

## Die Mitgliedschaftslogik der Verbände zwischen Exit und Voice – Einleitung

Christoph Strünck · Detlef Sack

Online publiziert: 15. August 2016  
© Springer Fachmedien Wiesbaden 2016

**Zusammenfassung** Die Einleitung des Sonderbands skizziert dessen zentrale Fragestellung. Nachdem sich die Verbändeforschung in jüngerer Zeit vor allem der Einflusslogik von Verbänden gewidmet hat, ist es fruchtbar, wenn nicht notwendig, sich wieder verstärkt der Mitgliedschaftslogik zuzuwenden. Der Organisationswandel von Verbänden beruht sowohl auf deren Management und internen Konflikten bzw. Unterstützung als auch auf erheblichen Veränderungen in deren Umwelt. Für die Analyse der Mitgliedschaftslogik erweist sich Hirschmans Konzept von Loyalität, Widerspruch und Austritt als instruktiv. Die Einleitung gibt einen Überblick über die einzelnen Beiträge.

### The logic of membership between exit and voice – Introduction

**Abstract** The introduction to the special issue displays its central research question. As interest group research has been dedicated to the analysis of logic of influence in recent years a shift towards the logic of membership appears to be fruitful, if not necessary. The change of associations is based on their management, support from the members, and internal conflicts as well as on the considerable changes of their environment. Hirschman's concept of loyalty, exit, and voice still proves to be inspiring for the analysis of the logic of membership. The introduction gives an overview of the contributions of the special issue.

---

Prof. Dr. C. Strünck  
Philosophische Fakultät, Politikwissenschaft, Universität Siegen, AR-C 3215,  
Adolf-Reichwein-Straße 2, 57068 Siegen, Deutschland  
E-Mail: Christoph.Struenck@uni-siegen.de

Prof. Dr. D. Sack (✉)  
Fakultät für Soziologie, Universität Bielefeld, X-C3-210, Universitätsstraße, 33615 Bielefeld,  
Deutschland  
E-Mail: detlef.sack@uni-bielefeld.de

Verbände *machen* Druck: Wie Interessenorganisationen versuchen, Einfluss auf politische Entscheidungen zu nehmen, ist ein Kernthema politikwissenschaftlicher Forschung. Verbände *stehen* aber auch unter Druck. Denn ihre Legitimation wird immer wieder in Zweifel gezogen. Wen repräsentieren Verbände überhaupt, führen sie die Öffentlichkeit in die Irre? Auch nimmt die Kritik an vermeintlich intransparenten bis korrupten Strukturen des Lobbyismus zu.

Zugleich befinden sich viele der klassischen Verbände in einer Krise. Mitglieder laufen ihnen weg, der Generationswechsel an der Führungsspitze gestaltet sich schwierig, das eigene wirtschaftliche und politische Umfeld verändert sich radikal. Also: Verbände *geraten* unter Druck, wenn es in ihnen gärt. Mühsam austarierte Konflikte innerhalb der Mitglieder brechen auf, verschiedene Lager führen Machtkämpfe, wirtschaftlicher Wandel verändert Interessenlagen. Solche internen Probleme sind selten Gegenstand politikwissenschaftlicher Forschung. Das hat nicht nur damit zu tun, dass der empirische Zugang schwierig ist. Es hat auch damit zu tun, dass der Abgesang auf die klassischen Mitgliedsorganisationen allgegenwärtig ist. Dieser Meinungskonjunktur folgt offenbar auch die Forschung. Sie widmet sich lieber neuen Formen des Lobbyismus und der politischen Kommunikation. Das ist modisch, hat aber auch Konsequenzen für die Theorie. Auch wenn die beiden Dimensionen der Einflusslogik und der Mitgliedschaftslogik (Streeck 1991) zu den wichtigsten Kategorien der Interessengruppen-Forschung gehören, widmet sich die Zunft fast ausschließlich der Einflusslogik.

Das vorliegende Sonderheft beschäftigt sich hingegen vorwiegend mit dem Innenleben von Verbänden, deren Mitgliedschafts- und Organisationslogik. Nach wie vor erwarten politische Entscheidungsträger nicht nur Informationen von den Verbänden. Sie wollen auch wissen, wie die Stimmungslage an der Basis ist, welche Positionen innerhalb der Verbände mehrheitsfähig sind. Wenn Verbände ihre Einflusslogik maximieren wollen, müssen sie solche politischen Informationen liefern und gegebenenfalls auch Positionen innerhalb der Mitgliedschaft vermitteln oder sogar durchsetzen.

Ablösen von ihren Mitgliedern können sich die Verbandsführungen jedoch nicht. Manche ziehen ihre Macht vor allem daraus, dass sie die Interessen der Mitglieder ins Feld führen. Allerdings besteht die Kunst darin, der Mitgliedschaftslogik zu folgen, ohne dass heterogene Interessen die Handlungsfähigkeit oder gar den Bestand des Verbandes gefährden. Insofern prägt die Mitgliedschaftslogik in der Praxis die Strategie von Verbandsführungen, die sie jedoch mit der Einflusslogik austarieren müssen.

Aus Sicht der Mitglieder sind ihre eigenen Handlungsoptionen auf den ersten Blick begrenzt. Sind Mitglieder unzufrieden mit ihrem Verband, können sie kritisieren, protestieren, opponieren (Voice) oder den Verband verlassen (Exit). Albert O. Hirschmans klassische Kategorien sind für viele Beiträge im vorliegenden Sonderheft ein wichtiger Bezugspunkt (Hirschman 1970). Hirschman selbst hatte sich vor allem mit Unternehmen beschäftigt; Vereinigungen wie Verbände und andere Interessenorganisationen sind ebenfalls ein sehr guter Forschungsgegenstand, um diese etablierte Theorie kollektiven Handelns anzuwenden.

Zur Exit-Strategie gehört im Übrigen auch, sich nicht weiter ehrenamtlich im Verband zu engagieren, eine Art inneres Exil. Hirschman interessierte sich außerdem dafür, wie loyale Bindungen an Organisationen entstehen. Loyalität im Sinne einer affektiv-emotionalen Komponente deutet darauf hin, dass Hirschman die Mitglieder von Organisationen nicht nur als rationale Nutzenmaximierer sah, sondern auch ihre normativen Präferenzen und soziale Zugehörigkeit in den Blick nahm.

Dieser letzte Aspekt ist für Gegenwartsanalysen wie im vorliegenden Sonderheft von besonderer Bedeutung. Seit Streecks Diktum vom „aussterbenden Stammkunden“ (Streeck 1987) ist es ein Gemeinplatz, dass es keine „natürlichen“ Mitglieder und Mitgliedermilieus für Verbände mehr gibt. Insofern wäre Loyalität mehr und mehr eine prekäre Ressource für die Verbände; interessanterweise bei relativ gleichbleibender genereller Bereitschaft, sich sozial und politisch zu engagieren (Simonson et al. 2016).

Stimmt diese These, so haben wir es in erster Linie mit sozialem Wandel bzw. einer Erosion sozial-moralischer Milieus zu tun, der auch Interessengruppen erfasst. Dies wäre eine makrosoziologische Erklärung dafür, warum etablierten Verbänden die Mitglieder ausgehen und sie nur schwer neue finden. Kaum erklären kann diese makrosoziologische Perspektive allerdings, warum in Verbänden in der letzten Zeit immer wieder Konflikte aufbrechen und sich manche Verbände sogar spalten.

Unterstellt man, dass für Verbandsmitglieder ein Kosten-Nutzen Kalkül an Bedeutung gewonnen hat, dann geraten die Marktbedingungen in den Blick. Konflikte bis hin zur Spaltung können auch damit zu tun haben, dass sich die ökonomische Umwelt so stark verändert hat, dass die Interessenlagen der Mitglieder immer heterogener werden. Wirtschaftlicher Strukturwandel, der auf solchen „Großtendenzen“ wie etwa der Transnationalisierung der Wertschöpfungsketten und der Digitalisierung von Industrie und Dienstleistungen beruht, aber auch mit neuen unternehmerischen Strategien (etwa der Untervertragsvergabe oder IT-Dienstleistungsauktionen) einhergeht, führt zu deutlichen Interessensunterschieden zwischen Unternehmen.

Veränderte Marktbedingungen erwachsen auch aus politischen Entscheidungen. Aktuelle Beispiele dafür sind die Energiebranche oder das Wachstum der Bio-Landwirtschaft. In Extremfällen spalten sich Verbände, wie zum Beispiel in der Pharmaindustrie, in der Milchwirtschaft oder im Einzelhandel. Politische Regulierung oder der Strukturwandel einzelner Branchen sind die wesentlichen Ursachen dafür.

Es kann aber auch verbandsinterne Gründe für wachsende Konflikte geben. Es mag sein, dass einzelne, besonders einflussreiche Mitglieder mit den Leistungen ihres Verbandes nicht mehr zufrieden sind. Das kann die Qualität von konkreten Dienstleistungen betreffen oder aber auch das politische Geschick, zwischen Lagern im Verband zu vermitteln und Positionen zu finden. Und hier schließt sich der Kreis zu den sozial-moralischen Milieus. Wenn traditionelle Loyalitäts-Bindungen an Organisationen schwinden und rationale Kosten-Nutzen-Kalküle zunehmen, so steigen möglicherweise auch die Erwartungen der Mitglieder an das Leistungsangebot der Verbände.

Es macht Sinn, zwischen den Faktoren soziale Milieus, politische und wirtschaftliche Umwelt sowie Leistungen des Verbandes zu unterscheiden. Ob es verstärkt zu Voice oder auch Exit kommt, wie sehr Verbände überhaupt noch auf Loyalität setzen können, hängt von diesen drei Faktoren und ihren Wechselwirkungen ab.

Das ist aber nur ein sehr allgemeiner analytischer Rahmen für das, was den inhaltlichen Fokus dieses Sonderheftes ausmacht. Die zwei theoretisch, historisch und polit-ökonomisch wichtigsten Verbandstypen bilden den Mittelteil des Bandes: Wirtschaftsverbände und Gewerkschaften. Beide haben damit zu kämpfen, dass sich Branchen massiv verändern und Regierungen zugleich die Bedingungen der Interessenvermittlung verändern: durch neue Produktstandards, gesetzliche Mindestbedingungen oder Neuregelungen in Arbeitsmarktregimen. An diesen auch für die Verbändeforschung zentralen Feldern lässt sich zeigen, wie verbandsinterne Konflikte zu Steuerungsproblemen werden und warum Mitglieder nach wie vor eine relevante Größe sind, um die Handlungsfähigkeit von Verbänden zu erklären. Es geht dabei nicht immer nur um konkrete Aktionen aus und in der Mitgliedschaft: Es reichen schon die Anforderungen der Mitglieder und wie Verbandsführungen diese Erwartungen wahrnehmen.

Auf die Mitglieder und deren Einflussmöglichkeiten konzentriert sich auch der dritte Themenblock. In so unterschiedlichen Sphären wie dem Euro-Lobbying, Ärzteorganisationen oder Sportverbänden offenbaren sich die Bedingungen und Konsequenzen innerverbandlichen Protests und wo der Einfluss der Mitglieder auf ihren Verband versiegt. Einfluss kann nur ausüben, wer eine erkennbare Position hat. Und diese Position hängt maßgeblich davon ab, wie die Integrationsfähigkeit der Verbände nach innen ist. Vor allem aber müssen Verbandsführungen erst einmal erkennen können, welche Bedürfnisse und Interessen ihre Mitglieder haben. Was theoretisch so trivial klingt, ist häufig genug in der Praxis ein Problem.

Die Beiträge der Autorinnen und Autoren nehmen verschiedene Verbandstypen und Politikfelder in den Blick. Ein gemeinsamer Ausgangspunkt und Topos ist Heterogenität: der Mitgliederinteressen, der Verbandsleistungen, der Verbandstypen.

Detlef Sack und Christoph Strünck konzentrieren sich im einleitenden theoretischen Beitrag auf Güter und Leistungen von Verbänden. Unterschieden werden Verbände mit individuellen Mitgliedern und Meta-Verbände, die Organisationen und komplexe Akteure als Mitglieder haben, etwa Unternehmen. Sack und Strünck gehen davon aus, dass Verbände sehr unterschiedliche Güter produzieren und dies unterschiedlich gut machen. Dabei geht es nicht nur um die bekannten privaten und kollektiven Güter, sondern auch um spezifische Clubgüter wie das „brokering“ in Meta-Organisationen oder die soziale Vergemeinschaftung in Assoziationen mit Individuen als Mitglieder. Welchen Bedarf an Gütern die Mitglieder haben und wie sie die Qualität der angebotenen Verbandsgüter einschätzen: Daran entscheidet sich, ob Verbände im größeren Stil mit Exit und Voice zu rechnen und zu kämpfen haben.

Die Leistungen des Bundesverbandes der Deutschen Industrie scheinen bislang keinen Anlass zu größerer Kritik zu geben. Dennoch kämpft auch der BDI mit internen Konflikten, die dieser größte Wirtschaftsdachverband aber zu moderieren versteht, wie Werner Bühner in seinem zeithistorischen Beitrag dokumentiert. Seit der Gründung der Bundesrepublik hatte der Nachfolgeverband des Reichsverbandes der Deutschen Industrie mit internen Protesten um Gesetzesvorhaben und die richtige organisationspolitische Strategie zu kämpfen. Bis heute entstand daraus keine manifeste Opposition oder gar ein echter Konkurrenzverband. Dies liegt unter anderem daran, dass der frühere Interessenkonflikt zwischen Rohstoff-Förderern und

produzierender Industrie heute nicht mehr prägend ist. Für einen echten Gegenverband gibt es daher keine Gründe.

Auch Beate Kohler-Koch widmet sich in ihrem Beitrag der deutschen Industrie und ihren Branchen-Interessenvertretungen. Ausgangspunkt ihrer Überlegungen ist ein zentrales Dilemma: Der Einfluss der Verbände steigt, wenn sie sich auf eine möglichst breite Mitgliederbasis stützen können. Je breiter diese jedoch ist, desto schwieriger fällt es den Verbandsführungen, interne Heterogenität in aggregierte Interessen umzumünzen. Beate Kohler-Koch vermisst die Heterogenität der Verbandslandschaft, indem sie zahlreiche Indikatoren für Heterogenität nutzt. Trotz erstaunlicher Erfolge des BDI zeigt der Beitrag, dass Branchenwandel und andere Faktoren die Integrationsfähigkeit der Wirtschaftsverbände schwächen.

Thomas Haipeter analysiert die Strategie von Arbeitgeberverbänden, unzufriedene und potentielle Mitglieder mit Sondermitgliedschaften ohne Tarifbindung zufriedenzustellen. Anhand von fünf Untersuchungsbranchen zeigt Haipeter, dass neben strukturellen ökonomischen Veränderungen die Arbeitgeberverbände unterschiedliche Strategien mit dem OT-Angebot verfolgen. Es geht hier nicht allein um die Verbesserung der Verhandlungsposition in Tarifaueinandersetzungen, sondern auch um eine mittelbare Mitgliederbindung. Überdies sind OT-Arbeitgeberverbände nicht in allen Branchen gleichermaßen von Bedeutung.

Detlef Sack und Sebastian Fuchs beschäftigen sich mit oppositionellen Bewegungen in Wirtschaftskammern, das heißt in den Industrie- und Handels-, den Handwerks- und der Wirtschaftsprüferkammer. Obwohl – oder vielleicht auch gerade weil – es sich bei diesen Organisationen um Zwangskörperschaften mit Pflichtmitgliedschaft handelt, bescheren Hirschmans Kategorien Exit, Voice und Loyalty auch hier besondere Einsichten. Sack und Fuchs machen deutlich, dass es verschiedene Stufen von Voice und auch von Exit gibt. Eigentlich verlassen können die Mitglieder die Organisation zwar nicht. Doch der Rückzug aus Ehrenämtern, die Unterstützung kritischer Kräfte innerhalb der Führungsgremien und die Beteiligung an einer kammerkritischen Oppositionsbewegung sind Alternativen. Zwar bedroht dieses Protestrepertoire die Kammern nicht in ihrem Bestand. Dafür befördert es jedoch einen graduellen Wandel dieser traditionellen Interessenvertretungen.

Martin Behrens und Andreas Pekarek eröffnen mit ihrem Beitrag den Themenblock über Konflikte innerhalb und zwischen Gewerkschaften. Sie konstatieren, dass es auch im deutschen Gewerkschaftssystem verschiedene Lager gibt, die sich voneinander abgrenzen lassen. Zugleich haben sich seit den 1960er-Jahren immer wieder Allianzen zwischen Gewerkschaften gebildet, nicht immer entlang der Lagergrenzen. Je nach politischem Thema kommt es zu lagerübergreifenden Allianzen, die in der jüngsten Zeit auch häufiger werden. Was aus analytischer Perspektive als rationaler Prozess erscheinen mag, ist jedoch in der Praxis häufig ein emotional aufgeladener Konflikt, der die Gewerkschaften herausfordert.

Wolfgang Schroeder, Sascha Kristin Futh und Michaela Schulze fragen, warum es um die Einführung eines Mindestlohns Konflikte zwischen den DGB-Gewerkschaften gab. Gewerkschaften mit hohem Organisationsgrad und hohem Lohnniveau wollten die Tarifautonomie nicht durch einen Mindestlohn indirekt eingeschränkt sehen. Andere Gewerkschaften mit Organisationsschwächen hofften hingegen auf staatlichen Beistand. Ein Ausweg aus diesem Konflikt war ein Formelkompromiss

unter der Flagge des DGB. Der Beitrag zeigt daher auch, welche Puffer- und Bypass-Funktion Dachverbände haben können, wenn die Mitgliedsorganisationen unterschiedliche Interessenlagen haben.

Hagen Lesch greift ein Phänomen auf, das nicht neu ist, aber für neue Schlagzeilen sorgt: die so genannten Sparten- oder Berufsgewerkschaften wie die Vereinigung Cockpit oder die Gewerkschaft der Lokomotivführer Deutschlands. Am Beispiel vergangener Tarifrunden kann Hagen Lesch zeigen, dass die Spartengewerkschaften tatsächlich deutlich konfliktorientierter waren, auch gegenüber Gewerkschaften in der eigenen Branche. Allerdings hat dies offenbar nicht dazu geführt, dass die Mitglieder dieser Gewerkschaften finanzielle Vorteile gegenüber den Mitgliedern anderer Gewerkschaften hätten. Im Vordergrund der zwischengewerkschaftlichen Auseinandersetzungen stehen ohnehin Statuskonflikte und weniger Verteilungsfragen.

Im letzten Themenblock, der den Einfluss von Mitgliedern in unterschiedlichen Verbandstypen und -ebenen untersucht, macht Rainer Eising den Auftakt. Er fragt sich, ob und wann Mitglieder von europäischen Interessenverbänden ausscheren und andere Koalitionen suchen, weil sie unzufrieden mit ihrer Interessenvertretung sind. Wenn sie Kritik an der Informationspolitik haben und ihre Präferenzen nicht ausreichend berücksichtigt sehen, suchen Unternehmen tatsächlich andere Allianzen auf EU-Ebene. Die europäischen Verbände reagieren darauf, indem sie ihre Informationspolitik verbessern und bei ihrer Interessenaggregation auch größere Unterschiede zwischen Mitgliederinteressen berücksichtigen.

Jürgen Mittag und Jörg-Uwe Nieland widmen sich mit der FIFA einem der einflussreichsten internationalen Sportverbände. Obwohl die FIFA wahrscheinlich die weltweit erfolgreichste Monopolorganisation ist, gibt es erhebliche innere Konflikte, und das nicht erst seit den jüngsten Korruptionsskandalen. Mittag und Nieland analysieren, warum diese Konflikte dennoch keine schlagkräftige Oppositionsbewegung in Gang bringen. Die Kombination aus Stimmrechten und Verteilungsmasse sorgt dafür, dass die FIFA ein durchaus plurales Gebilde ist, dessen Führung jedoch in Kernfragen Interessenkongruenz herstellen kann.

Katharina van Elten schaut zum Schluss auf eine Profession, die dank ihrer Geschlossenheit lange Zeit zu den erfolgreichsten gehörte: die Ärzteschaft. Selbst die durch die Pflichtmitgliedschaft stabilisierten Ärztekammern und Kassenärztlichen Vereinigungen sind unter Druck geraten. Stärkere Verteilungs- und Statuskonflikte zwischen verschiedenen Ärztegruppen tragen die Konflikte auch in selbstverwaltete Körperschaften hinein. Hier haben die Ärztekammern aufgrund des pluralisierten Rollenverständnisses ihrer Mitglieder weniger Integrationsprobleme als die KVen. Deren Schwerpunkt in der Honorarpolitik inspiriert immer mehr Mitgliedsgruppen zum Voice, bis hin zu Putschversuchen an der Führungsspitze. Dennoch vermuten Teile der Ärzteschaft, dass Konflikte auch von der Gesundheitspolitik forciert werden, um gesundheitspolitische Entscheidungen leichter durchsetzen zu können.

Alle Beiträge des Bandes zeigen, dass Mitglieder für die Verbände nicht nur als Ressource relevant sind. Viele Verbände versuchen, ihre Responsivität gegenüber Mitgliedern zu erhöhen, weil zu starke Unzufriedenheit die Integrationsfähigkeit schwächt. Unzufrieden sind Mitglieder nicht nur dann, wenn die Qualität der Verbandsleistungen nicht stimmt. Unzufrieden sind häufig ganz bestimmte Mitglieder, weil sie in einer heterogenen Mitgliedschaft aus ihrer Sicht zu wenig Gehör finden,

oder die Verbandsgüter nicht auf ihre Bedürfnisse zugeschnitten sind. Wenn Verbandsführungen ihre Responsivität erhöhen, kann das auch Konsequenzen für die Leistungen und Güter der Verbände haben.

Unzufriedenheit sagt daher zwar auch etwas über die Performance von Verbänden aus. Sie ist aber vor allem ein Indikator für innerverbandliche Fliehkräfte. Wie diese wirken und wie Verbände diesen mit unterschiedlichen Verbandsgütern entgegenwirken, loten wir im folgenden theoretischen Einleitungsbeitrag aus. Im Epilog zu diesem Sonderheft greifen wir zentrale theoretische Einsichten und empirische Erkenntnisse noch einmal auf.

## Literatur

- Hirschman, Albert O. 1970. *Exit, voice, and loyalty. Responses to decline in firms, organizations, and states*. Cambridge: Harvard University Press.
- Simonson, Julia, Claudia Vogel, und Clemens Tesch-Römer. 2016. *Freiwilliges Engagement in Deutschland. Der Deutsche Freiwilligensurvey 2014*. Berlin: Deutsches Zentrum für Altersfragen.
- Streeck, Wolfgang. 1987. Vielfalt und Interdependenz. Überlegungen zur Rolle der intermediären Organisationen in sich ändernden Umwelten. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 39(3):471–495.
- Streeck, Wolfgang. 1991. Interest Heterogeneity and Organizing Capacity. Two Class Logics of Collective Action? In *Political choice. Institutions, rules, and the limits of rationality*, Hrsg. Roland M. Czada, Adrienne Windhoff-Heritier, und Hans Keman, 161–198. Frankfurt a.M.: Campus.