

## **Verbände in der demokratischen Gesellschaft**

*Vortrag anlässlich 10 Jahre Volkshochschul-Verband  
Mecklenburg-Vorpommern e. V.  
am 9. November 2000 im Bürgerhaus Güstrow*

*Priv.-Doz. Dr. Bernhard Weßels*

*Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) und Freie Universität Berlin*

### **Einleitung**

Zunächst möchte ich Sie herzlichst zum 10-jährigen Jubiläum Ihres Verbandes beglückwünschen. Ich freue mich, Ihnen hier und heute aus der Perspektive der Politikwissenschaft etwas über Funktion und Bedeutung von Verbänden und Vereinen in Deutschland sagen zu können. Es gibt sicherlich zu wenig Schnittstellen und Gelegenheiten für einen Austausch zwischen dem Elfenbeinturm Wissenschaft und der Gesellschaft. Sie geben mir hier Gelegenheit dazu und ich hoffe, in Kürze und möglichst wenig wissenschaftlich verklausuliert ein paar auch für Sie nützliche Überlegungen und Befunde präsentieren zu können.

Es ist ein guter Tag, um über Verbände und Vereine, die ja Ausdruck dafür sind, daß Menschen sich gemeinsam für etwas einsetzen, etwas

Dr. Bernhard Weßels, Sozialwissenschaftler am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Abteilung "Institutionen und sozialer Wandel", Privatdozent für Politikwissenschaft am Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften der Freien Universität Berlin, arbeitet über Interessenvermittlung und politische Repräsentation und hat hierzu zahlreiche Bücher und Aufsätze veröffentlicht. Von 1994 bis 2000 war er Ko-Sprecher des Arbeitskreises "Verbände" der Deutschen Vereinigung für Politikwissenschaft. Weitere Informationen zu Forschungsprojekten und –schwerpunkten, Publikationen und Download von Papieren unter:  
<http://www.wz-berlin.de/iw/mitarb/bwwebpage/wessels.de.htm>

bewirken wollen, zu sprechen. Sie haben mit Ihrem Verband in den letzten zehn Jahren einen wichtigen Beitrag geleistet zu einer der zentralen Herausforderungen und Aufgaben unserer Zeit, der Transformation zu einer Wissensgesellschaft. Auch ist nicht zu vergessen, daß sich vor elf Jahren am heutigen Tag die Mauer öffnete, ein Vorgang, der sicherlich nicht nur *einen* Grund hat, der aber ohne das gemeinsame Handeln, das kollektive Handeln vieler in der ehemaligen DDR nicht denkbar gewesen wäre.

Kollektives Handeln, zumal wenn es organisiert ist, also in Verbänden und Vereinen stattfindet, kann also etwas bewirken. Es macht angesichts der Vielzahl von Verbänden und Vereinen auch den Eindruck, also ob es sich bei dem Zusammenschluß von Bürgern oder anderen Akteuren um die selbstverständlichste Sache der Welt handeln würde und diese zudem durchweg nur Befürworter findet. Beides ist jedoch nicht ganz zutreffend.

Lassen Sie mich an diese beiden Aspekte in meinem Vortrag anschließen, weil sich daran einige zentrale Fragen an die Voraussetzungen und Schwierigkeiten kollektiven Handelns einerseits, an die Funktion von Verbänden und Vereinen in der Demokratie andererseits verdeutlichen lassen.

Im Folgenden werde ich zunächst kurz auf die zahlenmäßige Bedeutung von Verbänden und Vereinen in der Bundesrepublik eingehen. Dann auf die Frage, wie über das Wirken und Handeln von Verbänden und Vereinen in der Demokratie in verschiedenen politikwissenschaftlichen Theorieansätzen gedacht und geurteilt wird. In einem dritten Schritt auf Probleme des kollektiven Handelns, also des Verbands- und Vereinshandels eingehen und in einem vierten letzten Schritt aus einer gesellschaftstheoretischen Perspektive etwas

zur Bedeutung von Bildungsverbänden in modernen Gesellschaften wie wir sie in der Bundesrepublik vorfinden, sagen.

## **Zahl und Funktion**

Verbände und Vereine sind keine Selbstverständlichkeit. Es bedarf so mancher Voraussetzung, daß Bürger sich organisieren und für ihre Anliegen oder stellvertretend für die Anliegen anderer tätig werden. Eine zentrale Voraussetzung vor allen anderen ist natürlich, daß es den Menschen erlaubt ist. Das ist noch gar nicht so lange der Fall, dementsprechend sind Verbände, wie wir sie heute kennen, auch noch gar nicht so alt.

Assoziationen als Vereine und Verbände kamen erst Mitte des 18. Jahrhunderts auf. 1737 wurde in Hamburg die erste Loge gegründet. Goethe z.B. wird 1779 Mitglied einer Loge, um nach eigenem Bekunden dadurch in bessere Verbindung mit vielen ansehnlichen Leuten zu treten. Es kommen Lesegesellschaften, Turnvereine, Gesangvereine, Sozialunterstützungsvereine und auch wirtschaftliche Interessenvereinigungen in den folgenden Jahrzehnten auf. Schon um 1840 ist die Fülle der Vereine und Verbände kaum noch zu übersehen. Was ist das Neue an den neu aufkommenden Vereinen und was ist daran wichtig für heute? Erst mit dem durch die Paulskirchenverfassung von 1849 normierten Recht auf Vereinigungsfreiheit setzt sich ein wichtiges Prinzip durch: das der *Freiwilligkeit* und das der *Freiheit*. Alte Korporationen waren Zwangsvereinigungen und man gehörte ihnen qua Geburt und sozialer Stellung an. Ab 1849 hieß es "Die Deutschen haben das Recht Vereine zu bilden", im Artikel 9 GG heißt es "Alle Deutschen haben das Recht, Vereine und Gesellschaften zu gründen".

Bürger haben damit die Möglichkeit, nach eigenem Gutdünken ihre gemeinsamen Angelegenheiten in Angriff zu nehmen und sich für ihre Interessen und Anliegen geeignete Vereinigungen zu schaffen. "Ermächtigung der Vielen" nennt es die Politikwissenschaft, die ohne diese Freiheit dem Staat und den Ständen ausgeliefert sind. Bürger *dürfen*, aber sie *müssen* sich nicht zusammenschließen. Das ist zentral für die beiden Aspekte der Betrachtung von Vereinen und Verbänden: ihre soziale und ihre politische Funktion. Die Freiheit zur Vereinigung ist eine hart erkämpfte Errungenschaft, ohne die Demokratie und eine freie Gesellschaft nicht möglich wären. Das wurde früh gesehen. So schreibt Gierke in seinem Buch zum Genossenschaftsrecht 1886, die Vereinsbildung begegne der Gefahr der "Vereinzelnung, des Atomismus" und ist dem "*freien* Staat gleichzeitig eine mächtige Bundesgenossin und wirksames Korrektiv; eine Bundesgenossin, weil sie in einer Fülle enger und engster Gemeinheiten den Bürger zu Gemeinsinn, öffentlichem Verständnis und Selbstregierung erzieht,..., ein Korrektiv", weil es den "bestehenden Volksorganismus vor Erstarrung und endlichen Bruch zu bewahren mag".

So ist denn auch die Geschichte der Verbände und Vereine eine Erfolgsgeschichte, die voller Dynamik und noch nicht zu Ende ist. Allein aus der Zahl und der Dynamik lassen sich wichtige Hinweise für ihre Bedeutung in Gesellschaft und Politik gewinnen.

Verlässliche Zahlen über die Zahl von Vereinen und Verbänden in den neuen Bundesländern existieren noch nicht. Auf dem Gebiet der alten Bundesrepublik gab es 1992 allein etwa 180.000 Vereine und Verbände in zentralen ausgewählten Bereichen wie Sport, Musik, Umwelt u.a. Insgesamt summiert sich die Zahl der Mitgliedschaften allein in diesen Vereinen auf über 65 Millionen (Tabelle 1). Das heißt natürlich nicht, daß die gesamte Bevölkerung irgendwo Mitglied ist. Es

sind Zahlen über Mitgliedschaftsverhältnisse und nicht über Personen. Diese Zahlen – obwohl schon beeindruckend hoch - unterschätzen aus mehreren Gründen die tatsächliche Vielfalt und quantitative Bedeutung, vor allem schon deshalb, weil es ja nur ausgewählte Bereiche sind und weil klassische politische Interessenorganisationen fehlen.

*Tabelle 1: Anzahl und Mitgliederzahlen von Vereinen in Deutschland (1992, ausgewählte Bereiche)*

Bereich	Anzahl der Vereine	Anzahl der Mitglieder in Millionen
Sportvereine	98 548	23.60
Musikvereinigungen	27 655	3.85
Brauchtums-/Traditionsvereine	22 740	3.60
Tierliebhabervereinigungen	12 869	1.25
Musisch-kulturelle Vereine	3 535	2.66
Jugendvereinigungen	3 127	8.50
Umweltvereinigungen	3 019	4.08
Wandervereinigungen	2 983	2.09
Kleingartenvereine	2 637	.75
Hobbyvereine	2 192	1.00
Seniorenvereinigungen	2 035	1.22
Automobilclubs	7	12.80
<b>Insgesamt</b>	<b>180 206</b>	<b>65.40*</b>

Quelle: Agricola and Wehr 1993: Tabellen 6 und 8.

\* enthält Mehrfachmitgliedschaften.

Vollständige Zahlen über die Organisationen, die im gesamten Spektrums tätig sind, existieren nicht. Wohl aber lassen sich aus der Allgemeinen Bevölkerungsumfrage für die Sozialwissenschaften, dem ALLBUS, Informationen darüber gewinnen, wie viele Personen tatsächlich in Deutschland in welchen Bereichen organisiert sind. Dabei zeigt sich, daß etwa 60 Prozent der Bürger in den alten Bundesländern Mitglied in irgendeinem Verein oder Verband sind, in den neuen Bundesländern liegt diese Zahl deutlich niedriger und ist abnehmend. Werden Vereine und Interessengruppen getrennt betrachtet, weisen beide Bereiche in den alten Bundesländern etwa den gleichen Organisationsgrad von knapp 40 Prozent auf, in den

neuen Bundesländern sind Interessenorganisationen Anfang der 90er noch sehr viel wichtiger, fallen aber im Organisationsgrad deutlich ab, Vereine, vor allem Freizeitvereinigungen gewinnen an Bedeutung und 1998 liegt der Organisationsgrad in beiden, also dem politischen und dem Freizeitbereich bei etwa einem Viertel der Bürger (Tabelle 2).

Tabelle 2: Mitgliedschaft in Interessengruppen, Parteien und Vereinen in Deutschland 1986-1992

	1986	1990	1991		1992		1998	
	%	%	ABL %	NBL %	ABL %	NBL %	ABL %	NBL %
<b><u>INTERESSENGRUPPEN:</u></b>								
<b><u>I. Arbeit und Wirtschaft</u></b>								
<b>Gewerkschaften</b>								
- DGB	13,6	13,1	13,0	31,7	13,1	23,6	9,2	13,6
- DAG	1,5	2,7	2,2	2,5	2,2	2,8	4,0	1,4
- CGB (Christl.)	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,2
Beamtenbund	2,0	2,0	1,9	0,4	1,5	0,5	1,5	0,2
Verb. freier Berufe	1,2	1,4	0,8	0,8	0,9	0,7	1,3	1,5
andere Berufsverb.	3,8	3,5	5,2	3,6	4,3	4,4	4,6	2,9
ULA (leit. Angest.)	0,1	0,3	0,1	0,1	0,3	0,0	0,5	0,0
Unternehmerverband	0,2	0,3	0,2	0,5	0,4	0,1	0,6	0,4
Gewerbeverband	1,3	1,3	0,9	2,7	1,3	2,7	1,9	2,1
Bauernverband	1,0	0,6	0,8	0,6	0,5	0,1	1,3	0,4
<b><u>II. Weltanschauung/ideell</u></b>								
Bürgerinitiative	0,7	1,2	1,0	0,3	1,0	0,3	1,6	0,9
Alternative polit. Gruppe	-	-	-	-	-	-	1,7	0,9
Kirchlicher Verein	6,0	5,9	5,5	1,7	5,8	1,4	3,2	0,6
<b><u>III. Sozialbereich</u></b>								
Vertriebenenverband	1,0	1,0	0,7	0,1	0,8	0,3	1,2	0,6
Wohlfahrtsverband	3,7	2,9	3,4	1,2	3,1	1,2	3,5	0,9
Jugendorganisation	0,4	1,1	1,0	0,1	0,8	0,7	1,1	0,2
<b><u>IV. andere</u></b>	<b>12,6</b>	<b>10,9</b>	<b>9,8</b>	<b>6,1</b>	<b>11,0</b>	<b>7,8</b>	<b>6,1</b>	<b>6,1</b>
<b><u>POLITISCHE PARTEIEN:</u></b>	<b>3,3</b>	<b>4,4</b>	<b>3,6</b>	<b>3,2</b>	<b>3,8</b>	<b>3,0</b>	<b>2,5</b>	<b>1,8</b>
<b><u>FREIZEITVEREINE:</u></b>								
Gesangverein	5,2	5,8	3,7	1,0	5,2	1,8	5,8	1,6
Sportverein	27,1	27,0	26,0	8,5	27,2	10,1	27,1	11,6
Hobbyverein	5,0	7,2	7,1	3,8	7,4	2,7	10,1	3,9
Heimatverein	5,6	6,3	4,8	1,0	4,3	0,7	5,8	1,3
sonst. gesell. Verein	7,1	9,9	5,9	0,6	4,5	0,9	6,6	2,7
Mitgl. in Interessengruppe	39,7	40,2	39,4	47,5	38,6	41,4	29,4	24,7
Mitgl. in Verein	39,2	42,0	38,5	14,1	38,6	15,5	45,8	25,4
Nirgendwo Mitglied	39,4	36,0	38,2	45,4	40,0	49,1	42,7	59,6

ABL: Alte Bundesländer; NBL: Neue Bundesländer

Quelle: ALLBUS 1986, 1990, 1991, 1992, 1998, repräsentative Bevölkerungsumfragen.

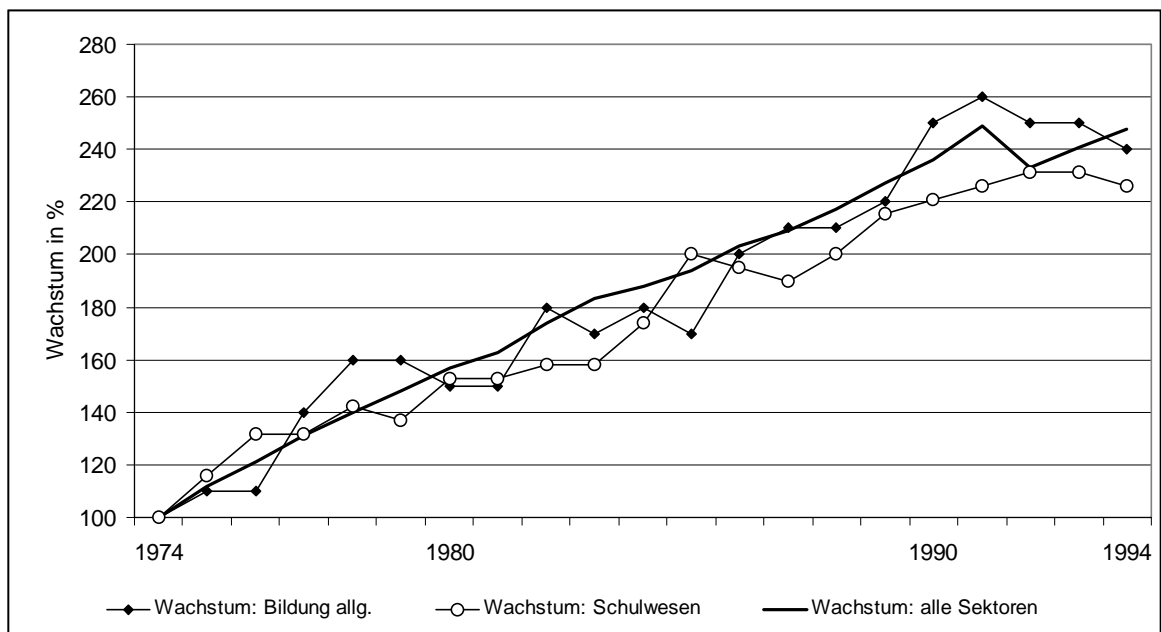
Insgesamt sind also etwa 38 Millionen Erwachsene irgendwie organisiert. Damit gehört Deutschland nach den skandinavischen und nordamerikanischen Ländern zu den am höchsten organisierten Gesellschaften der westlichen Welt.

Eine weitere, sehr verlässliche Quelle über die Dynamik in der Entwicklung der Verbände- und Vereinslandschaft ist die sogenannte Lobbyliste des Deutschen Bundestages. Hier müssen Vereine und Verbände sich registrieren lassen, wenn sie zu dem Kreis derjenigen gehören wollen, die Interessen gegenüber dem Bundestag oder der Bundesregierung vertreten wollen. Es handelt sich naturgemäß meist um Verbände und Vereine, für die die Bundespolitik relevant ist, also vorwiegend auf Bundesebene angesiedelte Organisationen, häufig Dachverbände regionaler Organisationen. Zwischen 1973 und heute hat sich die Zahl der registrierten Verbände vervielfacht: von 635 auf etwa 1750. An diesen Zahlen läßt sich mehreres ablesen: zum einen der zunehmende Differenzierungsgrad, also die Vielfalt der kollektiven Interessen. In dieser Entwicklung spiegelt sich die Komplexitätszunahme in modernen Gesellschaften wieder. Zum anderen aber auch die Bedeutung der Interaktion zwischen organisierten kollektiven Interessen und Politik. Die Wachstumsdynamik ist enorm und insofern eine Erfolgsgeschichte kollektiven Handelns: Setzt man die Basiszahlen von 1974, Anfangsdatum der Lobbyliste, auf 100, war Ende der 80er Jahre bereits die 200er-Marke überschritten, 1994 fast die 250-Punkte-Marke erreicht. Das ist eine durchschnittliche Wachstumsrate von 12,5 Prozent. Wenn wir das als Wirtschaftswachstum hätten, wären blühende Landschaften sicherlich kein Traum.

Dabei liegt das Wachstum der Verbände und Vereine im Bereich Bildung sowie Schulwesen, zu dem ja der Volkshochschulverband

gehört, durchaus nicht zu den Schlußlichtern. Ganz im Gegenteil: seit Anfang der 90er Jahre liegt das Wachstum im Bereich Schulwesen sogar über dem Durchschnitt (Schaubild 1).

*Schaubild 1:* Wachstum der Verbände zahlen im Bildungsbereich  
– Registrierungen Lobbyliste des Deutschen Bundestages –



Quelle: Sebaldt 1996, eigene Berechnungen  
Basis 1974: Bildung allg. 10; Schulwesen 19; alle Sektoren: 635

Die rein quantitative Bedeutung sowohl von der Zahl der Organisationen her als auch von der Zahl der Bürger her, die organisiert sind, ebenso wie die zunehmende Bedeutung des Interaktionsverhältnisses von organisierten kollektiven Interessen und Politik ist angesichts derartiger Zahlen wohl kaum zu bestreiten.

Welche Funktion und Bedeutung weisen nun sozialwissenschaftliche und politikwissenschaftliche Theorien Verbänden und Vereinen zu? Es gilt hier, zu unterscheiden, weil es zwei Klassen von Theorien gibt:

- die eine, und das ist die traditionelle Perspektive auf Verbände, richtet ihr Augenmerk auf das Problem von Einfluß und Macht. In

dieser Theorietradition werden Verbände in ihrem Verhältnis zur Politik beurteilt und verortet;

- die andere hat zwar auch historische Vorläufer, darunter so bekannte Größen wie Alexis de Tocqueville, Politikwissenschaftler, Historiker, Politiker, der in den 30er Jahren des 19. Jahrhunderts die USA bereiste und von dem zivilbürgerschaftlichen Engagement begeistert war, aber erst in den letzten zwei Jahrzehnten besondere Bedeutung erlangt. Sie betrachtet die Verbände in ihrer Bedeutung und Funktion für die Gesellschaft.

Wenn Sie so wollen, richten sich Ansätze der ersten Art auf Fragen der Systemintegration, letztere auf Fragen der Sozialintegration.

Unter den Ansätzen der Einfluß- oder Systemintegration-Perspektive sind zwei Ansätze dominant: der pluralismustheoretische Gruppenansatz und die Theorie des Neo-Korporatismus bzw. verhandlungsdemokratischer Konzeptionen. Der pluralismustheoretische Ansatz betont Politik als interessenbestimmtes Gruppenhandeln. Diese Grundkonzeption formulierte Arthur F. Bentley in seinem 1908 erschienenen Werk „The Process of Government“. Durch das Buch „The Governmental Process“ von David A. Truman aus dem Jahre 1951 wurde dieser Ansatz weiterentwickelt und präzisiert und gewann zentrale Bedeutung für die Analyse von Interessengruppen. Noch die ältere Staats- und Demokratietheorie des 19. Jahrhunderts und des frühen 20. Jahrhunderts stand der wachsenden Zahl von Interessengruppen mit Mißtrauen gegenüber, weil in ihrer Perspektive die Interessengruppen nur das egoistische Interesse der Gruppe gegenüber dem Staat, der das dem Gemeinwohl verpflichtete öffentliche Interesse repräsentiere, durchzusetzen suchten. Sie kennen sicherlich die These, die Verbände würden sich den gemeinwohlorientierten Staat zur Beute machen, oder die These von der "Herrschaft der Verbände". "Unternehmerstaat" oder

"Gewerkschaftsstaat sind die entsprechenden Schreckensbilder. Solche Negativpositionen sind trotz Erfolgsmodell Verbände und Vereine oder vielleicht gerade deshalb auch heute noch nicht vollständig verschwunden.

Mit dieser Konzeption der Trennung von Staat und Gesellschaft als grundsätzlich auseinanderzuhaltende Bereiche brechen pluralismustheoretische Ansätze. Danach besteht die Politik aus einem komplexen Zusammenwirken einer Vielzahl miteinander im Wettbewerb stehender Gruppeninteressen. Selbst im Staat sahen radikale Pluralisten nur eine Gruppe neben anderen. In der jüngeren Pluralismustheorie, dem sogenannten Neo-Pluralismus, wie sie vor allem von Ernst Fraenkel in Deutschland Ende der 60er Jahre verbreitet worden ist, wird jedoch ein Mittelweg zwischen der Vorstellung einer vollständigen staatlichen Dominanz und der Einordnung des Staates in das Gruppenleben der Gesellschaft eingeschlagen. Denn der Staat ist nicht Gleicher unter Gleichen, da er über die Einhaltung der Regeln wacht und über hoheitliche Macht, also das Gewaltmonopol verfügt. Nur der Staat darf Recht und Gesetz notfalls auch mit Gewalt durchsetzen. Aus dem „kollektiven Tauziehen“ der Interessengruppen um politische Ziele entsteht nach Fraenkel ein Parallelogramm miteinander ringender Kräfte“, wobei den politischen Parteien die Aufgabe zukomme, den sich hierin ausdrückenden „gestreuten Gruppenwillen“ in den Prozeß der politischen Willensbildung einzugliedern. Einfluß und politische Herrschaft werden in der neo-pluralistischen Konzeption also als ein Gleichgewichtsmodell konzipiert. Demokratische Willensbildung resultiert neben den Mechanismen der Wahl durch mehr oder minder konflikthafte Austragung von Differenz und Ausgleich der Kräfte und Gegenkräfte. Verbände werden hier im wesentlichen in der Rolle derjenigen gesehen, die versuchen, den Staat zu bestimmen

Handlungen oder Entscheidungen zu bewegen. Daher wird in diesen aus der angelsächsischen Tradition kommenden Ansätzen auch von „Pressure Groups“ gesprochen, die den Staat „pushen“.

Die neo-korporatistische Konzeption der Funktion von Verbänden und dem Verhältnis zur Politik geht demgegenüber von einem „push und pull“-Verhältnis aus. Danach stehen Interessengruppen und Staat in einem mehr oder minder beständigen Prozeß der Konsensfindung und Kooperation. Der Kern dieses Arrangements ist die institutionalisierte, gleichberechtigte und freiwillige Kooperation und Koordination von Staat und Interessengruppen bei der Formulierung und Ausführung politischer Entscheidungen. Derartige verhandlungsdemokratische Strukturen zwischen Staat und Verbänden stehen in einer langen historischen Kontinuität und sind charakteristisches Merkmal der bundesdeutschen Politik. Zum Sinnbild des deutschen Korporatismus ist in den späten sechziger Jahren die „Konzertierte Aktion“ zwischen Regierung, Arbeitgebern und Gewerkschaften geworden. Hier wurde der Charakter deutscher Politik, die Abstimmung von Interessen zu suchen, um Probleme besser zu lösen, vielleicht am sichtbarsten. Heute ist das „Bündnis für Arbeit“ eine ähnlich sichtbare konsensdemokratische Unternehmung.

Dabei ist es nicht nur für die Spitzenverbände von Nutzen, sich in derartige Politikprozesse einzufädeln, sondern auch für Regierungen lohnend, die Spitzenverbände mit in die Politikformulierung einzubeziehen. Denn wenn im Konsens mit ihnen eine Politik formuliert wird, treten sie quasi zum Staat hinzu, erweitern das politische Steuerungspotential und kompensieren die Leistungsgrenzen direkter staatlicher Steuerung.

Institutionell zwingt schon der ausgeprägte Föderalismus in Deutschland zur Aushandlung. Die föderalistische Politikverflechtung zwischen Bund und Ländern führt zum Kleinbrechen von Problemen und ihrer geordneten Abarbeitung in dichten Policy-Netzwerken. Dieses System der *checks and balances* umschreibt auf der strukturellen Ebene das, was für Deutschland der Politikwissenschaftler Manfred G. Schmidt als die "Politik des mittleren Weges" bezeichnet hat. Die Politikverflechtung zwischen Bundes- und Landesebene, die Struktur des Parteiensystems mit zwei großen dominanten Parteien, der hohe Grad der Institutionalisierung des Klassenkonflikts, die Existenz autonomer Institutionen mit Veto-Macht (Bundesbank, Bundesverfassungsgericht) sowie die Koexistenz von konzentrierter Interessenaggregation bei gleichzeitig hohem Grad der Interessendifferenzierung und der Pluralisierung von Entscheidungszentren – all dies sorgt auf der strukturellen Ebene für die Tendenz zum mittleren Weg. In dieser Konzeption ist demokratische Willensbildung ein auf Konsens basierender Verhandlungs- und Tauschprozeß. Solange sich die Beteiligten einigen können, werden große Konflikte vermieden.

Die Ansätze, die die sozialintegrative Funktion von Verbänden und Vereinen betonen, lassen sich zum einen unter Ansätze der Zivilgesellschaft, zum anderen unter Ansätze der assoziativen Demokratie fassen. Sie sind allerdings nicht besonders trennscharf. Während zivilgesellschaftliche Ansätze kein eigentliches Ordnungskonzept sind, sondern eine bestimmte Form der Selbstregierung unterhalb des Staates und Freiheitspotential gegenüber dem Staat betonen, ist das Modell assoziativer Demokratie ein Ordnungsmodell, das die Form liberaler repräsentativer Demokratie partiell ersetzen soll. Gemeinsam ist beiden Ansätzen folgendes:

Der sozialintegrative Aspekt von Verbänden und Vereinen wird in der neueren Politikwissenschaft unter dem Begriff des sozialen Kapitals gefasst. Soziales Kapital im Unterschied zum finanziellen oder Humankapital wie Bildung und Ausbildung kennzeichnet die Beziehungen zwischen Personen. Es kann bestehen in Vertrauen oder Solidarität, in gegenseitiger Unterstützung und Hilfe, im Austausch von Informationen. Für eine Gesellschaft bedeutsam ist das Ausmaß des vorhandenen sozialen Kapitals deshalb, weil es Auskunft über Art und Stärke der Beziehungen zwischen einzelnen Individuen gibt - oder mit anderen Worten: Auskunft über den Grad des sozialen Zusammenhangs und Zusammenhalts. Stellen Sie sich nur den umgekehrten Fall vor: eine Gesellschaft, in der Individuen sich nicht zusammenfinden, um ihren Gemeinsamkeiten nachzugehen. Eine derartig atomisierte Gesellschaft hat der französische Soziologe Emil Durkheim am Ende des vorigen Jahrhunderts als *soziologisches Monstrum* bezeichnet, in der eine Nation nicht zu erhalten wäre, weil sie verfehlen würde, die Individuen "im allgemeinen Strom des sozialen Lebens mitzureissen". Eine Massengesellschaft mit gesichtslosen Individuen ohne die Kraft, Atomisierung, Entfremdung und spaltende Tendenzen aufzuhalten, wäre die Folge. Jüngst hat der amerikanische Politikwissenschaftler Robert Putnam einen einflussreichen Artikel zur Abnahme des sozialen Kapitals mit dem Titel "Bowling alone", alleine Bowlen gehen, überschrieben und gravierende Folgen für die amerikanische Gesellschaft prognostiziert, wenn die Trends anhalten würden, dass sich immer mehr Amerikanerinnen und Amerikaner dem gemeinschaftlichen Handeln entziehen. Die sozialen Folgen kann man sich unschwer vorstellen.

Keiner der Ansätze für sich kann erschöpfend über die Bedeutung von Verbänden und Vereinen für die Demokratie Auskunft geben, jedenfalls dann nicht, wenn Demokratie als mehr verstanden wird als ein

formales Ordnungssystem, das regelt, wie politische Herrschaft verteilt wird.

Wie kann man sich nun Sozial- und Systemintegration vor dem Hintergrund vorstellen, daß Verbände und Vereine immer auch Ausdruck von Interessen, schlimmer noch: von unterschiedlichen Interessen und damit von Konflikten sind? Nicht nur, aber besonders in Deutschland werden Konflikte gemeinhin als etwas Negatives, Störendes wahrgenommen und wird ihre positive Funktion für die Demokratie unterschätzt. Aber Demokratie setzt geradezu Interessenunterschiede voraus; einer ihrer zentralen Entstehungsgründe ist es doch, die Beteiligungsmöglichkeit unterschiedlicher Interessen zu sichern. Ohne die Artikulations- und Vermittlungsleistung von Verbänden und Vereinen wäre die Beziehung zwischen Bürgern und Politik auf die politischen Wahlen begrenzt, ein ständiger Resonanzboden des politisch Zumutbaren und eine beständige Informationsquelle über Sach- und Interessenlage in der Gesellschaft würde nicht existieren. Die politischen Entscheidungsträger wären der Gesellschaft vollends entrückt.

Was also leisten Vereine und Verbände für die Politik?

*Vereine und Verbände entlasten den Staat:* Viele Vereine und Verbände nehmen quasi-öffentliche Aufgaben wahr. Ganz augenfällig ist dies dort, wo ihnen sogar öffentliche Aufgaben übertragen werden. Der TÜV ist ein solches Beispiel, die Wohlfahrtsverbände und die freie Wohlfahrtspflege ein anderes. Auch in der Erwachsenenbildung, im Naturschutz, in der sozialen Betreuung von Menschen usw. übernehmen Vereine und Verbände Funktionen, die den Staat entlasten;

*Vereine und Verbände informieren die Politik:* Staat und Politik sind nicht allwissend - glücklicherweise nicht. Vereine und Verbände

gehören zu den wichtigsten sachlichen Informationslieferanten von Politik und Verwaltung. Sie sind diejenigen, die häufig im Detail um die sachgerechte Lösung in ihren Bereichen wissen. Verwaltungswissenschaftliche Studien, bei denen Verwaltungsangestellte und Beamte danach befragt wurden, woher sie denn sachgerechte Informationen über die Gebiete bekommen, die sie jeweils zu regeln haben, ergaben, dass Vereine und Verbände zu den wichtigsten Informationsquellen gehören. In der Politik gilt nichts anderes. Die Parlamente auf Landes-, Bundes- und sogar der Europaebene haben sich die Expertenanhörungen als Instrument zugelegt, um von den Fachvertretern der Vereine und Verbände bei der Vorbereitung politischer Entscheidungen umfassend informiert werden zu können.

Mit der Fachkompetenz sind einige weitere, aber gesondert zu betrachtende Aspekte verbunden:

*Vereine und Verbände sind Frühwarnsysteme:* Um die Problemlagen in den jeweiligen Bereichen weiß zumeist niemand besser, als die Betroffenen selber. Sie sehen aufkommende neue Probleme, neuen Regelungsbedarf, oder das Fehlgehen existierender Regelungen. Sie wecken damit den Bedarf nach Politik oder eben auch der Unterlassung derselben.

*Vereine und Verbände sind Resonanzboden des Zumutbaren:* stellen Sie sich vor, nur das Wahlverhalten würde als Mittel der Übermittlung von Zufriedenheit oder Unzufriedenheit mit der Politik dienen können. Politische Entscheidungen würden nur im Vier- oder Fünf-Jahresrhythmus eine Resonanz bekommen. Politik bedarf der ständigen Rückkoppelung. Politische Entscheidungsträger müssen sich permanent darum kümmern, ob bestimmte Maßnahmen, die sie ergreifen wollen, auch auf eine positive Resonanz stoßen. Positive Resonanz heißt dabei nicht nur, ob alle der Politik zustimmen. Viel

wichtiger ist, dass klar ist, ob eine Politik greifen kann. Ob der Wille oder das Ziel eines Gesetzes seiner faktischen Wirkung entsprechen kann, muss vorher abgeprüft werden. Wird dies nicht ausreichend getan, kommt es häufig zu sogenannten Implementationschwierigkeiten. Die Maßnahmen greifen nicht oder bewirken etwas anderes, als das Gewollte. Hier ist die Politik nachhaltig auf die Fach- und Sachkompetenz der Vereine und Verbände angewiesen. Ohne einen beständigen Rückkoppelungsprozess ist die Wahrscheinlichkeit, dass die Politik an den Realitäten scheitert, ungleich größer, als sie es ohnehin schon ist.

Das alles bedeutet natürlich auch:

*Vereine und Verbände verschaffen ihren Mitgliedern Gehör.* In der Politikwissenschaft heißt es auch: Vereine und Verbände ermöglichen *voice*, also die Artikulation von Interessen.

### **Probleme des Verbandshandelns**

Das alles funktioniert natürlich nicht immer so, und vor allem, es funktioniert nicht voraussetzungslos. Eine Voraussetzung, das prinzipielle Recht und die Freiwilligkeit von Vereinigungen sind sozusagen die rechtlich-formale Voraussetzung. Im Konkreten ist kollektives Handeln bzw. das sich einigen auf gemeinsames Handeln höchst kompliziert. Sie werden das in ihrer praktischen Arbeit erlebt haben. Vielleicht ist es aber hilfreich, aus der sozialwissenschaftlichen Perspektive die prinzipiellen Probleme nochmal einzukreisen.

Es sind vier Problemkreise, die hier angesprochen sind und die ich Ihnen auf der Basis formaler Theorie aufzeigen möchte:

- die Entscheidungsfalle
- das Trittbrettfahrerproblem

- das Entscheidungskostenproblem
- das Problem der Anpassungsfähigkeit und Bestandssicherung

Mit Sicherheit werden Ihnen einige Probleme aus der Verbandspraxis bekannt sein. Ich kann daher relativ kurz sein. Für die Entscheidungsfalle liefert der schottische Moralphilosoph, David Hume, geboren 1711, ein anschauliches Beispiel, das sogenannte Marsh-Draining Game.

*Tabelle 3: Kooperation: Die „Entscheidungsfalle“ (Decision Trap) - Umsetzung von David Hume's Beispiel der Trockenlegung eines Sumpfes*

*Szenario A: Trockenlegen kostet insgesamt DM 3000,-; Nutzen für jeden DM 2000,-*

Landwirt Meiers Entscheidung:	Landwirt Müllers Entscheidung	
	trockenlegen	nicht trockenlegen
trockenlegen	Kooperation +500 / +500	Meiers Leistung, Müllers Nutzen -1000 / +2000
nicht trockenlegen	Müllers Leistung, Meiers Nutzen +2000 / -1000	keine Aktivität 0 / 0

*Szenario B: Arbeitsteilung spart kosten, Kosten der gemeinsamen Trockenlegung daher DM 2000,-, ohne Kooperation DM 3000, Nutzen für jeden DM 2000,-*

Landwirt Meiers Entscheidung:	Landwirt Müllers Entscheidung	
	trockenlegen	nicht trockenlegen
trockenlegen	Kooperation +1000 / +1000	Meiers Leistung, Müllers Nutzen -1000 / +2000
nicht trockenlegen	Müllers Leistung, Meiers Nutzen +2000 / -1000	keine Aktivität 0 / 0

Stellen Sie sich zwei Landwirt vor, die zwischen ihren Feldern einen gemeinsamen Sumpf haben. Es würde sich durchaus lohnen, diesen trocken zu legen. Allerdings nur dann, wenn beide kooperieren. Die folgende Tabelle verdeutlicht das Dilemma (Tabelle 3).

Problem: Jeder steht zunächst besser da, wenn er nicht tätig wird unter der Annahme, daß der andere sich nicht beteiligt. Zentral ist hier also, daß es zu einer gegenseitigen Vereinbarung kommt und man sich gegenseitig vertraut. Sonst passiert entweder nichts, oder einer unternimmt etwas, was er bitter bereut, weil das Reziprozitätsprinzip nicht eingehalten wird, das Prinzip der Gegenseitigkeit.

Das Trittbrettfahrer- oder Freerider-Problem ist etwas anders gelagert aber eines der zentralen Probleme des Verbandshandelns. Es beruht darauf, daß es häufig schon reicht, wenn einige aus einer Gruppe etwas tun, um allen Mitgliedern der Gruppe Vorteile zukommen zu lassen (Tabelle 4).

*Tabelle 4:* Das „Trittbrettfahrer“-Problem (freerider problem)

*Szenario: Gemeinsam soll eine Veranstaltung vorbereitet und durchgeführt werden.*

*Für die erfolgreiche Durchführung sind 8 Institutionen notwendig.*

*Insgesamt Beteiligte: 15 Institutionen.*

*Kostenbeitrag pro Institution DM 200,--.*

*Einnahme bei erfolgreicher Durchführung pro Institution DM 400,--.*

Institution Y	Anzahl der Institutionen, die beitragen:		
	mindestens 2 weniger als notwendig (< 7) Kosten / Nutzen	genau eine weni- ger als nötig (7) Kosten / Nutzen	mindestens soviel wie nötig (>= 8) Kosten / Nutzen
- beteiligt sich	200 / 0	200 / 400	200 / 400
- beteiligt sich nicht	0 / 0	0 / 0	0 / 400

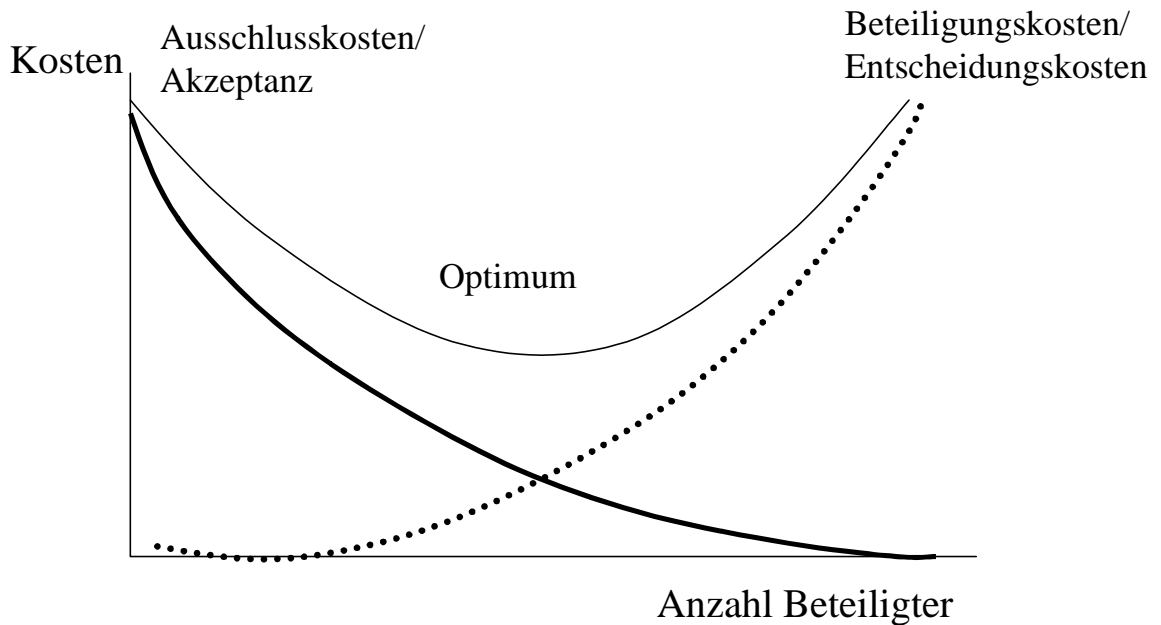
Es ist offensichtlich, daß auch hier die Reziprozitätsnorm eine zentrale Rolle spielt. Wird sie verletzt, kommt es darauf an, ob es entweder zum Scheitern von kollektivem Handeln kommt, oder einige auf Kosten anderer Vorteile erlangen.

Beide Beispiele, Entscheidungsfalle und Trittbrettfahrer, sind hier der Einfachheit halber mit quantifizierbaren Gütern angegeben worden. Die gleichen Überlegungen gelten aber natürlich für alle Güter, nicht nur für die, die sich monetarisiert begreifen lassen.

Drittes Problem: Entscheidungskosten. Hier stellt sich eine ganz zentrale Frage, die sich als Zielkonflikt begreifen läßt: der zwischen Effektivität und Demokratie oder Entscheidungsbeteiligung. Je größer die Anzahl der Beteiligten an einer Entscheidung, insbesondere wenn es sich um Beteiligte mit unterschiedlichen Interessen oder Positionen handelt, desto schwieriger ist eine Entscheidung herbeizuführen. Reicht die einfache Mehrheit, mag es noch gehen, bei der absoluten Mehrheit wird es schwieriger, vollends schwierig bei der Einstimmigkeit. Formal ausgedrückt: die Entscheidungskosten werden um so größer, je mehr an einer Entscheidung zu beteiligen sind und je höher die Hürde für die zu treffende Entscheidung. Demnach wäre es am „kostengünstigsten“, möglichst wenig zu beteiligen. Hier aber stellt sich ein anderes Problem: das der Exklusionskosten. Werden Mehrheitsentscheidungen akzeptiert und dann entsprechend gehandelt? Je mehr von der Entscheidungsfindung ausgeschlossen sind, desto höher könnten die Exklusionskosten werden, im Zweifel so hoch, daß eine Entscheidung zwar getroffen, aber nicht umgesetzt wird. Dieses Verhältnis ist vernünftig zu tarieren. In vielen Organisationen führt aber die Erfahrung hoher Entscheidungskosten zur Oligarchisierung. Es wird dann quasi nicht mehr der

Mitgliedschaftslogik, sondern nur der Entscheidungs- oder Einflußlogik gefolgt (Schaubild 2).

Schaubild 2: Das Problem von Beteiligung und Ausschluss: Entscheidungskosten



Ein viertes Problem, das sich Akteuren kollektiven Handelns häufig stellt, ist das Problem der Anpassungsfähigkeit und Bestandssicherung. Es ist grundsätzlich schwierig, den Status quo, also eine gegebene Ausrichtung des Handelns und bestehende Praktiken und Übung zu verändern. Das hat zum einen rein entscheidungstheoretische Gründe, die ich eben in Teilen illustriert habe. Eine Mehrheit für etwas neues zu gewinnen, ist schwierig, weil ja schon die vorgängige Entscheidung existiert und möglicherweise unter Schwierigkeiten zustande kam. Hinzu kommt, dass Veränderung immer Unsicherheit bedeutet. Das fatale ist nur, daß sich Organisationen immer wandeln müssen, immer neuen Anforderungen stellen müssen. Das Erfolgsmodell Verbändeentwicklung macht einen Grund deutlich: bei einem sich beständig ausweitenden Angebot wird der Konkurrenzdruck höher. Sind andere erfolgreicher, Nachfrage, also Mitglieder, Teilnehmer oder wen auch immer, für sich zu gewinnen, ist

der Bestand der Organisation gefährdet. Obwohl Organisationen relativ zu zum Beispiel Unternehmen persistent sind, heißt das nicht, daß nicht auch Verbände sterben, weil sie sozusagen an der Nachfrage vorbeiziehen. Ein zweiter Punkt ist damit verbunden, setzt aber eher bei der Nachfrage als bei konkurrierenden Angeboten an. Wenn die Nachfrage sich verändert, muß das Angebot angepaßt werden. Selbst wenn keine Konkurrenten auf dem Verbändemarkt auftauchen, bleiben die Mitglieder aus, wenn das Angebot am Bedarf vorbei geht.

Sie sehen also, kollektives Handeln ist höchst voraussetzungsvoll. Es ist schwierig, es in Gang zu setzen, und es ist schwierig, seinen Bestand zu sichern.

Es kann überhaupt nur dann funktionieren, wenn:

- a) Gegenseitiges Vertrauen existiert (sonst ist die Entscheidungsfalle nicht aufzulösen)
- b) Handeln auf Gegenseitigkeit beruht (sonst tritt das Trittbrettfahrerproblem ein mit der Folge, daß Vertrauen verloren geht)
- c) Das gegenseitige Verpflichtungsfähigkeit existiert. Das schließt ein, daß das Organisationsprogramm tatsächlich als verbindliche Leitlinie des Handelns der Akteure akzeptiert wird.
- d) Das die Bereitschaft zum Wandel besteht. Sonst ist der Bestand gefährdet.

Das sind mehr oder minder die Essentials aus der Organisations- und Entscheidungstheorie für erfolgreiches organisiertes kollektives Handeln. Sie machen deutlich, was für ein hohes Gut es ist, wenn ein Verband sich erfolgreich etablieren konnte. Sie machen auch deutlich, daß ein solches hohes Gut nur zu sichern ist, wenn die Unternehmung Verband nicht als eine Einmal-Initialisierung mit routinisiertem Weiterlaufen begriffen wird, sondern als eine Unternehmung, in die

wieder und wieder investiert werden muß durch eigene Aktivität, Engagement, Kompromißbereitschaft usw. und daß die Verbandsstrukturen in einem ausgewogenen Verhältnis Entscheidungsfähigkeit und Mitsprache ausbalanciert haben.

### **Die Bedeutung von Bildungsverbänden – Wandel als Leitmotiv**

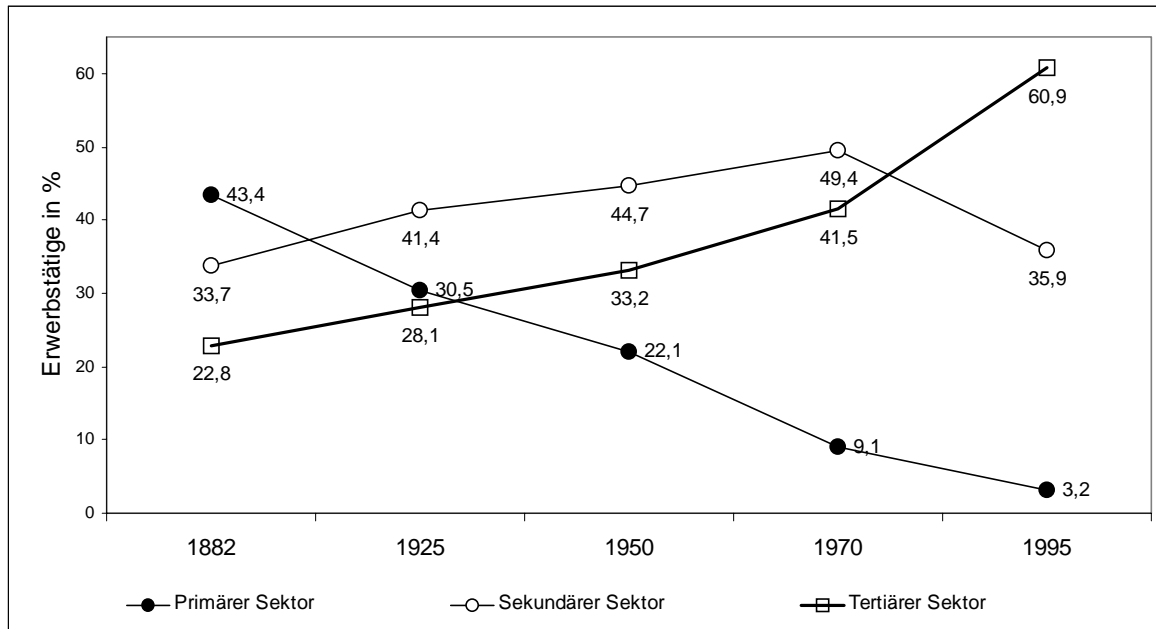
Welche besondere Bedeutung nehmen nun Bildungsverbände, wie es Ihr Verband darstellt, in diesen Überlegungen ein? Zwei Aspekte sind meiner festen Überzeugung nach zentral und ich werde sie gleich begründen:

- 1) Es gibt wohl kaum kollektive Unternehmungen, die in der heutigen Zeit wichtiger sind als solche, die Bildung als kollektives Gut produzieren. Es ist also essentiell, ihren Bestand zu sichern.
- 2) Es gibt ebenso wohl kaum kollektive Unternehmungen, die so wie die Bildungsverbände an ihren generellen Organisationsprogrammen festhalten sollten, im konkreten aber einem enormen Anpassungsdruck ausgesetzt sind (Kursprogramme, Angebotsanpassung, Art des Lehrens und Lernens).

Beides will ich damit begründen, die Relevanz von Bildungsverbänden, wie Sie hier einer sind, aufzuzeigen. Lassen Sie mich mit der Entwicklung der Erwerbstätigkeit beginnen: Der tertiäre Sektor hat einen enormen Aufschwung erfahren. Damit haben sich die Anforderungen an die kognitiven Kompetenzen der Arbeitenden enorm erhöht. Wir sind inzwischen eine Gesellschaft, in der über 60 Prozent im Dienstleistungssektor tätig sind, der nicht immer die hochqualifizierte Kopfarbeit voraussetzt, aber wo diese zunehmend wichtiger wird. Planen, forschen, leiten, ausbilden, informieren, um nur die zu nennen, bei denen die kognitiven Fähigkeitsvoraussetzungen

evident sind, machen knapp ein Drittel der Dienstleistungsberufe aus (Schaubild 3).

Schaubild 3: Erwerbstätige nach Wirtschaftssektor

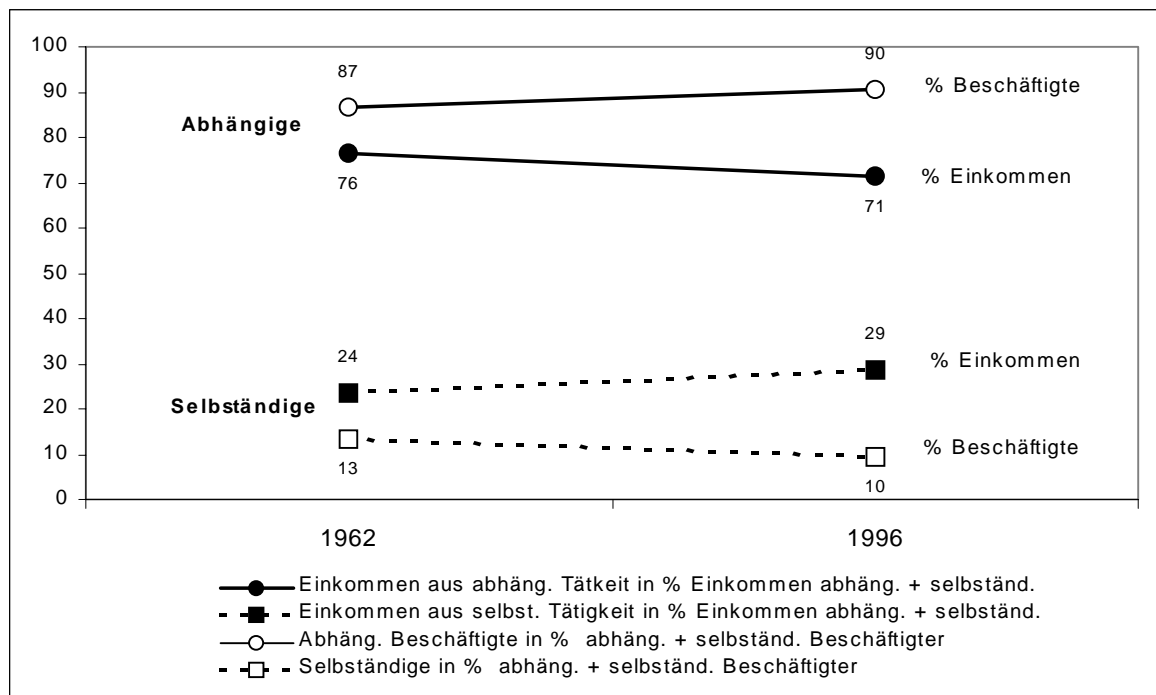


Betrachten Sie die Entwicklung der Stellung im Beruf: Selbständige werden immer weniger. 90 Prozent der Beschäftigten sind heute abhängig beschäftigt. Auch wenn die Gesellschaft und die einzelnen immer wohlhabender werden, zeigen diese Entwicklungen doch, daß es immer weniger möglich ist, sich mit Hilfe ökonomischen Kapitals zu ernähren. Immer wichtiger wird das sogenannte Humankapital als die Quelle des Wohlergehens und relativen Wohlstandes fast aller in der Bevölkerung (Schaubild 4).

Das läuft darauf hinaus, daß von den drei Kapitalien, die ich angesprochen habe: Soziales Kapital, ökonomisches Kapital, und Humankapital, letzteres immer wichtiger wird. Es wird immer wichtiger für die nachwachsenden Generationen, unsere Kinder, es wird immer

wichtiger für alle die im Beruf stehen – siehe die Notwendigkeit lebenslangen Lernens. Es wird aus zwei Gründen wichtiger.

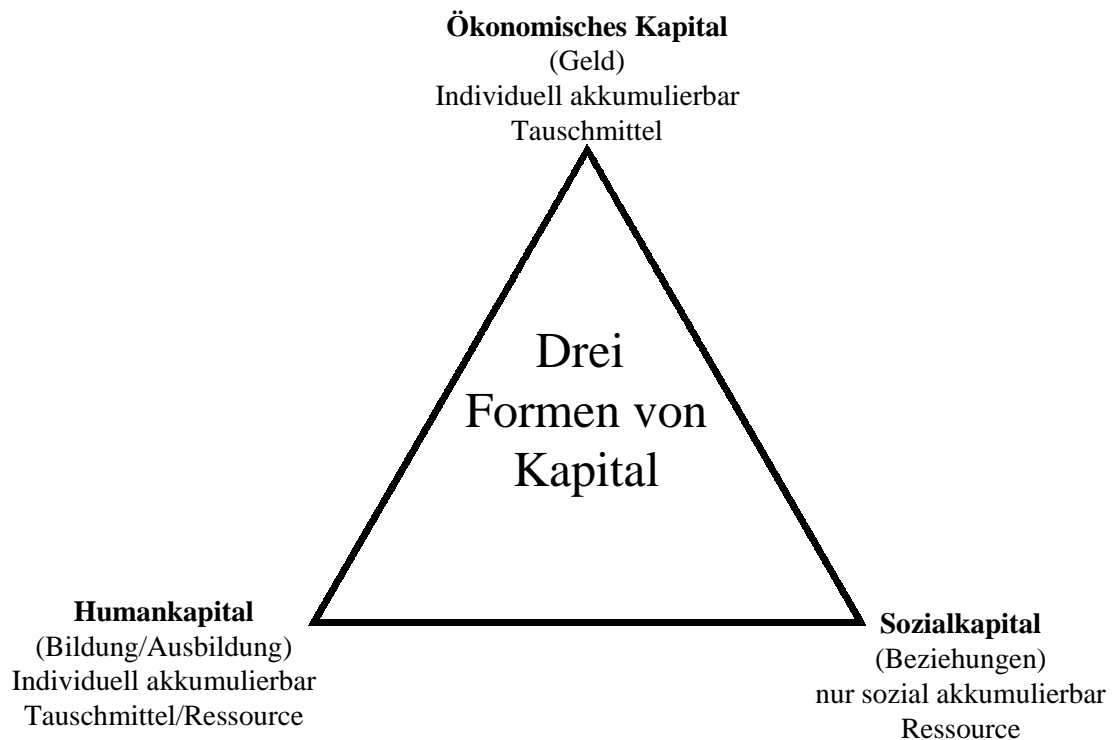
*Schaubild 4:* Beschäftigung und Einkommen: Wachsende Abhängigkeit der Wohlfahrt vom Humankapital



Quelle: Stat. Jahrbuch, eigene Berechnungen.

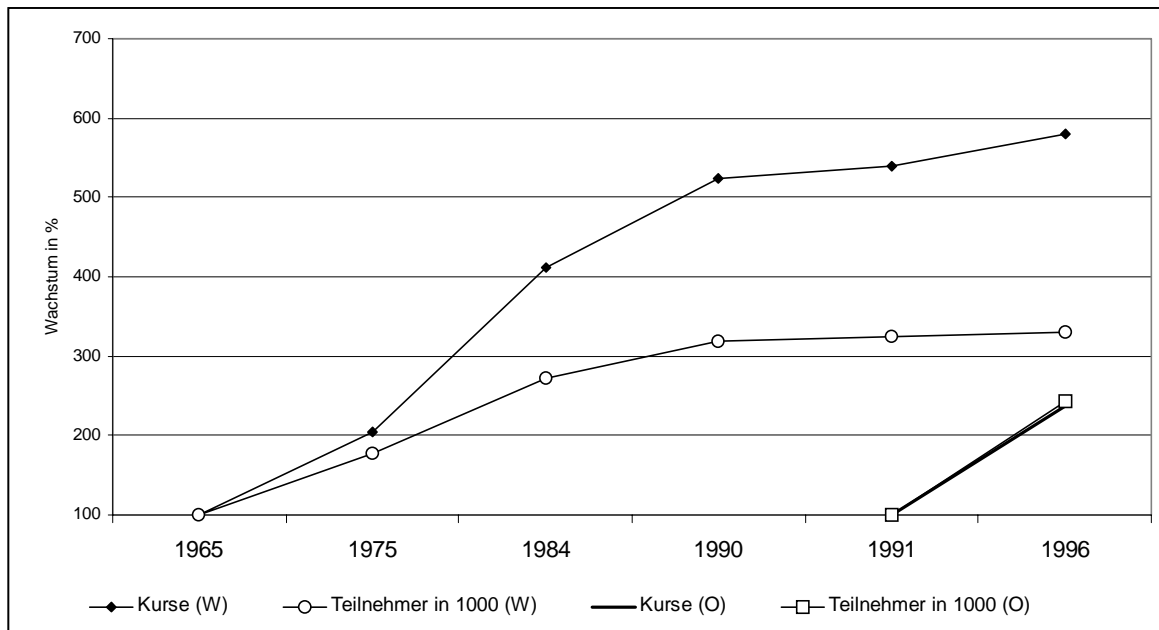
Den einen habe ich schon genannt: für die individuelle Wohlfahrt ist Bildung, Wissen, Ausbildung eine ganz zentrale Ressource. Aber es ist natürlich auch für die Gesellschaft eine wichtige Ressource. Keine moderne Volkswirtschaft kann heute bestehen und wettbewerbsfähig bleiben, wenn die gesellschaftliche Arbeitskraft nicht den hohen Anforderungen genügt (s. Schaubild 5).

Schaubild 5: Individuelle und soziale Kapitalformen



Das die Bürger da genauso denken, zeigen die Wachstumsraten, die Sie in Ihrem eigenen Bereich zu verzeichnen haben. Die Wachstumsraten übersteigen sogar die des Erfolgsmodells Verbände: Veranstaltungsbezogen liegen sie in der alten Bundesrepublik ab Mitte der 70er Jahre bei durchschnittlich 19 Prozent, bei den Teilnehmern allerdings nur bei 7 Prozent. Sie haben hier in den neuen Ländern eine Wachstumsrate von 50 Prozent pro Jahr bezogen auf die Zahl der Veranstaltungen und bezogen auf die Zahl der Teilnehmer. Das ist eine ungeheure Dynamik, die auch verkraftet werden muß (Schaubild 6).

Schaubild 6: Wachstum des Volkshochschulkursangebots und der Nachfrage 1965-1996



Quelle: Stat. Jahrbuch, eigene Berechnungen.

Basis: Kurse (W) 79429, Teilnehmer in 1000 (W) 1748; Kurse (O) 21483; Teilnehmer in 1000 (O) 279.

Sie haben die Anforderungen die letzten zehn Jahre augenscheinlich hervorragend gemeistert. Ich kann Ihnen nur wünschen, weiter unter den Erfolgsmodellen zu bleiben und die nächsten zehn Jahre ebenso zu meistern.

Nochmals herzlichen Glückwunsch und herzlichen Dank für Ihre Geduld.