Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte
Band: 71 (1991)
Heft: 6

Artikel: Verbände und Demokratie
Autor: Kleinewefers, Henner
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-164897

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 02.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Henner Kleinewefers

Verbände und Demokratie

Funktionen der Verbände in der Demokratie

Die Demokratie ist ein kollektives Entscheidungsverfahren, bei dem grundsätzlich mit Mehrheit über konkurrierende Individualinteressen der Beteiligten und Betroffenen beschlossen wird.

Nun ist offensichtlich, dass diese Beschreibung der Demokratie direkt nur für kleine basisdemokratische, also unstrukturierte Gruppen anwendbar ist, die sich gewissermassen für jede anstehende Frage versammeln können, um eine Entscheidung zu treffen und diese dann gemeinsam in die Tat umzusetzen.

In der pluralistischen Massendemokratie besteht die Notwendigkeit, die Aggregationsleistung des demokratischen Entscheidungsverfahrens in viele Stufen und parallele Züge zu zerlegen. Das entscheidende Problem dabei ist die Frage, wie man diese vielstufige und vielzügige Entscheidungsstruktur so einrichten kann, dass der Wille der Individuen möglichst unverfälscht bis in die Spitze der Repräsentationshierarchie und von dort wieder möglichst unverfälscht bis hinunter zur letzten Verwaltungseinheit übertragen wird. In diesem Zusammenhang haben die Verbände eine notwendige Funktion in der Demokratie, stellen aber zugleich auch eine potentielle Gefahr für die Demokratie dar.

Man kann vielleicht fünf Hauptzüge der Artikulation, Aggregation, Vertretung und Übertragung von individuellen Interessen in der Demokratie unterscheiden:

— Parteien
— Verbände (inkl. Vereine, Kartelle, Gewerkschaften und dergleichen)
— Basisbewegungen (inkl. ausserparlamentarische Opposition, Bürgerkomitees und dergleichen)
— Individuelle Einflüsse
— Medien

Dabei wird über die Rangfolge heftig gestritten; die vorstehende Reihenfolge ist daher nicht einfach als solche zu interpretieren. Ferner ist auch die Abgrenzung zwischen diesen fünf Hauptzügen im Einzelfall nicht immer klar; und im zeitlichen Verlauf kann sich die Zuordnung auch ändern. Aber im Prinzip weiss jeder, was Verbände sind, worin sie sich von den vier

andern Zügen unterscheiden und dass sie im demokratischen Prozess einen wichtigen Platz einnehmen.

Bezüglich der Abgrenzung der Verbände von den übrigen Aggregationszügen lässt sich in aller Kürze folgendes sagen: Verbände vertreten einzelne, relativ präzise Interessen ihrer Mitglieder. Dies unterscheidet sie von den Parteien, die ihre Zuständigkeit gewöhnlich sehr oder gar allumfassend definieren und dafür ein allgemeines Mandat beanspruchen. Wie die Parteien, so sind auch die Verbände auf Dauer angelegt, was sie wiederum von den Basisbewegungen unterscheidet. Im Unterschied zur individuellen Interessenvertretung erbringen die Verbände wie auch die Parteien bereits eine interne Aggregationsleistung. Und in allen zuvor genannten Punkten unterscheiden sie sich von den Medien, die als Interessentransporteure von Fall zu Fall nach dem jeweiligen vermuteten Geschmack ihrer jeweiligen Kundschaft angesehen werden können.

Alles in allem haben die Verbände am meisten Verwandtschaft mit den Parteien, von denen sie sich nur durch die Breite des Interessenspektrums und des Legitimationsanspruchs unterscheiden. Angesichts dieser Verwandtschaft ist es nicht verwunderlich, dass Parteien und Verbände einerseits in vielfältiger Symbiose miteinander leben. Die beiden genannten Unterschiede bringen es aber anderseits mit sich, dass die Verbände in der Demokratie ständiger und von den eifersüchtigen Parteien gerne geschürter Anfechtung unterliegen, auf deren Argumente noch einzugehen sein wird.

Die gesellschaftliche Zusammenfassung der individuellen Interessen wird im allgemeinen nicht in einem einzigen Schritt vollzogen; dies kommt nur bei Volksabstimmungen über Sachfragen vor. Üblich ist vielmehr ein vielstufiger Aufbau des Aggregationssystems und die Substitution der Sachentscheidungen durch Personalentscheidungen auf den meisten Stufen dieses Systems. So sind insbesondere der Staat, sofern er föderalistische Elemente enthält, die Parteien und die Verbände mehr- oder gar vielstufig aufgebaut, wobei unmittelbare Sachentscheidungen der Basis ausgesprochen selten vorkommen. Aus diesem Grund ist beim Thema Verbände und Demokratie immer auch die Frage der internen Entscheidungsfindung in den Verbänden mitzudiskutieren.

Die Ansatzpunkte für verbandliche Tätigkeit im politischen Raum sind das Parlament, die Regierung, die Verwaltung und die Justiz, also alle staatlichen Gewalten. Im Zuge der Entwicklung vom klassischen Rechts- zum modernen Interventions- und Leistungsstaat hat sich das Schwergewicht der Verbandstätigkeit von der Beeinflussung des Parlaments zur Beeinflussung der Regierung und vor allem der Verwaltung sowie auch der Justiz verschoben.

Allgemeine Mittel der Einflussnahme sind Information über die eigenen Interessen und deren (angebliche) Förderlichkeit für das Gemeinwohl, Werbung für diese Interessen und Drohung für den Fall, dass sie nicht gebührend berücksichtigt werden. Diese Mittel können direkt vom Verband gegenüber der zu beeinflussenden staatlichen Gewalt eingesetzt werden oder indirekt über die Medien. Spezialfälle der direkten Einflussnahme sind der Einsitz von (offiziellen oder inoffiziellen) Verbandsvertretern in den staatlichen Gewalten sowie die Übernahme staatlicher Funktionen in die verbandliche Selbstverwaltung. Werbung kann allgemein oder in der spezifischen Form des Angebots von Geld und Stimmen erfolgen. Umgekehrt umfasst die Drohung unter anderem die Möglichkeit des Informations-, Geld- und Stimmenentzugs sowie ein breites Spektrum von Störungen bis hin zu Demonstrationen, Streiks, Boykotts und Sabotage. Speziell zu erwähnen, weil häufig übersehen, sind die rechtlichen Möglichkeiten der Verbände, die von der Beeinflussung durch Gutachten und dergleichen, über Rechtsschutzversicherungen und die Unterstützung von Musterprozessen bis zur Verbandsklage, zur Schaffung von Verbandsrecht und zu seiner generellen Durchsetzung mittels Allgemeinverbindlicherklärung reichen.

Der Ansatzpunkte und der Mittel zur Vertretung der Verbandsinteressen sind also viele. Damit werden die Verbände in der Demokratie aber noch nicht automatisch zum Problem. Denn Interessenvertretung durch intermediäre Gruppen ist in der pluralistischen Massendemokratie ja nicht nur legitim, sondern sogar notwendig. Jedoch zeigt sich bei einer auch nur summarischen Aufzählung ihrer Ansatzpunkte und Mittel, dass die verbandliche Interessenvertretung jedenfalls nicht als quantité négligeable behandelt werden kann, sondern näher betrachtet werden muss.

Mit dem Übergang vom Rechts- zum Interventions- und Leistungsstaat wurde der Staat für die Verbände interessant, und zugleich wurden die Verbände für den Staat unentbehrlich. Daraus resultierte ein sich gegenseitig aufschaukelnder Prozess der Vermehrung von Staats- und Verbandsmacht, der von Historikern, Politologen, Soziologen und nicht zuletzt Volkswirtschaftern frühzeitig gesehen, oft beschrieben und überwiegend, wenn nicht sogar einhellig negativ beurteilt worden ist. Dabei ist zuweilen sogar in Vergessenheit geraten, dass Interessenvertretung durch intermediäre Gruppen in der pluralistischen Massendemokratie im Prinzip legitim und notwendig ist.

Der springende Punkt bei der Verbändekritik ist die berechtigte Vermutung, dass verbandsmässige Interessenvertretung äusserst selektiv bzw. ungleich ist. Von diesem Punkt leiten sich alle anderen Einwendungen ab, so insbesondere gegen die mangelhafte Legitimität verbandlicher Interes-

senvertretung sowie gegen die abnehmende Fairness einer zunehmenden Staatstätigkeit. Dies lässt sich hier leicht zeigen, so dass dann im weiteren nur noch das Problem der Ungleichheit behandelt werden muss.

Verbandstätigkeit ist gewissermassen ex definitione auf Sonderinteressen gerichtet, auch wenn dies in der Propaganda aus begreiflichen Gründen gerne verwischt wird. Kein Einzelverband kann also den Anspruch erheben, das ganze Volk oder eine volonté générale zu vertreten. Wenn nun nachgewiesen werden kann, dass die Chancen, Interessen durch einzelne Verbände wirksam zu vertreten, äusserst ungleich sind, kann auch das Verbandswesen als ganzes einen umfassenden Vertretungsanspruch weder erheben noch gar einlösen. Damit ist der Mangel an demokratischer Legitimität sowohl des Einzelverbands als auch insbesondere des Verbandswesens insgesamt gezeigt.

So weit so schlecht; nur sollte man dabei nicht vergessen, dass, ungeachtet ihrer hohen rhetorischen Ansprüche für die Parteien genau dasselbe gilt. Die real existierenden Verbände, nicht hingegen die real existierenden Parteien an dem imaginären Ideal einer volonté générale zu messen, ist ein typisches Beispiel für den berüchtigten Nirwana-Approach [1], der bekanntlich auch schon in anderen Fragen gründlich in die Irre geführt hat.

Wenn das Verbandswesen insgesamt zu selektiver, d. h. ungleicher Interessenvertretung führt, sind auch die Art und der Umfang der dadurch induzierten Staatstätigkeit zu kritisieren; und in der Tat kann es keinen Zweifel geben, dass die Einigung der gut vertretenen Interessen vielfach auf Kosten der nicht oder schlecht vertretenen Interessen geht, wobei die letzteren häufig diejenigen der grossen Mehrheit der Bevölkerung sind. Es ist schon oft nachgewiesen worden, dass durch die Aktivität des Verbandssystems die Staatstätigkeit über das möglicherweise mehrheitlich gewünschte Mass hinausgetrieben wird, dass die Systematik und die Effizienz der Staatstätigkeit unter der Verbandstätigkeit leiden und dass sie unfaire Verteilungsfolgen nach sich zieht.

Nachdem nun einerseits gezeigt ist, dass in der pluralistischen Massendemokratie Interessenvertretung durch intermediäre Gruppen legitim und notwendig ist, anderseits aber festgestellt ist, dass die Verbandstätigkeit aufgrund ihrer Selektivität, bzw. volkswirtschaftlich gesprochen: Ineffizienz, zu herber Kritik Anlass gibt, ist im weiteren zunächst den Ursachen dieser Selektivität etwas nachzugehen. Dabei wird zwischen der Ungleichheit unter den Verbänden und der Ungleichheit innerhalb der Verbände unterschieden. Abschliessend sollen einige Vorschläge diskutiert werden, wie man diese Ungleichheiten vermindern bzw. ihr Durchschlagen auf die Politik behindern könnte.

Ungleichheit unter den Verbänden

Ursprünglich schloss die Verbändetheorie aus der beobachteten Vielfalt von Verbänden ganz naiv, dass das Verbandswesen einfach das volkswirtschaftlich effiziente Spiegelbild der Interessen in der Gesellschaft sei. Nun blieb aber nicht verborgen, dass wichtige Interessen grosser oder sogar mehrheitlicher Bevölkerungsteile in Wirklichkeit schlecht oder gar nicht und ausgesprochene Sonderinteressen kleiner Gruppen oft sehr schlagkräftig vertreten sind. Eine Erklärung hierfür lieferte Olson in seinem bekannten Buch über «Die Logik des kollektiven Handelns».

Nach Olson wird ein Individuum sich nur dann freiwillig an der Gründung eines Verbands beteiligen bzw. einem bestehenden Verband beitreten, wenn sein individueller Nutzen hieraus grösser ist als seine individuellen Kosten und er auf andere Weise nicht zu diesem Nutzenüberschuss kommen kann. Nun ist aber die Interessenvertretung durch einen Verband im allgemeinen ein öffentliches Gut, von dem Nichtmitglieder nicht ausgeschlossen werden können. Rationale Individuen werden daher hoffen, dass andere den Verband gründen und betreiben, während sie selbst die Trittbrettfahrerposition einnehmen, d.h. gratis von den Verbandsleistungen profitieren. Da alle so denken, wird es normalerweise nicht zur Verbandsgründung kommen. Nur sehr kleine Gruppen von Inidividuen mit speziellen, für jeden einzelnen sehr wichtigen gemeinsamen Interessen werden sich spontan organisieren. Wachsen können solche Verbände nur, wenn sie ihre Mitglieder mittels selektiver Anreize bei der Stange halten; nur auf dieser Basis können sie sich auch der Vertretung der Gruppeninteressen widmen.

Olsons Werk richtete das Augenmerk auf zwei wichtige Aspekte des freiwilligen Verbandswesens, nämlich einerseits auf die sehr unterschiedlichen Chancen wirksamer Interessenvertretung und anderseits auf die Bedeutung selektiver Anreize für das Verbandsmanagement. Je spezieller und für die Betroffenen wichtiger ein Interesse ist, desto leichter ist es organisierbar; Ungleichheit der Interessenvertretung zu Lasten allgemeiner Mehrheitsinteressen entspricht der Logik des individuellen Rationalverhaltens aller. Das war die Botschaft.

Es wurde allerdings sehr bald bemerkt[2], dass die Olsonsche Logik von der Realität ebenso weit entfernt war wie die Naivität der früheren Pluralismustheoretiker. Denn die meisten der real existierenden freiwilligen Verbände dürfte es nach Olsons Theorie gar nicht geben. Zwei Erweiterungen dieser Theorie haben es aber inzwischen gestattet, eine befriedigende Erklärung der Realität zu geben: der Verbandsunternehmer und eine weite Definition der individuellen Bedürfnisse[3].

Spontane Zusammenschlüsse aufgrund der plötzlichen Erkenntnis gemeinsamer Interessen, eines individuellen Nutzenüberschusses aus der Teilnahme und des Nichtzustandekommens ohne die eigene Teilnahme sind selten. Der Verbandsunternehmer ist diejenige Figur, die aus latenten Interessen und Erkenntnissen Zusammenschlussbereitschaft macht und auch die Ideen hat, wie man diese Bereitschaft durch selektive Anreize bis zur effektiven Tat fördern kann.

Zugleich gilt, und dies weiss der Verbandsunternehmer ebenso gut wie jeder andere mit gesundem Menschenverstand begabte Beobachter menschlichen Verhaltens, dass die Bedürfnisse der Menschen höchst vielschichtig sind. Selektive Anreize bestehen nicht nur in geldwerten Leistungen. Das Gefühl, irgendwo dazu zu gehören oder gute Taten zu vollbringen bzw. zu fördern, verschafft ebenfalls individuelle Befriedigung. Was als wichtige und gute Tat angesehen wird, ändert sich natürlich je nach der Situation bzw. Problemlage der betreffenden Gesellschaft. Es zeichnet den guten Verbandsunternehmer wie jeden erfolgreichen Unternehmer aus, frühzeitig die latenten Bedürfnisse seiner potentiellen Kundschaft zu erkennen und zu aktualisieren. Natürlich tut er dies im eigenen Interesse, das aber wiederum nicht eng materiell gesehen werden darf.

Was bringen diese Erweiterungen und Dynamisierungen der Olsonschen Theorie ein? Sie erklären zunächst einmal den tatsächlichen Gründungsvorgang bei Verbänden mit Hilfe des bzw. der Verbandsunternehmer(s). Sie erklären weiter die Vielfalt der real existierenden Verbände mittels der Vielzahl möglicher selektiver Anreize, die ihrerseits eine Folge der vielschichtigen individuellen Bedürfnisse sind. Sie tragen schliesslich zur Erklärung des Werdens, Wachsens und Vergehens von Verbänden bei in Abhängigkeit von der effektiven Problemlage der betreffenden Gesellschaft.

Damit wird die Hypothese der Ungleichheit der Interessenvertretung aufgrund der unterschiedlichen Organisierbarkeit zwar nicht aufgehoben, aber doch erheblich relativiert. Andere Argumente müssen hinzukommen, wenn man an der Kritik des Verbandswesens wegen der Ungleichheit der Interessenvertretung festhalten will.

Man findet diese Argumente, wenn man die relative Stärke der real existierenden Verbände und ihre Einflussgrössen betrachtet: Es gibt zwar, ungeachtet der von Olson stark übertriebenen Schwierigkeiten der Interessenorganisation, fast für jedes Interesse mindestens einen Verband; aber die relative Stärke dieser Verbände ist äusserst unterschiedlich.

Sie hängt im wesentlichen von vier Faktoren ab, die ihrerseits jeweils mehrere Aspekte aufweisen. Es ist in diesem Zusammenhang nicht mög-

lich, auf alle Einzelheiten einzugehen. Es muss vielmehr mit einer eher summarischen Darstellung sein Bewenden haben. Angesichts der Relativierung des Organisierbarkeitsarguments ist das Problem der relativen Stärke von Verbänden aber wichtiger, als die Literatur bisher erkennen lässt.

Die relative (äussere) Stärke von Verbänden hängt erstens ab von ihrer jeweiligen internen Stärke, die das komplexe Ergebnis von einer Reihe von Faktoren ist, zwischen denen teilweise ausgeprägte *trade offs* bestehen. Zu nennen sind insbesondere:

— Die (potentielle) Organisierbarkeit, die, wie zuvor besprochen, u. a. von der Art des Interesses, von der Grösse der Gruppe und von der Art und Möglichkeit selektiver Anreize abhängt.
— Die (tatsächliche) Organisation, die für die äussere Geschlossenheit und Handlungsfähigkeit des Verbands von erstrangiger Bedeutung ist und bei der es einerseits um die tragfähige Ausbalancierung der Interessen der Mitglieder bzw. Subgruppen, der Repräsentanten und der Verbandsbürokratie, anderseits aber auch um die Kontrolle der Mitglieder durch den Verband geht.
— Die Finanzkraft, die der Generalnenner für alles ist, was man mit Geld kaufen kann, und das ist bekanntlich nicht wenig; entscheidend ist dabei die Unabhängigkeit von externen Finanzquellen.
— Die Mitgliederzahl; sie steht mit Absicht am Ende dieser Aufzählung, weil sie sehr häufig negativ mit der Organisierbarkeit, vor allem aber mit der Schlagkraft der Organisation und vielfach sogar mit deren Finanzkraft verbunden ist.

Eine beträchtliche interne Stärke ist vor allem in Verbänden zu erwarten, die ein präzises und damit normalerweise auch recht spezielles Interesse vertreten, welches für alle Mitglieder einen hohen Stellenwert im Rahmen ihres Gesamtbündels von Interessen einnimmt. Diese Situation trifft, mit der bemerkenswerten, aber wohl doch einzigen und erst noch seit Jahrzehnten langsam erodierenden Ausnahme der Gewerkschaften, im allgemeinen für eher begrenzte Gruppen zu, die dann übrigens normalerweise auch bereit sein werden, sich die Vertretung dieses Interesses etwas kosten zu lassen.

Zweitens hängt die relative Stärke von Verbänden von ihrer jeweiligen Konkurrenzsituation auf dem «Markt» für Interessenvertretung ab. Hierbei sind ebenfalls mehrere Aspekte zu berücksichtigen:

— Die direkte Konkurrenz durch andere Organisationen, die das gleiche Interesse vertreten möchten.

— Die indirekte Konkurrenz gegenüber anderen Interessengruppen, die sich aus gemeinsamen Restriktionen (z.B. Budgets, Wählerstimmen usw.) ergibt. Dabei ist zu bemerken, dass diese indirekte Konkurrenz um so schärfer ist, je weniger kalkulierbar, teilbar und verhandelbar die zur Diskussion stehenden Interessen sind. Über kalkulierbare, teilbare und verhandelbare Interessen lässt sich fast immer ein Kompromiss (gegebenenfalls zu Lasten Dritter) erzielen und damit die aktuelle Konkurrenz ausschalten.
— Die Gegenmacht von Verbänden, welche das entgegengesetzte Interesse vertreten, als Spezialfall der indirekten Konkurrenz. Hierbei ist interessant, dass die Bedingungen für die Vertretung des Gegeninteresses im allgemeinen völlig andere sind als diejenigen für die Vertretung des angegriffenen Interesses. Insbesondere sind die Gegeninteressen zu sehr speziellen Interessen häufig sehr allgemeine Interessen mit allen Problemen, die sich daraus für deren wirksame Vertretung ergeben. Aus diesem Grund hat ja das Konzept der *countervailing power* (Galbraith) in der Realität auch weitgehend Schiffbruch erlitten. Auf Gegenmacht ist kein Verlass.

Drittens unterliegen Verbände Restriktionen durch übergeordnete Autoritäten (z.B. Recht, Politik), die nicht für alle gleich sein müssen und in diesem Fall die relative Stärke der Verbände erheblich beeinflussen können. Dabei wird man vielfach feststellen können, dass zwischen der Stärke der Verbände und den Restriktionen, denen sie unterliegen, eine Verbindung in der Weise besteht, dass starke Verbände Privilegien für sich herausschlagen, welche den schwächeren Verbänden nicht gewährt werden.

Schliesslich manifestiert sich die relative Stärke der Verbände, viertens, in ihrer sogenannten Konfliktfähigkeit. Ist die Bedeutung eines Verbands für das Funktionieren des Gesamtsystems oder wichtiger Teile davon gross, so kann er glaubhaft damit drohen, dieses Funktionieren zu stören oder sogar zu unterbinden und damit den andern unabsehbaren Schaden zuzufügen. Die Konfliktfähigkeit steht natürlich in Zusammenhang mit den vorgenannten drei Punkten, insbesondere mit den rechtlichen und politischen Restriktionen, ist damit aber keineswegs abschliessend beschrieben. Konfliktfähigkeit äussert sich vor allem in:

— Leistungsmacht; diese umfasst die Möglichkeit der Leistungsverweigerung oder -verfälschung (Begünstigung oder Benachteiligung) mit unabsehbaren Folgen für Abnehmer, Lieferanten und gegebenenenfalls das Gesamtsystem.
— Informationsmacht; das ist die Möglichkeit, andere und gegebenenfalls das Gesamtsystem durch die Abgabe, Manipulation oder Zurückhaltung von Informationen zu beeinflussen.

— Repräsentationsmacht; dabei geht es um die Einflüsse bei der Auslese von Kandidaten für (öffentliche und private) Ämter aller Art, ferner um die Möglichkeit der Benutzung direkter Volksrechte sowie schliesslich ganz allgemein um die Fähigkeit zur Mobilisierung der Verbandsmitglieder, eventuell aber darüber hinaus auch von Nichtmitgliedern.

Vor allem die Leistungsmacht, etwas weniger die Informations- und die Repräsentationsmacht, liegt eindeutig bei schlagkräftigen Gruppen, die spezielle Interessen vertreten und klein genug sind, um sich um die Systemfolgen ihres Tuns foutieren zu können.

Alles in allem zeigt sich sehr deutlich, dass spezielle Interessen viele Vorteile bei der Erlangung relativer Stärke besitzen. Hier und nicht beim vorgelagerten Problem der Organisierbarkeit liegen die entscheidenden Argumente für die Annahme, dass spezielle Interessen die besten Durchsetzungschancen haben und dass die effektive Wirksamkeit des Verbändesystems insgesamt keineswegs das getreue, bzw. volkswirtschaftlich effiziente Spiegelbild der in der Gesellschaft vorhandenen Interessen ist. Das gilt aber natürlich, es sei wiederholt, genauso auch für die Parteien bzw. das Parteiensystem insgesamt. Man findet daher wenig Trost bei der neuerdings zuweilen zu hörenden Behauptung, dass die Bedeutung des Parlaments wieder zunehme, wobei es im speziellen immer häufiger zum Schiedsrichter unter Interessengruppen werde, die sich nicht einigen könnten. Da wird nur ein höchst einseitiger Aggregationszug durch einen andern genauso einseitigen Aggregationszug überwacht, ergänzt oder auch einmal substituiert. Das ist besser als nichts, aber auch nicht mehr.

Ungleichheit innerhalb der Verbände

Aus den gleichen Gründen, aus denen die Gesellschaft als ganze nicht basisdemokratisch organisiert sein kann, ist dies auch in grösseren Verbänden nicht möglich. Die Nutzung von Arbeitsteilungs- und Spezialisierungsvorteilen einerseits und die Senkung von Beteiligungskosten im weitesten Sinn anderseits macht die Innenstrukturierung von Verbänden attraktiv und zur betriebswirtschaftlich effizienten Erreichung der Verbandszwecke unerlässlich. Dagegen stehen die Gefahren der Emanzipation der Verbandsführung und -bürokratie von den Mitgliedern und der unterschiedlichen Partizipationsmöglichkeiten der Mitglieder, also das Problem der Ungleichheit innerhalb des Verbands.

Das Verhältnis zwischen Mitgliedern, Repräsentanten und Bürokraten ist nicht nur in Verbänden ein Problem, sondern generell in Kollektiven aller Art, so insbesondere auch im Bereich der Politik und in den Unter-

nehmungen. Es wird in der Literatur seit einiger Zeit unter dem Namen *«principal-agent-Problem»* behandelt.

Juristen gehen meist von der Vorstellung aus, dass die Repräsentanten bestrebt sind, uneigennützig den Willen ihrer Wähler zu ergründen und auszuführen, und dass ebenso die Bürokraten die uneigennützigen Ausführungsorgane des von den Repräsentanten vermittelten Willens des Souveräns seien. Die ökonomische Theorie unterstellt hingegen, dass die Menschen im allgemeinen alles, was sie tun, im eigenen Interesse tun, wobei dieses eigene Interesse sehr weit gefasst ist, wie hier schon in anderem Zusammenhang betont worden ist. Das bedeutet, dass man nicht a priori davon ausgehen kann, dass Repräsentanten, z. B. der Verbandsvorstand, den Willen ihrer Wähler, Mitglieder, und die (Verbands-)Bürokraten den Willen ihrer Vorgesetzten, des Verbandsvorstands, auszuführen suchen. Sie wünschen vielmehr, in ihrer Position jeweils möglichst ihre eigenen Interessen zu fördern. Es bedarf daher geeigneter Restriktionen, Anreize und Sanktionen, um ihre Aktivitäten auf den von den Mitgliedern gewünschten Kurs zu bringen.

Mit andern Worten findet in einem Verband wie in jedem andern Kollektiv ein ständiger Kampf aller gegen alle um die Nutzung der Verbandsressourcen im weitesten Sinn für individuelle Zwecke statt. In diesem Kampf sitzen die Mitglieder gegenüber dem Vorstand und der Bürokratie oft am kürzeren Hebel.

Der springende Punkt dabei ist, dass die individuellen Beteiligungs-, Kontroll- und erst recht Widerspruchskosten im weitesten Sinn in grossen Verbänden sehr hoch und die Erfolgsaussichten recht niedrig sind. Im Erfolgsfall ist der Ertrag ganz oder überwiegend ein Gruppengut, kommt also allen Mitgliedern zugute, auch denen die sich an der Aktion nicht beteiligt haben. Die erwarteten individuellen Kosten werden daher den erwarteten individuellen Nutzen im allgemeinen weit übersteigen. Das Resultat ist die oft beklagte, für Vorstand und Bürokratie aber in vieler Beziehung sehr vorteilhafte Passivität der Mitglieder auf einem mittleren Niveau der Unzufriedenheit.

Abhilfe lässt sich einerseits zumindest teilweise durch geeignete Verbandsstatuten schaffen. Anderseits wird das Problem durch direkten Wettbewerb zwischen mehreren Verbänden zur Vertretung desselben Interesses entschärft. In diesem Fall gibt es aber ein neues Problem. Durch Wettbewerb wird zwar die Emanzipation des Vorstands und der Bürokratie von den Mitgliedern mehr oder weniger weitgehend unterbunden; zugleich wird aber die relative Stärke des Verbands und damit die Schlagkraft bei der Interessenvertretung erheblich beeinträchtigt und damit das eigentliche Verbandsziel verfehlt.

Es ist daher nicht verwunderlich, dass die Konkurrenzlösung eher selten und dann meist sehr unvollständig ist, indem es neben einem dominanten Verband für die Vertretung eines bestimmten Interesses allenfalls noch einige wenige unbedeutende und kleine weitere Verbände gibt. In solchen Fällen kann man kaum von echter Konkurrenz, sondern eher von monopolistischer «Markt»führerschaft sprechen.

Nur wenn eine Verbandsführung über längere Zeit hinweg ganz offensichtlich wesentliche Interessen einer grösseren Zahl von relevanten Mitgliedern vernachlässigt oder bei ihrer Vertretung sehr erfolglos ist, kommt es entweder zur internen Palastrevolution oder zur Dissidenz, d.h. zur Neugründung eines konkurrierenden Verbands.

Diese Korrekturen des verbandsinternen Demokratie- und Repräsentationsdefizits sind jedoch so selten und führen zu so unvollkommenen Resultaten, dass sie an dem allgemeinen Ergebnis dieses Abschnitts nicht viel ändern: Aufgrund des principal-agent-Problems vertreten die Verbandsführungen und -bürokratien nur sehr bedingt und partiell die Interessen für ihre Mitglieder und daneben, zuweilen wohl auch vorwiegend, ihre eigenen. Auch aus diesem Grund sind die von den Verbänden vertretenen Interessen keineswegs ein Spiegelbild der Interessen in der Gesellschaft.

Der Kampf um die Nutzung der Verbandsressourcen findet aber nicht nur zwischen den Mitgliedern einerseits und dem Vorstand und der Bürokratie anderseits — sowie, was hier nicht behandelt werden kann, zwischen Vorstand und Bürokratie — statt. Auch die Mitgliederinteressen selbst sind fast immer mehr oder weniger inhomogen, und natürlich versucht jedes Mitglied bzw. jede relativ homogene Subgruppe von Mitgliedern die Verbandsressourcen für ihre eigenen besonderen Interessen einzuspannnen und damit die andern Mitglieder auszubeuten. Die Erfolgsaussichten sind dabei allerdings sehr verschieden.

Den Verband auf den eigenen Kurs zu bringen, erfordert erhebliche Informations- und Überzeugungsarbeit sowie, bei Erfolg, Kontrollaufwendungen auf allen Verbandsebenen. Hilfreich ist es auch, wenn das betreffende Mitglied über ein gewisses Drohpotential verfügt. Mit andern Worten, die Ableitung der Verbandsressourcen erfordert einen grossen Kostenaufwand, wobei diese Kosten, wie immer in volkswirtschaftlichen Erörterungen, sehr weit (als opportunity costs) zu interpretieren sind. Nur solche Mitglieder haben Aussicht, den Verband für ihre Zwecke einzuspannen, die sich diesen Aufwand leisten können. Auch deshalb ist verbandliche Interessenvertretung äusserst selektiv bzw. ungleich.

Zur Selektivität der verbandlichen Interessenvertretung infolge der unterschiedlichen relativen Stärke der Verbände untereinander kommen also zwei weitere Selektionsfaktoren hinzu, wenn man das Innenleben der Verbände betrachtet. Mitgliederinteressen werden mehr oder weniger

stark durch Vorstands- und Bürokratieinteressen ergänzt oder überlagert, und unter den Mitgliedern setzen sich diejenigen durch, deren Partizipationskosten am niedrigsten sind, die sich also die Bearbeitung des Verbands zu den eigenen Gunsten am ehesten leisten können.

Alle Selektionsfaktoren begünstigen spezielle und damit auch minderheitliche Interessen gegenüber allgemeinen und damit auch weiter verbreiteten Interessen. Die Selektionsfaktoren wirken mithin nicht zufällig, sondern verzerren die Interessenvertretung systematisch.

Ansatzpunkte für Lösungsvorschläge

Wie schon mehrfach betont, unterliegt die Interessenaggregation durch das Parteiensystem grundsätzlich derselben Kritik wie diejenige durch das Verbändesystem. Die Lösung kann also nicht in einem Ersatz verbandlicher durch politische Interessenaggregation liegen. Dies würde nicht nur die eine Selektion und Verzerrung durch eine andere ersetzen. Die Repräsentativität des Systems würde sogar verringert, weil ein zwar unvollkommenes, aber doch wichtiges Element aus den *checks and balances* herausgebrochen würde.

Lösungen müssen einerseits in institutionellen Vorkehrungen zur Erhöhung der Repräsentativität sowohl der verbandlichen als auch der politischen Interessenaggregation, anderseits in institutionellen Vorkehrungen zur Erhöhung der Fairness in der Auseinandersetzung zwischen den Interessengruppen gesucht werden.

In der mir bekannten Literatur gibt es eine grosse Zahl von Ideen in diesen beiden Richtungen; und da ich das Schrifttum keineswegs vollständig kenne, gibt es wahrscheinlich noch viel mehr. Es wäre eine verdienstvolle Aufgabe, die Literatur einmal systematisch in bezug auf dieses Problem zu sichten und den, wenn nicht vollständigen, so doch wenigstens repräsentativen Überblick über die Reformvorschläge zu geben, der heute m. W. völlig fehlt. Unter diesem Vorbehalt möchte ich über einige Ideen berichten, die zeigen, in welcher Richtung man bei der Lösung der Probleme der ungleichen Interessenvertretung denken kann. Dies geschieht nicht mit dem Anspruch auf Vollständigkeit oder auch nur Repräsentativität und schon gar nicht mit der Illusion der Durchsetzbarkeit.

Bezüglich der innerverbandlichen Demokratie kann man sich eine ganze Reihe von Massnahmen vorstellen, die die Stellung der Mitglieder gegenüber dem Vorstand und der Bürokratie stärken. Damit würde zugleich die Position der starken Mitglieder geschwächt, die ja die Kolonisierung des Verbands für ihre Sonderinteressen im allgemeinen nicht über die Generalversammlung, sondern über den Vorstand und die Bürokratie ins Werk set-

zen. Weitere Massnahmen zum Ausgleich der Kräfteverhältnisse unter den Mitgliedern sind vorstellbar.

Die meisten dieser Änderungen dürften die innere und damit auch die äussere Stärke der einzelnen Verbände vermindern. Eine offene Frage ist, ob dadurch die Unterschiede in der relativen Stärke zwischen den Verbänden eher ausgeglichen oder eher vergrössert würden. Ich vermute eher das erstere. Das wäre auch erwünscht. Jedoch kann man, wie früher schon betont wurde, nicht erwarten, dass sich die Verbände selbst intern demokratisieren und damit nach aussen abrüsten. Jeder einzelne Verband, der dies täte, müsste damit rechnen, dass seine direkten und indirekten Konkurrenten dies nicht nachvollzögen und daraus einen Vorteil erlangten. Aus diesem Grund müsste die Demokratisierung der Verbände für alle zwingend und gleichzeitig durch zweckmässige Änderungen des Vereinsrechts und eine entsprechende Verringerung der Satzungsfreiheit erfolgen.

Ein Spezialaspekt der Ungleichheit unter den Verbänden sind die rechtlichen und faktischen Privilegien, die sich die mächtigsten Verbände im Lauf der Zeit aneignen konnten. Zu denken ist dabei etwa an Vernehmlassungsprivilegien, (gegenseitige) Informations- und Administrationsprivilegien, Verbandsrechtssetzung und insbesondere ihre Allgemeinverbindlicherklärung, Sonderrechte gewisser Verbände bzw. Nichtdurchsetzung des geltenden Rechts gegenüber gewissen Verbänden, Zwangsmitgliedschaften und Konkurrenzausschluss usw. Diese Privilegien, die gewisse Verbände zu parastaatlichen Ordnungsmächten befördern, sind eines Rechtsstaats unwürdig und gehören ausnahmslos abgeschafft, womit sicherlich nicht die entscheidende, wohl aber eine wichtige und besonders stossende Quelle der Ungleichheit unter den Verbänden beseitigt würde.

Die bisher genannten Ansatzpunkte lagen bei den Verbänden selbst und dienten dazu, die Ungleichheit innerhalb und zwischen den Verbänden zu vermindern und auf diese Weise das Verbandswesen insgesamt repräsentativer für die Interessen in der Gesellschaft zu machen.

Eine mindestens ebenso wichtige, wenn nicht wichtigere Kategorie von Massnahmen setzt bei der Art der Einflussnahme von Interessengruppen auf Politiker an. Durch Änderungen im politischen Sektor soll den Interessengruppen der Weg zu den Politikern erschwert und die Bereitschaft der Politiker, auf die Interessengruppen zu hören, vermindert werden. Die allzu enge Symbiose zwischen Interessengruppen und Politikern, die unter dem Namen Korporatismus bekannt ist, soll damit auseinandergenommen, Entscheidungsprozesse und Verantwortlichkeiten sollen wieder transparent gemacht werden. Hierbei spielen verschiedene Anwendungen des Zufallsprinzips eine wichtige Rolle[4].

Fände z. B. jeden Tag eine Losziehung für den nächsten Wahltermin statt und müsste die Wahl z. B. spätestens einen Monat nach der «erfolgreichen»

Ziehung stattfinden, so müssten die Politiker im Prinzip jederzeit damit rechnen, binnen eines Monats vor die Wähler zu treten. Nach der Meinung der Promotoren dieser Idee würde dies ihre Neigung zu Kuhhändeln mit Interessengruppen zu Lasten der Allgemeinheit erheblich dämpfen. Das Gegenteil wäre allerdings auch denkbar, dass nämlich die Politiker nun nicht nur alle vier Jahre, sondern permanent Wahlgeschenke an diejenigen Gruppen austeilen würden, die sie als Zünglein an der Waage in der nächsten Wahl betrachten.

Andere Ideen betreffen den Wahlmodus. Statt die Parlamentarier in herkömmlicher Weise zu wählen, könnte man sie als (repräsentative) Zufallsstichprobe aus der gesamten wählbaren Bevölkerung ermitteln[5]. Entsprechend würde dann auch die Regierungsbildung und die Besetzung der Verwaltungsspitzen nach völlig andern Kriterien erfolgen als heute. Damit würde der Macht der Verbände und vor allem derjenigen der Parteien ein vernichtender Schlag versetzt. Die Parteien würden zu politischen Diskutierklubs. Sie könnten keinerlei Einfluss mehr auf die Auswahl der Kandidaten für Parlament, Regierung, Verwaltung und Justiz nehmen. Dementsprechend wären die Amtsträger den Parteien in keiner Weise verpflichtet; und sie hätten auch während ihrer Amtsperiode keinerlei Ursache, den Parteien irgendwelchen Einfluss zuzugestehen. Auf den ersten Blick scheint dasselbe auch für das Verhältnis der Zufallsparlamentarier und der übrigen Amtsträger zu den Verbänden zu gelten. Jedoch wären hier noch nähere Überlegungen über deren Motivation im allgemeinen und die Verhinderung von Bestechungen im besonderen anzustellen.

Es gibt weitere Ideen, so insbesondere von F. A. von Hayek[6], zur grundlegenden Demokratie- und insbesondere Wahlreform, die nicht auf dem Zufallsprinzip beruhen, aber ebenfalls das Ziel verfolgen, das Parlament repräsentativer zu machen und die Macht der Parteien und Verbände zu schwächen.

Sehr viel weniger weit gehen schliesslich Vorschläge zur Begrenzung von Amtsdauern und Ämterkumulationen sowie zur Offenlegung von Interessenbindungen, die alle darauf hinauslaufen, den symbiotischen Filz von Interessengruppen, Parteien und Politikern etwas aufzulockern und transparenter zu machen.

Wie auch immer die Entscheidungsgremien zustande kommen und besetzt sind, sie werden über Interessen zu entscheiden haben. Damit solche Entscheidungen fair erfolgen, sind entsprechende Entscheidungsregeln erforderlich. Die gebräuchlichen Mehrheitsregeln weisen dabei den Nachteil auf, dass sie der unterlegenen Minderheit, wenn sie einmal als solche erkannt ist, keine Chance mehr einräumen, und sei die Mehrheit noch so knapp. Am schlimmsten sind permanente Minderheiten dran, die von der permanenten Mehrheit rücksichtslos drangsaliert werden können.

Um die Mehrheit am unfairen Gebrauch ihrer Macht zu hindern, sind verschiedene Entscheidungsregeln ersonnen worden. Am einfachsten, aber auch am wenigsten praktikabel ist das Einstimmigkeitsprinzip, das das Problem von Mehrheit und Minderheit ex definitione eliminiert. In die gleiche Richtung, aber weniger radikal geht die Empfehlung qualifizierter Mehrheiten. Neuere Ideen machen auch in dieser Frage Gebrauch vom Zufallsprinzip. So hat etwa D. Mueller[7] ein zweistufiges Entscheidungsverfahren vorgeschlagen, bei dem auf der ersten Stufe in herkömmlicher Weise die Stimmenanteile für die verschiedenen Vorschläge ermittelt und auf der zweiten Stufe ein mit diesen Stimmenanteilen gewichteter Zufallsentscheid herbeigeführt wird. Die Mehrheit muss also immer damit rechnen, dass in der zweiten Stufe dennoch die Entscheidung zugunsten des Vorschlags der Minderheit fällt; und zwar ist die Wahrscheinlichkeit dafür um so grösser, je grösser die Minderheit ist. Unter diesen Umständen hat selbst eine sichere Mehrheit starke Anreize, einen fairen Kompromiss mit der Minderheit zu suchen.

Das Spektrum der beachteten Interessen ist also grösser und die Abwägung zwischen ihnen erfolgt fairer, d.h. unter geringerer Berücksichtigung der Machtverhältnisse unter den Interessengruppen, als bei den herkömmlichen Entscheidungsregeln. Und genau das ist ja der Zweck aller hier angedeuteten Ideen für die Reform der Interessenvertretung in der Demokratie.

[1] Man versteht darunter den Vergleich von (behauptetem) Ideal und (erfahrener) Realität, der notwendigerweise zuungunsten der Realität ausfällt und damit intellektuelle bzw. utopische Vorurteile gegen die Realität und ihre schrittweise Verbesserung nährt. — [2] Vgl. z.B. D. C. North, Theorie des institutionellen Wandels, Tübingen 1988. — [3] Dies ist bei M. Olson, Die Logik des kollektiven Handelns, Tübingen 1968, S. 59ff., im Kern angelegt, jedoch in seiner Bedeutung nicht recht erkannt worden. — [4] Man findet zu diesem Thema einiges z.B. im Buch von B. S. Frey, Theorie demokratischer Wirtschaftspolitik, München 1981. — [5] Die Idee ist naheliegend und uralt, wurde sie doch schon im alten Athen praktiziert. — [6] Vgl. H. Kleinewefers, Über Friedrich A. von Hayeks Verfassung der Freiheit, in: Reformen für Wirtschaft und Gesellschaft, Frankfurt 1985, sowie die dort angegebene Originalliteratur. — [7] D. C. Mueller, Probabilistic Majority Rule, Kyklos, Vol. 42. 1989, S. 151ff.