

Michael Spörke

## Behindertenpolitik im aktivierenden Staat

Eine Untersuchung über die wechselseitigen Beziehungen zwischen  
Behindertenverbänden und Staat

Die vorliegende Arbeit wurde vom Fachbereich Gesellschaftswissenschaften der Universität Kassel als Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktors der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (Dr. rer. pol.) angenommen.

Erster Gutachter: Prof. Dr. Eike Hennig  
Zweiter Gutachter: Prof. Dr. Martin Sebaldt

Tag der mündlichen Prüfung

4. Februar 2008

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek  
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar

Zugl.: Kassel, Univ., Diss. 2008  
ISBN 978-3-89958-419-6  
URN: urn:nbn:de:0002-4195

© 2008, kassel university press GmbH, Kassel  
[www.upress.uni-kassel.de](http://www.upress.uni-kassel.de)

Druck und Verarbeitung: Unidruckerei der Universität Kassel  
Printed in Germany

## Inhalt

|   |     |
|---|-----|
| Danksagung .....  | 5   |
| Pluralismus und Behindertenpolitik - Vorwort von Prof. Dr. Eike Hennig.....   | 6   |
| Dem Paradigmenwechsel auf der Spur - Vorwort von Ottmar Miles-Paul,.....  | 11  |
| I. Einleitung.....  | 12  |
| 1. Einführung in den Untersuchungsgegenstand.....   | 12  |
| 2. Aufbau der Arbeit und empirische Grundlagen.....   | 19  |
| 3. Der Begriff des Interesses im Allgemeinen und in Bezug auf Behindertenverbände.....  | 22  |
| 4. Interessenverbände - Gefährdung für den demokratischen Staat? Ein Überblick über Verbändekritik in Deutschland .....   | 26  |
| II. Überblick über Debatten und Forschungsansätze .....   | 32  |
| 1. Pluralismus und Neo-Pluralismus .....  | 32  |
| 2. Korporatismus .....  | 34  |
| 3. Politiknetzwerke .....   | 38  |
| 4. Thesen zur Organisationsfähigkeit von Verbänden und der Zusammensetzung der Verbandslandschaft .....   | 40  |
| III. Eine vergleiche Fallstudie von Sozialverband VdK Deutschland und Interessenvertretung Selbstbestimmt Leben in Deutschland - ISL .V.....                            | 44  |
| 1. Darstellung von Geschichte, Zielen und Struktur der untersuchten Verbände .....  | 44  |
| 1.1. Der Sozialverband VdK Deutschland .....  | 44  |
| 1.1.1. Geschichte des Sozialverband VdK.....  | 44  |
| 1.1.2. Ziele, Programm des Sozialverbandes VdK .....  | 46  |
| 1.1.3. Organisatorischer Aufbau des Sozialverband VdK.....  | 49  |
| 1.2. Die Interessenvertretung Selbstbestimmt Leben in Deutschland e.V. – ISL.....   | 50  |
| 1.2.1. Die Geschichte der ISL e.V.....  | 50  |
| 1.2.2. Ziele, Philosophie und Programm der ISL e.V.....   | 52  |
| 1.2.3. Organisatorischer Aufbau der ISL e.V. .....  | 53  |
| 2. Sozialverband VdK und ISL –Behindertenverbände im politischen Wettbewerb – Darstellung der Untersuchungsergebnisse .....   | 55  |
| 2.1. Der Stellenwert politischer Interessenvertretung von Menschen mit Behinderungen – Eine Vorbetrachtung .....  | 55  |
| 2.2. Behindertenpolitische Interessenvertretung und ihre wichtigsten Adressaten.....  | 59  |
| 2.2.1. Der Beauftragte der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen.....  | 71  |
| 2.2.2. Die Ministerialverwaltung .....  | 82  |
| 2.2.3. Die Bundestagsfraktionen .....   | 92  |
| 2.2.4. Die innere behindertenpolitische Lobby .....   | 104 |
| 2.3. Mitwirkung der Behindertenverbände bei Gesetzgebungsverfahren am Beispiel des Behindertengleichstellungsgesetzes (BGG) und des Sozialgesetzbuches IX (SGB IX)..... | 108 |
| 2.3.1. Behindertengleichstellungsgesetz (BGG) .....   | 110 |
| 2.3.1.1. Die Inhalte des Behindertengleichstellungsgesetzes (BGG).....  | 110 |
| 2.3.1.2. Agendasetting .....  | 111 |

|   |     |
|---|-----|
| 2.3.1.3. Entscheidungsphase.....  | 118 |
| 2.3.1.4. Implementationsphase.....  | 126 |
| 2.3.1.5. Sicht der Verbände auf das Gesetzgebungsverfahren.....   | 126 |
| 2.3.2. Neuntes Sozialgesetzbuch (SGB IX) .....  | 129 |
| 2.3.2.1. Die Inhalte des SGB IX .....   | 129 |
| 2.3.2.2. Agendasetting .....  | 129 |
| 2.3.2.3. Entscheidungsphase.....  | 132 |
| 2.3.2.4. Implementationsphase.....  | 135 |
| 2.3.2.5. Sicht der Verbände auf Gesetzgebungsverfahren.....   | 136 |
| 2.4. Zur Organisationsfähigkeit von Behindertenverbänden .....  | 137 |
| 2.5. Behindertenverbände – politische Konkurrenten oder Verbündete ?.....   | 144 |
| IV. Behindertenverbände in Deutschland – ganz normale Interessenverbände oder Lobbyarbeit<br>unter besonderen Umständen ?!..... | 150 |
| 1. Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse.....   | 150 |
| 2. Bewertung der Ergebnisse unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten .....   | 158 |
| 3. Rot-Grün und die Behindertenverbände- eine Schlussbetrachtung .....  | 163 |
| Nach dem Ende von Rot-Grün – ein Nachsatz und Ausblick.....   | 167 |
| Tabellenverzeichnis.....  | 168 |
| Literaturverzeichnis .....  | 170 |
| Verwendete Dokumente .....  | 180 |
| Abkürzungsverzeichnis.....  | 185 |
| Interviewfragen .....   | 186 |
| Fragebögen .....  | 187 |

## Danksagung

Die Idee zu dieser Arbeit entstand durch mein eigenes Engagement in der Selbstbestimmt Leben Bewegung und während meiner beruflichen Tätigkeit in der ISL e.V.

Ich möchte mich an dieser Stelle bei allen bedanken, die mich bei der Erarbeitung des Themas ermutigt haben und zum Gelingen dieser Arbeit beigetragen haben.

Ich danke Wolfgang Bosse †, Katrin Maier-Rehm, Prof. Dr. Rainer Olten, Barbara Vieweg und Jürgen Weigelt, deren konstruktive Kritik in den verschiedenen Phasen der Arbeit mir sehr geholfen hat.

Dank gilt vor allem auch meinen wissenschaftlichen Betreuern Prof. Dr. Eike Henning und Prof. Dr. Martin Sebaldt, die mir stets mit Rat und Tat zur Seite standen.

Ich danke allen Interviewpartnern und insbesondere den Vertretern der ISL e.V. und des Sozialverband VdK für die freundliche Bereitstellung wichtiger Unterlagen.

Ebenso bedanke ich mich beim Archiv der sozialen Demokratie, wo mir eine umfassende Recherche erlaubt wurde.

Ein besonderer Dank gilt meiner Frau Nele ohne deren Unterstützung, ich die Kraft für diese Arbeit nicht hätte aufbringen können.

Last but not least gilt mein Dank der Friedrich-Ebert-Stiftung, die mir durch ihr Promotionsstipendium die Durchführung der vorliegenden Arbeit erst ermöglichte.

Jena, im Mai 2008

*Michael Spörke*

## Pluralismus und Behindertenpolitik - Vorwort von Prof. Dr. Eike Hennig

Das homogene Kollektiv, die Sammlung liberaler vereinzelter Individuen, der autoritäre Staat: all dies sind Konzepte, die der Sichtweise pluralistischer Theorien widersprechen. Es geht um eine Pluralität sozialer Interessen, organisiert in Verbänden, die in Interaktion mit "dem" Staat und entlang verschiedener Leitideen Politik aushandeln. Michael Spörke zeigt, wie dies geschieht. Sein Fallbeispiel ist die Behindertenpolitik in der rot-grünen Regierungszeit von 1998 bis 2005 – eine Behindertenpolitik unter den Bedingungen einer besonderen politischen wie personellen Konstellation.

Sozialpolitik hat in deutscher Tradition sozialdemokratische, christlich-soziale und sozial-liberale Positionen, die sich mehrheitlich weniger als Initiativen zur Aktivierung der betroffenen Gruppen verstehen, sondern die Hilfe, Eingreifen und Ausgleich seitens eines reformistischen Staates im Benehmen mit Verbänden und Kammern bzw. verbandlichen, institutionalisierten Selbstorganisationen ins Zentrum rücken. Pluralismus existiert in der Vielheit von Parteien wie Verbänden, in den Unterschieden der staatlichen Leitideen und kann folglich sehr unterschiedliche Formen von der Blockade bis zur Kooperation annehmen. Ausgetragen wird im Kern das staatliche Handeln im Zusammenspiel mit einer sich über Verbände artikulierenden, differenzierten Gesellschaft. In der Konsequenz ist diese Ausgangsposition ein Eindruck aus Franz-Xaver Kaufmanns Überblick über die politische Form des in Deutschland die Freiheits- und Teilhaberechte "gewährleistenden Staates".<sup>1</sup>

Staat und Gesellschaft, d.h. der soziale Interessenpluralismus einer "zerrissenen" Gesellschaft und die Aufgabe der "Versöhnung" durch die auf materiell wie symbolisch auf Integration bedachte (Rechts)Staatlichkeit, werden zu wichtigen Themen der Politikwissenschaft. Hermann Heller (früher schon und politisch klarer vermittelt als Thomas Marshall) redet von der demokratischen, politischen Konsequenz des langen Weges der Moderne von Persönlichkeits- zu Freiheitsrechten und endlich zu sozialen Teilhaberechten bzw. sozialen Grundrechten ebenso wie sozialstaatlichen Gestaltungsaufgaben gegenüber einer strukturell asymmetri-

---

<sup>1</sup> Franz-Xaver Kaufmann, Sozialpolitisches Denken, Frankfurt 2003.

schen, kapitalistischen Gesellschaft und Wirtschaft. Die soziale Demokratie, der soziale Rechtsstaat und Pluralismus bilden ein Syndrom.<sup>2</sup>

Hegel zufolge ist diese Gesellschaft bei all ihrem Reichtum niemals reich genug, um die strukturell produzierte "Armut" bzw. Ungleichheit positiv aufzuheben. Chancengleichheit ist somit eine politische Aufgabenstellung und bleibt ein Prozess; Pluralismus aus der Gesellschaft und staatliche Umverteilung sind Regelungen dieser politischen Annäherung an einen gegenüber den Spaltungen und Ungleichheiten von Gesellschaft und Ökonomie politisch herzustellenden Zusammenhalt. Diese grundsätzliche Aufgabe sozialer Politik von Staat und Verbänden wird parallel zur Differenzierung des Sozialen immer komplexer (Stichworte: "Individualisierung", Gestaltung, Beteiligung/Eigenverantwortung). Die alten Aufgaben der "Versorgung" gleichzeitig bleiben bestehen (obgleich sich Demographie und Verteilungsmasse ändern), neue Perspektiven der "Kultur" und "Verwirklichung" treten hinzu: So bildest sich ein buntes materielles und postmaterielles Feld als „Behindertenpolitik“ heraus. Am Beispiel einer traditionellen, auf Staatlichkeit gerichteten Behindertenpolitik seitens des Sozialverbandes VdK – früher des Verbandes der Kriegsbeschädigten, Kriegshinterbliebenen und Sozialrentner (1950) – und eines von US-amerikanischen Vorbildern inspirierten, an Selbstbestimmung orientierten Verbandes, der eher vom Sozialen wie Individuellen ausgeht, nämlich der Interessenvertretung Selbstbestimmt Leben (ISL 1990), untersucht Michael Spörke diese Sozialpolitik. Neben der Verbandsgeschichte liefern das Behinderungsgleichstellungsgesetz und das Sozialgesetzbuch IX im Zeitraum 1998 bis 2005 die empirische Grundlage.

Michael Spörke arbeitet empirisch heraus, dass die machtpolitisch unterschiedlich einflussreichen Verbände kooperieren und so die größeren Machttitel des VdK und die Wissensproduktion des ISL zusammenführen und jeweils mit unterschiedlichen Teilaufgaben verbinden. Die Wende der rot-grünen Koalition hin zu aktivierender, Individualität (Stichworte: Aktivierung, Selbstbestimmung, Gleichstellungsgesetz) stärker betonenden Staatlichkeit – neben dem traditionellen Aufgabenbereich (Sozialgesetzbuch) - liefert für diese Interaktion der Verbände die Grundlage. Die zunehmende Verbändedemokratie wird durch eine Umfrage und Interviews

---

<sup>2</sup> Die Differenzen pluralistischer Konzepte veranschaulicht Rainer Eisfeld, wenn er den Pluralismus des allgemeinen, den Staate einschließenden Gruppenwettbewerbs, den der Machtpluralität und friedlichen Konfliktregulierung und jenen der kulturellen Wende mit ethnisch kultureller Differenz unterscheidet. Vgl. Eisfelds Überblick über Pluralismustheorien in: Detlef Sack, Ulf Thöle (Hrsg.); Soziale Demokratie, die Stadt und das randständige Ich, Kassel 2008, S. 31 ff.

ausgeleuchtet. Dabei tritt die politische Besonderheit der Kooperation aller beteiligten Akteure hervor, wie sie Verabschiedung und Formulierung des Gleichstellungsgesetzes und gleichzeitig des Sozialgesetzbuches bestimmt.

Behindertenpolitik und die Interaktionen der engagierten Verbände mit Politik und Verwaltung erscheinen als ein besonderes pluralistisches und politisches Feld mit ausgeprägter Kooperation und besonderer Institutionalisierung z.B. in Form eines Obmannes und des Rates der beteiligten Verbände. Persönliche Vertretungen, Personen überhaupt spielen in diesem Feld hinsichtlich des Beauftragten der Bundesregierung für Belange behinderter Menschen, bezüglich des Deutschen Behindertenrates und bei der kooperativen Lobbyarbeit von Verbänden, Parlament und Verwaltung eine zentrale Rolle. Die große Bedeutung der Verbände mit ihrer Verbindung von Macht und Wissen sowie die dominante Anerkennung der Thematik, behinderten Menschen hinsichtlich ihrer Gleichstellung zu helfen, arbeitet die Studie von Michael Spörke heraus. Das besondere Gewicht der Verbände im Spiel mit der Verwaltung bei der Formulierung der beiden Gesetzeswerke rechtfertigt den Begriff des sektoralen Korporatismus gegenüber dem pluralen Konflikte oder gar Blockaden. Die von 1998 bis 2005 geltenden politischen Maximen begrenzen den Pluralismus qua formeller wie informeller, persönlicher und repräsentierter Koordination. Die Studie zeigt, dass in diesem Fall die Grenze von Korporatismus gegenüber Pluralismus bzw. vom Kartell gegenüber Konkurrenz oder gar Blockade durchlässig ist. Diesbezüglich ist "die" Behindertenpolitik, wie empirisch gezeigt wird, ein Politikfeld, in dem die Leitidee der Aktivierung, die verbandliche Kooperation und die integrierende Kraft anerkannter Verbands- wie Politikrepräsentanten eine übergreifende, weniger eine pluralisierende Rolle spielen. Pluralismus oder Korporatismus: Die entscheidende Frage für die besonders auch von Verbänden mitgestaltete Demokratie wird in diesem Feld mindestens in der Zeitspanne der rot-grünen Koalition nicht gestellt, sondern durch ein Arrangement der Akteure aufgehoben.

Alle Akteure treffen sich in einer für alle erfolgreichen Machtkonfiguration, die ihren Ausdruck in der Verabschiedung beider Gesetze des Sozialgesetzbuches und des Behindertengleichstellungsgesetzes findet. Die Durchsetzung der neuen Leitidee Selbstbestimmung/Aktivierung in Verbindung mit der Kontinuität verbindet die rot-grüne parlamentarische Mehrheit und den auf Wissensproduktion spezialisierten kleineren Verband (ISL); der mitgliederstarke, klassisch politisch eingebundene,

ältere Verband (VdK) akzeptiert die "Einleitung eines Paradigmenwechsels in der Behindertenpolitik" (so die Formulierung eines VdK-Vertreters). Die Essentials der alten Politik bleiben bestehen, ein neuer Akzent kommt hinzu. Dies ist klassische pluralistische Konfliktvermeidung. Der pluralistische Konflikt zwischen Staat (als Repräsentanz und Verwaltung) und den verschiedenen Verbänden unterbleibt. Die Studie von Michael Spörke zeigt dies: Es ist ein besonderes, den Pluralismus integrierendes Politikum. So differenzieren sich die Interaktionen der Verbände und der politischen wie administrativen Adressaten: Neben dem Sozialgesetzbuch mit besonderer Anbindung an VdK-Aktivitäten wird das Gleichstellungsgesetz, ausgehend von der neuen Leitidee und Impulsen aus dem ISL verabschiedet. In dieser Konstellation bleiben pluralistische Widersprüche eingefangen.

Zu fragen wäre im Anschluss an die Studie von Michael Spörke, ob diese Politik nach dem Ende der besonderen Konstellation in den Jahren der rot-grünen Koalition weiter besteht. Kann sich der neue Verband dauerhaft etablieren? Zu untersuchen sind auch die europäische Einbindung und die Wirkung dieser Kooperation auf die Mitglieder der Verbände. Michael Spörkes Frage nach einem Pluralismus oder nach Kooperation in der Behindertenpolitik zeigt, dass dieses Politikfeld Raum und Thema für empirisch wie theoretisch relevante Fragen gibt. Es ist zu hoffen, dass im allgemeinen Rahmen der Sozialpolitik dieser Aspekt wissenschaftlich stärker berücksichtigt wird.

Für die Erforschung der Beziehung von Staat bzw. "Staatlichkeit" und Verbänden beschreibt die Studie von Michael Spörke mit dem Aufkommen eines neuen Verbandes, ISL, und seinen dessen Einbezug in ein korporatistisches Arrangement, wie es die rot-grüne Koalition unterstützt, einen Sonderfall. Parteipolitik, die besondere Bindung zwischen Grünen und ISL, die Pluralisierung der Leitbilder, Selbständigkeit und Aktivierung treten neben Fürsorge und Unterstützung (ohne einen Verdrängungswettbewerb zwischen "alt" und "neu"), die dementsprechende Kooperation der Verbände, der exponierten Parteispezialisten und der Verwaltung in einem spezifisch-autonomen, vor "Opposition aus Prinzip" geschützten Politikfeld, das zeigt die Verbindung von Verbänden untereinander und mit Staatlichkeit. Die Bedeutung der besonderen parteipolitischen Machtkonstellation dürfte nicht zu unterschätzen sein, die Rolle des Staates und die Gleichzeitigkeit zweier behindertenpolitischer Gesetzeswerke ist bedeutend für die Kooperation. In diesem

korporatistischen Arrangement erhalten pluralistische Akzente ihren jeweiligen Raum, pluralistischer Konkurrenz wird so zugleich die Spitze abgebrochen. Gerade der "kleinere" der beteiligten Verbände (ISL) kann in dieser Situation sein zentralisiertes und hoch spezialisiertes Vertretungs- und Wissensmonopol einbringen. Ob sich hieraus eine dauerhafte Tendenz gegen eine allgemein konstatierte Erosion korporatistischer Interessenvermittlung und gegen die Schwächung des Staates ableiten lässt, ist angesichts der Besonderheiten des Politikfeldes fraglich. Theoretisch handelt es sich dabei um zentrale Fragen der Verbandsforschung. Michael Spörkes Studie kommt die Bedeutung zu, hierauf mit dem Nachdruck einer konzentrierten Fallanalyse hinzuweisen.

*Prof. Dr. Eike Hennig*

## **Dem Paradigmenwechsel auf der Spur - Vorwort von Ottmar Miles-Paul,**

Das Sozialgesetzbuch Neuntes Buch - Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen (SGB IX) und das Gesetz zur Gleichstellung behinderter Menschen (BGG) sind wichtige Meilensteine für den Paradigmenwechsel in der bundesdeutschen Behindertenpolitik. Diese Gesetze umschreiben nicht nur den Denkwechsel weg von der oft falsch verstandenen „Fürsorge“ und Ausgrenzung, hin zur Stärkung der Selbstbestimmung und zur Gleichstellung behinderter Menschen. Die Schaffung von Barrierefreiheit in den unterschiedlichsten Bereichen, die Stärkung des Wunsch- und Wahlrechtes behinderter Menschen bis zur Einführung persönlicher Budgets sind nur einige Aspekte, die mit der neuen bürgerrechtsorientierten Gesetzgebung auf Bundesebene voran getrieben und letztendlich in der einen oder anderen Form in die einzelnen Bundesländer übertragen wurden.

Eine neue Qualität der Beteiligung behinderter Menschen an politischen Prozessen ist ein weiteres Markenzeichen des mit dem SGB IX und dem BGG begonnenen Paradigmenwechsels. Denn wie in keinem anderen Gesetzgebungsverfahren im Bereich der Behindertenpolitik wurde die Beteiligung behinderter Menschen und ihrer Verbände bei diesen beiden Gesetzen so konsequent praktiziert. Dadurch wurde nicht nur die Selbsthilfe behinderter Menschen gestärkt, sondern begann auch ein neuer Dialog mit behinderten Menschen selbst in der Behindertenarbeit und –politik. Michael Spörke ist mit der Veröffentlichung dieses Werkes dieser Entwicklung auf den Grund gegangen und beleuchtet diese aus verschiedenen Blickwinkeln. Und das ist auch gut so, denn aus diesen Prozessen der Beteiligung behinderter Menschen und ihrer Verbände, aber auch des Umsteuerns in der Behindertenpolitik generell zu mehr Selbstbestimmung und Teilhabe kann man viel lernen. Mögen diese Lehren dazu beitragen, dass der begonnene Kurs für mehr Selbstbestimmung und Teilhabe behinderter Menschen fortgesetzt und die Betroffenen selbst auch weiterhin entscheidend daran beteiligt werden.

*Ottmar Miles-Paul*

Landesbeauftragter für die Belange behinderter Menschen in Rheinland-Pfalz

## I. Einleitung

„Relevante politische Entscheidungen werden heute weniger von demokratisch legitimierten Institutionen getroffen, als vielmehr von überstaatlichen Bürokratien, Verhandlungsgremien und Politiknetzwerken. Unsere Epoche könnte insofern insgesamt als nachpolitisch gekennzeichnet werden.“<sup>3</sup>

### 1. Einführung in den Untersuchungsgegenstand

In den 70er Jahren kam es zu einer deutlichen Säkularisierung sowie zunehmenden gesellschaftlichen Individualisierungs- und Pluralisierungstendenz in der Bundesrepublik. Im Zuge dieser Entwicklung formierten sich im Schatten der inkorporierten Verbände neue gesellschaftliche Interessen „in eher lose gekoppelten Gruppen und Initiativen als Teil von sozialen Bewegungen“. Erst mit „deutlicher Verzögerung“ reagierte die Verbändeforschung in den 90er Jahren auf diese „neue Unübersichtlichkeit“ und erkannte, dass der Monopolanspruch von mitgliederbasierten Großorganisationen - sprich Verbänden – „als dominante Repräsentanten gesellschaftlicher Interessen“ nicht mehr aufrecht zu erhalten war.<sup>4</sup>

Die Anzahl und Zusammensetzung der von Interessen geleiteten Verbände, im Folgenden als Interessenverbände oder einfach Verbände bezeichnet, hat sich in den letzten Jahren in Deutschland stark verändert. Während 1960 ca. 160 eingetragene Verbände auf 100.000 Einwohner kamen, waren es 1990 bereits 474 Verbände.<sup>5</sup> Dabei nahm die Anzahl der Verbände aus dem Dienstleistungssektor ebenso zu, wie die Zahl der Verbände, welche Interessen vertreten, die dem Phänomen der Risikogesellschaft entspringen. Martin Sebaldt spricht in diesem Bereich sogar von einem „Entwicklungsboom“ der Verbände.<sup>6</sup>

Nach dem Modell der Risikogesellschaft gibt es sowohl externe Risiken, die eine Gesellschaft von außen bedrohen, und interne Risiken, die aus der Gesellschaft heraus entstehen.<sup>7</sup> Für die vorliegende Untersuchung sind vor allem die zuletzt genannten internen Risiken interessant. Diese sind unter anderem, so Beck, Individualisierung, Ökonomische Unsicherheit und Entstratifizierung. Diese Risiken,

<sup>3</sup> Flügel, Oliver/Heil, Reinhard/Hetzel, Andreas (2004): Die Rückkehr des Politischen. - In: Flügel, Oliver/Heil, Reinhard/Hetzel, Andreas (Hrsg.): Die Rückkehr des Politischen. Demokratietheorien heute, Darmstadt. S.14.

<sup>4</sup> Zimmer, Annette/Wessels, Bernhard (2001): Interessenvermittlung und Demokratie: Eine zentrale Agenda! - In: Annette Zimmer / Bernhard Wessels (Hrsg.): Verbände und Demokratie in Deutschland (Bürgerschaftliches Engagement und Nonprofit-Sektor, Bd. 5) Opladen. S.15.

<sup>5</sup> Vgl. Anheier, Helmut K./Priller, Eckhard/Seibel, Wolfgang/Zimmer, Annette (Hrsg.) (1997): Der Dritte Sektor in Deutschland. Organisation zwischen Staat und Markt im gesellschaftlichen Wandel, Berlin. S. 33.

<sup>6</sup> Sebaldt, Martin (1997): Organisierter Pluralismus. Kräftefeld, Selbstverständnis und politische Arbeit deutscher Interessengruppen, Opladen. S. 125 ff.

<sup>7</sup> vgl. Beck, Ulrich (1986): Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne, Frankfurt a. Main.

“die oftmals gar nicht als Risiko, sondern als Chance perzipiert werden (Individualisierung!), produzieren neue Interessen - und damit auch organisierte Interessen<sup>8</sup>. Daraus formierten sich neue Interessengruppen im Bereich der Frauen, Homosexuellen, Umweltbewegten, Pazifisten, Migranten und Menschen mit Behinderungen.

Trotz der daraus resultierenden enormen Entwicklung im Verbändespektrum, was Anzahl und Themenvielfalt der Verbände anbelangt, sind Einzelfallstudien in der Forschung über Verbände nach wie vor unterrepräsentiert. Wenngleich es zum Beispiel relativ viele Publikationen über Interessengruppen im Bereich Soziales gibt, liegt dies doch vor allem an der intensiven Untersuchung von Wohlfahrtsverbänden<sup>9</sup>. Weite Teile des Sozialsektors sind „nur fragmentarisch erschlossen bzw. sogar Terra incognita“.<sup>10</sup> Zu diesen unzureichend untersuchten Sektoren zählt auch der Bereich der Behindertenpolitik.

Der vormals vor allem von Kriegsopferverbänden und anderen nach Behinderungsarten getrennten Verbänden bestimmte Sektor der Behindertenpolitik hat sich in den letzten 10-15 Jahren stark verändert. Das im Beckschen Modell als Risiko beschriebene Merkmal der Individualisierung spielt eine wichtige Rolle für die Herausbildung der hier zu untersuchenden Behindertenverbände. Hervorgerufen durch neue Forderungen nach Chancengleichheit und Selbstbestimmung für Menschen mit Behinderungen entstanden Behindertenverbände neuen Typs, welche die individuelle Entfaltung der Menschen mit Behinderungen in den Mittelpunkt ihrer Arbeit rückten. Nachdem der bundesdeutsche Sozialstaat über die Jahre hinweg immer mehr Politikfelder einschloss und sich nicht mehr nur auf Arbeiterfragen beschränkt, sondern auch Frauen, Kinder, Ausländer und Menschen mit Behinderungen als Adressaten von Sozialpolitik betrachtet, ist es nicht verwunderlich, dass auch die Behindertenpolitik im politischen Raum und hier insbesondere in der deutschen Sozialpolitik mittlerweile eine wichtige Stellung einnimmt.<sup>11</sup> So wird Behindertenverbänden wie dem Sozialverband VdK und dem Sozialverband Deutschland - SOVD (früher Reichsbundes der Kriegs- und Zivilbeschädigten, Sozialrentner und Hinterbliebenen e.V.) eine größere Machtreputation zugeschrieben als beispielsweise

---

<sup>8</sup> Sebaldt, M.(1997) a.a.O., S.42.

<sup>9</sup> Vgl. Hierzu die Statistik bei Sebaldt, M. (1997) a.a.O., S.20.

<sup>10</sup> vgl. Sebaldt, M.(1997) a.a.O., S.18-21.

<sup>11</sup> Vgl. Allmendinger, Jutta/Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang (Hrsg.) (2000): Soziologie des Sozialstaates. Gesellschaftliche Grundlagen, historische Zusammenhänge und aktuelle Entwicklungstendenzen, München; Hammerschmidt, Markus (1992): Behindertenverbände im sozialpolitischen Entscheidungsprozess (Campus Forschung, Bd.688) (Trierer Schriften zu Sozialpolitik und Sozialverwaltung, Bd.7), Frankfurt/Main.

dem Deutschen Städtetag und der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände.<sup>12</sup> Hinzu kommt, dass in Deutschland „die Reform der Behindertenpolitik in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre deutlich an Dynamik gewonnen“ hat, „was in weitreichenden Reformen, insbesondere im Jahr 2001, sowie der Verabschiebung eines neuen Gesetzes zur Chancengleichheit für Menschen mit Behinderungen im Jahr 2002 mündete (Behindertengleichstellungsgesetz).“<sup>13</sup>

Vor dem Hintergrund der Herausbildung neuer Behindertenverbände und der verstärkten Diskussion von behindertenpolitischen Themen im politischen Diskurs ist es umso erstaunlicher, dass mit der Arbeit von Markus Hammerschmidt von 1992 erst eine Untersuchung vorliegt, die sich näher damit beschäftigt, wie die politische Interessenvertretung bei Behindertenverbänden funktioniert und welche Resultate sie erzielt.

Hammerschmidt beschränkt seine Analyse auf den VdK, den Reichsbund der Kriegs- und Zivilbeschädigten, Sozialrentner und Hinterbliebenen e.V. und die Bundesarbeitsgemeinschaft „Hilfe für Behinderte e.V.“, also auf die traditionellen Kriegsopferverbände und die seit langem bestehenden Behindertenverbände.<sup>14</sup> Die jüngste Entwicklung innerhalb der deutschen Behindertenbewegung, die Selbstbestimmt Leben Bewegung von Menschen mit Behinderungen und der wichtigste deutsche Verband innerhalb dieser Bewegung<sup>15</sup>, die ISL e.V., findet in seiner Arbeit noch keine Berücksichtigung. Auch untersuchte Hammerschmidt den Einfluss der Behindertenpolitik unter dem besonderen Blickwinkel der Entwicklung des Schwerbehindertenrechts, wo das Interesse der Verbände vor allem auf die Ausgestaltung von Rehabilitation sowie versorgungs- und arbeitsrechtliche Fragen gerichtet war. Wohl auch deshalb zählt Hammerschmidt Behindertenverbände zu der Art von Interessengruppen, „deren oberstes Ziel es ist, die wirtschaftliche Situation ihrer Mitglieder zu verbessern“<sup>16</sup>.

---

<sup>12</sup> Pappi, Franz Urban/König, Thomas/Knoke, David (1995): Entscheidungsprozesse in der Arbeits- und Sozialpolitik. Der Zugang der Interessen zum Regierungssystem über Politikfeldnetze. Ein deutsch-amerikanischer Vergleich, Frankfurt/Main, New York. S.179 ff.

<sup>13</sup> Marin, Bernd (Hrsg.) (2003): Behindertenpolitik zwischen Beschäftigung und Versorgung. Ein internationaler Vergleich (Wohlfahrtspolitik und Sozialforschung, Band 12), Europäisches Zentrum Wien. S.276.

<sup>14</sup> Hammerschmidt, Markus (1992): Behindertenverbände im sozialpolitischen Entscheidungsprozess (Campus Forschung, Bd.688) (Trierer Schriften zu Sozialpolitik und Sozialverwaltung, Bd.7), Frankfurt/Main.

<sup>15</sup> Bewegung wird hier im folgendem als ein „kollektiver Akteur, der in dem Prozess sozialen bzw. politischen Wandels eingreift“ verstanden. Vgl. Raschke, Joachim (1988): Soziale Bewegungen: ein historisch-systematischer Grundriss, 2.Aufl. d. Studienausgabe, Frankfurt/Main, New York. S.76.

<sup>16</sup> Hammerschmidt, M.(1992) a.a.O., S.69.

Demnach beschäftigen sich Behindertenverbände vor allem damit, finanzielle und materielle Verbesserungen, wie zum Beispiel im Bereich der Alters- und Erwerbsunfähigkeitsrenten, der Hilfsmittelversorgung, um nur einige Tätigkeitsfelder zu nennen, für ihre Klientel zu erreichen. Die in den letzten Jahren bestimmende Thematik der Forderung nach Antidiskriminierungsgesetzgebung und Gleichstellung für Menschen mit Behinderungen und die damit einhergehende Veränderung im Spektrum der Behindertenverbände blieben bei dieser Herangehensweise unbeachtet. Gerade diese Neuorientierung der Ziele von Behindertenverbänden hat aber zu einem weitreichenden Wandel der Behindertenpolitik geführt, wie noch aufzuzeigen sein wird, und muss deshalb in die Debatte über die Arbeit der Behindertenverbände einbezogen werden. Deshalb werden die von Hammerschmidt gestellten Fragen auf das aktuelle Kräfteverhältnis innerhalb der Behindertenverbände einerseits und zwischen Verbänden und Staat bzw. Gesellschaft andererseits neu untersucht. Die sich so aus den Lücken und Anpassungsnotwendigkeiten in Hammerschmidts Arbeit ergebenden Fragen bilden eine wichtige Grundlage der vorliegenden Untersuchung.

Eine Untersuchung der Interessenvertretung Selbstbestimmt Leben in Deutschland e.V. (ISL) und des Sozialverbandes VdK Deutschland e.V. (VdK) eignet sich für eine Betrachtung der deutschen Behindertenverbände in besonderem Maße, da sich, so die Grundannahme dieser Arbeit, die Beziehungen zwischen Behindertenverbänden und administrativen und institutionellen politischen Akteuren sowie den Behindertenverbänden untereinander anhand eines Vergleiches beider Verbände besonders gut untersuchen lassen. Beide Verbände stehen beispielhaft für die Unterschiede und Gemeinsamkeiten im Spektrum der deutschen Behindertenverbände. Sie verfügen beide über eine besonders starke Ausprägung der Merkmale, die bestimmte Verbandsgruppen innerhalb der Behindertenverbände kennzeichnen und besitzen dadurch eine exponierte Stellung im Verbändespektrum, was sie als Untersuchungsobjekte der hier geplanten Analyse prädestiniert.

Die Auswahl der beiden Verbände ist nicht willkürlich, sondern zum einen focusiert auf behinderungsübergreifende Verbände und ausdrücklich nicht auf Verbände, die sich speziellen Behinderungsgruppen widmen; zum anderen bezieht sich die Auswahl der Verbände auf die Einteilung, die sich die Behindertenverbände in ihrem überverbandlichen Zusammenschluss, dem Deutschen Behindertenrat (DBR) selber gegeben haben. Dort existieren drei so genannte Verbandssäulen.

Säule 1 vereint die Sozialverbände, zu denen der VdK gehört. Säule 2 besteht aus Verbänden, die sich speziell für bestimmte Behinderungsarten engagieren. Die dritte Säule schließlich vereint unabhängige Behindertenverbände. Zu dieser Gruppe zählt die ISL. Beide Verbände sind also behinderungsübergreifend tätig und stehen für jeweils eine behinderungsübergreifende Verbandssäule im DBR.

Die ISL ist, wenn man die Mitgliederstärke betrachtet, ein eher kleiner Verband. Jedoch hat die ISL in den letzten Jahren eine Entwicklung von einer rein basisdemokratisch orientierten informellen Protestbewegung hin zu einem Verband mit einer ausgebauten Lobbyarbeit und einer wichtigen Bedeutung für die politische Willensbildung in ihrem Arbeitsbereich, der Behindertenpolitik, vollzogen. Die ISL nimmt mittlerweile eine bedeutende Stellung innerhalb der Landschaft der Behindertenverbände ein, wie noch näher dargelegt werden wird, dennoch ist die ISL bisher nur sehr bruchstückhaft zum Forschungsgegenstand geworden. Dennoch ist die ISL bisher nur sehr bruchstückhaft zum Forschungsgegenstand geworden. So hat sich mit Ottmar Miles-Paul<sup>17</sup> bisher lediglich ein Autor in einer Monographie mit der ISL befasst. Miles-Pauls Arbeit bezieht sich jedoch nur auf den Zeitraum bis 1992. Die neuere Verbandsentwicklung der ISL wurde hingegen bisher nicht untersucht. Daneben gibt es eine Reihe von Aufsätzen, welche die ISL im Kontext einer Darstellung der Geschichte der deutschen Behindertenbewegung behandeln, ohne jedoch Untersuchungen im Sinne der Verbändeforschung anzustellen.<sup>18</sup>

Im Gegensatz zur ISL e.V. zählt der VdK schon seit vielen Jahren zu den großen, mitgliederstarken, traditionsreichen deutschen Sozialverbänden. In den letzten Jahren hat sich der VdK auch immer mehr als Behindertenverband etabliert. Der VdK ist, historisch bedingt, ähnlich wie der SOVD, sehr stark mit den Kriegsversehrten verbunden und hatte von Anfang an eine föderalistische Verbandsstruktur. Bedingt durch die lange Verbandsgeschichte und die Mitgliederstärke ist der VdK bereits häufiger zum Untersuchungsgegenstand der Forschung geworden.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> Miles-Paul, Ottmar (1992): Wir sind nicht mehr aufzuhalten. Behinderte auf dem Weg zur Selbstbestimmung. Beratung von Behinderten durch Behinderte. peer support. Vergleich zwischen den USA und der BRD, (Materialien der AG SPAK; M109), 1. Aufl., München.

<sup>18</sup> Vgl. hierzu: Heiden, Hans-Günter (Hrsg.) (1996): Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden. Grundrechte und Alltag. Eine Bestandsaufnahme, Hamburg. und Spörke, Michael (2002): Die deutsche Selbstbestimmt-Leben-Bewegung von Menschen mit Behinderungen, - In: Pithan, Annebelle (Hrsg.) (2002): Handbuch Integrative Religionspädagogik. Reflexionen und Impulse für Gesellschaft, Schule und Gemeinde, Gütersloh. S. 82-87.

<sup>19</sup> Da in der näheren Untersuchung des VdK noch auf diese Veröffentlichungen zurückgegriffen wird, seien hier beispielgebend nur einige Monographien und Aufsätze zur Geschichte und Bedeutung des VdK genannt:

Die vorliegende Studie verfolgt erstens das Ziel, aufzuzeigen, auf welche Art und Weise und mit welchen Ergebnissen diese beiden Behindertenverbände während der 14. und 15. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages, also in den Jahren 1998 bis 2005, an der Gesetzgebung beteiligt wurden und welchen Einfluss sie auf den bereits erwähnten behinderungspolitischen Reformprozess gehabt haben. Deshalb liegt der Schwerpunkt der Arbeit auf der Untersuchung von politischen Prozessen und der Frage des Mitwirkens der Verbände an diesen. Im Sinne der Policy-Analyse stehen dabei sowohl Problemwahrnehmung, Agendasetting, Politikentwicklung bis zur kollektiven Entscheidung und Implementation der Ergebnisse im Mittelpunkt des Interesses.<sup>20</sup> Es gilt zu klären, welches Gewicht die untersuchten Verbände hierbei haben. Es soll am Beispiel der Entstehung des Behindertengleichstellungsgesetzes (BGG) und des Sozialgesetzbuches IX (SGB IX) herausgearbeitet werden, wer neben den Behindertenverbänden die wichtigsten Akteure im Politikfeld Behindertenpolitik sind und wie sich zwischen diesen Akteuren und den Behindertenverbänden die Formulierung, Propagierung und Auswahl von Handlungsalternativen vollzieht. Deswegen beschränkt sich diese Untersuchung im Wesentlichen auf den Zeitraum der 14. und 15. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages, also die Jahre zwischen 1998 und 2005.

In diesem Zusammenhang wird auch der Frage nachgegangen, ob die Neuentstehung von Verbänden einen Bedeutungsverlust etablierter Verbände im Lobbying gegenüber administrativen sowie institutionellen politischen Akteuren nach sich zieht.

Zweitens gilt es zu untersuchen, inwieweit nicht nur Verbände staatliches Handeln beeinflussen, sondern auch die staatliche Bürokratie Möglichkeiten besitzt, das Spektrum der Behindertenverbände zu beeinflussen.

Das Verhältnis der Behindertenverbände untereinander ist als dritter Schwerpunkt hingegen nur insoweit Gegenstand dieser Untersuchung, als analysiert werden soll, inwieweit es Strategien der Zusammenarbeit zwischen den Verbänden gibt, um gemeinsame Ziele gegenüber administrativen sowie institutionellen politischen Akteuren durchzusetzen.

---

Donner, Wolf (1960): Die sozial- und staatspolitische Tätigkeit der Kriegsopferverbände, Berlin. / Weishäuptl, Karl (1977): Die Bedeutung des VdK für die Nachkriegsgeschichte der deutschen Sozialpolitik, - In: Reinhart Bartholomäi (Hrsg.) (1977) :Sozialpolitik nach 1945, Bonn. S.489-495. / Kuttner, Erich (1987): Die Kriegsbeschädigten und ihre Organisationen, - In: Die Praxis, 3. S.10-13.

<sup>20</sup> Vgl. zur Struktur der Policy-Analyse: Pappi, F. (1995) u.a., a.a.O., S.33 ff.

Fragen, die allein innerverbandliche Problemstellungen betreffen, stehen indes nicht im Focus dieser Arbeit. Wenngleich auch für diese Fragestellung gilt, dass Behindertenverbände bisher nur peripher Gegenstand entsprechender Forschungsvorhaben waren, würde es doch den Rahmen der vorliegenden Untersuchung sprengen, auch innerverbandliche Fragen zu behandeln. Dies ist jedoch sicherlich ein lohnenswertes Arbeitsobjekt für zukünftige Forschungen über Behindertenverbände.

Gegenstand dieser Arbeit sind also die politischen Akteure der deutschen Behindertenpolitik von 1998 - 2005 und die Untersuchung der Prozesse und Mechanismen, unter denen die Akteure mit einander agieren. Die Einflüsse europäischer Politik auf diese Prozesse finden hierbei in dieser Arbeit nur geringen Eingang.

Aus dieser Schwerpunktsetzung resultieren folgende Forschungsfragen:

- 1: Wie manifestieren Menschen mit Behinderungen ihre latenten Interessen und unterliegen diese Interessen einem Wandel? Wie und mit welchen Mitteln versuchen die Behindertenverbände diese Gruppeninteressen durchzusetzen, und wer sind dabei die wichtigsten Adressaten für die Verbandsforderungen?
- 2: Gibt es ein besonderes Policy-Feld Behindertenpolitik und welche Struktur besitzt es?
- 3: Gibt es eine Zielkonformität innerhalb der Behindertenverbände, die dazu führt, dass sie dem politischen System als Verbandskartell gegenüber treten?
- 4: Welche Rolle spielen die Regierung und Ministerialverwaltungen für die Organisations- und Funktionsfähigkeit von Behindertenverbänden und trifft Olsons Theorie der variablen Organisationsfähigkeit auf Behindertenverbände zu?

## **2. Aufbau der Arbeit und empirische Grundlagen**

Eine schlüssige Untersuchung der Behindertenverbände kann nur auf der Basis der allgemeinen Verbändeforschung erfolgen. Sie muss in den Diskurs über die Bedeutung von Verbänden und die Art und Weise ihrer Einbindung in politische Entscheidungsprozesse im Allgemeinen eingebettet sein. Im Kapitel II werden deshalb in einem ersten Schritt die wichtigsten politikwissenschaftlichen Theorien zu diesen beiden Komplexen dargestellt.

Das Kapitel III umfasst mit der eigentlichen Fallstudie zu ISL und VdK den Hauptteil der Untersuchung. Zu Beginn werden die institutionellen Rahmenbedingungen dargestellt, in denen sich die Untersuchung bewegt. Hierfür werden die Struktur, die historische Entwicklung, der institutionelle Aufbau sowie die Ziele und Aufgaben von VdK und ISL e.V. beschrieben. Im zweiten Teilabschnitt werden dann die Ergebnisse der Untersuchung dargestellt und ausgewertet. Dabei wird zunächst herausgearbeitet, wer die wichtigsten Adressaten der Interessenpolitik der Behindertenverbände sind und wie sich das Verhältnis zwischen den einzelnen Adressaten und den Verbänden gestaltet. Schließlich wird die Entwicklung zur Schaffung eines Behindertengleichstellungsgesetzes (BGG) und des Sozialgesetzbuches IX (SGB IX) unter aktiver Mitwirkung der behandelten Verbände analysiert. In einem dritten Schritt werden die hier relevanten Fragen zur Organisations- und Arbeitsfähigkeit von Behindertenverbänden behandelt. Schließlich wird noch die Frage nach der Art und Weise der Zusammenarbeit zwischen den Verbänden untersucht.

Die empirische Grundlage der Untersuchung bilden zum einen 19 Interviews mit den behindertenpolitischen Sprechern der Fraktionen im Deutschen Bundestag während der 15., beziehungsweise der 14. Wahlperiode, mit den Geschäftsführern, Vorstandsmitgliedern oder Präsidenten der beiden untersuchten Verbände, mit dem Beauftragten der Bundesregierung für die Belange Behindter sowie Vertretern die zum Zeitpunkt der untersuchten Gesetzesverfahren im zuständigen Bundesministeriums für Arbeit und Soziale Sicherung (BMAS) in der Abteilung Belange behinderter Menschen beschäftigt waren.

Ergänzend zu diesen Interviews wurde eine Erhebung mittels Fragebogen unter den Mitgliedern der Bundestagsausschüsse für Arbeit und Sozialordnung, sowie für Gesundheit während der 14. Wahlperiode und den Bundestagsausschüsse für „Gesundheit und Soziale Sicherung“ und „Familie, Senioren, Frauen und Jugend“,

„Wirtschaft und Arbeit“ sowie „Recht“ während der 15. Wahlperiode, unter den Geschäftsführern und Vorstandsmitgliedern beziehungsweise Präsidenten der beiden untersuchten Verbände und weiterer Behindertenverbandsvertreter und Vertretern des BMAS durchgeführt. Bei den befragten Verbandsvertretern handelt es sich ausschließlich um Vertreter von Behindertenverbänden, die ebenso wie der Sozialverband VdK und die ISL e.V. dem Deutschen Behindertenrat angehören. Bei der Umfrage im BMAS wurden lediglich Mitarbeiter der Abteilung „Belange behinderter Menschen“ befragt.

Bei der Befragung von 175 Bundestagsabgeordneten war ein Rücklauf von 59 Antworten zu verzeichnen. Davon konnten 47 Antworten für die Auswertung verwendet werden. Der prozentuale Anteil der verwertbaren Rückantworten in jedem der untersuchten Ausschüsse, wird im folgendem dargestellt. Dabei ist zu beachten, dass eine große Zahl der Bundestagsabgeordneten, die an der Umfrage teilgenommen haben, in mehreren Ausschüssen Mitglied sind, wodurch sich die höhere Zahl von insgesamt 73 verwertbaren Antworten der Ausschussmitglieder erklärt.

#### Bundestagsausschüsse der 14. Wahlperiode:

Arbeit und Sozialordnung:

19 Ausschussmitglieder haben auf die Umfrage geantwortet. Davon lehnten drei Abgeordnete die Beantwortung ab, so dass 16 verwertbare Antworten übrig blieben. Das entspricht einer Rücklaufquote von 41,03 % der Ausschussmitglieder.

Gesundheit:

14 Ausschussmitglieder haben auf die Umfrage geantwortet. Davon lehnte ein Abgeordneter die Beantwortung ab, so dass 13 verwertbare Antworten übrig blieben. Das entspricht einer Rücklaufquote von 41,93 % der Ausschussmitglieder.

#### Bundestagsausschüsse der 15. Wahlperiode:

Gesundheit und Soziale Sicherung:

25 Ausschussmitglieder haben auf die Umfrage geantwortet. Davon lehnten zwei Abgeordnete die Beantwortung ab, so dass 23 verwertbare Antworten übrig blieben. Das entspricht einer Rücklaufquote von 57,5 % der Ausschussmitglieder.

Recht:

9 Ausschussmitglieder haben auf die Umfrage geantwortet. Da davon kein Abgeordneter die Beantwortung ablehnte, entspricht das einer Rücklaufquote von 27,27 % der Ausschussmitglieder.

Familie, Senioren, Frauen und Jugend:

5 Ausschussmitglieder haben auf die Umfrage geantwortet. Da davon kein Abgeordneter die Beantwortung ablehnte, blieben 5 verwertbare Antworten übrig.

Das entspricht einer Rücklaufquote von 16,67 % der Ausschussmitglieder.

Wirtschaft und Arbeit:

8 Ausschussmitglieder haben auf die Umfrage geantwortet. Davon lehnte ein Abgeordneter die Beantwortung ab, so dass 7 verwertbare Antworten bleiben. Das entspricht einer Rücklaufquote von 17,66 % der Ausschussmitglieder.

Generell ist zum Rücklauf festzustellen, dass nur aus den Bereichen Gesundheit und Soziales signifikante, verwertbare Rückläufe zu verzeichnen sind. Dies lässt darauf schließen, dass Behindertenpolitik, nach wie vor, vor allem als eine Aufgabe der Sozialpolitik verstanden wird und nicht als politisches Querschnittsthema. Die weitere Untersuchung der Ergebnisse wird zeigen, ob diese Vermutung zutrifft.

Der generell geringere Rücklauf von Antworten durch Mitglieder der Ausschüsse aus der 14. Wahlperiode ist dadurch zu erklären, dass einige damalige Ausschussmitglieder nicht mehr dem Bundestag der 15. Wahlperiode angehören und deshalb nicht mehr erreichbar gewesen sind.

Aufgrund der geringen Rücklaufquote ist also festzustellen, dass für die Ausschüsse Familie sowie Wirtschaft und Arbeit und Recht keine speziellen Aussagen getroffen werden können. Jedoch können auch diese Ergebnisse in die Untersuchung von ausschussübergreifenden Aspekten einfließen.

Die Ergebnisse der Interviews und der schriftlichen Umfrage werden anonymisiert dargestellt.

Neben der Auswertung der bereits erwähnten Arbeiten zu Behindertenverbänden im speziellen dienen außerdem die verbandseigenen Veröffentlichungen und weitere Unterlagen aus dem politischen Raum als wichtige Arbeitsgrundlage. Hierzu zählen insbesondere Unterlagen der Bundestagsfraktionen und der Bundestagsausschüsse.

### **3. Der Begriff des Interesses im Allgemeinen und in Bezug auf Behindertenverbände**

Der Begriff des Interesses wird vielfältig im wissenschaftlichen wie allgemein sprachlichem Sinne genutzt. Ebenso vielfältig sind auch die Begriffsdefinitionen, auf denen die jeweilige Nutzung des Begriffes beruht. Im Folgenden sollen Interessen als „jene Antriebe des Menschen, die ihn aufgrund seiner psychologischen, sozialen oder politischen Lage veranlassen oder veranlassen können, bestimmte Ziele zu verfolgen“<sup>21</sup>, verstanden werden. Wobei jedoch zu beachten ist, dass das Interesse nicht der einzige Faktor ist, der das menschliche Handeln determiniert. Auch „Tradition, das Charisma einer Persönlichkeit, psychische Komponenten wie Angst, Liebe, Neurose“<sup>22</sup> spielen eine Rolle bei der Prägung des menschlichen Handelns. Identische Interessen müssen deshalb noch lange nicht die gleichen Verhaltensweisen von Individuen verursachen, wenn andere Faktoren dem entgegenstehen.

Auf Dahrendorf geht eine nützliche Unterscheidung der Interessen in latente und manifeste Interessen zurück. Er geht davon aus, dass latente Interessen „relativ vage“ sind und sich aus größeren Aggregaten von Menschen bilden, die aufgrund „ihrer gemeinsamen sozialen Situation eigene Wünsche, Ziele, Vorstellungen“<sup>23</sup> haben, die sich unabhängig vom Bewusstsein der jeweiligen Interessenträger darstellen. Man muss sich zu ihnen „nicht eigens bekennen, als soziales Wesen ist man in sie eingebettet“<sup>24</sup>. Manifeste Interessen hingegen sind „die ausdrücklichen Ziele organisierter Gruppen“<sup>25</sup>, die aber „durchaus subjektiven Beweggründen entspringen können“<sup>26</sup>. In unserer heutigen Gesellschaft wandeln sich immer mehr latente Interessen zu manifesten Interessen. So bilden sich organisierte Gruppen, die die Interessen von Frauen, Schwulen und Lesben, Arbeitslosen, Ausländern und neben vielen weiteren von Menschen mit Behinderungen vertreten. All diese

---

<sup>21</sup> Definition von Interessen durch Lothar Döhn - In: Drechsler, H./ Hilligen, W./ Neumann, F. (Hrsg.) (1992): Gesellschaft und Staat. Lexikon der Politik, 8., neubearb. und erw. Aufl., München. S. 360.

<sup>22</sup> Weber, Jürgen (1976): Interessengruppen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, 1. Auflage, München. S.21.

<sup>23</sup> Dahrendorf, Ralf (1972): Manifeste und latente Interessen - In: ders.: Konflikt und Freiheit. Auf dem Weg zur Dienstklassengesellschaft, München. S. 58 f.

<sup>24</sup> vgl. Dahrendorf, R.(1972) a.a.O., S. 58 ff.

<sup>25</sup> Ebenda.

<sup>26</sup> Weber, J. (1976) a.a.O., S. 33.

Interessengruppen hatten schon immer ein latentes Interesse, ohne aber bis in die neuere Zeit ein manifestes Interesse gebildet zu haben.

Wann treten nun manifeste Interessen im Allgemeinen und die hier darzustellenden behindertenpolitischen Interessen im Besonderen als Handeln in Erscheinung? Thomas von Winter geht davon aus, dass interessenorientiertes Handeln überall dort an Bedeutung gewinnt, „wo im Zuge gesellschaftlicher Modernisierungsprozesse überkommene Normstrukturen ihre Verbindlichkeit verlieren, wo konkurrierende Rollenerwartungen (cross pressure) auftreten und wo daher die individuellen Wahlmöglichkeiten zunehmen“<sup>27</sup>. Gruppen mit gemeinsamen Interessen(lagen) definieren sich dabei dadurch, dass „ sie sich über möglicherweise unterschiedliche Soziallagen hinweg in ähnlich gelagerten, strukturellen Abhängigkeitsbeziehungen befinden“<sup>28</sup>. Dabei bezieht sich die gesamte Interessenlage immer nur auf bestimmte Aspekte in der Existenz des Einzelnen.<sup>29</sup> Der Definition von Winters folgend, überschneiden sich die Interessen von Verbandsmitgliedern lediglich in einigen ausgewählten Punkten, aber nie besteht völlige Interessen-Gleichheit. Wenn eine bestimmte Gruppe sich auf der Basis der so definierten gemeinsamen latenten Interessen zu einem „selbstorganisierten Verband zusammenschließen, dessen primäres Organisationsziel in der Verbesserung des Klientelstatus besteht“<sup>30</sup> und so aus latenten manifeste Interessen geworden sind, dann spricht von Winter von einer direkten Interessentransformation.

Diese so beschriebene Transformation von latenten zu manifesten Interessen kann man auch am Beispiel der hier zu untersuchenden Behindertenverbände nachzeichnen. So stand bis in die sechziger Jahre die Erarbeitung oder gar der Kampf um die Umsetzung von behindertenpolitischen Zielen in Bezug auf die Interessen Zivilbehinderter nicht im Mittelpunkt der damaligen Verbände. Jedoch entstand mit dem Sozialverband VdK eine Vertretung der Kriegsversehrten, da von einigen Aktivisten erkannt wurde, dass die Lage der Kriegsopfer in den Jahren nach 1945 sehr schwierig war. Deshalb wurde die Bündelung der Interessen der Kriegsversehrten angestrebt und vorangetrieben.<sup>31</sup> Laschet schrieb hierzu: „Die

---

<sup>27</sup> Winter, Thomas von (1997): Sozialpolitische Interessen. Konstituierung, politische Repräsentation und Beteiligung an Entscheidungsprozessen, 1. Auflage, Baden-Baden. S.40.

<sup>28</sup> Winter, T. (1997), a.a.O., S. 44.

<sup>29</sup> Ebenda.

<sup>30</sup> Winter, T. (1997), a.a.O., S. 124.

<sup>31</sup> Vgl. Laschet, Ulrich/Plank, Ludwig (2000): 50 Jahre Sozialverband VdK Deutschland. Im Dienste der Menschen. Hilfe zur Selbsthilfe, Bonn. S.4.

Siegermächte wollten im Zuge der Beseitigung des deutschen Militarismus die Versorgung der Kriegsopfer aus beiden Weltkriegen ... mit einem Federstrich 1945 tilgen und damit die rund 5 Millionen Kriegsopfer ohne jegliche finanzielle Unterstützung dastehen lassen. ... Gerade die Kriegsopfer sahen sich in besonderer Weise einer Situation der Rechtlosigkeit ausgeliefert. Ihr Bedürfnis, sich zusammenzuschließen, um zu überleben, war deshalb groß.<sup>32</sup> Aus dem latenten Interesse der Kriegsversehrten nach materieller Absicherung ihrer Lebenssituation wurde also sehr schnell ein manifestes Interesse. Im Sinne von Winters Einteilung entspricht der Sozialverband VdK damit dem Modell einer Klientelorganisation. Klientelorganisationen sind demnach „selbstinitiierte oder von außen angeregte und unterstützte Zusammenschlüsse von Gruppen“<sup>33</sup>.

Aus der Tatsache, dass es noch keine Verbände von Zivilbehinderten gab, ist aber nicht zu schließen, dass latent die Interessen von Zivilbehinderten nicht schon damals vorhanden gewesen wären. Vielmehr waren Menschen mit Behinderungen oftmals in Sondereinrichtungen und Heimen untergebracht und aufgrund von Barrieren baulicher, gesellschaftlicher und sozialer Art von der Teilnahme am gesellschaftlichen Leben weitgehend ausgeschlossen. Alle Probleme, die später von Behindertenverbänden angesprochen wurden, waren also auch damals schon latent vorhanden. Sie mussten jedoch den Betroffenen erst bewusst gemacht und Interessen daraus formuliert und organisiert, also manifestiert werden.

In den sechziger Jahren wurden zunehmend auch Organisationen von Zivilbehinderten gegründet, die sich behindertenspezifisch unterteilten und in denen noch die Eltern behinderter Kinder oder Nichtbehinderte die Arbeit dominierten. Das Interesse der Verbandsarbeit der Beteiligten lag hier im Austausch gegenseitiger Erfahrungen, in der Vertretung der Rechte behinderter Kinder und in der gemeinsamen Freizeitgestaltung. Diese Organisationen sind im Sinne von Winters als zweckgerichtete Nichtklientelorganisationen zu bezeichnen. Hier handelt es sich um Organisationen „die ausgehend von ideellen Zielen zur Erstellung von Kollektivgütern beitragen, die den Mitgliedern der Organisation keinen unmittelbaren materiellen Vorteil einbringen“<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> Ebenda.

<sup>33</sup> Winter, T. (1997), a.a.O., S. 133.

<sup>34</sup> Winter, T. (1997), a.a.O., S. 133; vgl. auch von Beyme, Klaus (1980): Interessengruppen in der Demokratie, München. S.87.

In den späten sechziger Jahren organisierten sich Behinderte und Nichtbehinderte in den Clubs Behindter und ihrer Freunde (CebeeF's). Hauptsächliches Ziel dieser Clubs war die gemeinsame Gestaltung der Freizeit. Behindertenpolitische Arbeit stand nach wie vor nicht im Mittelpunkt. Hier haben wir es mit einer Mischung aus zweckgerichteten Nichtklientelorganisationen, verkörpert durch die Nichtbehinderten Mitglieder, und Klientelorganisation, in Gestalt der behinderten Mitglieder des CebeeF's, zu tun.

Erst Mitte der siebziger Jahre entstand schließlich mit der Krüppelbewegung eine andere Generation von Behindertengruppen. Hier gingen die ersten aktiven behindertenpolitischen Aktivitäten 1973 von einem Volkshochschulkurs um Gusti Steiner und Ernst Klee aus, wo man sich gegen Behindertenfeindlichkeit in der deutschen Gesellschaft wandte. 1981 machten Aktivisten der Krüppelbewegung durch eine Bühnenbesetzung während der Feierlichkeiten zum UNO-Jahr der Behinderten zum ersten Mal bundesweit auf sich aufmerksam, um so ihre Kritik an der bestehenden Behindertenarbeit und -politik zu verdeutlichen. Der Bühnenbesetzung folgten weitere auch lokale Aktionen der Krüppelgruppen. So zum Beispiel ein Hungerstreik von Bremer Behindertenaktivisten, die damit erfolgreich gegen geplante Kürzungen beim Behindertenfahrdienst protestierten.<sup>35</sup> Auf einem Krüppeltribunal „verdeutlichte der Zusammenschluss von insgesamt 15 Gruppen aus der BRD seine Kritik an der bestehenden Behindertenarbeit und –politik“<sup>36</sup>. So wurde, ausgelöst von einer kleinen Teilgruppe der Menschen mit Behinderungen, langsam aus dem latent vorhandenen behindertenpolitischen Interesse nach Gleichberechtigung und Barrierefreiheit ein manifestes Interesse, das schließlich in der Gründung von neuen Verbänden, wie der Klientelorganisation ISL e.V., seine Entsprechung fand. Durch die Transformation der vorher nur latent vorhandenen Interessen in manifeste Interessen der Verbände wurde die wirkungsvolle politische Vertretung dieser Interessen somit überhaupt erst möglich.

---

<sup>35</sup> Vgl. zur Geschichte dieser Bewegung: Spörke, M. (2002), a.a.O., S. 82-87.

<sup>36</sup> Miles-Paul, O. (1992), a.a.O., S. 116 ff.

#### **4. Interessenverbände - Gefährdung für den demokratischen Staat? Ein Überblick über Verbändekritik in Deutschland**

Das Widerstreitende zwischen den Interessen: Für die einen ist dies das Hindernis im politischen Entscheidungsprozeß demokratischer Staaten, für andere jedoch gar dessen Voraussetzung.<sup>37</sup> Interessenverbände werden heute gemeinhin als Organisationen verstanden, „die materielle oder ideelle Interessen ihrer Mitglieder verwirklichen wollen und dazu meist in vielfältiger Weise Druck auf Regierung, Parlament, Parteien und Öffentlichkeit ausüben.“<sup>38</sup> Bereits im ersten Heft der Politikwissenschaftlichen Vierteljahresschrift (PVS) wurden die zentralen Begriffe der Verbandsforschung thematisiert. Daran lässt sich erkennen, dass die Verbändeforschung schon früh einen hohen Stellenwert in der bundesdeutschen Politikwissenschaft bekam.<sup>39</sup> Dem Begriff des Interesses hängt jedoch nach wie vor oftmals ein negatives Image an. Insbesondere den Interessen von politischen Gruppierungen wird oft misstrauisch begegnet, weil vermutet wird, dass sie zu einem angenommenen Gemeinwohl im Widerspruch stehen würden. Die Meinung, dass der unbestreitbare Einfluss von Verbänden auf die politische Willensbildung als negativ im Sinne einer befürchteten Herrschaft der Verbände anzusehen ist, durchzieht die politikwissenschaftliche Forschung schon seit der Gründung der Bundesrepublik und ist genau genommen sogar älter als diese und somit auch älter als die Geschichte des Faches Politikwissenschaften. So forderte Carl Schmitt bereits zum Ende der Weimarer Republik eine Stärkung des Beamtenstaates und umfassende Aufgaben- und Befugniserweiterung für den Reichspräsidenten, um den intensiven Verbandseinfluss auf die staatliche Gesetzgebung zu beschränken.<sup>40</sup> Den seitdem in regelmäßigen Abständen immer wieder aufkommenden Debatten über eine zu starke Verbandsmacht in Deutschland lag die Angst zugrunde, die noch junge Bundesrepublik könne, ähnlich wie in der Weimarer Republik, blockiert durch ideologische Grenzen und Interessengruppen, unfähig zu politischen Kompromissen sein.

---

<sup>37</sup> Vgl. Definition von Interessenverbänden durch Franz Neumann - In: Drechsler, H. (1992) u.a., a.,a.O., S.362.

<sup>38</sup> Vgl. Definition von Interessenverbänden durch Franz Neumann - In: Drechsler, H. (1992) u.a., a.,a.O., S. 361.

<sup>39</sup> Vgl. Zimmer, A. (2001) u.a., a.a.O., S.12.

<sup>40</sup> Vgl. Schmitt, Carl (1923): Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus, München, Leipzig. und Schmitt Carl (1928): Verfassungslehre, München, Leipzig.

Der wohl bekannteste Vertreter der frühen Verbändekritik, Theodor Eschenburg, sah, fußend auf den Ideen von Carl Schmitt, durch einen politischen Pluralismus das Herrschaftsmonopol des Staates an sich bedroht: „Heute tendieren wir zu einem Zustand, der mehr einem Bund der vereinigten Verbände, Kirchen, Kreis- und Stadtrepubliken nahe kommt, mehr einem Gruppenbund als einem Bundesstaat.“<sup>41</sup> Als ein weiterer Verfechter der damaligen These, dass der Staat aufgrund schwinder Autorität in sich zerfalle, sei hier Werner Weber zitiert: „Wir haben in Verkennung unserer historischen Lage seit vielen Jahrzehnten in dem Glauben gelebt, wir müssten den Staat und seine Würde demontieren, um den Einzelnen Freiheit und politische Selbstbestimmung zu sichern. Aber wir haben uns wohl der staatlichen Autorität entäußert, und indessen den Staatsapparat umso mehr wuchern sehen.“<sup>42</sup>

Diese juristische Staatslehre sah deshalb „im Einfluss der Verbände auf den Staat eine Gefährdung der staatlichen Autorität“<sup>43</sup>. Von nicht wenigen wurde nach dem zweitem Weltkrieg „ befürchtet, dass Bonn sich zu einem neuen Weimar entwickeln könnte, das nicht zuletzt an der Unfähigkeit der politischen Akteure gescheitert war, über ideologisch-weltanschauliche Grenzen und Interessengruppenzugehörigkeit hinweg Kompromisse zu schließen. Insofern überwog in den 50er Jahren in der allgemeinen Öffentlichkeit und insbesondere in der damaligen Staatsrechtlehre die negative Einschätzung der gesellschaftlichen Rolle von Verbänden.“<sup>44</sup>

Ulrich von Alemann begründete diese Diskussion mit einer traditionellen deutschen Staatszentriertheit, die für viele schon per se Garant für das Gemeinwohl sei. Dabei hätten sich, so Alemann, Einzelinteressen von Parteien oder Verbänden dem Gemeinwohl unterzuordnen. Die Auffassung, was Gemeinwohl ist, beruht dabei auf sehr unterschiedlichen Vorstellungen. Oft dient der Begriff dazu, einen Gegensatz zwischen den übrigen, als nicht gemeinwohlorientiert kritisierten Interessen einer Gesellschaft herzustellen. Die Formel des Gemeinwohls ist, von Inhalt und Thema unabhängig, beliebig einsetzbar. In der Gemeinwohlargumentation liegt deshalb auch die Gefahr, dass dadurch eine Machtposition gegenüber anderen Interessen

---

<sup>41</sup> Eschenburg, Theodor (1955): Herrschaft der Verbände?, Stuttgart, S. 87.

<sup>42</sup> Weber, Werner (1958): Das Kräftesystem in der wohlfahrtsstaatlichen Demokratie, - In: F. Nuscheler, W. Steffani (Hrsg.): Pluralismus, München. S. 123-132

<sup>43</sup> Alemann, Ulrich von /Heinze, Rolf G. (1979): Verbändepolitik und Verbändeforschung in der Bundesrepublik, - In: Ders.: Verbände und Staat. Vom Pluralismus zum Korporatismus Analysen, Positionen, Dokumente, Opladen. S.13.

<sup>44</sup> Zimmer, A. (2001) u.a., a.a.O., S.11.

gefestigt werden soll, indem man den Gemeinwohlnutzen für sich propagiert.<sup>45</sup> Wohl auch um dieser Stigmatisierung als nicht gemeinwohlorientiert zu entgehen, wird „das Interesse einer Gruppe oder auch einzelner Personen in der öffentlichen Diskussion eher verschleiert als offen zum Ausdruck gebracht“<sup>46</sup>.

Die konservative Pluralismuskritik hat ihren Ansatz in der Vorstellung einer „dichotomischen Unterscheidung von Staat und Gesellschaft“, wo der Staat „eine neutrale und machtvolle Einheit“ ist, „die souverän über der Gesellschaft steht.“ Daher wird jegliche interessenorientierte Einflussnahme auf den Staat als eine Eingangung der staatlichen Handlungs- und Entscheidungsautonomie abgelehnt, um zu verhindern, dass der Staat zum Instrument von Partikularinteressen würde. Dies würde ansonsten, so die konservativen Pluralismuskritiker, einer Auflösung des Staates gleichkommen.<sup>47</sup>

Auch heute gibt es Warnungen vor einer missbräuchlichen Einflussnahme der Verbände. So führt Fritz Scharpf aus, dass für den Fall, politische Entscheidungen ließen massive externe Effekte erwarten, „die staatliche Politik ihre Maßnahmen nicht mehr nur allein an den Vorschlägen ihrer externen Partner orientieren“ könne, „ohne damit ihre demokratische Verantwortung gegenüber der Allgemeinheit in Frage zu stellen“<sup>48</sup>. Denn dies wäre ansonsten jene politische Konstellation, welche die Kritiker einer Herrschaft der Verbände auf den Plan ruft. Demokratisch defizitär würden dabei, so Scharpf, vor allem so genannte bilaterale Konstellationen, „die man als Kolonialisierung des Staates durch partiale Interessen qualifizieren kann“<sup>49</sup>. Hier sieht Scharpf die Gefahr einer „Ausbeutung der Allgemeinheit“<sup>50</sup> durch externe Interessen. Jedoch kann eine solche demokratietheoretisch defizitäre Konstellation, laut Scharpf, nur in Politikfeldern entstehen, welche für die breite Politik uninteressant sind, und wo sich deshalb relativ unbeobachtete Nischen bilden können.<sup>51</sup> Da „jedoch mit abnehmenden Wachstumsprognosen, härteren Verteilungskonflikten und sich verschärfenden Umweltproblemen die politisch uninteressanten Politikfelder

---

<sup>45</sup> Vgl. hierzu auch Weber, J. (1976), a.a.O., S. 34 ff.

<sup>46</sup> Weber, J. (1976), a.a.O., S. 23.

<sup>47</sup> Benzner, Bodo (1989), a.a.O., S.63.

<sup>48</sup> Scharpf, Fritz (1993): Versuch über Demokratie im verhandelnden Staat, - In: Czada, Roland/Schmidt, Manfred G.(Hrsg.): Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit. Festschrift für Gerhard Lehmbruch, Opladen. S. 37.

<sup>49</sup> Scharpf, F. (1993) a.a.O., S. 37

<sup>50</sup> Ebenda.

<sup>51</sup> Scharpf, F. (1993) a.a.O., S. 37-38.

immer seltener werden“<sup>52</sup>, wird diese Art der politischen Kolonialisierung durch Einzelinteressen, so Scharpf, immer unwahrscheinlicher.

Dass sich in der jüngsten Vergangenheit auch Behindertenverbände dem Vorwurf des Blockierens von politischen Prozessen ausgesetzt sahen, bezeugt Nils C. Bandelow, der feststellt, dass, nachdem 1993 die Interessengruppen der Pflegeberufe, die Verbände der freien Wohlfahrtsverbände und Behindertenverbände in das Verhandlungsgremium zur Konzertierten Aktion im Gesundheitswesen (KAiG) einbezogen wurden, die Entscheidungsfähigkeit dieses Gremiums weiter gesunken sei „da jetzt noch mehr Akteure den Beschlüssen zustimmen müssen“<sup>53</sup>. Das hat, laut Bandelow, dazu geführt, dass die Konzertierte Aktion zu Beginn der neunziger Jahre jegliche Bedeutung verloren und seit 1994 nicht mehr getagt hat.<sup>54</sup>

Konkret wurde die Herrschaft der Verbände bis in die heutige Zeit vor allem mit der angeblich zu starken Stellung der Gewerkschaften in der Bundesrepublik begründet. Das mündete in eine Angst vor dem „Gewerkschaftsstaat“, der, so die Vertreter dieser Hypothese, die staatliche Autorität untergrabe.<sup>55</sup> Um diesen vermuteten negativen Folgen des Verbändeeinflusses auf die junge deutsche Demokratie entgegen zu wirken, entwickelte Rüdiger Altmann 1968 den Entwurf einer „formierten Gesellschaft“<sup>56</sup>. Das Konzept der formierten Gesellschaft, wurde vom damaligen Bundeskanzler Ludwig Erhard auf dem Bundesparteitag der CDU im März 1965 vorgestellt. Altmann hatte das Konzept ausgehend von Überlegungen Götz Briefs<sup>57</sup> und Eric Voegelins<sup>58</sup> entwickelt. Als Hauptursache für Probleme der staatlichen Steuerung wurden darin „die ungezügelten, übermächtigen Interessengruppen“<sup>59</sup> angesehen. Als Ziel der Formierten Gesellschaft wurde eine Disziplinierung der Verbände, vor allem der Gewerkschaften angesehen. Diese sollte mit einer Stärkung des Kanzlers einhergehen, um so die Auflösung des Staates zu

---

<sup>52</sup> Scharpf, F. (1993) a.a.O., S. 38.

<sup>53</sup> Bandelow, Nils C. (1998): Gesundheitspolitik. Der Staat in der Hand einzelner Interessengruppen? Probleme, Erklärungen, Reformen, Opladen. S.129.

<sup>54</sup> Vgl. Bandelow, Nils C. (2003): Chancen einer Gesundheitsreform in der Verhandlungsdemokratie, - In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 33-34/2003.

<sup>55</sup> Vgl. Alemann, U. (1979) u.a., a.a.O., S.13-15.

<sup>56</sup> Altmann, Rüdiger (1968): Die Formierte Gesellschaft - In: Späte Nachricht vom Staat: Politische Essays, Stuttgart. S.26-46.

<sup>57</sup> Vgl. Briefs, Götz (1965): Der Unternehmer in Wirtschaft und Gesellschaft - In: Gesellschaftspolitische Kommentare, Heft 15, S.169-173. und Briefs, Götz (1980): Eigentumsbildung der Arbeiterschaft - In: Ders.: Ausgewählte Schriften, Bd.2, Berlin. S.499-519.

<sup>58</sup> Vgl. Voegelin, Erich (1965): Die dritte Phase der Industriegesellschaft. Die Interdependenz als Wesensmoment der „Formierten Gesellschaft“ - In: Gesellschaftspolitische Kommentare, Heft 11, S.123-128.

<sup>59</sup> Wiemers, Holger (1999): Die Entwicklung der Sozialpolitik in der Bundesrepublik 1966-1975, Regensburg. S. 196.

bremsen. Das Konzept konnte sich aber selbst in der CDU nicht durchsetzen.<sup>60</sup> Auch die FDP wollte in den frühen siebziger Jahren mit der Forderung nach einem Verbändegesetz, wonach „gemeinwohlwidriges Verhalten negativ und innerverbändliche Demokratie positiv zu sanktionieren“ sei, den Verbändeeinfluß begrenzen. Dieses Gesetzesvorhaben zur Lenkung und Begrenzung des Verbändeeinflusses scheiterte jedoch sowohl am Widerstand der größeren Parteien und Verbände als auch an der öffentlichen Meinung.<sup>61</sup>

Aus heutiger Sicht verweist Josef Schmid darauf, dass die allgemeine Kritik am Einfluss von Verbänden heute „kaum der mittlerweile erreichten Interdependenz und Komplexität moderner sozialer und politischer Systeme und deren Organisationsformen“ entspräche.<sup>62</sup>

Weitgehende Einigkeit besteht deshalb in der neueren Verbändedebatte darüber, dass Verbände „Träger und Initiatoren des politischen und sozialen Wandels sind und Legitimationsdefizite territorialer, parlamentarischer Repräsentation ausgleichen“<sup>63</sup> können. Demnach blockieren Verbände nicht, sondern erbringen im Gegen teil „wichtige Integrations-, Vermittlungs- und Steuerungsleistungen für das politische System“<sup>64</sup>. So wird in dieser Arbeit davon ausgegangen, dass Verbände „über ein hohes Maß an Fachinformationen, Steuerungspotenzialen und Legitimationsressourcen“ verfügen, „die für staatliche Politik von Bedeutung sind.“<sup>65</sup>

Auch Hammerschmidt kommt in seiner Untersuchung zu dem Schluss, dass die Lobbyarbeit der Behindertenverbände vor allem durch Konsens und Kooperation gegenüber der Politik und der staatlichen Verwaltung bestimmt sei.<sup>66</sup> Er stellt fest, dass „die Ausübung von Druck und Drohungen“ für die Behindertenverbände „als

---

<sup>60</sup> Vgl. Hierzu Wiemers, H. (1999) a.a.O., S. 197.

<sup>61</sup> Alemann, Ulrich von (2000): Vom Korporatismus zum Lobbyismus? Die Zukunft der Verbände zwischen Globalisierung, Europäisierung und Berlinisierung, - In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B26-27, S.6.

<sup>62</sup> Schmid, Josef (1993): Parteien und Verbände. Probleme der Konstitution, Kontingenz und Koevolution im System der Interessenvermittlung, - In: Roland Czada/ Manfred G. Schmidt (Hrsg.): Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit. Festschrift für Gerhard Lehmbruch, Opladen. S. 173. Empirisch wurden die bereits erwähnten negativen Bewertungen der Verbände durch die Arbeiten von Bethusy-Huc, Viola (1962): Demokratie und Interessenpolitik, Wiesbaden; Varain, Heinz Josef (1964): Parteien und Verbände. Eine Studie über ihren Aufbau, ihre Verflechtung und ihr Wirken in Schleswig-Holstein 1945-1958, Opladen; Varain, Heinz, Josef (1973): Verbändeeinfluss auf Gesetzgebung und Parlament, - In: Varain, Heinz, Josef (Hrsg.) Interessenverbände in Deutschland, Köln die den Einfluss der Verbände auf Parlament, Parteien und Gesetzgebung thematisierten, nachhaltig widerlegt.

<sup>63</sup> Reutter, Werner (2000): Organisierte Interessen in Deutschland. Entwicklungstendenzen, Strukturveränderungen und Zukunftsperspektiven (Aus Politik und Zeitgeschichte B 26-27) S.7.

<sup>64</sup> Reutter, W. (2000) a.a.O., S.7.

<sup>65</sup> Schmid, J. (1993) a.a.O., S.175.

<sup>66</sup> Hammerschmidt, M.(1992) a.a.O., S.191.

unwirksame Maßnahme zur Verwirklichung von Gruppeninteressen bezeichnet werden“<sup>67</sup> kann.

Wichtigste Adressaten der Verbände sind, so die neuere Verbändeforschung, die Ministerialbürokratie und die Regierung, noch vor den Parlamentsabgeordneten. Die Macht der Verbände wird dabei durch das Gegengewicht und die Autonomie der staatlichen Bürokratie und der politischen Parteien sowie der politischen Kraft neuer sozialer Bewegungen begrenzt.<sup>68</sup>

Verbände, gleich in welchem Politiksektor sie aktiv sind, befinden sich im Spannungsfeld zwischen Verbandsinteresse, staatlicher Bürokratie und Parteien. Wie und mit welchen Mitteln Verbände, und in dieser Untersuchung konkret die Behindertenverbände, versuchen, ihre Gruppeninteressen innerhalb dieses Spannungsfeldes durchzusetzen und welches dabei ihre wichtigsten Adressaten sind, ist und bleibt deshalb eine nach wie vor aktuelle Fragestellung. Die Frage, ob Verbände eher als Blockierer politischer Prozesse oder als Träger und Initiatoren des politischen und sozialen Wandels auftreten, ist, wie gezeigt wurde, aktueller denn je und in Bezug auf den Sektor Behindertenpolitik neu zu beantworten.

---

<sup>67</sup> Hammerschmidt, M.(1992) a.a.O., S.192.

<sup>68</sup> Schmid, J. (1993) a.a.O., S.176.

## II. Überblick über Debatten und Forschungsansätze

„Gleichwohl lassen sich im Rückblick auf die Entwicklung der Bundesrepublik spezifische Konjunkturen hinsichtlich der Einschätzung des Stellenwerts von Verbänden feststellen, wobei jeweils in Abhängigkeit vom politisch-sozialen Kontext und ‚Zeitgeist‘ bestimmte Facetten des Verhältnisses zwischen Verbänden, Interessenvermittlung und Demokratie beleuchtet wurden.“<sup>69</sup>

Um der Untersuchung eine fundiertere Grundlage zu geben, ist es notwendig, einen Rückblick auf die bisherigen Debattenstränge und Ansätze in der politikwissenschaftlichen Erforschung von organisierten Interessen zu werfen. Dabei wird ausdrücklich daraufhin gewiesen, dass es sich dabei „nicht um völlig ausgearbeitete Forschungsprogramme mit einer akzeptierten Begrifflichkeit, mit ausdifferenziertem Methodenrepertoire und anerkannter Ergebniskumulation“<sup>70</sup> handelt. Die verschiedenen Theoriestränge sind vielmehr verschiedene „Pfade, Wege und Straßen, einige davon vielleicht Sackgassen, andere zugewachsen, und manche sind noch heute gangbar“<sup>71</sup>.

### ***1. Pluralismus und Neo-Pluralismus***

Entgegen der pluralismuskritischen Denkrichtung geht die pluralistische Theorie „von der grundsätzlichen Legitimität partikularer Interessenwahrnehmung und -durchsetzung in Gesellschaft und Staat aus.“<sup>72</sup>

David Truman wird gemeinhin als der erste große Pluralismustheoretiker angesehen. Truman ging davon aus, dass Verbände entstehen, weil in einer Gesellschaft mit steigender Komplexität und größer und differenzierter werdenden Gruppenbedürfnissen die Neigung zur Bildung von Verbänden zunimmt.<sup>73</sup> Aus dem Kräftespiel dieser verschiedenen Verbände und nichtorganisierten Interessen entstehen, so Truman, politische Entscheidungen in Form von Kompromissen zwischen den Akteuren. Organisierte Interessen spiegeln dabei mit etwas Abstand die verschiedenen Interessenlagen einer Gesellschaft wieder. Durch Interessengruppen oder Verbände werden die Interessen einzelner zusammengefasst und zu politischen Forde-

---

<sup>69</sup> Zimmer, A. (2001), u.a., a.a.O., S. 10.

<sup>70</sup> Alemann von, Ulrich (1993): Organisierte Interessen in der Bundesrepublik. Reflexionen zu ihrer politikwissenschaftlichen Rezeption und politischen Perzeption, - In: Kleinfeld, Ralf/ Luthardt, Wolfgang (Hrsg.): Westliche Demokratien und Interessenvermittlung. Zur aktuellen Entwicklung nationaler Parteien- und Verbändesysteme, Marburg, S.162.

<sup>71</sup> Ebenda.

<sup>72</sup> Benzner, Bodo a.a.O.(1989) , S. 68.

<sup>73</sup> Truman, David (1958): The Governmental Process, New York, S. 23-33 und 39 ff.

rungen weiterentwickelt.<sup>74</sup> Dabei bieten Interessengruppen eine Möglichkeit, auch außerhalb der regulären politischen Mitwirkungs- und Entscheidungsmöglichkeit der Bürger in Form von Wahlen die eigenen Interessen zu formulieren und artikulieren. Auch in Deutschland bildete sich eine pluralistische Denkrichtung heraus. Sie fußte auf der Kritik an verbändekritischen Thesen. Wobei der Pluralismus in normativ-demokratietheoretischer Hinsicht vor allem auf Ernst Fraenkel zurück geht, der in Reaktion auf die vorherrschende staatszentrierte Demokratietheorie in den sechziger Jahren ein neopluralistisches Konzept erarbeitete. Bereits zur Zeit der Weimarer Republik warb Fraenkel für eine Stärkung der kollektiven Demokratie und begründete damit seine späteren neopluralistischen Theorien. Unter kollektiver Demokratie verstand Fraenkel eine Art der politischen Willensbildung, bei der „den Organisationen ein unmittelbarer Einfluss auf die Bildung des Staatswillens, die Realisierung des Staatsgehaltes übertragen wird.“<sup>75</sup> Fraenkel war denn auch führend bei der Entwicklung eines repräsentativen-pluralistischen Demokratiekonzepts, welches zum Leitbild für die junge Bundesrepublik wurde.<sup>76</sup> Für ihn waren Verbände legitime Teilnehmer am Prozess der politischen Willensbildung, und der Staat übernimmt in dem Kräftespiel der Interessen eine Schiedsrichterrolle.

Fraenkel räumte „dem Staat als ‚Hüter des Gemeinwohls‘ im Gegensatz zum klassischen Pluralismus eine herausgehobene Rolle“ ein und billigte „ihm die Letztverantwortung insbesondere im Hinblick auf die Vertretung so genannter schwacher Interessen“ zu.<sup>77</sup>

Für den deutschen Neopluralismus stand „die Frage der staatlichen Souveränität“<sup>78</sup> im Vordergrund. Für ihn gibt es kein Gemeinwohl *a priori*. Vielmehr resultiert das Gemeinwohl aus dem Zusammenspiel verschiedener Interessen. Gemeinwohl bezeichnet Fraenkel deshalb als die "Resultante, die sich jeweils aus dem Parallelogramm der ökonomischen, sozialen, politischen und ideologischen Kräfte einer Nation ergibt.“<sup>79</sup>

Wenn den Verbänden erlaubt werde, die Interessengegensätze der industriellen Gesellschaft offen auszutragen und der Staat bei der Schlichtung der Gegensätze

---

<sup>74</sup> vgl. Truman, David (1958) a.a.O.

<sup>75</sup> Fraenkel, Ernst (1973) :Reformismus und Pluralismus. Materialien zu einer ungeschriebenen politischen Autobiographie (zusammengestellt und hrsg. Von F. Esche und F. Grube), Hamburg, S. 73-87.

<sup>76</sup> Zimmer, A. (2001) u.a., a.a.O., S.12.

<sup>77</sup> Zimmer, A. (2001) u.a., a.a.O., S.12.

<sup>78</sup> Reutter, Werner (1991): Korporatismustheorien: Kritik, Vergleich, Perspektiven (Europäische Hochschulschriften: Reihe 31, Politikwissenschaften; Bd.183) Frankfurt am Main, S. 45.

<sup>79</sup> Fraenkel, Ernst (1973) a.a.O., S. 42.

mitwirke, so Fraenkel, könne eine „Desintegration von Staat und Gesellschaft“ verhindert werden.<sup>80</sup> Fraenkel rechtfertigt den pluralistischen Parteienstaat deshalb mit der Notwendigkeit der Verhinderung des Totalitarismus. Im Pluralismus erfolgt, so Fraenkel, keine unmittelbare Beziehung mehr zwischen Staat und Individuen. Vielmehr seien die Verbände in diesem System diejenigen, welche sich zwischen Individuum und Staat schalten und versuchen, den Staat zu bestimmten Handlungen oder Entscheidungen zu bewegen. Deshalb wird hier auch von „Pressure Groups“ gesprochen, die den Staat „pushen“.<sup>81</sup> Fraenkel ging davon aus, dass politische Entscheidungen meistens „die Resultante im Parallelogramm von Kräften“ darstellen, „an deren Zustandekommen die Interessenorganisationen maßgeblich teilhaben“.<sup>82</sup> Die Aufgabe der Parteien in einem solchen Kräfteparallelogramm ist es, so Fraenkel, den „gestreuten Gruppenwillen“ der Verbände in die politische Willensbildung einzufügen.<sup>83</sup> Das dadurch entstehende Kräftegleichgewicht zwischen Parteien und Verbänden versteht Fraenkel als ein gesellschaftliches Steuerungsmodell, um Konflikte innerhalb der Gesellschaft durch Reformen zu überwinden.

Die organisierten Interessen gelten für Fraenkel, im Gegensatz zur Auffassung der konservativen Pluralismuskritik, als stabilisierender Faktor des gesellschaftlichen Systems, zu dessen Stabilitätswahrung Gleichheit zwischen den Verbänden bestehen müsse.

## **2. Korporatismus**

Dem deutschem Wirtschaftsaufschwung nach dem Ende des zweiten Weltkrieges, folgte Ende der 60er Jahren eine Phase der Rezession, die mit Wahlerfolgen der NPD bei einigen Landtagswahlen einher ging. Diese Entwicklung wurde von einigen Politikern und Wissenschaftlern als eine potenzielle Gefährdung der Demokratie betrachtet. Mit der ‚Konzertierten Aktion‘ als Strategie „des Krisenmanagements unter Einschluss der Verbände“ wurde deshalb ein neues Politikinstrument implementiert. Die Politik wollte damit verstärkt planend und steuernd in ökonomische Entwicklungen eingreifen. Die bundesdeutsche Verbände- und Interessengruppenforschung reagierte auf dieses Entwicklung mit der „Adaption des empi-

---

<sup>80</sup> Fraenkel, Ernst (1973) a.a.O., S. 27, 426ff.

<sup>81</sup> Reutter, Werner (1991) a.a.O., S. 48.

<sup>82</sup> Fraenkel, Ernst (1974): Deutschland und die westlichen Demokratien, Stuttgart, S. 45 ff.

<sup>83</sup> Ebenda.

riemächtigen Paradigmas des Neo-Korporatismus aus der internationalen Debatte.“<sup>84</sup>

Die neo-korporatistische Konzeption von der Funktion der Verbände und dem Verhältnis zur Politik geht in Erweiterung der Neo-Pluralismus-Konzeption nicht nur von einem „push“ Verhältnis zwischen Staat und Verbänden aus bei dem die Verbände versuchen, den Staat zu bestimmten Handlungen oder Entscheidungen zu bewegen, sondern auch von einem „pull“ Verhältnis wo der Staat die Verbände zur Mitarbeit heranzieht. Die Interessengruppen stehen demnach in einem ständigen Prozess der Konsensfindung und Kooperation mit dem Staat. Unter Korporatismus wird gemeinhin „die zunehmende institutionalisierte Beteiligung von Interessenverbänden an der Politik westlicher Industriegesellschaften“<sup>85</sup> verstanden.

Die Funktion von Verbänden als Mitvollzieher von Gesetzen „wird von Neokorporatisten stärker betont, während der Pluralismusansatz fast ausschließlich den Einfluss auf die staatliche Willensbildung thematisiert“<sup>86</sup>

Die Vertreter des Neo-Korporatismus gehen davon aus, dass es eine institutionalisierte, gleichberechtigte und freiwillige Kooperation und Koordination zwischen Staat und Interessengruppen bei der Formulierung und Ausführung von politischen Entscheidungen gibt. Die „Konzertierte Aktion“ zwischen Regierung, Arbeitgebern und Gewerkschaften in der Mitte der sechziger Jahre dient hierfür als das wohl bekannteste Beispiel früher korporatistischer Politik in der Bundesrepublik. Hier und auch am jüngsten Beispiel, dem „Bündnis für Arbeit“, zeigt sich ein wichtiger Charakterzug der deutschen Politik. Dabei sollen Probleme durch Abstimmung der unterschiedlichen Interessen gelöst werden. Die neo-korporatistische Konzeption geht davon aus, dass sowohl der Staat als auch die beteiligten Verbände daraus großen Nutzen ziehen. So erweitern die Verbände das politische Steuerungspotential des Staates und kompensieren die Leistungsgrenzen direkter staatlicher Steuerung und sehen andererseits ihre Interessen besser verwirklicht. Jedoch ist sowohl die „Konzertierte Aktion“ als auch das „Bündnis für Arbeit“ gescheitert, was Zweifel an der Praxistauglichkeit des Konzeptes aufkommen lässt.

Einer der ersten und wichtigsten Vertreter des Neo-Korporatismus, Philippe Schmitter, definiert Korporatismus als „ein System der Interessenvertretung, in dem die

---

<sup>84</sup> Zimmer, A. (2001) u.a., a.a.O., S.13.

<sup>85</sup> Vgl. Definition von Korporatismus durch Roland Czada - In: Manfred G. Schmidt (Hrsg.) (1983): Westliche Industriegesellschaften. Wirtschaft-Gesellschaft-Politik, (Pipers Wörterbuch zur Politik, Band 2), S.209.

<sup>86</sup> Pappi, F. (1995) u.a., a.a.O., S.29.

Glieder als eine begrenzte Anzahl von einzigartigen, obligatorischen, nicht konkurrierenden, hierarchisch geordneten und unterschiedlich funktionierenden Kategorien, vom Staat anerkannten oder genehmigten (wenn nicht sogar gegründeten) organisiert sind, denen ein repräsentatives Monopol innerhalb ihrer jeweiligen Kategorien im Austausch für die Kontrolle der Auswahl von Führungskräften und der Artikulation von Forderungen und von Unterstützungen, gewährt wird.”<sup>87</sup>

Im Gegensatz zum Pluralismus, wo organisierte Interessen in einem offenen Wettbewerb miteinander stehen, der Zugang zum politischen System offen ist, und die Organisationen unabhängig vom Staat sind, sieht Schmitters Korporatismustheorie demnach eine staatliche Regulierung organisierter Interessen vor. Williamson beschreibt Schmitters Korporatismustheorie denn auch als „the system of state-licensed monopoly“<sup>88</sup>.

Neben Schmitter ist hier vor allem noch Lehmbruchs Arbeit zum Korporatismus zu nennen. Korporatismus ist bei Lehmbruch die institutionalisierte, „auf freiwilliger Basis erfolgende Beteiligung von Verbänden an der Formulierung und Ausführung staatlicher Politik.“<sup>89</sup>

Gerhard Lehmbruchs Korporatismusbetrachtung geht von einer Konkordanzdemokratie aus, die sich zu Korporatismus entwickeln kann. Die Konkordanzdemokratie, von Lehmbruch auch als consociational democracy bezeichnet, beschreibt „die Antwort der politischen Elite in bestimmten Ländern auf die Herausforderung der starken vor-kulturellen Segmentation“. Der Konflikt innerhalb „der zersplitterten politischen Kulturen“ wird dabei beigelegt, indem man unter der oberen Führung der rivalisierenden Gruppen verhandelt.<sup>90</sup>

Als Konkordanzdemokratien bezeichnet Lehmbruch unter anderem Systeme, in denen Parteienwettbewerb und Mehrheitsprinzip weniger Bedeutung für die Entscheidungsfindungen haben als Bargaining, wie bei großen Koalitionen. „Die Ein-

---

<sup>87</sup> Ins Deutsche übersetzt nach: Schmitter, Philippe C. (1979): Still the century of Corporatism ? - In: Schmitter, Philippe C. /Lehmbruch, Gerhard (Hrsg.) (1979): Trends Towards Corporatist Intermediation, Beverly Hills, London. S.13. Der zitierte Aufsatz erschien vorher bereits auch im Review of Politics, Vol. 36 (1974), S. 85-131 und bei F.B.Pike/T.Stritch (Hrsg.) (1974):The New Corporatism, London.

<sup>88</sup> Williamson, Peter J. (1989): Corporatism in perspective. an introductory guide to corporatist theory , London , S. 11.

<sup>89</sup> Czada, Roland/Schmidt, Manfred G. (1993): Einleitung – In: Czada, Roland/ Schmidt, Manfred G. (Hrsg.): Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit. Festschrift für Gerhard Lehmbruch, Opladen. S.12.

<sup>90</sup> Lehmbruch, Gerhard (1974): Consociational Democracy, Class Conflict, and the New Corporatism Paper presented at the Round Table "Political Integration", International Political Science Association, Jerusalem. Wiederveröffentlichung - In: Schmitter, Phillippe C. u.a., a.a.O., S. 53-61.

übung konkordanzdemokratischer Verfahren“ kann den Übergang zum Korporatismus erleichtern.<sup>91</sup>

Anhand der Korporatismustheorie hat sich gezeigt, dass auch lediglich einzelne abgegrenzte Teilstücke eines politischen Systems von Verhandlungen als dominantem Entscheidungsmodus bestimmt werden können.<sup>92</sup> So ist auch da, wo die Wirtschaftspolitik durch ständiges Verhandeln mit den organisierten Interessen formuliert wird, das Mehrheitsprinzip ausgeschaltet, und die „konzertierte Aktion“ tritt an ihre Stelle.<sup>93</sup>

Die Korporatismustheorie hat gezeigt, dass Verhandlungen und ausgehandelte Kompromissbildung eine Alternative zur Mehrheitsentscheidung sein können, wenn die Legitimation der Mehrheitsentscheidung gefährdet ist, da „der Mechanismus des politischen Wettbewerbs Minderheiten auf Dauer keine ausreichenden Einflusschancen“<sup>94</sup> gibt.

Der entscheidende Problempunkt von Verhandlungssystemen ist, dass ein Lösungszwang zwischen den Verhandlungspartnern besteht. Nur wenn alle beteiligten Seiten das Verhandlungsergebnis akzeptieren, ist diese Form von Politik erfolgreich. Deshalb ist der intensive Informationsaustausch zwischen den Verhandlungspartnern besonders wichtig. Nur die genaue Kenntnis der Verhandlungsziele und -zwänge der Beteiligten kann zum Erfolg führen. Dabei müssen alle bereit sein, „sich wechselseitig zu überzeugen“ und „durch Tauschgeschäfte zu Zugeständnissen zu bewegen“. Dies wiederum setzt voraus, dass die Verhandlungspartner eine ausreichende Verhandlungsvollmacht besitzen, um eine spätere Akzeptanz der Ergebnisse zu gewährleisten.<sup>95</sup>

Die Interessenberücksichtigung ist jedoch oft nicht symmetrisch angelegt, so dass einzelne Gruppen einen besseren Zugang zum Verhandlungsprozess haben als andere.<sup>96</sup>

Die Korporatismustheorie hat den Pluralismus „nicht obsolet gemacht“<sup>97</sup>, wie Ulrich von Alemann treffend bemerkte. Vielmehr ist Pluralismus als „übergreifende Kate-

---

<sup>91</sup> Lehmbruchs Definition von Konkordanzdemokratie In - Manfred G. Schmidt (Hrsg.) (1983) a.a.O., S.202.

<sup>92</sup> vgl. Lehmbruch, Gerhard (2000): Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, 3., aktualisierte und erweiterte Auflage, Wiesbaden, S.24.

<sup>93</sup> Lehmbruch, Gerhard (2000) a.a.O., S. 17.

<sup>94</sup> Lehmbruch, Gerhard (2000) a.a.O., S.24.

<sup>95</sup> Lehmbruch, Gerhard (2000) a.a.O., S.26.

<sup>96</sup> Ebenda.

<sup>97</sup> Alemann, U. (2000) a.a.O., S. 3.

gorie“ und Korporatismus als ein „durch historisch bestimmte Konstellationen begünstigter Unterfall“ dieser Kategorie zu verstehen.<sup>98</sup> Auch Sebaldt führt aus, dass sich Neokorporatismus „als der weniger umfassende Spezialbegriff problemlos dem Oberbegriff Pluralismus subsumieren lässt.“<sup>99</sup>

### **3. Politiknetzwerke**

Die Bedeutung des Korporatismus wird zumindest für die deutschen Verhältnisse von Fritz Scharpf angezweifelt. Für ihn haben viel mehr pluralistische Politiknetzwerke eine große Bedeutung für die politische Entscheidungsfindung in Deutschland. Diese Netzwerke werden, so Scharpf, „durch die fragmentierte Repräsentation der unterschiedlichen Interessen und korporativen Akteure in einem Politiksektor und die ähnlich differenzierte Beteiligung von spezialisierten politisch-administrativen Akteuren“<sup>100</sup> (Parteigremien, Länder usw.) charakterisiert.

In der Politikfeldnetzanalyse werden die Beziehungen der Mitglieder eines Politikfelds untersucht, deren kollektive Entscheidung für die Politikentwicklung in dem entsprechenden Sektor zentral ist. Ein Politikfeld umfasst verschiedene Policies. Deshalb wird zwischen Policy-Netzen und Politikfeldnetzen unterschieden. Politikfeldnetze sind „dauerhafte Strukturen, die man während einer Legislaturperiode als stabil ansehen kann“. Policy-Netze hingegen sind Koalitionen, die auf Verabschiedung konkreter Policies, wie zum Beispiel einzelner Gesetze, ausgerichtet sind.<sup>101</sup>

Es gibt verschiedene Typen von Politiknetzwerken. Die Issue Networks sind dabei „die offenste und flexibelste Form des Politiknetzwerkes“; sie zeichnen sich „durch eine relativ große Zahl von Beteiligten sowie durch fließende Grenzen im Hinblick auf ihre Umgebung aus“.<sup>102</sup> Der Zugang zum Netzwerk ist offen und deshalb einem ständigen Wechsel unterworfen. Hierbei ist unklar, ob und in welcher Form es zu regelmäßiger Kommunikation zwischen Verbänden und staatlichen Autoritäten kommt und welche Auswirkungen dies hat.

Dagegen ist die Policy Community eine relativ stabile Verbindung zwischen öffentlichen und privaten Akteuren, die „im Hinblick auf den Kreis der Beteiligten, die Be-

---

<sup>98</sup> Ebenda.

<sup>99</sup> Sebaldt, M. (1997) a.a.O., S.61.

<sup>100</sup> Scharpf, F. (1993) a.a.O., S. 40.

<sup>101</sup> Vgl. Pappi, F. (1995) u.a., a.a.O., S.278.

<sup>102</sup> Winter v., T. (1997), a.a.O., S. 344.

ziehungen zwischen den Akteuren und die Grenzen gegenüber der Umgebung deutlichen Konturen aufweist“.<sup>103</sup> Die Zahl der Akteure lässt sich in diesem Fall eindeutig bestimmen. Es besteht eine gewisse „wechselseitige Abhängigkeit“<sup>104</sup> zwischen den Akteuren im Netzwerk. So erzeugen Handlungen eines Akteurs Reaktionen der anderen beteiligten Akteure. Auch gibt es hier Kommunikationskanäle zwischen den Beteiligten, durch die der Zugang zu der Policy Community geregelt wird und „Prozesse der Konsultierung, des Informationsaustauschs, des Verhandelns, der Koordination und Kooperation“<sup>105</sup> organisiert werden. Die Rolle eines jeden Akteurs im Netzwerk wird dadurch bestimmt „welches Maß an Verantwortung ihm bei der Erzeugung, Kontrolle und Verteilung politikfeldbezogener Werte zukommt“<sup>106</sup>. Die Art der Struktur in diesem Netzwerk wird demnach dadurch bestimmt, welche Intensität der Kommunikation zwischen den Beteiligten besteht und wie die Kontrollfunktionen unter den Akteuren verteilt sind.

Politiknetzwerke können aber auch nach ihrer institutionellen und thematischen Gliederung unterschieden werden. So gibt es Themen, die jeweils nur für einen Teil von Netzwerkakteuren interessant sind. Besteht hier eine große Fluktuation der Akteure und eine geringe Kommunikationsdichte, spricht man von single issues. Diese zählen aufgrund ihrer instabilen Verhältnisse nicht zu den festen Bestandteilen einer Policy Community. Gibt es aber in einer Policy Community institutionell verfestigte Teilbereiche, die eine stabile Struktur und längere Dauerhaftigkeit haben, spricht man von Issue Communities.<sup>107</sup>

Innerhalb der Strukturen von Politiknetzwerken kann man unterscheiden zwischen korporatistischen, pluralistischen und klientelistischen Netzwerken.

Bei korporatistischen Netzwerken ist das Akteurssystem organisatorisch hoch entwickelt, zentralistisch organisiert und von wenigen mit einem Meinungsmonopol ausgestatteten Akteuren bestimmt. Der Staat kann hier ohne die Mitwirkung der Akteure die verhandelten Politikpunkte nicht erfolgreich implementieren.

In pluralistischen Netzwerken gibt es eine große Zahl an Akteuren, die spezielle Interessen vertreten und deren Arbeitsbereiche sich überschneiden. Es gibt keine nach Sachthemen abgestimmte Verteilung der Zuständigkeiten und keine regelmäßige Koordination zwischen den Akteuren. Es fehlt den Akteuren „ein eindeutiges

---

103 Winter v., T. (1997), a.a.O., S. 345.

104 Winter v., T. (1997), a.a.O., S. 345.

105 Ebenda.

106 Ebenda.

107 Vgl. Winter v., T. (1997), a.a.O., 345ff.

Machtzentrum, das den strukturellen Machtvorsprung der staatlichen Organe ausgleichen könnte“<sup>108</sup>. Das pluralistische Netzwerk ist deshalb von wechselnden Koalitionen zwischen den Akteuren gekennzeichnet.

Klientelistische Netzwerke sind ähnlich organisiert wie pluralistische Netzwerke, allerdings besitzen einzelne Akteure eine privilegierte Position. Klientelistische Netzwerke entstehen, wenn eine Organisation die Alleinvertretung für eine gesellschaftliche Gruppe als Monopol übernehmen kann und ein schwacher Staat davon abhängt, „dass die monopolistische Interessengruppe sie mit Informationen versorgt und die erforderliche Legitimation beschafft“<sup>109</sup>.

#### **4. Thesen zur Organisationsfähigkeit von Verbänden und der Zusammensetzung der Verbandslandschaft**

Zur Untersuchung der Organisations- und Arbeitsfähigkeit eines Interessenverbandes bietet Mancur Olsons Theorie zur variablen Organisationsfähigkeit einen Erklärungsansatz. Olsons Ansatz ist als Kritik an der Pluralismustheorie David Trumans zu verstehen. Für Olson ist es eine „irrige Annahme“ der Pluralismustheorie Trumans, „dass große Gruppen ebenso leicht wie kleine Primärgruppen ... Mitglieder und deren Unterstützung anziehen können.“ Ebenso hält Olson es für abwegig, „dass, sobald Probleme auftauchen, die kleinen Primärgruppen nicht bewältigen können, große freiwillige Vereinigungen entstehen, um diese zu behandeln.“<sup>110</sup> Olson kritisierte an der Pluralismustheorie, dass sie Einzelinteressen vernachlässigt und nur Gruppeninteresse, Gruppenhaltung und Gruppendruck untersuchten.<sup>111</sup>

Olson geht davon aus, dass Gruppen entweder möglichst klein oder in der Lage sein müssten, „über unabhängige Quellen selektiver Anreize zu verfügen“<sup>112</sup>, um sich erfolgreich organisieren und für ihre Ziele einsetzen zu können. Eine Lösung für große latente Gruppen, mit diesem Problem umzugehen, sieht er in der Bildung einer föderativen Organisation. Arbeitet die Organisation im Sinne ihrer Untergliederungen, „werden diese sich veranlasst sehen, ihre jeweiligen sozialen An-

---

108 Winter v., T. (1997), a.a.O., S. 348.

109 Winter v., T. (1997), a.a.O., S. 349.

110 Olson, Mancur (1998): Die Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen, 4., durchges. Aufl. (Die Einheit der Gesellschaftswissenschaften; Bd. 10), Tübingen. S. 125.

111 Vgl. Olson, M. (1998) a.a.O., S. 122.

112 Olson, M. (1998) a.a.O., S. 164.

reize darauf zu verwenden, die einzelnen Mitglieder jeder kleinen Gruppe dazu zu bewegen, einen Beitrag zur Erreichung des Kollektivziels zu leisten“<sup>113</sup>.

Olson begründet den Nachteil großer Organisationseinheiten damit, dass mehr Absprache und Organisation benötigt würden, je größer eine Gruppe sei, da die Selbstkontrolle der Mitglieder dann nicht mehr funktioniere. Jedoch werde es „mit zunehmender Größe immer schwieriger werden, zu einer Gruppenübereinkunft oder -organisation zu gelangen“<sup>114</sup>. Die Organisationskosten zur Koordination der Arbeit würden infolge dessen steigen. Diese Kosten müssten durch die Mitglieder getragen werden, und deren Bereitschaft die Kosten zu übernehmen, müsste durch immer größere Anreize oder durch Zwang erkauft werden.<sup>115</sup>

Anders sieht das, so Olson, für kleine und mittelgroße Gruppen aus, „weil diese kleineren Gruppen oft eine Interessenvertretung oder irgendwelche anderen kollektiven Vorteile ohne selektive Anreize bereitstellen können“<sup>116</sup>. Olson geht sogar davon aus, dass „kleine Gruppen mit `Sonderinteressen` ... unverhältnismäßig viel Macht besitzen“ und die kleineren Gruppen den großen, latenten Gruppen überlegen sein könnten.<sup>117</sup> Diese kleinen Gruppen kommen ohne Zwang und äußere Anreize aus, wenn „die individuellen Handlungen eines oder mehrerer Mitglieder der Gruppe von den anderen Mitgliedern bemerkt werden können.“<sup>118</sup> Das hängt wiederum entscheidend von der Anzahl der Gruppenmitglieder ab. Jedoch ist es neben der Größe einer Klientelorganisation „vor allem das Aktivitätsniveau der Mitgliedschaft, das dem Handeln der Verbandsspitzen Nachdruck verleihen kann“<sup>119</sup>. Daher können kleinere Klientelorganisationen mit einer aktiven Mitgliedschaft „mindestens ebenso einflussreich wie große Organisationen mit weitgehend apathischer Mitgliedschaft“<sup>120</sup> sein.

Auch von Winter weist auf die Möglichkeiten von kleinen Verbänden hin, wenn er feststellt, dass die Zusammenschlüsse der Betroffenen machtpolitisch zwar meist „im Schatten der Großverbände“ stehen, es ihnen jedoch oft gelänge „- wenn- gleich häufig nur mit Unterstützung durch Advokaten - , ihre Interessen zumindest öffentlichkeitswirksam zu artikulieren“<sup>121</sup>. Würde man sich bei der Beschäftigung

---

113 Ebenda.

114 Olson, M. (1998) a.a.O., S. 45.

115 Vgl. Olson, M. (1998) a.a.O., S. 47.

116 Olson, M. (1998) a.a.O., S. 132.

117 Olson, M. (1998) a.a.O., S. 126.

118 Olson, M. (1998) a.a.O., S. 44.

119 Winter v., T. (1997), a.a.O., S. 146.

120 Ebenda.

121 Winter v., T. (1997), a.a.O., S. 139.

mit der Frage nach der Organisationsfähigkeit jedoch allein auf die Olsonschen Theorien beschränken, würde dies, so Thomas von Winter, für schwache Interessen, wozu er die Behindertenpolitik zählt, nur begrenzt Antworten geben.<sup>122</sup> Für von Winter hängt der Erfolg und das Scheitern von kollektivem Handeln schwächer Interessen, „nicht nur von der Gruppengröße und der durchschnittlichen Ressourcenausstattung der Gruppenmitglieder, sondern auch von einer ganzen Reihe weiterer Faktoren und vor allem von deren Zusammenwirken ab.“<sup>123</sup> Diese müssen individuell herausgearbeitet werden.

Josef Schmid stellte in einem Aufsatz dar, dass in diesem Zusammenhang auch die Rolle von Regierungen und insbesondere Ministerialverwaltungen als Organisatoren gesellschaftlicher Interessen nicht unterschätzt werden darf, da missliebige Verbandsaktivitäten gebremst und staatstragende Ziele unterstützt werden können.<sup>124</sup>

Sebaldt schließlich weist darauf hin, dass die unterschiedliche Organisationsfähigkeit von Verbänden auch für die Zusammensetzung des Verbändespektrums von Bedeutung ist. So stellt er fest, dass „das Spektrum der registrierten Verbände wichtige soziale und politische Konfliktstrukturen widerspiegelt und – zeitverzögert – gesellschaftlichen Veränderungen folgt“.<sup>125</sup> So sei innerhalb des Spektrums der Verbände ein „Bedeutungsverlust etablierter Verbände und die Entstehung neuer Interessenorganisationen“<sup>126</sup> zu beobachten. Hammerschmidt stellt zum Verhältnis zwischen den Verbänden fest, dass Behindertenverbände bei der Beeinflussung des Gesetzgebers „einer Konkurrenzsituation zu den jeweils anderen Behindertenverbänden ausgesetzt“<sup>127</sup> sind. Er konstatiert, dass Behindertenverbände aber zwecks größerer Erfolgschancen dem Staat als Kartell gegenüberstehen. Der gleichzeitige Wettbewerb um Mitglieder zwischen den Verbänden, hält, so Hammerschmidt weiter, die Konkurrenz zwischen ihnen aufrecht, obwohl die Verbandsziele weitgehend identisch seien.<sup>128</sup> Den „zahlreichen inzwischen entstandenen kleineren Behindertenverbänden“<sup>129</sup> weist Hammerschmidt eine vergleichsweise unbedeutende politische Rolle zu. Die Untersuchung der Arbeitswei-

---

122 von Winter, Thomas (2000): Soziale Marginalität und kollektives Handeln. Bausteine einer Theorie schwächer Interessen. - In: Willems, Ulrich/ von Winter, Thomas (Hrsg.): Politische Repräsentation schwächer Interessen, Opladen. S.39 ff.

123 Winter v., T. (2000), a.a.O., S.40.

124 Schmid, J. (1993) a.a.O., S.178-180; vgl. Kapitel 2.4.

125 Reutter, Werner (2000) a.a.O., S.7. und Sebaldt, M. (1997) a.a.O. S. 84 ff. und S. 125.

126 Ebenda.

127 Hammerschmidt, M.(1992) a.a.O., S.190.

128 Ebenda.

129 Hammerschmidt, M.(1992) a.a.O.,S.72.

se von VdK und ISL wird im folgenden zeigen, ob diese Thesen nach wie vor bestanden haben.

### **III. Eine vergleichende Fallstudie von Sozialverband VdK Deutschland und Interessenvertretung Selbstbestimmt Leben in Deutschland - ISL .V.**

„Die moderne Staatlichkeit ist von einer Diversifizierung und Fragmentierung der politischen Herrschaft geprägt, und der Prozess der Herrschaftsausübung ist auf zahlreiche Institutionen und Organisationen übergegangen, so dass eine Urteilsbildung darüber, wer ‚eigentlich‘ herrscht, schwerfällt“<sup>130</sup>

#### **1. Darstellung von Geschichte, Zielen und Struktur der untersuchten Verbände**

##### **1.1. Der Sozialverband VdK Deutschland**

###### **1.1.1. Geschichte des Sozialverband VdK**

Die Gründung des Sozialverband VdK wurde durch die deutsche Nachkriegsordnung entscheidend geprägt. Die Betreuung der Kriegsopfer wurde nach 1945 als „Aufgabe der öffentlichen Fürsorge betrachtet und der allgemeinen Wohlfahrtspflege zugeordnet“.<sup>131</sup> Mit diesem Zustand waren viele der Betroffenen nicht zufrieden. Eine daher drohende Radikalisierung der Kriegsopfer nach 1945 wurde durch die Gründung des VdK und anderen Kriegsopferverbände verhindert, da der Verband in sein er eigenen Einschätzung „die hier angestaute Enttäuschung und Verzweiflung in die Bereitschaft zu gegenseitiger Hilfe und aufbauender praktischer Sozialarbeit umformte und läuterte“.<sup>132</sup>

In der Integration der durch Kriegseinwirkungen geschädigten Bürger in die junge deutsche Demokratie sieht Wolf Donner in seiner grundlegenden Arbeit über Kriegsopferverbände deshalb auch die herausragende staatspolitische Tätigkeit der Kriegsopferverbände im Allgemeinen und des VdK im Besonderen.<sup>133</sup>

Auch für Jürgen Weber ist die Tatsache, dass „sich die Verbandsfunktionäre nicht selten gegen die radikalen Forderungen in ihrer Mitgliedschaft zur Wehr setzen mussten, sich gegen unüberlegte Affekthandlungen wandten und stattdessen dafür plädierten, auf spektakuläre Protestmaßnahmen zu verzichten zugunsten einer

<sup>130</sup> Benzner, Bodo (1989): Ministerialbürokratie und Interessengruppen: Eine empirische Analyse der personalen Verflechtungen zwischen bundesstaatlicher Ministerialbürokratie und gesellschaftlichen Gruppeninteressen in der Bundesrepublik Deutschland im Zeitraum 1949-1984 (Fundamenta juridica; Bd.8) 1. Auflage, Baden-Baden. S.34-35.

<sup>131</sup> VdK Deutschland (Hrsg.) (1982): VdK Deutschland - Die Große Gemeinschaft, 4. erweiterte Auflage, Bonn-Bad Godesberg. S. 21.

<sup>132</sup> Vgl. VdK Deutschland (1982) a.a.O. S. 18.

<sup>133</sup> Vgl. Wolf Donner (1960) a.a.O., S.7.

systematischen und kontinuierlichen Beeinflussung der staatlichen Stellen“, eine positive Integrationsleistung der Kriegsopferverbände die „nicht hoch genug eingeschätzt werden“ kann.<sup>134</sup>

Die Gründung von überregionalen Verbänden des VdK vollzog sich „je nach der Einstellung der jeweiligen Besatzungsmacht und den Schwierigkeiten, die sie einer Gründung in den Weg legten“<sup>135</sup>, höchst unterschiedlich und mitunter langwierig. So verzögerte sich die Gründung des VdK im norddeutschen Bereich, da dort mit dem SOVD (früher Reichsbund) von den Briten ein anderer Kriegsbeschädigtenverband zugelassen worden war. Der VdK konnte sich vor allem im Süden Westdeutschlands früh entwickeln. Diese regionale Schwerpunktsetzung ist bis heute noch spürbar. So ist bis heute der Sozialverband VdK vor allem im Süden Deutschlands stark, während der SOVD eher in den nördlichen Bundesländern aktiver ist. Beide Verbände planen mittlerweile eine Fusion, um diese regionalen Unterschiede zu beheben und die Kräfte zu bündeln.

Ab 1946 konstituierten sich erste Landesverbände der Kriegsversehrten, von denen sich einige Ende 1947 in Kassel zum VdK-Vorläufer, der „Arbeitsgemeinschaft der westdeutschen Landesverbände der Körperbeschädigten, Sozialrentner und Hinterbliebenen - AVK“, zusammen schlossen. Die AVK bereitete die Gründung des „Bund der Kriegs- und Zivilbeschädigten, Sozialrenten- und Hinterbliebenen-Verbände Deutschlands- BKD“ vor, die vom 25. bis 26. September 1948 in Stuttgart stattfand. In diesem Bund waren die süd-, südwest- und westdeutschen Landesverbände vereint. Der BKD als Vorläufer des VdK besaß 550000 Mitglieder. Der BKD bekam eine föderative Struktur, in der die Landesverbände eigenständig blieben. Der BKD sollte die sozialpolitischen Interessen der Kriegsbeschädigten, Sozialrentner, Körperbehinderten und Hinterbliebenen vertreten.<sup>136</sup>

In den folgenden Jahren traten dem BKD weitere Landesverbände bei. Der BKD gab mit „Die Fackel“ eine Monatszeitschrift heraus, die erst nach der deutschen Einheit durch die „VdK-Zeitung“ abgelöst wurde.

Den Landesverbänden gelang es, Länderversorgungsgesetze für Kriegsbeschädigte durchzusetzen, die aber „von gewissen Ausnahmen in der französischen Zone abgesehen, kaum über den Rahmen unzureichender Notlösungen hinaus-

---

134 Weber, J. (1976), a.a.O., S. 143.

135 Laschet, U.(2002), a.a.O., S.4.

136vgl. Laschet, U.(2000), a.a.O., S. 11 ff.

ragten“<sup>137</sup>, was aber zumindest die Belange der deutschen Kriegsbeschädigten in das öffentliche Bewusstsein rückte.

1949 beschloss der BKD „analog der staatspolitischen Entwicklung in Westdeutschland einen einheitlichen und zentral ausgerichteten Verband der Kriegsbeschädigten-, Hinterbliebenen und Sozialrentner Deutschlands zu schaffen“<sup>138</sup>. Dem neuen Verband sollten nicht Landesverbände als Mitglieder, sondern Einzelmitglieder angehören. Auf dieser Grundlage wurde am 29. Januar 1950 in Düsseldorf der „Verband der Kriegsbeschädigten, Kriegshinterbliebenen und Sozialrentner Deutschlands - VdK“ gegründet, der sich auf seinem Verbandstags 1957 in Trier eine föderalistische Struktur gab, die bis heute erhalten ist. Der VdK wurde so zu einem Einzelmitgliederverband.

Der politische Einfluss des Verbandes wuchs in den kommenden Jahren beständig. So war der VdK 1974 bereits in insgesamt 28 Gremien von Ministerien und Bundesbehörden vertreten.<sup>139</sup>

### *1.1.2. Ziele, Programm des Sozialverbandes VdK*

Der Sozialverband VdK ist „parteipolitisch unabhängig und konfessionell neutral“ und bekennt sich zum demokratischen Rechtsstaat.<sup>140</sup> Dieser Unabhängigkeit und Neutralität ist es nach Meinung des VdK zu verdanken, dass Fragen der deutschen Kriegsopfer nie „vor aller Öffentlichkeit zum Gegenstand parteipolitischen Haders gemacht wurden“<sup>141</sup>.

In seinen Anfangsjahren setzte sich der VdK vor allem für die bessere Versorgung der Kriegsopfer ein und sah dieses Ziel als „im engeren und weiteren Sinne zu den besonderen sozialpolitischen Aufgaben des VdK“<sup>142</sup> gehörend an. So wird in einer VdK-Chronik aus dem Jahr 1982 als eines der ersten wichtigen Ziele des Verbandes die Schaffung einer Versorgung der deutschen Kriegsbeschädigten angesehen, „die ihren an Blut und Leben gebrachten Opfern würdig ist, sie wieder zu vollgültigen Mitgliedern der Volksgemeinschaft macht und damit den vom Kriegsschicksal an Leib und Leben getroffenen Menschen die unentbehrliche Vor-

---

137 VdK Deutschland (1982) a.a.O. S. 22.

138 vgl. Laschet, U.(2000), a.a.O., S. 17.

139 Vgl. Weber, J. (1976), a.a.O.,S. 144.

140 Vgl. § 2, Abs. 1 der Satzung des VdK

141 Vgl. VdK Deutschland (1982) a.a.O. S. 18.

142 Vgl. VdK Deutschland (1982) a.a.O. S. 21.

aussetzung für ein lebenswertes Dasein schafft“<sup>143</sup>. Die Fokussierung auf Kriegsopfer wurde auch mit der anfänglichen Verbandsbezeichnung „Verband der Kriegsbeschädigten, Kriegshinterbliebenen und Sozialrentner Deutschlands - VdK“ deutlich gemacht.

Da die Lage der deutschen Kriegsversehrten in den ersten Nachkriegsjahren ein Hauptthema der deutschen Sozialpolitik war, kam dem VdK hier früh eine bedeutende Rolle zu. So fand zum Beispiel am 10. Dezember 1963 ein "Marsch auf Bonn" mit 35.000 VdK-Mitgliedern statt, auf dem der Gesetzgeber aufgefordert wurde, zusätzliche Mittel für die Versorgung der Kriegsopfer zur Verfügung zu stellen.<sup>144</sup>

Aber auch darüber hinaus gehende Themen, wie die gesetzliche Rentenversicherung, beschäftigten den VdK bereits früh. So sah der VdK in der Reform der gesetzlichen Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten von 1957, die Vorschläge und Forderungen des VdK „in besonderer Weise“ erfüllt.<sup>145</sup> Mitte der siebziger Jahre rückten auch Zivilbehinderte in das Interesse des Verbandes. So forderte der VdK 1974 die Einbeziehung aller Schwerbehinderten in den gesetzlichen Schutz, und er war an der Entwicklung und Beratung des Bundessozialhilfegesetzes, des Schwerbehindertengesetzes und dem Gesetz über die Sozialversicherung Behindeter maßgeblich beteiligt.<sup>146</sup>

Seit den achtziger Jahren bezog der VdK vermehrt Stellung zu allgemeinen sozialpolitischen Fragen der Gesundheits- und Rentenpolitik und betrachtete sich mehr und mehr als „natürliche“ Interessenvertretung auch der Zivilbehinderten.<sup>147</sup> Infolge dieser Aufgabenverbreiterung benannte sich der VdK 1987 in „Verband der Kriegs- und Wehrdienstopfer, Behinderten und Sozialrentner Deutschland e.V.“ um und heißt seit 1990 schließlich „Sozialverband VdK Deutschland e.V.“. Mit dem Namenswechsel sollte verdeutlicht werden, dass aus dem Engagement für Kriegsversehrte, die anfangs den Hauptanteil an der Mitgliederzahl ausmachten, nun politische Arbeit auf allen Felder der Sozialpolitik geworden war. Diese Ausweitung der Tätigkeitsfelder ist aus Sicht des Verbandes sinnvoll gewesen und „entspringt jedoch zugleich der allen Interessengruppen innewohnenden Tendenz, ihre Daseinsnotwendigkeit zur Not auch dadurch unter Beweis zu stellen, dass sie

---

143 Vgl. VdK Deutschland (1982) a.a.O. S. 22.

144 Vgl. zu den Schwerpunkten der Sozialpolitik in den Nachkriegsjahren die Ausführungen in Wiemers, H. (1999) a.a.O., S. 19 ff..

145 Vgl. VdK Deutschland (1982) a.a.O. S. 22-23.

146 Vgl. VdK Deutschland (1982) a.a.O. S. 35.

147 Vgl. Weber, J. (1976), a.a.O., S. 143.

neue Tätigkeitsfelder an sich ziehen.“<sup>148</sup> Auch ist die Mitgliederstruktur des VdK mittlerweile sehr viel heterogener als zu Beginn seiner Geschichte.

Heute sieht der Sozialverband VdK seine wichtigste Aufgabe in der „Einflussnahme auf Gesetzgebung und Verwaltung“<sup>149</sup>, da man erkannt hat, dass „eine Organisation von der Größe und dem Range des VdK sinnvolle Sozialpolitik nicht nur aus der Sicht des Teilgebietes der Kriegsopfersversorgung betreiben konnte, sondern sich auch kaum weniger intensiv mit den Fragen der Fürsorge und dem weiten Bereich der Sozialversicherung beschäftigen musste“<sup>150</sup>. Der Präsident des Sozialverband VdK, Walter Hirrlinger, unterstreicht dies im Interview:

„Als ich Präsident wurde 1990, habe ich den Verband zum großen Sozialverband umgestaltet, weil für mich natürlich klar war, man kann nicht nur die Menschen, die unter das soziale Entschädigungsrecht fallen, haben, sondern wir müssen die breite sozialpolitische Situation behandeln, weil Sozialpolitik nicht in Kästchendenken ausarten darf. ... Der VdK ist nicht nur ein Behindertenverband. Der VdK ist ein Sozialverband, der sich zusammensetzt heute noch aus rund 20 bis 25 % Kriegsopfern der Weltkriege, aus 30 oder 40 % Behinderten und ebenso viel oder eher etwas mehr Rentnern. Das heißt wir sind sowohl eine Behindertenorganisation, wie, wenn sie so wollen, eine Rentnerorganisation. Wir vertreten die Sozialpolitik in der ganzen Breite, die es gibt.“<sup>151</sup>

Für den VdK vollendet sich damit eine Entwicklung in der sozialpolitischen Arbeit des Verbandes, „der ursprünglich ausgezogen war, den deutschen Kriegsopfern des 1. und des 2. Weltkrieges zu einer ihren gebrachten Opfern angemessenen und würdigen Versorgung zu verhelfen, und der sich unversehens in der Rolle eines für den Gesamtbereich der Sozialpolitik Verantwortung tragenden Vorkämpfers gegenüber Regierung und Parlament wieder fand“<sup>152</sup>.

Zweite wichtige Aufgabe des Verbandes ist bis heute die bereits in der Satzung von 1951 festgeschriebene Betreuung „in versorgungs-, fürsorge- und sozialversicherungsrechtlichen Angelegenheiten“<sup>153</sup>. Diese Betreuung umfasst auch die Rechtsvertretung vor allen Instanzen der Gerichte und die Beratung in Sozialrechtsfragen; sie ist sicherlich ein wichtiges Element im persönlichen Interesse an einer Verbandmitgliedschaft der einzelnen VdK-Mitglieder.

---

148 Weber, J. (1976), a.a.O., S. 143.

149 vgl. Laschet, U.(2000), a.a.O., S. 21.

150 Vgl. VdK Deutschland (1982) a.a.O., S. 22.

151 Interview vom 18. Oktober 2004.

152 Vgl. VdK Deutschland (1982) a.a.O. S. 36.

153 vgl. Laschet, U. (2000), a.a.O., S. 21.

### 1.1.3. Organisatorischer Aufbau des Sozialverband VdK

Die drei obersten beschließenden Organe des Sozialverband VdK sind Bundesverbandstag, Bundesausschuss und Bundesvorstand.

Das höchste beschließende Organ des Sozialverband VdK ist der Bundesverbandstag. Es setzt sich aus Bundesvorstand, Bundesausschuss, Mitgliedern des Beschwerde- und Schlichtungsausschusses, Bundesrevisoren, 135 gewählten Delegierten als Vertreter der Mitglieder und den Vorsitzenden der Fachverbände und Gesellschaften zusammen.<sup>154</sup>

Der Bundesausschuss ist das zweithöchste beschließende Organ des VdK. Der Bundesausschuss besteht aus dem Vorsitzenden, 30 weiteren Mitgliedern, zwei Jugendvertretern, vier Vertreterinnen der Frauen sowie je einem Vertreter der Rentner, der Behinderten und einem Vertreter der Sonderfürsorgeberechtigten und Hirnbeschädigten. Dem Bundesausschuss gehören ebenfalls die Vorsitzenden der Fachverbände und Gesellschaften an. Der Bundesausschuss wird vom Bundesverbandstag gewählt. Die Landesverbände müssen dabei entsprechend ihrer Mitgliederstärke im Bundesausschuss vertreten sein. Zu den Aufgaben des Bundesausschusses gehören „die Genehmigung des jährlichen Wirtschaftsplans, die Prüfung und Feststellung der Jahresrechnung sowie die Beschlussfassung über Fragen von grundsätzlicher Bedeutung“<sup>155</sup>. Als Fragen grundsätzlicher Bedeutung werden dabei „Änderungen der Bundesatzung oder die Nachwahl zu Führungsgremien oder zentrale sozialpolitische Fragen“<sup>156</sup> verstanden.

Der Bundesvorstand schließlich gliedert sich in Präsidium und die jeweiligen Landesverbandsvorsitzenden bzw. Verbundsvorsitzenden. Der Vorsitzende des Bundesvorstandes ist der Präsident oder einer der Vizepräsidenten

Oberstes ausführendes Organ des Sozialverband VdK ist das Präsidium. An der Spitze des Präsidiums steht der Präsident. Der Vorsitzende des Bundesausschusses nimmt an allen Präsidiums Sitzungen teil.

Präsidium, Bundesvorstand und Bundesausschuss bilden einen „Kleinen Verbandstag“, der zwischen den Verbandstagen wichtige Beschlüsse fast.<sup>157</sup>

---

154 [www.vdk.de](http://www.vdk.de)

155 vgl. Laschet, U. (2000), a.a.O., S. 24-25.

156 Ebenda.

157 vgl. Laschet, U. (2000), a.a.O., S. 23.

## 1.2. Die Interessenvertretung **Selbstbestimmt Leben in Deutschland e.V. – ISL**

### 1.2.1. *Die Geschichte der ISL e.V.*

Die ISL e.V. hat ihren Ursprung in den deutschen Krüppelgruppen, deren Vorbild wiederum die Selbstbestimmt-Leben-Bewegung von Menschen mit Behinderungen in den USA war. Diese hatte bereits 1962, damals noch unbemerkt von den deutschen Behindertenverbänden, ihren Anfang genommen, als sich mit Ed Roberts, der eine eisernen Lunge benutzte, in Berkeley / Kalifornien das erste Mal ein Mensch mit einer Behinderung die Zulassung zur Universität erkämpfte. Roberts gründete mit den Rolling Quads die erste politische Aktionsgruppe von Menschen mit Behinderungen. Schließlich entstand hieraus in Berkeley 1972 das weltweit erste Zentrum für Selbstbestimmtes Leben (ZsL) von Menschen mit Behinderungen. Es bildeten sich die so genannten Krüppelgruppen, politische Gruppen von Menschen mit Behinderungen.

Die neue Bewegung übertrug sich langsam von den USA auch auf andere Staaten, so auch auf Deutschland. Die deutsche Krüppelbewegung formulierte zunehmend politische Ziele und entwickelte sich zu einer aktiven Protestbewegung. Beispielhaft für die damaligen Aktivitäten seien hier die Frankfurter Straßenbahnblokade 1974 und der Protest gegen das UNO-Jahr der Behinderten 1981 genannt, die als Schlüsselereignisse für die Entwicklung dieser neuen Behindertenbewegung gelten.<sup>158</sup>

In den 80er Jahren kamen Vertreter der Krüppelgruppen anlässlich eines internationalen Kongresses erstmals mit der amerikanischen SL Bewegung in Kontakt. Führende Vertreter der deutschen Krüppelgruppen sammelten auch durch Studium oder Arbeitsaufenthalte in den USA erste Erfahrungen in der Behindertenpolitik und brachten ihre Erfahrungen in die Schaffung ähnlicher Strukturen in Deutschland ein.

So wurden – aufbauend auf den Erfahrungen in den USA – 1986 aus der Krüppelszene heraus die ersten Zentren für Selbstbestimmt Leben (ZsL) in Bremen und Hamburg sowie 1987 in Köln, Erlangen und Kassel gegründet. Die deutschen ZsL's erkannten bald, dass sie eine bundesweite politische Vertretung brauchten,

---

158 Vgl. Spörke, M., a.a.O., S. 84.

um ihre behindertenpolitischen Ziele durchsetzen zu können. Deshalb gründeten sie am 19.10.1990 in Erlangen mit dem Dachverband Interessenvertretung Selbstbestimmt Leben in Deutschland e.V. (ISL) ihre eigene gesamtdeutsche politische Interessenvertretung.<sup>159</sup> Die ISL e.V. war von Beginn an ein Verband, der durch Druck auf Regierung, Parlament, Parteien und Öffentlichkeit das Ziel eines selbstbestimmten Lebens für alle Menschen mit Behinderungen durchsetzen wollte.

Die Verbandsgründung ist als Gegenmodell zu bestehenden Behindertenverbänden zu verstehen, da, wie es im Gründungsprotokoll heißt: „viele andere Organisationen Behinderte (von Entscheidungspositionen, M.S.) ausschließen“<sup>160</sup>,

Heute hat die ISL e.V. 25 Mitgliedsverbände, die sich zum Grossteil aus Zentren für Selbstbestimmtes Leben zusammensetzen, zu denen aber auch der Bundesverband behinderter und chronisch kranker Eltern e.V. und das Bildungs- und Forschungsinstitut zum Selbstbestimmten Leben Behindter gehören.

Darüber hinaus können behinderte Menschen auch Einzelmitglied bei der ISL werden. Jedoch hat dies, bedingt durch geringe Anzahl und begrenzten Einfluss der Einzelmitglieder, nicht dazu geführt, dass die ISL e.V. zu einem typischen Einzelmitglierverband wurde. Die ISL e.V. sieht sich selbst im Gegenteil eindeutig als Dachverband für Verbände und Vereine, die die Grundsätze der Organisation teilen.

ISL-Mitglied kann nur eine Organisation werden „die in ihrer Struktur das Entscheidungsrecht ausschließlich ihren behinderten Mitgliedern zuerkennt“.<sup>161</sup> Das umfasst die Begrenzung des aktiven Stimmrechtes auf behinderte Mitglieder und bedeutet außerdem, dass hauptamtliche Arbeit „in einer Mitgliedsorganisation nur von behinderten Menschen geleistet werden“ darf, „es sei denn, das Prinzip des ‚Peer – Counseling‘ (Betroffenenberatung) erfordert etwas anderes.“<sup>162</sup>

Im Gründungsprotokoll heißt es zur Begründung hierfür: „Wir billigen die Mitscheidung von Nichtbehinderten im Leben, in diesem Bereich jedoch nicht. Die direkt Betroffenen müssen das Entscheidungsrecht haben. Hier müssen wir kompromisslos sein. Wir brauchen eine feste Position, um uns mit anderen auseinander zu setzen. Das Mitspracherecht der Nichtbehinderten wird nicht beschnitten, nur das Entscheidungsrecht.“<sup>163</sup> Die klare Begrenzung des Stimm- und Entschei-

---

159 Miles-Paul, O., a.a.O., S. 116 ff.

160 Protokoll des überregionalen Treffens der ZsL am 18./19.10.1990 in Erlangen, S.5, ISL e.V. 1990.

161 Satzung der ISL e.V., vom 21. Juni 1998, §4.1., Kassel 1998

162 Ebenda.

163 Protokoll des überregionalen Treffens der ZsL am 18./19.10.1990 in Erlangen, S.4, ISL e.V. 1990.

dungsrechtes auf Menschen mit Behinderungen ist ein wesentlicher Unterschied zu anderen Behindertenverbänden, in denen auch Nichtbehinderte Stimmrechte haben. Damit hat die ISL e.V. ein neues Konzept im Spektrum der Behindertenverbänden etabliert.

Anti-Diskriminierung und Nicht-Aussonderung von behinderten Menschen sollen genauso Grundlage des Handelns der ISL und ihrer Mitglieder sein, wie die Bedingung, dass die Beratung in der Organisation von behinderten Menschen für behinderte Menschen geleistet wird, die Beratung in den Organisationen unabhängig von anderen Dienstleistungen erfolgt und die Organisationen offen für alle Behinderungsarten sein müssen.<sup>164</sup>

#### *1.2.2. Ziele, Philosophie und Programm der ISL e.V.*

Die ISL e.V. ist laut ihrer Satzung „eine parteipolitisch und konfessionell ungebundene Interessenvertretung“<sup>165</sup>, die das selbstbestimmte Leben Behindter fördert. Ziel der ISL e.V. ist es eine Entwicklung "weg von überbeschützenden, entmündigenden und aussondernden Einrichtungen für Behinderte, die uns passiv und abhängig halten, hin zu Organisationen von Behinderten, die die Selbstbestimmung Behindter und eine aktive Gestaltung des eigenen Lebens und der gesellschaftlichen Prozesse fördern", wie ein Vertreter der ISL im Experteninterview erklärt.<sup>166</sup> Selbstbestimmtes Leben wird von der ISL e.V. als ein Prozess angesehen, der Menschen mit Behinderungen dazu befähigt, „gleiche Möglichkeiten, gleiche Rechte und die volle Teilnahme in allen Bereichen der Gesellschaft zu erreichen.“<sup>167</sup> Dieser Prozess muss von Menschen mit Behinderungen individuell und kollektiv kontrolliert werden. Dafür ist der gleiche Zugang zu den grundlegenden Dingen des Lebens nötig. Dazu gehören: „Das Recht auf Nahrung, Kleidung, Wohnraum, Gesundheitsversorgung, Hilfsmittel, Dienstleistungen zur persönlichen Unterstützung, Mobilität, Kommunikation, Informationen, Bildung, Arbeit, politische Betätigung, Zugänglichkeit aller gesellschaftlichen Bereiche sowie das Recht auf freie Sexualität, Kinder und Frieden.“<sup>168</sup> Selbstbestimmtes Leben ist nach der Philosophie der ISL e.V. behinderungsübergreifend zu erreichen, um die Befriedigung

---

164 Satzung der ISL e.V., vom 21. Juni 1998, §2.1., Kassel 1998.

165 Satzung der ISL e.V., vom 21. Juni 1998, §2.3., Kassel 1998.

166 Interview vom 31. August 2004.

167 Gründungsresolutionen der ISL e.V., Resolution 1 vom 20. April 1991, Köln.

168 Ebenda.

der Bedürfnisse von allen behinderten Menschen zu ermöglichen. Es müssen allerdings die Voraussetzungen getroffen werden, damit Menschen mit Behinderungen die gleichen Chancen wie Nichtbehinderte haben und ihnen die volle Teilnahme am Leben der Gemeinschaft ermöglicht wird, indem sie ihre Bedürfnisse, die Kompensationsmöglichkeiten und den Grad der Kontrolle über die für sie notwendigen Dienstleistungen selbst bestimmen. Kinder mit Behinderung müssen von ihren Familien und der Gesellschaft so unterstützt werden, „dass sie ein eigenständiges Leben entwickeln können“<sup>169</sup>. Behinderte Menschen müssen die Möglichkeiten haben, sich selber in der Forschung, Entwicklung, Planung und im Treffen von Entscheidungen in allen Bereichen und Angelegenheiten, die ihr Leben berühren, zu engagieren. Alle Entscheidungen, „die die Belange behinderter Menschen betreffen, dürfen nicht ohne Beteiligung derselben getroffen werden.“<sup>170</sup> Um diese Ziele zu verwirklichen, werden von den Mitgliedsorganisationen der ISL e.V. gezielte Unterstützung und Beratung von behinderten Menschen für behinderte Ratsuchende angeboten.<sup>171</sup>

#### *1.2.3. Organisatorischer Aufbau der ISL e.V.*

Das höchste beschlussfassende Organ der ISL e.V. ist die Mitgliederversammlung. In der Mitgliederversammlung hat jede Mitgliedsorganisation eine Stimme. Sie tritt mindestens zweimal jährlich zusammen. Hatten früher Einzelmitglieder in ihrer Gesamtheit den Status einer Mitgliedsorganisation und konnten deshalb „stimmberechtigte VertreterInnen für die Mitgliederversammlung benennen“<sup>172</sup>, gibt es heute nur noch Fördermitgliedschaften für Einzelmitglieder, denen zwar Rederecht, aber kein Stimmrecht eingeräumt wird.<sup>173</sup> Der Mitgliederversammlung nachgestellt ist der Vorstand, bestehend aus drei Vertretern der Mitgliedsorganisationen. Von der satzungsmäßigen Möglichkeit einen Beirat zu installieren, wurde bisher kein Gebrauch gemacht.<sup>174</sup> Für die operative Arbeit ist die Bundesgeschäftsstelle zuständig.

---

169 Vgl. Gründungsresolutionen der ISL e.V., Resolution 1 vom 20. April 1991, Köln.

170 Vgl. Gründungsresolutionen der ISL e.V., Resolution 1 vom 20. April 1991, Köln.

171 Vgl. Gründungsresolutionen der ISL e.V., Resolution 1 vom 20. April 1991, Köln.

172 Satzung der ISL e.V., vom 21. Juni 1998, §4.1., Kassel 1998.

173 Satzung der ISL e.V., vom 20. September 2006.

174 Satzung der ISL e.V., vom 21. Juni 1998, §7, Kassel 1998.

Für die rechtspolitische Arbeit wurde aus den Reihen der ISL e.V. das Forum der behinderter Juristinnen und Juristen initiiert. Dieses Forum ist zwar verbandsunabhängig, wird aber logistisch und finanziell von der ISL unterstützt, und der Sprecher des Forums war gleichzeitig lange Zeit rechtspolitischer Sprecher der ISL. Auch inhaltlich besteht eine große Nähe zwischen Forum und ISL, wie der Sprecher des Forums erklärt:

„Also an sich sind wir als Forum völlig selbstständig von ISL, aber im Kreis der Behindertenverbände hat ISL das, was wir erarbeitet haben, nach meiner Beobachtung, am stärksten transportiert und mitgetragen und hat uns auch durch organisatorische und sonstige Hilfen teilweise gut unterstützen können. Es war nicht so, dass jetzt irgendwelche Vorschläge, die wir vom Forum gemacht haben, von ISL sozusagen vorgegeben waren, oder dass wir uns so verstanden haben, dass wir für ISL irgendeine Serviceleistung erbringen, sondern es war eine eigenständige Arbeit, die aber in einem ähnlichen ideologischen Hintergrund natürlich geleistet wurde.“<sup>175</sup>

Dies wird von einem Vorstandsmitglied der ISL bestätigt:

„Die (die Forumsmitglieder) haben eine gewisse Eigenständigkeit. Es ist ein eigenes unabhängiges Gremium, dem wir aber strukturelle Hilfen geben wollen. Also beispielsweise Papier, Porto oder Telefon oder Fahrtkosten. Was wir irgendwie ermöglichen können, tun wir. Trotzdem ist es aber sehr eigenständig. Also welche demokratischen Prinzipien sie dann in ihrem Bereich praktizieren, ist völlig ihnen überlassen.“<sup>176</sup>

---

175 Interview vom 2. September 2004.

176 Ebenda.

## ***2. Sozialverband VdK und ISL –Behindertenverbände im politischen Wettbewerb – Darstellung der Untersuchungsergebnisse***

### **2.1. Der Stellenwert politischer Interessenvertretung von Menschen mit Behinderungen – Eine Vorbetrachtung**

Bevor die Frage, von politischer Interessenvertretung von Behindertenverbänden behandelt werden soll, wird im Folgenden die Frage geklärt, welchen Stellenwert politische Interessenvertretung zum einen für das Selbstverständnis der Verbände und zum anderen für die möglichen Adressaten einer solchen Interessenvertretung hat. Die Betrachtung im vorangegangenen Kapitel zur Geschichte und den Zielen des Sozialverbandes VdK und der ISL e.V. scheint Beleg dafür zu sein, dass politische Interessenvertretung eine sehr wichtige Rolle im Spektrum der Verbandsaufgaben spielt. Um diese Vermutung untermauern zu können, wurde eine entsprechende Frage in die schriftliche Umfrage und die Interviews mit den Verbandsvertretern und den politischen Adressaten eingebaut.

Wie Tabelle 1 zeigt, sind die Unterrichtung der Mitglieder über für sie wichtige politische Entscheidungen und Entwicklungen, die individuelle Betreuung und Beratung der Mitglieder, die Öffentlichkeitsarbeit für mehr Verständnis gegenüber der eigenen Interessengruppe und die Interessenvertretung gegenüber Ministerien und Parlament die wichtigsten Aufgaben für die Behindertenverbände, wie der Median von 5,0 deutlich zeigt.

Mit Ausnahme des Punktes individuelle Betreuung und Beratung der Mitglieder sind all diese Aufgaben im engen Zusammenhang mit der politischen Interessenvertretung zu sehen. So ist jede Lobbyarbeit auch und gerade auf Öffentlichkeitsarbeit angewiesen, um den eigenen Forderungen öffentlich Gewicht zu verleihen. Jeder Interessenverband muss dafür sorgen, bei Vertretern aus Ministerien und Parlamenten bekannt zu sein, um die eigenen Forderungen überhaupt platzieren zu können. Interessenvertretung ohne Öffentlichkeitsarbeit ist deshalb nicht denkbar, auch nicht in der Behindertenpolitik.

**Tabelle1: Bedeutung von Verbandsaufgaben aus Sicht der Verbände**

| <b>Aufgaben</b>  | <b>Bedeutung</b> |           |           |           |           | <b>Missing</b> | <b>Median</b> | <b>Modus</b> |
|--|------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|----------------|---------------|--------------|
|  | <b>1</b>         | <b>2</b>  | <b>3</b>  | <b>4</b>  | <b>5</b>  |                |               |              |
| Unterrichtung der Mitglieder über für sie wichtige politische Entscheidungen und Entwicklungen | 0<br>0           | 0<br>0    | 0<br>0    | 3<br>33,3 | 6<br>66,7 | 0<br>0         | 5             | 5            |
| Individuelle Betreuung und Beratung der Mitglieder   | 0<br>0           | 0<br>0    | 0<br>0    | 3<br>33,3 | 4<br>44,4 | 2<br>22,2      | 5             | 5            |
| Interessenausgleich unter den Mitgliedern  | 1<br>11,1        | 2<br>22,2 | 4<br>44,4 | 1<br>11,1 | 1<br>11,1 | 0<br>0         | 3             | 3            |
| Öffentlichkeitsarbeit für mehr Verständnis gegenüber der eigenen Interessengruppe              | 0<br>0           | 0<br>0    | 0<br>0    | 4<br>44,4 | 5<br>55,6 | 0<br>0         | 5             | 5            |
| Auseinandersetzungen mit Interessengruppen, die andere Ziele verfolgen                         | 0<br>0           | 0<br>0    | 4<br>44,4 | 3<br>33,3 | 2<br>22,2 | 0<br>0         | 4             | 3            |
| Auseinandersetzungen mit Interessengruppen, die ähnliche Ziele verfolgen                       | 0<br>0           | 1<br>11,1 | 1<br>11,1 | 4<br>44,4 | 3<br>33,3 | 0<br>0         | 4             | 4            |
| Mitarbeit in Selbstverwaltungskörperschaften (z.B. Sozialversicherung)                         | 2<br>22,2        | 0<br>0    | 4<br>44,4 | 2<br>22,2 | 1<br>11,1 | 0<br>0         | 3             | 3            |
| Interessenvertretung gegenüber Ministerien und Parlament                                       | 0<br>0           | 0<br>0    | 0<br>0    | 1<br>11,1 | 8<br>88,9 | 0<br>0         | 5             | 5            |
| Kooperation mit Nachgeordneten Behörden  | 0<br>0           | 0<br>0    | 3<br>33,3 | 4<br>44,4 | 2<br>22,2 | 0<br>0         | 4             | 4            |

1= überhaupt nicht wichtig ... 5= sehr wichtig

Auch die Unterrichtung der Mitglieder über für sie wichtige politische Entscheidungen und Entwicklungen steht in engem Zusammenhang mit der nach außen gerichteten Interessenvertretung und Öffentlichkeitsarbeit der Behindertenverbände. Schließlich beruht eine erfolgreiche Interessenvertretung auf einer innerverbandli-

chen Diskussion von relevanten Themen. Die Voraussetzung hierfür ist die Unter-richtung der Mitglieder über für sie wichtige politische Entscheidungen und Ent-wicklungen.

Sieht man einmal von der hohen Bedeutung ab, die die individuelle Betreuung und Beratung der Mitglieder für die Verbandsarbeit hat, dann sind demnach aus der Sicht der Verbände eindeutig diejenigen Aufgaben die wichtigsten, die eng mit politischer Interessenvertretung verbunden sind.

Das Umfrageergebnis steht hier im Einklang mit der verbandsübergreifenden Un-tersuchung durch Sebaldt, der zu gleichen Ergebnissen in dieser Frage kam.<sup>177</sup>

Da der Erfolg der Einflusstätigkeit von Interessenvertretung sehr davon abhängt, wie die jeweilige Interessenpolitik „von den Akteuren im politisch-administrativen System eingeschätzt wird, was Abgeordnete, Regierungsmitglieder, der Bundes-kanzler, Ministerialbeamte, aber auch was Journalisten und Publizisten, Kommu-nalpolitiker und aktive Parteimitglieder von ihr denken“<sup>178</sup>, wurden auch die Adres-saten der politischen Interessenvertretung von Behindertenverbände zu ihrer Sichtweise der Verbandsarbeit befragt.

Dabei ergibt sich, dass auch die möglichen Adressaten der politischen Interessen-vertretung, diese Aktivitäten als wichtige Aufgabe der Behindertenverbände anse-hen. So erklärt ein behindertenpolitischer Sprecher einer Oppositionsfraktion im Deutschen Bundestag auf eine entsprechende Frage zur Funktion von Behinder-tenverbänden:

„Die Behindertenverbände schaffen es sicherlich auch, Problematiken an die Politik heranzubringen. Das halte ich auch für wichtig, weil sie natürlich aus der Betrof-fenensituation auf Dinge, möglicherweise auf Fehlentwicklungen eines neuen Ge-setzes hinweisen können, die vielleicht einem Politiker nicht auffallen. Denn wir leben ja alle in unserer eigenen Welt, und durch die Zusammenarbeit mit den Be-hindertenverbänden haben wir die Chance, vor Fehlentscheidungen rechtzeitig zu warnen oder Korrekturen anzumahnen, wenn über ein neues Gesetz diskutiert wird, welches die Interessen der Mitglieder berührt.“<sup>179</sup>

---

177 vgl. hierzu Sebaldt, M. (1997) a.a.O., S.180 ff.

178 Weber, J. (1976), a.a.O., S. 197.

179 Interview vom 9.September 2004; Wortlaut im Original: „Also die Behindertenverbände schaffen es si-cherlich auch Problematiken an die Politik heranzubringen. Das halte ich auch für wichtig, dass dies ge-schieht, weil sie natürlich aus der Betroffenensituation auf Dinge, Fehlentwicklungen möglicherweise auch eines neuen Gesetzes darstellen können und auch darauf hinweisen können, die vielleicht einem Politiker nicht auffallen. Weil wir leben alle in einer eigenen Welt und da ist ja die Frage welche Lebensräume man da kennen lernt und von daher haben die natürlich Chancen Korrekturen anzumahnen oder eben auch im vor-hinein rechtzeitig zu warnen, wenn ein neues Gesetz ist, was die Mitglieder und Interessen dann berührt.“

Eine andere behindertenpolitische Sprecherin aus der Regierungskoalition des Deutschen Bundestages sagt:

„Lobbyarbeit im Behindertenbereich ist für mich etwas sehr Positives. Die Behindertenverbände sind für mich, wo auch immer etwas passiert, die Alarmglocken schlechthin; sie informieren eben nicht an den Betroffenen vorbei, sondern mit den Betroffenen.“<sup>180</sup>

Und ein anderer Vertreter der Regierungskoalition bemerkt zur Funktion von Behindertenverbänden:

Die Funktion von Behindertenverbänden unterscheidet sich nicht von den Funktionen anderer Verbände. Sie müssen die Interessen und Sichtweisen einer bestimmten Klientel bündeln und artikulieren, als politisches Alarmsignal fungieren und besonders im Gesetzgebungsverfahren, aber auch im Gesetzesvollzug Defizite aufzeigen. Wenn sie personell und materiell entsprechend ausgestattet sind, sollten sie auch an Gesetzesentwürfen mitarbeiten. In der Hinsicht der Funktionalität sehe ich da keine Unterschiede.“<sup>181</sup>

Politische Interessenvertretung durch Behindertenverbände wird also sowohl von den Verbänden selber, als auch von den möglichen politischen Adressaten einer solchen Interessenvertretung als wichtige beziehungsweise die wichtigste Funktion der Behindertenverbände angesehen.

---

180 Interview vom 8. März 2005. Wortlaut im Original: „Lobbyarbeit ist im Behindertenbereich für mich was sehr positives. Das bedeutet also, dass die Behindertenverbände also ständig, egal wo auch immer, auch täglich oder in der gesamten Bundesrepublik etwas passiert, dass sie dann also die Alarmglocken sind schlechthin und informieren. Das heißt nicht an den Betroffenen vorbei sondern mit den Betroffenen.“

181 Interview vom 8. September 2004; Wortlaut im Original: „Die Funktion von Behindertenverbänden ist aus meiner Sicht nicht so unterschieden von der Funktion anderer Verbände auch. Also das heißt die Interessen und Sichtweisen einer bestimmten Klientel zu bündeln, als politisches Alarmsignal zu fungieren, also an bestimmten Punkten, besonders bei Gesetzgebungsverfahren, aber auch Vollzug, Defizite anzuzeigen, teilweise auch, je nach Ausstattung personell und materiell, Mitarbeit an Gesetzentwürfen zu leisten. In der Hinsicht der Funktionalität sehe ich da keine Unterschiede.“

## **2.2. Behindertenpolitische Interessenvertretung und ihre wichtigsten Adressaten**

Wenn Interessenverbände „wirkungsvoll und dauerhaft Einfluss auf politische und administrative Entscheidungen ausüben“ wollen, müssen sie sich „den besonderen Bedingungen des politischen Systems anpassen, ihre Aktivitäten so gestalten und ihre Ziele so auswählen, dass sie in die Entscheidungsprozesse in Parlament, Regierung und Verwaltung eingreifen können.“<sup>182</sup>

Nachdem nun geklärt ist, welchen Stellenwert politische Interessenvertretung von Behindertenverbänden für diese und ihre politischen Adressaten hat, gilt es deshalb nun, die Frage nach den wichtigsten Adressaten der Interessenvertretung durch Behindertenverbände zu klären. Anschließend wird die Art und Weise der Kontakte zwischen den Behindertenverbände und den wichtigsten Adressaten ihrer Interessenvertretung untersucht.

Um diese Frage zu klären, wurde eine entsprechende Frage nach der Häufigkeit der Kontakte zu politischen Adressaten, sowohl in der schriftlichen Befragung, als auch in den Leitfaden für die Interviews mit den Verbandsvertretern, eingebaut.

Die Auswertung ergab, wie in Tabelle 2 dargestellt, dass hier die meisten Kontakte zu Interessengruppen mit ähnlichen Zielen (Median 5,0) bestehen. Das lässt darauf schließen, dass auch in der Behindertenpolitik die Zusammenarbeit mit anderen gleichgesinnten Gruppen und die Kooperation und Arbeitsteilung untereinander eine sehr wichtige Rolle für die Lobbyarbeit der Verbände spielt. Dies bestätigt Hammerschmidt in seiner Studie, wo er feststellt, dass die Behindertenverbände zur Verwirklichung „ihrer Ziele ständig auf der Suche nach Koalitionspartnern sind.“<sup>183</sup>

---

182 Weber, J. (1976), a.a.O., S. 190.

183 Hammerschmidt, M. (1992) a.a.O., S. 126.

**Tabelle 2: Kontaktintensität der Behindertenverbände zu politischen Adressaten (pro Quartal)**

| Kontaktart                          | Kontakthäufigkeit pro Quartal |           |           |           |           |           | Missing   | Median | Modus |
|-------------------------------------|-------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|--------|-------|
|                                     | 0                             | 1-5       | 6-10      | 11-15     | 16-30     | >30       |           |        |       |
| Fraktionen Regierungskoalition      | 1<br>16,1                     | 2<br>22,2 | 2<br>22,2 | 1<br>11,1 | 2<br>22,2 | 0<br>0    | 1<br>11,1 | 3      |       |
| Fraktionen Opposition               | 1<br>11,1                     | 3<br>33,3 | 3<br>33,3 | 1<br>11,1 | 0<br>0    | 0<br>0    | 1<br>11,1 | 2,5    |       |
| Bundestagsausschüsse                | 1<br>11,1                     | 6<br>66,7 | 0<br>0    | 1<br>11,1 | 0<br>0    | 0<br>0    | 1<br>11,1 | 2      | 2     |
| Bundestagsverwaltung                | 3<br>33,3                     | 5<br>55,6 | 0<br>0    | 0<br>0    | 0<br>0    | 0<br>0    | 1<br>11,1 | 2      | 2     |
| Bundesrat                           | 2<br>22,2                     | 5<br>55,6 | 1<br>11,1 | 0<br>0    | 0<br>0    | 0<br>0    | 1<br>11,1 | 2      | 2     |
| Bundeskanzleramt                    | 4<br>44,4                     | 4<br>44,4 | 0<br>0    | 0<br>0    | 0<br>0    | 0<br>0    | 1<br>11,1 | 1,5    |       |
| Bundeskanzler persönlich            | 5<br>55,6                     | 3<br>33,3 | 0<br>0    | 0<br>0    | 0<br>0    | 0<br>0    | 1<br>11,1 | 1      | 1     |
| Bundesminister persönlich           | 1<br>11,1                     | 7<br>77,8 | 0<br>0    | 0<br>0    | 0<br>0    | 0<br>0    | 1<br>11,1 | 2      | 2     |
| Bundesministrien                    | 0<br>0                        | 2<br>22,2 | 3<br>33,3 | 1<br>11,1 | 2<br>22,2 | 0<br>0    | 1<br>11,1 | 3      | 3     |
| Bundesbehindertenbeauftragter       | 0<br>0                        | 3<br>33,3 | 1<br>11,1 | 2<br>22,2 | 2<br>22,2 | 0<br>0    | 1<br>11,1 | 3,5    | 2     |
| Nachgeordnete Behörden              | 0<br>0                        | 2<br>22,2 | 3<br>33,3 | 3<br>33,3 | 0<br>0    | 0<br>0    | 1<br>11,1 | 3      |       |
| Parteizentralen Regierungskoalition | 1<br>11,1                     | 6<br>66,7 | 1<br>11,1 | 0<br>0    | 0<br>0    | 0<br>0    | 1<br>11,1 | 2      | 2     |
| Parteizentrale Opposition           | 1<br>11,1                     | 6<br>66,7 | 1<br>11,1 | 0<br>0    | 0<br>0    | 0<br>0    | 1<br>11,1 | 2      | 2     |
| Interessengruppen ähnliche Ziele    | 0<br>0                        | 0<br>0    | 1<br>11,1 | 1<br>11,1 | 4<br>44,4 | 2<br>22,2 | 1<br>11,1 | 5      | 5     |
| Interessengruppen andere Ziele      | 0<br>0                        | 5<br>55,6 | 2<br>22,2 | 1<br>11,1 | 0<br>0    | 0<br>0    | 1<br>11,1 | 2      | 2     |

Mit dem Kontakt zum Bundesbehindertenbeauftragten (Median 3,5) zeigt sich aber bereits eine Besonderheit bei der Zusammensetzung der wichtigsten Adressaten der Interessenvertretung von Behindertenverbänden. Die hohe Kontaktintensität zum Bundesbehindertenbeauftragten offenbart, dass hier eine besonders wichtige Kontaktperson für die Verbände existiert.

Die in der Bedeutung dann folgenden Adressaten Regierungsfraktionen, Bundesministerien und Nachgeordnete Behörden weisen den gleichen Median von 3,0 auf. Die Betrachtung der Modalwerte weist aber den Kontakten zu Bundesministerien eine etwas höhere Intensität zu (Modus 3,0). Dies entspricht den von Sebaldt gemachten Erkenntnissen von der herausgehobenen Bedeutung der Interessenvertretung gegenüber Ministerien und Parlamenten im Spektrum der Verbandsaufgaben.<sup>184</sup>

Varain begründet bereits 1964 den Vorrang der Kontakte zu Ministerien damit, dass „schon vor der Kabinettsvorlage die Referentenentwürfe vieler Gesetze in enger Fühlungnahme mit den Verbänden ihre entscheidende Gestalt“ gewinnen und das Parlament selbst erst in Erscheinung tritt, wenn „die wesentliche Auseinandersetzung schon beendet ist.“<sup>185</sup> Auch Bethusy-Huc kam Anfang der 60er zu der Erkenntnis, dass Verbände auf allen Stufen der Gesetzgebung ihren Einfluss geltend machen und insbesondere die Ministerialbürokratie und die Regierung selber zum Adressaten für ihre Forderungen werden.<sup>186</sup> Das sich daran nichts geändert hat belegen die Forschungen von Wolfgang Ismayr, der in seiner Studie zum deutschen Bundestag feststellt, dass die Dominanz von Regierung und Verwaltung daran deutlich wird, „dass zeitweise über 80 % und seit der 9. Wahlperiode etwa drei Viertel der vom Bundestag verabschiedeten Gesetzesvorlagen von der Regierung eingebracht wurden“.<sup>187</sup> Das Parlament hingegen ist, so Werner Reutter, vor allem für diejenigen Verbände als politischer Adressat interessant, „die zur Ministerialbürokratie keinen Zugang besitzen“<sup>188</sup>. Aus den Ergebnissen in Tabelle 2 kann man deshalb schließen, dass die hier untersuchten Behindertenverbände wahrscheinlich über einen sehr guten Zugang zur Ministerialbürokratie verfügen und die Kontakte in das Parlament aus diesem Grund für sie etwas weniger wichtig sind. Die große

---

184 vgl. Sebaldt, M. (1997) a.a.O., S.180 ff.

185 Varain, Heinz Josef (1964): Parteien und Verbände. Eine Studie über ihren Aufbau, ihre Verflechtung und ihr Wirken in Schleswig-Holstein 1945-1958, Opladen, S. 289-303.

186 Vgl. Bethusy-Huc, Viola (1962): Demokratie und Interessenpolitik, Wiesbaden.

187 Ismayr, Wolfgang (2001): Der Deutsche Bundestag im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, 2., überarbeitete Auflage, Opladen, S.240.

188 Reutter, Werner (2001): Deutschland-Verbände zwischen Pluralismus, Korporatismus und Lobbyismus, - In: Reutter, Werner/Rüters, Peter (Hrsg.): Verbände und Verbandssystem in Westeuropa, Opladen, S.92.

Bedeutung der Verbandskontakte zu Bundesministerien wird auch in der Studie von Hammerschmidt herausgestellt. So ging er davon aus, dass das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung der Hauptadressat für die Behindertenverbände sei.<sup>189</sup> Nach dem Neuzuschnitt der Bundesministerien lagen jedoch von 2002-2005 die Hauptfelder der Behindertenpolitik im Bundesministerium für Gesundheit und soziale Sicherung, welches deshalb zu einem neuen Hauptadressaten der Verbände wurde.

Auffällig ist ebenfalls, die höhere Kontaktintensität zu Regierungsfraktionen gegenüber den Kontakten zu Oppositionsfraktionen. So besteht sogar eine höhere Kontaktintensität zwischen Behindertenverbänden und nachgeordneten Behörden (Median 3,0) als zur Vertretern der Oppositionsfraktionen im Deutschen Bundestag (Median 2,5).

Insgesamt, ergibt sich also für die hier untersuchten Behindertenverbände eine besonders große Kontaktdichte zu Interessengruppen mit ähnlichen Zielen und ein Vorrang der Kontakte zum Bundesbehindertenbeauftragten und den Bundesministerien gegenüber den Kontakten zu Fraktionen im Deutschen Bundestag, insbesondere gegenüber der Opposition.

Um die Kontakte zu politischen Adressaten noch genauer zu untersuchen, wurde dem Fragebogen auch noch eine Frage nach dem Initiator der Kontakte beigefügt.

---

189 Vgl. Hammerschmidt, M.(1992) a.a.O., S.174.

**Tabelle 3: Ist ihr Verband der Initiator der Kontakte zu den folgenden Adressaten?**

| Kontaktart                             | 1         | 2         | 3         | 4         | 5         | Medi-an | Modus |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|---------|-------|
| Fraktionen Regierungskoalition         | 0<br>0    | 0<br>0    | 2<br>22,2 | 6<br>66,7 | 1<br>11,1 | 4,0000  | 4     |
| Fraktionen Opposition                  | 0<br>0    | 0<br>0    | 4<br>44,4 | 4<br>44,4 | 1<br>11,1 | 4,0000  |       |
| Bundestagsausschüsse                   | 0<br>0    | 1<br>11,1 | 2<br>22,2 | 5<br>55,6 | 1<br>11,1 | 4,0000  | 4     |
| Bundeskanzleramt                       | 1<br>11,1 | 1<br>11,1 | 2<br>22,2 | 4<br>44,4 | 1<br>11,1 | 4,0000  | 4     |
| Bundeskanzler persönlich               | 2<br>22,2 | 1<br>11,1 | 4<br>44,4 | 1<br>11,1 | 1<br>11,1 | 3,0000  | 3     |
| Bundesminister persönlich              | 0<br>0    | 0<br>0    | 5<br>55,6 | 3<br>33,3 | 1<br>11,1 | 3,0000  | 3     |
| Bundesministerien                      | 0<br>0    | 0<br>0    | 2<br>22,2 | 6<br>66,7 | 1<br>11,1 | 4,0000  | 4     |
| Bundesbehindertenbeauftragter          | 0<br>0    | 0<br>0    | 1<br>11,1 | 4<br>44,4 | 4<br>44,4 | 4,0000  |       |
| Nachgeordnete Behörden                 | 0<br>0    | 1<br>11,1 | 2<br>22,2 | 5<br>55,6 | 1<br>11,1 | 4,0000  | 4     |
| Parteizentralen Regierungskoalition    | 0<br>0    | 0<br>0    | 4<br>44,4 | 5<br>55,6 | 0<br>0    | 4,0000  | 4     |
| Parteizentrale Opposition              | 0<br>0    | 0<br>0    | 5<br>55,6 | 4<br>44,4 | 0<br>0    | 3,0000  | 3     |
| Interessengruppen mit ähnlichen Zielen | 0<br>0    | 0<br>0    | 2<br>22,2 | 5<br>55,6 | 2<br>22,2 | 4,0000  | 4     |
| Interessengruppen mit anderen Zielen   | 1<br>11,1 | 0<br>0    | 5<br>55,6 | 3<br>33,3 | 0<br>0    | 3,0000  | 3     |

1= trifft überhaupt nicht zu ... 5= trifft völlig zu

Die Auswertung der Tabelle 3 zeigt, dass die meisten Kontakte zu politischen Adressaten von den Verbänden selber initiiert werden (Median 4). Lediglich die Kontakte Bundeskanzler und Bundesministern sowie zu Interessengruppen mit anderen Zielen werden nicht in erster Linie von den Verbänden initiiert (Median 3). Dass auch die Kontakte zu den Parteizentralen der Oppositionsparteien nicht in erster Linie von den Verbänden initiiert werden, bestätigt, dass die Kontakte zur Opposition keinen sehr hohen Stellenwert haben (Median 3). Das größte Interesse haben die Verbänden an Kontakten zum Bundesbehindertenbeauftragten, wie die

Einzelwerte zeigen. Diese Kontakte sind für die Verbände in der Tat am wichtigsten.

Die Interviewaussagen untermauern das Untersuchungsergebnis:

So stellt eine ISL-Vertreterin auf die Frage nach der Häufigkeit von Kontakten zu politischen Akteuren eine klare Dominanz der Kontakte zum BMAS fest:

„Auf alle Fälle die Verwaltungsebene, zum Beispiel im Gesundheitsministerium die Abteilung „Belange behinderter Menschen“. Das ist eine Ebene, mit der man sehr schnell Kontakt bekommt, besonders bei konkreten Problemen.“<sup>190</sup>

Auch der Vertreter des Sozialverband VdK sieht ebenfalls die Kontakte zum Ministerium als die häufigsten an:

„Die Kontakte zu den Ministerien sind sicher stärker als im parlamentarischen Bereich, weil der parlamentarische Bereich eigentlich erst reagiert, wenn zum Beispiel aus den Ministerien Vorschläge auf dem Tisch liegen. Mit anderen Worten, unsere Aufgabe besteht eigentlich darin, möglichst früh und damit im Vorfeld, Einfluss zunehmen und nicht abzuwarten bis etwas das Parlament erreicht hat. Weil man zu dem Zeitpunkt zu dem etwas im Parlament ist, nur noch geringe Chancen hat, etwas zu verändern, trotz Anhörungen im Parlament und in den Ausschüssen des Parlaments.“<sup>191</sup>

Zu den Kontakten zum Beauftragten der Bundesregierung für die Belange Behinderter sei hier stellvertretend ein Vertreter des Sozialverband VdK zitiert:

„Der gegenwärtige Behindertenbeauftragte ist hervorragend. Herr Haack macht seine Sache ausgezeichnet, im engsten Zusammenwirken mit uns. Natürlich, es kann ja gar nicht sein, dass er vordergründig und alleine unsere Interesse vertritt, das kann man ja auch nicht erwarten, das ist ja auch nicht seine Aufgabe.

Ich habe mit Herrn Haack im engen Zusammenwirken nicht unmaßgeblich an der Entstehung des SGB IX Anteil genommen. Das hat er im engsten Einvernehmen mit uns vorangetrieben, auch das BGG und andere Dinge.“<sup>192</sup>

---

190 Interview vom 14. Oktober 2004; Wortlaut im Original: „Auf alle Fälle die Verwaltungsebene, zum Beispiel im Gesundheitsministerium diese Abteilung Belange behinderter Menschen. Das ist eine Ebene mit der man sehr gut schnell Kontakt bekommt, bei konkreten Problemen.“

191 Interview vom 8. Juni 2004; Wortlaut im Original: „Die Kontakte zu den Ministerien sind sicher stärker als im parlamentarischen Bereich, weil der parlamentarische Bereich ja eigentlich überwiegend erst reagiert, wenn zum Beispiel aus den Ministerien Vorschläge auf dem Tisch liegen. Mit anderen Worten, unsere Aufgabe besteht eigentlich darin, möglichst früh und damit im Vorfeld, Einfluss zunehmen und nicht abwarten bis etwas das Parlament erreicht hat. Weil man zu dem Zeitpunkt zu dem etwas im Parlament ist, nur noch geringe Chancen hat, trotz Anhörungen im Parlament und in den Ausschüssen des Parlaments.“

192 Interview vom 18. Oktober 2004; Wortlaut im Original: „Der gegenwärtige Behindertenbeauftragte ist hervorragend. Herr Haack macht seine Sache ausgezeichnet, im engsten Zusammenwirken mit uns. Natürlich, es kann ja gar nicht sein, das er vordergründig und alleine unsere Interesse vertritt, dass kann man ja auch nicht erwarten, das ist ja auch nicht seine Aufgabe, logischerweise.“

**Tabelle 4: Bedeutung von Mitwirkungsmöglichkeiten für die Behindertenverbände**

| Mitwirkungsmöglichkeit   | 1      | 2      | 3         | 4         | 5         | Missing   | Median | Modus |
|--|--------|--------|-----------|-----------|-----------|-----------|--------|-------|
| Anhörungen des Bundesministeriums zu Gesetzesvorhaben                                    | 0<br>0 | 0<br>0 | 1<br>11,1 | 5<br>55,6 | 3<br>33,3 | 0<br>0    | 4,0    | 4     |
| Ausschuss-Hearing des Bundestages  | 0<br>0 | 0<br>0 | 3<br>33,3 | 4<br>44,4 | 2<br>22,2 | 0<br>0    | 4,0    | 4     |
| Mitarbeit in Beiräten und Kommissionen der Bundesministerien                             | 0<br>0 | 0<br>0 | 0<br>0    | 5<br>55,6 | 4<br>44,4 | 0<br>0    | 4,0    | 4     |
| Verfassen von Berichten und Stellungnahmen für Bundestagsabgeordnete                     | 0<br>0 | 0<br>0 | 3<br>33,3 | 5<br>55,6 | 1<br>11,1 | 0<br>0    | 4,0    | 4     |
| Andere Formen der direkten Zusammenarbeit mit Ministerien und /oder Bundestagsfraktionen | 0<br>0 | 0<br>0 | 1<br>11,1 | 2<br>22,2 | 4<br>44,4 | 2<br>22,2 | 5,0    | 5     |

1= überhaupt nicht wichtig ... 5= sehr wichtig

Die Frage nach der Bedeutung von konkreten Mitwirkungsmöglichkeiten soll die Gewichtung innerhalb der Kontakte zu politischen Adressaten noch einmal verdeutlichen. Auffällig ist, wie aus Tabelle 4 ersichtlich wird, dass andere Formen der Zusammenarbeit mit Ministerien und Bundestagsabgeordneten die größte Bedeutung für die Verbände haben (Median 5,0, Modus 5,0). Hierbei werden informelle Kontakte wie Gespräche, Telefonate, Zusammenarbeit im Vorfeld von Gesetzesinitiativen und Projekten sowie der Austausch von Informationen und Werkstattgespräche genannt.

Daneben zeigen die Werte, dass die von den Bundesministerien angebotenen Mitwirkungsmöglichkeiten eine etwas größere Bedeutung für die Behindertenverbände haben als die Mitwirkungsmöglichkeiten, die der Bundestag bietet.

Insgesamt zeigt die hohe Bedeutung der Kontakt zu Bundesbehindertenbeauftragten und Bundesministerien, dass auch in der Behindertenpolitik gilt, dass Verbände dann am wirkungsvollsten Einfluss auf Gesetzgebungsverfahren ausüben können, wenn „sie es in einem möglichst frühen Stadium tun.“<sup>193</sup> So spiegelt sich in

Ich habe nun mit Herrn Haack im engen Zusammenwirken zwischen ihm und mir nicht unmaßgeblich an der Entstehung des SGB IX Anteil genommen. Das hat er im engsten Einvernehmen mit uns vorangetrieben, auch das BGG und andere Dinge.“

193 vgl. hierzu Sebaldt, M.(1997) a.a.O., S.271 ff.

der großen Bedeutung der Bundesministerien als Adressat der Interessenpolitik, laut Hammerschmidt, auch „der Kompetenzzuwachs der Verwaltung, vor allem auf dem Gebiet der Gesetzgebung, und der oft beklagte Bedeutungsverlust des Parlaments zugunsten der Exekutive wieder.“<sup>194</sup> Die Planungsaufgaben der Ministerialbürokratie werden immer größer, und die Politiker sind immer mehr auf dieses bürokratische System angewiesen.<sup>195</sup> Die Verbände bestürmen die Verwaltung deshalb „um so ausdauernder ... je umfassender der Staat in das gesellschaftliche Leben eingreift.“<sup>196</sup>

Auch die Mitarbeit in Beiräten und Kommissionen kann als „zusätzliche, institutionelle Chance der Einflussnahme“ für die Behindertenverbände gesehen werden, durch die „unnötige Reibungsverluste“ zwischen Staat und Verbänden eher vermieden werden, da die Verbände vorab bei Planungen und Überlegungen beteiligt sind.<sup>197</sup> Andere Autoren sehen die Verbandsbeteiligung in solchen ministeriellen Beiräten und Kommissionen sogar „als Belege für die Herausbildung korporatistischer Strukturen“ an und halten sie für die „fortgeschrittenste Form einer institutionalisierten Einflussnahme auf die Ministerialverwaltung“.<sup>198</sup>

Für den Bereich der Behindertenpolitik ist der „Beirat für die Teilhabe behinderter Menschen“ das bedeutendste Gremium innerhalb des BMAS. Ihm gehören unter anderem auch „sechs Mitglieder auf Vorschlag der Behindertenverbände, die nach der Zusammensetzung ihrer Mitglieder dazu berufen sind, behinderte Menschen auf Bundesebene zu vertreten“, an. Die Aufgabe des Beirates besteht darin, das BMAS bei der Förderung von Rehabilitationseinrichtungen zu unterstützen und bei der Vergabe der Mittel des Ausgleichsfonds mitzuwirken. Außerdem obliegt dem Beirat „die Anregung und Koordinierung von Maßnahmen zur Evaluierung“ der im SGB IX „getroffenen Regelungen im Rahmen der Rehabilitationsforschung und als Forschungsbegleitender Ausschuss die Unterstützung des Ministeriums bei der Festlegung von Fragestellungen und Kriterien“. Mittel des Ausgleichsfonds werden nur auf Grund von Vorschlägen des Beirats vergeben.<sup>199</sup>

Nachdem festgestellt wurde, dass andere Formen der Zusammenarbeit mit den Ministerien und Bundestagsfraktionen die höchste Bedeutung für Kontakte der

---

194 Hammerschmidt, M.(1992) a.a.O., S.175.

195 vgl. Hammerschmidt, M.(1992) a.a.O., S.175 und auch Benzner, Bodo (1989) a.a.O., S. 35., der daraufhin weißt, dass die Administration über ihre verfassungsrechtlich zugewiesene Funktion hinausreicht.

196 Weber, J. (1976), a.a.O., S. 192.

197 vgl. Hammerschmidt, M.(1992) a.a.O., S.178.

198 Reuter, Werner (2001) a.a.O., S.93, und Weber, J. (1976), a.a.O.,S. 277.

199 Vgl. SGB IX § 64.

Behindertenverbände zu politischen Adressaten haben, ist nun zu untersuchen, welche dieser anderen Kontaktformen besonders wichtig sind? Um dies zu klären, wurden die Verbandsvertreter danach gefragt, wie häufig verschiedene Formen der Kontaktaufnahme bei Kontakten zu politischen Akteuren vorkommen.

Dabei ergibt sich, wie Tabelle 5 zeigt, dass Kontakte zwischen Verbandsvertretern und politischen Adressaten im Sektor Behindertenpolitik meist in Form eines persönlichen Gesprächs am Rande von politischen Veranstaltungen und Tagungen (Median 5,0; Modus 5,0) und am Rande von Gremiensitzungen (Median 4,0; Modus zwischen 4 und 5) entstehen. Man trifft sich also am häufigsten auf themen-spezifischen Tagungen oder Gremiensitzungen und seltener auf allgemeinen gesellschaftlichen Veranstaltungen.

**Tabelle 5: Häufigkeit von Kontaktarten**

| Kontaktart   | 1         | 2         | 3         | 4         | 5         | Missing   | Median | Modus |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|--------|-------|
| Persönliches Gespräch im Büro des politischen Vertreters                     | 0<br>0    | 0<br>0    | 2<br>22,2 | 6<br>66,7 | 1<br>11,1 | 0<br>0    | 4,0    | 4     |
| Persönliches Gespräch in den eigenen Räumen                                  | 0<br>0    | 0<br>0    | 3<br>33,1 | 3<br>33,3 | 3<br>33,3 | 0<br>0    | 4,0    |       |
| Persönliches Gespräch am Rande von Gre-miensitzungen                         | 0<br>0    | 0<br>0    | 1<br>11,1 | 4<br>44,4 | 4<br>44,4 | 0<br>0    | 4,0    |       |
| Persönliches Gespräch am Rande von politi-schen Veranstaltungen und Tagungen | 0<br>0    | 0<br>0    | 1<br>11,1 | 3<br>33,3 | 5<br>55,6 | 0<br>0    | 5,0    | 5     |
| Persönliches Gespräch am Rande von gesell-schaftlichen Veranstal-tungen      | 0<br>0    | 0<br>0    | 4<br>44,4 | 3<br>33,3 | 2<br>22,2 | 0<br>0    | 4,0    | 3     |
| Persönliches Gespräch am Rande von wissen-schaftlichen Tagungen              | 0<br>0    | 1<br>11,1 | 3<br>33,3 | 2<br>22,2 | 3<br>33,3 | 0<br>0    | 4,0    |       |
| Parlamentarischer A-bend in der Geschäfts-stelle des Verbandes               | 2<br>22,2 | 4<br>44,4 | 1<br>11,1 | 1<br>11,1 | 0<br>0    | 1<br>11,1 | 2,0    | 2     |
| Sonstige informelle Kontakte   | 0<br>0    | 0<br>0    | 0<br>0    | 6<br>66,7 | 3<br>33,3 | 0<br>0    | 4,0    | 4     |
| Telefonate   | 0<br>0    | 0<br>0    | 0<br>0    | 6<br>66,7 | 3<br>33,3 | 0<br>0    | 4,0    | 4     |
| Briefkorrespondenz   | 0<br>0    | 0<br>0    | 0<br>0    | 5<br>55,6 | 4<br>44,4 | 0<br>0    | 4,0    | 4     |
| Faxkorrespondenz   | 0<br>0    | 0<br>0    | 0<br>0    | 7<br>77,8 | 2<br>22,2 | 0<br>0    | 4,0    | 4     |
| Emailkorrespondenz   | 0<br>0    | 0<br>0    | 1<br>11,1 | 6<br>66,7 | 2<br>22,2 | 0<br>0    | 4,0    | 4     |

1= überhaupt nicht wichtig ... 5= sehr wichtig

Mit Ausnahme des Parlamentarischen Abends (Median 2,0) folgen dann alle anderen Kontaktarten mit einem Median von 4,0 und einem Modus von 4 oder weni-ger.

Es bestätigt sich auch für den Sektor der Behindertenpolitik Sebaldt's Erkenntnis, dass nach wie vor Briefkontakte eine sehr wichtige Rolle im Kontakt zwischen Verbänden und politischen Adressaten spielen.<sup>200</sup> Aber auch die Kontakte per Telefon, Fax und Email haben eine große Bedeutung für die Verbandsarbeit. Dabei ist insbesondere erkennbar, dass sich die Nutzung des Internets als Kontaktmedium, anders als Sebaldt noch in seiner Studie feststellte, mittlerweile etabliert hat.<sup>201</sup>

Parlamentarischen Abenden wird, wie sich aus der Befragung ergibt, keine große Bedeutung für die Lobbyarbeit zugemessen (vgl. Tab. 5). Weil die meisten Verbände zudem auch nicht über eine entsprechende Infrastruktur, wie Verbandsräume in der Hauptstadt, verfügen, ist es erklärlich, dass die Mehrheit der Behindertenverbände andere Wege für eine erfolgreiche Lobbyarbeit gefunden haben. Eine Studie<sup>202</sup> aus dem Jahr 1987 kam zu Ergebnissen, die die hier gemachten Beobachtungen stützen. So wünschten sich damals fast 50 % der befragten Abgeordneten einen persönlichen Kontakt zu Verbandsvertretern. Persönliche Gespräche, vergrößerten die Chance der Verbände eine effiziente Informationspolitik zu betreiben.

Die Auswertung der Interviews mit den Verbandsvertretern zeigt die große Bedeutung von informellen Kontakten für die Verbandarbeit. Dabei wird deutlich, dass informelle Kontakte in Form von Gesprächen den Verbänden nicht zuletzt dazu dienen, Informationen zu bekommen, die sie für ihre Arbeit zwingend benötigen. So erklärt eine Vertreterin der ISL, dass ihr die informellen Gesprächskontakte dabei helfen, sinnvolle Verbandsstrategien heraus zu arbeiten:

„Informelle Kontakte sind wichtig um für sich selber Ideen auch zu schmieden. Um zu gucken, wir haben ein bestimmtes Ziel vor Augen. Wir wollen ein BGG z.B. ähnlich wie andere Antidiskriminierungsgesetze in anderen Ländern haben. ... Dazu ist es ganz wichtig, informelle Kontakte erst einmal zu schließen. Es auszuloten, wo sind da Bündnispartner, welche sehen das ähnlich, und dann schon mal auszuloten, was hat denn jetzt auch einen Sinn in dieser Situation, in der wir gerade sind, was hat Sinn jetzt auch zu fordern und wie weit auch zu fordern.“

---

200 vgl. hierzu Sebaldt, M. (1997) a.a.O., S.348 ff.

201 In Sebaldts Studie spielte die Nutzung von Emails noch keine so große Rolle. Vgl. hierzu Sebaldt, M. (1997) a.a.O., S. 349.

202 vgl. Bundestag/Umfrage über Öffentlichkeitsarbeit und Informationspolitik der Verbände. Die Abgeordneten ächzen unter Papierflut, - In: Handelsblatt, Nr. 216, 10.11.1987.

Mann kann dort schon ausloten, wenn man informelle Kontakte zu Ministerien hat, aber auch zu anderen Verbänden, mit denen man einfach mal Offline reden kann und nicht nur mit Verbandsdünkel, wie die Lage eingeschätzt wird. Zu welchem Zeitpunkt welche Aktion notwendig ist. Ob es schon ganz heiß gekocht wird, zum Beispiel beim Ministerium, ob es schon ganz klare Vorgaben gibt. Das schon klar ist, nein also momentan wäre es eher kontraproduktiv, ganz vehement Druck zu machen, weil, es köchelt eigentlich ganz gut und alle sind eigentlich dabei.“<sup>203</sup>

Der VdK- Vertreter sieht aus ähnlichen Gründen eine große Bedeutung der informellen Kontakte:

„Das ist von wesentlicher Bedeutung, weil man vielfach dann im Vorfeld von politischen Bewegungen und Absichten weiß, was auf einen zukommt. Und weil man in solchen Gesprächen, bevor politisch gehandelt wird, manche Dinge aufklären kann, die die Politik möglicherweise falsch sieht oder deren Ergebnisse sie anders beurteilt, als man sie selbst beurteilt. Man kann dann diese andersartige Beurteilung zu einem Zeitpunkt in die Diskussion bringen, zu dem noch keine Entscheidung im politischen Bereich gefällt worden ist.“<sup>204</sup>

Und weiter:

„Wenn sie unter vier Augen mit den Leuten reden, dann kommt ja manches anders raus, als wenn das im öffentlichen Bereich passiert. Das ist ganz klar.“<sup>205</sup>

Informelle Kontakte sind für Interessenvertretung von Behindertenverbänden demnach wichtig, um noch vor einem offiziellem Gesetzgebungsverfahren Einfluss nehmen zu können und eigenen Strategien erfolgreich zu planen.

---

203 Interview vom 14. Oktober 2004; Wortlaut im Original: „Informelle Kontakte sind in sofern wichtig, zum einen sind sie wichtig um für sich selber Ideen auch zu schmieden. Um zu gucken, wir haben ein bestimmtes Ziel vor Augen. Wir wollen, wegen mir, ein BGG, ähnlich wie andere Antidiskriminierungsgesetze in anderen Ländern haben. ... Und dazu ist es ganz wichtig, informelle Kontakte erst einmal zu schließen. Es auszuloten, wo sind da Bündnispartner, welche sehen das ähnlich, und dann schon mal auszuloten, was hat denn jetzt auch einen Sinn in dieser Situation, in der wir gerade sind, was hat Sinn jetzt auch zu fordern und wie weit auch zu fordern.“

Mann kann dort schon ausloten, wenn man informelle Kontakte zu Ministerien hat, aber auch zu anderen Verbänden, mit denen man einfach mal Offline reden kann und nicht nur mit Verbandsdünkel, wie die Lage eingeschätzt wird. Zu welchem Zeitpunkt welche Aktion notwendig ist. Ob es schon ganz heiß gekocht wird, zum Beispiel beim Ministerium, ob es schon ganz klare Vorgaben gibt. Das schon klar ist, nein also momentan wäre es eher kontraproduktiv, ganz vehement Druck zu machen, weil, es köchelt eigentlich ganz gut und alle sind eigentlich dabei.“

204 Interview vom 18. Oktober 2004; Wortlaut im Original: „Das ist von wesentlicher Bedeutung, deswegen, weil man vielfach dann im Vorfeld von politischen Bewegungen und Absichten weiß, was auf einen zukommt. Und weil man in solchen Gesprächen, bevor politisch gehandelt wird, manche Dinge aufklären kann, die die Politik möglicherweise falsch sieht oder deren Ergebnisse sie anders beurteilt, als man sie selbst beurteilt. Man kann dann diese andersartige Beurteilung zu einem Zeitpunkt in die Diskussion bringen, zu dem noch keine Entscheidung im politischen Bereich gefällt worden ist.“

205 Interview vom 18. Oktober 2004.

### 2.2.1. Der Beauftragte der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen

Es gibt kaum wissenschaftliche Untersuchungen zum Amt des Bundesbehindertenbeauftragten. Lediglich Michael Fuchs<sup>206</sup> betrachtete in seiner Abhandlung über Beauftragte in der öffentlichen Verwaltung auch die Funktion des Bundesbehindertenbeauftragten. Selbst Hammerschmidt<sup>207</sup> geht in seiner Analyse über die Entscheidungsprozesse in der Behindertenpolitik nicht auf dieses Amt und seine Funktionen ein.

Das höchste Ziel eines Interessenverbandes ist es, „ein eigenes Ministerium zu erhalten“ und dadurch „Einfluss zu nehmen auf die Organisation der Regierungsarbeit.“<sup>208</sup> Geht dies nicht „bietet sich die Forderung nach einem eigenen Staatssekretariat an.“<sup>209</sup> Im Fall der Behindertenpolitik wurde zwar kein eigener Staatssekretär ernannt, aber die Stelle des Bundesbehindertenbeauftragten geschaffen.

Der Verwaltungswissenschaftler Michael Fuchs sieht in dem Amt eines Beauftragten den letzten „Zeugen vergangener, ehemals hochbrisanter Aufgaben und Vorboten künftiger Aufgaben noch ungewisser organisatorischer Zuordnung“<sup>210</sup>. Gerade für neue politische Aufgaben ist demnach die Funktion eines Beauftragten sehr gut geeignet, „gerade, wenn es sich um ressort- und verwaltungsebenenübergreifende Aufgaben handelt“<sup>211</sup>. Das Amt des Beauftragten gewährleistet, dass die notwendige Aufgabenerledigung nicht behindert wird, ohne die unklare organisatorische Zuordnung der Funktion zu einem bestimmten Ressort durch die „Schaffung organisatorischer Präjudizien“<sup>212</sup> vorschnell zu entscheiden.

Das Amt des Beauftragten der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen ist eine ehrenamtliche Funktion; der Beauftragte wird durch die Bundesregierung aus der Reihe der Bundestagsabgeordneten ernannt. Bundeskanzler Helmut Schmidt kündigte in seiner Regierungserklärung vom 24. November 1980 aus Anlass des Internationalen Jahres der Behinderten (1981) an, das Amt eines Behindertenbeauftragten zu schaffen.<sup>213</sup> Im Januar 1981 wurde das Amt daraufhin mit

---

206 Fuchs, Michael (1985): „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, (Schriftenreihe der Hochschule Speyer; Bd. 96) Berlin.

207 Hammerschmidt, M. (1992) a.a.O.

208 Triesch, Günter / Ockenfels, Wolfgang (1995): Interessenverbände in Deutschland. Ihr Einfluss in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft, (Geschichte und Staat; Bd. 302), München, Landsberg am Lech, S.119.

209 Triesch, Günter/ Ockenfels, Wolfgang (1995) a.a.O., S.121.

210 Fuchs, Michael (1985) a.a.O., S.155.

211 Fuchs, Michael (1985) a.a.O., S.154.

212 Fuchs, Michael (1985) a.a.O., S.154.

213 Vgl. Stenografischer Bericht der 5. Sitzung des 9. Deutschen Bundestages, S.33 C vom 24.11.1980.

dem damaligen Parlamentarischen Staatssekretär Hermann Buschfort (SPD) erstmals besetzt. Buschfort wurde nach dem Regierungswechsel 1982 vom Bundestagsabgeordneten Otto Regenspurger (CSU) abgelöst, der diese Funktion bis zum Sieg von SPD und Bündnis 90/Die Grünen bei der Bundestagswahl 1998 behielt. Während der Regierungszeit von Bundeskanzler Gerhard Schröder 1998 bis 2005 hatte dieses Amt Karl-Hermann Haack von der SPD inne. Der Beauftragte der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen wurde dem Bundesministerium für Arbeit zugeordnet, wo er mit Ausnahme der Wahlperiode 2002 bis 2005, als er dem neu gebildeten Bundesministerium für Gesundheit und soziale Sicherung zugeordnet wurde, auch verblieb.

Michael Fuchs spricht von einem „Grenzbereich zwischen Politik und Verwaltung“, in dem sich das Amt befände. Damit macht er deutlich, dass der Beauftragte zwar einem Ministerium zugeordnet ist, aber von Anfang an nicht im Dienste eines Ministeriums stand, sondern dem Kollegium der Bundesregierung verpflichtet ist. Michael Fuchs sieht in der Konstruktion des Beauftragten deshalb sogar einen „organisatorischen Fremdkörper“ innerhalb der organisatorischen Abläufe des Ministeriums.<sup>214</sup>

Bei der Schaffung des Amtes wurde dem Beauftragten eine Reihe von Aufgaben zugewiesen. So sollte er zentraler Ansprechpartner der Behinderten - auch in Einzelfällen - sein, die Verbindung zu Behindertenverbänden und –organisationen stärken und bei der Koordination der Maßnahmen zur Eingliederung Behindeter mitwirken.<sup>215</sup>

Mit Inkrafttreten des Behindertengleichstellungsgesetzes (BGG) am 1. Mai 2002 fand das Amt erstmals eine gesetzliche Verankerung. So wird im BGG geregelt, dass der oder die Beauftragte von der Bundesregierung bestellt wird, die für die Erfüllung ihrer Aufgabe notwendige Personal- und Sachausstattung zur Verfügung gestellt bekommt und das Amt - außer im Fall der Entlassung - mit dem Zusammentreten eines neuen Bundestages endet.<sup>216</sup> Weiterhin werden im BGG auch erstmals konkret die Aufgaben und Befugnisse der oder des Beauftragten festgeschrieben. Er bzw. sie soll, „darauf hinzuwirken, dass die Verantwortung des Bundes, für gleichwertige Lebensbedingungen für Menschen mit und ohne Behinderungen zu sorgen, in allen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens erfüllt wird.“ Um diese

---

214 vgl. Fuchs, Michael (1985) a.a.O., S.133.

215 vgl. Antwort der Bundesregierung auf einer Anfrage von Abgeordneten von SPD und FDP zur Behindertenpolitik nach dem Internationalen Jahr der Behinderten 1981, Bundestagsdrucksache 9/1635 vom 10.05.1982, S.2.

216 § 14 Bundesgleichstellungsgesetz

Aufgabe wahrnehmen zu können „beteiligen die Bundesministerien die beauftragte Person bei allen Gesetzes-, Verordnungs- und sonstigen wichtigen Vorhaben, so weit sie Fragen der Integration von behinderten Menschen behandeln oder berühren“, so der Wortlaut im BGG weiter. Des weiteren werden im BGG alle Bundesbehörden und sonstigen öffentlichen Stellen im Bereich des Bundes darauf verpflichtet, die beauftragte Person bei der Erfüllung der Aufgabe zu unterstützen, insbesondere die erforderlichen Auskünfte zu erteilen und Akteneinsicht zu gewähren.<sup>217</sup>

Das Amt ist ressortübergreifend angelegt. Dadurch wird es möglich, „dass Anliegen an einer Stelle innerhalb der Bundesregierung vorgebracht werden können, die nach Lösungen sucht, Antworten aus den verschiedenen Politikbereichen bündelt und mit eigenen Stellungnahmen versieht. Insofern übt der Beauftragte eine »Scharnierfunktion« zwischen Betroffenen und politisch/fachlich Verantwortlichen aus.“<sup>218</sup> Gerade in der ressortübergreifenden Arbeit des Beauftragten sah Fuchs indes bereits bei der Schaffung des Amtes die Möglichkeit der Kompetenzusurpation des Bundes.<sup>219</sup>

Nachdem die besondere Bedeutung des Bundesbehindertenbeauftragten für die Verbände im vorherigen Kapitel bereits heraus gestellt wurde, gilt es, die Gründe hierfür näher zu untersuchen. Um mehr über die Arbeit des Beauftragten der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen erfahren zu können, wurde deshalb in der Umfrage unter den Vertretern der Behindertenverbände eine Frage zur Beurteilung der Arbeit des Beauftragten eingefügt.

Die Ergebnisse in Tabelle 6 zeigen, dass der Beauftragte von den Behindertenverbänden als treibende Kraft bei Gesetzesinitiativen angesehen wird (Median 4,0). Der Beauftragte scheint also aus der Sicht der Verbände großen Einfluss auf Gesetzgebungsverfahren zu haben und neue politische Ideen voranzutreiben.

---

217 § 15 Bundesgleichstellungsgesetz

218 [www.bund.de/.../BMGS/U/BBReg-behInMensch/](http://www.bund.de/.../BMGS/U/BBReg-behInMensch/) Stammdaten/Beauftragter-der-Bundesregierung-fuer-die-Bela-org.html

219 vgl. Fuchs, Michael (1985) a.a.O., S.133 ff.

**Tabelle 6: Beurteilung der Arbeit des Beauftragten**

| Beurteilung   | 1    | 2    | 3    | 4    | 5    | Summe | Median | Modus |
|---|------|------|------|------|------|-------|--------|-------|
| Bundesbehindertenbeauftragte ist treibende Kraft für Gesetzesinitiativen                          | 0    | 0    | 0    | 5    | 4    | 9     | 4,0    | 4     |
|   |      |      |      | 55,6 | 44,4 | 100,0 |        |       |
| Bundesbehindertenbeauftragte ist Knotenpunkt, der Verbandsmeinungen bündelt und weiterleitet      | 0    | 1    | 4    | 4    | 0    | 9     | 3,0    |       |
|   |      | 11,1 | 44,4 | 44,4 | 0    | 99,9  |        |       |
| Bundesbehindertenbeauftragte vertritt die Interessen der Verbände                                 | 0    | 2    | 2    | 4    | 1    | 9     | 4,0    | 4     |
|   | 0    | 22,2 | 22,2 | 44,4 | 11,1 | 99,9  |        |       |
| Bundesbehindertenbeauftragte vertritt Behindertenpolitik der Regierung gegenüber den Verbänden    | 0    | 0    | 4    | 5    | 0    | 9     | 4,0    | 4     |
|   | 0    | 0    | 44,4 | 55,6 | 0    | 99,9  |        |       |
| Bundesbehindertenbeauftragte muss von Verbänden angetrieben werden, in ihrem Interesse zu handeln | 2    | 3    | 3    | 1    | 0    | 9     | 2,0    |       |
|   | 22,2 | 33,3 | 33,3 | 11,1 | 0    | 99,9  |        |       |

1= trifft überhaupt nicht zu ... 5= trifft völlig zu

Das erklärt dann auch die bereits beschriebe Beobachtung, dass der Beauftragte zu den von den Behindertenverbänden am stärksten frequentierten politischen Akteuren gehört und widerspricht der Behauptung von Fuchs, wonach der Beauftragte nur vorbereitend wirken und keine politischen Fakten setzen kann, die die „entscheidungsbefugten Kompetenzträger binden sollen“<sup>220</sup>. Vielmehr zeigt sich hier, dass sich auch Behindertenverbände an die Stellen im politischen System wenden, „die über die für ihre jeweiligen Forderungen ausschlaggebenden Entscheidungsmacht verfügen und nicht an diejenigen, die zwar einen verfassungsrechtlich herausragenden Rang haben mögen, auf den Entscheidungsprozess jedoch kaum einwirken.“<sup>221</sup>

220 Fuchs, Michael (1985) a.a.O., S.219.

221 Weber, J. (1976), a.a.O., S. 192.

Jedoch erschöpft sich die Aufgabe des Beauftragten aus Sicht der Verbände nicht in der Initiative für neue Gesetze, sondern die befragten Verbandsvertreter gehen auch mehrheitlich davon aus, dass der Beauftragte ihre Interessen in der Politik wirksam vertritt (Median 4,0). Die Antworten zur Frage, ob der Beauftragte die Behindertenpolitik der Regierung gegenüber den Verbänden vertritt, verdeutlicht seine besondere Rolle: Wurde ihm in den bisherigen Antworten von den Verbänden zugestimmt, Gesetze zu initiieren und die Interessen der Verbände zu vertreten, zeigt sich bei dieser Frage, dass dies nur die eine Seite der Arbeit des Beauftragten ist. So wird der Beauftragten von über 55% der Verbandsvertreter als jemand betrachtet, der auch die Behindertenpolitik der Regierung gegenüber den Verbänden vertritt (Median 4,0). Auch wird er zumindest teilweise als Knotenpunkt angesehen, der Verbandsmeinungen bündelt und in die Politik weiterleitet (Median 3,0). So wird dies immerhin von 44,4, % der befragten Verbandsvertreter bejaht und weitere 44,4% stimmen dieser Aussage teilweise zu.

Dieses Ergebnis scheint vordergründig ein Widerspruch in sich zu sein, da der Beauftragte sowohl die Interessen der Verbände als auch die Politik der Regierung, die ja nicht zwangsläufig im Interesse der Verbände sein muss, vertritt. Trotz dieser schwierigen Balance zwischen Verbandsinteressen und Regierungsvertretung wird dem Beauftragten von den Verbandsvertretern mehrheitlich bescheinigt, dass sie ihn nicht antreiben müssen, um in ihrem Interesse zu handeln. Eine entsprechende Behauptung wird von 55,5% der befragten Verbandsvertreter verneint (Median 2,0). Schon Fuchs wies auf das „weit verbreitete Verlangen nach ‚Re-Personalisierung‘ der Herrschaft“<sup>222</sup> hin. Von Beauftragten wird deshalb unbürokratisches Arbeiten erwartet, um politische Entscheidungen klar und verständlich zu vermitteln. Ziel ist dabei eine größere Bürgernähe. Jedoch muss, so Fuchs weiter, die Einsetzung eines Beauftragten nicht zwangsläufig zu einer Senkung der Verdrossenheit der Bürger gegenüber der Verwaltung führen, auch wenn Beauftragte „geradezu als Wegbereiter der Ent-Institutionalisierung der Staatsgewalt“<sup>223</sup> erscheinen. Vielmehr ist entscheidend, wie das Amt ausgefüllt wird. Dies ist umso wichtiger da den Interessenverbänden, im Gegensatz zu den politischen Parteien, nur geringe Möglichkeiten offen stehen, Einfluss auf die personelle Besetzung der Funktion zu nehmen.<sup>224</sup>

---

222 Fuchs, Michael (1985) a.a.O., S. 189.

223 Fuchs, Michael (1985) a.a.O., S. 190.

224 Vgl. Triesch, Günter/ Ockenfels, Wolfgang (1995) a.a.O., S.122.

In den Interviews bestätigt sich die Annahme, dass das Amt keine enge inhaltliche Beschreibung hat und keine allzu großen Befugnisse mit sich bringt und deshalb die Art und Weise, wie der Beauftragte seine Arbeit ausfüllt, sehr stark an die Persönlichkeit geknüpft zu sein scheint. Dass von Hammerschmidt die Funktion des Behindertenbeauftragten nicht behandelt wurde, mag auch der Tatsache geschuldet sei, dass die Vorgänger von Karl-Hermann Haack von den Behindertenverbänden als nicht sehr bedeutend eingestuft werden, wie die Befragung ergab.

So erklärt ein Vertreter des VdK zur Bedeutung des Amtes:

„Ja, das hängt von der Person ab. Ich habe ja nun eine ganze Reihe von Bundesbehindertenbeauftragten erlebt. Aber der gegenwärtige Bundesbehindertenbeauftragte ist hervorragend.“<sup>225</sup>

Und ein ISL-Vertreter erklärt auf dieselbe Frage:

„Also, der damalige Bundesbehindertenbeauftragte Regensburger der CDU-FDP Koalition, da hatte ich so das Gefühl, ob es den gibt oder nicht: Die Welt geht nicht unter. Alle vier Jahre kommt ein Bericht. Er stellt sich auch manchmal Diskussionen. Aber wenn er sich gestellt hat, dann war da eigentlich nichts Vorantreibendes. Zum Teil war es eher abschreckend. Das lag aber auch an seinem ganzen Agieren und an seiner Person.“<sup>226</sup>

Und zur Person von Karl-Hermann Haack erklärt er:

„Aber ich glaube, was erfüllt wurde, ist, dass wir eine Person gefunden haben, die sich in das Thema wirklich reingefuchst hat. Die das nicht neben zwanzig Ämtern so salopp nebenher gemacht hat und sein Dienstfahrzeug und seinen Arbeitsstab einfach mitgenommen hat. Nach dem Motto tu nichts, dann passiert auch nichts, gehandelt hat. Sondern ganz im Gegenteil, der die Nähe zu den Verbänden gesucht hat, die Auseinandersetzung. Der auch geschafft hat, Verbände mit auf seine Seite zu kriegen, viele Verbündete gefunden hat, und der natürlich dann auch eine ganze Menge Initiativen vorangetrieben hat. Wenn man sich richtig der Sache widmet, hat man viele Möglichkeiten, direkt oder indirekt, einfach Sachen vorantreiben, zu pushen. Vielleicht auch mal ein Gespräch beim Kanzler zu bekommen. Also eigentlich eine sehr wichtige Funktion, der natürlich Sachen vorantreiben kann, was der jetzige Behindertenbeauftragte eigentlich vorzüglich macht. Man kann das aber auch links irgendwo vorbei laufen lassen und die Verwaltung darauf

---

225 Interview vom 18. Oktober 2004.

226 Interview vom 31. August 2004.

einstimmen: bloß kein Aufwand. Das geht auch. Also, das ist schon auch eine Machtposition.“<sup>227</sup>

Eine andere Vertreterin der ISL erklärt zur Bedeutung von Karl-Hermann Haack als Beauftragten:

„Ich würde mal behaupten, ohne Herrn Haack hätten wir es nicht geschafft ein BGG in dieser Art und Weise in dieser Legislaturperiode zu bekommen. Er hat das sicherlich mit seiner Persönlichkeit geschafft. Weil eigentlich aus seinem Status heraus, dass er eigentlich wirklich nur angehört wird, eigentlich nicht das Recht hat zu sagen, das und das muss die Regierung jetzt tun, sondern wirklich nur ein Vorschlags- und Anhörungsrecht hat. Er hat eine fast unglaubliche Machtposition bekommen, wahrscheinlich weil es von der Regierung gewollt war, dass es diese Gesetze gibt. Er hat es einfach geschafft, sowohl alle Behindertenverbände und -organisationen in sein Boot zu bekommen, zu sagen, das ist jetzt unser Ding, wir machen das jetzt, wir gemeinsam, und Sie stärken mich und ich stärke Sie, und wir zusammen gehen dann auch in die politische Riege, fordern das ein. Und so hat er das geschafft.“<sup>228</sup>

Und zur Bedeutung der Persönlichkeit der oder des Amtsinhabers/in:

„Losgelöst von der Person sehe ich, dass sie (die Beauftragten, M.S.) zwar eine wichtige Ansprechperson, ein Sprachrohr für die Betroffenen sind, für Selbsthilfeorganisationen, für Behindertenverbände etc., dass ihre Position jedoch viel zu schwach ist, um wirklich etwas ins Parlament einzubringen. Wenn es nicht gerade an der Persönlichkeit liegt und an den politisch günstigen Umständen, dann können die nicht viel erreichen.“<sup>229</sup>

Und ein VdK-Vertreter erklärt die Bedeutung des Behindertenbeauftragten für die Verbände wie folgt:

„Weil ja mit allen Problem, die man vielleicht nicht so ganz im Tagesgeschäft lösen kann, er noch mal ein ganz spezieller Ansprechpartner ist, und der Herr Haack ist ein ganz engagierter Ansprechpartner. Er hat die Interessen behinderter Menschen innerhalb der Regierung hochzuhalten und auch dafür zu sorgen, dass in

---

227 Ebenda.

228 Interview vom 14. Oktober 2004.

229 Interview vom 14. Oktober 2004; Wortlaut im Original: „Losgelöst von der Person sehe ich das so sie zwar einerseits eine wichtige Ansprechperson sind für die Betroffenen, für Selbsthilfeorganisationen, für Behindertenverbände etc. So als Sprachrohr um das wirklich ins Parlament einzubringen, aber das ihre Position eigentlich viel zu schwach ist. Wenn es nicht gerade an der Persönlichkeit liegt und an den politisch günstigen Umständen, dann können die nicht viel erreichen.“

der Regierungsspitze diese Dinge gesehen werden und dass moderate und angemessene Lösungen gefunden werden.“<sup>230</sup>

Was von einem weiterer VdK-Vertreter bestätigt wird:

„Der Behindertenbeauftragte hat viele Möglichkeiten in seinem Amt, Einfluss zu nehmen auf die Entwicklungen. Es hängt weitgehend von ihm ab, ob ein Ministerium nun den oder jenen Weg einschlägt.“<sup>231</sup>

Ein Mitarbeiter des Behindertenbeauftragten Haack bestätigt im Interview, dass von Seiten des Beauftragten, mit Zustimmung gesehen wird, dass die Verbände in ihm einen Verbündeten für ihre Interessenpolitik sehen:

„So ließe sich das vielleicht charakterisieren, dass tendenziell der Versuch gemacht wird, und da wehren wir uns auch überhaupt nicht dagegen, den Behindertenbeauftragten als einen Mitstreiter zu sehen in der Auseinandersetzung gegenüber Dingen, die vielleicht von der Regierung, außerhalb des Behindertenbeauftragten, vorbereitet, diskutiert werden. Da gibt es aber keine Regel dafür. Die Funktion des Beauftragten ist es ja auch, neue Sachen zu platzieren oder Initiativen zu ergreifen. Das wird, glaube ich, auch so wahrgenommen, dass man sagt, hier ist eine größere Bewegungsmöglichkeit, die eine oder andere Idee mal ein bisschen zu platzieren oder zu besprechen. Das ist dann nicht gleich Regierungspolitik, aber sie ist sozusagen in der politischen Landschaft drin. Dafür ist glaube ich der Behindertenbeauftragte ein gesuchter Partner.“<sup>232</sup>

Gerade durch die Doppelfunktion als Vertreter der Interessen der Behindertenverbände auf der einen Seite und als Vertreter der Bundesregierung auf der anderen, kommt der Frage, wie der Beauftragte seine Funktion versteht, dabei eine besondere Rolle zu. In der Selbstdefinition seines Amtverständnisses tauchen denn auch bei Karl-Hermann Haack (SPD) die von den Behindertenverbänden dargestellten Anforderungen auf, und es wird einmal mehr deutlich, wie abhängig das Amt von der es ausfüllenden Person ist:

„Bei meinem Dienstantritt gab es keine inhaltliche Beschreibung als Behindertenbeauftragter. Ich habe erkannt in dem Beschluss von 1981, einen Behindertenbeauftragten einzusetzen, dass ich meine Rolle selber definieren kann. Ich habe sie defi-

---

230 Interview vom 8. Juni 2004.

231 Interview vom 18. Oktober 2004.

232 Interview vom 12. Oktober 2004.

niert, als aktiv gestaltend, als Moderator, als Prozessor für den Paradigmenwechsel Menschen mit Behinderungen, und das war sehr erfolgreich.“<sup>233</sup>

Über das Verhältnis zu den Verbandsvertretern äußert der Behindertenbeauftragte: „Ich kann sagen, generell ein Vertrauensverhältnis. Man respektiert sich gegenseitig, weil man sich gegenseitig in seiner Funktion akzeptiert.“<sup>234</sup>

Auch von seinen Kolleginnen und Kollegen im Deutschen Bundestag bekommt der Amtsinhaber Lob für seinen Arbeitsstil, und es werden die Möglichkeiten hervorgehoben, die das Amt mit sich bringt. Jedoch wird auch von den Parlamentariern, wie bereits auch von den Verbandsvertretern, festgestellt, dass die Art und Weise wie der oder die Amtsinhaber/in die Funktion ausfüllt, eine große Bedeutung bei der Betrachtung des Amtes hat.

So erklärt eine Vertreterin der Regierungsfraktionen:

„Er sagt sehr oft ungeschminkte Wahrheiten. Und ich glaube, was er in den letzten Jahren für die Behindertenpolitik selbst getan hat, ist nirgendwo bis jetzt so in diesem Umfang passiert. Das muss man einfach mal deutlich sehen. Das Amt ist so wichtig, wie die Person es auch macht.“<sup>235</sup>

Und selbst aus den Oppositionsfraktionen wird dies bestätigt:

„Der Vorteil ist, dass man unabhängig ist. Das Interessante ist, man hat eine starke Infrastruktur. Man sitzt am Tisch der Bundesregierung, des Kanzlers, aber man ist ihm nicht direkt unterstellt. Dadurch kann man Dinge sagen, die ein Staatssekretär nie sagen könnte. Das Interessante an ihm ist eben, er hat zwanzig Leute oder wie viel, die ihm zuarbeiten können. Er kann eigene Meinungen sagen. Er ist im Parlament, kann sich aber vor allen anderen Ausschüssen drücken. Kann sich auf dieses Thema konzentrieren. Von daher kann er schon einiges machen, wenn er denn ein Rückrat hat. Es kommt da, glaube ich, sehr stark auf die Person an. Ich finde dass Herr Haack eine gute Politik macht.“<sup>236</sup>

Die Kontakte zwischen Beauftragtem und Behindertenverbänden vollziehen sich vor allem auf informeller Ebene, wie die Interviews ergaben. So wird aus dem Büro des Beauftragten erklärt, dass man einen offenen Dialog mit den Verbänden anstrebt, der eher informeller Natur ist:

„Wenn man weiß, es besteht ein Problem, was gelöst werden muss, oder es muss eine Einschätzung zu einem Problem gegeben werden, da telefoniert man eben

---

233 Interview vom 28. Oktober 2004.

234 Ebenda.

235 Interview vom 24. Februar 2005.

236 Interview vom 9. September 2004.

mal und da weiß man, wer dazu in der Verbandslandschaft etwas sagen kann. ... Wir haben eigentlich wenig wirklich formalisierte Kontakte. Das ist schon eher das Informelle was wichtig ist. ... Wir versuchen uns seitens des Behindertenbeauftragten auch dafür einzusetzen oder machen es auch selber, dass wir auch frühzeitig mit Verbänden reden und Dinge besprechen, die noch gar nicht Gesetzgebung sind sondern noch auf dem Wege dahin sein könnten, oder ein Problem darstellen, wo wir sagen, das wollen wir jetzt mal mit den Betroffenen- bzw. Interessenverbänden besprechen.“<sup>237</sup>

Und weiter:

„Wir haben von Anfang an den öffentlichen Diskurs gesucht mit den Betroffenen und der war sehr erfolgreich. Wir haben die Eckdaten eines SGB IX mit ihnen erarbeitet. Das Forum behinderter Juristinnen und Juristen hat das Behinderten-gleichstellungsgesetz erarbeitet, welches wir dann mehr oder weniger übernommen haben. Das hat den Vorteil, dass wir nach Abschluss unserer Arbeiten keine öffentlichen kontroversen Debatten mehr hatten, sondern von Anfang jeder Bescheid wusste was er zu tun und zu lassen hatte.“<sup>238</sup>

Der Bundesbehindertenbeauftragte selber begründete diese Arbeitsweise mit den Verbänden, in dem er feststellt: „Wir müssen uns verabschieden von der Vorstellung, Gesetze für behinderte Menschen zu machen. Nein: Wir brauchen den fortwährenden Dialog mit den Betroffenen. Der Austausch über ihre Erfahrungen und die Einbeziehung ihrer Kenntnisse sind eine wesentliche Voraussetzung, um Reformen in der Behindertenpolitik zu entwickeln.“<sup>239</sup> Eine besondere Methode der Zusammenarbeit zwischen Beauftragtem und Verbänden sind die so genannten Werkstattgespräche. Hier werden aktuelle politische Fragen, wie zum Beispiel Gesetzentwürfe noch bevor diese veröffentlicht worden sind, ebenso diskutiert wie spezielle, aktuelle Problemlagen. So kann ein Klärungsprozess vor dem eigentlichen formellen parlamentarischen Anhörungsverfahren stattfinden. Der Büroleiter des Beauftragten sieht diese Gespräche auch vor allem als Mittel zum Informationsaustausch zwischen Behindertenverbänden und Behindertenbeauftragtem, das nach Bedarf eingesetzt wird:

---

237 Interview vom 12. Oktober 2004.

238 Interview vom 12. Oktober 2004.

239 Der Beauftragter der Bundesregierung für die Belange der Behinderten in einem Schreiben an die Mitglieder der Bundestagsfraktionen von SPD und Bündnis 90 / Die Grünen vom 30. November 2000. (Archiv der sozialen Demokratie der Friedrich-Ebert-Stiftung)

„Der Mechanismus (der Werkstattgespräche, M.S.) ist das Bedarfsprinzip. Aus Gesprächen heraus ergeben sich manchmal Fragen, da sagt ein Verband, hier ist ein Problem, und da kann man das oft nicht lösen, indem man das noch zweimal anhört von dem Verband, man muss auch mit anderen dazu sprechen. Das hat den großen Vorteil der breiten Information und es hat den Vorteil, dass Leute miteinander ins Gespräch kommen, die möglicherweise auf verschiedenen Seiten des Tisches sitzen. Das ist ja auch eine wesentliche Aufgabe des Behindertenbeauftragten. Dass hat sich als relativ produktiv erwiesen, weil man da wirklich einen breiten Erfahrungsaustausch machen kann und verschiedene Ebenen beteiligen kann.“<sup>240</sup>

Der Informationsaustausch in den Werkstattgesprächen, so wird deutlich, ist auch für den Behindertenbeauftragten ein wichtiges Element im Kontakt mit den Verbänden, wie er ausführt:

„Informationsaustausch ist das Wesentliche, dass man einfach weiß, was machen die, was denken die. Was wird jetzt gerade als Problem gesehen, Umsetzung des SGB IX, Umsetzung des BGG. Das sind ja so Sachen, die sich aus vielen kleinen Informationen zusammensetzen, die wir erst mal gar nicht haben. Die muss man sammeln. Die Informationen müssen zu uns kommen, und die kommen zu uns entweder dadurch, dass einzelne Personen an den Beauftragten schreiben oder sich melden und sagen, ich hab das und das Problem. Das andere ist natürlich, dass auch auf Verbändeseite gesagt wird, da gibt es da jetzt ein Problem oder da müsste mal was geregelt werden. Oder eben auch immer wieder massiv gesagt wird also, auch wenn man sich gut versteht, das ist aber noch nicht gut, da macht die Regierung insgesamt eine falsche Politik. Das ist auch wichtig als Resonanz, wie kommt Politik des Beauftragten an, wie kommt die Politik der Bundesregierung an, was sagen die Betroffenen darüber.“<sup>241</sup>

Von der Verbandsseite werden Kontakte zum Beauftragten und die Werkstattgespräche im Besonderen ebenfalls als eine sinnvolle Einrichtung betrachtet, die für beide Seiten Vorteile bringt.

So erklärt eine ISL-Vertreterin:

„Weil wenn man nur die Anhörungen hat, da hast du ja sozusagen die Macht des Faktischen mit einem fertigen Gesetzentwurf und fängst dann an, juristisch irgendwelche Halbsätze zu diskutieren. Während du in einem Werkstattgespräch

---

240 Interview vom 12. Oktober 2004.

241 Ebenda.

auch über politische Zielvorstellungen diskutieren kannst, und es wird ja nur von der Abteilung Behindertenpolitik im BMAS und vom Behindertenbeauftragten so etwas gemacht. Aus anderen Ministerien hab ich das noch nicht gehört, und sie laden sich natürlich damit sehr viel mehr Arbeit auf. An sich ist das eine sehr positive Einrichtung.“<sup>242</sup>

### *2.2.2. Die Ministerialverwaltung*

Bereits Max Weber stellte die herausgehobene Bedeutung der Verwaltung fest. Für ihn war die „rein bureaukratische, also: die bureaukratische-monokratische aktenmäßige Verwaltung ... nach allen Erfahrungen die an Präzision, Stetigkeit, Disziplin, Straffheit und Verlässlichkeit, also: Berechenbarkeit für den Herrn wie für die Interessenten, Intensität und Extensität der Leistung, formal universeller Anwendbarkeit auf alle Aufgaben, rein technisch zum Höchstmaß der Leistung vervollkommenbare, in all diesen Bedeutungen: formal rationalste, Form der Herrschaftsausübung.“<sup>243</sup> Dabei wies er auf die starke Beeinflussung durch die Verwaltung sowohl in der Politik als auch im alltäglichen Leben hin und fasste dies in der Formel: „Herrschaft im Alltag ist primär: Verwaltung“<sup>244</sup> zusammen.

Die in dieser Untersuchung festgestellte hohe Kontaktfrequenz zwischen Behindertenverbänden und Ministerialbürokratie fügt sich auch ein in die bisherigen Forschungserkenntnisse zur hohen Bedeutung der Ministerialbürokratie für die Arbeit der Verbände. So stellte Bodo Benzner in seiner empirischen Analyse zur bundesdeutschen Ministerialbürokratie die große Bedeutung der Ministerialbürokratie und das damit verbundene hohe Interesse der Verbände an einer Zusammenarbeit fest. Er begründet dies damit, dass die Verwaltung heute „nicht mehr nur bloße Exekution von politisch getroffenen Entscheidungen“ ist, sondern, dass sie „mehr und mehr auch die unmittelbare Teilhabe an der politischen Programm-aufstellung“<sup>245</sup> umfasst. Die zentrale Staatsbürokratie wird dadurch „von immer entscheidender Bedeutung für die Auswahl und Bestimmung von Politikinhalten.“<sup>246</sup>

---

242 Interview vom 1. September 2004.

243 Weber, Max (1980): Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie. Besorgt von Johannes Winkelmann, 5., revidierte Aufl., Tübingen.

244 Weber, M. (1980) a.a.O., S. 126.

245 Benzner, Bodo (1989) a.a.O., S.35.

246 Ebenda.

So verwundert es nicht, dass auch Behindertenverbände „Kontakte mit der Verwaltung aufnehmen bzw. eigene Leute in wichtige Positionen der Ministerialbürokratie ... eingliedern, um bereits in der entscheidenden Vorbereitungsphase der Gesetzgebung ihre Vorstellungen mit einfließen zu lassen“<sup>247</sup>. Behindertenverbände sind, genauso wie andere Interessenverbände, daran interessiert, „möglichst frühzeitig auf politische Willensbildungsprozesse einwirken“<sup>248</sup> zu können. Da die Ministerialbürokratie im wesentlichen mit der Programmentwicklung beschäftigt ist, konzentrieren sich die Verbände insbesondere auf „die Ausarbeitung von Gesetzentwürfen und Gesetzesnovellierungen, ferner die Entwicklung von Rechtsverordnungen, Verwaltungsvorschriften und Ausführungsbestimmungen sowie die Erstellung von Forschungs- und Förderungsprogrammen und schließlich noch die Planungstätigkeit“<sup>249</sup>, die als Bausteine der Programmentwicklung „zum originären Tätigkeitsfeld der Verwaltung gehören“<sup>250</sup>.

Anderenfalls riskieren sie, dass ihre Forderungen nicht rechtzeitig und damit wirkungsvoll im Gesetzgebungsverfahren zu Geltung kommen. Denn „haben Gesetzentwürfe einmal das Stadium des Referentenentwurfs hinter sich gelassen“, so konstatiert Werner Reutter, „sind sie häufig nur noch schwer zu ändern“<sup>251</sup>.

„Die fortschreitende Verlagerung des politischen Schwergewichts auf die ministerielle Verwaltung und die damit einhergehende Erweiterung der Gestaltungs- und Entscheidungsspielräume ihrer (höheren) Beamtenschaft“, verstärkt die Konzentration der Einflussnahme von Interessengruppen und -verbänden „vor allem auf die Ministerialbürokratie und deren Personal.“<sup>252</sup>

Eine Hauptursache für die stetige Erweiterung des Gestaltungs- und Entscheidungsspielraums der Verwaltung dürfte sein, dass die ministeriellen Mitarbeiter über mehr Fachwissen und Detailkenntnisse als die Abgeordneten des Bundestages verfügen, weil die ministeriellen Mitarbeiterstäbe umfangreicher sind und die personelle Kontinuität dort wesentliche höher ist, als in den Mitarbeiterstäben der Abgeordneten.<sup>253</sup> Deshalb werden selbst Gesetzentwürfe, die von den Regie-

---

247 Hammerschmidt, M.(1992) a.a.O., S.176.

248 Reuter, Werner (2001) a.a.O., S.93.

249 Benzner, Bodo (1989) a.a.O., S.110-111.

250 Weber, J. (1976), a.a.O.,S.258.

251 Reuter, Werner (2001) a.a.O., S.93.

252 Benzner, Bodo (1989) a.a.O., S.38.

253 Vgl. Niederhafner, Stefan/ Speth, Rudolf (2004): Die Ministerialbürokratie in Deutschland – Vom Kellner zum Koch? - In: Forschungsjournal NSB, Jg. 15 Heft 3, S.24 ff.

rungsfraktionen eingebracht werden, von der Ministerialverwaltung bzw. unter Mitarbeit der zuständigen Referenten erarbeitet.<sup>254</sup>

Dass Anhörungen des Bundesministeriums zu Gesetzesvorhaben und die Mitarbeit in Beiräten und Kommissionen der Bundesministerien eine sehr große Bedeutung für die Verbände haben, wurde bereits festgestellt (vgl. dazu Tabelle 4). Die Anhörungsmöglichkeiten, welche die Ministerien den Verbänden bieten, sind durch die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) geregelt. Darin ist nicht von einem verbindlichen Anhörungsrecht der Verbände die Rede. Vielmehr wird den Bundesministerien die Möglichkeit eröffnet, die Verbände einzubeziehen. So heißt es in der GGO: „Der Entwurf einer Gesetzesvorlage ist Ländern, kommunalen Spitzenverbänden und den Vertretungen der Länder beim Bund möglichst frühzeitig zuzuleiten, wenn ihre Belange berührt sind.“<sup>255</sup> Und weiter heißt in der GGO: „Zeitpunkt, Umfang und Auswahl bleiben, soweit keine Sondervorschriften bestehen, dem Ermessen des federführenden Bundesministeriums überlassen.“<sup>256</sup> Die jeweiligen Ministeriumsabteilungen haben also die Möglichkeit selber zu bestimmen, in welchem Umfang die Mitwirkungsmöglichkeit der Verbände wahrgenommen wird. Die Rolle dieser Geschäftsordnung für die Interessenvertretung der Behindertenverbände darf jedoch nicht überwertet werden, da „ungeregelter, d.h. freier und vorwiegend im Rahmen personalisierter Dauerbeziehungen zu ‚Weichenstellern‘ stattfindender Einfluss ... die durch Geschäftsordnungen vermittelte institutionelle, d.h. geregelte Einflussnahme nach Quantität und Qualität bei weitem“ überlagert, was den Zweck dieser Geschäftsordnungen „soweit er auf die Herstellung eines Forums für Verbände und auf die Transparenz des Verbändeeinflusses gerichtet ist, stark reduziert“.<sup>257</sup> Dies trifft auch und gerade auf die Behindertenverbände zu. So sind für die Verbindung zur ministeriellen Ebene vor allem informelle Kontakte von großer Bedeutung, wie ein Vertreter des BMAS bestätigte:

„Informelle Kontakte sind immer wichtig, auch in dem Bereich, denn wenn man erst auf offizielle Meinungsäußerungen warten muss, dann ist es meistens schon zu spät, um noch etwas bewirken zu können.“<sup>258</sup>

---

254 vgl. hierzu Ismayr, Wolfgang (2000): der Deutsche Bundestag im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen, S. 240 ff.

255 Moderner Staat – Moderne Verwaltung, Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien Beschluss des Bundeskabinetts vom 26. Juli 2000, § 47.

256 Ebenda.

257 Mann, Siegfried (1994): Macht und Ohnmacht der Verbände. Das Beispiel des Bundesverbandes der Deutschen Industrie e.V. (BDI) aus empirisch-analytischer Sicht, Baden-Baden, S.178.

258 Interview vom 20. August 2004.

Außerdem weist ein Ministeriumsvertreter im Interview darauf hin, dass bei den Gesetzgebungsverfahren zu SGB IX und BGG formelle Kontakte auch vor allem deshalb nicht von großer Bedeutung waren, da man diese für ungeeignet erachtete, um dies Gesetzesvorhaben erfolgreich zu bewältigen.

„Durch das Verfahren, was wir gewählt haben, also der frühzeitigen Beteiligung, Abstimmung, Erarbeitung von Regelungen oder Vorhaben hat natürlich dieses institutionalisierte Anhörungs- oder Beteiligungsverfahren nicht mehr die Bedeutung, das es haben sollte, wenn so ein vorgeschaltetes Verfahren nicht stattfindet. ... Wer meint, er hätte schon alles richtig gemacht, wird sich durch so ein Anhörungsverfahren von seiner Meinung nur sehr schwer abringen lassen. Auch das war ein Grund für uns zu sagen, wir warten nicht ab, bis man praktisch nichts mehr machen kann, weil alle Beteiligten ihr Gesicht wahren wollen, sondern versuchen, das im Vorfeld zu steuern.“<sup>259</sup>

Und weiter führt der BMAS-Mitarbeiter aus:

„Wenn man das Verfahren wählt, das in der gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesregierung vorgesehen ist, also Anhörungsrechte, insoweit Beteiligungsrechte, die häufig im Ermessen des jeweiligen Ministeriums stehen, inwieweit sie genutzt werden und auch inwieweit sie dann hinterher bei den Stellungnahmen berücksichtigt werden, dann ist das sicherlich eher die politische Ebene, auf die man dann seitens der Verbände Einfluss nehmen müsste, wenn man seine Positionen durchsetzen will.

Hier bei uns war es anders. Es war durch das Beteiligungsverfahren im Vorfeld dann eben nicht mehr nötig, dass politische Vorstellungen über Abgeordnete oder andere politische Persönlichkeiten durchgesetzt werden mussten. Es wurde geklärt, was gemacht werden kann und was gemacht werden soll und das wird dann auch durchgesetzt. Und wie man sieht, mit großem gesellschaftlichen Erfolg, auch politischem Erfolg, denn sonst wären die Gesetze wie SGB IX oder BGG nicht in dem doch ganz breiten politischen Konsens durchgesetzt worden und hätten nicht auf so viel Zustimmung in der Bevölkerung und gerade bei behinderten Menschen getroffen, wie das jetzt der Fall ist.“<sup>260</sup>

Für die Verbände dienen informellen Kontakte „hauptsächlich dazu, die Möglichkeiten des konkret Machbaren auszuloten und das Handeln des eigenen Verban-

---

259 Ebenda.

260 Interview vom 20. August 2004.

des danach auszurichten“<sup>261</sup>. Dabei ist das “alltäglichste und am weitesten verbreitete Interaktionsmuster zwischen Verbänden und Verwaltung“ die kontinuierliche, sachbezogene „Kooperation zwischen den Fachreferenten der Verwaltung und der Verbände.“<sup>262</sup>

Um genauer feststellen zu können, welche Kontaktformen aus der Sicht des Ministeriums zwischen Ministerium und Behindertenverbänden vorherrschen, wurde eine diesbezügliche Frage in den Fragebogen für die Abteilung Behindertenpolitik im BMAS eingefügt. Die Ergebnisse sind in Tabelle 7 dargestellt.

---

261 Niederhafner, Stefan/ Speth, Rudolf (2004) a.a.O., S.29.

262 Weber, J. (1976), a.a.O., S.265.

**Tabelle 7: Bedeutung von Kontakte der Ministeriumsvertreter**

| Kontaktart  | 1 | 2    | 3    | 4    | 5    | Missing | Medi-an | Modus |
|---|---|------|------|------|------|---------|---------|-------|
| Persönliches Gespräch im Büro des Verbandes                                 | 0 | 1    | 4    | 1    | 1    | 1       | 3,0     | 3     |
| Persönliches Gespräch in den eigenen Räumen                                 | 0 | 0    | 3    | 4    | 1    | 0       | 4,0     | 4     |
| Persönliches Gespräch am Rande von Gremiensitzungen                         | 0 | 0    | 4    | 3    | 1    | 0       | 3,5     | 3     |
| Persönliches Gespräch am Rande von politischen Veranstaltungen und Tagungen | 0 | 0    | 50,0 | 37,5 | 12,5 | 0       | 3,5     | 3     |
| Persönliches Gespräch am Rande von gesellschaftlichen Veranstaltungen       | 0 | 1    | 6    | 1    | 0    | 0       | 3,0     | 3     |
| Persönliches Gespräch am Rande von wissenschaftlichen Tagungen              | 0 | 0    | 4    | 3    | 1    | 0       | 3,5     | 3     |
| Parlamentarischer Abend in der Geschäftsstelle des Verbandes                | 0 | 0    | 5    | 2    | 1    | 0       | 3,0     | 3     |
| Sonstige informelle Kontakte  | 0 | 1    | 2    | 2    | 2    | 1       | 4,0     | -     |
| Telefonate  | 0 | 1    | 2    | 5    | 0    | 0       | 4,0     | 4     |
| Briefkorrespondenz  | 0 | 2    | 4    | 2    | 0    | 0       | 3,0     | 3     |
| Faxkorrespondenz  | 0 | 25,0 | 50,0 | 25,0 | 0    | 0       | 3,0     | 3     |
| Emailkorrespondenz  | 0 | 1    | 4    | 2    | 1    | 0       | 3,0     | 3     |
|   | 0 | 12,5 | 50,0 | 25,0 | 12,5 | 0       |         |       |

1= überhaupt nicht wichtig ... 5= sehr wichtig

Demnach sind für die Mitarbeiter in der mit Behindertenpolitik beschäftigten Abteilung des BMAS persönliche Gespräche in den eigenen Räumen und Telefonate mit einem Median von 4,0 und einem Modus von 4,0 von größter Bedeutung beim Kontakt mit den Verbänden, gefolgt von sonstigen informellen Kontakten (Median 4,0). Man trifft sich also öfter im Büro des Ministeriumsvertreters als im Büro des

Verbandsvertreters, was darauf schließen lässt, dass der Ministeriumsvertreter die Terminvorgaben macht und sich der Verband entsprechend danach richten muss. Innerhalb der verschiedenen Kommunikationsarten ist der telefonische Kontakt die am häufigsten vorkommende Form. Dies verwundert nicht, ermöglicht das Telefon doch einen schnellen und spontanen Kontakt.

Dann folgen persönliche Gespräche am Rande von Gremiensitzungen und politischen oder wissenschaftlichen Tagungen und Veranstaltungen (Median 3,5). Auf der Ebene der persönlichen Gespräche ist lediglich das Gespräch am Rande von allgemeinen gesellschaftlichen Veranstaltungen zur Kontaktanbahnung nicht so bedeutend (Median 3,0).

Aber nicht nur die Verbände streben nach Einfluss in der Ministerialverwaltung, vielmehr benötigt auch die Verwaltung die Unterstützung der Verbände. So sind Verbände zum einen wichtige Informationslieferanten für die Ministerialverwaltung und zum anderen potenzielle Unterstützer zur Durchsetzung ministerieller Ziele. Den Ministeriumsvertretern „ist dabei in aller Regel an der Nutzung spezifischen Verbandssachverstands und an politischen Informationen des Verbands oder auch daran gelegen, für die jeweils vorgesehene Entscheidung den Konsens der entsprechenden gesellschaftlichen Gruppe zu gewinnen und zwar durch ihre, über ihre Vertreter bewirkte Integration in den Entscheidungsprozess und durch deren Implementierungshilfe nach getroffner Entscheidung“<sup>263</sup>.

Die einzelnen Fachreferate der Ministerien erhalten die Ideen und Impulse für ihre eigenen Initiativen aus unterschiedlichen Quellen. Dazu zählen neben den Zielvorgaben der Regierung oder einzelner Minister sowie der selbstständigen Beobachtung „von Vorgängen und Entwicklungen im eigenen Aufgaben- und Zuständigkeitsbereich“<sup>264</sup> auch Medien, der Wissensbereich und nicht zuletzt auch die Interessenverbände. Die Verbände dienen dabei als „Mittler bei dem Streben des Staates nach Mitwirkung der Bevölkerungsgruppen“ und sind bereits „bei der Planung und Konzeption von Politikstrategien ... unentbehrliche Informanten“.<sup>265</sup> „Die Verbände wirken hier wie weitverästelte und tief in die Gesellschaft reichende Sensoren, die um so unentbehrlicher sind“, als die Ministerialverwaltung selber

---

263 Mann, Siegfried (1994) a.a.O., S.176.

264 Benzner, Bodo (1989) a.a.O., S.113.

265 Wiemers, H. (1999) a.a.O., S. 132. Andere Fallstudien belegen, dass all dies auch für andere Interessenverbände gilt. Beispielhaft sei hier genannt: Mann, Siegfried (1994) a.a.O.,

über keinen „umfassenden eigenen Verwaltungsunterbaus“ mit „zahlreiche Kontaktstellen draußen im Lande verfügt.“<sup>266</sup>

So meint ein Referent im Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS):

„Ich habe immer gesagt, was Ihr nicht fordert, können wir sinnvoller Weise nicht machen. Mit anderen Worten: Die Referenzgrundlage für das, was man für Behinderte tut, sind, jedenfalls in kollektiver Form, die Forderungen der Verbände. Sie sind der Ausgangspunkt dessen, was man tut. Ob man da alle Wünsche erfüllen kann, ist eine ganz andere Frage, aber wenn entsprechende Forderungen nicht vorliegen, braucht man auch nichts zu machen.“<sup>267</sup>

**Tabelle 8: Einschätzung von Verbandsarbeit durch Ministeriumsmitarbeiter**

| Einschätzung                                    | 1 | 2       | 3       | 4       | 5         | Median | Modus |
|---|---|---------|---------|---------|-----------|--------|-------|
| Verbände unterstützen mich in meiner Arbeit     | 0 | 0       | 2       | 5       | 1<br>62,5 | 4,0    | 4     |
| Verbände sind notwendig, stören jedoch manchmal | 0 | 2<br>25 | 2<br>25 | 4<br>50 | 0<br>0    | 3,5    | 4     |
| Verbände lähmen die politischen Prozesse        | 0 | 6<br>75 | 2<br>25 | 0<br>0  | 0<br>0    | 2,0    | 2     |

1=trifft überhaupt nicht zu ... 5=trifft völlig zu

Die Ergebnisse in Tabelle 8 bestätigen die Ergebnisse der Expertenbefragung. So sind Behindertenverbände für die Mehrheit der befragten Ministeriumsvertreter eine Unterstützung ihrer Arbeit (Median 4,0; Modus 4,0). Zwar stören die Verbände auch manchmal bei der ministeriellen Arbeit (Median 3,5; Modus 4), aber nur eine Minderheit der Befragten sieht in Behindertenverbänden einen Faktor, der die Ministerien lähmt (Median 2,0; Modus 2,0).

Die Verbände helfen auch bei der Umsetzung von Initiativen und Gesetzen: So sind die Erfolgschancen der ministeriellen Fachreferate bei der Durchsetzung ihrer

266 Steinberg, Rudolf (1988): Herrschaft der Verbände? Interessenverbände in der Verfassungsordnung, - In: de Rudder, Helmut/ Sahner, Heinz (Hrsg.): Herrschaft der Verbände? Interessenverbände – Gegenregierungen oder Partner? Ringvorlesung der Hochschule Lüneburg, Berlin, S.15.

267 Interview vom 30. August 2004.

Initiativen nur gering, „wenn sie auf den entschlossenen Widerstand einflussreicher und konfliktfähiger Interessengruppen stoßen, wenn sie keine Unterstützung bei der politischen Leitung des eigenen Ressorts, im Kabinett und/oder im politischen Bereich finden“<sup>268</sup>

Die Beteiligung der Verbände an den ministeriellen Entscheidungsprozessen dient aus diesem Grund auch der besseren Durchsetzbarkeit von Gesetzen, wie die folgende Aussage eines BMAS-Mitarbeiters belegt:

„Die Verbände sind für unsere Arbeit sehr wichtig, insbesondere was dann eben auch die Möglichkeiten anbelangt, das durchzusetzen, was gesetzlich geregelt wurden ist. Das SGB IX, aber auch das BGG räumt den Verbänden beträchtliche Befugnisse ein. BGG als Partner von Zielvereinbarungen mit der Wirtschaft. SGB IX im Rahmen der Erarbeitung von gemeinsamen Empfehlungen, Beteiligungsrechte auch an anderer Stelle, was Vertretungsbefugnisse anbelangt vor Gericht beispielsweise.“<sup>269</sup>

Behindertenverbände werden demnach vom BMAS als Partner gesehen, deren frühzeitige, intensive Einbindung nicht nur den Verbänden hilft, sich einbringen zu können, sondern auch dem Ministerium bei der politischen und gesellschaftlichen Durchsetzung von Gesetzesinitiativen.<sup>270</sup> Hier ist Hammerschmidt zuzustimmen, wenn er feststellt, dass der Staat durch dieses Verhalten der Möglichkeit der Verbände vorbeugt, „eine Gesetzesinitiative bei ihrer Durchsetzung zu behindern, zu verhindern oder ins Leere laufen zu lassen“<sup>271</sup>. Das wird in dem folgenden Zitat eines BMAS Mitarbeiters noch einmal bekräftigt:

„Die Verbände sind entscheidend für die ganze Legitimationsbasis von Gesetzgebung und -änderung. Ministerien müssen ja permanent Lösungen für gesellschaftliche Probleme produzieren. Das kann man ganz schlecht gegen das Klientel das von diesen Lösungen betroffen ist. Da sind die Verbände in eine korporatistische Struktur eingebunden. Verbände werden auch genutzt, um Interessen von Ministeriumsabteilungen gegen eine andere durchzusetzen.“<sup>272</sup>

Die Beziehung zwischen Verbänden und Ministerien ist also keine „Einbahnstraße“, sondern der fachliche Bezug, „der den Dialog zwischen Verband und jeweili-

---

268 Benzner, Bodo (1989) a.a.O., S. 114.

269 Interview vom 30. August 2004.

270 Vgl. hierzu auch die Ausführungen von Schnapp, Kai- Uwe (2004): Ministerialbürokratien in westlichen Demokratien. Eine vergleichende Analyse (Interdisziplinäre Organisations- und Verwaltungsforschung Bd. 11), Opladen, S.216 ff.

271 Hammerschmidt, M.(1992) a.a.O., S.177.

272 Interview vom 7. Juni 2004.

gem Ministerium bestimmt“, trägt „zur Intensivierung der Beziehungen bei“<sup>273</sup>, indem versucht wird, einen gemeinsamen Nenner zu finden.

Nicht zuletzt wegen der beschriebenen wechselseitigen Abhängigkeit zwischen Ministerien und Behindertenverbänden, wurde den Behindertenverbänden eine sehr weitreichende beratende und sogar mitwirkende Rolle gegeben. Die ehemalige parlamentarische Staatssekretärin beim Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, Frau Mascher, erklärte dazu: „Die Bundesregierung hat zugunsten behinderter Menschen ein ganz neues Verständnis entwickelt. Wir machen Politik nicht alleine für behinderte Menschen, sondern vor allem mit ihnen gemeinsam.“<sup>274</sup> Dies spricht für die These, dass die Idee des kooperativen Staates mit dem „Regierungswechsel 1998 Einzug in die deutschen Amtstuben“ gehalten hat. Diese Idee weist „dem Staat eine ‚Moderatoren‘ – oder ‚Konstrukteursrolle‘ zu, die zwischen den verschiedenen Interessen vermittelt und die konsensfähigen Bereiche auslotet“. Die Ministerialbürokratie nimmt dabei die Wünsche der gesellschaftlichen Gruppen auf und bringt sie mit den „Imperativen der Politik in Ausgleich“.<sup>275</sup> Dass dies für den Sektor der Behindertenpolitik zutreffend ist, lässt sich aus der Aussage eines Vertreters des BMAS schließen:

„Das ist also einmal sicherlich eine beratende Funktion, und wir sind einen Schritt weiter gegangen. Wir haben sie auch zu einer mitarbeitenden Funktion gemacht, indem wir Gesetzgebungsvorhaben mehrfach eingehend erörtert haben und auf Einwände, Bedenken Rücksicht genommen haben.“<sup>276</sup>

Die Verbände selber sehen diese Entwicklung positiv; und die Kontakte zum Ministerium haben für sie aufgrund der sehr guten Mitwirkungsrechte eine hohe Bedeutung. So erklärt ein Vertreter des Sozialverband VdK, dass die Chancen „bei den Ministerien größer“ sind, „Einfluss zu nehmen auf etwas, was sich erst in der Entstehung entwickelt hat“<sup>277</sup>.

---

273 Mann, Siegfried (1994) a.a.O., S.188.

274 Mascher, Ulrike (2003): Grußwort - In: Maydell, Bernd von/Pitschas, Rainer/Schulte, Bernd (Hrsg.): Behinderung in Asien und Europa im Politik- und Rechtsvergleich, Studien aus dem Max-Planck-Institut für ausländische und internationales Sozialrecht, Band 26, Baden-Baden, S.9.

275 vgl. Niederhafner, Stefan/ Speth, Rudolf (2004) a.a.O., S.32.

276 Interview vom 30. August 2004.

277 Interview vom 8. Juni 2004.

### 2.2.3. Die Bundestagsfraktionen

Wenngleich die bisherige Untersuchung auch ergeben hat, dass die Bedeutung der parlamentarischen Mitwirkungsmöglichkeiten für die Behindertenverbände hinter der Mitarbeit auf ministerieller Ebene zurück steht, lohnt dennoch eine genauere Betrachtung des Verhältnisses zwischen Parlament und Verbänden. Dies schon allein deshalb, weil in den Abschnitten zum Bundesbehindertenbeauftragten und zum BMAS festgestellt wurde, dass die engen Kontakte zu diesen Stellen zum einen auf der persönlichen Ausgestaltung des Amtes durch die handelnden Personen und zum anderen auf einem relativ neuem Stil des Umgangs mit Verbandsinteressen bei Gesetzgebungsverfahren beruhen. Für den Fall, dass die hier handelnden Personen und oder der dort gepflegte Arbeitstil gegenüber den Verbänden wieder verändert wird, ist zu erwarten, dass die Bedeutung des Parlamentes für die Interessenvertretung der Verbände auch wieder steigt.

So erklärt eine ISL-Vertreterin den auch:

„Die Kontakte ins Parlament sind sicherlich kontinuierlicher über die Zeit gesehen. Den Kontakt suchen wir ständig. Von daher ist dieser Weg kontinuierlicher als der Weg in die Ministerien, der sehr viel stärker von den Personen geprägt ist, die dort tatsächlich auch sitzen.“<sup>278</sup>

Außerdem ist festzuhalten, dass „der Bundestag als Inhaber der formalen Gesetzgebungskompetenz niemals ganz von den Verbänden außer acht gelassen werden darf.“<sup>279</sup> Dies gilt, obwohl „die Gesetzesvorlage im Parlament eher eine politisch-moralische Prüfung auf ihre gesamtgesellschaftliche Zumutbarkeit als eine tatsächliche objektive Revision“<sup>280</sup> erfährt.

Die Zusammenarbeit zwischen Verbänden aller Art und dem deutschen Bundestag und den dort vertretenen Fraktionen beruht auf der Grundlage der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages. Danach führt der Bundestagspräsident „eine öffentliche Liste, in der alle Verbände, die Interessen gegenüber dem Bundestag oder der Bundesregierung vertreten, eingetragen werden.“ Eine Anhörung der Verbände soll laut Geschäftsordnung nur dann stattfinden, wenn die Verbände in

---

278 Interview vom 14. Oktober 2004; Wortlaut im Original: „Die Kontakte ins Parlament sind sicherlich kontinuierlicher über die Zeit gesehen. Weil den Kontakt den suchen wir ständig. Von daher ist dieser Weg kontinuierlicher das der Weg in die Ministerien, der sehr viel stärker von den Personen geprägt ist, die dort tatsächlich auch sitzen.“

279 Steinberg, Rudolf (1989): Parlament und organisierte Interessen, - In: Schneider, Hans-Peter/Zeh, Wolfgang (Hrsg.): Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Handbuch, Berlin, S.224.

280 vgl. Niederhafner, Stefan/ Speth, Rudolf (2004) a.a.O., S.28.

der Liste eingetragen sind. In der Liste müssen der Name und Sitz des Verbandes, die Zusammensetzung von Vorstand und Geschäftsführung, der Interessenbereich des Verbandes, die Mitgliederzahl, die Namen der Verbandsvertreter sowie die Anschrift der Geschäftsstelle am Sitz von Bundestag und Bundesregierung angegeben sein.<sup>281</sup>

Jedoch werden in der parlamentarischen Praxis auch Verbände zu Anhörungen eingeladen, die nicht in der Lobbyliste auftauchen. So ist von den beiden hier untersuchten Verbänden nur einer, nämlich der Sozialverband VdK Deutschland auf dieser Lobbyliste registriert, die ISL e.V. jedoch nicht. Trotzdem werden beide zu Anhörungen und anderen offiziellen Informationsaustauschen eingeladen.<sup>282</sup> Dies ist kein Sonderfall sondern allgemeine Praxis, „wenn es den Parlamentariern sinnvoll erscheint“<sup>283</sup>.

Da „die Arbeit des Parlaments im wesentlichen auf den Schultern jener fachlich spezialisierten Abgeordneten ruht, die nach Maßgabe politischer Vorgaben von Koalition, Fraktion und Partei aufgrund ihres Sach- und Fachwissens Vorentscheidungen für ihre Fraktion treffen“ und die Verbände ihre Kräfte bündeln müssen, konzentrieren sie sich auf bestimmte Ansprechpartner.<sup>284</sup> Generell ist festzustellen, dass die Interessengruppen sich wegen „der zentralen Bedeutung der Ausschüsse für die Gesetzgebungstätigkeit des Bundestages ... insbesondere an die Ausschussmitglieder“ wenden<sup>285</sup>.

So stehen die behindertenpolitischen Sprecher/innen genauso im „Mittelpunkt des Bemühens um Dauerdialogpartner“<sup>286</sup> wie Mitglieder von fraktionsinternen Arbeitskreisen, Obleute und Berichterstatter zu verbandsrelevanten Themen.

Diese Abgeordnete dienen als wichtige Informationslieferanten für die Verbände, wie eine ISL- Vertreterin berichtet:

„Das ist auch schön, wenn man dann wirklich mal anrufen kann. Manchmal geht's ja auch darum, man weiß, es gibt ein Gesetzentwurf, aber der wird nicht rausgerückt und dadurch hab ich dann manchmal 14 Tage Vorlauf, weil ich ihn schon habe. Ich kann ihn nicht veröffentlichen, aber ich kann ihn schon mal lesen und bin dann besser vorbereitet. Oder man kann auch einfach mal bestimmte Meinungen

---

281 Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Juli 1980 (BGBl. I S. 1237), zuletzt geändert laut Bekanntmachung vom 28. Februar 2005 (BGBl. I S. 668), Anlage 2.

282 vgl. Lobbyliste des Deutschen Bundestages

283 Sebaldt, Martin / Straßner, Alexander (2004): Verbände in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung., Wiesbaden, S.142.

284 Mann, Siegfried (1994) a.a.O., S.179.

285 Weber, J. (1976), a.a.O., S.292.

286 Mann, Siegfried (1994) a.a.O., S.179.

wiedergeben. Also glaube, ich die (Abgeordneten, M.S.) sind sehr, sehr wichtig. So hat jeder seine Abgeordneten.“

Schaut man, welche Formen der Kontaktaufnahme zu Verbandsvertretern für die Bundestagsabgeordneten von Bedeutung sind, zeigt sich, dass auch hier die Gespräche in den eigenen Räumen (Median 4,0) wichtiger sind als die Gespräche in den Räumen des Verbandes (Median 3,0). Daran zeigt sich, dass Verbandsvertreter wohl eher um ein Gespräch bei einem Abgeordneten bitten, als dass dieser zum Verband kommt. Der Abgeordnete kann die Termine festlegen und der Verbandsvertreter muss sich dem anpassen. (vgl. Tabelle 9)

Die Bedeutung von Gesprächen am Rande von politischen und wissenschaftlichen Veranstaltungen und Tagungen ist mit einem Median von 4,0 auch noch hoch, während Gespräche auf anderen gesellschaftlichen Veranstaltungen und Gre-miensitzungen eine nicht so große Bedeutung für die Kontaktaufnahme zu den Abgeordneten haben (Median 3,0).

**Tabelle 9: Kontaktarten zwischen Behindertenverbänden und Bundestagsabgeordneten**

| Kontaktart  | 1        | 2         | 3          | 4          | 5         | Missing  | Median | Modus |
|---|----------|-----------|------------|------------|-----------|----------|--------|-------|
| Persönliches Ge- spräch im Büro des politischen Vertreters                      | 4<br>8,5 | 7<br>14,9 | 11<br>23,4 | 15<br>31,9 | 6<br>12,8 | 4<br>8,5 | 3,0    | 4     |
| Persönliches Ge- spräch in den eigenen Räumen                                   | 0<br>0   | 1<br>2,1  | 10<br>21,3 | 26<br>55,3 | 8<br>17,0 | 2<br>4,3 | 4,0    | 4     |
| Persönliches Ge- spräch am Rande von Gremiensitzungen                           | 1<br>2,1 | 4<br>8,5  | 18<br>38,3 | 18<br>38,3 | 2<br>4,3  | 4<br>8,5 | 3,0    |       |
| Persönliches Ge- spräch am Rande von politischen Veranstal- tungen und Tagungen | 0<br>0   | 2<br>4,3  | 13<br>27,7 | 23<br>48,9 | 7<br>14,9 | 2<br>4,3 | 4,0    | 4     |
| Persönliches Ge- spräch am Rande von gesellschaftlichen Veranstaltungen         | 0<br>0   | 5<br>10,6 | 24<br>51,1 | 11<br>23,4 | 4<br>8,5  | 3<br>6,4 | 3,0    | 3     |
| Persönliches Ge- spräch am Rande von wissenschaftlichen Tagungen                | 1<br>2,1 | 3<br>6,4  | 16<br>34,0 | 21<br>44,7 | 5<br>10,6 | 1<br>2,1 | 4,0    | 4     |
| Parlamentarischer Abend in der Ge- schäftsstelle des Ver- bandes                | 0<br>0   | 3<br>6,4  | 12<br>25,5 | 20<br>42,6 | 8<br>17,0 | 4<br>8,5 | 4,0    | 4     |
| Sonstige informelle Kontakte  | 1<br>2,1 | 3<br>6,4  | 18<br>38,3 | 15<br>31,9 | 6<br>12,8 | 4<br>8,5 | 4,0    | 3     |
| Telefonate  | 0<br>0   | 2<br>4,3  | 9<br>19,1  | 25<br>53,2 | 9<br>19,1 | 2<br>4,3 | 4,0    | 4     |
| Briefkorrespondenz  | 0<br>0   | 3<br>6,4  | 16<br>34,0 | 18<br>38,3 | 7<br>14,9 | 3<br>6,4 | 4,0    | 4     |
| Faxkorrespondenz  | 1<br>2,1 | 7<br>14,9 | 12<br>25,5 | 17<br>36,2 | 7<br>14,9 | 3<br>6,4 | 4,0    | 4     |
| Emailkorrespondenz  | 0<br>0   | 3<br>6,4  | 15<br>31,9 | 21<br>44,7 | 5<br>10,6 | 3<br>6,4 | 4,0    | 4     |

1= überhaupt nicht wichtig ... 5= sehr wichtig

Der parlamentarische Abend hat für die Abgeordneten eine viel größere Bedeutung, als für die in dieser Untersuchung befragten Verbände (Median 4,0). Das liegt sicherlich daran, dass nicht jeder Verband parlamentarische Abende durchführt. Bietet ein Verband aber einen parlamentarischen Abend an, so wird dieser gerne von den Abgeordneten genutzt, um sich über die Arbeit des Verbandes zu informieren. Auch sonstige informelle Kontakte haben offensichtlich eine hohe Bedeutung (Median 4,0). Der Kontakt zwischen Behindertenverbänden und Bundestagsabgeordneten basiert also auf Gesprächen in den Räumen der Abgeordneten, Gesprächen am Rande von politischen und wissenschaftlichen Veranstaltungen und Tagungen, parlamentarischen Abenden, Kontakten per Brief, Telefon, Fax und Email, sowie über sonstige informelle Kontakte.

Informelle Kontakte werden, das zeigt die weitere Auswertung der Interviews, insgesamt von Verbandsvertretern und Parlamentariern gleichermaßen für wichtiger angesehen, als die formellen Elemente des Gesetzgebungsverfahrens, wie z.B. parlamentarischen Anhörungen, denen keine so große Bedeutung zugemessen wird, wie die folgenden Zitate belegen:

So weist ein Vertreter der Oppositionsfaktionen auf die große Bedeutung der informellen Kontakte hin:

„Das spielt eine hohe Rolle, die informellen Kontakte, weil ich als Abgeordneter darauf angewiesen bin, auch Input zu bekommen von Verbänden. Und wenn wir etwas erarbeiten, reagieren zum Beispiel auf Gesetzesvorhaben der Regierung, sind wir häufig auch darauf angewiesen, dass Verbände uns inhaltlichen Input geben und mir mal sagen, Mensch, wie sehen Sie das denn in der Praxis, wo sehen Sie da Schwierigkeiten. Das ist das eigentlich wichtigste für unsere Arbeit.“<sup>287</sup>

Und ein anderer Vertreter der Opposition stimmt dem zu und ergänzt:

„Da ist natürlich das Informelle viel wichtiger, weil man da auch mal was erfährt, wo Leute dann sagen, ja ich weiß, wir haben zehn Punkte, aber zwei Punkte davon, der, und der das sind uns schon die wichtigeren. Das könne der nie offiziell auf einem Parlamentarierabend sagen. Man kriegt schon mehr raus, und das ist für mich wichtig, und ich denke, das dient den Verbänden auch. Ich kann den Verbänden dann auch mal erklären, liebe Leute, das krieg ich bei uns nicht durch. Lasst uns lieber versuchen, ein paar Punkte rauszusuchen. Und dann sag ich den

---

287 Interview vom 7. September 2004.

Leuten auch, formuliert das anders, wenn ihr was erreichen wollt. Also auch denen ist dabei geholfen.“<sup>288</sup>

Und über den Wert von formellen Anhörungen sagt er weiter:

„Der Wertgehalt einer Anhörung ist im großen und ganzen gering.“<sup>289</sup>

Ein anderer Oppositionspolitiker geht noch weiter und spricht den Anhörungen lediglich Showcharakter zu:

„In den allermeisten Fällen sind es Showveranstaltungen. In den allermeisten Fällen ändern sie nichts. Jeder weiß, wenn dort irgendwas zur Abstimmung steht, weiß man vorher, wie die Abstimmung ausgeht. Könnte man ja mal sagen, könnt, ihr euch alles sparen. Dennoch wird eine Debatte geführt, und wenn die übers Fernsehen übertragen wird oder so, ist es eine Möglichkeit, noch mal zu sagen, was eigentlich die Probleme sind. Es ist eine Bühne. Aber, wenn wir dort nicht auftreten, wird nur die andere Seite gezeigt. Es gibt wenige Anhörungen, die tatsächlich das ganze Verfahren noch mal kippen können. Das sind auch nicht die, wo die Regierung sich besonders ins Zeug legt. Prestigeobjekte kriegst du nicht gekippt. Die ziehen die brachial durch.“<sup>290</sup>

Und dieser Abgeordnete erklärt weiter was vor einer Anhörung passiert und wie diese abläuft:

„SGB IX –Anhörung, na dann spricht man eben mal miteinander und jemand der vielleicht bei so einer Anhörung das erste oder zweite Mal als Sachverständiger kommt, der ist ganz froh, wenn ich dem mal sage, wie es da lang geht. Und dann kommt natürlich noch dazu, wer soll den dem eine Frage stellen, wenn nicht ich. Es kann ja sein, dass Du als Sachverständiger kein einziges Mal zu Wort kommst, weil Dich keiner etwas fragt. Dann ist es mir schon sehr wichtig, dass man sich vorher kennenlernt. Dann kann ich Dir auch eine Frage stellen, damit Deine Meinung wenigstens im Protokoll erscheint und nicht nur die Argumente der anderen Seite.“<sup>291</sup>

---

288 Interview vom 9. September 2004.

289 Ebenda.

290 Interview vom 8. September 2004.

291 Interview vom 8. September 2004; Wortlaut im Original: „SGB IX –Anhörung, na dann spricht man eben mal miteinander und jemand, der vielleicht bei so einer Anhörung das erste oder zweite Mal als Sachverständiger kommt, der ist ganz froh, wenn ich dem mal sage, wie es da lang geht. Und dann kommt natürlich noch dazu, wer soll denn dem eine Frage stellen, wenn nicht ich. Es kann ja sein, du kommst als Sachverständiger und kommst kein einziges Mal zu Wort, weil Dich keiner etwas fragt. Also, dann ist es mir schon sehr wichtig, dass wir vorher mal was bist denn Du, was machst denn Du, was willst denn Du, sagen und dann stell ich Dir auch eine Frage damit wenigstens was in das Protokoll kommt. Damit nicht nur die Meinung der anderen Seite in das Protokoll kommt.“

Demnach trifft auch für den Sektor Behindertenpolitik zu, dass „die in einem vergleichsweise späten Stadium stattfindenden parlamentarischen Hearings“ vor allem „zu einem hochritualisierten Schaukampf zwischen Regierungsmehrheit und Opposition verkommen, in welchem die Parteien 'ihre' Verbandsvertreter mit längst bekannten Standardstatements auf Kommando als 'Zirkustiger' durch den brennenden Reifen springen lassen“<sup>292</sup>. Jedoch kann eine Anhörung auch dazu dienen, „durch Sachaufklärung den Informationsvorsprung der Ministerien gegenüber 'dem' Parlament und der Regierungsmehrheit gegenüber der Opposition zu verringern“<sup>293</sup>. Anhörungen ermöglichen es den Verbänden, „ihre Vorstellungen in das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren einzubringen“. Dies ist ebenso wenig zu unterschätzen, wie die Möglichkeit, sich während solcher Anhörungen „als Interessenvertreter zu profilieren und Kontakte mit Politikern und anderen Organisationen zu pflegen“.<sup>294</sup> Wichtig für eine erfolgreiche Lobbyarbeit auf einer Anhörung ist allerdings, „in welchem Stadium des Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses sie [die Anhörungen, Anm. d. Autors] durchgeführt werden“.<sup>295</sup> Die Anhörung ist aber nur dann von größerer Bedeutung für die Verbände, wenn sie „mit dem Ziel der Optimierung eines Gesetzentwurfes erfolgt und nicht reiner Alibi-Zwecken dient“<sup>296</sup>. Wichtig ist dabei, wen die Fraktionen als Sachverständigen einladen. Denn nicht selten folgen die Parteien bei der Auswahl der anzuhörenden Verbände „nicht so sehr einer klaren Konzeption über die geregelte Teilnahme von Vertretern der Interessen im Gesetzgebungsverfahren, vielmehr wird ihre Einstellung eher von der augenblicklichen Opportunität, von der Hoffnung, einen Bundesgenossen für die eigene Auffassung zu gewinnen, bestimmt“<sup>297</sup>.

Auch unter den Vertretern der Regierungsparteien ist man sich deshalb einig, dass informelle Kontakte wichtiger als formelle Kontakte sind. Eine Abgeordnete der Regierungsfraktion unterstreicht einmal mehr, dass formelle Anhörungen oft nur noch bestätigen, was sowieso schon feststeht.

„Im Grundsatz sind Anhörungen fast für jede Partei die Bestätigung ihrer Vorschläge. Bei den Anhörungen entscheiden die Parteien oder die Fraktionen, wer eingeladen wird. Man wird sich ja selten jemanden einladen, der ein Gesetzesvor-

---

292 Sebaldt, Martin / Straßner, Alexander (2004) a.a.O. S.161.

293 Ismayr, Wolfgang (2000) a.a.O., S. 73 ff.

294 Reuter, Werner (2001) a.a.O., S.96.

295 Ismayr, Wolfgang (2000) a.a.O., S.408.

296 Mann, Siegfried (1994) a.a.O., S.183.

297 Varain, Heinz, Josef (1973): Verbändeeinfluss auf Gesetzgebung und Parlament, - In: Varain, Heinz, Josef (Hrsg.) Interessenverbände in Deutschland, Köln, S. 306.

haben total zerreißt. Aber es ist schon so, dass auch noch nach jeder Anhörung Änderungen in Gesetzgebungsverfahren eingeflossen sind.“<sup>298</sup>

Und eine andere Vertreterin der Regierungsfraktionen bestätigt, wie wichtig hingegen informelle Kontakte für einen schnellen beiderseitigen Informationsfluss sind:

„Man kennt sich teilweise persönlich. Man hat die Telefonnummern, die Handynummern tauscht man aus, und dann kann man sofort und sehr schnell reagieren. Also für mich ist das zweigleisig, ich kann auch prinzipiell meine Behindertenverbände auch nutzen, wenn ich Anfragen habe, wie sieht das aus, hier ist wieder was in der Pipeline. Das ist ein stndiger Informationsfluss.

Wenn was in der Pipeline ist, wenn etwas kommt, was vielleicht selbst bei den Behindertenverbänden nicht so bekannt ist, dann ruft man auch an und habt ihr schon gehört und wie sieht das bei euch aus und schickt doch dementsprechend mal was runter.“<sup>299</sup>

Den Anhörungen, so die Abgeordnete weiter, sind oftmals, informelle Kontakte vorgeschaltet. Dann können sie auch durchaus noch Veränderungen erzielen.

„Sie müssen schon im Vorfeld einiges abklären. Sie haben ja die Stellungnahmen von den Verbänden, die lesen Sie sich dann auch durch, Sie sprechen mit den einzelnen Verbänden einiges ab und versuchen also die Probleme bei der Anhörung der Experten noch mal zu thematisieren, voran zu bringen, um hier auch noch was zu erreichen. Ob nun letztlich etwas erreicht wird, ist eine ganz andere Frage. Aber es wäre natürlich ausgesprochen unklug, unvorbereitet in die Anhörung zu gehen, ohne mit den einzelnen Betroffenen nicht über das Problem gesprochen zu haben. Natürlich gibt es auch unterschiedliche Meinungen, die einen Experten vertreten den Verband – sagen wir mal – Verband X, den anderen Experten hat die Opposition eingeladen. Vorbereitung und Gespräche sind natürlich wichtig und dann kann die Anhörung sehr viel bringen.“<sup>300</sup>

---

298 Interview vom 8. März 2005.

299 Interview vom 24. Februar 2005.

300 Interview vom 24. Februar 2005; Wortlaut im Original: „Sie müssen schon im Vorfeld einiges abklären. Sie haben ja die Stellungnahmen von den Verbänden, die lesen Sie sich dann auch durch, Sie sprechen mit den einzelnen Verbänden einiges ab und versuchen also die Probleme bei der Anhörung der Experten noch mal zu thematisieren, voran zu bringen, um hier auch noch was zu erreichen. Ob das nun letztendlich erreicht wird oder nicht, ist dann noch eine ganz andere Frage. Aber es wäre natürlich töricht oder ausgesprochen unklug, wenn Sie unvorbereitet da hineingehen und auch mit den einzelnen Betroffenen da nicht schon darüber geredet hätten. Also das ist ihnen ja im Grunde genommen bekannt dann. Und dann versuchen Sie dann da nach zu fragen und da gibt es dann natürlich auch unterschiedliche Meinungen. Die eine Meinung die vertreten, sagen wir mal den Verband X und dann haben sie ihre Experten da, die Opposition hat Experten da, jeder hat ja sein eigenen Experten eingeladen. Vorbereitung ist wichtig und Gespräche sind natürlich wichtig und dann kann die Anhörung sehr viel bringen.“

Die Bedeutung der Verbände für die Arbeit der Abgeordneten ist nicht zu unterschätzen. So sehen die befragten Bundestagsabgeordneten die Verbandsarbeit als wichtige Informationsquelle für ihre eigene Arbeit an. Die Verbände „bieten ihre Dienste und das Sachwissen ihrer Referenten an“<sup>301</sup>, was von den Abgeordneten auch sehr gerne genutzt wird.

Eine Abgeordnete der Regierungsfraktionen bestätigt, welche wichtige Rolle die informellen Kontakte spielen.

„Ich denke, dass es auch bei Gesetzgebungsverfahren sehr wichtig war, vorher mit den Verbänden auf der Basis der informellen Information zu sprechen, um eben auch zu wissen, wie die Verbände im Hinblick auf das Gesetzgebungsverfahren denken und wie es eingeschätzt wird.“<sup>302</sup>

Vor allem jene Verbände können Informationsdienste für die Abgeordneten leisten, die über einen „umfangreichen wissenschaftlichen Expertenstab verfügen und daher als besonders attraktive Gesprächspartner gelten“.<sup>303</sup>

Nachdem feststeht, dass es einen regen beidseitigen Informationsaustausch vor allem auf informeller Ebene zwischen Verbänden und Parlamentariern gibt, überrascht es nicht, dass die Lobbyarbeit der Behindertenverbände bei der Umfrage unter Bundestagsabgeordneten mehrheitlich als positiv bewertet wird, wie die Ergebnisse in Tabelle 10 zeigen.

**Tabelle 10: Einschätzung von Verbandsarbeit durch MdB's**

| <b>Einschätzung</b>                             |            |            |            |            |          |                |               |              |
|---|------------|------------|------------|------------|----------|----------------|---------------|--------------|
|   | <b>1</b>   | <b>2</b>   | <b>3</b>   | <b>4</b>   | <b>5</b> | <b>Missing</b> | <b>Median</b> | <b>Modus</b> |
| Verbände unterstützen mich in meiner Arbeit     | 0<br>0     | 3<br>6,4   | 22<br>46,8 | 21<br>44,7 | 1<br>2,1 | 0<br>0         | 3,0           | 3            |
| Verbände sind notwendig, stören jedoch manchmal | 2<br>4,3   | 22<br>46,8 | 15<br>31,9 | 7<br>14,9  | 0<br>0   | 1<br>2,1       | 2,0           | 2            |
| Verbände lähmen die politischen Prozesse        | 11<br>23,4 | 26<br>55,3 | 8<br>17,0  | 1<br>2,1   | 0<br>0   | 1<br>2,1       | 2,0           | 2            |

1=trifft überhaupt nicht zu ... 5=trifft völlig zu

301 Weber, J. (1976), a.a.O., S.292.

302 Interview vom 8. März 2005.

303 Weber, J. (1976), a.a.O., S.293.

Mit einem Median von 3,0 und einem Modus von 3,0 bekam hier die Aussage, dass Verbände die Arbeit der Bundestagsabgeordneten unterstützen, die größte Zustimmung. Während die Behauptungen, dass Verbände stören beziehungsweise, dass sie politische Prozesse lähmen würden, mit einem Median und Modus von 2,0 einen niedrigeren Zustimmungswert bekam.

Eine weitere Frage bei der Untersuchung der Kontakte zwischen Parlament und Behindertenverbänden ist, ob sich besondere Kontaktsschwerpunkte von Bundestagsfraktionen zu einzelnen Verbänden ausmachen lassen. An dieser Stelle soll deshalb das Verhältnis von ISL e.V. und Sozialverband VdK zu den Bundestagsfraktionen im Allgemeinen etwas näher beleuchtet werden. So wird bei Betrachtung von Tabelle 11 klar, dass die ISL, wenn man die Gesamtheit der befragten Bundestagsabgeordneten untersucht, zu fast 45 % der Befragten gar keine Kontakte besitzt. Lediglich 8,5 % der Befragten geben an, 6 Mal oder mehr Kontakte mit der ISL pro Quartal gehabt zu haben. Daraus resultiert dann auch nur ein Modus zwischen 1 und 2. Während dies beim Sozialverband VdK gänzlich anders aussieht: So geben lediglich 8,5 Prozent der befragten Abgeordneten an, keine Kontakte zum Sozialverband VdK zu haben. Auch haben mit 31,9% wesentlich mehr Abgeordnete 6 Mal und mehr Kontakte pro Quartal zum Sozialverband VdK als zur ISL. Hieraus resultiert auch der höhere Modus von 2.

**Tabelle 11: Kontaktintensität der MdBs zur ISL und VdK**

|   | Kontakthäufigkeit |      |      |       |       |     | Missing | Median | Modus |
|---|-------------------|------|------|-------|-------|-----|---------|--------|-------|
|   | 0                 | 1-5  | 6-10 | 11-15 | 16-30 | >30 |         |        |       |
| Kontaktintensität zur ISL e.V.          | 21                | 21   | 3    | 1     | 0     | 0   | 1       | 2,0    |       |
|   | 44,7              | 44,7 | 6,4  | 2,1   | 0     | 0   | 2,1     |        |       |
| Kontaktintensität zum Sozialverband VdK | 4                 | 27   | 9    | 4     | 0     | 2   | 1       | 2,0    | 2     |
|   | 8,5               | 57,4 | 19,1 | 8,5   | 0     | 4,3 | 2,1     |        |       |

Die generell höhere und gleich verteilte Kontaktdichte zu Bundestagsabgeordneten durch den Sozialverband VdK ist sicherlich damit zu erklären, dass der Sozialverband VdK aufgrund seiner größeren Verbandsstruktur zwangsläufig mehr Kontakte zu Bundestagsabgeordneten hat, als es die vergleichsweise kleine ISL e.V. leisten kann. Nicht zuletzt die weit verzweigte Struktur des Sozialverband VdK in die Bundesländer und Kommunen dürfte hierfür entscheidend sein.

Neben der Kontakthäufigkeit zu den Abgeordneten in ihrer Gesamtheit stellt sich die Frage, ob es unter den untersuchten Verbänden Präferenzen zu einzelnen politischen Richtungen gibt.

Ein Vertreter der ISL erklärt dazu im Interview:

„Zwischen der politischen Richtung von Union und Grüne/SPD gibt es schon deutliche Unterschiede. Zu den Grünen haben wir eindeutig beste Beziehungen. Das merkt man besonders, seitdem die rot-grüne Regierung an der Macht war. Da ist es gelungen, einige Ziele in der Koalitionsvereinbarung mit auf den Weg zu bringen. Soviel Schwung, wie wir zu Beginn der rot-grünen Regierung hatten, werden wir wahrscheinlich so schnell nicht wieder bekommen. Und auch nach wie vor ist die Zusammenarbeit mit SPD und Grünen überwiegend positiv.“<sup>304</sup>

Es scheint also so zu sein, dass die ISL eine größere politische Nähe zu Bündnis 90 / Grüne und SPD hat, als zu CDU /CSU und FDP. Dies wird von den Vertretern der Fraktionen im deutschen Bundestag bestätigt. So sagte ein Vertreter der Opposition:

„Was die reale Einflussmöglichkeit angeht, ISL hat insofern einen ganz großen Vorteil zurzeit, weil sie im Grunde genommen den Ruf haben, Grüne zu sein. Die Nähe zu den Grünen ist sehr groß, und in sofern die Einfluss auf die jetzige Regierung und das ist nicht wenig.“<sup>305</sup>

Und ein anderer Oppositionsvertreter ergänzt:

„Sie (die ISL) sind auf dem politischen Spektrum eher links, haben dadurch bei den Grünen Ansprechpartner und bei der SPD Ansprechpartner.“<sup>306</sup>

Aus der so ermittelten Kontaktdichte der Bundestagsabgeordneten zu ISL und Sozialverband VdK und den Äußerungen in den Interviews lässt sich ableiten, dass die ISL gegenüber dem VdK weniger Kontakte zu Bundestagsabgeordneten pflegt. Außerdem ist eine besondere inhaltliche Nähe der ISL e.V. insbesondere zu Bündnis 90 / Die Grünen festzustellen. Versteht man die ISL e.V. mit ihren Forderungen nach Antidiskriminierung und Selbstbestimmung von Menschen mit Be-

---

304 Interview vom 2. September 2004; Wortlaut im Original: „Das muss man auch unterscheiden. Zwischen der politischen Richtung von Union und Grüne/SPD gibt es schon einen ganz deutlichen Unterschied. Und die Nähe, die wir zu den Grünen haben, ist einfach exorbitant auffällig deutlich die beste Beziehung die wir eigentlich zu diesen Kreisen haben. Das merkt man eben jetzt auch seit dem diese Regierung, die SPD und die Grünen, an der Macht ist letztendlich. Und jetzt dann als die beiden nun eben an die Regierung kamen, SPD und Grüne, ist es natürlich auch gelungen, einige Sachen in der Koalitionsvereinbarung mit auf den Weg zu bringen. Ich denke mal, soviel positiven Schwung, wie wir jetzt dann mit jetzigen Regierung am Anfang bekommen hatten, werden wir wahrscheinlich nicht mehr so schnell wieder bekommen und auch nach wie vor ist die Zusammenarbeit mit SPD und Grünen überwiegend positiv.“

305 Interview vom 7. September 2004.

306 Interview vom 9. September 2004.

hinderungen als ideell-politische Vereinigung, dann greift hier der von Ismayr erforschte Zusammenhang, wonach die Bundestagsfraktion von B'90/Die Grünen vor allem mit Umweltorganisationen, aber eben auch mit ideell-politischen Vereinigungen verflochten ist, als Begründung für die Nähe zwischen ISL e.V. und B'90/Die Grünen.<sup>307</sup>

Ähnliche Ergebnisse liefert Gallas für die Gruppe der Arbeitslosen. Er stellt fest, dass die Durchsetzungserfolge von Projekten „eindeutig in hohem Maße von den politischen Bedingungen in der Kommune beeinflusst“ werden, „wobei sich insbesondere gezeigt hat, dass eine linke, im (westdeutschen) Idealfall rot-grüne politische Führung die Realisierungschancen von Projektfordernungen tendenziell eindeutig erhöht.“<sup>308</sup> Es ist also nicht mehr generell so, wie Hammerschmidt noch in Berufung auf eine Studie von Puhe und Würzberg in seiner Untersuchung über Behindertenverbände feststellte, dass Behindertenverbände ihre Adressaten „vor allem unter den Abgeordneten der großen Parteien“ suchen.<sup>309</sup> Vielmehr ist offensichtlich für die jüngere Behindertenbewegung, hier exemplarisch anhand der ISL e.V. dargestellt, auch B'90/Die Grünen aufgrund ähnlicher Ziele ein sehr wichtiger Ansprechpartner.

Nicht zu unterschätzen ist auch die Bedeutung der Persönlichkeit des jeweiligen Verbandsfunktionärs bei der Kontaktaufnahme mit Abgeordneten.<sup>310</sup>

So erklärt ein VdK-Vertreter dazu:

„Wir haben, dadurch, dass wir einen sehr engagierten Präsidenten haben, der selbst auch aus der Politik kommt, das politische Geschäft sehr gut kennt und einen sehr engagierten Bundesgeschäftsführer auch, der viele Kontakte hat, die Situation, dass wir angerufen werden und schon mal vorab versucht wird zu klären, in welcher Richtung könnte man das Händeln, und kann man dies und jenes der Bevölkerung gegenüber noch verkaufen.“<sup>311</sup>

Der Präsident des Sozialverband VdK erklärt denn auch:

---

307 Vgl. Ismayr, Wolfgang (2000) a.a.O., S. 73 ff.

308 Gallas, Andreas (1994): Politische Interessenvermittlung von Arbeitslosen: eine theoretische und empirische Analyse, Schriften der Otto-Brenner-Stiftung:57, Köln, S. 587.

309 Hammerschmidt, M.(1992) a.a.O., S.170. und vgl. mit Puhe, Henry u. Würzberg, H. Gerd (1989): Lust & Frust. Das Informationsverhalten des deutschen Abgeordneten, Köln, S. 55 ff..

310 Vgl. Hammerschmidt, M.(1992) a.a.O., S.181 ff.

311 Interview vom 8. Juni 2004.

„Ich habe natürlich den ungeheuren Vorteil, das ich schon mal hauptamtlich beim VdK war, dass ich dann in der Politik war, in der Landespolitik, auch Minister, dass ich dann in der Wirtschaft war. Dieses kommt mir alles heute zugute.“<sup>312</sup>

Mit Horst Seehofer wurde außerdem einer der renommierten CSU Bundespolitiker zum neuen Vorsitzenden des VdK Bayern gewählt.

Ähnliches ist auch im Umfeld der ISL e.V. zu beobachten. So ist der Sprecher des Forums der behinderten Juristen Landestagsabgeordneter von Bündnis 90/Die Grünen und auch weitere ehemalige oder aktive Funktionsträger innerhalb der ISL e.V. sind insbesondere bei Bündnis 90 /Die Grünen politisch aktiv.

Diese Beispiele von Sozialverband VdK und ISL e.V. verdeutlichen, welche große Bedeutung für die Verbände eine politisch erfahrene Verbandsführung hat.

#### *2.2.4. Die innere behindertenpolitische Lobby*

Es gibt nicht nur den Versuch von außen durch Lobbyarbeit auf die politischen Akteure Einfluss auszuüben. Daneben ist auch die so genannte innere Lobby, also der Versuch durch verbandseigene Vertreter in den politischen Positionen, Einfluss zu gewinnen, in der Behindertenpolitik von Bedeutung.

Im Fall des Bundesbehindertenbeauftragten, hat insbesondere die ISL e.V. durch eine offensive Öffentlichkeitsarbeit versucht, ihre Forderung nach einem selber behinderten Beauftragten durchzusetzen. Ein Vertreter der ISL e.V., sagt hierzu: „Wir haben dann gesagt, der Behindertenbeauftragte müsste eigentlich behindert sein, damit er auf unserer Seite auch wirklich steht. Dass er nicht nur der Beauftragte der Bundesregierung ist, sondern auch der Beauftragte der Betroffenen. Das wurde uns nicht erfüllt.“<sup>313</sup>

Als diese Forderung nicht erfüllt wurde, organisierte die ISL e.V. federführend eine Reise des neuen Beauftragten in die USA, um ihm dort zumindest das Ziel der Gleichstellung behinderter Menschen näher bringen zu können. So konnte zumindest die inhaltliche Prägung des Amtes mit gestaltet werden.

Der Behindertenbeauftragte erinnert sich an das Verhältnis zu den Behindertenverbänden zu Beginn seiner Amtszeit:

„Das war zunächst einmal sehr kritisch, weil nicht verstanden wurde, dass Beauftragte aus dem Parlament heraus durch den Bundeskanzler, bestätigt durch das

---

312 Interview vom 18. Oktober 2004.

313 Interview vom 31. August 2004.

Kabinett, ernannt werden. Man hatte sich darauf versteift, dass 1998 ein Behinderter Behindertenbeauftragter werden müsste. Das war, eine Zeit des Streites, ich sage das positiv, des gegenseitigen kennenlernen, und wir haben heute ein exzellentes Verhältnis.“<sup>314</sup>

Gegenüber dem BMAS gelang es der ISL e.V. hingegen, zumindest zeitweise eine direkte innere Lobby aufzubauen. So wurde für die Zeit des Gesetzgebungsprozesses zum BGG und während des Europäischen Jahres der Behinderten 2004 ein der ISL e.V. sehr nahe stehender Vertreter des Forums der behinderten Juristinnen und Juristen im BMAS beschäftigt.

Ein BMAS-Vertreter erklärt im Interview, dass man dies getan habe, damit „Bedenken, aber auch Anregungen gleich in die Entwürfe einfließen können.“<sup>315</sup>

Auf die Art und Weise der Einbindung in den Gesetzgebungsprozess zum BGG wird im Kapitel 2.3.1. intensiv eingegangen.

Anders zeigt sich die Situation der inneren Lobby im Bundestag.

Tabelle 13 zeigt, dass die hier untersuchten Verbände keine beziehungsweise wenige verbandsnahe Abgeordneten besitzen. So sind von den befragten Bundestagsabgeordneten lediglich 14,9 % Mitglied im Sozialverband VdK und kein Abgeordneter ist Mitglied der ISL. Auch der Median von 1 verweist darauf, dass die Zahl der verbandsangehörigen Bundestagsabgeordneten sehr gering ist. Ähnlich sieht dies auch für die untersuchten Bundestagsausschüsse aus. Über 80 % der befragten Abgeordneten sind nicht in einem Behindertenverband Mitglied und der Median liegt deshalb jeweils bei 1,0.

---

314 Interview vom 28. Oktober 2004.

315 Interview vom 30. August 2004.

**Tabelle 12: Verbandszugehörigkeit von MdB's**

|  | 1          | 2         | 3      | Summe       | Median | Modus |
|--|------------|-----------|--------|-------------|--------|-------|
| Gesamtmenge der befragten MdB's                                  | 40<br>85,1 | 7<br>14,9 | 0<br>0 | 47<br>100,0 | 1,0    | 1,0   |
| MdB's Gesundheitsausschuss 15. Legislaturperiode                 | 19<br>82,6 | 4<br>17,4 | 0<br>0 | 23<br>100,0 | 1,0    | 1,0   |
| MdB's im Gesundheitsausschuss 14. Legislaturperiode              | 11<br>84,6 | 2<br>15,4 | 0<br>0 | 13<br>100,0 | 1,0    | 1,0   |
| MdBs im Ausschuss Arbeit und Sozialordnung 14. Legislaturperiode | 13<br>81,3 | 3<br>18,8 | 0<br>0 | 16<br>99,9  | 1,0    | 1,0   |

1= keine Verbandszugehörigkeit , 2= Mitglied bei VdK, 3=Mitglied bei ISL

Es kann deshalb nicht von einer bedeutenden Wirkung verbandsnaher Abgeordneten für die Behindertenpolitik ausgegangen werden. Vielmehr besteht hier ein, wenn auch nicht sehr großes, Potenzial für Einflussmöglichkeiten auf die parlamentarische Ebene, das trotzdem produktiv genutzt werden muss. Der praktische Nutzen verbandsnaher Abgeordneter wird von den Verbänden selber angezweifelt.

So bestätigt ein Vertreter des Sozialverband VdK zwar, dass es verbandsnahe Abgeordnete gibt, sieht ihre Bedeutung jedoch gegenüber anderen Abgeordneten nicht als besonders hoch an.

„Generell gibt es Abgeordnete, die Mitglied des Verbandes sind. Die man natürlich dann aus der Nähe heraus etwas schneller ansprechen kann. Es ist, auch so, unabhängig von der Mitgliedschaft im Verband, kennt man natürlich zum Beispiel im Sozialausschuss so seine Abgeordneten, mit denen man auch schon mal reden kann, die dort auch seit langen Jahren vertreten sind, und das hilft natürlich dann schon mal mehr, da das Gespräch zu suchen.“<sup>316</sup>

Und ein anderer VdK-Vertreter ergänzt:

„Wir haben eine nicht geringe Zahl von Bundestags- und Landtagsabgeordneten, auch sonst Politikern, in Bayern ist das sehr stark sogar. In Bayern ist fast jeder

316 Interview vom 8. Juni 2004.

Politiker Mitglied im VdK, egal aus welcher Fraktion er kommt. Aber das hat nicht automatisch zur Folge, dass sie dann auch den Zielen des VdK folgen, weil sie natürlich vom Zwang in ihren Fraktionen auch abhängig sind. Deswegen ist es ganz klar, dass wir uns darauf nicht verlassen können. Das ist auch das Ergebnis der praktischen Erfahrungen.“<sup>317</sup>

Auch im BMAS bestätigt man im Gespräch, dass die Rolle von verbandsnahen Abgeordneten begrenzt ist. So erklärt ein Ministeriumsmitarbeiter:

„Wie das so mit Abgeordneten ist, deren Meinung vorher bekannt ist. Auf der einen Seite sind sie natürlich treue Schildknappen, die von den betroffenen Organisationen nachts um drei mit irgendwelchen Quark angerufen werden können und schon sind sie zu Diensten. Auf der anderen Seite wissen das natürlich auch diejenigen, die da zuhören, dass das nicht immer durchdacht, sondern auch manchmal Quark ist.“<sup>318</sup>

Die Abgeordneten, die aus Interessengruppen kommen, „unterliegen in den großen Fraktionen einer intensiven Kontrolle“, weshalb ihnen das Durchsetzen von speziellen Interessen nur schwer möglich ist, „zumindest sind Kompromisse unvermeidbar.“<sup>319</sup>

Auch für die innere Lobby in der Behindertenpolitik bestätigt sich der allgemeine Trend, wonach verbandsnahe Abgeordnete heute „eher allgemeine politische Ziele und Steuerungsinteressen“ vertreten, „denen gegenüber die Ansprüche der politisch-ideologisch nahe stehenden Verbände hintangestellt werden“<sup>320</sup>. Die so genannte innere Lobby hat daher an Bedeutung für die Verbände verloren.<sup>321</sup>

So nahm die Verflechtung mit sozialpolitischen Interessengruppen in den Jahren seit 1990 zum Beispiel für die CDU/CSU stetig ab, wie Christine Trampusch feststellt. Sie beobachtete, dass ein Elitenwechsel bei den Abgeordneten stattfindet, der sich dadurch auszeichnet, dass „sich eine neue Gruppe von Sozialpolitikern formiert, die weniger die sozialpolitischen Interessen (-gruppen) als ihre eigenen politischen Karriereinteressen vertritt“<sup>322</sup>.

---

317 Interview vom 18. Oktober 2004.

318 Interview vom 30. August 2004.

319 Triesch, Günter/ Ockenfels, Wolfgang (1995) a.a.O., S.105.

320 von Winter, Thomas (2001): Verbändemacht im kooperativen Staat. - In: Andrea Goud/Thomas Noetzel (Hrsg.) Zukunft der Demokratie in Deutschland, Opladen, S. 217.

321 Vgl. hierzu die Ausführungen bei: von Winter, Thomas (2004): Vom Korporatismus zum Lobbyismus. Paradigmenwechsel in Theorie und Analyse der Interessenvermittlung, - In: Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl), Heft 4, S. 766.

322 Trampusch, Christine (2004): Von Verbänden zu Parteien. Elitenwechsel in der Sozialpolitik, - In: ZParl, Heft 4, S. 649.

## **2.3. Mitwirkung der Behindertenverbände bei Gesetzgebungsverfahren am Beispiel des Behindertengleichstellungsgesetzes (BGG) und des Sozialgesetzbuches IX (SGB IX)**

Alle Verbandsvertreter stimmten darin überein, dass die Frage, mit welcher politischen Ebene man Kontakt aufnimmt, letztlich entscheidend davon abhängt, in welcher Phase des Gesetzgebungsverfahrens, man sich befindet.<sup>323</sup>

Welche Wechselwirkungen zwischen Interessenverbänden und politischen Adressaten bestehen und auf welche Art und Weise sich die Kontakte zwischen Behindertenverbänden auf der einen und Bundesbehindertenbeauftragtem, Bundesministerium und Bundestagsfraktionen auf der anderen Seite vollziehen, wird im folgenden anhand des Gesetzgebungsverfahrens zur Schaffung des Behindertengleichstellungsgesetzes (BGG) und des Sozialgesetzbuches IX (SGB IX) untersucht. Dabei wird Anhand der Chronologie des Gesetzgebungsverfahrens die Art und Weise der Wechselwirkungen zwischen Verbänden und politischen Adressaten dargestellt.

Das BGG und das SGB IX eignen sich für diese Untersuchung deshalb in besonderem Maße, da beide Gesetze für eine neue Art der Behindertenpolitik stehen, wie sie seit mit dem Rot-Grünen Regierungsbündnis angestrebt war. So wurde die Neuordnung des Behindertenrechts ein Schwerpunkt der Sozialpolitik in dieser Zeit.<sup>324</sup>

Dazu erklärt ein VdK –Vertreter:

„In der letzten Legislaturperiode des Bundestages ist dann das SGB IX zustande gekommen, genau wie das BGG. Dieses war die Einleitung eines Paradigmenwechsels in der Behindertenpolitik in Deutschland.“<sup>325</sup>

Und ein ISL-Vertreter meint dazu:

„Mit Rot/grün ist auch ein neuer Politikstil eingezogen. ... Früher war es so, klassische Verbände hatten eigentlich hauptsächlich Zugang zur Regierung. Dieses Mal war es viel offener, viel flexibler und auch viel breiter, so die Kommunikation.“<sup>326</sup>

---

323 vgl. im Anhang Überblick über die Interviewergebnisse.

324 Vgl. Kossens, Michael/ Maaß, Michael/Steck, Brigitte/Wollschläger, Frank (2003): Grundzüge des neuen Behindertenrechts. SGB IX und Gleichstellungsgesetz, München, S.6.

325 Interview vom 7. Juni 2004.

326 Interview vom 31. August 2004.

Dies bestätigt die Beobachtung, dass hier eine Koalition gebildet wurde „die von der Erwartung getragen war, größere Offenheit gegenüber den Forderungen und Themen der neuen sozialen Bewegungen zu zeigen“<sup>327</sup>.

Der Beauftragte der Bundesregierung für die Belange Behinderter erklärte rückblickend im Januar 2000: „Die Situation bei meiner Amtsübernahme im November 1998 war gekennzeichnet durch einen Stillstand in der Behindertenpolitik: Weder waren die notwendigen Konsequenzen aus dem Benachteiligungsverbot gegenüber behinderten Menschen gezogen wurden (Art.3 Abs. 3GG: Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden, M.S.), noch war das Versprechen eines Sozialgesetzbuches IX (Eingliederung von Menschen mit Behinderungen) eingelöst wurden.“<sup>328</sup> Zur Art und Weise seines Politikstils seit 1998 erklärte er: „Wir haben, von Anfang an den öffentlichen Diskurs gesucht mit den Betroffenen, und der war sehr erfolgreich.“<sup>329</sup>

Nachdem von den früheren Oppositionsparteien SPD und Bündnis 90 /Die Grünen bereits vor ihrer Regierungsübernahme erfolglos Gesetzesentwürfe und Initiativen<sup>330</sup> für die Gleichstellung behinderter Menschen vorgelegt wurden, fand 1998 schließlich die Forderung der Behindertenverbände nach einem BGG und einem Sozialgesetzbuch IX ihren Weg in die Koalitionsvereinbarung der neu gewählten rot-grünen Regierung. Diese Gesetze sollten zu einem „Markenzeichen“ einer neuen Behindertenpolitik werden, bei der die Betroffenen als Experten in eigener Sache anerkannt wurden.<sup>331</sup>

Im Abschnitt 6 des Koalitionsvertrages heißt es unter anderem:

„Die neue Bundesregierung wird alle Anstrengungen unternehmen, um ihre Selbstbestimmung und gleichberechtigte gesellschaftliche Teilhabe zu fördern und dem im Grundgesetz verankerten Benachteiligungsverbot für Behinderte Geltung zu verschaffen. Schwerpunkte dabei sind:

- Der grundgesetzliche Gleichstellungsauftrag wird in einem Gesetz umgesetzt.
- Das Recht der Rehabilitation wird in einem Sozialgesetzbuch IX zusammengefasst und weiterentwickelt.“<sup>332</sup>

---

327 Roth, Roland (1999): Ein Jahr Rot-Grün. Ein politischer Gau für die neuen sozialen Bewegungen? - In: Forschungsjournal NSB Jg. 12, Heft 4, S. 10.

328 Pressemitteilung des Beauftragten der Bundesregierung für die Belange der Behinderten vom 11. Januar 2000. (Archiv der sozialen Demokratie der Friedrich-Ebert-Stiftung)

329 Interview vom 28. Oktober 2004.

330 Vgl. zum Beispiel Große Anfrage von Bündnis 90 /Die Grünen, Drucksachen 13/8984 und 13/5595.

331 Vgl. Interview mit Karl-Hermann Haack (2005): Inforum, 4/05, S.38.

332 Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die GRÜNEN, Bonn, 20. Oktober 1998.

### 2.3.1. *Behindertengleichstellungsgesetz (BGG)*

#### 2.3.1.1. **Die Inhalte des Behindertengleichstellungsgesetzes (BGG)**

Das BGG ist eine wichtige gesetzliche Umsetzung der vom Gesetzgeber durch die Aufnahme des Artikel 3 Absatz 3 Satz 2 („Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden“) in das Grundgesetz angestrebten Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen.

Das Gesetz gilt insbesondere für alle Behörden, Körperschaften und Anstalten des Bundes und für andere Behörden, soweit sie Bundesrecht ausführen (zum Beispiel Versorgungs- oder Sozialämter).

Die zentralen Elementen des Gesetzes sind das darin enthaltenen Benachteiligungsverbot und die zukünftig vorgeschriebenen Kriterien für Barrierefreiheit.

Das Gesetz verbietet eine Benachteiligung behinderter Menschen durch die oben genannten Stellen. Benachteiligung liegt laut BGG dann vor, „wenn behinderte und nicht behinderte Menschen ohne zwingenden Grund unterschiedlich behandelt werden und dadurch behinderte Menschen in der gleichberechtigten Teilhabe am Leben in der Gesellschaft unmittelbar oder mittelbar beeinträchtigt werden“<sup>333</sup>.

Im Klagefall muss die beklagte Behörde nachweisen, dass eine unterschiedliche Behandlung aus einem „zwingenden Grund“ geschah. Dabei muss von Seiten der Behörde nachgewiesen werden, dass ihr im jeweiligen Streitfall keine andere Möglichkeit geblieben ist, die nicht oder weniger nachteilig für den oder die behinderte Person gewesen wäre.

Paragraph 4 BGG definiert erstmals verbindlich Barrierefreiheit. Danach sind „bauliche und sonstige Anlagen, Verkehrsmittel, technische Gebrauchsgegenstände, Systeme der Informationsverarbeitung, akustische und visuelle Informationsquellen und Kommunikationseinrichtungen sowie andere gestaltete Lebensbereiche,“ barrierefrei, „wenn sie für behinderte Menschen in der allgemein üblichen Weise, ohne besondere Erschwernis und grundsätzlich ohne fremde Hilfe zugänglich und nutzbar sind.“

Das heißt, dass vom Menschen gestaltete Lebensbereiche, z.B. Wege, Gebäude aber auch Automaten, Internetseiten und vieles mehr barrierefrei gestaltet sein müssen. Diese Dinge müssen nicht nur erreichbar, sondern auch nutzbar sein,

---

333 § 7 Abs. 2 BGG.

und zwar in der allgemein üblichen Weise. Zum Beispiel entspricht danach ein besondere Hintereingang für Rollstuhlfahrer nicht den Vorgaben des Gesetzes, da der allgemein übliche Zugang der Vordereingang ist.

Neben diesen baulichen Bestimmungen ist ein weitere wichtiger Punkt im BGG die dort verankerte Anerkennung der Gebärdensprache als eigenständige Sprache (§6 BGG). Darausfolgend haben hör- und kommunikationsbehinderte Menschen das Recht, Gebärdensprache oder eine andere für sie geeignete Kommunikationsform zu verwenden, wenn sie mit Bundesbehörden kommunizieren. Die Kosten hierfür müssen von der Behörde übernommen werden.

Ebenso müssen von den Behörden Bescheide und Vordrucke für blinde und sehbehinderte Menschen in einer für sie wahrnehmbaren Form zugänglich gemacht werden (§ 10 BGG).

Für die Behindertenverbände sind die §12 und §13 von besonderer Bedeutung, wird in ihnen doch geregelt, dass Verbände in Vertretung behinderter Menschen, die in ihren Rechten aus dem BGG verletzt sind, vor Gericht auftreten können. Dabei können die Verbände auch dann eine Verletzung von Rechten behinderter Menschen aus dem BGG und einiger anderer Regeln einklagen, wenn (noch) keine bestimmte Einzelperson betroffen ist oder wenn mehrere betroffen sind.

Darüber hinaus regelt das BGG, dass die Verbände mit Unternehmen oder Unternehmensverbänden Zielvereinbarungen über die Herstellung von Barrierefreiheit bei den Angeboten, Produkten und Dienstleistungen dieser Unternehmen abschließen können. Dabei haben die Verbände einen Rechtsanspruch darauf, dass Verhandlungen mit ihnen aufgenommen werden, jedoch nicht darauf, dass auch eine Zielvereinbarung abgeschlossen wird.

Erstmals wird auch das Amt der oder des Behindertenbeauftragten durch §§ 14 und 15 BGG gesetzlich geregelt.<sup>334</sup>

### **2.3.1.2. Agendasetting**

Die Schaffung eines Gleichstellungsgesetzes war schon seit Anfang der neunziger Jahre eines der Hauptziele der Behindertenbewegung. Mit dem so genannten Düsseldorfer Appell anlässlich der Reha-Messe 1991 brachten die Repräsentanten verschiedener Behindertenverbände als „Initiativkreis Gleichstellung Behin-

---

334 Vgl. hierzu Kapitel 2.2.1.1.

derter“ die Forderung nach einem Behindertengleichstellungsgesetz erstmals auf die bundesdeutsche politische Tagesordnung.

Genauer heißt es in dem Appell: „Die unterzeichnenden Einzelpersonen, Organisationen und Verbände fordern eine grundlegende Verbesserung der Situation Behindter in den alten und neuen Ländern der Bundesrepublik Deutschland. Behinderte Menschen müssen mit wirksamen, einklagbaren Rechten ausgestattet werden, die sie vor Diskriminierung schützen. Diese Schutzrechte sollten unter dem Dach eines umfassenden Gleichstellungs- bzw. Antidiskriminierungsgesetzes zusammengefasst werden, das als Rahmengesetz die Gleichstellungsansprüche auf allen politischen und gesellschaftlichen Ebenen regelt.“<sup>335</sup> Ziel war es außerdem, eine Grundgesetzänderung zu erreichen, die Menschen mit Behinderungen vor Diskriminierung schütze sollte. Dies gelang nach zähem Ringen in der gemeinsamen Verfassungskommission des Bundes durch den Zusatz eines Benachteiligungsverbotes in Artikel 3 Absatz 3 Satz 2 Grundgesetz, wo es seitdem heißt: „Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden“.

Um der Forderung nach Antidiskriminierung Nachdruck zu verleihen, wurde 1992 der „Europäische Protesttag der Menschen mit Behinderungen“ als Mittel zur breiteren Öffentlichkeitsarbeit für ein Behindertengleichstellungsgesetz in Deutschland ins Leben gerufen. Die Anregung für ein BGG kam also aus dem außerparlamentarischen Raum der Behindertenverbände. Vor allem mit Mitteln der Öffentlichkeitsarbeit wie Demonstrationen, Kundgebungen und Pressearbeit begannen die Verbände ihr Ziel eines BGG gesellschaftlich und politisch zu kommunizieren. Dabei waren die Methoden der einzelnen Behindertenverbände unterschiedlich.

Der Sozialverband VdK hatte aufgrund seines langjährigen Bestehens schon damals sehr gute Kontakte zur Politik und nutzte vor allem seine Mitgliederstärke als Druckmittel, wie das folgende Zitat eines VdK-Präsidenten belegt:

„Das BGG ist eine alte Forderung des VdK Deutschland, schon zu einem Zeitpunkt, zu dem es den einen oder anderen Behindertenverband sonstiger Prägung noch gar nicht gegeben hat. Wir haben diese Ziele über Jahre und Jahrzehnte hinweg verfolgt, wie wir ja auch den ganzen Komplex „Antidiskriminierung behinderter Menschen“ bis zur Grundgesetzänderung betrieben haben. Diese haben wir

---

335 Düsseldorfer Appell gegen die Diskriminierung Behindter. - In: Heiden, H.-G. (1996), a.a.O., S.223.

dann auch erreicht, im Grunde genommen hat sie der VdK erreicht. Da sehen Sie: Die Größe der Organisation spielt eben doch eine Rolle.“<sup>336</sup>

Der Sozialverband VdK verfügt über Druckmittel gegenüber der Politik, die für die Durchsetzung der Verbandsinteressen entscheidend sein können. So kann der Sozialverband VdK aufgrund seiner Mitgliederstärke den Entzug von Wählerstimmen androhen, er kann viele Mitglieder mobilisieren und hat aufgrund der Mitgliedsbeiträge ausreichende finanzielle Ressourcen, um einen hohen Organisationsgrad zu erreichen. All das sind wichtige Kriterien, um die politischen Erfolg eines Verbandes zu gewährleisten.<sup>337</sup>

Die ISL hingegen war zu diesem Zeitpunkt noch ohne großen praktischen Einfluss auf die Bundespolitik und versuchte insbesondere durch kreative Öffentlichkeitsarbeit auf ihre Ziele aufmerksam zu machen, wie ein Vertreter der ISL darstellt:

„Unsere Stärke war immer das frechere Auftreten. Die größeren Verbände sind sicherlich stark darin, diese direkten Kontakte zu den Politikern zu haben, irgendwo eingebunden zu sein, ihre eigenen Leute vielleicht im Parlament zu haben, an Informationen besser heran zu kommen, vielleicht etwas lancieren zu können, bzw. bei Anhörungen dabei zu sein. Unsere Stärke bestand eher darin, dass wir flexibler, frecher waren und auch Leute eher mobilisieren konnten, mal zu einer Demonstration zu kommen. Darum haben wir natürlich immer großen Wert auf die Öffentlichkeitswirksamkeit gelegt.“<sup>338</sup>

Die ISL hat also versucht „den Mangel an Ressourcen und institutioneller Einbindung in politische Entscheidungsprozesse durch Mobilisierung der Öffentlichkeit und dramatische, schlagzeilenträchtige Aktionen zu kompensieren“<sup>339</sup>.

Das damalige Auftreten der ISL e.V. belegt, dass auch für den Sektor der Behindertenpolitik gilt, dass nationale Politik mit neuen Akteuren rechnen muss, in Form von „kecken und oft unbequemen ‚Zaungästen‘ ... die als eigenständige Akteure

---

336 Interview vom 18. Oktober 2004; Wortlaut im Original: „Das BGG ist eine alte Forderung des VdK Deutschland, schon zu einem Zeitpunkt, zu dem es den einen oder anderen Behindertenverband sonstiger Prägung noch gar nicht gegeben hat. Wir haben dieses über Jahre und Jahrzehnte hinweg betrieben, wie wir ja auch betrieben haben den ganzen Komplex Antidiskriminierung behinderter Menschen und ähnlichem bis hin zur Grundgesetzänderung die wir dann erreicht haben, die im Grunde genommen der VdK erreicht hat. Da sehen sie daraus die Größe einer Organisation spielt eben doch eine Rolle.“

337 Vgl. hierzu Alemann, U. (1979) u.a., a.a.O., S.17.

338 Interview vom 31. August 2004; Wortlaut im Original: „Was natürlich damit zusammenhängt, dass wir die günstige Situation hatten, das wir im denken etwas weiter waren als viele andere, und dass die politische Bereitschaft dazu allerdings auch bestand und das war ganz wichtig, vor allem angeführt vom Behindertenbeauftragten der Bundesregierung Herrn Haack, aber auch der Koalitionsarbeitsgruppe Behindertenpolitik, die sich gebildet hatte zwischen Grünen und SPD. Das sie das politische unterstützt und vorangetrieben haben. Das hat beiden zusammengewirkt, sozusagen die Entwicklung auf juristisch fachlicher Ebene und der politische Wille der Bundestagsmehrheit das auch umsetzen zu wollen.“

339 von Winter, Thomas (2004) a.a.O., S. 769.

nicht einfach aus der Betrachtung politischer Interessenvermittlungsprozesse ausgeblendet werden können.“<sup>340</sup>

1997 ging die außerparlamentarische Arbeit für ein BGG in die nächste Runde. Finanziell und materiell unterstützt von der Lotterie Aktion Mensch (früher Aktion Sorgenkind) schlossen sich über 100 Behinderten- und Wohlfahrtsverbände zusammen und forderten in einer bundesweiten Plakataktion die Schaffung eines Gleichstellungsgesetzes.

Eine ISL-Vertreterin bestätigt, dass es bereits vor dem eigentlichen Gesetzgebungsverfahren eine ganze Reihe von Initiativen gab, die letztendlich dazu beitragen, die Forderung nach einem BGG auf die politische Tagesordnung zu heben.

„Da waren verschiedene Leute wichtig für diesen Prozess, der eigentlich vorher begann, bevor es Eckpunktepapiere gab, bevor es eigentlich auch Gesetzesentwürfe gab, da waren ganz verschiedene Bündnispartner wichtig. Auf der einen Seite wirklich einzelne Politiker, andere Behindertenverbände, aber da haben auch Organisationen, die einfach einen guten, wichtigen Einfluss haben wie die Aktion Mensch, eine Rolle gespielt.“<sup>341</sup>

Warum fand das BGG aber erst mit der rot-grünen Bundesregierung den erfolgreichen Weg in den parlamentarischen Raum?

Um diese Frage zu klären, ist ein Rückblick auf die Entstehungsgeschichte des BGG nötig.

So kamen die ersten inhaltlichen Vorschläge, die über die bloße Forderung nach einem solchen Gesetz hinausgingen, Mitte der neunziger Jahre, vom Forum der behinderten Juristinnen und Juristen. Dieses Forum spielte auch beim gesamten späteren Gesetzgebungsverfahren für ein BGG eine entscheidende Rolle. In den neunziger Jahren stießen die Forderungen nach einem BGG jedoch noch nicht auf die erhoffte Zustimmung bei der CDU/FDP geführten Bundesregierung, und der Vorschlag des Forums blieb vorerst ohne durchschlagende politische Wirkung.

Eine Vertreterin der CDU/CSU Bundestagsfraktion erklärte dies im Rückblick mit den Worten:

---

340 von Winter, Thomas (2004) a.a.O., S. 765.

341 Interview vom 14. Oktober 2004.

„Das ist schlechthin bekannt, dass die CDU/CSU nie der Vorkämpfer für Gleichstellungsgesetze gewesen ist, und ich finde, das gehört zur Ehrlichkeit, das hier zu sagen.“<sup>342</sup>

Dies bestätigt sich bei einem Blick auf eine Bundestagsdebatte zu diesem Thema aus der 13. Legislaturperiode. So fragte anlässlich einer Debatte zu von Bündnis 90/Die Grünen und der SPD eingebrachten Gesetzentwürfen für ein Antidiskriminierungs- und Minderheitenrechtsgesetz beziehungsweise ein Gleichbehandlungsgesetz der Abgeordnete Dr. Dietrich Mahlo (CDU/CSU), ob denn durch solche Gesetze nicht lediglich „durch die Verrechtlichung nur eine Fassade des Wohlverhaltens geschaffen“ wird, „hinter der die eigentlichen Missstände dann um so eher weiterwuchern?“<sup>343</sup>

Ein Vertreter des Forums behinderter Juristinnen und Juristen erklärte im Interview, dass die Vorschläge des Forums erst auf Zustimmung der politischen Mehrheiten treffen mussten, um Realität werden zu können, dazu waren manche Voraussetzungen mit der Rot-grünen Bundesregierung günstiger geworden :

„Wir haben dann ganz am Anfang schon einmal Vorschläge unterbreitet, die wir auch an alle Bundestagsfraktionen geschickt haben und auch an die Bundesregierung und das Ministerium. Richtig erfolgreich waren wir aber erst, als damals im Regierungsprogramm der rot-grünen Bundesregierung stand, dass ein Gleichstellungsgesetz geschaffen werden sollte. Da konnten wir richtig aktiv werden, weil die Vorstellung davon, was inhaltlich eigentlich damit verbunden war, innerhalb der Ministerien ausgesprochen unterentwickelt war. In dieses Vakuum konnten wir vorstoßen, indem wir etwas vorgelegt haben, wo wir gesagt haben, so könnte es aussehen, und nun schaut mal, ob ihr davon etwas macht und das war dann auch Grundlage der weiteren Erarbeitung.“<sup>344</sup>

Am Beispiel des BGG lässt sich also erkennen, dass die Darstellung von Hammerschmidt, wonach „die von den Behindertenverbänden offen artikulierten Forderungen kaum auf Widerstand bei den Parteien stoßen“<sup>345</sup> und Haasers pauschale Feststellung, dass die Behindertenpolitik „von einer weitreichenden Übereinstim-

---

342 Der Beauftragte der Bundesregierung für die Belange der Behinderten (Hrsg.) (2001): Tagungsdokumentation zum „Kongress Gleichstellungsgesetze jetzt!“ vom 20. bis 21. 10.2000 in Düsseldorf, Berlin, S. 75.

343 Plenarprotokoll 13/233 Deutscher Bundestag Stenographischer Bericht 233. Sitzung Bonn, Donnerstag, den 30. April 1998.

344 Interview vom 2. September 2004.

345 Hammerschmidt, M.(1992) a.a.O., S.165.

mung aller Parteien und Behindertenverbände gekennzeichnet“<sup>346</sup> ist, nicht zutreffen.

Vielmehr ist es so, dass das Thema BGG von SPD und Bündnis 90 /Die Grünen in wesentlich stärkerem Maße unterstützt wurde als von CDU/CSU.

Die Nähe der ISL zum Forum behinderter Juristinnen und Juristen als wichtigstem Impulsgeber für das BGG führte dazu, dass die ISL im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens an politischem Einfluss gewann. Auch, weil die organisatorische Unabhängigkeit des Forums von der ISL in der politischen Öffentlichkeit so nicht gesehen wurde. ISL e.V. und Forum der behinderten Juristinnen und Juristen hatten beide einen Vorsprung gegenüber den anderen Behindertenverbänden in einer vom Bürgerrechtsgedanken bestimmten Denkweise von Behindertenpolitik und waren deshalb besonders gut auf die neue politische Lage vorbereitet. So erklärt ein Vertreter der Oppositionsparteien:

„Die ISL hat durch den juristischen Sachverstand (gemeint ist das Forum) eine gewisse Elite.“<sup>347</sup>

Und ein Ministeriumsvertreter erklärt zur Bedeutung der ISL und des Forums beim Gesetzgebungsverfahren für das BGG:

„Der Erstentwurf von dieser Gruppierung behinderter Juristen ist sehr ISL-nahe gewesen, so dass da die Vaterschaft zumindest teilweise mit Sicherheit da ist.“<sup>348</sup> Damit erklärt sich auch die eingangs gestellte Frage, warum das BGG erst mit einer rot-grünen Bundesregierung Wirklichkeit wurde. Die Untersuchung hatte ja bereits ergeben, dass die ISL e.V. eine besondere Nähe zu Bündnis 90 /Die Grünen aufweist. So entstammt sowohl die ISL e.V. als auch Bündnis 90/Die Grünen einer in den späten sechziger Jahren entstehenden bürgerrechtsbestimmten Emancipationsbewegung, die sich gegen althergebrachte Wege und Denkweisen auflehnte. Viele Aktive der ISL e.V. haben ihre behindertenpolitische Haltung in dieser Zeit und als Teil dieser Bewegung entwickelt. Dies würde erklären, warum das BGG als Forderung des ISL-nahen Forums der behinderten Juristinnen und Juristen mit der Regierungsübernahme durch Rot/Grün eine realistischere Verwirklichungschance bekam. Es kamen zum einen die gemeinsamen politischen Ideen von einem neuen Bürgerrecht zum Tragen, die jahrelange Vorarbeit der ISL e.V. und des Forum der behinderten Juristinnen und Juristen, die die Entwürfe für

---

346 Albert Haaser a.a.O. S. 310.

347 Interview vom 9. September 2004.

348 Interview vom 30. August 2004.

ein BGG schon seit langem erarbeiteten. Dass es auch personell, wie bereits beschriebenen, engere Kontakte zu Rot/grün als zur CDU/CSU gab, bestätigt die These von Gallas, wonach Durchsetzungserfolge in hohem Maße von den politischen Bedingungen beeinflusst werden, in denen sie erzielt werden sollen und „in hohem, ja ganz entscheidendem Maße auf den individuellen Eigenschaften, d.h. insbesondere den politischen Interessen und Fähigkeiten ... ihrer (der Verbände, M.S.) haupt- sowie ehrenamtlichen Mitarbeiter“<sup>349</sup> beruhen.

Der hier dargelegte Zusammenhang zwischen veränderten politischen Mehrheitsverhältnissen und der Wahrnehmung behindertenpolitischer Forderungen von Seiten der politisch Handelnden bestätigt sich, wenn man den weiteren Ablauf im Gesetzgebungsverfahren des BGG untersucht.

Von Anfang an waren die Behindertenverbände, aber insbesondere das Forum der behinderten Juristinnen und Juristen, in den Entstehungsprozess des Gesetzes eingebunden. So wurde bereits im Juli 1999 auf einer Klausurtagung der Koalitionsarbeitsgruppe Behindertenpolitik über die Ideen des Forums zu einem Gleichstellungsgesetz diskutiert. Auf dieser Tagung wurden dann auch erste Eckpunkte für ein Gleichstellungsgesetz beschlossen.<sup>350</sup>

Am 8. Januar 2000 übergab das Forum der behinderten Juristinnen und Juristen den Entwurf eines BGG an den Beauftragten der Bundesregierung für die Belange behinderter Menschen. Ziel des Entwurfs war es von Anfang an, möglichst viele der noch bestehenden Barrieren für behinderte Menschen zu beseitigen und behinderten Menschen „eine gleichberechtigte Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und eine selbstbestimmte Lebensführung zu ermöglichen“<sup>351</sup>.

Das BGG wäre also ohne die Behindertenverbände als „Träger und Initiatoren des politischen und sozialen Wandels“<sup>352</sup>, denn das ist es, was das BGG ausmacht, nicht entstanden.

Im Mai 2000 beschloss der Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung im deutschen Bundestag einstimmig, die Bundesregierung aufzufordern:

---

349 Gallas, Andreas (1994) a.a.O., S. 587.

350Vgl. Tagungsplan zur Klausurtagung der Koalitionsarbeitsgruppe Behindertenpolitik vom 4.-7. Juli 1999 in Heringsdorf, (Archiv der sozialen Demokratie, Friedrich-Ebert-Stiftung).

351 Auktor, Christian (2003): Landesbericht Deutschland, - In: von Maydell, Bernd / Pitschas, Rainer / Schulte, Bernd (Hrsg.): Behinderung in Asien und Europa im Politik- und Rechtsvergleich, Studien aus dem Max-Planck-Institut für ausländische und internationales Sozialrecht, Band 26, Baden-Baden, S.41.

352 Vgl. zur Funktion von Verbänden als Träger und Initiator von politischen Prozessen im Allgemeinen: Reuter, Werner (2000) a.a.O., S. 7. und Schmid, J. (1993) a.a.O., S. 175.

„mit Blick auf das Erfordernis einer zukunftsweisenden Behindertenpolitik, die alle durch Alter, Geschlecht oder Lebenssituation unterschiedlichen Gruppen von Menschen mit Behinderungen berücksichtigt, möglichst umgehend

1. das Benachteiligungsverbot des Artikels 3 Abs. 3 Satz 2 GG gesetzlich umzusetzen und damit eine wirksame Handhabe gegen die Diskriminierung von Menschen mit Behinderung zu schaffen. Der Schutz vor Benachteiligungen, die Verhinderung und der Abbau von Barrieren sowie die Gleichberechtigung von Menschen mit Behinderung müssen in allen Bereichen des öffentlichen und privaten Lebens rechtlich gesichert und im Alltag praktiziert werden;“<sup>353</sup>

Somit war die langjährige Forderung nach einem BGG nun auch zur politischen Forderung der Bundestagsmehrheit geworden.

### **2.3.1.3. Entscheidungsphase**

Danach hat die Bundestagsfraktion von Bündnis 90/Die Grünen in der Person des Bundestagsabgeordneten Volker Beck im Oktober 2000 die „Eckpunkte für ein Behindertengleichstellungsgesetz für behinderte Menschen“ in das Parlament eingebracht. In dem Eckpunktepapier wird an mehreren Stellen direkt auf die Vorlage des Forum der behinderten Juristinnen und Juristen Bezug genommen und deren Formulierung zum Teil übernommen, wie auch der Verfasser des Eckpunktepapiers auf dem Gleichstellungskongress im gleichen Monat bestätigt: „Wir haben für diesen Kongress auch ein Eckpunktepapier vorgelegt, das sich sehr stark orientiert an den behinderten Juristinnen und Juristen ...“<sup>354</sup>

Auf Initiative des Bundesbehindertenbeauftragte fand dann der bereits erwähnte Kongress unter dem Motto „Gleichstellungsgesetze jetzt“ auf der RehaMesse Düsseldorf statt. Auf diesem Kongress, der unter intensiver Beteiligung der Behindertenverbände stattfand, sollten die geplanten Inhalte eines BGG und ihre Auswirkungen mit Vertretern aus Wirtschaft und Gesellschaft diskutiert werden. „Die wesentliche inhaltliche Grundlage des Kongresses war der Gesetzentwurf des Forums behinderter Juristinnen und Juristen. Als Experten in eigener Sache haben sie ein Dokument erarbeitet, das von vielen Seiten große fachliche Anerken-

---

353 Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung (11. Ausschuss) vom 19. Mai 2000, Bundestagsdrucksache 14/2913.

354 Der Beauftragte der Bundesregierung für die Belange der Behinderten (Hrsg.) (2001) a.a.O., vgl. auch mit „Eckpunkte für ein Bundesgleichstellungsgesetz für behinderte Menschen der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/DIE GRÜNEN“ erarbeitet vom rechtspolitischen Sprecher MdB Volker Beck, Berlin Oktober 2000.

nung gefunden hat“<sup>355</sup>, erklärte der Bundesbehindertenbeauftragte in einem Schreiben an die Regierungsfraktionen.

Der Kongress hatte, so der Behindertenbeauftragte in seiner Eröffnungsrede, zum Ziel „ein besseres gegenseitiges Verständnis und eine größere Gemeinsamkeit in der Zielsetzung und Durchführung von Gleichstellung“<sup>356</sup> zu erreichen.

Die Ergebnisse des Düsseldorfer Kongresses wurden anschließend vom Forum behinderter Juristinnen und Juristen in den Entwurf eines BGG eingearbeitet.

In Folge des Kongresses von Düsseldorf wurde im Dezember 2000 das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMAS) durch den Bundeskanzler mit der Federführung im Gesetzgebungsverfahren für ein BGG beauftragt. Eine vom BMAS eingerichtete Projektgruppe, bestehend aus Vertretern des BMAS, der Verbände, der Bundesländer und Kommunen und des Behindertenbeauftragten sollte dann auf der Grundlage des überarbeiteten Gesetzentwurfes des Forums behinderter Juristinnen und Juristen den Entwurf eines BGG erarbeiten, der mit dem „Innen- und Justizressort sowie den Bundesministerien für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen und für Bildung und Forschung abgestimmt werden sollte.“<sup>357</sup> Diese Entwicklung wurde von der Koalitionsarbeitsgruppe Behindertenpolitik begrüßend zu Kenntnis genommen. In der Entschließung wird die Unterstützung der Projektgruppe beschlossen und angeregt, als Verbandsvertreter Mitglieder des Forums der behinderten Juristinnen und Juristen in die Arbeitsgruppe aufzunehmen. Unter der Leitung von Karl Hermann Haack, sollten, so der Entschließungsantrag, Werkstattgespräche und Diskussionsrunden die Entwicklung des Gesetzentwurfes begleiten. Ein Mitglied des Forums erklärte zur Zusammenarbeit mit der Koalitionsgruppe:

„Später wurde die Zusammenarbeit insofern institutionalisiert, als wir mehrfach in die Koalitionsgruppe eingeladen worden sind. Dort konnten wir unsere Anliegen vortragen und mit den Ministerialbeamten auf gleicher Augenhöhe diskutieren. Das war natürlich sehr wichtig.“<sup>358</sup>

---

355 Der Beauftragter der Bundesregierung für die Belange der Behinderten in einem Schreiben an die Mitglieder der Bundestagsfraktionen von SPD und Bündnis 90 / Die Grünen vom 30. November 2000. (Archiv der sozialen Demokratie der Friedrich-Ebert-Stiftung)

356 Der Beauftragte der Bundesregierung für die Belange der Behinderten (Hrsg.) (2001) a.a.O., S. 6.

357 Kossens, M. (2003) u.a., a.a.O., S.25.

358 Interview vom 2. September 2004; Wortlaut im Original: „Das wurde dann später dadurch institutionalisiert das wir mehrfach eingeladen wurden sind in die Koalitionsarbeitsgruppe, die in unregelmäßigen Abständen tagte. Wo wir unsere Anliegen vortragen konnten und unsere Anliegen mit den Ministerialbeamten auf gleicher Augenhöhe diskutieren und debattieren konnten. Das war natürlich sehr wichtig.“

Das heißt, die Koalitionsarbeitsgruppe forderte nicht nur, Mitglieder des Forums behinderter Juristinnen und Juristen in der geplanten Projektgruppe für ein Gleichstellungsgesetz zu beteiligen, sondern beteiligte diese auch selber an der eigenen Arbeit. Genauer heißt es in der Entschließung der Koalitionsarbeitsgruppe Behindertenpolitik:

“Die Koalitionsarbeitsgruppe Behindertenpolitik begrüßt die Entscheidung, dass das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung die Federführung zur Vorbereitung eines Gleichstellungsgesetzes für behinderte Menschen übernommen hat. Das BMAS wird zu diesem Zweck eine Projektgruppe einrichten, an der sich der Behindertenbeauftragte der Bundesregierung personell und ideell beteiligen wird. Die Projektgruppe wird ihre Arbeiten in enger Abstimmung mit der Koalitionsarbeitsgruppe Behindertenpolitik und den zuständigen Bundesministerien voranbringen. Für die Mitarbeit an der Erstellung eines Entwurfes für das Gleichstellungsgesetz liegen mehrere konkrete Zusagen aus den Reihen der Verbände (Forum behinderter Juristinnen und Juristen), der Länder und der Kommunen vor. Die Koalitionsarbeitsgruppe sichert zu, dass diese Angebote der Mitarbeit angenommen und in die Arbeit einbezogen werden. Grundlage und Ausgangspunkt der Projektgruppe des BMAS sollten sowohl der Gesetzentwurf des Forums behinderter Juristinnen und Juristen, der in den ersten Januarwochen durch die Autoren noch eine Umarbeitung erfahren wird, als auch die Ergebnisse des Kongresses "Gleichstellungsgesetze - jetzt!" vom 20. und 21. Oktober in Düsseldorf sein. In Anlehnung an das bewährte Verfahren zur Vorbereitung des SGB IX wird die Koalitionsarbeitsgruppe zu besonderen Fragestellungen im Rahmen der Gleichstellungsgesetzgebung Werkstattgespräche abhalten, so z.B. zum Thema "Zielvereinbarungen" oder zur Problematik der Gleichstellung behinderter Frauen.”<sup>359</sup>

Dieser Anregung durch die Koalitionsarbeitsgruppe wurde vom BMAS entsprochen: Neben Mitarbeitern des BMAS und des Behindertenbeauftragten, wurden auch Mitglieder des Forums zu ständigen Mitglieder der Projektgruppe berufen.

Eines dieser beiden Mitglieder des Forums erinnert sich im Interview daran, wie es zu dieser Entwicklung kam:

„Dann hat der Behindertenbeauftragte Karl-Herrmann Haack entschieden, dass der Entwurf des Forums der behinderten Juristinnen und Juristen zur Grundlage

---

359 Arbeitsgruppe Behindertenpolitik der beiden Koalitionsparteien SPD und Bündnis 90/Die Grünen (Hrsg.): Entschließung den Beginn der Arbeiten an einem Gleichstellungsgesetz für behinderte Menschen im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMA), Berlin 7. Dezember 2000.

gemacht werden sollte für ein Behindertengleichstellungsgesetz, und dass dann auch zwei Vertreter vom Forum behinderter Juristinnen und Juristen beteiligt werden sollen. Wir haben dann diskutiert, wie weit unsere Beteiligung an dieser Projektgruppe gehen kann und sahen unterschiedliche Möglichkeiten. X hatte keine Möglichkeiten, sich freistellen zu lassen. Ich habe sofort gesagt, wenn ich da ordentlich mitarbeiten will, dann versuche ich mich freistellen zu lassen. Ich bin dann von meinem Richterjob zunächst für vier Monate, dann noch einmal für drei Monate freigestellt worden und bin dann in diese Arbeitsgruppe aufgenommen wurden.“<sup>360</sup>

Man bezog das Forum also nicht nur in die Arbeit der Projektgruppe ein, sondern beschäftigte ein Mitglied des Forums für die Zeit des Gesetzgebungsverfahrens im Ministerium. Dies ist eine ungewöhnliche und „besonders intensive Art der Mitwirkung von gesellschaftlichen Interessengruppen“<sup>361</sup>.

Der Sprecher des Forums erklärte zu der Beteiligung in dieser Projektgruppe:

„Es wäre ohne Herrn Haack gar nicht möglich gewesen, dass wir da hinkommen und Anfangs war der Status den wir da haben ja völlig unklar. Weil wir ja externe waren, also nicht aus dem Ministerium kamen, war ja irgendwie das Gefühl, da wird ihnen möglicherweise von außen jemand aufgedrückt und manche hatten so ganz am Anfang die Erwartung, dass wir so untergeordnete Zulieferdienste, aber nichts Zentrales mitmachen würden. Und da hat damals der Büroleiter vom Herrn Haack in der ersten Sitzung ziemlich klar gemacht, dass wir eine bedeutende Stellung haben, eine gleichberechtigte Stellung vor allem, dass sich das Büro vom Behindertenbeauftragten vor allem auch über uns über den Fortgang der Arbeiten informieren wird, dass er sich mit uns abstimmen wird, dass wir seine Leute in dem Arbeitstab sind.

Das war natürlich ganz wesentlich. Dann war es auch eine ausgesprochen gute Zusammenarbeit, auch mit denjenigen, die vorher eher skeptisch waren. Wahrscheinlich eben deswegen, weil dann auch sehr fundiert, aber eben auch flexibel und nicht festgelegt, also in dem Sinne, dass wir dort irgendwelche Dogmen aufgebaut hätten, sondern tatsächlich auch Einwände, die teilweise ja auch berechtigt von anderer Seite kamen, aufgeschlossen gegenüber standen.“<sup>362</sup>

---

360 Interview vom 2. September 2004.

361 Vgl. die Ausführung zur Gesetzgebung zu Hedge-Fonds - In: Niederhafner, Stefan/ Speth, Rudolf (2004) a.a.O., S.29.

362 Interview vom 2. September 2004.

Da in diesem Gesetzgebungsverfahren Vertreter der Behindertenverbände institutionalisiert, d.h. durch die Mitarbeit in der Arbeitsgruppe und die Beschäftigung eines Vertreters des Forums der behinderten Juristinnen und Juristen gleichberechtigt gegenüber den anderen Mitwirkenden und freiwillig einbezogen wurden, kann man diese Art von Beteiligung der Verbände als korporatistische Beteiligung im Lehmbruch`schen Sinne ansehen.<sup>363</sup> Denn beim korporatistischen Paradigmenwechsel ist die Zusammenarbeit zwischen Forum und BMAS ein Beispiel dafür, dass es nicht nur einen „Druck der Verbände, sondern auch ein Ziehen des Staates gibt“.<sup>364</sup> Durch das Vorgehen im Gesetzgebungsverfahren für das BGG wurden die Behindertenverbände, „in starkem Maße unmittelbar in Entscheidungsprozesse eingebunden“; die Verbände halfen so dem Staat durch ihre Beteiligung bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben, in dem Fall der Forderung nach Gleichstellung behinderter Menschen nachzukommen.<sup>365</sup>

Der Nutzen einer solchen Kooperation liegt für die Verbände, so Schmitter, darin, dass sie dadurch „ihre Einflusssphäre und gesellschaftliche Bedeutung erhöhen können, den Bestand ihrer Organisationen sichern“ und „ihren Einfluss auf staatliche Politik vergrößern“<sup>366</sup>. Im Fall der ISL e.V. wurde bereits verdeutlicht, wie sehr ihre Mitwirkung am BGG den politischen Einfluss des Verbandes erhöht hat.

Der Staat wiederum entlastet sich durch die „kooperativ-verbandliche Ordnung“<sup>367</sup>, indem Verbände eigenverantwortlich gesellschaftliche Bereiche steuern und dadurch staatliche Legitimationsdefizite verringern. Indem der Staat den Verbänden zum einen im Gesetzgebungsverfahren eine exponierte Stellung zugestanden hat und zum anderem im Gesetz selber den Verbänden wichtige Funktionen zur praktischen Ausgestaltung des BGG eingeräumt wurden, trifft dieses Merkmal korporatistischer Politik auf das Gesetzgebungsverfahren BGG zumindest in Teilen zu, denn das Forum der behinderten Juristinnen und Juristen hat den Gesetzgebungsprozess für ein BGG nicht nur angeschoben, sondern auch direkt entscheidend mit geprägt.

Außerdem fanden während des gesamten Gesetzgebungsprozesses „durch die Bestrebungen des Beauftragten der Bundesregierung für die Belange behinderter

---

363 Vgl. zur Korporatismustheorie von Lehmbruch: Schmitter, P.C. (1979) u.a., a.a.O.; Lehmbruch, Gerhard (2000) a.a.O., ; Czada, R. (1993) u.a., a.a.O.

364 Wessels, Bernhard (2000): Die Entwicklung des deutschen Korporatismus - In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 26-27, S. 17.

365 Ebenda und Kirberger, Wolfgang (1978): Staatsentlastung durch Verbände, Baden- Baden.

366 Schmitter, P. C. (1979) a.a.O.

367 Reutter, Werner (1991) a.a.O., S.102.

Menschen“<sup>368</sup> mehrere Werkstattgespräche statt, in denen die Verbandsvertreter die Gelegenheit bekamen, mit den Bundestagsabgeordneten der Koalitionsarbeitsgruppe Behindertenpolitik über einzelne Punkte des geplanten Gesetzes zu diskutieren. Die Werkstattgespräche sollten dabei „als kleines Diskussionsforum für die Abgeordneten der Koalitionsarbeitsgruppe Behindertenpolitik“ dienen „in dem praktische Probleme und konkrete Lösungsvorschläge mit Betroffenen und Sachverständigen erörtert werden können“<sup>369</sup>.

Am 31. August 2001 wurde das Ergebnis der Beratungen in der Projektgruppe des BMAS in Form eines Referentenentwurf schließlich von Bundesbehindertenbeauftragtem, der parlamentarischen Staatssekretärin im BMAS und den beiden beteiligten Mitgliedern des Forum behinderter Juristinnen und Juristen der Öffentlichkeit vorgestellt. Die Verbände konnten nun schriftliche Stellungnahmen zum Entwurf abgeben. Die weitreichende Beteiligung der Verbände am Gesetzesverfahren wurde dabei von den Verbänden ausdrücklich begrüßt. So erklärte der Sozialverband VdK in seiner Stellungnahme zum Referentenentwurf: „Positiv bewertet der Sozialverband VdK Deutschland die Einbindung behinderter Menschen und ihrer Organisationen in die bisherigen Vorarbeiten, z.B. bei den Workshops.“<sup>370</sup> Anschließend bekamen die Verbände und die Bundesländer Gelegenheit, in Anhörungen ihre Meinung zum Gesetzentwurf zu äußern.

Am 7. November 2001 beschloss schließlich das Bundeskabinett den "Entwurf eines Gesetzes zur Gleichstellung behinderter Menschen und zur Änderung anderer Gesetze", und nach einer öffentlichen Anhörung durch den Ausschuss Arbeit und Sozialordnung und der Einarbeitung von Änderungsvorschlägen der Verbände und Länder, wurde das Gesetz am 22. Februar 2002 in Dritter Lesung vom Bundestag verabschiedet und trat am 1.5. 2002 in Kraft.<sup>371</sup>

Die intensive Mitwirkung der Behindertenverbände, insbesondere des Forums der behinderten Juristinnen und Juristen, kam auch während der Verabschiedung des Gesetzes im Bundestag zum Ausdruck. So saßen die beiden Vertreter des Forums, die an der Gesetzesentstehung federführend mitgearbeitet hatten, während der Bundestagsdebatte als Gäste neben der Regierungsbank. Auch machten

---

368 Geschäftsbericht 1998 bis 2002. Aufgabe und Leistung, S.110, Sozialverband VdK Deutschland, 2002.

369 Einladungsschreiben durch den Beauftragten der Bundesregierung für die Belange der Behinderten an die Verbandsvertreter vom 2. Mai 2001, Archiv ISL e.V. .

370 Stellungnahme des Sozialverbandes VdK Deutschland zum Entwurf eines Gesetzes zur Gleichstellung behinderter Menschen und zur Änderung anderer Gesetze (Referentenentwurf vom 31.August 2001), Bonn, 24.September 2001.

371 Vgl. Kossens, M. (2003) u.a., a.a.O., S.25.

Redner fast aller Fraktionen während der Debatte klar, welch große Bedeutung das Forum für den Gesetzesprozess gehabt hat.<sup>372</sup>

Die Strategie von BMAS und Behindertenbeauftragtem, die Verbände – und hier besonders das Forum der behinderten Juristinnen und Juristen – möglichst frühzeitig in das Gesetzgebungsverfahren einzubinden, war also erfolgreich: Man hat ein Gesetz verabschiedet, das von allen Betroffenen akzeptiert wird. Es darf aber auch festgestellt werden, dass ohne die Mitwirkung der Verbände das BGG wohl kaum Realität geworden wäre. Die Verbände haben hier also nicht nur auf eine Initiative des Staates reagiert, sondern diesen zur Initiative bewegt.

Allerdings konnte die Initiative der Behindertenverbände nur Erfolg haben, weil zum einen, wie bereits dargestellt, die politischen Mehrheitsverhältnisse günstig waren, die Verbände, insbesondere das Forum der behinderten Juristinnen und Juristen, ein Informationsvorsprung vor der Ministerialbürokratie hatten und weil in der Ministerialbürokratie Verständnis und Akzeptanz für die politischen Vorstellungen der Verbände vorhanden war<sup>373</sup>. Es wurde deutlich, dass das BGG vor allem in Zusammenarbeit zwischen BMAS und Behindertenverbänden, insbesondere dem Forum der behinderten Juristinnen und Juristen, entstanden ist.

Die Ergebnisse in Tabelle 13 bestätigen, dass die Bundestagsabgeordneten zwar in den Gesetzgebungsprozess eingebunden waren, aber nicht federführend. So konnten die befragten Bundestagsabgeordneten auf die Frage nach der Bedeutung von ISL und Sozialverband VdK für die Verabschiedung des BGG mit jeweils 19,1 % bzw. 21,3 % nicht antworten.

Außerdem fällt auf, dass die Bundesabgeordneten bei den Verbänden in etwa gleichem Umfang eine Bedeutung bei den Schaffung des BGG zusprechen (jeweils Median 2,0)

---

372 Vgl. Artikel über die Verabschiedung des Behindertengleichstellungsgesetzes- In: Das Parlament (2002), Nr.10-11, S. 17.

373 Zu den Bedingungen für gute Zugangschancen gegenüber der Ministerialbürokratie vgl.: Wolfgang Rudzio (1983): Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen, S. 200.

**Tabelle 13: Welcher Verband hatte mehr Einfluss auf das BGG? (Umfrage MdB's)**

| <b>Behauptung</b>  | <b>1</b>   | <b>2</b>   | <b>Mis-sing</b> | <b>Summe</b> | <b>Median</b> | <b>Modus</b> |
|--|------------|------------|-----------------|--------------|---------------|--------------|
| Das Behindertengleichstellungs-gesetz für Menschen mit Behinderungen wäre auch ohne die Arbeit des VdK so verabschiedet worden | 10<br>21,3 | 28<br>59,6 | 9<br>19,1       | 47<br>100,0  | 2,0           | 2            |
| Das Behindertengleichstellungs-gesetz für Menschen mit Behinderungen wäre auch ohne die Arbeit der ISL so verabschiedet worden | 10<br>21,3 | 27<br>57,4 | 10<br>21,3      | 47<br>100,0  | 2,0           | 2            |

1= ja 2=nein

**Tabelle 14: Welcher Verband hatte mehr Einfluss auf das BGG? (Umfrage Ministerium)**

| <b>Behauptung</b>  | <b>1</b>  | <b>2</b>   | <b>Mis-sing</b> | <b>Sum-me</b> | <b>Medi-an</b> | <b>Modus</b> |
|--|-----------|------------|-----------------|---------------|----------------|--------------|
| Das Behindertengleichstel-lungsgesetz für Menschen mit Behinderungen wäre auch ohne die Arbeit des VdK so verabschiedet worden | 2<br>25,0 | 6<br>75,0  | 0<br>0          | 8<br>100,0    | 2              | 2            |
| Das Behindertengleichstel-lungsgesetz für Menschen mit Behinderungen wäre auch ohne die Arbeit der ISL so verabschiedet worden | 0<br>0    | 8<br>100,0 | 0<br>0          | 8<br>100,0    | 2              | 2            |

1= ja 2=nein

Dagegen zeigt das Ergebnis derselben Befragung unter Mitarbeitern des BMAS ein anderes Bild, wie in Tabelle 14 zu sehen ist.

Auch hier liegt der Median zwar wieder für beide Verbände bei 2,0, aber die Mehrheit der Befragten ist der Meinung, dass die ISL (100 %) größeren Einfluss auf das Zustandekommen des BGG gehabt hat, als der VdK (75 %).

Die Auswertung von Tabellen 13-14 bestätigt demnach die Beobachtung aus den Interviews, wonach das Gesetzgebungsverfahren zum BGG nicht den gewöhnlichen parlamentarischen Gang genommen hat.

Außerdem stützt die Auswertung der Tabelle 14 zusammen mit den Aussagen der Vertreter aus dem BMAS die These, dass die ISL durch die enge Verbindung zum Forum der behinderten Juristinnen und Juristen selber als entscheidender Faktor bei der Entstehung des BGG angesehen wird.

#### **2.3.1.4. Implementationsphase**

Auch bei der Implementation des Gesetzes wurde den Behindertenverbänden eine wichtige Funktion übertragen.

So wurde mit den im Gesetz festgeschriebenen Zielvereinbarungen ein Instrument geschaffen, mit dem die Verbände durch Verhandlungen mit „Unternehmen oder Unternehmensverbänden der verschiedenen Wirtschaftsbranchen“ Vereinbarungen über Maßnahmen zur Barrierefreiheit treffen können. Damit kommt den Behindertenverbänden selbst eine entscheidende Rolle bei der Verwirklichung des Gesetzeszieles, der Barrierefreiheit, zu.<sup>374</sup>

Außerdem verleiht das BGG den Behindertenverbänden durch ein Verbandsklagerecht die Möglichkeit, in Vertretung behinderter Menschen bei „Verstößen gegen Vorschriften des Bundesrechts, die einen Anspruch auf Herstellung von Barrierefreiheit ... oder auf Verwendung von Gebäuden oder anderen Kommunikationshilfen ... vorsehen“, klagen zu können.<sup>375</sup>

#### **2.3.1.5. Sicht der Verbände auf das Gesetzgebungsverfahren**

Welche Konsequenz bringt aber eine solch intensive Einbindung in das Gesetzeverfahren für die beteiligten Verbände mit sich, in diesem Fall dem Forum behinderter Juristinnen und Juristen beziehungsweise der ISL e.V.?

Von Seiten der ISL e.V. sieht man diese Entwicklung mit gemischten Gefühlen. Zwar wird das Gesetz und die Art und Weise seiner Entstehung als großer Erfolg des Verbandes angesehen, aber sehr wohl auch mit Einschränkungen, da man

---

374 Vgl. BGG, § 5 Zielvereinbarungen.

375 Vgl. BGG, § 12 Vertretungsbefugnisse in verwaltungs- oder sozialrechtlichen Verfahren und § 13 Verbandsklagerecht.

durch die starke Einbindung gezwungen war, stärkere Kompromisse zum machen. So erklärt eine ISL-Vertreterin zum Entstehungsprozess des Gesetzes und den daraus folgenden Konsequenzen für den Verband, dass die intensive Mitarbeit am Gesetzgebungsverfahren im Nachhinein auch problematisch zu betrachten sei:

„Vielleicht hätte man sonst (wenn man nicht so intensiv beteiligt gewesen wäre, M.S.) noch mehr und noch aggressiver nachgefordert als es dann zum Schluss darum ging, was steht jetzt drin. Aber im Großen und Ganzen war das unsere Chance, unsere Anliegen überhaupt dort so in dem Maße einzubringen.“<sup>376</sup>

Und eine andere ISL-Vertreterin ergänzt, dass dies auch zu Debatten innerhalb des Verbandes geführt hat, ob eine solche Einbindung in Gesetzesverfahren die richtige Strategie für die Zukunft ist.

„Die Diskussion die natürlich bei der ISL geführt worden ist, was wäre besser gewesen. Im Ministerium sitzen oder sich draußen anzuketten. Das ist ja immer so die Frage. Ich denke, dass kann man sicherlich so nicht entscheiden. Es gibt einen solchen Anpassungzwang in diesen Gremien, den erleb ich ja auch, und wenn du dann noch im Ministerium bist, ist dieser Zwang noch viel höher. Und vor allen Dingen ist es so, wenn du so viel Kraft da investiert hast, dann willst du das gut finden. Das ist etwas ganz Menschliches.

In der öffentlichen Wahrnehmung hat es uns auch ein bisschen geschadet, weil wir eben wirklich dann in dem Punkt sehr Staatstragend gewesen sind und mit dieser Rolle auch überhaupt nicht umgehen konnten. Ich würde mich nicht freiwillig melden, wen es wieder mal um so etwas ginge, weil ich denke, wir können von außen besser agieren als von innen.

Nach 1998 sind so viele Blütenträume wahr geworden, dass wir gar nicht kritisch genug waren. Das ist ganz klar, wenn man um etwas kämpft und mit einem mal wird die Tür aufgestoßen, dann kann man das nur im. Da kann man nur sagen, zukünftig würde ich das anders machen. Und ich glaube, dass eine ganze Reihe von Zielen, die die ISL hat, dort nicht verwirklicht sind, erstens, weil man sie nicht durchsetzen konnte, und zweitens, weil es gar nicht der Regelungsbereich ist.“<sup>377</sup>

Für die Verantwortlichen im zuständigen Ministerium war es jedoch gar keine Frage, ob die Mitbestimmung ein Erfolg war. So war aus Sicht des BMAS das gewählte Verfahren ein voller Erfolg, denn, so ein Ministeriumsvertreter, „wir waren uns ja

---

376 Interview vom 14. Oktober 2004.

377 Interview vom 1. September 2004.

auch hinterher mit den Verbänden einig, dass das ein gelungenes Gesetzeswerk war.“<sup>378</sup>

Man ging sogar soweit zu überlegen, die hier praktizierte intensive Einbeziehung der Verbände auf weitere Gebiete auszuweiten. So erklärte die damalige Staatssekretärin im BMAS: „Diese aktive, prägende Mitgestaltung (des Forums, M.S.) stellt einen weiteren großen Schritt hin zu einer neuen Qualität in der Gesetzgebung dar, die vielleicht auch in anderen Bereichen aufgegriffen werden kann.“<sup>379</sup>

---

378 Interview vom 30. August 2004.

379 Mascher, Ulrike (2003) a.a.O., S.11.

## 2.3.2. Neunes Sozialgesetzbuch (SGB IX)

### 2.3.2.1. Die Inhalte des SGB IX

Das SGB IX regelt die Einrichtung sogenannter Servicestellen. Diese Servicestellen sollen sicherstellen, dass Menschen mit Behinderungen zentral Hilfsmittel, Kuren oder ähnliches beantragen können und nicht mehr, wie vorher, zu jeweils unterschiedlichen Antragsstellen gehen müssen. Zur Bearbeitung hat die Servicestelle dann längstens zwei Wochen Zeit, und wenn ein weiteres Gutachten nötig ist, noch einmal drei weitere Wochen. Wird in dieser Zeit der Antrag nicht entschieden, kann der Betroffene sich das Hilfsmittel oder die beantragte Leistung selber einkaufen und der Antragstelle in Rechnung stellen. Dabei darf aber der Kauf nicht teurer sein, als wenn die Antragstelle das Hilfsmittel oder die Leistung direkt bezahlt hätte.<sup>380</sup>

Eine weitere wichtige Neuerung durch das SGB IX ist die Einführung von persönliches Budgets. Das heißt, dass behinderte Menschen ein bestimmtes Finanzbudget zugesprochen bekommen, mit dem sie dann eigenständig die für sie nötigen Leistungen einkaufen können. Das persönliche Budget befindet sich momentan in einer Erprobungsphase.<sup>381</sup>

Auch das SGB IX sieht ein Klagerecht für Menschen mit Behinderungen vor. Auch hier können Behindertenverbände ermächtigt werden, im Namen von Einzelpersonen Klageverfahren durchzuführen, was die Rechte von Menschen mit Behinderungen entscheiden stärken kann.<sup>382</sup>

### 2.3.2.2. Agendasetting

Dem SGB IX liegt die Idee zugrunde, dass „nicht mehr Fürsorge und Versorgung von behinderten Menschen, sondern ihre selbstbestimmte Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und die Beseitigung der Hindernisse, die ihrer Chancengleichheit entgegenstehen“<sup>383</sup>, im Mittelpunkt des Gesetzes stehen sollen.

---

380 Vgl. §22-§25, Sozialgesetzbuch (SGB) Neuntes Buch (IX) - Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen - (Artikel 1 des Gesetzes v. 19. 6.2001, BGBl. I S. 1046)

381 Vgl. §17-§21a, Sozialgesetzbuch (SGB) Neuntes Buch (IX) - Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen - (Artikel 1 des Gesetzes v. 19. 6.2001, BGBl. I S. 1046)

382 Vgl. §63, Sozialgesetzbuch (SGB) Neuntes Buch (IX) - Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen - (Artikel 1 des Gesetzes v. 19. 6.2001, BGBl. I S. 1046)

383 Gesetzentwurf der Bundesregierung zum SGB IX, Begründung Allgemeiner Teil, S.276.

Im Gegensatz zum BGG verlief das Gesetzgebungsverfahren für das Sozialgesetzbuch IX den gewohnten Weg. So entstand das Gesetz auf der Basis von verschiedenen Entwürfen des damaligen Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung (BMAS) und nicht auf Basis eines Entwurfes aus der Reihe der Verbände. Trotzdem wurden auch hier die Behindertenverbände intensiv am Gesetzgebungsverfahren beteiligt.

Die Auswertung der Tabellen 15-16 spiegeln in Teilen ein anderes Bild wieder als bei der Betrachtung der Verbändemitwirkung beim BGG. So wird zwar auch hier von einer Mehrheit der befragten Bundestagsabgeordneten beiden Verbänden bescheinigt, dass ohne ihre Mitarbeit im Gesetzgebungsverfahren die Ausgestaltung des SGB IX anders ausgefallen wäre, wie der Median von 2,0 zeigt. Auch hat, wie schon beim BGG, eine relativ große Gruppe der Befragten (19,1% und 17,0%), kein Wissen darüber, wie stark die Verbände auf das Gesetz Einfluss genommen haben. (s. Tabelle 15)

**Tabelle 15: Welcher Verband hatte mehr Einfluss auf das BGG? (Umfrage MdB's)**

| Behauptung  | 1              | 2              | Missing   | Summe       | Median | Modus |
|---|----------------|----------------|-----------|-------------|--------|-------|
| Das SGB IX wäre auch ohne die Arbeit der ISL e.V. so verabschiedet worden | 12<br>25,<br>5 | 26<br>55,<br>3 | 9<br>19,1 | 47<br>99,9  | 2,0    | 2     |
| Das SGB IX wäre auch ohne die Arbeit der VdK so verabschiedet worden      | 11<br>23,<br>4 | 28<br>59,<br>6 | 8<br>17,0 | 47<br>100,0 | 2,0    | 2     |

1= ja 2=nein

Jedoch geben die befragten Mitarbeiter des BMAS auf dieselbe Frage zu Protokoll, dass der VdK sehr wichtig für das Gesetzesverfahren des SGB IX war (Median 2) und die ISL hier zwar auch wichtig war, aber doch mit einer geringen Bedeutung (Median 1,5). (Tabelle 16)

**Tabelle 16: Welcher Verband hatte mehr Einfluss auf das BGG? (Umfrage Ministerium)**

| Behauptung  | 1         | 2         | Missing | Summe      | Median | Modus |
|---|-----------|-----------|---------|------------|--------|-------|
| Das SGB IX wäre auch ohne die Arbeit der ISL e.V. so verabschiedet worden | 4<br>50,0 | 4<br>50,0 | 0<br>0  | 8<br>100,0 | 1,5    | 1     |
| Das SGB IX wäre auch ohne die Arbeit der VdK so verabschiedet worden      | 1<br>12,5 | 7<br>87,5 | 0<br>0  | 8<br>100,0 | 2      | 2     |

1= ja , 2=nein

Die Interviews bestätigen dieses Ergebnis. So erklärt ein Vertreter des BMAS zur Bedeutung von ISL e.V. und VdK bei den Gesetzesverfahren zu BGG und SGB IX:

„Ohne die Bemühung der Selbsthilfe gebe es das BGG möglicherweise so noch nicht, und die gesellschaftspolitischen Rahmenbedingungen für das SGB IX sind sicherlich von großen Organisationen wie VdK oder Sozialverband stark beeinflusst worden.“<sup>384</sup>

Und ein weiterer Vertreter des BMAS bekräftigt dies und begründet das mit der langen sozialpolitischen Geschichte des VdK.

„Der VdK ist allein von seiner eigenen Geschichte her von vornherein mit dem Projekt SGB IX befasst gewesen, das ich auch von seinen ersten Anfängen kenne und begleitet habe. Der VdK war schon in der SGB-Kommission der ersten Brandt-Regierung. Zu dieser Zeit wusste man noch gar nicht, dass einmal eine ISL existieren wird.“<sup>385</sup>

In der ISL e.V. sieht man dies genauso. So erklärt eine ISL-Vertreterin zur Frage, welche Rolle die ISL bei der Schaffung des SGB IX gespielt hat:

„Sicher nicht die maßgebliche Rolle. Dieses SGB IX schimmelt ja schon seit 16 Jahren in irgendwelchen Schubladen. Dort waren die anderen Verbände auch schon sehr viel früher involviert, die ersten Eckpunktepapiere mit zu gestalten. Wir sind dazu gekommen, als Eckpunktepapiere gab und Werkstattgespräche zu den

384 Interview vom 20. August 2004.

385 Interview vom 20. August 2004; Wortlaut im Original: „Der VdK ist alleine von der eigenen Geschichte und Herkunft natürlich von vornherein mit dem Projekt SGB befasst gewesen. Was ich selber auch, von seinen aller ersten Anfängen her, kenne und begleitet habe. Der VdK war schon in der SGB - Kommission der ersten Brandt – Regierung präsent. ISL wusste noch gar nicht, das es sie geben könnte zu der Zeit.“

unterschiedlichsten Themen. Aber wir haben dort nicht die maßgebliche Rolle gespielt.“<sup>386</sup>

Es scheint also so zu sein, dass beim Gesetzgebungsverfahren für das SGB IX eher die großen traditionellen Verbände, wie eben der Sozialverband VdK, bestimmend waren. Das heißt jedoch nicht, dass die anderen Verbände bei der Gesetzesentstehung außen vor blieben, wie die Nachbetrachtung des Gesetzgebungsverfahrens aufzeigen wird. So wurden im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens eine Reihe von Roh-, Vor- und Referentenentwürfen vom BMAS erstellt und mit den Verbänden diskutiert. Der Gedanke eines selbstbestimmten Lebens, wie es die ISL e.V. vertritt, wurde dabei nicht nur von der ISL e.V. allein vertreten, sondern von anderen Behindertenverbänden wie dem VdK mit aufgegriffen und in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht.

### **2.3.2.3. Entscheidungsphase**

Bereits die Bundesregierung unter Bundeskanzler Helmut Kohl hatte immer wieder ein SGB IX in Aussicht gestellt. Auch wurden von der CDU/CSU-FDP Regierung Entwürfe für ein SGB IX vorlegt, die aber nicht Gesetz wurden.

Im Oktober 1999 wurden schließlich von der Koalitionsarbeitsgruppe Behindertenpolitik der neuen SPD-B'90/Die Grünen Bundestagsmehrheit die ersten Eckpunkte zu einem SGB IX vorgelegt.<sup>387</sup> Bis zu diesem Zeitpunkt fanden bereits vier Werkstattgespräche zwischen der Koalitionsarbeitsgruppe und Vertretern der Behindertenverbände statt.<sup>388</sup> Bis März 2000 wurden die ersten Rohentwürfe zum SGB IX von der zuständigen Abteilung im BMAS entwickelt und den Verbänden zu Stellungnahmen übersandt. Mitte März 2000 fand ein Treffen zwischen dem Bundesbehindertenbeauftragten und dem Sprecherrat des Deutschen Behindertenrates statt, auf dem auch der Stand des Gesetzgebungsverfahrens zum SGB IX thematisiert wurde. In einer gemeinsamen Erklärung zwischen Beauftragtem und Sprecherrat wurden anschließend die gemeinsamen Erwartungen an die Inhalte des Gesetzes dargelegt.

---

386 Interview vom 14. Oktober 2004.

387 Eckpunkte zum Sozialgesetzbuch IX, Koalitionsarbeitsgruppe Behindertenpolitik, 16. September 1999 (Archiv der sozialen Demokratie der Friedrich-Ebert-Stiftung)

388 vgl. Eckpunkte zum Sozialgesetzbuch IX, Koalitionsarbeitsgruppe Behindertenpolitik, 28. Oktober 1999 (Archiv der sozialen Demokratie der Friedrich-Ebert-Stiftung)

Im Mai 2000 fanden schließlich erste Gespräche zwischen dem BMAS und den Verbänden statt, in denen die Verbänden ihre Stellungnahmen zum aktuellen Rohentwurf darlegen konnten.

Anhand der schriftlichen Stellungnahme der ISL e.V. zu einem der ersten Rohentwürfe zeigt sich, dass man von Verbändeseite trotz der frühen Mitarbeit mit dem Stand des Gesetzgebungsverfahrens nicht zufrieden war. So schrieb die zuständige ISL-Vertreterin in ihrer Antwort an das BMAS:

„Von den Eckpunkten zum SGB IX der Koalitionsarbeitsgruppe Behindertenpolitik sind viele Punkte im vorliegenden Entwurf nicht berücksichtigt wurden. Dies ist sehr bedauerlich, zumal bei der Erarbeitung der Eckpunkte Verbände und Organisationen der Behindertenselbsthilfe einbezogen wurden und deren Anregungen in das Papier eingeflossen sind.“<sup>389</sup>

Die Verbände waren zu diesem Zeitpunkt mehrheitlich der Meinung, dass in den bisherigen Entwürfen des BMAS für ein SGB IX die Inhalte des Eckpunktepapiers der Koalitionsarbeitsgruppe Behindertenpolitik „nicht oder nur unvollständig umgesetzt worden sind“<sup>390</sup>. Deshalb riefen die Verbände in einem gemeinsamen Papier die Regierungskoalition auf „so früh wie möglich Einfluss auf die Erarbeitung eines Referentenentwurfes zum SGB IX zu nehmen, um auf dieses Weise zu verhindern, dass wesentliche Kernelemente der Eckpunkte schon im Verlauf der Vorberatungen des Referentenentwurfes an Substanz verlieren und sich das SGB IX damit zu einem Gesetzvorhaben entwickelt, das in wichtigen Teilbereichen nicht den Vorgaben der Koalitionsarbeitsgruppe Behindertenpolitik entspricht“.<sup>391</sup> Dieser Aufruf wurde von Behindertenverbänden und Verbänden der Freien Wohlfahrtspflege gemeinsam unterzeichnet. Es zeigt sich, dass Behindertenverbände bei wichtigen Themen in der Lage sind, kooperativ Stellung zu beziehen und der Politik geschlossen gegenüberzutreten.

Daraufhin fand ein Gespräch zwischen Vertretern der Behindertenverbände und Wohlfahrtsverbände mit dem BMAS statt, in dem über die Kritikpunkte der Verbände diskutiert wurde.

Im September 2000 wurde ein Vor-Referentenentwurf durch das BMAS veröffentlicht, der die bisherigen Einwände und Änderungsvorschläge der Verbände nur

---

389 Stellungnahme der ISL e.V. zum SGB IX, Rohentwurf 3 vom 10. März 2000, Kassel 30. April 2000, Archiv der ISL e.V. .

390 Anregungen und Forderungen zur Umsetzung der von der Koalitionsarbeitsgruppe Behindertenpolitik vorgelegten „Eckpunkte zum Sozialgesetzbuch IX“ 29.6.2000.

391 Ebenda.

unzureichend verarbeitet hatte. Daraufhin richtete die ISL e.V. eine Stellungnahme an die Koalitionsarbeitsgruppe Behindertenpolitik, um ihre Bedenken gegenüber einigen Punkten des Entwurfes deutlich zu machen. Außerdem fand eine Besprechung zwischen Ministerium und Verbänden zum aktuellen Stand des Gesetzgebungsverfahrens im BMAS statt. Hier wurde sowohl der Entwurf aus der Sicht des Ministeriums erklärt als auch den Verbänden die Möglichkeit eingeräumt, ihre Kritikpunkte deutlich zu machen. Außerdem wurde ein Zeitplan für das weitere Gesetzgebungsverfahren bekannt gegeben.

Danach fand Ende Oktober 2000 ein Abstimmungsgespräch zwischen der Koalitionsarbeitsgruppe Behindertenpolitik und dem BMAS statt. Auch in dieser Phase waren behinderte Einzelpersonen und Behindertenverbände durch die Teilnahme an Werkstattgesprächen mit der Koalitionsarbeitsgruppe Behindertenpolitik in das Gesetzgebungsverfahren eingebunden.<sup>392</sup>

Nach diesem Gespräch legte das BMAS unverzüglich einen Referentenentwurf für das SGB IX vor, den die Koalitionsarbeitsgruppe Behindertenpolitik zustimmend zur Kenntnis nahm, und zu dem die Verbände erneut schriftlich Stellung nehmen konnten.<sup>393</sup>

Am 19. 1. 2001 fand die Erste Lesung des Gesetzentwurfes von SPD und Bündnis90/Die Grünen im Deutschen Bundestag statt, anschließend vom 19.-20.2. 2001 die öffentliche Anhörung des Bundestagsausschusses für Arbeit und Sozialordnung, in der die Verbandsvertreter, unter anderem von Sozialverband VdK und ISL e.V., zum Gesetzentwurf Stellung nahmen.<sup>394</sup>

Die Verbandsvertreter begrüßten während der Anhörung ausdrücklich ihre frühzeitige Einbeziehung in das Gesetzgebungsverfahren. So erklärte der VdK-Vertreter: „Ich sehe zu diesem Gesetzentwurf keine Alternative. ... Ein Lob auch an das Zustandekommen des Gesetzentwurfes, den die Mitwirkung im Gesetzgebungsverfahren hat jetzt für die Verbände der Behinderten eine neue Qualität erreicht. Dafür danke ich dem BMAS und auch Herrn Haack für das Engagement.“<sup>395</sup> Auch die ISL e.V. machte in ihrer schriftlichen Stellungnahme zum SGB IX deutlich, dass sie trotz einiger Kritikpunkte und Einschränkungen mit dem vorgelegten Ge-

---

392 Dies geht aus einem Schreiben des Beauftragten der Bundesregierung für die Belange der an die Mitglieder der Bundestagsfraktionen von SPD und Bündnis 90 / Die Grünen vom 30. November 2000 hervor. (Archiv der sozialen Demokratie der Friedrich-Ebert-Stiftung).

393 vgl. Pressemitteilung des Bundesbehindertenbeauftragten vom 30. Oktober 2000. (Archiv der sozialen Demokratie der Friedrich-Ebert-Stiftung).

394 Kossens, M. (2003) u.a., a.a.O., S.6 ff.

395 Wortprotokoll 81. Sitzung Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung, Deutscher Bundestag 14. Wahlperiode, Protokoll 14/81, S.7.

setz zufrieden ist. So heißt es in der Stellungnahme: "Die Bundesvereinigung Interessenvertretung Selbstbestimmt Leben Deutschland e. V. betrachtet den Entwurf des SGB IX in der hier vorgelegten Fassung daher als wesentlichen Fortschritt gegenüber dem bestehenden Recht und als gute Grundlage für weitere Anstrengungen, die gesellschaftliche Teilhabe und selbstbestimmte Lebensführung Behindeter zu ermöglichen. Zusammen mit einem Behindertengleichstellungsgesetz für Behinderte können so Barrieren abgebaut und Diskriminierungen verringert werden."<sup>396</sup>

Am 6. April 2001 wurde das SGB IX schließlich vom Deutschen Bundestag in Zweiter und Dritter Lesung verabschiedet und zum 1. Juli 2001 trat das Gesetz in Kraft.<sup>397</sup>

#### **2.3.2.4. Implementationsphase**

Die Beteiligung der Verbände beschränkte sich auch beim SGB IX nicht nur auf die Phase der Gesetzgebung, sondern wurde auch auf die Praxisüberprüfung des Gesetzes ausgedehnt.

So fanden im Jahr 2004 vier Werkstattgespräche zu verschiedenen Aspekten der Umsetzung des SGB IX statt, bei denen neben dem Bundesbehindertenbeauftragten und den Mitgliedern der Koalitionsarbeitsgruppe Behindertenpolitik auch Vertreter der Behindertenverbände anwesend waren. Dort konnten die Verbandsvertreter über ihre Erfahrungen mit dem neuen Gesetz berichten und auf Probleme aufmerksam machen. Der Sinn dieser Werkstattgespräche bestand darin „den Bericht der Bundesregierung zur Umsetzung des SGB IX zum 31.12.2004 mit zu begleiten“<sup>398</sup>, so der Bundesbehindertenbeauftragte. In einem festen Rhythmus sollen die praktischen Ergebnisse des SGB IX durch einen Bericht der Bundesregierung dargelegt werden. Für die Erstellung eines solchen Berichtes wurden nicht nur die erwähnten Workshops durchgeführt, sondern auch eine Anhörung der Verbände durch die Koalitionsarbeitsgruppe, wie sie am 13. Oktober 2003 stattfand, wo die Verbände mündlich zu den Erfahrungen mit dem SGB IX Stellung

---

396 Stellungnahme der Interessenvertretung Selbstbestimmt Leben Deutschland e. V. zum Entwurf eines Sozialgesetzbuch (SGB) - Neuntes Buch (IX) - - Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen -, Kassel 2001.

397 Kossens, M. (2003) u.a., a.a.O., S.8ff.

398 <http://www.sgb-ix-umsetzen.de>

nahmen. Schließlich bekamen die Verbände im Januar 2004 noch einmal die Gelegenheit, schriftlich auf einen Fragenkatalog des Ministeriums zu antworten.<sup>399</sup>

### **2.3.2.5. Sicht der Verbände auf Gesetzgebungsverfahren**

Die starke Einbeziehung der Verbände in das Gesetzgebungsverfahren führte dazu, dass man von Seiten der Verbände mit dem Gesetzeswerk im großen und ganzen zufrieden war. So heißt es im Geschäftsbericht 1998-2002 des Sozialverband VdK in Bezug auf das SGB IX: „Insgesamt aber sieht der Sozialverband VdK im SGB IX einen deutlichen Fortschritt gegenüber den früheren zersplitterten Gegebenheiten und eine gute Plattform für die nötige Weiterentwicklung.“<sup>400</sup>

Aber von Seiten der ISL e.V. sieht man die starke Involvierung der Verbände in das Gesetzgebungsverfahren zum SGB IX, ähnlich wie beim Gesetzgebungsverfahren zum BGG, mit gemischten Gefühlen. So verweist eine Vertreterin der ISL e.V. daraufhin, dass nicht alle Vorstellungen des Verbandes in das Gesetz eingebracht werden konnten, obwohl man sehr stark im Gesetzgebungsverfahren engagiert war:

„Unsere Rolle ist beim SGB IX noch kritischer zu beurteilen. Allerdings war das Gesetzgebungsverfahren früher als das BGG, und wir waren noch ungeübter in dieser Hinsicht. Das Eckpunktepapier stimmte mit unseren Vorstellungen weitgehend überein, aber danach mussten wir viel größere Kröten schlucken als beim BGG, weil das SGB IX viel weitgehendere Auswirkungen für den einzelnen behinderten Menschen und seine Angehörigen hat. Gerade beim SGB IX haben wir auf diese Weise viel dazugelernt. ... Auf der anderen Seite glaube ich im Nachhinein, dass mit dem SGB IX eine größere Tür aufgestoßen worden ist als mit dem BGG.“<sup>401</sup>

---

399 Fragenkatalog zum SGB IX und Anschreiben des Ministeriums sowie des VdK , Archiv VdK , Hauptgeschäftsstelle Bonn.

400 Geschäftsbericht 1998 bis 2002. Aufgabe und Leistung, S.110, Sozialverband VdK Deutschland, 2002.

401 Interview vom 1. September 2004; Wortlaut im Original: „Also ich denke, dass da unsere Rolle noch kritischer zu beurteilen ist, wobei das Gesetzgebungsverfahren SGB IX war ja noch früher. Das heißt wir waren noch ungeübter in diesem ganzen agieren. Es gab ja ein Eckpunktepapier zum SGB IX das sehr weitgehend mit unseren Vorstellungen übereinstimmte und da ging es ja um die Frage eines Nachteilsausgleichgesetzes, das heißt der Begründung eines neuen leistungsrechtlichen Anspruches. Danach ist wieder das Verfahren gewesen das es kostenneutral sein musste, lediglich bei der Frühförderung ist ein bisschen Geld eingestellt worden und wir hätten damals öffentlich dagegen protestieren sollen. Ob wir dadurch was verändern haben ist jetzt nicht einmal die Frage, aber das wir so an dem Verfahren beteiligt gewesen sind, ist denk ich noch kritischer zu bemerken, weil wir dort viel, viel größere Kröten schlucken mussten, als beim BGG und zwar deshalb weil es viel mehr Auswirkungen hat. Das SGB IX betrifft doch den einzelnen Behinderten Menschen und seine Angehörigen viel mehr als das BGG. Es ist nicht groß aufgefallen mit dem SGB IX, weil alle Verbände sich gleich verhalten haben. Alle sind damals in gewisser Weise überrascht gewesen von dieser plötzlichen

Die intensive Beteiligung der Verbände an Gesetzgebungsverfahren birgt demnach nicht nur die Chance, ihre Interessen und Überzeugungen in das jeweilige Gesetzeswerk einfließen zu lassen, es besteht auch die Gefahr, dass sie im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens durch Kompromisse Punkte akzeptieren müssen, die eigentlich nicht in ihrem Interesse wären. So ist die Möglichkeit der Verbände begrenzt, ihnen missliebige Punkte in einem Gesetzgebungsverfahren zu verhindern.

## **2.4. Zur Organisationsfähigkeit von Behindertenverbänden**

“Organisatorische Parameter wie Mitgliederzahl, Ressourcenausstattung, Organisierungs- und Zentralisierungsgrad“ sind mitverantwortlich „für die politische Stellung und Macht eines Verbandes im politischen Prozess“. Deshalb ist neben der Frage, wie sich das Zusammenspiel zwischen Verbänden und den verschiedenen staatlichen Ebenen des Gesetzgebungsverfahrens vollzieht, für die vorliegende Arbeit auch interessant, welche Rolle Regierung und staatliche Bürokratie für die Organisationsfähigkeit der Behindertenverbände spielen.<sup>402</sup> In diesem Zusammenhang ist zu fragen, ob und wie staatlicher Einfluss die Grundbedingungen für die erfolgreiche Organisierung von Behindertenverbänden beeinflusst.

Um die Rolle der Ministerialbürokratie für die Organisationsfähigkeit von Behindertenverbänden untersuchen zu können, wurde eine Frage nach der Bedeutung der finanziellen Projektförderung der Verbände durch Ministerien in den Fragekatalog der schriftlichen Befragung der Verbandsvertreter eingebaut, um zu klären, ob durch solche Förderungen einzelne Verbände stärker profitieren als andere.

---

Mitwirkungsmöglichkeit. Ich sage nicht, dass wir da jetzt Schuld auf uns geladen haben, aber man muss sich das genau angucken, wie ist da die Dynamik gelaufen, wo hat man die Kröten geschluckt und gerade beim SGB IX haben wir so viel dazu gelernt . . . Auf der anderen Seite glaube ich, dass wir mit dem SGB IX doch im Nachhinein eine große Tür aufgestoßen wurden ist als mit der BGG.“

402 Biegler, Dagmar (2000): Kontinuität und Wandel in der Landschaft der Frauenverbände, - In: Willems, Ulrich/ von Winter, Thomas (Hrsg.) : Politische Repräsentation schwacher Interessen, S.228.

**Tabelle 17: Bedeutung von Fördergeldern für Verbandsarbeit**

| Aussage   | Verband | 1     | 2     | 3     | 4     | 5     | Median | Modus |
|---|---------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|-------|
| staatliche Förderpolitik ist wichtiger Grundstein für Verbandsarbeit  | ISL     | 0     | 0     | 0     | 0     | 4     | 5      | 5     |
|   |         | 0     | 0     | 0     | 0     | 100,0 |        |       |
|   | VdK     | 1     | 0     | 1     | 0     | 0     | 2      |       |
|   |         | 50,0  | 0     | 50,0  | 0     | 0     |        |       |
|   | BDH     | 0     | 0     | 0     | 1     | 0     | 4      | 4     |
|   |         | 0     | 0     | 0     | 100,0 | 0     |        |       |
|   | ABiD    | 0     | 0     | 1     | 0     | 0     | 3      | 3     |
|   |         | 0     | 0     | 100,0 | 0     | 0     |        |       |
|   | SOVD    | 0     | 1     | 0     | 0     | 0     | 2      | 2     |
|   |         | 0     | 100,0 | 0     | 0     | 0     |        |       |
| Förderpolitik unterstützt bestimmte Verbände                          | ISL     | 0     | 0     | 1     | 1     | 2     | 4,5    | 5     |
|   |         | 0     | 0     | 25,0  | 25,0  | 50,0  |        |       |
|   | VdK     | 0     | 0     | 2     | 0     | 0     | 3      | 3     |
|   |         | 0     | 0     | 100,0 | 0     | 0     |        |       |
|   | BDH     | 0     | 0     | 0     | 0     | 1     | 5      | 5     |
|   |         | 0     | 0     | 0     | 0     | 100,0 |        |       |
|   | ABiD    | 0     | 0     | 1     | 0     | 0     | 3      | 3     |
|   |         | 0     | 0     | 100,0 | 0     | 0     |        |       |
|   | SOVD    | 0     | 0     | 1     | 0     | 0     | 3      | 3     |
|   |         | 0     | 0     | 100,0 | 0     | 0     |        |       |
| Verbände bekommen gleichberechtigt Fördergelder                       | ISL     | 1     | 3     | 0     | 0     | 0     | 2      | 2     |
|   |         | 25,0  | 75,0  | 0     | 0     | 0     |        |       |
|   | VdK     | 0     | 1     | 1     | 0     | 0     | 2,5    |       |
|   |         | 0     | 50,0  | 50,0  | 0     | 0     |        |       |
|   | BDH     | 1     | 0     | 0     | 0     | 0     | 1      | 1     |
|   |         | 100,0 | 0     | 0     | 0     | 0     |        |       |
|   | ABiD    | 0     | 1     | 0     | 0     | 0     | 2      | 2     |
|   |         | 0     | 100,0 | 0     | 0     | 0     |        |       |
|   | SOVD    | 0     | 0     | 0     | 0     | 0     | 0      | 0     |
|   |         | 0     | 0     | 0     | 0     | 0     |        |       |
| je politisch aktiver desto größer die Chance Fördergelder zu bekommen | ISL     | 0     | 2     | 0     | 2     | 0     | 3      |       |
|   |         | 0     | 100,0 | 0     | 100,0 | 0     |        |       |
|   | VdK     | 0     | 1     | 0     | 1     | 0     | 3      |       |
|   |         | 0     | 100,0 | 0     | 100,0 | 0     |        |       |
|   | BDH     | 0     | 0     | 0     | 1     | 0     | 4      |       |
|   |         | 0     | 0     | 0     | 100,0 | 0     |        |       |
|   | ABiD    | 0     | 1     | 0     | 0     | 0     | 2      |       |
|   |         | 0     | 100,0 | 0     | 0     | 0     |        |       |
|   | SOVD    | 0     | 1     | 0     | 0     | 0     | 2      |       |
|   |         | 0     | 100,0 | 0     | 0     | 0     |        |       |

|  |      |            |           |            |        |        |        |  |
|--|------|------------|-----------|------------|--------|--------|--------|--|
| Europäische Fördergelder werden immer bedeutender für die Verbandsarbeit | ISL  | 0<br>0     | 0<br>25,0 | 1<br>75,0  | 3<br>0 | 0<br>0 | 4<br>4 |  |
|  | VdK  | 1<br>50,0  | 0         | 1<br>50,0  | 0<br>0 | 0<br>0 | 2      |  |
|  | BDH  | 1<br>100,0 | 0         | 0<br>0     | 0<br>0 | 0<br>0 | 1      |  |
|  | ABiD | 0<br>0     | 0         | 0<br>100,0 | 1<br>0 | 0<br>0 | 4      |  |
|  | SOVD | 1<br>100,0 | 0         | 0<br>0     | 0<br>0 | 0<br>0 | 1      |  |

1=trifft überhaupt nicht zu ... 5= trifft völlig zu, 0=keine Antwort

Im Ergebnis dieser Befragung ergab sich, wie Tabelle 17 zeigt, dass nur für einen Teil der hier befragten Verbände die staatliche Förderpolitik ein wichtiger Grundstein für die Verbandsarbeit ist. So gaben der Sozialverband VdK und der SOVD an, dass auf ihren Verband diese Aussage nicht zutrifft (Median 2,0). Interessanter Weise sind dies die Verbände, die über eine große Mitgliederzahl verfügen. So hat der VdK 1.400000 und der SOVD 500000 Mitglieder.<sup>403</sup> Daraus ist zu schließen, dass für Behindertenverbände mit größeren Mitgliederzahlen eher die Mitgliedsbeiträge das entscheidende Fundament der Absicherung der Verbandsarbeit sind. Deshalb sind große Verbände im Gegensatz zu kleinen Verbänden unabhängiger von staatlicher finanzieller Förderung.

Schaut man sich die entsprechenden Haushaltszahlen des Sozialverband VdK an, wird diese Vermutung bestätigt. So nahm der Sozialverband VdK von Januar 1997 bis Dezember 2000 zum Beispiel 3 091 700 DM aus Mitgliedsbeiträgen ein. Dies entspricht 43,61 % der Gesamteinnahmen in diesem Zeitraum. Daneben schlagen Zins- und Grundstücksverkäufe sowie der Verkauf der Verbandzeitschrift als größere Einnahmen zu Buche.<sup>404</sup> Angesichts dieser Zahlen wird deutlich, dass staatliche finanzielle Förderung für einen solchen Verband nicht die Bedeutung hat, wie für einen vergleichsweise, kleinen Verband, wie es die ISL e.V. ist. So ist für mitgliedsschwache Verbände wie die ISL e.V. oder BDH und ABiD die staatliche Projektförderpolitik wichtig, um ihre Verbandsarbeit fortsetzen zu können.

Weiterhin ergibt sich aus der Auswertung der Antworten, dass die staatlichen Fördermittel nicht gleichmäßig auf alle Verbände verteilt werden. So verneinte eine klare Mehrheit der befragten Verbandsvertreter eine entsprechende Frage (Medi-

403Vgl. <http://www.vdk.de> und <http://www.sovd.de>

404 Geschäftsbericht 1998 bis 2002. Aufgabe und Leistung, S.59-60, Sozialverband VdK Deutschland, 2002.

an 1,0- 2,5). Vielmehr scheint es so zu sein, dass aus Sicht der Verbände zumindest teilweise bestimmte Verbände mit der staatlichen Förderung besonders unterstützt werden. Die Untersuchung liefert allerdings keine klare Aussage darüber, ob die staatliche Förderung davon abhängt, wie politisch aktiv ein Verband auftritt. So antworteten die Verbände auf eine entsprechende Frage sehr unterschiedlich (Median 2,0-4,0). Dies mag damit zusammenhängen, dass der individuelle Zugang der Verbände zu staatlicher Förderung höchst unterschiedlich ist, und deshalb auch die Sicht der Verbände darauf, ob politische Aktivität eine Förderung begünstigen kann, höchst unterschiedlich ist. Ähnlich indifferent sind auch die Antworten zur Frage nach der Bedeutung von europäischen Fördergeldern für die Verbandsarbeit. Lediglich zwei der befragten Verbände geben hier an, dass diese Förderung für ihre Arbeit wichtig ist (Median 4,0). Daraus lässt sich schließen, dass die Nutzung von europäischen Fördermöglichkeiten noch nicht für alle Behindertenverbände von Bedeutung ist. Allerdings gibt es bereits Verbände, die diese Möglichkeiten nutzen; für diese ist die europäische Förderung zu einem wichtigen Aspekt geworden. Allerdings ist die Bedeutung noch nicht so hoch wie die Bedeutung der nationalstaatlichen Förderung.

Wie die Auswertung ergab, ist für einen Teil der Verbände die staatliche Förderung von Projekten entscheidend für die Verbandsarbeit. Diese Verbände, wie zum Beispiel die ISL e.V. sehen denn auch eher, dass über die Vergabe von Fördermitteln die Organisationsfähigkeit und Funktionsfähigkeit des einzelnen Verbandes unterstützt werden kann. So hat nicht zuletzt die Tatsache, dass ab der ersten Hälfte der 90iger Jahre auch Projekte von Bundesministerien gefördert wurden, in denen es um Selbstvertretung von Menschen mit Behinderungen ging, der ISL e.V. geholfen, ihre behindertenpolitische Bedeutung auszubauen. Aber es kommt noch ein anderes Moment hinzu: Neben der finanziellen Förderung durch die Ministerien wird auch die Auswahl der Verbände, die zu Anhörungen und anderen Besprechungen eingeladen werden, als Möglichkeit hervorgehoben, einzelne Verbände zu fördern oder nicht. So erklärt eine ISL-Vertreterin zu diesem Fragenkomplex:

„Über die Geldvergabe kann natürlich gesteuert werden, wer wie groß werden und welchen Einfluss er haben darf bzw. soll. Da spielt natürlich das Ministerium eine wichtige Rolle, aber auch andere große Kostenträger wie z.B. Aktion Mensch. Doch Geld ist immer nur die eine Seite, die andere ist die Frage, wer zu Anhörun-

gen, Werkstattgesprächen usw. eingeladen wird und wer informell über Gesetzesvorhaben informiert wird.“<sup>405</sup>

Förderung einzelner Verbände geschieht also nicht nur finanziell sondern auch dadurch, dass manche Verbände einen besseren Zugang zur Ministerialbürokratie bekommen als andere. Durch diese finanzielle und ideelle Förderung von Verbänden unterstützt der Staat aber nicht nur die Verbände, er handelt auch in eigenem Interesse. Denn mit der Regulierung des Verbandswesens wird, so Schmidt, „neben staatstragenden Zielen, die sich gegen missliebige Aktivitäten richten“,... auch ein Beitrag zur ökonomischen Modernisierung und der Funktionsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung angestrebt.“<sup>406</sup>

Bedingt durch dieses staatliche Lenkungshandeln haben heute auch kleinere Verbände wie die ISL e.V. die Möglichkeit, ihren Einfluss geltend zu machen, wenn, wie im Fall der ISL e.V., die politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen die speziellen Interessen eines Verbandes oder eines Politiksektors wie der Behindertenpolitik bewusst fördern. Eine solche Förderung wurde in vorangegangenen Kapiteln anhand der Darstellung des Einflusses der ISL e.V. und des VdK an den Gesetzgebungsverfahren zu BGG und SGB IX ausführlich aufgezeigt. Einschränkend muss jedoch gesagt werden, dass sowohl BGG als auch SGB IX Gesetze sind, die dem Bund keine neuen Kosten aufbürden und somit eher als symbolische, wenn auch von einem neuen Bürgerrechtsgedanken ausgehende und somit gesellschaftspolitisch wichtige Politikschrifte zu verstehen sind. Wären beide Gesetze in ihrer realpolitischen Konsequenz kostenintensiv gewesen, wäre vermutlich der Einfluss der Verbände deutlich eingeschränkter gewesen.

Für kleine Verbände ist es umso wichtiger, zum einen finanziell gefördert zu werden und zum anderen zu Anhörungen und Werkstattgesprächen eingeladen und gehört zu werden. Damit dies geschieht, sind diese Verbände darauf angewiesen, in der Politik und Verwaltung Verbündete zu haben, die ihnen die Möglichkeit zur Finanzierung und politischen Mitwirkung herstellen und erhalten. Am Beispiel der ISL e.V. ist dabei deutlich geworden, dass kleine Verbände noch dringender ein sie förderndes politischen und gesellschaftliches Umfeld brauchen, damit sie politisch erfolgreich agieren können, als dies für große Verbände der Fall ist. Daraus

---

405 Interview vom 14. Oktober 2004; Wortlaut im Original: „Über Geldvergabe, über Anträge kann natürlich gesteuert werden, wer darf gerade wie groß werden, wie mächtig werden, wer darf wie viel Einfluss haben. Da spielt sicherlich das Ministerium eine Rolle aber auch andere große Kostenträger z.B. Aktion Mensch. Das ist das eine. Geld ist natürlich immer nur die eine Sache und die andere aber auch, inwieweit jemand angefragt wird zu Anhörungen, zu solchen Werkstattgesprächen, informell informiert wird über Gesetzesvorhaben.“

406 Schmid, J. (1993) a.a.O., S.178-180.

folgt, dass die Art und Weise, wie ein Verband seine politischen Interessen durchsetzen kann, sehr von „der soziökonomischen Lage, der politischen Kultur und dem sozialen Klima der Gesellschaft“<sup>407</sup> abhängt, und bei veränderten politischen Mehrheitsverhältnissen und somit neuen gesellschaftlichen Bedingungen, bessere oder schlechtere Ausgangspositionen für die Verbandsinteressen bestehen können.

Für die großen Verbände scheint die Abhängigkeit von politischen Strömungen nicht so bedeutend zu sein, da sie zum einen aufgrund ihrer Mitgliederstärke automatisch von der Ministerialbürokratie und Politik zur Beratung herangezogen werden und zum anderen, wie schon festgestellt, nicht in dem Maße von staatlicher Förderung abhängig sind, wie kleine Verbände. Dies bestätigt auch ein Vertreter des Sozialverband VdK im Interview:

„Also man könnte beispielsweise an die Auswahl der Behindertenverbände, die in bestimmten Gremien eingebunden sind, denken. Ich kann natürlich nur sagen, der Sozialverband VdK ist ein sehr großer Verband. Sie wissen wahrscheinlich, dass wir etwas 1,3 Millionen Mitglieder haben. Wir haben da natürlich keine großen Schwierigkeiten, irgendwo aufzutreten und auch berücksichtig zu werden. Ich kann aber nicht für die kleineren Verbände reden.“<sup>408</sup>

Dabei zeigt sich ein Problem, dass bereits mehrfach von der Pluralismuskritik aufgegriffen wurde. Denn die Verbände haben in einem pluralistischen System nicht automatisch die gleichen Chancen, politischen Einfluss zu nehmen. Der Staat muss also „dafür Sorge tragen, dass der Einfluss all der Bevölkerungskreise nicht zu kurz kommt, die außerstande sind, zwecks Wahrnehmung ihrer Interessen ausreichend machtvolle Verbände zu bilden und funktionsfähig zu erhalten.“<sup>409</sup> Dies kann auf finanzielle oder/ und ideelle Art geschehen. Es besteht allerdings auch die Gefahr, dass durch diese Förderung eine latente Abhängigkeit von diesen Ministerien entsteht. Ihre Verbandsarbeit kann gefährdet sein und zwar dann, wenn sie nicht mehr „ihre Aufgabe als freie Zusammenschlüsse zur Wahrung von Interessen, gleich ob materieller oder staatsbürgerlicher Art, erfüllen“ und dadurch „ihre Staatsunabhängigkeit bewahren“, sondern sich einzig nach den Vergaben

---

407 Winter v., T. (2000), a.a.O., S.56.

408 Interview vom 7. Juni 2004.

409 Fraenkel, Ernst (1973) a.a.O., S. 27, 432ff.

der sie bezuschussenden Ministerien richten.<sup>410</sup> Sie sollten nicht existenziell von staatlichen Zuwendungen abhängig sein.

Auch den Vertretern des BMAS wurden Fragen nach der Bedeutung der Förderung durch das Ministerium gestellt. Hier ergab sich, wie Tabelle 18 zeigt, dass generell die staatliche Förderung als nicht sehr bedeutend für die Verbandsarbeit eingestuft wird (Median 2,0).

**Tabelle 18 : Bedeutung von Fördergeldern für Verbandsarbeit aus der Sicht des BMAS**

| Aussage   | 1         | 2         | 3         | 4         | 5      | Missing | Median | Modus |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|--------|---------|--------|-------|
| staatliche Förderpolitik ist wichtiger Grundstein für Verbandsarbeit  | 1<br>16,6 | 3<br>50   | 2<br>33,3 | 0<br>0    | 0<br>0 | 1       | 2,0    | 2     |
| Förderpolitik unterstützt bestimmte Verbände                          | 2<br>50   | 1<br>16,6 | 0<br>0    | 3<br>50   | 0<br>0 | 1       | 3,0    | 4     |
| verbände bekommen gleichberechtigt Fördergelder                       | 2<br>50   | 3<br>50   | 0<br>0    | 1<br>16,6 | 0<br>0 | 1       | 2,0    | 2     |
| je politisch aktiver desto größer die Chance Fördergelder zu bekommen | 2<br>50   | 1<br>16,6 | 2<br>50   | 1<br>16,6 | 0<br>0 | 1       | 2,5    |       |

1=trifft überhaupt nicht zu ... 5= trifft völlig zu

Ebenso wie die Verbandsvertreter selber gehen aber auch die BMAS-Vertreter davon aus, dass die Verbände nicht gleichberechtigt mit staatlicher Förderung bedacht werden (Median 2,0). Bei den Fragen, ob die staatliche Förderungen durch politische Aktivität eines Verbandes wahrscheinlicher wird und ob bestimmte Verbände gefördert werden, ist auch das Votum der Ministeriumsvertreter nicht eindeutig (Median 2,5 und 3,0).

Wie die Interviews zeigen, sieht man im BMAS die Vergabe von Fördergeldern als lediglich an der Qualität von Förderanträgen orientiertes Handeln an, wobei die Größe und Bedeutung eines Verbandes keine Bedeutung bei der Mittelvergabe hätten.

So erklärt ein BMAS-Vertreter zur Förderpraxis des Ministeriums:

„Jeder, der eine gute Projektidee hat und das Projekt auch tatsächlich durchführen bzw. einen finanziellen Beitrag dazu leisten kann, kann hier natürlich auch einen Antrag stellen. Dann kann ein solches Projekt auch gefördert werden. Das hängt nicht von der Größe des Verbandes, sondern von der Sinnhaftigkeit und der Fi-

---

410 Triesch, Günter/ Ockenfels, Wolfgang (1995) a.a.O., S.44.

nanzierbarkeit des Projektes ab. Natürlich müssen wir auch die Fördervoraussetzungen prüfen.“<sup>411</sup>

Es gibt also keine generelle Aussage über die Organisierbarkeit von behindertenpolitischen Interessen, man muss vielmehr von Fall zu Fall untersuchen, welche Faktoren den jeweiligen Verband mit seinen spezifischen Interessen fördern oder behindern. Neugründung und Kampagnenfähigkeit von manifesten Interessen in Form von Behindertenverbänden hängen indes nicht alleine von staatlicher Förderung ab. So gründete sich die ISL e.V. ohne Hilfe staatlicher Stellen. Die Finanzierung von Projekten durch Bundesministerien und damit verbundene Festigung der Verbandsarbeit kam es erst einige Zeit später. Mindestens genauso wichtig für die erfolgreiche Arbeit und Kampagnenfähigkeit der Verbände ist das Engagement der Verbandsmitglieder und die damit verbundene Handlungsflexibilität.

## **2.5. Behindertenverbände – politische Konkurrenten oder Verbündete ?**

In dieser Untersuchung wurde bereits nachgewiesen, dass Behindertenverbände maßgeblichen Einfluss auf für sie wichtige Gesetzgebungsverfahren ausüben können. Dabei haben je nach Themenschwerpunkt unterschiedliche Verbände mehr oder weniger Gewicht, und der Einfluss der Verbände hängt vom jeweiligen politischen Umfeld ab, in dem sie agieren. Nun stellt sich die Frage, ob es im Sektor der behindertenpolitischen Interessenvertretung Absprachen zwischen den Verbänden gibt und die Verbände ihre Interessenvertretung koordinieren. Dies ist insbesondere deshalb eine wichtige Frage, weil im Kapitel zur Organisationsfähigkeit (vgl. Kapitel II / 4) festgestellt wurde, dass kleine und große Verbände unterschiedliche Voraussetzungen benötigen, um organisationsfähig und somit kampagnenfähig zu sein. Wenn also eine Koordination zwischen den Verbänden stattfinden würde, wäre dies sicherlich zum Vorteil aller, aber insbesondere für die kleinen Verbände.

Bei der Betrachtung dieser Fragen ist ein kurzer Rückblick auf den früheren Zustand der Behindertenverbände nötig.

Hierzu erklärt ein ISL-Vertreter:

---

411 Interview vom 30. August 2004; Wortlaut im Original: „Jeder der eine gute Projektidee hat und das Projekt auch tatsächlich durchführen kann oder auch finanziell ein Beitrag dazu leisten kann, der kann, wenn die Fördervoraussetzungen vorliegen, natürlich auch einen Antrag hier stellen und dann kann so ein Projekt gefördert werden. Das hängt nicht von der Größe des Verbandes ab, sondern das hängt von der Sinnhaftigkeit des Projektes ab, von der Finanzierbarkeit des Projektes ab und ob die Fördervoraussetzungen gegeben sind.“

„Jeder Verband hat natürlich seine Versammlungen gehabt, hat irgendwo seine Süppchen gekocht und man hat sich bei Anhörungen getroffen, wenn man dann aus verschiedener Sicht miteinander gesprochen hat. Wenn das schon koordiniert war, dann war das viel. Man hat sich wohl getroffen bei den verschiedenen Veranstaltungen, man miteinander angeredet, man hat sich kennen gelernt, aber es gab eigentlich kaum eine gescheite Kooperation. Das war immer eher zufällig. Eine formalisierte Kooperation gab es nicht.

Anfang der 90er Jahre entwickelte sich das Europäische Behindertenforum, auf dem auch eine Repräsentation aus Deutschland erwünscht war, natürlich auch durch Verbände, in denen die Betroffenen selbst eine zentrale Rolle spielen. Nach jahrelangen Diskussionen mit anderen Behindertenverbänden über Ziele, Organe und Aufgaben gelang es, sich auf eine Satzung für den Deutschen Behindertenrat (DBR) zu einigen.“<sup>412</sup>

Mit der Gründung des Deutschen Behindertenrates (DBR) änderte sich diese Situation. Der DBR wurde am 3. Dezember 1999 als Aktionsbündnis der deutschen Behindertenverbände ins Leben gerufen, um „die Interessen behinderter und chronisch kranker Menschen und ihrer Angehörigen verbandsübergreifend offensiv zu vertreten“<sup>413</sup>. Er besteht aus drei Verbändesäulen. Der Säule 1 mit den Sozialverbänden, wie VdK und anderen, der Säule 2 mit der Gruppe der behinderungsspezifischen Verbände und der Säule 3 mit den unabhängigen Behindertenverbänden, wie der ISL e.V.

Der DBR hat ein Sprecherrat, dem Vertreter aller drei Säulen angehören, wobei aus der Säule der Sozialverbände zwei Sprecher ernannt wurden, so dass es insgesamt vier Mitglieder im Sprecherrat des DBR gibt. Aus dem Kreis des Sprecherrates wird jährlich wechselnd ein Vorsitzender/eine Vorsitzende gewählt werden. Die kontinuierliche Arbeit des DBR wird durch einen Arbeitsausschuss geleistet, dem jeweils vier Mitglieder einer jeden Verbandssäule angehören. Aus dem Kreis

---

412 Interview vom 31. August 2004; Wortlaut im Original: „Jeder Verband hat natürlich seine Versammlungen gehabt, hat irgendwo seine Süppchen gekocht, und man hat sich bei Anhörungen getroffen, wenn man dann aus verschiedener Sicht miteinander gesprochen hat. Wenn das schon koordiniert war, dann war das viel. Man hat sich wohl getroffen bei den verschiedenen Veranstaltungen, man miteinander angeredet, man hat sich kennen gelernt, aber es gab eigentlich kaum eine gescheite Kooperation. Das war immer eher zufällig. Also es gab jetzt nichts so richtig formalisiertes. Dann entwickelte sich so Anfang der 90iger der europäische Trend, das man sagt das Europäische Behindertenforum bildet sich und da wird auch eine Repräsentation aus Deutschland der Behindertenverbände gewünscht. Natürlich auch Verbände in denen Betroffene selber auch eine zentrale Rolle spielen. Das führte dazu, diese Auseinandersetzung, dass man gesagt hat, wir müssen hier in Deutschland endlich mal zusammenkommen und dann haben wir jahrelang diskutiert, die Gründung eines DBR. Es war ein mühsamster Prozess, über Satzungsdiskussionen von vorne bis hinter, was sich über Jahre, wo man sich sowohl gestritten, aber kennen gelernt hat und wo es begonnen hat, gemeinsame Initiativen auch voran zu treiben.“

413 Statut des DBR, §1 Ziele vom 3. Dezember 1999.

der Mitglieder des Arbeitsausschusses wird ein Koordinator des Ausschusses bestimmt. Die Ziele des DBR sind

- die Diskriminierung behinderter und chronisch kranker Menschen abzubauen,
- die Selbstbestimmung und Selbstvertretung behinderter und chronisch kranker Menschen zu verwirklichen und zu ermöglichen,
- Benachteiligungen zu bekämpfen und
- Teilhabe für Behinderte und chronisch kranke Menschen zu ermöglichen sowie den
- Vorrang der Selbsthilfe vor fremdorganisierter Hilfe durchzusetzen.<sup>414</sup>

Die Mitgliedsverbände des DBR bleiben weiterhin eigenständig, und ihre Handlungsmöglichkeiten als einzelner Verband sind unbeschränkt.

Dass der Gründung des DBR ein jahrelanger Streit der Verbände um Zusammensetzung und Aufgaben des DBR voraus ging und die Verbände trotz DBR nicht zwangsläufig mit einer Stimme sprechen, belegen die Ergebnisse aus den Interviews. So erklärte ein Vertreter des BMAS zur Entstehung und Bedeutung des DBR:

„Es ist ja kein Zufall, dass es 50 Jahre lang gedauert hat, bis man in der Lage war, zu einem DBR zusammen zu finden. Auf der anderen Seite, dass es gelungen ist, ihn ohne spürbaren Druck von außen zu Stande zu bringen, ist auch wieder ein gutes Zeichen. Zurzeit ist ja so die Linie, wir sind alle einig, aber derjenige der gerade da ist, ist noch ein bisschen besser als alle anderen.“<sup>415</sup>

Auch aus den befragten Verbänden gibt es kritische Stimmen zum DBR. So erklärt eine ISL-Vertreterin, dass die Konsenssuche im DBR zwar positiv, aber oft schwierig sei:

„Dann schlucken wir hier eine Kröte, dann wird dort eine Kröte geschluckt, und es ist trotzdem noch ganz passabel, was als eigenständige Verbändemeinung herausgekommen ist.“<sup>416</sup>

Und ein Vertreter des Sozialverband VdK urteilt:

„Es gab früher die Zeiten des ganz großen Konkurrenzdenkens. Ich halte das für nicht ganz zeitgemäß. Selbstverständlich hat jeder Verband seinen Platz, vielleicht auch seine ganz speziellen Ausrichtungen, aber der Gedanke der Teamarbeit und der Solidarität muss auch berücksichtigt werden. Ich meine eigentlich, das dass

---

414 Statut des DBR in der Fassung vom 3. Dezember 1999.

415 Interview vom 30. August 2004.

416 Interview vom 1. September 2004.

mit der Gründung des DBR als einer Aktionsplattform, in der sich die Verbände einbringen und miteinander arbeiten können, relativ gut gelungen ist.“<sup>417</sup>

Und einen weiteren VdK –Vertreter stellt heraus, dass es zwar eine Zusammenarbeit im DBR gibt, aber darüber hinaus keine enge Kooperation zwischen den Verbänden:

„Eine enge Kooperation, wie Sie sich das vielleicht vorstellen, gibt es ja auch nicht. Außer im DBR. Hier versucht man ja in der Behindertenpolitik zu gemeinsamen Lösungen zu kommen.“<sup>418</sup>

Ein Vertreter der ISL e.V. verweist auf die Gründe, warum die Kooperation auch im DBR nicht so eng ist, wie sie vielleicht sein könnte:

„Die Kooperation der Behindertenverbände könnte wesentlich effektiver gestaltet werden, wenn jeder Verband seine Schwerpunkte einbringen würde. Man muss nicht jedes Mal das Rad neu erfinden, sondern könnte sich auch einmal der Kampagne eines anderen Verbandes anschließen.

Man darf aber nicht vergessen, dass jeder Verband seine Egoismen hat, seine eigenen Ziele: Man will Mitglieder gewinnen, man steht im Wettbewerb um Fördergelder, man will in der Zeitung stehen, man will Aufmerksamkeit erzeugen. Die Arbeit im DBR ist eine Gratwanderung; er müsste über ein professionelles Management verfügen, das die Koordination der Verbände übernehmen könnte.“<sup>419</sup>

Die Behindertenverbände arbeiten demnach heute enger zusammen als früher, jedoch bestimmt die Konkurrenz der Verbände untereinander nach wie vor Verhalten.

Von Seiten der Politik wird ein starker DBR eindeutig der Vielstimmigkeit der Verbände vorgezogen, wie aus dem Büro des Behindertenbeauftragten bestätigt wird. Aber die Probleme des DBR werden auch dort registriert: Der intensiveren Koordination im DBR stellt sich das Problem entgegen, dass die dort zusammengefassten Verbände der sog. „drei Säulen“ unterschiedliche Größen, Strukturen und Inte-

---

417 Interview vom 8. Juni 2004.

418 Interview vom 18. Oktober 2004.

419 Interview vom 31. August 2004; Wortlaut im Original: „Man versucht Schwerpunkte zu setzen, wobei, dass wesentlich effektiver laufen könnte, den in den Verbänden gibt es ja Schwerpunkte. Zum Teil entwickelt sich das, aber da wäre noch viel bessere Absprache gut, das nicht jeder meint er muss das Rad neu erfinden, jeder muss sich was aus den Fingern saugen, sondern wo man sich auch einfach Kampagnen oder Sachen von anderen anschließen könnte, das mit unterstützen, ohne das man denen dann immer gleich in die Suppe spucken muss, wenn die irgendwelche Kampagnen machen. Da wäre viel mehr Effektivität drin, aber man darf dabei natürlich nicht vergessen, jeder Verband hat seinen eigenen Egoismus, man will Mitglieder gewinnen, man will das Geld bekommen, man will in der Zeitung stehen, man will auch irgendwo sein Ego gepinselt haben, dass man wichtig und dieses Gratwanderung immer hin zu kriegen, dass jeder zufrieden ist, würde eigentlich ein eigenes Management erfordern, darum ist es auch bedauerlich, dass der DBR es eigentlich so erst mal nicht gewollt hat, beziehungsweise, es auch nicht geschafft hat, eigentliche eine schlagkräftige gute Koordination als Geschäftsstelle zu haben.“

ressen haben, auf die sie nicht verzichten wollen und im Sinne ihrer Mitglieder auch nicht dürfen. Ein Mitarbeiter aus dem Büro des Behindertenbeauftragten hierzu:

„Wir haben mit der Gründung des DBR eigentlich die Hoffnung verknüpft, eine stärkere zentrale Vertretung der Behindertenbewegung zu bekommen, ähnlich wie es ja die Wohlfahrtsverbände mit einem festen Büro haben, als Bundesarbeitsgemeinschaft. Da ist Kontinuität da, da gibt es also immer wieder die gleichen Leute. Während bei den Behindertenverbänden dieser wechselnde Vorsitz, der mal bei einem kleineren Verband, mal bei einem größeren Verband angesiedelt ist, dazu geführt hat, dass das nicht so optimal gelaufen ist. Das finden wir im Ergebnis nicht so gut. Aber unsere Wahrnehmung ist, dass diese drei Säulen im DBR schon darauf achten, auch ihre unterschiedlichen Zielsetzungen oder Selbstverständnis einzubringen und es nicht immer so leicht ist das zusammen zu bringen. Das hat mit der Größe zu tun, mit der Tradition und mit der Struktur. Da sieht man halt, dass es nicht ganz auf gleicher Augenhöhe ist, so dass man sich nicht ganz einig ist. Letztendlich ist es ja auch ganz klar, dass unterschiedliche Interessen repräsentiert werden und, dass man sich natürlich auch unterschiedlich äußert und, dass ein Verband der größer ist und mehr Mittel hat, anderes in den Vordergrund stellt, als ein Verband der keine großen Finanzmittel hat und nur auf der eigenen Initiative der Mitglieder beruht und mit denen arbeitet. Das die nicht identische Ziele verfolgen, das ist klar. Das sind auch unterschiedliche Gruppen von Menschen die miteinander zu tun haben.“<sup>420</sup>

Dass man staatlicherseits daran interessiert sein muss, möglichst wenige Ansprechpartner zu haben, ist nachvollziehbar. Ist doch ein reguliertes, zentralisiertes Verbändespektrum wesentlich besser handhabbar, weil die Abstimmungs- und Diskussionsprozesse zwischen den verschiedenen Verbänden unter dieses ausgemacht werden müssen und der Staat nicht mehr als Clearingstelle verschiedener Verbandsmeinungen herhalten müsste.

Ein Handicap des DBR ist sicherlich der Zwang zur Einstimmigkeit. Dadurch werden Kompromisse um jeden Preis erzwungen, was der zielgenauen Formulierung von Forderungen nicht immer förderlich ist. Andererseits ist die Vielfalt von Meinungen der verschiedenen Behindertenverbände und das damit verbundene breite

---

420 Interview vom 12. Oktober 2004.

Expertenwissen, das im DBR versammelt ist, eine sehr gute Grundlage, um fundiert der Politik gegenüber zu treten.

Vor dem Hintergrund, dass Kooperation Erfolg versprechender für die Durchsetzung der eigene Interessen ist als Konfrontation und Konkurrenz, wie Axelrod in seiner Studie zur Evolution der Kooperation feststellte, ist hier noch erhebliches Entwicklungspotenzial vorhanden. Axelrods Ergebnisse „zeigen, dass Kooperation sogar durch eine kleine Gruppe von Individuen in Gang gebracht werden kann, ... und zwar in einer Welt, in der kein anderer kooperiert.“<sup>421</sup> So erklärt auch der Bundesbehindertenbeauftragte, dass die Behindertenverbände ihre Arbeit professionalisieren müssen, um in Zukunft „einen ernsthaften Beitrag zur künftigen Lebenssituation von Menschen mit Behinderungen leisten“ zu können. Dabei rät er aber nicht zu „der schwachen Konstruktion des deutschen Behindertenrates“, sondern anderen, besser ausgestatteten Verbindungen der Behindertenverbände.<sup>422</sup>

Das Ergebnis der Hammerschmidt-Studie wonach Behindertenverbände um die Schwäche ihrer Verhandlungsposition gegenüber dem Staat wissen und „nicht die Strategie der unabhängig voneinander stattfindenden Einzelverhandlungen, verfolgen, sondern dem Staat als Verbändekartell gegenüber treten, „indem sie ihre Forderungen und Positionen vorab besprechen und aufeinander abstimmen und so dem Gesetzgeber gegenüber geschlossen auftreten“ ist, wie die Untersuchung zeigt, für die Zeit vor der Gründung des DBR nicht zutreffend.<sup>423</sup> Seit der Gründung des DBR ist die Tendenz zur besseren Koordination aber gegeben, mit dem Resultat, dass politische Erfolge, wie das SGB IX und das BGG, erzielt werden konnten. Wie in anderen Sektoren der Verbandsarbeit gilt auch hier, dass aus reiner Koexistenz „themen- und eventzentrierte Koordination und Kooperation“<sup>424</sup> wurde. Letztlich bleiben die Eigeninteressen der Verbände aber bestimmend.

---

421 Axelrod, Robert (1987): Die Evolution der Kooperation, Übers. u. mit einem Nachwort von Werner Raub u. Thomas Voss (Scientia Nova), München, S.156.

422 Interview mit Karl-Hermann Haack (2005): Inforum, 4/05, S.40.

423 Hammerschmidt, M.(1992) a.a.O., S. 190.

424 Biegler, Dagmar (2000) a.a.U., S.232.

## **IV. Behindertenverbände in Deutschland – ganz normale Interessenverbände oder Lobbyarbeit unter besonderen Umständen ?!**

### **1. Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse**

Diese Untersuchung hat die Beziehungen zwischen Behindertenverbänden und administrativen sowie institutionellen politischen Akteuren während der Regierungszeit von SPD und Bündnis 90/Die Grünen aufgezeigt und analysiert.

Dabei waren folgende Fragen zu beantworten:

- 1: Wie manifestieren Menschen mit Behinderungen ihre latenten Interessen und unterliegen diese Interessen einem Wandel? Wie und mit welchen Mitteln versuchen die Behindertenverbände diese Gruppeninteressen durchzusetzen, und wer sind dabei die wichtigsten Adressaten für die Verbandsforderungen?
- 2: Gibt es ein besonderes Policy-Feld Behindertenpolitik und welche Struktur besitzt es?
- 3: Gibt es eine Zielkonformität innerhalb der Behindertenverbände, die dazu führt, dass sie dem politischen System als Verbandskartell gegenüber treten?
- 4: Welche Rolle spielen die Regierung und Ministerialverwaltungen für die Organisations- und Funktionsfähigkeit von Behindertenverbänden und trifft Olsons Theorie der variablen Organisationsfähigkeit auf Behindertenverbände zu?

Es wurde deutlich, dass Behindertenverbände nicht Blockierer politischer Prozesse sind, sondern Träger und Initiatoren von politischem Wandel. Die vorliegende Studie erbrachte hierzu die folgenden Ergebnisse:

Zu 1.:

Die Untersuchung der Geschichte von ISL e.V. und Sozialverbandes VdK, sowie der Methoden ihrer politischen Lobbyarbeit widerspricht der Behauptung von Hammerschmidt, wonach Menschen mit Behinderungen generell „aufgrund gesellschaftlicher Stigmatisierungsprozesse und verminderter Kommunikationschancen daran gehindert“ werden, „ihre Interessen kollektiv durchzusetzen“, da sie „infolge langer Isolierung und Diskriminierung nicht lernen konnten, solidarische Beziehungen zu anderen Behinderten aufzunehmen und ihre Interessen selbst zu vertreten“<sup>425</sup>. Vielmehr geben beide Verbände ein Beispiel dafür ab, wie Menschen mit Behinderungen sich ihrer latenten Interessen bewusst werden, diese

---

425 Vgl. Hammerschmidt, M.(1992) a.a.O., S.153.

mittels ihrer Interessenorganisationen manifestieren und in den politischen Raum tragen.

So versuchen Behindertenverbände sowohl mit öffentlichkeitswirksamen Mitteln, wie Protestaktionen und Methoden der Öffentlichkeitsarbeit, als auch durch Konsensfindung und Kooperation mit und gegenüber Politikern und staatlicher Verwaltung ihre Interessen zu verwirklichen. Wie sich gezeigt hat, sind die Strategien der die staatlichen Autoritäten herausfordernden Bewegungen umso mehr auf Kooperation und weniger auf Konflikt ausgerichtet, je offener der formelle Zugang und je integrativer die herrschende Strategie der Akteure des politischen Systems ist.<sup>426</sup>

In den Fällen, in denen Behindertenverbände, Politiker und staatlicher Verwaltung ähnliche oder gar identische Ziele verfolgen, wie dies in den hier untersuchten Beispielen BGG und SGB IX der Fall war, treten Protest und andere öffentlichkeitswirksame Aktionen in den Hintergrund, und die aktive, konsensorientierte Mitwirkung der Verbände am Gesetzgebungsprozess wird bedeutender. Die Neigung zur Bildung von korporatistischen Strukturen steigt dabei an.

Die Untersuchung hat gezeigt, dass Kaases Feststellung wonach „Prozesse der politischen Mobilisierung im Gefolge eines ganz außerordentlichen sozialen Wandels der letzten 30 Jahre“ die „heile Welt der politischen Repräsentation durch Experten und Organisationen - im politischen Raum die Parteien, im vorpolitischen Raum die Interessengruppen - in Frage gestellt, vermutlich nachhaltig und dauerhaft verändert“<sup>427</sup> haben, auch auf den Sektor der Behindertenpolitik zutrifft. Dieser Wandel, der laut Kaase „eine notwendige Anpassung an eine veränderte Kommunikationsumwelt, an neue Sozialstrukturen, an einen erhöhten kognitiven und materiellen Reichtum der Bürger und an die daraus folgenden Veränderungen in den Wertvorstellungen der Bevölkerung“<sup>428</sup> darstellt, konnte anhand der Veränderungen in der behindertenpolitischen Verbändelandschaft nachgewiesen werden.

Neben den traditionellen Behinderten- und Sozialverbänden haben andere Behindertenverbände mit neuen Ziel- und Schwerpunktsetzungen die Verbändelandschaft verändert. So hat sich das Spektrum der Behindertenverbände im Zuge der

---

426 Vgl. Kriesi, Hanspeter (1993): Politische Randbedingungen der Entwicklung neuer sozialer Bewegungen. - In: Kleinfeld, Ralf / Lüthardt, Wolfgang (Hrsg.): Westliche Demokratien und Interessenvermittlung. Zur aktuellen Entwicklung nationaler Parteien- und Verbändesysteme, Marburg, S.33.

427 Kaase, Max (1993): Zur Entwicklung von konventionellen und unkonventionellen Formen politischer Beteiligung in westlichen Demokratien, - In: Kleinfeld, Ralf / Lüthardt, Wolfgang (Hrsg.): Westliche Demokratien und Interessenvermittlung. Zur aktuellen Entwicklung nationaler Parteien- und Verbändesysteme, Marburg, S.30.

428 Kaase, Max (1993) a.a.O., S.30.

in den letzten Jahren aufgekommenen Forderung nach Gleichstellung und Antidiskriminierung neu geordnet. Am Beispiel der ISL e.V. zeigt sich, dass neue Verbände mit anderen behindertenpolitischen Grundsätzen es geschafft haben, gegenüber traditionellen Verbänden an politischer Bedeutung zu gewinnen. Diese neuen Grundsätze zielen nicht mehr nur auf finanzielle und materielle Verbesserungen, wie zum Beispiel im Bereich der Alters- und Erwerbsunfähigkeitsrenten oder der Hilfsmittelversorgung ab, sondern machen die Forderung nach Antidiskriminierungsgesetzgebung und Gleichstellung für Menschen mit Behinderungen zu ihrem Hauptthema. Infolge dessen verschoben sich auch die Forderungen an den Gesetzgeber, woraus die Zusammenarbeit zwischen Verbänden und staatlichen Autoritäten bei den Gesetzgebungsverfahren zum BGG und SGB IX erwuchs.

Für die Lobbyarbeit der Behindertenverbände ist die Zusammenarbeit mit dem bzw. der Bundesbehindertenbeauftragten und den Bundesministerien noch vor den Kontakten zu den Regierungsfraktionen am bedeutendsten.

Im Untersuchungszeitraum 1998-2005 war der Bundesbehindertenbeauftragte, wie die Untersuchung ergab, treibende Kraft bei Gesetzesinitiativen, was seine herausgehobene Bedeutung für die Behindertenverbände erklärt. Jedoch wurde deutlich, dass es vor allem in der Persönlichkeit des oder der jeweilige Amtsinhaber/in begründet ist, wie sie die Funktion ausfüllt.

Dass den Bundesministerien für die Lobbyarbeit der Verbände eine größere Bedeutung zugeschrieben wird als den Fraktionen der Regierungsmehrheit, ist ein zweites Ergebnis der Studie. Die Mechanismen in der Behindertenpolitik stehen hier im Einklang mit den bisherigen Studien zur Arbeit von Verbänden. Den Verbänden wurde durch das Ministerium eine sehr weitgehende, beratende und mitwirkende Rolle bei den Gesetzgebungsverfahren zu SGB IX und BGG gegeben.

Die Rolle von Abgeordneten, die eine Behindertenverband zugehörig sind, ist im hier untersuchten Bereich der Lobbyarbeit von Behindertenverbänden als nicht signifikant einzustufen. Die Kontakte in das Parlament beschränken sich in aller Regel auf die behindertenpolitischen Sprecher und Sprecherinnen und die Mitglieder der Ausschüsse für Gesundheit und Soziales, wobei der VdK eine höhere Kontaktfrequenz zu Bundestagsabgeordneten aufweisen kann als die ISL. Dies zeigt, dass Behindertenpolitik noch nicht als politische Querschnittsaufgabe ange-

sehen wird, sondern meist beschränkt bleibt auf den sozial- und gesundheitspolitischen Bereich.

Bei der Art der Kontakte zwischen Behindertenverbänden und politischen Adressaten überwiegen neben dem Kontakt per Brief, Telefon, Fax und Email, vor allem persönliche Gespräche am Rande von Gremiensitzungen und politischen Veranstaltungen sowie andere informelle Kontakte. Die Verbände nutzen die Kontakte ebenso wie ihre politischen Gesprächspartner insbesondere zur Informationsbeschaffung, um ihre Arbeit effektiver zu gestalten.

Die parlamentarischen Anhörungen hatten bei den hier untersuchten Gesetzgebungsverfahren keine große Bedeutung für die Durchsetzung der Verbandsinteressen, da bereits im früheren Stadium der ministeriellen Bearbeitung eine sehr enge Einbindung der Verbände stattfand.

Behindertenverbände sind Mitverfasser und zumindest teilweise auch Mitvollzieher von Gesetzen. So wurden das BGG und das SGB IX in engster Zusammenarbeit zwischen Ministerialbürokratie, den Behindertenverbänden, und hier vor allem dem Forum der behinderten Juristeninnen und Juristen und dem Parlament verfasst.<sup>429</sup>

Die Untersuchung hat beispielhaft gezeigt, dass, durch die Zusammenarbeit von Ministerialbürokratie und Interessenverbänden die Chance auf eine bessere „Passfähigkeit neuer Gesetze auf die gesellschaftliche Realität“ sowie auf einen „Zuwachs an Information für die Bürokratie“ gesteigert wird, da sie als erster Ansprechpartner der Verbände im Gesetzgebungsprozess guten Zugriff auf Expertenwissen hat.<sup>430</sup> Das erhöht die Fähigkeit der Bürokratie zum Agendasetting, da die Problemwahrnehmung ebenso wie die Lösungsentwicklung „durch die Möglichkeit des Zugriffs auf Expertisen von Fachverbänden“<sup>431</sup> erhöht wird, wie an den Gesetzgebungsverfahren BGG und SGB IX deutlich wurde. Auch die strategische Interaktion, bei der die Bürokratie in der politischen Phase des Entscheidungsprozesses eine von politischen Akteuren initiierte Problembearbeitung „durch Ausnutzung von Struktur- und Sachkenntnissen“<sup>432</sup> beeinflussen kann, wird durch die Zusammenarbeit zwischen Verbänden und Bürokratie erleichtert. Die erfolgreiche Einbindung der Verbände in Gesetzgebungsverfahren kann als Indiz dafür gelten, dass der Staat heute mit den Adressaten seiner Politik, eben auch

---

430 Schnapp, Kai- Uwe (2004) a.a.O., S.86-87.

431 Schnapp, Kai- Uwe (2004) a.a.O., S.216.

432 Schnapp, Kai- Uwe (2004) a.a.O., S.81.

den Verbänden, kooperieren muss, wenn er gesellschaftliche Modernisierungsprozesse wirksam durchsetzen will. Verbände stehen dabei, wie am Beispiel von BGG und SGB IX aufgezeigt wurde, dem Staat zur Lösung von Problemen zur Verfügung und werden gleichzeitig vom Staat „für die Gestaltung und Umsetzung politischer Vorhaben in Dienst genommen“.<sup>433</sup>

So nehmen auch die Behindertenverbände an der politischen Entscheidungsfindung teil, was sich gleichsam als Tauschgeschäft zwischen Verbänden und politischen Akteuren äußert.<sup>434</sup> Die Verbände können hierbei vor allem Fachinformationen, Steuerungspotenzial und Legitimationsressourcen im Tausch zur Einlösung ihrer Forderungen und der Informationslieferung durch Politiker und Ministerien anbieten.

Zu 2.:

Bei der Untersuchung der Art der Beteiligungsstruktur wurde deutlich, dass es in Deutschland ein eigenes Politikfeld Behindertenpolitik gibt. Es handelt sich hierbei um eine Policy Community, da der Kreis der Beteiligten und die Beziehungen zwischen den Beteiligten klar abgrenzbar zu anderen Politikfeldern ist. Auch besteht eine wechselseitige Abhängigkeit zwischen den Akteuren, die ihre Zusammenarbeit durch Informationsaustausch, Verhandeln, Koordination und Kooperation organisieren. Die Untersuchung zeigt, dass es sowohl pluralistische als auch korporatistische Beteiligungsstrukturen im Politikfeld Behindertenpolitik gibt, die in einem Beteiligungsnetzwerk zwischen Verbänden sowie politischen und institutionellen Akteuren je nach Bedarf ausgebildet werden. Die institutionalisierte Beteiligung von Vertretern der Behindertenverbände, durch die Mitarbeit in der Arbeitsgruppe zur Schaffung eines BGG und die Beschäftigung eines Vertreters des Forums der behinderten Juristinnen und Juristen im BMAS während der Gesetzeserarbeitung ist ein Beispiel für korporatistische Elemente in diesem Politikfeld.

Da die Interaktion in Netzwerken weniger formalisiert ist als im rein korporatistischen System, kann die Beteiligung von einzelnen Verbänden „stark variieren“. Entscheidend ist hierfür die fachliche Kompetenz der einzelnen Verbände. Die beteiligten Verbände versuchen, auf allen gesetzgeberischen Ebenen und gegenüber der Exekutive Einfluss auszuüben. Die Qualität der Ergebnisse hängt dabei entscheidend „von der Problemlösungs-Orientierung und Konsensfähigkeit der

---

433 von Winter, Thomas (2001) a.a.O., S. 211.

434 Vgl. hierzu: Sebaldt, M. (1997) a.a.O., S.241ff.

Beteiligten ab“.<sup>435</sup> So wurde nachgewiesen, dass die unterschiedliche Geschichte der Verbände und die damit verbundenen verschiedenen Schwerpunktsetzungen sich auch auf die Beteiligung an Gesetzgebungsverfahren ausgewirkt hat. So konnte für das Gesetzgebungsverfahren zum BGG eine besondere Mitwirkung der ISL e.V. und hier vor allem des der ISL nahe stehende Forum der behinderten Juristinnen und Juristen festgestellt werden, während beim SGB IX eher der Sozialverband VdK starken inhaltlichen Einfluss genommen hat.

Der Behindertenbeauftragte wurde zum Knotenpunkt im Netzwerk der Behindertenpolitik, indem er die Vermittlerstelle zwischen Verbänden und Regierung einnimmt. Der Behindertenbeauftragte hat dabei in einem solchen Netzwerk die Möglichkeit, Entwicklungen anzuschieben, und er kann durch seine Entscheidungen mitbestimmen, welche Verbände wie viel Einfluss auf politische Prozesse haben. So wurde deutlich, dass gerade die Förderung der Behindertenverbände durch den Behindertenbeauftragten, die Tür zu größerer Mitbestimmung und Mitgestaltung der Verbände geöffnet hat.

Zu 3.:

Die Behindertenverbände treten dem politischen System nicht als in sich geschlossenes Kartell gegenüber. Die Behindertenverbände benötigten vielmehr lange Zeit, um überhaupt stärker miteinander in Kooperation zu treten, da die inhaltlichen und ideologischen Unterschiede zum Teil sehr groß waren. So war die Verbandsgründung der ISL e.V. als eindeutige Abgrenzung gegenüber anderen Behindertenverbänden und der staatlichen Behindertenpolitik zu verstehen. Die Behindertenverbände arbeiten heute enger zusammen als früher, jedoch bestimmt die Konkurrenz der Verbände untereinander nach wie vor ihr Verhalten. Hier spielt insbesondere der Deutsche Behindertenrat als Aktionsbündnis der deutschen Behindertenverbände eine entscheidende Rolle. So hat die Absprache im Deutschen Behindertenrat zu einer gemeinsamen Mitwirkung der Behindertenverbände an den Gesetzgebungsverfahren zum BGG und SGB IX geführt und den Einfluss der Verbände auf die Gesetzgebungsverfahren erhöht.

Letztendlich, hat die Untersuchung aber ergeben, dass die Eigeninteressen der Verbände weiterhin sehr bestimmt für die Zusammenarbeit zwischen ihnen bleiben, da jeder sein eigenes Selbstverständnis von behindertenpolitischen Themen gewahrt sehen möchte und muss. Dies ist auch nachvollziehbar, muss doch

---

435 Scharpf, F. (1993) a.a.O., S. 40.

jeder Verband gegenüber seinen Mitgliedern Handlungsstärke nachweisen, um sich durch die eigene politische Bedeutung seine Existenzberechtigung zu verleihen.

Zu 4.:

Die Untersuchung hat gezeigt, dass es keine generelle Aussage über die Organisierbarkeit von behindertenpolitischen Interessen gibt, sondern, dass man von Fall zu Fall untersuchen muss, welche Faktoren den jeweiligen Verband mit seinen spezifischen Interessen fördern oder behindern. Somit bestätigt sich die Annahme von Thomas von Winter, dass es ein Trugschluss ist, zu glauben „es ließen sich generelle Aussagen über die Organisierbarkeit randständiger Gruppierungen treffen“<sup>436</sup>. Vielmehr ist es nötig, die einzelnen Interessen separat zu untersuchen und dabei herauszufinden, in welchem politischen und gesellschaftlichen Kontext sich diese Interessen versuchen zu organisieren und welche Folgen das für die Organisierbarkeit der Interessen hat.

Die Untersuchung kommt zu dem Ergebnis, dass das Ausmaß der finanziellen Förderung und die Beteiligung an Anhörungen, Diskussionsforen und informellen Gesprächen erheblich über die politische Bedeutung entscheidet, die sich ein Verband erarbeiten kann. Dadurch kann die staatliche Bürokratie indirekt das Spektrum der Behindertenverbände beeinflussen.

Jedoch kann die finanzielle Förderung von Projekten einzelner Verbände nur deren Arbeit unterstützen, nicht jedoch die Nichtfinanzierung die Arbeit von Verbänden verhindern. Dies wird daran deutlich, dass die Manifestierung der Interessen von Menschen mit Behinderungen und damit die Entstehung der sie vertretenden Verbände von jeglicher staatlichen Unterstützung losgelöst war. Jedoch verhilft staatliche Projektfinanzierung den Verbänden dazu, ihre Arbeit zu intensivieren. Dies gilt insbesondere für kleinere, mitgliederschwache Verbände.

Große Verbände sind unabhängiger von staatlicher finanzieller Förderung, da sie sich über ihre Mitgliedsbeiträge finanzieren können, wie die Untersuchung ergab. Dadurch sind sie auch von den jeweiligen regierenden politischen Strömungen unabhängig und können ihre Arbeit auf einem soliden finanziellen Fundament aufbauen. Außerdem haben sie durch ihre Mitgliederstärke einen Vorteil bei der Teilnahme an Anhörungen und anderen Austauschmöglichkeiten. Politisch Verantwortliche können es sich schlechthin nicht leisten, solche Verbände bei wichtigen

---

436 Winter v., T. (2000), a.a.O., S.55.

Beratungen außen vor zu lassen, da diese Verbände durch ihre hohe Mitgliederzahl ein nicht zu unterschätzendes Drohpotenzial in Form von Wählerstimmen besitzen. Allerdings besteht die Gefahr durch den Zwang, den Mitgliedern die eigene Notwendigkeit ständig deutlich machen zu müssen, zu sehr auf ständige Präsenz in der Medienöffentlichkeit bedacht zu sein und dadurch die Arbeit im Detail zu vernachlässigen.

Die Untersuchung hat außerdem gezeigt, dass Olson's Feststellung, wonach kleinere Klientelorganisationen mit einer aktiven Mitgliedschaft „mindestens ebenso einflussreich wie große Organisationen mit weitgehend apathischer Mitgliedschaft“<sup>437</sup> sein können, auch in der Behindertenpolitik Bestätigung findet. So konnte die vergleichsweise kleine ISL e.V. bei den untersuchten Gesetzgebungsverfahren durch das im Verband vorhandene Fachwissen entscheidend Einfluss ausüben. Der Einfluss dieser kleinen Verbände steht jedoch in starker Abhängigkeit vom jeweiligen politischen, institutionellen und gesellschaftlichen Rahmen, in dem sie agieren.

So verfügen kleine Verbände oft nicht über genügend eigene finanzielle Mittel, um ihre Arbeit zu finanzieren, da ihnen Mitgliedsbeiträge fehlen. Auch können sie aufgrund ihrer vergleichsweise geringen Mitgliederstärke nur schlecht wirkungsvoll mit Wahlstimmensentzug drohen. Für diese Verbände ist es deshalb umso wichtiger, zum einen finanziell gefördert zu werden und zum anderen zu Anhörungen, Werkstattgesprächen und so weiter eingeladen und gehört zu werden. Damit dies geschieht, sind diese Verbände darauf angewiesen, in der Politik und Verwaltung Verbündete zu haben, die ihnen die Möglichkeit zur Finanzierung und politischen Mitwirkung herstellen und erhalten. So ist am Beispiel der ISL e.V. deutlich geworden, dass kleine Verbände noch dringender ein sie förderndes politischen und gesellschaftliches Umfeld brauchen, damit sie langfristig politisch erfolgreich agieren können, als dies für große Verbände der Fall ist. Die behindertenpolitische Zielsetzung der rot-grünen Bundesregierung lieferte die Grundlage für dieses fördernde Umfeld. Nur durch die Tatsache, dass hier die Interessen von Behindertenverbände und politischer Mehrheit zusammentrafen, sicherte die erfolgreiche politische Mitgestaltung der ISL e.V.

Diese Abhängigkeit vom politischen Umfeld birgt allerdings die Gefahr in sich, dass gerade kleine Verbände ihre Unabhängigkeit gegenüber staatlichen Autoritä-

---

437 Winter, T. (1997), a.a.O., S. 146.

ten im Tausch für finanzielle Unterstützung und politische Mitwirkung verlieren können.<sup>438</sup> Dies könnte einen solchen Verband in Erklärungsnot über die eigene Daseinsberechtigung bringen, da er zu stark von staatlichen Autoritäten abhinge, deren Arbeit er eigentlich kontrollieren soll.

## **2. Bewertung der Ergebnisse unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten**

Abschließend sollen die Untersuchungsergebnisse unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten betrachtet werden.

Dabei wird

1. die Frage einer demokratieschädlichen Verbändemacht der Behindertenverbände,
2. der festgestellte Vorrang der Bedeutung von Kontakten zu Bundesministerien und die damit verbundene Einbeziehung der Behindertenverbände in die ministerielle Arbeit,

diskutiert.

Zu 1. :

Auch wenn Rolf G. Heinze meint, dass Großverbände „inzwischen in der öffentlichen Meinung eher als ein Teil des Problems denn als Problemlösung gesehen“ werden und der „Poker zwischen Politik und Verbandslobby ... viele nicht an Verhandlungsdemokratie und konsensuale Steuerung der Regierungspolitik, sondern an ‚Kuhhandel‘ mit einer gewissen ‚Basarmentalität‘“ erinnert<sup>439</sup>, zeigt die Untersuchung der Behindertenverbände doch ein differenziertes Bild. Es handelt sich bei der Einflussnahme der Behindertenverbände nicht um ein Indiz für die von Verbändekritikern heraufbeschworene, von den Verbänden angeblich ausgelöste Entmachtung der Parteien<sup>440</sup> bei der sich die Verbände durch die Kolonisation des Staates selber zu „Fremdkörpern im System der parlamentarischen Demokratie,“ machen.<sup>441</sup> Die Gefahr, dass Verbände als Vertretung egoistischer Partikularinteressen auftreten und Vehikel zur Kolonisation des Staates durch Teilinteressen sind, was die freie Entscheidungsfindung der gewählten politischen Repräsentan-

---

438 Vgl. Triesch, Günter/ Ockenfels, Wolfgang (1995) a.a.O., S.44.

439 Heinze, Rolf G. (2003): Das „Bündnis für Arbeit“ –Innovativer Konsens oder institutionelle Erstarrung? - In: Egle, Christoph / Ostheim, Tobias / Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.): Das rot-grüne Projekt . Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002. Wiesbaden, S.142

440 Vgl. Reutter, Werner (2000) a.a.O., S.7.

441 Wittkämper, Gerhard W.: Grundgesetz und Interessenverbände. Die verfassungsrechtliche Stellung der Interessenverbände nach dem Grundgesetz, 1963, S. 6.

ten einengen würde und so die Entmachtung der Parteien vorantreibt, besteht in der Behindertenpolitik schon deshalb nicht, weil die Verbände erst die Möglichkeit zur Einflussnahme bekamen, als sich die politischen Mehrheitsverhältnisse mit der nach rot-grünen Bundesregierung geändert hatten. Ohne die günstige bundespolitische Konstellation hätte insbesondere die ISL e.V. und das Forum der behinderten Juristinnen und Juristen, aber auch der Sozialverband VdK nie die hier beschriebene herausragende Mitwirkungsmöglichkeit eingeräumt bekommen. So zeigt sich, dass der Einfluss der Verbände stark vom politischen Umfeld abhängt, in dem sie sich bewegen.

Aber auch in der Behindertenpolitik ist ein „grundlegendes Dilemma der politischen Steuerung“ erkennbar, wo der „Steuerungs- und Integrationsbedarf funktional differenzierter Gesellschaften“ nicht mehr ohne Zusatzeinrichtungen bewältigt werden.<sup>442</sup> Das Verhältnis der für den Entscheidungsprozess in Politiknetzwerken geschaffenen neuen Beratungsgremien (z.B. Kommissionen, Beiräte, Werkstattgespräche) zu den Prinzipien der repräsentativen Demokratie kann als außerordentlich problematisch angesehen werden. Die Mitglieder dieser Gremien, zumindest die aus den Verbänden delegierten, sind weder durch Wahlen legitimiert, noch werden ihre Beratungen und Beratungsergebnisse öffentlich gemacht. Jedoch darf dabei nicht vergessen werden, dass diese Formen kooperativer Politik in Politiknetzwerken und Kommissionen zumeist auf Anregung der Regierung oder der Parlamente gebildet wurden und deshalb auch einer öffentlichen Kontrolle unterlegen. Diese Verhandlungssysteme „ergänzen temporär das demokratisch legitimierte System und die herkömmlichen Verfahrenswege politischer Entscheidungsfindung, sie ersetzen es aber nicht.“<sup>443</sup>

Die hier untersuchte Behindertenpolitik in der Rot-Grünen Regierungszeit ist ein Beispiel dafür, dass Verbände nicht notwendigerweise Veränderungen blockieren, „weil ihre Beteiligung an politischen Entwicklungsprozessen und die damit verknüpfte Kompromissbereitschaft allenfalls marginale Veränderungen“ erlauben und notwendige Strukturreformen ausschließen würde, wie dies in der Verbändekritik immer wieder behauptet wurde.<sup>444</sup> Vielmehr zeigt sich, dass Parteien und Verbände in „modernen politischen Systemen omnipräsent“ sind, ihre Existenz als Beleg für eine demokratische Verfassung angesehen werden kann, und Verbände

---

442 Heinze, Rolf G. (2003) a.a.O., S. 137-138.

443 Heinze, Rolf G. (2003) a.a.O., S. S.139.

444 Zur Verbändekritik siehe: Reutter, Werner (2000) a.a.O., S. 7

als „Systeme der Willensbildung und Interessenvermittlung mit einer intermediären Stellung zwischen Staat und Gesellschaft“, die „politische Stabilität als auch wirtschaftliche Effizienz“ gewährleisten.<sup>445</sup>

Zu 2.:

Die von Jürgen Weber als demokratisches Defizit beklagte Tendenz der „Entpolitisierung der staatlichen Maßnahmen und ihrer stärkeren Bürokratisierung“, wonach „die politische Auseinandersetzung über Vor- und Nachteile verschiedener Lösungsstrategien in bildungspolitischen, wirtschaftspolitischen, ethischen, sozialpolitischen etc. Angelegenheiten in den nichtöffentliche wirkenden Entscheidungsgremien der Verwaltung, der Fraktionsspitzen im Parlament, den obersten Parteiengremien ausgetragen werden und dort faktisch vor entschieden werden“<sup>446</sup> wurde in Ansätzen auch in dieser Untersuchung festgestellt. So hat auch in der Behinderenpolitik die staatliche Bürokratie, die für Max Weber „das Sinnbild moderner Staatlichkeit schlechthin“ war, eine „Ausdehnung ihrer Handlungs- und Entscheidungskompetenzen erfahren“, die über ihre verfassungsmäßige Rolle hinausgeht.<sup>447</sup> Die starke Einbindung der Verbände bereits auf der Ebene des Ministeriums führte dazu, dass das parlamentarische Anhörungsverfahren und damit auch das Parlament selber nicht mehr die sonst übliche Bedeutung im Gesetzgebungsprozess einnahm. Dies bestätigt ein Ministeriumsvertreter im Interview:

„Durch das Verfahren, was wir gewählt haben, also der frühzeitigen Beteiligung, Abstimmung, Erarbeitung von Regelungen oder Vorhaben hat natürlich dieses institutionalisierte Anhörungs- oder Beteiligungsverfahren nicht mehr die Bedeutung, das es haben sollte, wenn so ein vorgesetztes Verfahren nicht stattfindet. Wer meint, er hätte schon alles richtig gemacht wird, sich durch so ein Anhörungsverfahren von seiner Meinung nur sehr schwer abringen lassen. Auch das war ein Grund für uns zu sagen, wir warten das nicht ab, bis man praktisch nichts mehr machen kann, weil alle Beteiligten ihr Gesicht wahren wollen, sondern versuchen das im Vorfeld zu steuern.“

Dies ist insofern bedenklich, da die im Grundgesetz enthaltenen Bestimmungen zu Gesetzgebungsverfahren erst einsetzen, wenn „ein fertiger Gesetzentwurf in die

---

445 Schmid, J. (1993) a.a.O., S. 171.

446 Weber, J. (1976), a.a.O., S.194.

447 Benzner, Bodo (1989) a.a.O., S.35.

parlamentarischen Beratungen eingebracht wird.<sup>448</sup> Da die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien dies vorschreibt, sind jedoch die Abgeordneten immer darüber informiert, wenn Verbände in die Arbeit der Bundesministerien eingebunden werden.<sup>449</sup>

Auch für Behindertenverbände gilt, dass ihre Lobbyarbeit umso erfolgreicher ist, je früher und intensiver sie beginnt. Die Verbände müssen also bereits dann auf Gesetzesinitiativen reagieren, wenn diese noch nicht im parlamentarischen Verfahren, sondern noch in der ministeriellen Beratung sind, um erfolgreich Einfluss nehmen zu können. Im Fall von den Gesetzgebungsverfahren zum SGB IX und BGG wurde den Verbänden eine sehr weit reichende beratende und sogar mitwirkende Rolle durch das Bundesministerium für Gesundheit und soziale Sicherung gegeben. Die Ministerialbürokratie hat bei den untersuchten Gesetzgebungsverfahren mit Hilfe der Verbände sowohl beim Agendasetting, im Entscheidungsprozess als auch in der Implementationsphase die Hauptrolle gespielt.

Jedoch kann dies trotzdem nicht als Indiz für einen schlechenden Verlust des Parlamentes oder gar als Anzeichen einer Krise der parlamentarischen Demokratie betrachtet werden. Ist eine zu starke Verschiebung des politischen Gewichtes zugunsten der ministeriellen Bürokratie und zu ungünstigen des Parlamentes auch eine gefährliche Entwicklung für die Demokratie, so kommt doch diese Untersuchung zu dem Ergebnis, dass eine solche Verschiebung für den Sektor Behindertenpolitik nicht festzustellen ist. Die Einbindung der Verbände in den Gesetzgebungsprozess führte dazu, dass es weniger Reibungsverluste zwischen Ministerium und Verbänden gab, und die Verbände ihre Ziele auch recht gut durchsetzen konnten. Die Darstellung der parlamentarischen Abläufe im Gesetzgebungsverfahren zum BGG und SGB IX haben aber gezeigt, dass trotz der herausgehobenen Bedeutung der Bundesministerien für die Lobbyarbeit der Verbände während der Gesetzgebungsverfahren die Bundestagsabgeordneten, und hier vor allem die Mitglieder der Koalitionsarbeitsgruppe Behindertenpolitik, in den Entstehungsprozess der Gesetze intensiv eingebunden waren. Hier ist insbesondere das Instrument der Werkstattgespräche beim Bundesbehindertenbeauftragten als äußerst wichtig zu nennen. Es bestätigt sich dadurch, dass es im Regierungsalltag viele

---

448 König, Klaus (1987): Gesetzgebungsprojekte im Verfahren der Ministerialverwaltung, - In: Blümel, Willi / Merten, Detlef / Quaritsch, Helmut (Hrsg.): Verwaltung im Rechtsstaat. Festschrift für Carl Herman Ule, Köln, Berlin, Bonn, München, S.123.

449 Vgl. Moderner Staat – Moderne Verwaltung, Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien Beschluss des Bundeskabinetts vom 26. Juli 2000, §48.

„informelle, effektive, aber wenig transparent Muster der parlamentarischen Mitwirkung und Kontrolle in den unterschiedlichsten Stufen von Entscheidungsprozessen“<sup>450</sup> gibt, so dass von einer Entmachtung der Abgeordneten trotz der herausgehobenen Bedeutung der ministeriellen Ebene nicht wirklich die Rede sein kann.

Eine demokratietheoretisch bedenkliche Entkopplung zwischen Bürokratie und Parlament beziehungsweise starke Machtverschiebung zu ungünstigen des Parlamentes ist schon deshalb nur schwer vorstellbar, da eines der wichtigsten Kennzeichen der parlamentarischen Demokratie, nämlich die Möglichkeit der Abrufbarkeit der Regierung durch das Parlament, ein nicht zu unterschätzender Machtfaktor zugunsten der Bundestagsfraktionen darstellt.<sup>451</sup> Jedoch gilt es stets zu beobachten ob dass Parlament lediglich zum Erfüllungsgehilfen von ministeriellen Entscheidungen gemacht wird, wenn in der parlamentarischen Demokratie sich nicht Parlament und Regierung gegenüber stehen, „sondern die parlamentarische Opposition auf der einen und die Parlamentsmehrheit sowie die von ihr gestützte Regierung auf der anderen Seite“<sup>452</sup>. Die große Machtstellung der Ministerialbürokratie und das dem bundesdeutschen Parlamentssystem eigene Prinzip der Kanzlerdominanz vergrößern die latente Möglichkeit der Ministerialbürokratie. Mit Blick auf die Ergebnisse von Vanhanen der mit seinem Machtressourcenindex feststellte, dass der Demokratisierungsgrad umso höher ist, je weniger konzentriert die Machtressourcen innerhalb eines politischen Systems sind, wird deutlich, dass hier eine latente Gefahr für die demokratische Struktur politischer Entscheidungsfindung vorhanden ist.<sup>453</sup>

Die Untersuchung stützt die Thesen von Tils und Bornemann, die in der gestiegenen Bedeutung der staatlichen Bürokratie eine „Gouvernementalisierung politischer Entscheidungen“ sehen, die sich unter anderem durch eine „Hinwendung zu neuen Formen des Korporatismus und einem kooperativen Regierungsstil“ manifestieren lässt, was sich „empirisch in der Einrichtung von Diskussions- und Verhandlungsrunden“ gezeigt hat.<sup>454</sup> Die zunehmende „Informalisierung“ politischer Entscheidungen äußert sich dabei durch die „Auswanderung politischer Entschei-

---

450 Kropp, Sabine (2003): „Deparlamentarisierung“ als Regierungsstil?, - In: Gohr, Antonia / Seeleib-Kaiser, Martin (Hrsg.): Sozial- und Wirtschaftspolitik unter Rot-Grün, Wiesbaden, S.342.

451 vgl. hierzu Schmidt, Manfred G. (2000): Demokratietheorien .Eine Einführung,3.,überarbeitete und erweiterte Auflage, Opladen, S. 310.

452 Schmidt, Manfred G. (2000) a.a.O., S. 310-311.

453 vgl. Vanhanen, Tatu (1997): Prospects of democracy. A study of 172 countries, London , New York.

454 Tils, Ralf / Bornemann, Basil (2004): Im Schatten der Regierung? Tendenzen der Entparlamentarisierung und Gegenstrategien - In: Forschungsjournal NSB, Jg. 15 Heft 3, S.45.

dungen aus Verfassungsinstitutionen in informelle Gremien“<sup>455</sup>, wie den Werkstattgesprächen.

Die Behindertenpolitik bietet daher in Ansätzen eine Bestätigung für Ralf Fuchs` Erkenntnis, wonach unter der rot-grünen Bundesregierung die Tendenz zur Verbändedemokratie gestärkt wurde und damit die Möglichkeit einer Gefährdung der Demokratie, weil die Parlamente durch den „Kurzschluss von Lobbyisten und Ministerialbürokratie im Gesetzgebungsverfahren“ als Legislative faktisch ausgehöhlt würden, gegeben sei.<sup>456</sup> Aber die Mitwirkung der Ministerialbürokratie an politischen Entscheidungsprozessen ist, wie Kai-Uwe Schnapp richtig darstellt, dennoch notwendig, denn, auch eine rein politische Bearbeitung von Problemen ist nicht ausreichend, wenn der zur Problemlösung nötige Sachverstand dabei fehlen würde.<sup>457</sup> Nötig ist ein „Einflussmix zwischen Politik und Bürokratie“ dessen Ausbalancierung „die politische Praxis in einem beständigen Such- und Anpassungsprozess erbringen“ muss.<sup>458</sup>

Bürokratien haben dabei einen „willkommenen stabilisierenden Effekt und sind gleichzeitig eine der Strukturen, in denen Fachkompetenz und institutionelles Gedächtnis bewahrt wird ... Demokratie braucht beides“<sup>459</sup>

### **3. Rot-Grün und die Behindertenverbände- eine Schlussbetrachtung**

Die Zugangschancen einer sozialen Bewegung zur politischen Entscheidungsführung sind „zum einen bestimmt durch die direkte Zugänglichkeit der verschiedenen Institutionen des Staates, zum anderen aber auch durch die Zugänglichkeit von Parteiensystem und Verbandssystem“<sup>460</sup>. Schließlich sind die Zugangs- und Durchsetzungschancen von Verbänden „auch abhängig von den Machtkonfigurationen in den verschiedenen Teilbereichen des politischen Systems“<sup>461</sup>, das heißt, von der Machtverteilung im Staat, im Parteien- und im Verbandssystem. Dies wird durch die Untersuchung bestätigt, da gezeigt wurde, dass erst durch die Rot/Grüne Bundesregierung die langjährigen Forderungen der Behindertenver-

---

455 Tils, Ralf (2004) u.a., a.a.O., S.47.

456 vgl. Fuchs, Ralf (2003): Lobbyismus und Demokratie - In: Forschungsjournal NSB, Jg. 16 Heft 3, S.45 und 47.

457 Vgl. Schnapp, Kai- Uwe (2004) a.a.O., S.81.

458 Schnapp, Kai- Uwe (2004) a.a.O., S.63-64.

459 Lehnbruch, Gerhard (1987): Administrative Interessenvermittlung, - In: Windhoff-Hèritier, Adrienne (Hrsg.): Verwaltung und ihre Umwelt: Festschrift für Thomas Ellwein zum 60. Geburtstag, Opladen, S.12.

460 Kriesi, Hanspeter (1993) a.a.O., S.33.

461 Kriesi, Hanspeter (1993) a.a.O., S.33-34.

bände nach einem BGG und ein SGB IX Wirklichkeit und im Konsens zwischen Staat und Verbänden verabschiedet werden konnten.

An der Art und Weise wie beide Gesetze entstanden sind, hat sich gezeigt, dass die Frage der Durchsetzungsfähigkeit von Verbänden von der politischen Zusammensetzung und dem damit verbundenem Willen und der Zielsetzung der parlamentarischen Mehrheiten abhängig ist.<sup>462</sup> Zum einen war, in den beiden hier beschriebenen Fallstudien, der politische Wille in Politik und Verwaltung da, die Gesetze zu schaffen, und zum anderen waren die Behindertenverbände auf diese Situation vorbereitet. So konnten im Fall des BGG und SGB IX die ISL e.V. und der Sozialverband VdK die ihnen gegebenen Mitwirkungsmöglichkeiten auch aus schöpfen.

Die ISL e.V. stieß mit ihrer Forderung nach gesetzlicher Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen in der Rot-Grünen Bundesregierung und hier insbesondere beim Bundesbehindertenbeauftragten auf offene Ohren. So bestätigt die Untersuchung, dass Kriesi's Erkenntnis, wonach die Tatsache, ob „die Sozialdemokraten in der Regierung sitzen und ob sie die dominante Partei in der Regierung sind oder nicht“ entscheidend ist für den Erfolg von sozialen Bewegungen und Verbänden, da „bürgerliche Parteien im allgemeinen wenig Sympathien für die Anliegen der Neuen Sozialen Bewegungen haben“ und „die linken Parteien im allgemeinen und die Sozialdemokraten im besonderen viele ihrer Anliegen“ teilen, auch für den Sektor der Behindertenpolitik zu trifft.<sup>463</sup>

Insbesondere das Verhältnis zwischen der ISL e.V. und Bündnis 90/Die Grünen kann als sehr eng bezeichnet werden. Die Gründe hierfür sind unter anderem darin zu suchen, dass der Bezugsrahmen der Grünen in der Vergangenheit in einem „moralisch gesteigerten Sensorium für die Integrität unserer sozialen Lebensform bestanden“<sup>464</sup> hat. So kann man die grüne Idee einer Verteidigung dieser Integrität unter einem erweiterten Begriff der Gerechtigkeit fassen, der im Gegensatz zu dem alten, sozialdemokratischen Gerechtigkeitsbegriff nicht blind ist gegenüber nicht-ökonomischen Beschädigungen der personalen Integrität, wie z.B. durch Benachteiligung eines Menschen aufgrund der Herkunft, des Geschlechts, der Hautfarbe, der sexuellen Orientierung usw.. Diese „horizontale Dimension der Ge-

---

462 Vgl. hierzu die Ergebnisse von Dagmar Biegler zur Arbeit von Frauenverbänden - In: Biegler, Dagmar (2000) a.a.U., S.233. und von Winter, Thomas (2004) a.a.O., S. 770.

463 Kriesi, Hanspeter (1993) a.a.O., S.43.

464 Egle, Christoph (2003): Politik und Programmatik von Bündnis 90/Die Grünen, - In: Egle, Christoph / Ostheim, Tobias / Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.): Das rot-grüne Projekt . Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002. Wiesbaden, S.109.

rechtheit“ stellt den „größten Unterschied zwischen „alten“ (roten) und „neuen“ (grünen) Linken dar.<sup>465</sup> Das erklärt sich auch dadurch, dass die Grünen bereits in den 80er Jahren eine auf Selbsthilfe, Selbstverwaltung und Gleichstellung beruhende Sozialpolitik forderten. In einer solchen Sozialpolitik sollten dezentrale kleine Netze und Selbsthilfeinitiativen gestärkt werden.<sup>466</sup> So erstaunt es nicht, dass die Untersuchung eine besondere Nähe von Bündnis 90/Die Grünen zu behinderungspolitischen Themen und insbesondere zu den Zielen der ISL e.V. ergab.

SPD und Grüne sahen in ihrer Sozialpolitik selber eine „Neuausrichtung der gesamten Sozial- und Gesellschaftspolitik“<sup>467</sup>. Das Schlagwort der Rot-Grünen Regierung vom aktivierenden Sozialstaat, das unter anderem durch Chancengleichheit und eine stärkere Gewichtung von Selbstorganisation und Selbsthilfe gekennzeichnet war, traf zusammen mit den emanzipatorischen Zielen der Behindertenbewegung.<sup>468</sup> Und insbesondere in den emanzipatorischen Gesichtspunkten der Chancengleichheit und Gleichberechtigung von Mann und Frau, gleichgeschlechtlichen Lebenspartnerschaften und auch von Menschen mit Behinderungen unterscheidet sich die Rot-grüne Politik von der Linie der CDU/CSU. So erklärte der ehemalige Bundesbehindertenbeauftragte, dass mit der rot-grünen Behindertenpolitik „eines der großen Ziele des Rot-Grünen-Projektes von 1998 am Beispiel der Veränderung der Lebenssituation vom Menschen mit Behinderungen realisiert“ wurde „nämlich die Zivilgesellschaft nach vorne zu bringen“<sup>469</sup>. Insofern ist die Entstehungsgeschichte von BGG und SGB IX auch ein Beweis dafür, dass es eine Parteidifferenz zwischen liberaler Politik, die sich durch Forderungen nach Gleichstellung und Chancengleichheit äußert, und autoritären Politikvorstellungen, die diese Forderungen nicht oder nur zum Teil unterstützt, gibt.<sup>470</sup> Im rot-grünen „Projekt“ stand die „bürgerliche Liberalisierung und eine minderheitensensible Politik auf der Agenda“<sup>471</sup>. So gab es ein „kohärentes rot-grünes Profil ... in erster Li-

---

465 Ebenda.

466 Gohr, Antonia (2003): Auf dem „dritten Weg“ in den „aktivierenden Sozialstaat“? Programmatische Ziele von Rot-Grün, - In: Gohr, Antonia / Seeleib-Kaiser, Martin (Hrsg.): Sozial- und Wirtschaftspolitik unter Rot-Grün, Wiesbaden, S.41.

467 Ziele und Erfolge der Bundesregierung in der Sozialpolitik, - In: Sozialpolitische Umschau Nr.11, 128/2002.

468 Vgl. mit Gohr, Antonia (2003) a.a.O., S.49 ff.

469 Interview mit Karl-Hermann Haack (2005): Inforum, 4/05, S.38.

470 Vgl. mit Seeleib-Kaiser, Martin (2003): Rot-Grün am Ende?, - In: Gohr, Antonia / Seeleib-Kaiser, Martin (Hrsg.): Sozial- und Wirtschaftspolitik unter Rot-Grün, Wiesbaden, S.350 ff.

471 Egle, Christoph / Ostheim, Tobias / Zohlnhöfer, Reimut (2003): Einführung: Eine Topographie des rot-grünen Projekts, - In: Egle, Christoph / Ostheim, Tobias / Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.): Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002. Wiesbaden, S. 12.

nie bei den gesellschaftspolitischen Themen der Innen- und Rechtspolitik“<sup>472</sup>. Diese Parteidifferenz erklärt dann auch, warum erst mit der Rot-Grünen Bundesregierung ein Verband wie die ISL e.V. politisch einflussreicher wurde und die Forderung nach einem BGG gesetzliche Realität werden konnte. Auch wurde der Politikwechsel in der Behindertenpolitik schon dadurch vereinfacht, dass zum ersten Mal „ein Regierungswechsel durch eine Wahl und nicht durch einen Koalitionswechsel einer Partei herbeigeführt“ wurde, und „erstmalig wurde eine Regierung gebildet, der keine Partei angehörte, die schon Teil der vorangegangenen Regierungskoalition gewesen war.“<sup>473</sup> Mit Bündnis 90/Die Grünen regierte dabei außerdem zum ersten Mal „eine Partei, deren historische Wurzeln nicht bis in das 19. Jahrhundert zurückreichen, sondern die ein ausschließlich Kind der Bundesrepublik ist.“<sup>474</sup> Deshalb konnte hier ein „höheres Ausmaß an Politikwechsel vermutet werden als bei den bisherigen Regierungen“<sup>475</sup>, was am Beispiel der Behindertenpolitik auch nachgewiesen werden konnte.

---

472 Egle, Christoph (2003) u.a., a.a.O., S. 30.

473 Egle, Christoph (2003) u.a., a.a.O., S. 9.

474 Ebenda.

475 Egle, Christoph (2003) u.a., a.a.O., S. 10.

## **Nach dem Ende von Rot-Grün – ein Nachsatz und Ausblick**

Nach der Bundestagswahl im Herbst 2005 regiert nun seit zweieinhalb Jahren eine große Koalition aus SPD und CDU/CSU. Die Behindertenverbände verbanden mit dem Regierungswechsel die Hoffnung nach Kontinuität in der Zusammenarbeit mit dem politischen System. So hieß es in einer Pressemeldung der ISL e.V. die neue Regierung und deren Behindertenbeauftragte dürfe „nicht hinter die Kultur der konsequenten Beteiligung und gemeinsamen Politikgestaltung mit behinderten Menschen, sowie für ein engagiertes Streben nach Gleichstellung und sozialer Gerechtigkeit zurückfallen. Bei den vielfältigen gesellschaftlichen und demografischen Herausforderungen kann sich unser Land keine Politik der Ausgrenzung und Diskriminierung behinderter Menschen mehr leisten. Das gleichberechtigte Leben in der Gemeinde muss der Standard und das Leben behinderter Menschen in Sondereinrichtungen auf der grünen Wiese Geschichte werden.“<sup>476</sup>

Der Rückblick auf diese Regierungszeit wird zeigen, ob die, in dieser Arbeit, für die rot-grüne Regierungszeit festgestellten Mechanismen und Arbeitsweisen in der deutschen Behindertenpolitik weiterhin Bestand haben und die Forderungen der Behindertenverbände auch unter einer großen Koalition Gehör finden.

Die Entwicklungen der ersten zwei Jahre großer Koalition lassen vermuten, dass es in der Tat von 1998 -2005 eine besondere Konstellation in der deutschen Behindertenpolitik gab. Eine neue parlamentarische Mehrheit mit der Leitidee des aktivierenden Staates und die behindertenpolitische Idee der Selbstbestimmung trafen aufeinander und machten korporatistische Kooperation möglich.

Nun mit anderen politischen Mehrheiten hat sich dies geändert. Sieht man einmal von der Verabschiedung des, durch europäische Vorgaben geforderten, Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetzes (AGG) ab, lassen neue behindertenpolitische Reformen auf sich warten. Was das für die Arbeit zwischen Verbänden und staatlichen Institutionen bedeutet, müssen spätere Untersuchungen zeigen.

---

476 Presseerklärung der ISL e.V. vom 23.9.2005.

## **Tabellenverzeichnis**

Tabelle1: Bedeutung von Verbandsaufgaben aus Sicht der Verbände

Tabelle 2: Kontaktintensität der Verbände zu politischen Adressaten (pro Quartal)

Tabelle 3: Ist ihr Verband der Initiator der Kontakte zu den folgenden Adressaten?

Tabelle 4: Bedeutung von Mitwirkungsmöglichkeiten für die Behindertenverbände

Tabelle 5: Häufigkeit von Kontaktarten

Tabelle 6: Beurteilung der Arbeit des Beauftragten

Tabelle 7: Bedeutung von Kontakte der Ministeriumsvertreter

Tabelle 8: Einschätzung von Verbandsarbeit durch Ministeriumsmitarbeiter

Tabelle 9: Kontaktarten zwischen Behindertenverbänden und Bundestagsabgeordneten

Tabelle 10: Einschätzung von Verbandsarbeit durch MdB`s

Tabelle 11: Kontaktintensität der MdB`s zur ISL und VdK

Tabelle 12: Verbandszugehörigkeit von MdB`s

Tabelle 13: Welcher Verband hatte mehr Einfluss auf das BGG?  
(Umfrage MdB`s)

Tabelle 14: Welcher Verband hatte mehr Einfluss auf das BGG? (Umfrage Ministerium)

Tabelle 15: Welcher Verband hatte mehr Einfluss auf das BGG? (Umfrage MdB's)

Tabelle 16: Welcher Verband hatte mehr Einfluss auf das BGG? (Umfrage Ministerium)

Tabelle 17: Bedeutung von Fördergeldern für Verbandsarbeit

Tabelle 18 : Bedeutung von Fördergeldern für Verbandsarbeit aus der Sicht des BMAS

## Literaturverzeichnis

Alemany von, Ulrich / Heinze, Rolf G. (1979): Verbändepolitik und Verbändeforschung in der Bundesrepublik, - In: Ders.: Verbände und Staat. Vom Pluralismus zum Korporatismus Analysen, Positionen, Dokumente, Opladen.

Alemany von, Ulrich (1993): Organisierte Interessen in der Bundesrepublik. Reflexionen zu ihrer politikwissenschaftlichen Rezeption und politischen Perzeption, - In: Kleinfeld, Ralf/ Luthardt, Wolfgang (Hrsg.): Westliche Demokratien und Interessenvermittlung. Zur aktuellen Entwicklung nationaler Parteien- und Verbändesysteme, Marburg.

Alemany von, Ulrich (2000): Vom Korporatismus zum Lobbyismus? Die Zukunft der Verbände zwischen Globalisierung, Europäisierung und Berlinisierung, - In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B26-27.

Allmendinger, Jutta/Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang (Hrsg.) (2000): Soziologie des Sozialstaates. Gesellschaftliche Grundlagen, historische Zusammenhänge und aktuelle Entwicklungstendenzen, München.

Altmann, Rüdiger (1968): Die Formierte Gesellschaft - In: Späte Nachricht vom Staat: Politische Essays, Stuttgart.

Anheier, Helmut K./Priller, Eckhard/Seibel, Wolfgang/Zimmer, Annette (Hrsg.) (1997): Der Dritte Sektor in Deutschland. Organisation zwischen Staat und Markt im gesellschaftlichen Wandel, Berlin.

Auktor, Christian (2003): Landesbericht Deutschland , - In: von Maydell, Bernd / Pitschas, Rainer / Schulte, Bernd (Hrsg.): Behinderung in Asien und Europa im Politik- und Rechtsvergleich, Studien aus dem Max-Planck-Institut für ausländische und internationales Sozialrecht, Band 26, Baden-Baden.

Axelrod, Robert (1987): Die Evolution der Kooperation, Übers. u. mit einem Nachwort von Werner Raub u. Thomas Voss (Scientia Nova), München.

Bandelow, Nils C. (1998): Gesundheitspolitik. Der Staat in der Hand einzelner Interessengruppen? Probleme, Erklärungen, Reformen, Opladen.

Bandelow, Nils C. (2003): Chancen einer Gesundheitsreform in der Verhandlungsdemokratie, - In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 33-34/2003.

Beck, Ulrich (1986): Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne, Frankfurt a. Main.

Benzner, Bodo (1989): Ministerialbürokratie und Interessengruppen: Eine empirische Analyse der personellen Verflechtungen zwischen bundesstaatlicher Ministerialbürokratie und gesellschaftlichen Gruppeninteressen in der Bundesrepublik Deutschland im Zeitraum 1949-1984 (Fundamenta juridica; Bd.8) 1. Auflage, Baden-Baden.

Beyme von, Klaus (1980): Interessengruppen in der Demokratie, München.

Bethusy-Huc, Viola (1962): Demokratie und Interessenpolitik, Wiesbaden.

Biegler, Dagmar (2000): Kontinuität und Wandel in der Landschaft der Frauenverbände, - In: Willems, Ulrich/ von Winter, Thomas (Hrsg.) : Politische Repräsentation schwacher Interessen, Opladen.

Briefs, Götz (1965): Der Unternehmer in Wirtschaft und Gesellschaft - In: Gesellschaftspolitische Kommentare, Heft 15.

Briefs, Götz (1980): Eigentumsbildung der Arbeiterschaft - In: Ders.: Ausgewählte Schriften, Bd.2, Berlin.

Czada, Roland/Schmidt, Manfred G. (1993): Einleitung – In: Czada, Roland/ Schmidt, Manfred G. (Hrsg.): Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit. Festschrift für Gerhard Lehmbruch, Opladen.

Dahrendorf, Ralf (1972): Manifeste und latente Interessen - In: ders.: Konflikt und Freiheit. Auf dem Weg zur Dienstklassengesellschaft, München.

Das Parlament (2002), Nr.10-11.

Donner, Wolf (1960): Die sozial- und staatspolitische Tätigkeit der Kriegsopferverbände, Berlin.

Drechsler, H./ Hilligen,W./ Neumann, F. (Hrsg.) (1992): Gesellschaft und Staat. Lexikon der Politik, 8., neubearb. und erw. Aufl., München.

Egle, Christoph / Ostheim, Tobias / Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.) (2003): Das rot-grüne Projekt. Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002. Wiesbaden.

Eschenburg, Theodor (1955): Herrschaft der Verbände?, Stuttgart.

Flügel, Oliver/Heil, Reinhard/Hetzel, Andreas (2004): Die Rückkehr des Politischen. - In: Flügel, Oliver/Heil, Reinhard/Hetzel, Andreas (Hrsg.): Die Rückkehr des Politischen. Demokratietheorien heute, Darmstadt.

Fraenkel, Ernst (1973) :Reformismus und Pluralismus. Materialien zu einer ungeschriebenen politischen Autobiographie (zusammengestellt und hrsg. von F. E-sche und F. Grube), Hamburg.

Fraenkel, Ernst (1974): Deutschland und die westlichen Demokratien, Stuttgart.

Fuchs, Michael (1985): „Beauftragte“ in der öffentlichen Verwaltung, (Schriftenreihe der Hochschule Speyer; Bd. 96) Berlin 1985.

Fuchs, Ralf (2003): Lobbyismus und Demokratie - In: Forschungsjournal NSB, Jg. 16 Heft 3, S.45 und 47.

Gallas, Andreas (1994): Politische Interessenvermittlung von Arbeitslosen: eine theoretische und empirische Analyse, Schriften der Otto-Brenner-Stiftung:57, Köln.

Gohr, Antonia (2003): Auf dem „dritten Weg“ in den „aktivierenden Sozialstaat“? Programmatische Ziele von Rot-Grün, - In: Gohr, Antonia / Seeleib-Kaiser, Martin (Hrsg.): Sozial- und Wirtschaftspolitik unter Rot-Grün, Wiesbaden.

Haack, Karl-Hermann Haack: Interview, Inforum, 4/05, S.38.

Hammerschmidt, Markus (1992): Behindertenverbände im sozialpolitischen Entscheidungsprozess (Campus Forschung, Bd.688) (Trierer Schriften zu Sozialpolitik und Sozialverwaltung, Bd.7), Frankfurt/Main.

Handelsblatt, Nr. 216, 10.11.1987.

Heiden, Hans-Günter (Hrsg.) (1996): Niemand darf wegen seiner Behinderung benachteiligt werden. Grundrechte und Alltag. Eine Bestandsaufnahme, Hamburg.

Heinze, Rolf G. (2003): Das „Bündnis für Arbeit“ –Innovativer Konsens oder institutionelle Erstarrung? - In: Egle, Christoph / Ostheim, Tobias / Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.): Das rot-grüne Projekt . Eine Bilanz der Regierung Schröder 1998-2002. Wiesbaden.

Ismayr, Wolfgang (2000): Der Deutsche Bundestag im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen.

Ismayr, Wolfgang (2001): Der Deutsche Bundestag im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, 2., überarbeitete Auflage, Opladen.

Kaase, Max (1993): Zur Entwicklung von konventionellen und unkonventionellen Formen politischer Beteiligung in westlichen Demokratien, - In: Kleinfeld, Ralf / Luthardt, Wolfgang (Hrsg.): Westliche Demokratien und Interessenvermittlung. Zur aktuellen Entwicklung nationaler Parteien- und Verbändesysteme, Marburg.

Franz-Xaver Kaufmann (2003): Sozialpolitisches Denken, Frankfurt.

Kirberger, Wolfgang (1978): Staatsentlastung durch Verbände, Baden- Baden.

König, Klaus (1987): Gesetzgebungsvorhaben im Verfahren der Ministerialverwaltung, - In: Blümel, Willi / Merten, Detlef / Quaritsch, Helmut (Hrsg.): Verwaltung im Rechtsstaat. Festschrift für Carl Herman Ule, Köln, Berlin, Bonn, München.

Kossens, Michael/ Maaß, Michael/Steck, Brigitte/Wollschläger, Frank (2003): Grundzüge des neuen Behindertenrechts. SGB IX und Gleichstellungsgesetz, München.

Kriesi, Hanspeter (1993): Politische Randbedingungen der Entwicklung neuer sozialer Bewegungen. - In: Kleinfeld, Ralf / Luthardt, Wolfgang (Hrsg.): Westliche Demokratien und Interessenvermittlung. Zur aktuellen Entwicklung nationaler Parteien- und Verbändesysteme, Marburg.

Kropp, Sabine (2003): „Departamentarisierung“ als Regierungsstil?, - In: Gohr, Antonia / Seeleib-Kaiser, Martin (Hrsg.): Sozial- und Wirtschaftspolitik unter Rot-Grün, Wiesbaden.

Kussau, Jürgen/ Oertel, Lutz (1974): Der Prozess der Problembearbeitung in der Ministerialverwaltung: das Verkehrspolitische Programm für die Jahre 1968-1972. - In: Murswieck, Axel / Grottian, Peter (Hrsg.): Strukturprobleme staatlicher Planung, Hamburg.

Kuttner, Erich (1987): Die Kriegsbeschädigten und ihre Organisationen, - In: Die Praxis, 3. S.10-13.

Laschet, Ulrich/Plank, Ludwig (2000): 50 Jahre Sozialverband VdK Deutschland. Im Dienste der Menschen. Hilfe zur Selbsthilfe, Bonn.

Lehmbruch, Gerhard (1974): Consociational Democracy, Class Conflict, and the New Corporatism Paper presented at the Round Table "Political Integration", International Political Science Association, Jerusalem. Wiederveröffentlichung - In: Schmitter, Philippe C. /Lehmbruch, Gerhard (Hrsg.) (1979): Trends Towards Corporatist Intermediation, Beverly Hills, London.

Lehmbruch, Gerhard (1987): Administrative Interessenvermittlung, - In: Windhoff-Hèritier, Adrienne (Hrsg.): Verwaltung und ihre Umwelt: Festschrift für Thomas Ellwein zum 60. Geburtstag, Opladen.

Lehmbruch, Gerhard (2000): Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, 3., aktualisierte und erweiterte Auflage, Wiesbaden.

Mann, Siegfried (1994): Macht und Ohnmacht der Verbände. Das Beispiel des Bundesverbandes der Deutschen Industrie e.V. (BDI) aus empirisch-analytischer Sicht, Baden-Baden.

Marin, Bernd (Hrsg.) (2003): Behindertenpolitik zwischen Beschäftigung und Versorgung. Ein internationaler Vergleich (Wohlfahrts politik und Sozialforschung, Band 12), Europäisches Zentrum Wien.

Mascher, Ulrike (2003): Grußwort - In: Maydell, Bernd von/Pitschas, Rainer/Schulte, Bernd (Hrsg.): Behinderung in Asien und Europa im Politik- und Rechtsvergleich, Studien aus dem Max-Planck-Institut für ausländische und internationales Sozialrecht, Band 26, Baden-Baden.

Miles-Paul, Ottmar (1992): Wir sind nicht mehr aufzuhalten. Behinderte auf dem Weg zur Selbstbestimmung. Beratung von Behinderten durch Behinderte. peer support. Vergleich zwischen den USA und der BRD, (Materialien der AG SPAK; M109), 1.Aufl., München.

Niederhafner, Stefan/ Speth, Rudolf (2004): Die Ministerialbürokratie in Deutschland – Vom Kellner zum Koch? - In: Forschungsjournal NSB, Jg. 15 Heft 3, S.24 ff.

Olson, Mancur (1998): Die Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen, 4., durchges. Aufl. (Die Einheit der Gesellschaftswissenschaften; Bd. 10), Tübingen.

Pappi, Franz Urban/König ,Thomas/Knoke, David (1995): Entscheidungsprozesse in der Arbeits- und Sozialpolitik. Der Zugang der Interessen zum Regierungssystem über Politikfeldnetze. ein deutsch-amerikanischer Vergleich, Frankfurt/Main, New York.

Puhe, Henry u. Würzberg, H. Gerd (1989): Lust & Frust. Das Informationsverhalten des deutschen Abgeordneten, Köln.

Raschke, Joachim (1988): Soziale Bewegungen: ein historisch-systematischer Grundriss, 2.Aufl. d. Studienausgabe, Frankfurt/Main, New York.

Reutter, Werner (1991): Korporatismustheorien: Kritik, Vergleich, Perspektiven (Europäische Hochschulschriften: Reihe 31, Politikwissenschaften; Bd.183) Frankfurt am Main.

Reutter, Werner (2000): Organisierte Interessen in Deutschland. Entwicklungstendenzen, Strukturveränderungen und Zukunftsperspektiven (Aus Politik und Zeitgeschichte B 26-27) S.7.

Reuter, Werner (2001): Deutschland-Verbände zwischen Pluralismus, Korporatismus und Lobbyismus, - In: Reutter, Werner/Rüters, Peter (Hrsg.): Verbände und Verbandssystem in Westeuropa, Opladen.

Roth, Roland (1999): Ein Jahr Rot-Grün. Ein politischer Gau für die neuen sozialen Bewegungen? - In: Forschungsjournal NSB Jg. 12, Heft 4, S. 10.

Sack, Detlef/ Thöle, Ulf (Hrsg.) (2008): Soziale Demokratie, die Stadt und das randständige Ich, Kassel.

Scharpf, Fritz (1993): Versuch über Demokratie im verhandelnden Staat, - In: Czada, Roland/Schmidt, Manfred G.(Hrsg.): Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit. Festschrift für Gerhard Lehmbruch, Opladen.

Schmid, Josef (1993): Parteien und Verbände. Probleme der Konstitution, Kontingenz und Koevolution im System der Interessenvermittlung, - In: Roland Czada/

Manfred G. Schmidt (Hrsg.): Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Re-gierbarkeit. Festschrift für Gerhard Lehmbruch, Opladen.

Schmidt, Manfred G. (Hrsg.) (1983): Westliche Industriegesellschaften. Wirtschafts-Gesellschaft-Politik, (Pipers Wörterbuch zur Politik, Band 2).

Schmidt, Manfred G. (2000): Demokratietheorien .Eine Einführung,3.,überarbeitete und erweiterte Auflage, Opladen.

Schmitt, Carl (1923): Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus, München, Leipzig.

Schmitt Carl (1928): Verfassungslehre, München, Leipzig.

Schmitter, Philippe C. (1979): Still the century of Corporatism ? - In: Schmitter, Philippe C. /Lehmbruch, Gerhard (Hrsg.) (1979): Trends Towards Corporatist Intermediation, Beverly Hills, London.

Schnapp, Kai- Uwe (2004): Ministerialbürokratien in westlichen Demokratien. Eine vergleichende Analyse (Interdisziplinäre Organisations- und Verwaltungsforschung Bd. 11), Opladen.

Sebaldt, Martin (1997): Organisierter Pluralismus. Kräftefeld, Selbstverständnis und politische Arbeit deutscher Interessengruppen, Opladen.

Sebaldt, Martin / Straßner, Alexander (2004): Verbände in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Einführung., Wiesbanden.

Seeleib-Kaiser, Martin (2003): Rot-Grün am Ende?, - In: Gohr, Antonia / Seeleib-Kaiser, Martin (Hrsg.): Sozial- und Wirtschaftspolitik unter Rot-Grün, Wiesbaden.

Sozialpolitische Umschau (2002): Nr.11, 128.

Spörke, Michael (2002): Die deutsche Selbstbestimmt-Leben-Bewegung von Menschen mit Behinderungen, - In: Pithan, Annebelle (Hrsg.) (2002): Handbuch Integrative Religionspädagogik. Reflexionen und Impulse für Gesellschaft, Schule und Gemeinde, Gütersloh.

Steinberg, Rudolf (1988): Herrschaft der Verbände? Interessenverbände in der Verfassungsordnung, - In: de Rudder, Helmut/ Sahner, Heinz (Hrsg.): Herrschaft der Verbände? Interessenverbände – Gegenregierungen oder Partner? Ringvorlesung der Hochschule Lüneburg, Berlin.

Steinberg, Rudolf (1989): Parlament und organisierte Interessen, - In: Schneider, Hans-Peter/Zeh, Wolfgang (Hrsg.): Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Handbuch, Berlin.

Tils, Ralf / Bornemann, Basil (2004): Im Schatten der Regierung? Tendenzen der Entparlamentarisierung und Gegenstrategien - In: Forschungsjournal NSB, Jg. 15 Heft 3.

Trampusch, Christine (2004): Von Verbänden zu Parteien. Elitenwechsel in der Sozialpolitik, - In: ZParl, Heft 4.

Triesch, Günter / Ockenfels, Wolfgang (1995): Interessenverbände in Deutschland. Ihr Einfluss in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft, (Geschichte und Staat; Bd. 302), München, Landsberg am Lech.

Truman, David (1958): The Governmental Process, New York.

Vanhanen, Tatu (1997): Prospects of democracy. A study of 172 countries, London , New York.

Varain, Heinz Josef (1964): Parteien und Verbände. Eine Studie über ihren Aufbau, ihre Verflechtung und ihr Wirken in Schleswig-Holstein 1945-1958, Opladen.

Varain, Heinz, Josef (1973): Verbändeeinfluss auf Gesetzgebung und Parlament, - In: Varain, Heinz, Josef (Hrsg.) Interessenverbände in Deutschland, Köln.

VdK Deutschland (Hrsg.) (1982): VdK Deutschland - Die Große Gemeinschaft, 4. erweiterte Auflage, Bonn-Bad Godesberg.

Voegelin, Erich (1965): Die dritte Phase der Industriegesellschaft. Die Interdependenz als Wesensmoment der „Formierten Gesellschaft“ - In: Gesellschaftspolitische Kommentare, Heft 11, S.123-128.

Weber, Jürgen (1976): Interessengruppen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, 1. Auflage, München.

Weber, Max (1980): Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie. Besorgt von Johannes Winkelmann, 5., revidierte Aufl., Tübingen.

Weber, Werner (1958): Das Kräftesystem in der wohlfahrtsstaatlichen Demokratie, - In: F. Nuscheler, W. Steffani (Hrsg.): Pluralismus, München.

Weishäupl, Karl (1977): Die Bedeutung des VdK für die Nachkriegsgeschichte der deutschen Sozialpolitik, - In: Reinhart Bartholomäi (Hrsg.) (1977) :Sozialpolitik nach 1945, Bonn.

Wessels, Bernhard (2000): Die Entwicklung des deutschen Korporatismus - In: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 26-27, S. 17.

Wiemers, Holger (1999): Die Entwicklung der Sozialpolitik in der Bundesrepublik 1966-1975, Regensburg.

Williamson, Peter J. (1989): Corporatism in perspective. an introductory guide to corporatist theory , London.

Winter von, Thomas (1997): Sozialpolitische Interessen. Konstituierung, politische Repräsentation und Beteiligung an Entscheidungsprozessen, 1. Auflage, Baden-Baden.

Winter von, Thomas (2000): Soziale Marginalität und kollektives Handeln. Bau- steine einer Theorie schwacher Interessen. - In: Willems, Ulrich/ von Winter, Thomas (Hrsg.) : Politische Repräsentation schwacher Interessen, Opladen.

Winter von, Thomas (2001): Verbändemacht im kooperativen Staat. - In: Andrea Gourd/Thomas Noetzel (Hrsg.) Zukunft der Demokratie in Deutschland, Opladen.

Winter von, Thomas (2004): Vom Korporatismus zum Lobbyismus. Paradigmen- wechsel in Theorie und Analyse der Interessenvermittlung, - In: Zeitschrift für Par- lamentsfragen (ZParl), Heft 4, S. 766.

Wittkämper, Gerhard W.: Grundgesetz und Interessenverbände. Die verfassungs- rechtliche Stellung der Interessenverbände nach dem Grundgesetz, 1963.

Wolfgang Rudzio (1983): Das politische System der Bundesrepublik Deutschland, Opladen.

Zimmer, Annette / Wessels, Bernhard (2001): Interessenvermittlung und Demokra- tie: Eine zentrale Agenda! - In: Annette Zimmer / Bernhard Wessels (Hrsg.): Ver- bände und Demokratie in Deutschland (Bürgerschaftliches Engagement und Nonprofit-Sektor, Bd. 5) Opladen.

## **Verwendete Dokumente**

### **Dokumente der ISL e.V. :**

Protokoll des überregionalen Treffens der ZsL am 18./19.10.1990 in Erlangen, S.5, Archiv ISL e.V.

Gründungsresolutionen der ISL e.V., Resolution 1 vom 20. April 1991, Köln.

Satzung der ISL e.V., vom 21. Juni 1998, §4.1., Kassel 1998

Stellungnahme der ISL e.V. zum SGB IX, Rohentwurf 3 vom 10. März 2000, Kassel 30. April 2000, Archiv der ISL e.V. .

Stellungnahme der Interessenvertretung Selbstbestimmt Leben Deutschland e. V. zum Entwurf eines Sozialgesetzbuch (SGB) - Neuntes Buch (IX) - - Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen -, Kassel 2001, Archiv ISL e.V.

<http://www.isl-ev.de>

**Dokumente des Sozialverband VdK:**

Geschäftsbericht 1998 bis 2002. Aufgabe und Leistung, Bonn 2002.

Stellungnahme des Sozialverbandes VdK Deutschland zum Entwurf eines Gesetzes zur Gleichstellung behinderter Menschen und zur Änderung anderer Gesetze (Referentenentwurf vom 31.August 2001), Bonn, 24.September 2001.

Fragekatalog zum SGB IX und Anschreiben des Ministeriums sowie des VdK , Archiv VdK , Hauptgeschäftsstelle Bonn.

<http://www.vdk.de>

**Dokumente des Deutschen Behindertenrates:**

Statut des DBR, [www.dbr.de](http://www.dbr.de)

Anregungen und Forderungen zur Umsetzung der von der Koalitionsarbeitsgruppe Behindertenpolitik vorgelegten „Eckpunkte zum Sozialgesetzbuch IX“ 29.6.2000.

## **Dokumente der Bundesregierung und der Koalitionsarbeitsgruppe Behindertenpolitik:**

Koalitionsvereinbarung zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands und Bündnis 90/Die GRÜNEN, Bonn, 20. Oktober 1998.

Tagungsplan zur Klausurtagung der Koalitionsarbeitsgruppe Behindertenpolitik vom 4.-7. Juli 1999 in Heringsdorf, (Archiv der sozialen Demokratie, Friedrich-Ebert-Stiftung).

Eckpunkte zum Sozialgesetzbuch IX, Koalitionsarbeitsgruppe Behindertenpolitik, 16. September 1999 (Archiv der sozialen Demokratie der Friedrich-Ebert-Stiftung)

Moderner Staat – Moderne Verwaltung, Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien Beschluss des Bundeskabinetts vom 26. Juli 2000, §48.

„Eckpunkte für ein Bundesgleichstellungsgesetz für behinderte Menschen der Bundestagsfraktion von Bündnis 90/DIE GRÜNEN“ erarbeitet vom rechtspolitischen Sprecher MdB Volker Beck, Berlin Oktober 2000.

Arbeitsgruppe Behindertenpolitik der beiden Koalitionsparteien SPD und Bündnis 90/Die Grünen (Hrsg.): Entschließung den Beginn der Arbeiten an einem Gleichstellungsgesetz für behinderte Menschen im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (BMAS), Berlin 7. Dezember 2000.

## **Dokumente des Bundesbehindertenbeauftragten:**

Pressemitteilung des Beauftragten der Bundesregierung für die Belange der Behinderten vom 11. Januar 2000. (Archiv der sozialen Demokratie der Friedrich-Ebert-Stiftung)

Der Beauftragte der Bundesregierung für die Belange der Behinderten (Hrsg.) (2001): Tagungsdokumentation zum „Kongress Gleichstellungsgesetze jetzt!“ vom 20. bis 21. 10.2000 in Düsseldorf, Berlin, S. 75.

Pressemitteilung des Bundesbehindertenbeauftragten vom 30. Oktober 2000. (Archiv der sozialen Demokratie der Friedrich-Ebert-Stiftung).

Schreiben des Beauftragten der Bundesregierung für die Belange der Behinderten an die Mitglieder der Bundestagsfraktionen von SPD und Bündnis 90 / Die Grünen vom 30. November 2000 hervor. (Archiv der sozialen Demokratie der Friedrich-Ebert-Stiftung).

Einladungsschreiben durch den Beauftragten der Bundesregierung für die Belange der Behinderten an die Verbandsvertreter vom 2. Mai 2001, Archiv ISL e.V. .

<http://www.sgb-ix-umsetzen.de>

[www.bund.de/.../BMGS/U/BBReg-behiMensch/Stammdaten/Beauftragter-der-Bundesregierung-fuer-die-Bela-org.html](http://www.bund.de/.../BMGS/U/BBReg-behiMensch/Stammdaten/Beauftragter-der-Bundesregierung-fuer-die-Bela-org.html)

[www.behindertenbeauftragte.de](http://www.behindertenbeauftragte.de)

**Bundestagsdrucksachen, Protokolle und stenographische Berichte des deutschen Bundestages:**

Lobbyliste des Deutschen Bundestages

Stenografischer Bericht der 5. Sitzung des 9. Deutschen Bundestages, S.33 C vom 24.11.1980.

Antwort der Bundesregierung auf einer Anfrage von Abgeordneten von SPD und FDP zur Behindertenpolitik nach dem Internationalen Jahr der Behinderten 1981, Bundestagsdrucksache 9/1635 vom 10.05.1982, S.2.

Plenarprotokoll 13/233 Deutscher Bundestag Stenographischer Bericht 233. Sitzung Bonn, Donnerstag, den 30. April 1998.

Große Anfrage von Bündnis 90 /Die Grünen, Drucksachen 13/8984 und 13/5595.

Wortprotokoll 81. Sitzung Ausschuss für Arbeit und Sozialordnung, Deutscher Bundestag 14. Wahlperiode, Protokoll 14/81, S.7.

Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Arbeit und Sozialordnung (11. Ausschuss) vom 19. Mai 2000, Bundestagsdrucksache 14/2913).

Neuntes Buch Sozialgesetzbuch (SGB IX) – Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen vom 19. Juni 2001 (BGBl. I S.1046), zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 10. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3442)

Behindertengleichstellungsgesetz vom 27. April 2002 (BGBl. I S.1467, 1468), zuletzt geändert durch Artikel 262 der Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407)

Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Juli 1980 (BGBl. I S. 1237), zuletzt geändert laut Bekanntmachung vom 28. Februar 2005 (BGBl. I S. 668), Anlage 2.

## **Abkürzungsverzeichnis**

AbiD – Allgemeiner Behindertenverband in Deutschland e.V.

AVK - Arbeitsgemeinschaft der westdeutschen Landesverbände der Körperbeschädigten, Sozialrentner und Hinterbliebenen

BDH – Bundesverband der Rehabilitation und Interessenvertretung Behinderter e.V.

BGG - Behindertengleichstellungsgesetz

BKD - Bund der Kriegs- und Zivilbeschädigten, Sozialrenten- und Hinterbliebenen-Verbände Deutschlands-

BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung

CeBeef – Clubs Behinderter und ihrer Freunde

GGO - Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien

ISL e.V. – Interessenvertretung Selbstbestimmt Leben in Deutschland e.V.

KaiG - Konzertierten Aktion im Gesundheitswesen

MdB – Mitglied des Bundestages

SGB IX – Neuntes Sozialgesetzbuch

SOVD –Sozialverband Deutschland e.V.

UNO – Vereinte Nationen

VdK – Sozialverband VdK e.V.

ZsL – Zentrum für selbstbestimmtes Leben

## Interviewfragen

Welche Funktion haben Behindertenverbände im politischen System der Bundesrepublik Deutschland?

Was bedeutet für Sie Lobbyarbeit?

Lasen sich aus Ihrer Sicht bestimmte Formen und Methoden des Lobbying unterscheiden?

Welches sind ihrer Meinung nach die wichtigsten politischen Ansprechpartner der Behindertenverbände? Das Parlament, die Regierung oder die Ministerien ?

Wie wichtig ist das Amt des Bundesbehindertenbeauftragten für die Arbeit der Behindertenverbände?

Wie würden sie das Verhältnis zwischen den Behindertenverbänden und sich beschreiben?

Wie wichtig sind die Verbände für Ihre Arbeit?

Ist der Kontakt zwischen Ihnen und den Behindertenverbänden eher geschäftsmäßiger Natur und gibt es auch persönlicher Kontakte?

Welche Rolle spielen formelle und informelle Kontakte zu Behindertenverbänden?

Sie haben viele Kontakte zu Verbandsvertretern / Abgeordneten/ Ministeriumsvertretern. Dominieren dabei eher Routinekontakte oder Adhoc-kontakte?

Hat Ihrer Meinung die staatliche Bürokratie die Möglichkeit das Spektrum der Behindertenverbände zu beeinflussen?

Welche Rolle spielt Ihrer Meinung nach die Öffentlichkeitsarbeit der Behindertenverbände für deren Arbeit?

Welche Rolle spielen verbandsnahe Abgeordnete für die Arbeit der Behindertenverbände?

Welche Bedeutung hatten die ISL e.V. und der Sozialverband VdK für die Gesetzesverfahren zum BGG und SGB IX?

Arbeiten die Behindertenverbände aus Ihrer Sicht eher zusammen oder treten Sie Ihnen gegenüber als Einzelkämpfer auf?

# Fragebögen

## Bundestagsabgeordnete

### 1. Sind Sie Mitglied in einem der folgenden Verbände?

Sozialverband VdK Deutschland e.V.

Interessenvertretung Selbstbestimmt Leben  
in Deutschland – ISL e.V.

### 2. Wie stehen Sie zu folgenden Aussagen über die Funktion der Verbände?

#### Aufgabe

|  | trifft<br>überhaupt<br>nicht zu | trifft<br>nicht<br>zu | Teils<br>teils | trifft<br>zu | trifft<br>völlig zu |
|--|---------------------------------|-----------------------|----------------|--------------|---------------------|
|--|---------------------------------|-----------------------|----------------|--------------|---------------------|

Behindertenverbände sind wichtige  
Quellen für Fachinformationen.

|                          |                          |                          |                          |                          |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| <input type="checkbox"/> |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|

Behindertenverbände bestimmen die  
politische Richtung der  
Behindertenpolitik.

|                          |                          |                          |                          |                          |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| <input type="checkbox"/> |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|

Behindertenverbände, verfolgen nur  
ihre eigenen Interessen.

|                          |                          |                          |                          |                          |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| <input type="checkbox"/> |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|

Behindertenverbände sind  
gleichberechtigte Partner in der  
Behindertenpolitik.

|                          |                          |                          |                          |                          |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| <input type="checkbox"/> |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|

### 3. Wie wichtig sind Behindertenverbänden bei folgenden Arbeitsabläufen?

#### Kontaktart

|  | Überhaupt<br>nicht<br>wichtig | Nicht<br>wichtig | Teils<br>teils | wichtig | Sehr<br>wichtig |
|--|-------------------------------|------------------|----------------|---------|-----------------|
|--|-------------------------------|------------------|----------------|---------|-----------------|

Anhörungen der  
Bundesministerien zu  
Gesetzesvorhaben

|                          |                          |                          |                          |                          |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| <input type="checkbox"/> |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|

Mitwirkung in Beiräten und  
Kommissionen der  
Bundesministerien

|                          |                          |                          |                          |                          |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| <input type="checkbox"/> |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|

Lieferung von Fachinformationen  
an Bundesministerien

|                          |                          |                          |                          |                          |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| <input type="checkbox"/> |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|

Mitwirkung bei anderen Formen  
der direkten Zusammenarbeit\*

|                          |                          |                          |                          |                          |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| <input type="checkbox"/> |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|

\* Bitte benennen Sie die anderen Formen der direkten Zusammenarbeit:

---

**4. Welche Bedeutung haben die folgenden Arten der Kontaktaufnahmen mit den Verbänden für Ihre tägliche Arbeit?**

| Kontaktarten  | Bedeutung der Kontakte  |               |             |         |              |
|---|-------------------------|---------------|-------------|---------|--------------|
|   | Überhaupt nicht wichtig | Nicht wichtig | Teils teils | wichtig | Sehr wichtig |
| Persönliches Gespräch im Büro des Verbandes                                 |                         |               |             |         |              |
| Persönliches Gespräch in den eigenen Räumen                                 |                         |               |             |         |              |
| Persönliches Gespräch am Rande von Gremiensitzungen                         |                         |               |             |         |              |
| Persönliches Gespräch am Rande von politischen Veranstaltungen und Tagungen |                         |               |             |         |              |
| Persönliches Gespräch am Rande von gesellschaftlichen Veranstaltungen       |                         |               |             |         |              |
| Persönliches Gespräch am Rande von wissenschaftlichen Tagungen              |                         |               |             |         |              |
| Parlamentarischer Abend in der Geschäftsstelle des Verbandes                |                         |               |             |         |              |
| Sonstige informelle Kontakte  |                         |               |             |         |              |
| Telefonate  |                         |               |             |         |              |
| Briefkorrespondenz  |                         |               |             |         |              |
| Faxkorrespondenz  |                         |               |             |         |              |
| Emailkorrespondenz  |                         |               |             |         |              |

**5. Wie häufig haben Sie Kontakte mit den angegebenen politischen Akteuren (im Durchschnitt je Quartal)**

| Politischer Akteur | Anzahl der Kontakte mit ISL oder VdK je Quartal |     |      |       |       |     |
|--------------------|---|-----|------|-------|-------|-----|
|                    | 0   | 1-5 | 6-10 | 11-15 | 16-30 | >30 |
| ISL                |   |     |      |       |       |     |
| VdK                |   |     |      |       |       |     |

**6. Wer ist der Initiator der Kontakte mit den Verbänden?**

Ich habe keine Kontakte mit den angegebenen Verbänden.

| Initiator der Kontakte             | Bedeutung                 |                 |             |           |                  |
|------------------------------------|---------------------------|-----------------|-------------|-----------|------------------|
|                                    | trifft überhaupt nicht zu | trifft nicht zu | Teils teils | trifft zu | trifft völlig zu |
| Ich suche den Kontakt zur ISL      |                           |                 |             |           |                  |
| Die ISL sucht den Kontakt mit mir. |                           |                 |             |           |                  |

|                                    |  |  |  |  |  |
|------------------------------------|--|--|--|--|--|
| Ich suche den Kontakt zum VdK.     |  |  |  |  |  |
| Der VdK sucht den Kontakt mit mir. |  |  |  |  |  |

**7. Wie stehen Sie zu folgenden Aussagen?**

| Aussage   | Bedeutung                       |                    |                |              |                     |
|---|---------------------------------|--------------------|----------------|--------------|---------------------|
|   | trifft<br>überhaupt<br>nicht zu | trifft<br>nicht zu | Teils<br>teils | trifft<br>zu | trifft<br>völlig zu |
| Ich kontaktiere die Verbände, wenn ich eine Stellungnahme zu einem Gesetz benötige.   |                                 |                    |                |              |                     |
| Ich kontaktiere die Verbände, wenn ich die Verbandseinschätzung zu einem Themenbereich brauche.   |                                 |                    |                |              |                     |
| Ich kontaktiere die Verbände, wenn ich, um eine Frage beurteilen zu können, Zahlenmaterial bzw. Statistiken oder Erfahrungsberichte Betroffener benötige. |                                 |                    |                |              |                     |

**8. Ich habe ein Mitglied der Verbandsgeschäftsleitung bzw. des Vorstandes bereits persönlich getroffen.**

| Verband | Ja | nein |
|---------|----|------|
| ISL     |    |      |
| VdK     |    |      |

**9. Wie beurteilen Sie die folgenden Aussagen zur Bedeutung von Verbandsstellungnahmen zu Gesetzesvorhaben für ihre parlamentarische Arbeit?**

| Aussage  | Bedeutung                 |                 |             |           |                  |
|--|---------------------------|-----------------|-------------|-----------|------------------|
|  | trifft überhaupt nicht zu | trifft nicht zu | Teils teils | trifft zu | trifft völlig zu |
| Ich bekomme so viele Stellungnahmen zugesendet, dass ich es nicht schaffe, diese zu lesen.   |                           |                 |             |           |                  |
| Ich messe den Stellungnahmen keine große Bedeutung bei, da sie nur eine partielle Verbandsmeinung wiederspiegeln und oft einseitig sind. |                           |                 |             |           |                  |
| Stellungnahmen sind entscheidend für bestimmte Gesetzesbestandteile oder Formulierungen.   |                           |                 |             |           |                  |
| Stellungnahmen sind eine wichtige Ergänzung für meine eigene Meinungsbildung.  |                           |                 |             |           |                  |
| Aufgrund einer Aussage in einer schriftlichen Stellungnahme, frage ich bei Anhörungen gezielt noch einmal zu einem Themenkomplexen nach. |                           |                 |             |           |                  |
| Aufgrund einer schriftlichen Stellungnahme, frage ich gezielt bei dem Verband noch einmal nach, um mich intensiver zu informieren.       |                           |                 |             |           |                  |

**10. Wie beurteilen Sie die folgenden Aussagen zur Lobbyarbeit von Verbänden?**

| Aussage   | Bedeutung                 |                 |             |           |                  |
|---|---------------------------|-----------------|-------------|-----------|------------------|
|   | trifft überhaupt nicht zu | trifft nicht zu | Teils teils | trifft zu | trifft völlig zu |
| Verbände unterstützen mich in meiner Arbeit     |                           |                 |             |           |                  |
| Verbände sind notwendig, stören jedoch manchmal |                           |                 |             |           |                  |
| Verbände lähmen die politischen Prozesse        |                           |                 |             |           |                  |

**11. Welche Bedeutung hatten die Verbände, bei der Entstehung des Behindertengleichstellungsgesetz für Menschen mit Behinderungen?**

|   |    |      |
|---|----|------|
|   | ja | nein |
| Das Bundesgleichstellungsgesetz für Menschen mit Behinderungen wäre ohne die Lobbyarbeit der <b>ISL</b> wahrscheinlich gar nicht verabschiedet worden |    |      |
| Das Bundesgleichstellungsgesetz für Menschen mit Behinderungen hätte ohne die Mitarbeit der <b>ISL</b> andere Inhalte bekommen                        |    |      |
| Das Bundesgleichstellungsgesetz für Menschen mit Behinderungen wäre auch ohne die Arbeit der <b>ISL</b> so verabschiedet worden                       |    |      |
|   | ja | nein |
| Das Bundesgleichstellungsgesetz für Menschen mit Behinderungen wäre ohne die Lobbyarbeit des <b>VdK</b> wahrscheinlich gar nicht verabschiedet worden |    |      |
| Das Bundesgleichstellungsgesetz für Menschen mit Behinderungen hätte ohne die Mitarbeit des <b>VdK</b> andere Inhalte bekommen                        |    |      |
| Das Bundesgleichstellungsgesetz für Menschen mit Behinderungen wäre auch ohne die Arbeit des <b>VdK</b> so verabschiedet worden                       |    |      |

**12. Welche Bedeutung hatten die Verbände bei der Entstehung des Sozialgesetzbuches IX (SGB IX)?**

|   | ja | nein |
|---|----|------|
| Das SGB IX wäre ohne die Lobbyarbeit der <b>ISL</b> wahrscheinlich gar nicht verabschiedet worden |    |      |
| Das SGB IX hätte ohne die Mitarbeit der <b>ISL</b> andere Inhalte bekommen                        |    |      |
| Das SGB IX wäre auch ohne die Arbeit der <b>ISL</b> so verabschiedet worden                       |    |      |
|   |    |      |
|   | ja | nein |
| Das SGB IX wäre ohne die Lobbyarbeit des <b>VdK</b> wahrscheinlich gar nicht verabschiedet worden |    |      |
| Das SGB IX hätte ohne die Mitarbeit des <b>VdK Deutschland</b> andere Inhalte bekommen.           |    |      |
| Das SGB IX wäre auch ohne die Arbeit des <b>VdK Deutschland</b> so verabschiedet worden.          |    |      |

**13. Wie beurteilen Sie folgende Aussagen zur Rolle des Bundesbehindertenbeauftragten der Bundesregierung für die Behindertenpolitik.**

| Aussage   | Bedeutung                 |                 |             |           |                  |
|---|---------------------------|-----------------|-------------|-----------|------------------|
|   | trifft überhaupt nicht zu | trifft nicht zu | Teils teils | trifft zu | trifft völlig zu |
| Er ist eine treibende Kraft für Gesetzesinitiativen.                      |                           |                 |             |           |                  |
| Er ist der Knotenpunkt, der Verbandsmeinungen bündelt und weiterleitet.   |                           |                 |             |           |                  |
| Er vertritt die Interessen der Verbände.                                  |                           |                 |             |           |                  |
| Er vertritt die Behindertenpolitik der Regierung gegenüber den Verbänden. |                           |                 |             |           |                  |
| Die Verbände müssen ihn dazu antreiben, in ihrem Interesse zu handeln.    |                           |                 |             |           |                  |

## Ministeriumsvertreter

### 1. Sind Sie Mitglied in einem der folgenden Verbände?

Sozialverband VdK Deutschland e.V.

Interessenvertretung Selbstbestimmt Leben  
in Deutschland – ISL e.V.

### 2. Wie stehen Sie zu folgenden Aussagen über die Funktion der Verbände?

#### Aufgabe

|  | trifft<br>überhaupt<br>nicht zu | trifft<br>nicht<br>zu | Teils<br>teils | trifft<br>zu | trifft<br>völlig zu |
|--|---------------------------------|-----------------------|----------------|--------------|---------------------|
|--|---------------------------------|-----------------------|----------------|--------------|---------------------|

Behindertenverbände sind wichtige  
Quellen für Fachinformationen.

|                          |                          |                          |                          |                          |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| <input type="checkbox"/> |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|

Behindertenverbände bestimmen die  
politische Richtung der  
Behindertenpolitik.

|                          |                          |                          |                          |                          |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| <input type="checkbox"/> |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|

Behindertenverbände, verfolgen nur  
ihre eigenen Interessen.

|                          |                          |                          |                          |                          |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| <input type="checkbox"/> |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|

Behindertenverbände sind  
gleichberechtigte Partner in der  
Behindertenpolitik.

|                          |                          |                          |                          |                          |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| <input type="checkbox"/> |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|

### 3. Wie wichtig sind Behindertenverbänden bei folgenden Arbeitsabläufen?

#### Kontaktart

|  | Überhaupt<br>nicht<br>wichtig | Nicht<br>wichtig | Teils<br>teils | wichtig | Sehr<br>wichtig |
|--|-------------------------------|------------------|----------------|---------|-----------------|
|--|-------------------------------|------------------|----------------|---------|-----------------|

Anhörungen der  
Bundesministerien zu  
Gesetzesvorhaben

|                          |                          |                          |                          |                          |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| <input type="checkbox"/> |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|

Mitwirkung in Beiräten und  
Kommissionen der  
Bundesministerien

|                          |                          |                          |                          |                          |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| <input type="checkbox"/> |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|

Lieferung von Fachinformationen  
an Bundesministerien

|                          |                          |                          |                          |                          |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| <input type="checkbox"/> |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|

Mitwirkung bei anderen Formen  
der direkten Zusammenarbeit\*

|                          |                          |                          |                          |                          |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| <input type="checkbox"/> |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|

\* Bitte benennen Sie die anderen Formen der direkten Zusammenarbeit:

**4. Wie wichtig sind die folgenden Arten der Kontaktaufnahme zu Verbänden für Ihre Arbeit?**

| Kontaktarten  | Bedeutung der Kontakte   |                          |                          |                          |                          |
|---|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
|   | Überhaupt nicht wichtig  | Nicht wichtig            | Teils wichtig            | Teils wichtig            | Sehr wichtig             |
| Persönliches Gespräch im Büro des Verbandes                                 | <input type="checkbox"/> |
| Persönliches Gespräch in den eigenen Räumen                                 | <input type="checkbox"/> |
| Persönliches Gespräch am Rande von Gremiensitzungen                         | <input type="checkbox"/> |
| Persönliches Gespräch am Rande von politischen Veranstaltungen und Tagungen | <input type="checkbox"/> |
| Persönliches Gespräch am Rande von gesellschaftlichen Veranstaltungen       | <input type="checkbox"/> |
| Persönliches Gespräch am Rande von wissenschaftlichen Tagungen              | <input type="checkbox"/> |
| Parlamentarischer Abend in der Geschäftsstelle des Verbandes                | <input type="checkbox"/> |
| Sonstige informelle Kontakte  | <input type="checkbox"/> |
| Telefonate  | <input type="checkbox"/> |
| Briefkorrespondenz  | <input type="checkbox"/> |
| Faxkorrespondenz  | <input type="checkbox"/> |
| Emailkorrespondenz  | <input type="checkbox"/> |

## 5. Wie oft haben Sie Kontakt zu folgenden Verbänden? (je Quartal)

Ich habe keine Kontakte mit den angegebenen Verbänden.

### Kontaktpartner

### Anzahl der Kontakte pro Quartal

0      1-5      6-10      11-15      16-30      >30

ISL e.V.

|                          |                          |                          |                          |                          |                          |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| <input type="checkbox"/> |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|

Sozialverband VdK Deutschland

|                          |                          |                          |                          |                          |                          |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| <input type="checkbox"/> |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|

## 6. Wie beurteilen Sie die folgenden Aussagen?

### Aussage

### Bedeutung

trifft  
überhaupt  
nicht zu      trifft  
nicht zu      Teils  
teils      trifft  
zu      trifft  
völlig  
zu

Von wem die Initiative für einen Kontakt ausgeht, hängt vom Thema ab.

|                          |                          |                          |                          |                          |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| <input type="checkbox"/> |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|

Die Initiative für einen Kontakt geht vom Verband aus.

|                          |                          |                          |                          |                          |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| <input type="checkbox"/> |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|

Die Initiative für einen Kontakt geht vom Ministerium aus.

|                          |                          |                          |                          |                          |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| <input type="checkbox"/> |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|

## 7. Wie stehen Sie zu folgenden Aussagen?

### Aussage

### Bedeutung

trifft  
überhaupt  
nicht zu      trifft  
nicht zu      Teils  
teils      trifft  
zu      trifft  
völlig zu

Ich kontaktiere die Verbände, wenn ich eine Stellungnahme zu einem Gesetz benötige.

|                          |                          |                          |                          |                          |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| <input type="checkbox"/> |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|

Ich kontaktiere die Verbände, wenn ich die Verbandseinschätzung zu einem Themenbereich brauche.

|                          |                          |                          |                          |                          |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| <input type="checkbox"/> |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|

Ich kontaktiere die Verbände, wenn ich, um eine Frage beurteilen zu können, Zahlenmaterial bzw. Statistiken oder Erfahrungsberichte Betroffener benötige.

|                          |                          |                          |                          |                          |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| <input type="checkbox"/> |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|

**8. Ich habe ein Mitglied der Verbandsgeschäftsleitung bzw. des Vorstandes bereits persönlich getroffen.**

## Verband

Ja      nein

nein

ISL

10

10

VdK

1

1

## 9. Welche Bedeutung hatten die Verbände bei der Entstehung des Bundesgleichstellungsgesetzes für Menschen mit Behinderungen?

Das Bundesgleichstellungsgesetz für Menschen mit Behinderungen wäre ohne die Arbeit der ISL wahrscheinlich gar nicht verabschiedet worden.

ja      nein

1

10

Das Bundesgleichstellungsgesetz für Menschen mit Behinderungen hätte ohne die Mitarbeit der ISL andere Inhalte bekommen.

Two empty square boxes for drawing.

Das Bundesgleichstellungsgesetz für Menschen mit Behinderungen wäre auch ohne die Arbeit der **ISL** so verabschiedet worden.

1000

Das Bundesgleichstellungsgesetz für Menschen mit Behinderungen wäre ohne die Arbeit des VdK wahrscheinlich gar nicht verabschiedet worden.

ja      nein

1

1

Das Bundesgleichstellungsgesetz für Menschen mit Behinderungen hätte ohne die Mitarbeit des VdK andere Inhalte bekommen.

\_\_\_\_\_

Das Bundesgleichstellungsgesetz für Menschen mit Behinderungen wäre auch ohne die Arbeit des VdK so verabschiedet worden.



## 10. Welche Bedeutung hatten die Verbände bei der Entstehung des Sozialgesetzbuches IX (SGB IX)?

Das SGB IX wäre ohne die Arbeit der **ISL** wahrscheinlich gar nicht verabschiedet worden.

ja  nein

Das SGB IX hätte ohne die Mitarbeit der **ISL** andere Inhalte bekommen.

Das SGB IX wäre auch ohne die Arbeit der **ISL** so verabschiedet worden.

Das SGB IX wäre ohne die Lobbyarbeit des **VdK** wahrscheinlich gar nicht verabschiedet worden.

ja  nein

Das SGB IX hätte ohne die Mitarbeit des **VdK Deutschland** andere Inhalte bekommen.

Das SGB IX wäre auch ohne die Arbeit des **VdK Deutschland** so verabschiedet worden.

## 11. Wie beurteilen Sie die folgenden Aussagen zur Lobbyarbeit von Verbänden?

Aussage

Bedeutung

trifft überhaupt nicht zu  trifft nicht zu  Teils teils  trifft zu  trifft völlig zu

Verbände unterstützen mich in meiner Arbeit.

Verbände sind notwendig, stören jedoch manchmal.

Verbände lähmen die politischen Prozesse.

## 12. Wie beurteilen Sie die folgenden Aussagen?

### Aussage

### Bedeutung

|  | trifft überhaupt nicht zu | trifft nicht zu | Teils teils | trifft zu | Trifft völlig zu |
|--|---------------------------|-----------------|-------------|-----------|------------------|
|--|---------------------------|-----------------|-------------|-----------|------------------|

Staatliche Fördergelder sind ein wichtiger Grundstein für die Verbandsarbeit.

|                          |                          |                          |                          |                          |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| <input type="checkbox"/> |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|

Durch die Förderpolitik unterstützt die Politik gezielt bestimmte Verbände.

|                          |                          |                          |                          |                          |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| <input type="checkbox"/> |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|

Alle Verbände bekommen gleichberechtigt Fördergelder.

|                          |                          |                          |                          |                          |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| <input type="checkbox"/> |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|

Je politisch aktiver ein Verband ist, desto größer ist seine Chance, Fördergelder zu bekommen.

|                          |                          |                          |                          |                          |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| <input type="checkbox"/> |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|

## 13. Wie beurteilen Sie folgende Aussagen zur Rolle des Bundesbehindertenbeauftragten der Bundesregierung für die Behindertenpolitik?

### Aussage

### Bedeutung

|  | trifft überhaupt nicht zu | trifft nicht zu | Teils teils | trifft zu | trifft völlig zu |
|--|---------------------------|-----------------|-------------|-----------|------------------|
|--|---------------------------|-----------------|-------------|-----------|------------------|

Er ist eine treibende Kraft für Gesetzesinitiativen.

|                          |                          |                          |                          |                          |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| <input type="checkbox"/> |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|

Er ist der Knotenpunkt, der Verbandsmeinungen bündelt und weiterleitet.

|                          |                          |                          |                          |                          |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| <input type="checkbox"/> |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|

Er vertritt die Interessen der Verbände.

|                          |                          |                          |                          |                          |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| <input type="checkbox"/> |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|

Er vertritt die Behindertenpolitik der Regierung gegenüber den Verbänden.

|                          |                          |                          |                          |                          |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| <input type="checkbox"/> |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|

Die Verbände müssen ihn dazu antreiben, in ihrem Interesse zu handeln.

|                          |                          |                          |                          |                          |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| <input type="checkbox"/> |
|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|

## Verbandsvertreter

### 1. Für welchen Verband sind sie tätig?

Interessenvertretung Selbstbestimmt Leben in Deutschland – ISL e.V.

Sozialverband VdK Deutschland e.V.

### 2. Wie viele Mitarbeiter hat die Geschäftsstelle Ihres Verbandes?

| Mitarbeiter-<br>typ | Anzahl                   |                          |                          |                          |                          |                          |                          |                          |                          |
|---------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
|                     | 0                        | 1-5                      | 6-10                     | 11-15                    | 16-20                    | 21-25                    | 26-50                    | 51-100                   | >100                     |
| Hauptamtlich        | <input type="checkbox"/> |
| Ehrenamtlich        | <input type="checkbox"/> |

### 3. Welche Bedeutung haben folgende Aufgaben für Ihre Verbandsarbeit?

| Aufgabe  | Bedeutung                  |                          |                          |                          |                          |
|--|----------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
|  | Überhaupt<br>nicht wichtig | Nicht<br>wichtig         | Teils teils              | wichtig                  | Sehr<br>wichtig          |
| Unterrichtung der Mitglieder über für sie wichtige politische Entscheidungen und Entwicklungen | <input type="checkbox"/>   | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Individuelle Betreuung und Beratung der Mitglieder   | <input type="checkbox"/>   | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Öffentlichkeitsarbeit für mehr Verständnis gegenüber der eigenen Interessengruppe              | <input type="checkbox"/>   | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Auseinandersetzungen mit Interessengruppen, die andere Ziele verfolgen                         | <input type="checkbox"/>   | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Auseinandersetzungen mit Interessengruppen, die ähnliche Ziele verfolgen                       | <input type="checkbox"/>   | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Mitarbeit in Selbstverwaltungskörperschaften (z.B. Sozialversicherung)                         | <input type="checkbox"/>   | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Interessenvertretung gegenüber Ministerien und Parlament                                       | <input type="checkbox"/>   | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Kooperation mit nachgeordneten Behörden  | <input type="checkbox"/>   | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

**4. Wie wichtig sind die folgenden Arten der Kontaktaufnahme zu politischen Akteuren für Ihre Arbeit?**

| <b>Kontaktarten</b>   | <b>Bedeutung der Kontakte</b> |                          |                          |                          |                          |
|---|-------------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
|   | Überhaupt nicht wichtig       | Nicht wichtig            | Teils teils              | wichtig                  | Sehr wichtig             |
| Persönliches Gespräch im Büro des politischen Vertreters                    | <input type="checkbox"/>      | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Persönliches Gespräch in den eigenen Räumen                                 | <input type="checkbox"/>      | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Persönliches Gespräch am Rande von Gremiensitzungen                         | <input type="checkbox"/>      | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Persönliches Gespräch am Rande von politischen Veranstaltungen und Tagungen | <input type="checkbox"/>      | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Persönliches Gespräch am Rande von gesellschaftlichen Veranstaltungen       | <input type="checkbox"/>      | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Persönliches Gespräch am Rande von wissenschaftlichen Tagungen              | <input type="checkbox"/>      | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Parlamentarischer Abend in der Geschäftsstelle des Verbandes                | <input type="checkbox"/>      | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Sonstige informelle Kontakte  | <input type="checkbox"/>      | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Telefonate  | <input type="checkbox"/>      | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Briefkorrespondenz  | <input type="checkbox"/>      | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Faxkorrespondenz  | <input type="checkbox"/>      | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Emailkorrespondenz  | <input type="checkbox"/>      | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

**5. Wie häufig hat ihr Verband Kontakte mit politischen Akteuren (im Durchschnitt je Quartal)?**

| Politischer Akteur                      | Anzahl der Kontakte pro Quartal |                          |                          |                          |                          |                          |
|---|---------------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
|   | 0                               | 1-5                      | 6-10                     | 11-15                    | 16-30                    | >30                      |
| Bundestagsfraktion Regierungskoalition  | <input type="checkbox"/>        | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Bundestagsfraktion der Opposition       | <input type="checkbox"/>        | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Bundestagsausschüsse                    | <input type="checkbox"/>        | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Bundestagsverwaltung                    | <input type="checkbox"/>        | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Bundesrat                               | <input type="checkbox"/>        | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Bundeskanzleramt                        | <input type="checkbox"/>        | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Bundeskanzler persönlich                | <input type="checkbox"/>        | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Bundesminister persönlich               | <input type="checkbox"/>        | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Bundesministerien                       | <input type="checkbox"/>        | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Bundesbehindertenbeauftragter           | <input type="checkbox"/>        | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Nachgeordnete Behörden                  | <input type="checkbox"/>        | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Parteizentralen der Regierungskoalition | <input type="checkbox"/>        | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Parteizentralen der Opposition          | <input type="checkbox"/>        | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Interessengruppen mit ähnlichen Zielen  | <input type="checkbox"/>        | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Interessengruppen mit anderen Zielen    | <input type="checkbox"/>        | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

## 6. Wie beurteilen Sie die folgenden Aussagen?

| Aussage   | Bedeutung                       |                          |                          |                          |                          |
|---|---------------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
|   | trifft<br>überhaupt<br>nicht zu | trifft<br>nicht zu       | Teils<br>teils           | trifft zu                | trifft<br>völlig zu      |
| Mein Verband ist der Initiator für Kontakte zur Bundestagsfraktion der Regierungskoalition.             | <input type="checkbox"/>        | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Mein Verband ist der Initiator für Kontakte zur Bundestagsfraktion der Opposition.                      | <input type="checkbox"/>        | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Mein Verband ist der Initiator für Kontakte zu Bundestagsausschüssen.                                   | <input type="checkbox"/>        | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Mein Verband ist der Initiator für Kontakte zum Bundeskanzleramt  | <input type="checkbox"/>        | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Mein Verband ist der Initiator für Kontakte zum Bundeskanzler persönlich                                | <input type="checkbox"/>        | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Mein Verband ist der Initiator für Kontakte zu Bundesministern persönlich                               | <input type="checkbox"/>        | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Mein Verband ist der Initiator für Kontakte zu Bundesministerien  | <input type="checkbox"/>        | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Mein Verband ist der Initiator für Kontakte zum Bundesbehindertenbeauftragten                           | <input type="checkbox"/>        | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Mein Verband ist der Initiator für Kontakte zu nachgeordneten Behörden                                  | <input type="checkbox"/>        | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Mein Verband ist der Initiator für Kontakte zu Parteizentralen der Regierungskoalition                  | <input type="checkbox"/>        | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Mein Verband ist der Initiator für Kontakte zu Parteizentralen der Opposition                           | <input type="checkbox"/>        | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Mein Verband ist der Initiator für Kontakte zu Interessengruppen mit gleichen oder ähnlichen Interessen | <input type="checkbox"/>        | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Mein Verband ist der Initiator für Kontakte zu Interessengruppen mit konträren Interessen               | <input type="checkbox"/>        | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

**7. Welche Bedeutung haben folgende Mitwirkungsmöglichkeiten für Ihre Verbandsarbeit?**

| Mitwirkungsmöglichkeit                                       | Bedeutung                |                          |                          |                          |                          |
|--|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
|  | Überhaupt nicht wichtig  | Nicht wichtig            | Teils teils wichtig      | wichtig                  | Sehr wichtig             |
| Anhörungen der Bundesministerien zu Gesetzesvorhaben         | <input type="checkbox"/> |
| Ausschuss-Hearings des deutschen Bundestages                 | <input type="checkbox"/> |
| Mitarbeit in Beiräten und Kommissionen der Bundesministerien | <input type="checkbox"/> |
| Informationslieferung für Bundestagsabgeordnete              | <input type="checkbox"/> |
| Andere Formen der direkten Zusammenarbeit *                  | <input type="checkbox"/> |

\* Bitte benennen Sie, wenn vorhanden, die anderen Formen der direkten Zusammenarbeit:

---



---

**8. Welche Bedeutung hatte Ihr Verband, bei der Entstehung des Bundesgleichstellungsgesetzes für Menschen mit Behinderungen?**

**Aussagen zur Bedeutung**

Das Bundesgleichstellungsgesetz für Menschen mit Behinderungen wäre ohne unsere Lobbyarbeit wahrscheinlich gar nicht verabschiedet worden.

ja

nein



Das Bundesgleichstellungsgesetz für Menschen mit Behinderungen hätte ohne unsere Lobbyarbeit andere Inhalte bekommen.



Das Bundesgleichstellungsgesetz für Menschen mit Behinderungen wäre auch ohne unsere Lobbyarbeit so verabschiedet worden.

**9. Welche Bedeutung hatte Ihr Verband bei der Entstehung des Sozialgesetzbuches IX (SGB IX)?**

**Aussage zur Bedeutung**

Das SGB IX wäre ohne unsere Lobbyarbeit wahrscheinlich gar nicht verabschiedet worden.

ja  nein

Das SGB IX hätte ohne unsere Lobbyarbeit andere Inhalte bekommen.

Das SGB IX wäre auch ohne unsere Lobbyarbeit so verabschiedet worden.

**10. Wie beurteilen Sie folgende Aussagen, zur Rolle des Bundesbehindertenbeauftragten der Bundesregierung für die Behindertenpolitik?**

**Aussage**

**Bedeutung**

| trifft überhaupt nicht zu | trifft nicht zu          | Teils                    | trifft zu                | trifft völlig zu         |
|---------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| <input type="checkbox"/>  | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |

Er ist eine treibende Kraft für Gesetzesinitiativen.

Er ist der Knotenpunkt, der Verbandsmeinungen bündelt und weiterleitet.

Er vertritt die Interessen der Verbände.

Er vertritt die Behindertenpolitik der Regierung gegenüber den Verbänden.

Die Verbände müssen ihn dazu antreiben, in ihrem Interesse zu handeln.

## 11. Wie beurteilen Sie die folgenden Aussagen?

| Aussage   | Bedeutung                       |                          |                          |                          |                          |
|---|---------------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
|   | trifft<br>überhaupt<br>nicht zu | trifft<br>nicht zu       | Teils<br>teils           | trifft<br>zu             | trifft<br>völlig zu      |
| Staatliche Fördergelder sind ein wichtiger Grundstein für die Verbandsarbeit.                 | <input type="checkbox"/>        | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Durch die Förderpolitik unterstützt die Politik gezielt bestimmte Verbände.                   | <input type="checkbox"/>        | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Alle Verbände bekommen gleichberechtigt Fördergelder.   | <input type="checkbox"/>        | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| Je politisch aktiver ein Verband ist, desto größer ist seine Chance, Fördergelder zu bekommen | <input type="checkbox"/>        | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |