

Pressure Groups in der Bundesrepublik Deutschland

Autor(en): **Schneider, Herbert**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **45 (1965-1966)**

Heft 11

PDF erstellt am: **07.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-161785>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Pressure Groups in der Bundesrepublik Deutschland

HERBERT SCHNEIDER

Zur Verbandsliteratur

Ist es ein bloßer Zufall, daß das wissenschaftliche Interesse an den *Pressure Groups* beinahe zur gleichen Zeit in den westeuropäischen Industrieländern erwacht ist? 1958 erschienen in Großbritannien Stewarts «British Pressure Group Politics» und Finers «Anonymous Empire»¹. Im gleichen Jahr veröffentlichte Meynaud eine Untersuchung über die französischen *Pressure Groups*². In Westdeutschland hatte Breitling schon 1955 eine Studie über «Die Verbände in der Bundesrepublik» herausgegeben³.

Das verhältnismäßig rasch aufgelebte Interesse an den Verbänden als politische Kräfte dürfte unter anderem auf amerikanische Pionierwerke über dieses Gebiet zurückzuführen sein. Mit dem Wiedererwachen der politischen Wissenschaft in Westeuropa wurden diese eifriger als je zuvor studiert. Man begann sich unwillkürlich zu fragen, wie es wohl mit den Verbänden im eigenen Land bestellt sei. Dabei drängte sich die Vermutung auf, daß die *Pressure Groups* im Zeichen der Kriegswirtschaft und des Wohlfahrtsstaates zu respektablen Größen herangewachsen seien. Wie diese Größen beschaffen sind, wie sie arbeiten und wie sie sich in den demokratischen Prozeß eingefügt haben — mit diesen und ähnlichen Fragen setzten sich seither die politischen Wissenschaftler in fast allen westeuropäischen Ländern besorgt auseinander.

Die Arbeit Breitlings über die deutschen Verbände wurde bereits erwähnt. Sie stellt eine umfassende Bestandesaufnahme der Verbände in der Bundesrepublik dar, die selbst heute — elf Jahre nach ihrem Erscheinen — noch aktuell ist und, dank ihrer Methodik, es dem Leser erleichtert, sich in der Fülle der deutschen Verbände zurechtzufinden. Es spricht kaum für die noch junge, aber an Lehrstühlen reiche politische Wissenschaft in der Bundesrepublik, daß diesem Werke kaum weitere Untersuchungen über die Verbände folgten. Die 1956 veröffentlichte Studie J. H. Kaisers über die «Repräsentation organisierter Interessen» beschränkt sich nicht allein auf die deutschen Verhältnisse, sondern zieht auch die anderen westeuropäischen Länder in den Kreis ihrer Betrachtung ein⁴. Nach den Worten des Verfassers soll sie einen Beitrag zum Verständnis der staatsrechtlichen Stellung der Interessengruppen bilden. Im Unterschied zu Frankreich oder Großbritannien fehlen Einzeluntersuchungen über die Verbände. Am gründlichsten sind noch die Gewerkschaften behandelt

worden, so u. a. von Hirsch-Weber in die «Gewerkschaften in der Bundesrepublik»⁵. Diese Literaturlücke erschwert es dem Betrachter der politischen Szene der Bundesrepublik, sich ein Urteil über die Stellung und das Gewicht der Interessenverbände im demokratischen Prozeß zu bilden. Er ist weitgehend auf Mutmaßungen angewiesen. Dabei muß er die Gefahr vermeiden, dem in der Bundesrepublik herrschenden «verbandsunfreundlichen Klima» zu erliegen. Eschenburgs bekanntgewordene Schrift über die «Herrschaft der Verbände?» scheint weniger ihres Inhalts als ihres Titels wegen das bereits vorhandene Mißtrauen in die Verbände genährt zu haben⁶. Beides — Quellenmangel und verbandsunfreundliches Klima — lassen es dem Verfasser angezeigt erscheinen, seine folgenden Ausführungen auf die wirtschaftlichen und sozialen Pressure Groups zu beschränken. Er möchte ihre charakteristischen Merkmale herauschälen und ihre Stellung im demokratischen Willensbildungsprozeß der Bundesrepublik umreißen.

Politisches Klima und Koalitionsfreiheit

Das in der Bundesrepublik anzutreffende Unbehagen über die Verbände kann zum Teil damit erklärt werden, daß in den Anfangsjahren des westdeutschen Staatswesens die informierte öffentliche Meinung mehr oder weniger deutlich spürte, mit wie wenig Gegenkräften die verhältnismäßig wohlorganisierten Verbände zu rechnen hatten. Die Staatsautorität war nach den Jahren des Dritten Reiches entleert. Eines ihrer wichtigsten Instrumente — die Verwaltung — steckte im Aufbau und war mehr als je auf die Zusammenarbeit mit den Verbänden angewiesen. Die Bundesrepublik war als Provisorium gedacht und wurde von der Bevölkerung zunächst auch als ein solches betrachtet. Die Interessenverbände schienen deshalb vor allem von einer Gegenkraft gebremst zu werden: dem politischen Klima, das ihnen keineswegs freundlich gesinnt war. Die Deutschen hatten sich nach dem Zusammenbruch zu einem Konzept der parlamentarischen Demokratie bekehrt, das, etwa im Gegensatz zur britischen Vorstellung über einen kooperativen Aufbau der Gesellschaft, wenig oder gar nichts mit einem «corps intermédiaire» anzufangen wußte. Auch verträgt es sich mit der traditionellen deutschen Auffassung vom Staat und seiner Autorität offenbar schlecht, daß seine Willensbildung sich in den Niederungen von Interessenkämpfen abspielen soll. Das Spitzenorgan der deutschen Industrie, der Bundesverband der Deutschen Industrie, fühlte sich deshalb 1957 bemüßigt, eine erhebliche Anzahl von Professoren zu einer Tagung über die Verbände im neuen Staat aufzubieten, um sich und andere Interessenorganisationen in den Augen der Öffentlichkeit endlich hoffähig zu machen⁷. Dem Begriffspaar Staat-Individuum sollte die Dreierheit Staat-Verband-Individuum gegenübergestellt werden. Wie nicht anders zu erwarten

gewesen war, bestätigte das Tagungsergebnis die Existenzberechtigung der Verbände in der modernen Gesellschaft. Doch erklang in der Diskussion immer wieder die Sorge, daß die Verbände zu viel Macht an sich reißen und mißbrauchen könnten. Eine Abhilfe wurde in der Stärkung der moralischen (mehr an Staatsgesinnung) und der institutionellen (unabhängige Bürokratie) Autorität des Staates gesehen.

Der bundesdeutsche Staat greift kaum in die innere Ordnung der Verbände ein. Das Grundgesetz sieht zwar für die Parteien, doch nicht für die Verbände einen besonderen Platz in der Verfassungs- und Rechtsordnung vor. Doch verbürgt es die Koalitionsfreiheit im negativen und im positiven Sinne. Mit der negativen Koalitionsfreiheit wird der Bundesbürger vor dem Zwang geschützt, sich einer Organisation anschließen zu müssen. Die positive Koalitionsfreiheit verleiht das Recht, Organisationen zu bilden. Davon wird in reichem Maße Gebrauch gemacht. Das ist wahrscheinlich weniger auf die angebliche Vereinsmeierei oder Organisationssucht der Deutschen als vielmehr auf die weite Interessendifferenzierung des wirtschaftlichen und sozialen Lebens zurückzuführen. Neben den verhältnismäßig vielen Wirtschafts- und Sozialverbänden machen aber kaum wie in England oder in Frankreich die *ideologischen Gruppen* von sich reden. Der Bundesbürger ist gegenwärtig an ideologischen Fragen wenig interessiert. In den Nachkriegsjahren hat offenbar nur eine politische Idee die Gemüter der Bevölkerung etwas bewegt: die der europäischen Einigung. Es nehmen sich ihrer mehrere, miteinander rivalisierende Gruppen an. Doch einen weitaus größeren und wichtigeren Platz im deutschen Organisationswesen haben die im folgenden mit dem Begriff Sozialverbände beschriebenen Gruppen inne, die die traurige Hinterlassenschaft des letzten Krieges vertreten. Sie hüten die Interessen der Heimatvertriebenen, Flüchtlinge und Kriegsgeschädigten.

Monopolverbände

Die deutschen Verbände sind im allgemeinen Monopolverbände, das heißt sie vertreten ohne Konkurrenz einen bestimmten Bereich. Der Typ des Monopolverbandes ist für Deutschland relativ noch neu. Sowohl im Kaiserreich als auch in der Weimarer Republik waren die wirtschaftlichen und sozialen Vertretungsbereiche im allgemeinen durch mehr als einen Verband vertreten. Um die Interessen der Werktätigen bemühten sich unter anderem «rote», «gelbe» und «schwarze» Gewerkschaften. Der Anliegen der Landwirtschaft nahmen sich zwei große Verbände an, von denen der eine mehr dem konservativen ostelbischen Großgrundbesitz zuneigte, während der andere sich vor allem auf die Bauern West- und Süddeutschlands stützte. Doch nach dem Zusammenbruch im Jahre 1945 folgten die Gewerkschaften und Bauernverbände dem Vorbild

der Industrie, die schon in der Weimarer Republik eine Einheitsorganisation gebildet hatte. Auch die Handwerker und der Handel werden durch Einheitsorganisationen repräsentiert. Der Trend zur Monopolorganisation kann zum Teil auf den Entideologisierungsprozeß der deutschen Politik zurückgeführt werden, der bisher der Bundesrepublik seinen Stempel aufgedrückt hat. Den Bundesbürger kümmern Sozialismus, Liberalismus und Christentum im allgemeinen nicht allzu viel. Er erwartet vom Staat vor allem Sicherheit und Freiheit und von den Verbänden eine wirksame Vertretung seiner Interessen innerhalb dieses Rahmens.

Tarifautonomie

Auch in der Bundesrepublik hat sich der Begriff «Pressure Groups» für die Verbände eingebürgert. Er ist mit der Vorstellung des Unzulässigen eng verbunden und erweckt den Eindruck, als ob die Verbände als eine Art von Freibeuter den Staat unter Druck setzen. Dieses Bild ist aus zwei Gründen korrekturbedürftig. Zunächst üben die Verbände kaum einen Druck auf die verfassungsgemäß zustandegekommenen Organe aus. In den 50er Jahren wurde zum Beispiel in der Bundesrepublik die Frage des politischen Streiks eingehend diskutiert, das heißt ob es den Gewerkschaften erlaubt sei, nicht nur ihren Tarifpartner, die Arbeitgeber, sondern auch zum Beispiel den Bundestag zu bestreiken. Die Gewerkschaften rangen sich zu der Ansicht durch, daß sie zum Mittel des politischen Streiks nur in einem Notstand greifen sollten, zum Beispiel dann, wenn die verfassungsgemäßen Organe bedroht wären. Zum anderen verdient aber auch festgehalten zu werden, daß sich die Verbände nicht nur allein dem Staate zuwenden, sondern auf drei verschiedenen, wenn auch miteinander verbundenen Ebenen arbeiten. Sie nehmen sich der Erziehung ihrer Mitglieder an und formen damit und über andere Kanäle die öffentliche Meinung. Schließlich erfreuen sie sich auch im sozialpolitischen Bereich einer weitgehenden Autonomie. Darauf wurde die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit gelenkt, als Anfang Mai 1963 die Metallarbeitergewerkschaft einen Streik ins Auge faßte. Obwohl es nicht an Stoff für Auseinandersetzungen zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften fehlt, haben bisher die Gewerkschaften kaum zum Mittel des Streiks gegriffen. Auch die Arbeitgeber hielten sich zurück, einen Streik mit einer Aussperrung zu beantworten. In der Geschichte der Bundesrepublik bedienten sie sich dieses Mittels zum ersten Male im Mai 1963. Beide Waffen der Tarifpartner — Streik und Aussperrung — erfreuen sich in der Bundesrepublik keiner großen Popularität. Das mochte einer der Gründe dafür sein, warum sich die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände beim Metallarbeiterstreik im Mai 1963 rasch wieder aussöhnten. Der Staat, das heißt in diesem Falle die Regierung, konnte nur mit gutem Zu-

reden dazu beitragen, da ihm nicht wie in den USA das Mittel der Zwangsschlichtung zur Verfügung steht. Deshalb beeinflussen die Tarifpartner über die Festsetzung des Preises für die Ware Arbeitskraft weitgehend die Wirtschaftspolitik der Bundesrepublik. In den ersten Jahren der Bundesrepublik ermöglichte das Maßhalten der Gewerkschaften zum Beispiel die von der Bundesregierung gewünschte private Kapitalbildung in privater Hand als eine der Voraussetzungen für eine wirksame Investitionspolitik. Auf der anderen Seite bereiteten die Lohnforderungen der Gewerkschaften und die Zugeständnisse der Arbeitgeber der Bundesregierung einige Sorge in den vergangenen Jahren der Hochkonjunktur. Gerade an diesem Beispiel zeigt sich das Problem der «Sozialpartnerschaft»: Eine allzuenge und gute Zusammenarbeit der Sozialpartner kann sehr leicht auf dem Rücken des Konsumenten ausgetragen werden und die staatliche Wirtschaftspolitik durchkreuzen. Auf der anderen Seite können Konflikte zwischen den Sozialpartnern sich zu einer politischen Machtprobe zwischen beiden Seiten auswachsen und den inneren Frieden in Frage stellen.

Verbandswirken: Öffentliche Meinung

Im Gegensatz zum Kaiserreich oder zur Weimarer Republik beschränken sich die Gewerkschaften heutzutage weitgehend auf sozialpolitische Probleme. Das bedeutet keineswegs, daß sie ihre bildungspolitischen Aufgaben abgeschrieben hätten. Man denke zum Beispiel nur daran, welche Rolle die Gewerkschaften in der Volksbühnenbewegung spielen. Ihre Bildungsarbeit hat im Vergleich zu früher nur an Umfang abgenommen. Das liegt vor allem wohl daran, daß der deutsche Arbeiter keine große Lust zeigt, seine Freizeit im gewerkschaftlichen Rahmen zu verbringen. Unter dieser Nachkriegsmentalität, die mit der Verbürgerlichung des deutschen Arbeiters zusammenhängt, leidet die Bildungsarbeit der Gewerkschaften, die viel dazu beigetragen hat, den Bildungsdrang der arbeitenden Schichten zu wecken und zu fördern. Demgegenüber haben die Unternehmerverbände erst in neuerer Zeit die Scheu vor der Bildungsarbeit abgelegt, um zum Beispiel ihre Mitglieder für politische Fragen in staatsbürgerlichen Kursen zu interessieren. Der Bundesverband der Deutschen Industrie nahm sich gar der in der Bundesrepublik vernachlässigten Aufgabe an, Nachwuchskräfte für internationale Fragen zu entdecken und zu fördern. Die Bildungsarbeit der Verbände wirkt nicht nur indirekt — über die Mitglieder —, sondern auch direkt auf die breite öffentliche Meinung ein, das heißt dann Öffentlichkeitsarbeit. In kurz- und langfristigen Kampagnen berieseln die Verbände nach dem Vorbild der Markenartikelfirmen die Öffentlichkeit mit Broschüren, Stellungnahmen, Anzeigen, um sie mit ihren Anliegen vertraut zu machen — und sie vielleicht auch dafür günstig zu

stimmen. Darüber hinaus haben sich die Gewerkschaften und die unternehmerische Wirtschaft eigene Institute zugelegt, die den Verbandsorganen mit wissenschaftlichen Argumenten an die Hand gehen und auf die Öffentlichkeit langfristig einwirken sollen⁸. Sie streben darnach, im Unterbewußtsein breiter Volksschichten ein unternehmer- oder gewerkschaftsfreundliches Klima zu erzeugen.

Verbandswirken: Staatliche Organe

Auf Grund seiner eigenen Erfahrungen mag den Schweizer Leser die Frage besonders interessieren, wie sich die bundesstaatliche Verfassung Westdeutschlands auf die Organisation und das Wirken der Verbände auswirkt. Nach alledem, was zu beobachten ist, interessieren sich die Verbände wenig für das Geschehen auf Landesebene. Sie wenden sich in erster Linie Bonn zu. Das kann als Maßstab dafür gelten, wo in der Bundesrepublik die Wirtschafts- und Sozialpolitik gemacht wird.

Auch kann der Leser mit Recht daraus schließen, daß regionale Probleme in der Wirtschafts- und Sozialpolitik der Bundesrepublik nur eine untergeordnete Rolle spielen. Die Verbände halten es kaum für notwendig, sich hinter eine oder mehrere Landesregierungen zu stecken, um ihre Anliegen gefördert zu sehen, zum Beispiel Fischerei und Schifffahrt hinter die Regierungen der Küstenländer. Die Länder stehen in Deutschland in der Wirtschafts- und Sozialpolitik weit mehr als die Kantone in der Schweiz im Schatten des Bundes. Die Verbände haben sich in ihrer Organisation und in ihrem politischen Wirken dieser Erscheinung angepaßt. Ihre Augen richten sich in erster Linie auf die Bundeshauptstadt Bonn. Dort und im benachbarten Köln haben sich seit der Gründung der Bundesrepublik Hunderte und aber Hunderte von Verbandsbüros und Lobbyistensekretariaten aufgetan.

Die Beziehungen zwischen den Verbänden und den Bundesbehörden sind im Unterschied zu den Verhältnissen in Großbritannien und Frankreich kaum institutionalisiert. Es besteht in der Bundesrepublik zum Beispiel kein Bundeswirtschaftsrat. Auch haben die Verbände, mit Ausnahme verschiedener Gewerkschaftskreise, bisher wenig Wert darauf gelegt, einen solchen ins Leben zu rufen. Man kann sich fragen, inwieweit ihr geringes Interesse für formalisierte Beziehungen auf die Erfahrungen mit dem Reichswirtschaftsrat in der Weimarer Republik zurückgeht. Auch mag ein Zusammenhang zwischen der Wirtschaftsordnung — freie Marktwirtschaft — und dem mangelnden Bedürfnis für Konsultierungsorgane bestehen. Eine geplante Wirtschaft wie die französische scheint ein viel engeres Zusammenspiel zwischen Regierung und Verbänden zu verlangen als eine freie Marktwirtschaft Erhardscher Prägung, die vor allem mit dem guten Zureden an die Unternehmer (beziehungsweise Gewerk-

schaften) und mit monetären Mitteln arbeitet. Trotz dem Mangel an Koordinierungsorganen sind auch die sozialen Verbindungen zwischen den Verbänden und dem Staat wenig ausgebildet. Gewiß, auf den Bänken des Bundestages sitzen nicht wenige Verbandsführer, und es kam nach dem Kriege nicht selten vor, daß ein Beamter von der Verwaltung in ein Verbandsbüro hinüberwechselte, um der Entnazifizierung zu entgehen. Nicht unberücksichtigt bleiben darf die gemeinsame Ausbildung der Verbandssekretäre und höheren Beamten: Beide Kategorien haben zumeist Rechtswissenschaft studiert. Auch fehlen die Verbandsführer nicht bei den hochhoffiziellen Anlässen der Bundesrepublik, wie bei den schon traditionell gewordenen Empfängen zum Geburtstag des Kanzlers oder den Empfängen des Bundespräsidenten auf Schloß Brühl. Damit wird schon äußerlich zum Ausdruck gebracht, daß sie «dazu gehören». Einer engeren gesellschaftlichen Verflechtung zwischen Verbänden, Politik und Verwaltung steht aber der kleinstädtische Charakter Bonns entgegen, der kein gesellschaftliches Leben emporkommen läßt. Auch sind alternierende Karrieren in der Bundesrepublik recht selten anzutreffen, das heißt es kommt nicht allzu häufig vor, daß ein Beamter in die Wirtschaft geht oder ein Wirtschaftler den umgekehrten Weg zurücklegt. Die Beziehungen zwischen den Verbänden und den staatlichen Organen in der Bundesrepublik sind daher vor allem formeller Natur, das heißt sie wickeln sich im Schriftverkehr zwischen ihnen und den Behörden und nicht selten in Gesprächen zwischen den Verbands- und Regierungsvertretern ab. Auch erfreuen sich die großen Verbände des unmittelbaren Zugangs zum Bundeskanzler, und sie haben vor allem vor den Wahlen davon Gebrauch gemacht, um dem stimmenbesorgten Kanzler Konzessionen abzuhandeln. Häufig wenden sie sich auch dem Bundeskanzleramt zu, wenn sie mit ihrem zuständigen Ministerium nicht zurechtkommen. So wird zum Beispiel berichtet, daß der Präsident des BDI, Berg, ein gern gesehener Gast des Bundeskanzlers war, der viel dazu beigetragen habe, das Mißtrauen Adenauers gegenüber seinem Thronfolger Erhard zu schüren. Zwischen dem BDI und dem Wirtschaftsministerium herrschte zeitweilig ein gespanntes Verhältnis über die Fragen der Konjunkturpolitik und des Kartellrechts. Um Spannungen mit ihren Ministerien auf ein Minimum zu reduzieren, versuchen die Verbände von vornherein auf «ihr» Ministerium personalpolitisch einzuwirken. Dabei betrachten zum Beispiel die Bauernverbände das Landwirtschaftsministerium und die Gewerkschaften das Arbeitsministerium als «ihr» Ministerium. Sie legen deshalb Wert darauf, daß eine Persönlichkeit ihres Vertrauens als Landwirtschafts- beziehungsweise als Arbeitsminister bestellt wird. Im Unterschied zum Kaiserreich kommen die Minister nicht aus der Verwaltung, sondern aus den Parteien. Deshalb haben die Verbände schon in der Weimarer Republik mehr Aufmerksamkeit als es bisher üblich war den Parteien und dem Parlament geschenkt. Dieser Trend hat sich in der Bundesrepublik fortgesetzt. Die Verbände fordern ihre Anhänger auf, in den Parteien aktiv zu werden. Sie er-

mahnen ihre Mitglieder, ihrer Wahlpflicht nachzukommen. Sie unterstützen ihnen politisch nahestehende Parteien finanziell. Und schließlich versuchen sie, über die Parteien ihnen nahestehende Persönlichkeiten ins Parlament zu schleusen. Dabei stoßen sie keineswegs immer auf den Widerstand der Parteien. Diese sind nicht selten froh darüber, daß ihnen erfahrene Kandidaten zur Verfügung stehen, die ihnen Wählerstimmen und «DM» zuführen. Dem Zusammenspiel zwischen Verbänden und Parteien bleibt offenbar der Erfolg nicht versagt! Der Bundestag ist von Verbandsmitgliedern und Verbandsführern durchsetzt. Die Verbandsfärbung ist besonders stark in einigen Ausschüssen, wie zum Beispiel dem Landwirtschafts- und Ernährungsausschuß, der sich fast ausschließlich aus Mitgliedern des Deutschen Bauernverbandes zusammensetzt. Im Sozialpolitischen Ausschuß des Bundestages hingegen wimmelt es von Gewerkschaftsvertretern, während der Wirtschaftspolitische Ausschuß die Domäne der Wirtschaftsverbände zu sein scheint. Die Ausschüsse ähneln daher Brückenköpfen der Verbände im Bundestag.

Das politische Gewicht der Verbände

Das politische Gewicht der Verbände in der Bundesrepublik ist nicht leicht zu ermitteln. Studien über ihren Einfluß liegen in der Bundesrepublik kaum vor. Deshalb muß man sich damit begnügen, die Einflußmöglichkeiten der großen Verbände anhand einiger Kriterien zu untersuchen. Bekanntlich hängt der Einfluß der Verbände von verschiedenen Faktoren ab, zum Beispiel ihrer Monopolstellung, ihrem Organisationsgrad, der Mitgliederzahl, der Geschlossenheit ihrer Mitgliedschaft, der Finanzkraft, den politischen Verbindungen und ihrem öffentlichen Prestige. Von diesen Kriterien ausgehend, erkennt man, daß der Deutsche Bauernverband als die wirtschaftspolitische Monopolvertretung der Landwirtschaft eine verhältnismäßig starke Stellung einnimmt. Das dürfte unter anderm damit zusammenhängen, daß sein Organisationsgrad erheblich ist, so daß der Nachteil eines zahlenmäßig begrenzten Vertretungsbereichs (in der deutschen Landwirtschaft sind heutzutage nur noch 10% der erwerbstätigen Bevölkerung beschäftigt) weitgehend wettgemacht wird. Auch ist das erwerbsständische Bewußtsein innerhalb der Landwirtschaft stark ausgeprägt. Dem DBV war es deshalb bisher möglich, Interessenkonflikte in seinen Reihen zu vermeiden oder zu begrenzen. Der DBV stößt deshalb als relativ starker und geschlossener Block in das politische Leben vor. Obwohl das allgemeine Klima der Landwirtschaft keineswegs günstig gesinnt ist und der DBV bisher wenig versucht hat, es zu seinen Gunsten zu beeinflussen, ist sich die herrschende CDU/CSU der landwirtschaftlichen Stimmen durchaus bewußt und nimmt in ihrer Politik weitgehend darauf Rücksicht. Die integrationsfreudige CDU sah sich deshalb einem Dilemma gegenüber, als zum Beispiel die gemein-

same Landwirtschaftspolitik der EWG auf den Widerstand der deutschen Bauernschaft stieß. Um ihre bäuerlichen Wähler nicht vor den Kopf zu stoßen, trat deshalb die von der CDU/CSU beherrschte Bundesregierung vor den Bundestagswahlen 1961 in der EWG-Landwirtschaftspolitik kurz. Das Kriterium des Stimmengewichts fällt hingegen bei den Wirtschaftsverbänden nahezu weg, vertreten sie doch nur einen äußerst kleinen Prozentsatz der Wahlbürger. Die Wirtschaftsverbände versuchen diesen numerischen Nachteil durch Geldspenden an die Parteien rechts von der SPD auszugleichen. Zu diesem Zwecke gründeten sie Fördergesellschaften, die den mitgliedsarmen und beitragschwachen bürgerlichen Parteien vor den Bundestagswahlen kräftig unter die Arme griffen. Auch versuchten sie, führende Wirtschaftler in die Parlamente zu senden, um dort die Stimme der Wirtschaft deutlicher zu Gehör zu bringen. Die Schwierigkeit besteht für sie nur darin, daß die Wirtschaft der Bundesrepublik, auf Grund der Interessenunterschiede in ihren Reihen, recht selten mit einer Stimme sprechen kann. Den Wirtschaftsverbänden ist es daher mit ihrer Politik nur gelungen, das an und für sich schon recht unternehmerfreundliche öffentliche Klima in der Bundesrepublik zu verbessern. Die Gewerkschaften haben hingegen mit keinem gewerkschaftsfeindlichen, aber auch nicht mit einem gewerkschaftsfreundlichen Klima zu rechnen. Außerdem waren die ihnen nahestehenden Sozialdemokraten bisher von der Regierungsverantwortung ausgeschlossen. Ihre politischen Ansatzpunkte sind deshalb nicht übermäßig stark entwickelt, wenngleich sie über eine Monopolstellung, einen großen Organisationsgrad und eine relative Geschlossenheit in sozialpolitischen Fragen verfügen. Doch sind ihre Versuche, über die Sozialpolitik hinaus zu allgemeinpolitischen Fragen (wie zum Beispiel Wiederaufrüstung) Stellung zu nehmen, von der Mitgliedschaft nicht immer honoriert worden.

Es bleibt noch ein Wort über die Sozialverbände zu sagen, wobei an dieser Stelle vor allem die Verbände der Kriegsgeschädigten und Heimatvertriebenen verstanden werden sollen. In den Anfangsjahren der Bundesrepublik fühlten sich die kriegsgeschädigten oder heimatvertriebenen Bauern, Arbeiter oder Handwerker in erster Linie als Heimatvertriebene oder Kriegsgeschädigte. Mit ihrer wirtschaftlichen und sozialen Eingliederung hat sich ihre Loyalitätsordnung langsam verändert: Sie betrachten sich wieder vor allem als Angehörige einer Berufsgruppe und erst in zweiter Linie als Kriegsgeschädigte oder Heimatvertriebene. Durch diese Entwicklung haben die Kriegsgeschädigten- und Heimatvertriebenenverbände an Schlagkraft und Geschlossenheit eingebüßt. Obwohl sie auch heute noch behaupten, im Namen aller Heimatvertriebenen und Kriegsgeschädigten zu sprechen, haben sie beträchtlich an Anhang verloren. Auch ist «ihre» Partei — der BHE — von der Bildfläche nahezu verschwunden. Sie haben aber Ansatzpunkte in den beiden großen Parteien gefunden — CDU/CSU und SPD —, die über den Zulauf neuer Wähler nicht unerfreut sind, obwohl sie dadurch gezwungen werden, in ihrer Politik viel-

leicht mehr als bisher auf die Gefühle dieser Schichten Rücksicht zu nehmen, das heißt zum Beispiel in ihrer Ostpolitik eine Anerkennung der Oder-Neiße-Linie als Grenze zu vermeiden.

Verbände im demokratischen Prozeß

Die Organe eines demokratischen Gemeinwesens sollen zur gleichen Zeit regierungsfähig und repräsentativ sein. Beide Anforderungen sind nicht leicht miteinander in Einklang zu bringen. Bei einer großen Anzahl von Interessen kann eine wirklichkeitsnahe Repräsentation der Interessen leicht zur Regierungsunfähigkeit führen; auf der anderen Seite mag Regierungsfähigkeit auf Kosten der Repräsentationsaufgabe gehen. Die Weimarer Republik kannte zum Beispiel eine Vielzahl von Parteien, die zwar zu einer wirklichkeitsnahen Repräsentation der Interessen beitrugen, aber die Regierungsbildung und Regierungsarbeit erschwerten. Im Gegensatz dazu scheint die Parteienstruktur der Bundesrepublik übersichtlich und einfach. Im fünften deutschen Bundestag sind nur noch drei Parteien vertreten: An dieser Entwicklung waren die Verbände nicht unbeteiligt. Wie schon erwähnt wurde, haben sie nach dem Kriege eine einheitliche Verbandsform gewählt; dadurch wurde es ihnen schwerer gemacht, sich auf eine Partei festzulegen. Obwohl zum Beispiel die Gewerkschaften mit den Sozialdemokraten sympathisieren, hüten sie sich davor, allzu enge Bindungen mit der SPD einzugehen, um nicht die christlichen Gewerkschaftler in ihren Reihen zu verärgern oder sie gar ihrer Organisation abspenstig zu machen. Im allgemeinen arbeiten aber die Verbände mit mehr als einer Partei zusammen: zum Beispiel die Gewerkschaften mit der CDU und der SPD, die Wirtschaftsverbände und bäuerlichen Organisationen mit der CDU und FDP. Die von den Verbänden mit herbeigeführte Parteienstruktur hat ihre Stellung und ihre Taktik im demokratischen Willensbildungsprozeß verändert. Sie wirken nicht unmittelbar über eine Partei, etwa der Bauernverband über eine Bauernpartei, auf Parlament oder Regierung ein, sondern haben sich zunächst innerhalb der Parteien mit anderen Interessen auseinanderzusetzen. Das gilt insbesondere für die Regierungspartei der CDU, die beinahe ein Spiegelbild der deutschen sozialen Wirklichkeit darstellt. Auf ihren Fraktionsbänken sitzen Bauern neben Beamten und Gewerkschaftler neben Unternehmern. Die Parteien wirken daher häufig als eine Art von Interessenfilter. Das hat zur Folge, daß die Interessenverbände der Leistungsfähigkeit der Regierung beziehungsweise des Parlamentes kaum Abbruch tun können. Allen Unkenrufen zum Trotz haben die Verbände weder die Parteien abgehalftert noch die staatliche Autorität untergraben. Doch muß zugegeben werden, daß die Interessenverbände die staatliche Willensbildung mehr als anderswo verzerren und das Gemeinwesen gefährden können. Das

ist aber weniger ein Ergebnis ihrer straffen Organisation oder großen Mitgliedschaft als eines Mangels an staatsbürgerlicher Gesinnung unter den Bundesdeutschen. Obwohl die Bundesrepublik den Charakter eines Provisoriums weitgehend verloren und gleichzeitig an staatlicher Autorität gewonnen hat, fühlt sich der Durchschnittsdeutsche offenbar weniger als Staatsbürger denn als Wirtschaftsinteressent. Er strebt vor allem darnach, einen möglichst großen Anteil vom «Sozialkuchen» auf Kosten anderer zu ergattern, ohne viel nach dem Gemeinwohl oder nach Spielregeln zu fragen. Mit dieser Mentalität wird sich der Vater des Wirtschaftswunders und jetzige Bundeskanzler Erhard noch zu beschäftigen haben, denn weder ein Staatswesen wie die Bundesrepublik noch eine Wirtschaftsordnung wie die soziale Marktwirtschaft kommen auf die Dauer gesehen ohne ein Minimum an Gemeinwohl und allgemein anerkannten Spielregeln aus.

¹J. Stewart: *British Pressure Group Politics*, Oxford 1958. S. Finer: *Anonymous Empire*, London 1958. ²J. Meynaud: *Les groupes de pression en France*, Paris 1958. ³R. Breitling: *Die Verbände in der Bundesrepublik*, Meisenheim 1955. ⁴J. Kaiser: *Die Repräsentation organisierter Interessen*, Berlin 1956. ⁵Wolfgang Hirsch-Weber: *Gewerkschaften in der Politik*, Westdeutscher Verlag, Köln 1958. ⁶Theodor Eschenburg: *Herrschaft der Verbände?* Stuttgart 1955. ⁷BDI: *Der Staat und die Verbände*, Heidelberg 1958. ⁸Für die Industrie: Deutsches Industrie-Institut; für die Gewerkschaften: Wirtschaftswissenschaftliches Institut der Gewerkschaften.

Ziele, Methoden und Probleme der Intervention des Bundes zugunsten der Berggebiete

WALTHER RYSER

Die heutige wirtschaftliche und soziale Lage der Berggebiete kennzeichnet sich durch eine langsame Entwicklung. In schwierigen Fällen treffen wir eine Stagnation oder sogar eine rückläufige Entwicklung an. In dieser Situation stellt sich die Frage nach den wirtschaftlichen und sozialen *Zielsetzungen in der Politik* zugunsten der Berggebiete. Unter Politik verstehen wir die aktive Teilnahme an der Führung, Erhaltung und Ordnung eines Gemeinwesens. In unserer