 1999, der die Interessenvermittlungsstrukturen westlicher Demokratien in einem eigenen Kapitel anhand der Pluralismus-Korporatismus-Dichotomie summarisch vergleicht und dabei auch die These vom »Decline of Corporatism« genauer erörtert (S. 173-175).

Zusammenfassung

Westliche Verbandssysteme haben seit Mitte des 20. Jahrhunderts eine »Stille Revolution« durchlaufen: Die Zahl der Vereinigungen wuchs stark an und dieser Entwicklungsboom wurde primär von nichtökonomisch motivierten Interessen getragen, deren Organisationsfähigkeit früher deutlich in Frage stand. Sowohl in den USA als auch in Deutschland ist dieser Trend empirisch nachweisbar. Erzeugt wurde er zum einen durch gesellschaftliche Modernisierungsprozesse, zum anderen durch ein Set innovativer Mobilisierungsstrategien. Die daraus resultierende Pluralisierung beider Verbandssysteme führte in Deutschland zu einem größeren Wandel der Interessenvermittlungsstrukturen, da hiesige neokorporatistische Arrangements zunehmend delegitimiert wurden. In den USA existierten diese nie und daher verkraftete das amerikanische Interessenvermittlungssystem diesen Wandel leichter, bewies damit seine evolutionäre Überlegenheit.

Summary

Western systems of organized interests have undergone a »Silent Revolution« since the middle of the last century. The absolute number of associations rose substantially, and the spectrum of organizations representing the Non-Profit-Sector grew much faster than the system of economically based interest groups. Empirical evidence is given for Germany and the USA. Responsible for that development were trends of modernization of western societies in general, but also specific and innovative methods of interest mobilization, which especially offered non-profit interests the opportunity to create effective lobby groups. As a consequence this »Silent Revolution« changed the modes of interest intermediation between groups and the state, but more substantially in Germany than in the United States: German exclusive neocorporatist networks came more and more under fire from the newly emerged but excluded groups. The traditional inclusive and pluralistic mode of interest intermediation in the United States on the other hand offered the chance for fast and easy integration of new associations. Because of that it showed its evolutionary superiority.