

Schriftenreihe Band 514

Thomas Leif / Rudolf Speth (Hrsg.)

Die fünfte Gewalt Lobbyismus in Deutschland

Bonn 2006

© Bundeszentrale für politische Bildung
Adenauerallee 86, 53113 Bonn, www.bpb.de

Redaktion: Birgitta Gruber-Corr, Wilfried Teusch

Lektorat: Birgitta Gruber-Corr

Eine Buchhandelsausgabe besorgt der VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden

Diese Veröffentlichung stellt keine Meinungsäußerung
der Bundeszentrale für politische Bildung dar.

Für die inhaltlichen Aussagen tragen die Autor/innen die Verantwortung.

Hinweis: Die Inhalte der im Text zitierten Internet-Links unterliegen der Verantwortung
der jeweiligen Anbieter/innen. Für eventuelle Forderungen und Schäden können Her-
ausgeber und Autor/innen keine Haftung übernehmen.

Umschlaggestaltung: Michael Rechl, Wanfried
Umschlagmotiv: Nina Faber Design, Wiesbaden
Satzherstellung: Satzbetrieb Schäper GmbH, Bonn
Druck: Bercker, Kevelaer

ISBN 3-89331-639-6

Inhalt

Einleitung:

THOMAS LEIF/RUDOLF SPETH
Die fünfte Gewalt – Anatomie des Lobbyismus
in Deutschland 10

Teil I

RUDOLF SPETH
Wege und Entwicklungen der Interessenpolitik 38

PETER LÖSCHE
Demokratie braucht Lobbying 53

VOLKER HEINS
Der unsichtbare Händedruck
Einwände gegen Lobbying 69

Teil II

HAJO SCHUMACHER
»Die ewig netten Herren«
Berlin ist die Hauptstadt eines wild wachsenden Lobbyismus 78

ULRIKE HINRICHS
Politiker und Lobbyisten – Lobbyisten als Politiker 88

RUDOLF SPETH
Die Ministerialbürokratie: erste Adresse der Lobbyisten 99

THOMAS LEIF/RUDOLF SPETH
»Der Lobbyist will politische Entscheidungen beeinflussen«
Fragen an Lobbyisten 111

THOMAS LEIF/RUDOLF SPETH Getrennt marschieren, vereint schlagen Lobbyismus in Berlin zwischen Mythos und Realität – Ein Interview mit Wolf-Dieter Zumpfort (TUI)	119
RINUS VAN SCHENDELEN Brüssel: Die Champions League des Lobbying	132
Teil III	
EVA HAACKE Wirtschaftsverbände als klassische Lobbyisten – auf neuen Pfaden	164
ANKE HASSEL Die Erosion der gewerkschaftlichen Lobbymacht	188
TANJA BUSSE Bauern ohne Lobby Wie das Agrobusiness, der Deutsche Bauernverband und Tier- schützer um Einfluss auf die Agrarpolitik streiten und warum die Bauern dabei oft zu kurz kommen	199
ANKE MARTINY Wer steuert Deutschlands Gesundheitswesen? Nur Blauäugige glauben, es seien Parlament und Gesetzgebung	221
MARKUS JANTZER Pharmabranche und Funktionäre bestimmen die Gesundheits- politik	236
CORINNA EMUNDTS Der zahnlose Riese Weshalb der ADAC gezwungen ist, saubere Lobbyarbeit in der Verkehrspolitik zu leisten	252
JOHANNA HOLZHAUER Lobbyismus der Kirchen in der Bundesrepublik	259

JOCHEN ROOSE Auf dem Weg zur Umweltlobby Zur Vertretung von Umweltinteressen in Deutschland	272
MANUEL LIANOS/TOBIAS KAHLER Die Rolle der Public-Affairs-Agenturen in Berlin	290
RUDOLF SPETH/THOMAS LEIF Lobbying und PR am Beispiel der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft	302
MARCO ALTHAUS Lobbying als Beruf Karrierewege und Professionalisierung in der Interessenreprä- sentation	317
MANFRED REDELFIS Mehr Transparenz gegen die Macht der Lobbyisten	333
THOMAS LEIF/RUDOLF SPETH Zehn zusammenfassende Thesen zur Anatomie des Lobbyismus in Deutschland und sechs praktische Lösungsvorschläge zu seiner Demokratisierung	351
RUDOLF SPETH Bücher und Websites zum Thema Lobbying	355
Die Autorinnen und Autoren	365

Anke Hassel

Die Erosion der gewerkschaftlichen Lobbymacht¹

Zwischen der Lobbyarbeit von Unternehmen oder Interessengruppen – wie z.B. dem Verband der chemischen Industrie oder dem BUND – und der Lobbyarbeit von Gewerkschaften gibt es erhebliche Unterschiede. Unternehmen und Interessenverbände beeinflussen den politischen Prozess im Wesentlichen durch ihre parlamentarischen und ministeriellen Kontakte in den sie betreffenden Fragen. Dies tun Gewerkschaften im Prinzip auch. Auch sie haben Hauptstadtbüros, die das aktuelle politische Geschehen verfolgen und Beziehungen zu Parlamentariern und zur Ministerialbürokratie knüpfen, um auf Gesetzesvorhaben im Entstehungsprozess Einfluss zu nehmen.

Im Unterschied zu anderen Verbänden sind Gewerkschaften jedoch darüber hinaus in vielfacher Weise mit den politischen Institutionen verflochten, die über normale Lobbyarbeit weit hinausgehen. Die Grundlage dieser Verflechtung liegt in der politischen Verankerung der Gewerkschaften in den beiden großen Volksparteien, die zudem in der Rechtsordnung und den politischen Institutionen der Bundesrepublik nach dem Krieg kodifiziert wurde.

Als Folge dieser Verflechtung erfährt keine andere Interessengruppe in Deutschland einen so weit gehenden rechtlichen Schutz und hat im politischen Entscheidungssystem so weit reichende Beteiligungsrechte und Beteiligungsformen wie die in ihrem Dachverband, dem Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) organisierten Gewerkschaften. Sie sind im Grundgesetz in Artikel 9 Abs. 3 abgesichert und regulieren nahezu exklusiv mit den Arbeitgeberverbänden den Arbeitsmarkt, die Festsetzung von Löhnen und Arbeitszeiten. Sie haben durch höchstrichterliche Rechtsprechung eine weit gehende Monopolstellung in der Mitgliederrekrutierung. Die Gewerkschaften des DGB sind mit Ausnahme einiger christlicher Gewerkschaften und des Deutschen Beamtenbundes nahezu konkurrenzlos. Sie sind in den Selbstverwaltungsgremien der Sozialversicherungen, in zahlreichen Verwaltungsräten öffentlich-rechtlicher Anstalten sowie der Handwerkskammern vertreten und haben Zutritt zu den Aufsichtsräten großer Unternehmen.

Diese extensive und bis vor kurzem weitgehend selbstverständliche Einbeziehung der Gewerkschaften in wesentliche politische Entscheidungspro-

zesse reflektiert das Selbstverständnis der alten Bundesrepublik, wie es von Kriegsende bis zur Jahrtausendwende vorherrschend war. Es bestand aus einer spezifischen Verknüpfung einer liberalen Wirtschaftsordnung mit einem korporatistisch organisierten Wohlfahrtsstaat. Die Wettbewerbsordnung und die Geldpolitik waren strikt an der Außenwirtschaft und der Stabilität der wirtschaftlichen Entwicklung orientiert. Dafür wurden die Gewerkschaften und Arbeitnehmer über den Ausbau des Wohlfahrtsstaates an den steigenden Produktivitäts- und Wachstumsraten beteiligt.

Im internationalen Vergleich zeichnen sich die Entscheidungsprozesse im deutschen Regierungssystem durch die große Zahl der beteiligten Akteure aus. Dies gilt nicht nur für die Verschränkung zwischen Bund und Ländern in Bundestag und Bundesrat, sondern auch im Hinblick auf die starke Rolle des Verfassungsgerichts, die frühzeitige Auslagerung der Geldpolitik in eine unabhängige Zentralbank, die zunehmende Rolle der Europäischen Union, die beträchtliche Integration von Verbänden in die Politik sowie die Delegation von Politikfeldern an die Verbände. In diesem komplizierten Zusammenspiel der Akteure ist die Bundesregierung ein relativ schwacher Akteur. In den wesentlichen innenpolitischen Themen ist sie nicht nur von vielfältigen Zustimmungserfordernissen des Bundesrates abhängig. Die Bundespolitik hat darüber hinaus in den wichtigsten sozialpolitischen Politikfeldern Rente, Arbeitsmarkt und Gesundheit Gestaltungsrechte an die sozialpolitischen Verbände – darunter die Gewerkschaften – delegiert.

Die Gewerkschaften sind somit ein integraler Bestandteil des deutschen Regierungssystems und im Unterschied zu anderen Verbänden oder Unternehmen keine Lobbyorganisation im herkömmlichen Sinne. Das bedeutet nicht, dass die Gewerkschaften sich in ihren Anliegen immer politisch durchsetzen konnten. Insbesondere seit Anfang der 1980er-Jahre ist die politische Einbindung der Gewerkschaften und ihr politischer Einfluss beständig zurückgegangen. Aber im Vergleich zu anderen Lobbyorganisationen steht Gewerkschaften eine ungleich größere Zahl von Einflussmöglichkeiten auf politische Entscheidungen zur Verfügung.

I. Die Distanzierung von Gewerkschaften und Parteien

Die Zerschlagung der Gewerkschaften im Nationalsozialismus machte nach dem Zweiten Weltkrieg eine weit gehende Neuorganisation der Gewerkschaften erforderlich. Da die politische Spaltung der Gewerkschaften als Schwäche der Weimarer Republik angesehen wurde, entschieden sich

die Gewerkschaften der Westzonen mehrheitlich für die politisch neutrale Einheitsgewerkschaft. Die Spaltung der Gewerkschaften entlang politischer Kriterien sollte sich nicht wiederholen lassen. Die politische Vereinheitlichung der Gewerkschaften gelang auch weitgehend. Allerdings lösten die Christlichen Gewerkschaften, die sich 1955 in der Christlichen Gewerkschaftsbewegung Deutschlands wiedergegründet hatten, im Jahr 1957 die Verbindung mit dem DGB, da dieser sich nach ihrer Auffassung zu stark an der SPD orientierte.

Für die Gewerkschaften des DGB bedeutete die Organisation als politisch neutrale Einheitsgewerkschaft keine parteipolitische Enthaltensamkeit, sondern eine zumindest formale politische Offenheit gegenüber anderen Parteien über die Sozialdemokraten hinaus. Deshalb gab es sowohl institutionelle als auch personelle Verschränkungen mit den beiden großen Parteien – in den 50er-Jahren auch mit der KPD. Bis in die späten 1970er-Jahre waren alle Vorstandsmitglieder der Gewerkschaften auch Mitglied einer Partei. Die meisten Vorstandsposten wurden an SPD-Mitglieder vergeben. Allerdings gab es in jedem Vorstand auch Platz für ein Mitglied der CDU. Auf regionaler Ebene wurden einzelne Verwaltungsstellen in den Industriegewerkschaften für Bevollmächtigte mit parteipolitischer Bindung an die CDU reserviert. Analog dazu wurden in den Volksparteien Strukturen zur Vertretung von Arbeitnehmerinteressen geschaffen, die mehrheitlich mit Gewerkschaftern besetzt wurden. Es sind dies die Arbeitsgemeinschaft für Arbeitnehmerfragen in der SPD (AfA) und die Christlich-demokratische Arbeitnehmerschaft bei der CDU (CDA). Die SPD-Spitze konsultiert zudem den Gewerkschaftsrat, der sich aus den Parteimitgliedern unter den DGB-Vorsitzenden zusammensetzt.

Insbesondere in den 1950er- und 1960er-Jahren war die intensive Ausbalancierung der parteipolitischen Orientierung der Vorstandsmitglieder von entscheidender Bedeutung. Während die KPD dabei allmählich zurückgedrängt wurde, blieb der Anteil der CDU-Mitglieder unter den Vorständen weitgehend stabil. Von 1945 bis 1975 waren knapp 18 Prozent der Vorstandsmitglieder der Gewerkschaften Mitglied der CDU (Jühe 1977:45).

Heute hat die parteipolitische Orientierung der Gewerkschaften massiv an Bedeutung verloren. In vielen Gewerkschaften ist die Parteizugehörigkeit der Vorstandsmitglieder nur bei denjenigen bekannt, die zugleich ein politisches Amt ausüben. Die Strategie, verschiedene politische Lager im Vorstand zu vertreten und systematisch auf die Parteien einzuwirken, haben viele Gewerkschaftsvorstände aufgegeben.

Insbesondere die Verbindung der Gewerkschaften zur CDU schwächte sich spürbar ab. Heute liegt der Anteil der CDU-Mitglieder in den Gewerk-

schaftsvorständen bei sieben Prozent (Hassel 2006). Das letzte CDU-Mitglied an der Spitze einer Gewerkschaft war Hermann Lutz, der Vorsitzende der Gewerkschaft der Polizei von 1986 bis 1998.

Das deutsche Parteiensystem hat sich in den 1980er- und 1990er-Jahren mit den Wahlerfolgen der Partei Die Grünen und der PDS stark ausdifferenziert. Obwohl beide Parteien eindeutig links von der Mitte angesiedelt sind und Sympathien für die Interessen von Arbeitnehmern haben, konnten sie nicht in den Vorständen der Gewerkschaften Fuß fassen. Selbst in Ostdeutschland findet sich unter den Bezirksleitern der großen Gewerkschaften (Verdi, DGB, IG Metall, IG BCE) nur ein bekennendes PDS-Mitglied, trotz der Tatsache, dass in den Wendejahren viele Gewerkschaftsfunktionäre mit Vorlieben für die PDS in die neuen Bundesländer gingen. Der Verdi-Vorsitzende Bsirske, immerhin Vorsitzender der größten deutschen Einzelgewerkschaft, bildet mit seiner Mitgliedschaft bei den Grünen die Ausnahme von der Regel.

Die Idee der politischen Einheit der Arbeiterbewegung, die der Einheitsgewerkschaft zugrunde liegt, wich also einer politischen Festlegung auf die SPD, mit der Folge, dass die DGB-Gewerkschaften heute mehr denn je auf die Sozialdemokratie konzentriert sind. An diesem Zustand ändert ein gelegentlicher Schulterschluss des DGB mit der CDU wenig. Es bleibt abzuwarten, wie sich die offene Unterstützung der im Februar 2005 gegründeten Linkspartei Wahlalternative Arbeit und Soziale Gerechtigkeit (WASG) durch eine Gruppe von Ortsbevollmächtigten der IG Metall auf die politische Orientierung der Gewerkschaftsspitze auswirken wird.

Gleichwohl ist auch die Distanz zwischen den Gewerkschaften und den politischen Parteien insgesamt, einschließlich der SPD, in den 1980er- und 1990er-Jahren deutlich gewachsen. Die Gewerkschaften, die sich in den 1980er-Jahren mit der Einführung der 35-Stunden-Woche auf dem Höhepunkt ihrer tarifpolitischen Macht befanden, definierten sich zunehmend als eigenständiger politischer Verband, der eher auf sich selbst vertraut als auf die Vermittlung ihrer Interessen in den Parteien und über die Parteien in den Parlamenten. Zugleich wandten sie sich stärker der Friedensbewegung und anderen außerparlamentarischen Gruppierungen zu. Auch heute finden sich ganze Gewerkschaftsorganisationen als Mitglieder der globalisierungskritischen Organisation ATTAC und als Unterstützer außerparlamentarischer Bewegungen.

Die Entfremdung zwischen der SPD und den Gewerkschaften ist beidseitig und setzte nicht erst mit der Diskussion über die »Agenda 2010« im Frühjahr 2003 ein. Bereits in den 1980er-Jahren wurden die Gewerkschaften wegen ihrer Politik der Arbeitszeitverkürzung mit Lohnausgleich von

der SPD-Spitze, insbesondere von Oskar Lafontaine, heftig kritisiert. Nach dem Skandal um das DGB-eigene Wohnungsbauunternehmen »Neue Heimat«, das im Jahr 1986 völlig überschuldet zusammenbrach, distanzierte sich die SPD von führenden Gewerkschaftern.

Parallel dazu entfernten sich insbesondere die Spitzen der Industriewerkschaft (IG) Metall, der Gewerkschaft Handel, Banken und Versicherungen (HBV) und der IG Medien zunehmend von der SPD. Im Innern hochpolitisch, vermochten sie ihre Politik nicht mehr einer ihrer Wahrnehmung nach zunehmend konservativen Sozialdemokratie anvertrauen. In einem Vergleich der verschiedenen Generationen von Gewerkschaftsführern befand Hartmut Grewe schon 1988, dass die »traditionell enge Verklammerung von parlamentarischer Arbeit und Verbandspolitik in entsprechender Personalunion durch die Spitzenfunktionäre der ›Steinkühler-Hensche-Generation² aufgekündigt worden« sei. Diese Entwicklung hat sich in den letzten 20 Jahren weiter fortgesetzt mit der Folge, dass der Einfluss auf die Parteien durch die Gewerkschaften zwar nach wie vor groß ist. Die personelle Verschränkung hat aber im Vergleich zu früher deutlich abgenommen. Damit können gewerkschaftliche Positionen in den Parteien heute leichter durch andere Positionen zurückgedrängt und ersetzt werden.

2. Gewerkschaften in den Parlamenten

Bis zum Ende der 1970er-Jahre war der Einfluss der Gewerkschaften in den politischen Institutionen der deutschen Politik stetig angestiegen. Die arbeitsrechtliche Absicherung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die sozialrechtliche Gleichbehandlung von Arbeitern und Angestellten, der Ausbau der Mitbestimmung und die steigende Bedeutung der Bundesanstalt für Arbeit aufgrund der zunehmenden Arbeitslosigkeit: all dies führte zu einem stetigen Ausbau wohlfahrtsstaatlicher Leistungen sowie zu umfassenden Konsultations- und Gestaltungsmöglichkeiten der Gewerkschaften in der Politik. Diese Leistungen wurden sowohl von der sozialliberalen wie auch der christlich-liberalen Koalition beschlossen und von großen Mehrheiten im Bundestag getragen.

Ein wesentlicher Grundpfeiler für die Verbreitung und Vertretung gewerkschaftlicher Positionen war ihre Präsenz in den deutschen Parlamenten und zwar auf allen Ebenen. Von den Gewerkschaftsvorständen zwischen 1949 und 1968 waren 15 Prozent Mitglieder in Landtagen oder im Bundestag. Bis in die 1980er-Jahre waren Gewerkschaftsvorsitzende oder -vorstän-

de in allen Parlamenten vertreten. Zum Beispiel fand man noch Mitte der 1980er-Jahre drei Gewerkschaftsvorsitzende im deutschen Bundestag: Hermann Rappe (IG Chemie), Werner Meyer (IG Bergbau und Energie) und Ernst Haar (Gewerkschaft der Eisenbahner Deutschlands, heute Transnet).

Gewerkschaftlich organisierte und interessierte Abgeordnete fanden sich insbesondere im Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung, in dem die Sozial- und Arbeitsmarktpolitik der Bundesregierung federführend vorbereitet wurde. Zwischen 1976 und 1998 waren sowohl die Ausschussvorsitzenden als auch ihre Stellvertreter Mitglied einer Gewerkschaft, in der Regel einer DGB-Gewerkschaft. Zudem waren in dem Ausschuss Gewerkschafter in führenden Positionen tätig: Der damalige Vorsitzende der IG Chemie Hermann Rappe wirkte als Vorsitzender des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung von 1976 bis 1983 maßgeblich an der Weichenstellung für die Frühverrentung mit, einem Instrument zur Entlastung des Arbeitsmarktes.

Heute hat sich dieses Bild drastisch gewandelt. Die Präsenz führender Gewerkschafter in den Parlamenten ist stark zurückgegangen. Von der heutigen Vorstandsgeneration sind nur noch fünf Prozent entweder Mitglied eines Landesparlaments oder des Bundestages. In der 15. Wahlperiode (2002–2005) war kein einziger Gewerkschaftsvorsitzender mehr im Bundestag vertreten. Der letzte Gewerkschaftsvorsitzende, Klaus Wiesehügel von der IG Bau, schied 2002 aus dem Bundestag aus. Der einzige führende Gewerkschafter im 15. Deutschen Bundestag, der Vorsitzende des DGB-Bezirks Bayern, Fritz Schösser, ist 2005 nicht wieder zur Wahl angetreten. Die ranghöchsten Gewerkschafter im 16. Deutschen Bundestag sind Andreas Steppuhn (SPD), Mitglied des Bundesvorstandes der IG Bau, und Frank Spieth (Die Linke), DGB-Landesvorsitzender in Thüringen.

Ähnlich sieht es mit dem Einfluss der Gewerkschaften auf die übrigen Bundestagsabgeordneten aus. Mitte der 1970er-Jahre war die Mehrheit (54 Prozent) der Bundestagsabgeordneten Gewerkschaftsmitglied.³ Von den SPD-Abgeordneten waren in den 1980er-Jahren sogar 97 Prozent Mitglied einer Gewerkschaft; auch 20 Prozent der CDU-Abgeordneten waren Gewerkschaftsmitglieder. Heute schlägt sich die nachlassende Wertschätzung der Gewerkschaften in den politischen Auseinandersetzungen auch in der Gewerkschaftsorientierung von Bundestagsabgeordneten nieder: Nur noch ein Prozent der CDU-Abgeordneten ist Gewerkschaftsmitglied; bei der SPD sind es noch 80 Prozent.

Ab den frühen 1980er-Jahren begann sich das Blatt für die Gewerkschaften zu wenden. Der Ausbruch der FDP aus der sozialliberalen Koalition hatte ein wirtschaftspolitisches Programm zum Anlass, das sich jedoch auch mit der CDU nicht durchführen ließ. Während die Sozialpolitik

auch in den 1980er- und 1990er-Jahren mit der steigenden Frühverrentung und der Pflegeversicherung weitere Sicherungsleistungen einführte und Arbeitsminister Blüm sich weiterhin an dem etablierten sozialpolitischen Kanon orientierte, wandte sich die Regierung Kohl jedoch zunehmend von den Gewerkschaften ab. Die Auseinandersetzung um den Bezug von Leistungen der Bundesanstalt für Arbeit während der Durchführung von Streiks, die im Jahr 1986/87 zu einer Änderung des Arbeitsförderungsrechts führte, war der erste Schritt in Richtung der Beschneidung gewerkschaftlicher Rechte seit Kriegsende.

Im Verlauf der deutschen Wiedervereinigung näherten sich zwar Bundesregierung und Gewerkschaften im Rahmen der Kanzlerrunden wieder aneinander an, um den Übergang der DDR in die Bundesrepublik möglichst konfliktfrei zu organisieren. Aber schon im ersten Bündnis für Arbeit 1996 zeigte sich deutlich, dass die Bundesregierung nicht mehr willens war, weiter auf die Interessen der Gewerkschaften einzugehen. Dieser Prozess wiederholte sich in ähnlicher Weise im zweiten Bündnis für Arbeit, wenn man von der gewerkschaftsfreundlichen Reform des Betriebsverfassungsgesetzes 2001 absieht.

Die »Agenda 2010« brach erstmals offen mit den Grundsätzen, welche in der Nachkriegsära die Sozial- und Arbeitsmarktpolitik der großen Parteien bestimmt hatte. Allerdings vollzog sie damit nur Entwicklungen, die sich bereits seit längerem in den Strukturen der Parteien und der Parlamentsarbeit abgezeichnet hatten. Während früher traditionell die Politik zu einem großen Teil aus der Vertretung organisierter Interessen bestand, haben sich die heutigen Politikergenerationen stärker professionalisiert und ein eigenes Profil entwickelt. Da auch die SPD unter einem Modernisierungsdruck steht, sind Gewerkschaftsfunktionäre heute nicht mehr automatisch gute Kandidaten für Landesparlamente und den Bundestag. Mit der Wahl von Wolfgang Clement zum Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit hatte sich die SPD klar von der früheren Tradition distanziert, gewerkschaftsorientierte Arbeitsminister zu bestellen.

3. Gewerkschaften in Selbstverwaltungsgremien und Beiräten

Die Gewerkschaften treten mit dem Anspruch auf, alle Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen in Deutschland zu vertreten. In dieser Funktion sind sie in einer Vielzahl gesellschaftlicher Gremien quasi automatisch vertreten. In

den Handwerkskammern stellen Arbeitnehmervertreter nicht nur ein Drittel aller Stimmen in den Mitgliederversammlungen, sondern auch die Vizepräsidenten der Handwerkskammern. Diese sind überwiegend Mitglieder einer DGB-Gewerkschaft.

Zudem haben die Rundfunkanstalten als Anstalten des öffentlichen Rechts meist ein Gewerkschaftsmitglied in ihren Rundfunkräten. Auch Universitäten, Forschungsinstitute und Landeszentralbanken haben Beiräte und Kuratorien, in die die Gewerkschaften als relevante gesellschaftliche Gruppen eigene Vertreter schicken können. Während diese Gremien die Berücksichtigung des gewerkschaftlichen Standpunktes in der gesellschaftlichen Diskussion sicherstellen, liegt der Schwerpunkt der Gewerkschaften bei der Mitwirkung in der Selbstverwaltung der sozialen Sicherungssysteme.

Hier treten Gewerkschaften in der Regel als Vertreter der Arbeitnehmer gleichberechtigt mit den Vertretern der Arbeitgeber als Sachwalter über die Beiträge der Arbeitnehmer auf: Da in Deutschland die Kranken-, Arbeitslosen- und Rentenversicherung aus paritätischen Beiträgen der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber finanziert werden, sind beide Seiten in den Verwaltungsräten dieser Institutionen bzw. in den Versicherungsanstalten und Krankenkassen tätig. In letzteren können die Versicherten ihre Vertreter unmittelbar über so genannte Sozialwahlen bestimmen. Die zu wählenden Listen entziehen sich jedoch dem Einfluss der Versicherten. In den Landesversicherungsanstalten und der Bundesagentur für Arbeit sind die Vertretungen der Arbeitnehmer automatisch an die Gewerkschaften delegiert, die ihre Mitglieder in die Gremien entsenden.

In dieser Eigenschaft wirken die Gewerkschaften zwar nicht direkt an der Gestaltung der politischen Entscheidungen mit. Sie sind aber an deren Umsetzung unmittelbar beteiligt. Die Arbeitsmarktpolitik der Bundesregierung wird beispielsweise durch die Bundesagentur für Arbeit (BA) ausgeführt; sie ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts, deren Verwaltungsrat zu je einem Drittel aus Vertretern der Regierung, der Gewerkschaften und der Arbeitgeberverbände besteht. Der Verwaltungsrat der Bundesagentur für Arbeit überwachte dabei in der Vergangenheit die Durchführung von Weiterbildungsmaßnahmen, die wiederum vielfach von gewerkschafts- und arbeitgebereigenen Unternehmen durchgeführt wurden. Da die Bundesagentur für Arbeit mit ihren regionalen und lokalen Arbeitsagenturen auch zu einem wichtigen Arbeitgeber für Gewerkschaftsfunktionäre wurde, gibt es vielfältige Verflechtungen zwischen Gewerkschaften als Aufsichtsorgane der BA, ihrem Einfluss auf die Durchführung der aktiven Arbeitsmarktpolitik und die Vergabe von Mitteln und Aufträgen.

Durch die Reformen der »Agenda 2010« wurde erstmals Hand an die Selbstverwaltungsgremien der sozialen Sicherungssysteme gelegt. Die Regierung Schröder reduzierte im Zuge ihrer Arbeitsmarktreformen den Einfluss des Verwaltungsrates der Bundesagentur für Arbeit (Hartz III). Die Selbstverwaltung auf Landesebene wurde ersatzlos gestrichen. Dass diese Reform von einer sozialdemokratischen Regierung durchgeführt wurde, spiegelt die Verdrängung der Verbände aus der Sozialpolitik deutlich wider.

4. Einflussverlust von außen und von innen

Im Nachkriegsdeutschland bis 1980 bestand die Grundlage der Lobbyarbeit der Gewerkschaften in der intensiven personellen Verflechtung mit den großen Volksparteien, der massiven Wahrnehmung politischer Mandate im Parlament und in der Erarbeitung eines für die Politik der Bundesrepublik maßgebenden sozialpolitischen Konsenses.

Mit der Politisierung der Gewerkschaften in den späten 1960er-Jahre bis zum Ende der 1970er-Jahre setzte jedoch eine Entfremdung der Gewerkschaften von der Politik ein, die bis heute andauert. Gewerkschaften ziehen sich von parlamentarischen Mandaten zurück, sie pflegen ihr Engagement in den Parteien nicht mehr. Die SPD erscheint der Gewerkschaftsführung als einzige noch akzeptable Partei, die sie aber zugleich nicht mehr als wesentlichen Ort der politischen Gestaltung ansehen. Das bedeutet nicht, dass die Gewerkschaften unpolitisch geworden sind; ihre Politik ist jedoch parteienfremder geworden und orientiert sich stärker an Koalitionen und Allianzen außerhalb des traditionellen Parteiensystems. Unter den Funktionären von IG Metall, DGB und Verdi lässt sich eine deutliche Hinwendung zur Partei »Die Linke« beobachten.

Ihr Einfluss auf die Politik ist damit brüchiger geworden. Gewerkschaften, die nicht mehr mit dem Parteiensystem verflochten sind und damit keinen direkten Einfluss auf parlamentarische Debatten haben, werden es langfristig schwerer haben, den Zugang zu politischen Entscheidungen aufrecht zu erhalten. Die ersten Auswirkungen der parteipolitischen Enthaltensamkeit lassen sich bereits an der »Agenda 2010« beobachten, bei der die Gewerkschaften es innerhalb der Regierungsfraktion nicht vermocht haben, wesentliche Bestandteile zu modifizieren oder zu verhindern.

Zwei Entwicklungen bedrohen die Lobbyfähigkeit der Gewerkschaften: Zum einen der anhaltende Mitgliederschwund des DGB. Seit 1991 sinken die Mitgliederzahlen der DGB-Gewerkschaften jährlich um drei bis vier Pro-

zent. Über einen Zeitraum von 15 Jahren hat der DGB ein Drittel seiner Mitglieder verloren. Weniger Mitglieder bedeuten weniger personelle bzw. finanzielle Ressourcen und eine steigende Tendenz zur Konzentration der Industriegewerkschaften. Zugleich gibt es Anzeichen einer Pluralisierung der Gewerkschaftslandschaft. Die DGB-Gewerkschaften treten heute stärker in Konkurrenz zueinander und werden zunehmend weniger von den Arbeitsgerichten in ihrer Alleinzuständigkeit unterstützt.

Sollte sich eine pluralistische Gewerkschaftsstruktur entwickeln, wird in allen gesellschaftlichen und politischen Bereichen die Frage nach der Vertretung von Arbeitnehmerinteressen virulent werden, ein Problem, das schon heute in fragmentierten Gewerkschaftssystemen zu großen Konflikten führt. Es wäre damit keine offensichtliche Frage mehr, welche Gewerkschaft Vertreter in Aufsichtsräte, Selbstverwaltungs- und Verwaltungsgremien öffentlicher Anstalten entsenden darf. Vielmehr wäre vielfach die Arbeitnehmervertretung in solchen Gremien grundsätzlich infrage gestellt.

Bedroht wird die Lobbyfähigkeit aber auch durch die steigende Professionalisierung der Politik und die damit verbundene weitere Distanzierung zwischen Gewerkschaften und Parteien. Dies gilt insbesondere für die Sozial- und Arbeitsmarktpolitik. Hier werden die früheren Verbandspolitiker mehr und mehr durch Berufspolitiker ersetzt. Zudem wird der Raum für Selbstverwaltung der sozialen Sicherungssysteme durch die Tarifparteien und die Vertretung gesellschaftlicher Gruppen zunehmend kleiner. Die Reform der Bundesagentur für Arbeit hat bereits angedeutet, in welche Richtung institutionelle Reformen der sozialen Sicherungssysteme in Zukunft gehen werden. Gewerkschaftliche Beteiligung und Einflussnahme, die auch immer den Zweck der Legitimation dieser Systeme hatte, wird durch ein professionelles Management komplexer Organisationen ersetzt, das sich über einen effizienten Service am Kunden legitimiert.

Langfristig könnte so aus den deutschen Gewerkschaften doch noch ein normaler Lobbyverband unter vielen werden.

Anmerkungen

- 1 Teile des Textes beruhen auf einer Expertise im Auftrag der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften über den Funktionswandel der Gewerkschaften als Teil der interdisziplinären Arbeitsgruppe Eliten-Integration (Hassel 2006).
- 2 Franz Steinkühler war Vorsitzender der IG Metall von 1986 bis 1993, Detlef Henschke war Vorsitzender der IG Medien bis zur Gründung der Dienstleistungsgewerkschaft verdi im Jahr 2001. Vgl. Grewe 1988, S. 98.
- 3 Alle Angaben zur Gewerkschaftsmitgliedschaft von Bundestagsabgeordneten beruhen auf Trampusch 2003, Tabellen 10 und 14.

Literatur

- Grewe, Hartmut* 1988: Zum Generationswechsel an der Spitze der DGB-Gewerkschaften. Konrad-Adenauer-Stiftung, Sankt Augustin.
- Hassel, Anke* 2006: Zwischen Politik und Arbeitsmarkt. Zum Wandel gewerkschaftlicher Eliten in Deutschland, in: Herfried Münkler u.a. (Hrsg.): Deutschlands Eliten im Wandel, Frankfurt.
- Jühe, Reinhard* 1977: Soziale Herkunft und Aufstieg von Gewerkschaftsfunktionären. Beiträge zur Gesellschafts- und Bildungspolitik des Instituts der deutschen Wirtschaft, Köln.
- Trampusch, Christine* 2003: Ein Bündnis für die nachhaltige Finanzierung der Sozialversicherungssysteme: Interessenvermittlung in der bundesdeutschen Arbeitsmarkt- und Rentenpolitik. MPfG Discussion Paper 03/1, Köln.
- Dies.* 2004: Von Verbänden zu Parteien. Der Elitenwechsel in der Sozialpolitik, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 35/4, S. 646–666.

Tanja Busse

Bauern ohne Lobby

Wie das Agrobusiness, der Deutsche Bauernverband und Tierschützer um Einfluss auf die Agrarpolitik streiten und warum die Bauern dabei oft zu kurz kommen

Der Deutsche Bauernverband (DBV) ist vermutlich die einzige Interessenvertretung in Deutschland, der gleichzeitig vorgeworfen wird, zu viel und zu wenig Lobbyarbeit für ihre Mitglieder zu machen. In der Öffentlichkeit steht der Bauernverband immer wieder in der Kritik, weil es ihm gelingt, weit über die sinkende Bedeutung des Wirtschaftszweiges Landwirtschaft hinaus Subventionen für seine Mitglieder auszuhandeln. Andere Kritiker dagegen werfen ihm vor, nicht die Interessen aller Bauern, sondern vielmehr die weniger großer landwirtschaftlicher Unternehmer und vor allem die der Agrargenossenschaften und der Nahrungsmittelindustrie zu vertreten. Der Bauernverband verknüpft auf faszinierende Weise ein altertümlich anmutendes bäuerliches Selbstverständnis mit einem auf Strukturwandel ausgelegten Marktradikalismus (»Wachsen oder Weichen«). In der Öffentlichkeit wird er als dominante Agrarlobby wahrgenommen; seine guten Verbindungen zu CDU und CSU sind legendär, ebenso die Kontakte zu den Landwirtschaftsministerien der Länder und des Bundes, seinen »Verbandsherzögümern«. Bis zum Agrarpolitikwechsel im Jahr 2001 dominierte dort eine homogene Agrarszene das Bundesministerium und den Bauernverband, aber auch die Forschungsanstalten und die Genossenschaften: Agrarwissenschaftler vor allem der Universitäten Bonn, Göttingen, Kiel und Gießen, die viel von landwirtschaftlichem Unternehmertum und technischem Fortschritt und wenig von ökologischer Nischenproduktion halten, die zusammen studiert hatten und sich jetzt auf Empfängen und bei Anhörungen immer wieder begegneten. In diesem Milieu war der vertrauliche Informationsaustausch zwischen Ministerium und Verband keine Folge von Bestechung, sondern ein Freundschaftsdienst im Sinne einer gemeinsamen Sache. Es galt als offenes Geheimnis, dass der Bauernverband oft vertrauliche Unterlagen aus dem Ministerium kannte und darauf reagierte, bevor andere Interessengruppen überhaupt davon wussten. Während der Regierungszeit der rot-grünen Koalition waren enge Kontakte zum Bauernverband nicht länger karrierefördernd.