

Wolfgang Schroeder · Bernhard Weißels (Hrsg.)

Handbuch Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände in Deutschland

Wolfgang Schroeder
Bernhard Weißels (Hrsg.)

Handbuch Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände in Deutschland

Ein Handbuch



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.

1. Auflage 2010

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH 2010

Lektorat: Frank Schindler

VS Verlag für Sozialwissenschaften ist eine Marke von Springer Fachmedien.

Springer Fachmedien ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media.

www.vs-verlag.de



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg

Druck und buchbinderische Verarbeitung: Ten Brink, Meppel

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Printed in the Netherlands

ISBN 978-3-531-14195-4

Zu diesem Band

Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände sind ein wichtiger Bestandteil des Modells Deutschland. Sie bilden einen Pol im „Parallelogramm der Kräfte“. Im Zusammenspiel mit dem Staat, Gewerkschaften und anderen Interessenorganisationen sind sie an vielen politischen Entscheidungen beteiligt. Trotz dieses Einflusses ist das Wissen über die Unternehmensverbände in Deutschland unterentwickelt. Auch in der Forschung ist das Interesse an diesem Phänomen traditionell zurückhaltend. Ein Grund dafür mag die schwierige Materiallage sein. Dessen ungeachtet wurden im Laufe der Jahre doch einige Erkenntnisse über diesen Teil des Modells Deutschland angesammelt, aus denen der vorliegende Band schöpfen kann. Dieses Handbuch über die Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände in der Bundesrepublik liefert eine aktuelle, umfassende und systematisch angelegte Wissens- und Forschungsbilanz zur komplexen Verbandslandschaft der deutschen Unternehmen. Damit wollen wir nicht nur wissenschaftliche Experten ansprechen, sondern auch Leserinnen und Leser aus der Praxis in Politik, Verbänden und Medien. Dementsprechend fasst der Band zwar den Stand wissenschaftlich fundierter Forschung zusammen, ist aber vor allem als gut verständliche Einführung und Lehrbuch über das Themenfeld konzipiert.

Das einführende Kapitel gibt einen Überblick, der die Funktionen, Herausforderungen, Leistungen und Zukunftsperspektiven der Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände im Modell Deutschland systematisiert. Der Band ist auf diese Einleitung aufbauend in fünf Abteilungen gegliedert. Im ersten Teil werden Geschichte und Funktionen von Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbänden behandelt. Der zweite Teil richtet die Perspektive auf die Binnensicht der Organisation und Struktur der Verbände. Angesichts der zu beobachtenden Verbandsflucht oder -abstinenz gilt hierbei ein besonderes Interesse der Mitgliederentwicklung und -struktur. Der dritte Teil widmet sich der „Außenwelt“ der Verbände und ihrer Einbettung in den politischen und gesellschaftlichen Kontext. Dazu gehört auch das Verhältnis der Unternehmerverbände zu den Gewerkschaften. Im vierten Teil werden Analysen zur Politik der Arbeitgeber- und Unternehmensverbände in den Politikfeldern Tarif-, Sozial-, und Umweltpolitik sowie zur Sozialpartnerschaftspolitik vorgelegt. Der letzte Teil des Bandes richtet das Augenmerk auf die europäische Ebene und den internationalen Vergleich. Im Vordergrund steht dabei die Frage, welche Folgen die Internationalisierung des Regierens für die Europäisierung und die Arbeit der Unternehmerverbände hat. Die insgesamt 23 Beiträge werden ergänzt durch einen ausführlichen empirischen Anhang mit Basisdaten zu Geschichte und Organisation der Verbände. Ein umfangreiches Sachregister ermöglicht es, sich zu interessanten Aspekten quer über die Beiträge hinweg zu informieren.

In den Beiträgen dieses Buches wird deutlich, dass das „Modell Deutschland“, wie wir es einmal kannten, sich dramatisch verändert hat. Die Gründe liegen sowohl in den verschiedenen Aspekten des Wandels in Wirtschaft, Gesellschaft und Politik als auch im Handeln und den Reaktionsweisen der Verbände auf diesen Wandel. Auch wenn diese Prozesse die Rolle, die Einbettung und das Leistungsangebot der Unternehmerverbände stark verändert haben, sind diese nach wie vor eine tragende Säule des Modells Deutschland, das sich

in einem Transformationsprozess befindet, der durch eine stärkere Europäisierung, Diversifizierung sowie sich regelmäßig neue justierende Aufgabenteilungen zwischen Staat, Unternehmen und Verbänden geprägt ist. Auch wenn die Wirtschaftskrise zur Kritik am Shareholder-Modell und zu einer partiellen Revitalisierung des Stakeholder-Modells und der Sozialpartnerschaft geführt hat, die auch von den Unternehmensverbänden getragen wird, werden sich die ehemals geltenden Randbedingungen des deutschen Modells angesichts der ökonomischen Globalisierung nicht wieder herstellen. Wie die Verbände der Wirtschaft sich dieser Herausforderung stellen und welche Konsequenzen sich daraus für die Zukunft der sozialen Marktwirtschaft ergeben, ist die Grundfrage, die sich wie ein roter Faden durch diesen Band zieht.

Wie viele ambitionierte Projekte hat auch dieser Band eine Geschichte, die uns alle länger beanspruchte als ursprünglich geplant. Insbesondere am Ende der über fünf Jahre währenden Entstehungszeit, die durch einen Autorenworkshop, unzählige Debatten und viele Helfer geprägt war, tauchte immer öfter die Frage auf, wann das Buch endlich erscheinen, ja ob es überhaupt erscheinen werde. Häufiger als uns lieb war, mussten verabredete Zeitpunkte revidiert, beste Vorsätze über Bord geworfen und neue Pläne ausprobiert werden. Umso glücklicher sind wir nach dieser Zeit, dass uns alle Autorinnen und Autoren die Treue gehalten haben. Für diese Geduld und Nachsicht möchten wir uns ausdrücklich bedanken. Unser ganz besonderer Dank gilt Katarina Pollner, die mit großer Kompetenz, Sprachgefühl und der notwendigen Akribie in enger Kooperation mit den Autorinnen und Autoren die Endredaktion der Manuskripte besorgte und die Druckvorlage des Bandes produzierte. Widmen möchten wir dieses Buch unserem Mitstreiter Prof. Dr. Franz Traxler von der Universität Wien, der im Frühjahr 2010 gestorben ist und durch seine Arbeit viele wichtige Anstöße für die Erforschung der Arbeitsbeziehungen gegeben hat.

Wolfgang Schroeder, Bernhard Weßels, *Berlin/Potsdam, April 2010*

Inhaltsverzeichnis

<i>Zu diesem Band</i>	5
<i>Einleitung</i>	
Die deutsche Unternehmensverbändelandschaft: vom Zeitalter der Verbände zum Zeitalter der Mitglieder	
<i>Wolfgang Schroeder/Bernhard Weßels</i>	9
I. Geschichte und Funktionen der Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände	
1. Geschichte und Funktion der deutschen Arbeitgeberverbände <i>Wolfgang Schroeder</i>	26
2. Geschichte und Funktion der deutschen Wirtschaftsverbände <i>Werner Bühner</i>	43
3. Die Industrie- und Handelskammern im politischen System Deutschlands <i>Manfred Groser/Detlef Sack/Wolfgang Schroeder</i>	66
4. Mittelstandsverbände in Deutschland <i>Thomas Krickhahn</i>	85
5. Arbeitgeberverbände des öffentlichen Sektors <i>Bernd Keller</i>	105
6. Zentrale Theorien und etwas Empirie zur Analyse des kollektiven Handelns von Unternehmen <i>Fred Henneberger</i>	126
II. Organisation und Struktur der Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände	
1. Strukturen der Interessenvertretung in den Verbänden der Wirtschaft <i>Martin Behrens</i>	148
2. Mitgliederentwicklung und Organisationsstärke der Arbeitgeberverbände, Wirtschaftsverbände und Industrie- und Handelskammern <i>Stephen J. Silvia</i>	169
3. Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände in neuen Branchen: IKT und Zeitarbeit <i>Raphael Menez</i>	183
4. OT-Mitgliedschaften und OT-Verbände <i>Thomas Haipeter</i>	209
5. Grenzen der politischen Kommunikation von Unternehmensverbänden <i>Rudolf Speth</i>	220

III. Kontexte: Politik, Wirtschaft und Gesellschaft

1. Das Verhältnis zwischen Arbeitgeber-, Wirtschaftsverbänden und Gewerkschaften
Hagen Lesch 236
2. Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände in Politik und Gesellschaft
Rudolf Speth 260
3. Global denken, lokal handeln. Die Aufgaben der regionalen Arbeitgeberverbände im föderalen System
Christoph Strünck 280
4. Gesellschaftlicher Wandel, Mediengesellschaft und Wirtschaft. Die Kommunikationsaktivitäten bundesweit agierender Interessenverbände der Wirtschaft
Joachim Preusse/Sarah Zielmann 298

IV. Politikfelder und Organisationshandeln

1. Arbeitgeberverbände in der Tarifpolitik und im tarifpolitischen System der Bundesrepublik
Hansjörg Weitbrecht 316
2. Die Rolle der Arbeitgeber in der Sozialpolitik
Thomas Paster 342
3. Wirtschaftsverbände in der Umweltpolitik
Annette Elisabeth Töller/Michael Böcher 363
4. Arbeitgeberverbände und Sozialpartnerschaft in der chemischen Industrie
Walther Müller-Jentsch 395

V. Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände im internationalen Umfeld

1. Europäische Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände
Hans-Wolfgang Platzer 420
2. Unternehmerverbände im internationalen Vergleich
Franz Traxler 441
3. Die Europapolitik der deutschen Wirtschafts- und Arbeitgeberverbände
Werner Bühner 457

Anhang: Geschichte – Organisation – Basisdaten

Samuel Greef 483

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis 527

Über die Autoren 529

Sachregister 535

Die deutsche Unternehmerverbändelandschaft: vom Zeitalter der Verbände zum Zeitalter der Mitglieder

Wolfgang Schroeder/Bernhard Weßels

1 Einführung

Zu den Unternehmerverbänden zählen sowohl die Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände als auch die Industrie- und Handelskammern. Die deutschen Unternehmen sind nicht nur außerordentlich gut organisiert, auch die Zahl ihrer Verbände ist immens hoch. Warum sind diese Verbände so wichtig für Wirtschaft, Politik und Gesellschaft der Bundesrepublik? Und worin liegt das wissenschaftliche Interesse an diesem Gegenstand begründet bzw. warum sind sie ein so bedeutsamer Gegenstand der Forschung, dass darüber gleich ein ganzes Handbuch geschrieben werden kann? Die Antwort fällt nicht schwer: Die Selbstorganisation der Unternehmer und Unternehmen ist für den Erfolg der sozialen Marktwirtschaft und des exportorientierten Wirtschaftsmodells ebenso wichtig, wie es die Selbstorganisation der Beschäftigten in den Gewerkschaften ist. Denn beide Verbandssektoren bilden kommunizierende Röhren, von deren Gegen- und Miteinander es maßgeblich abhängt, ob und wie wirtschaftliche Wachstums- und gesellschaftliche Integrationskonstellationen zusammenpassen. Aus einer forschungsorientierten Perspektive sind die Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände deshalb spannend, weil sich für Unternehmen, die im Vergleich zu individuellen Arbeitnehmern aus eigener Kraft sehr ressourcenstark sind, in besonderer Weise die Frage nach der Motivation und Logik ihres kollektiven Handelns aufdrängt. Einfach gesagt: Warum setzen Unternehmen und Unternehmer, die auf den Märkten gegeneinander konkurrieren, mit ihrer Verbandmitgliedschaft auf kooperatives Verhalten? Wie lässt sich das Verhältnis von Konkurrenz und Kooperation verstehen und wie hat es sich in den letzten Jahren verändert? Welche Auswirkungen hat dies auf die verbandliche Handlungsfähigkeit und wirtschaftliche sowie politische Steuerungsstrukturen? Aus den Wandlungsprozessen im verbandlichen System der Wirtschaft ergeben sich Fragen, die für die Zukunft des deutschen Modells einer kooperativen wirtschaftlichen und politischen Steuerung in zentralen Bereichen von entscheidender Bedeutung sind: Gibt es überhaupt noch ein deutsches Modell? Kann angesichts weitreichender Globalisierungsprozesse noch von einem deutschen Kapitalismus gesprochen werden? Aber vor allem: Was hat dies mit jenen Organisationen zu tun, die den Anspruch einer Selbstorganisation der Wirtschaft verfolgen?

2 Die Selbstorganisation der Wirtschaft als zentraler Pfeiler des Modells Deutschland

Was verstehen wir unter dem deutschen Modell? Der Begriff selbst ist nur als abgrenzende Kategorie sinnvoll, vor allem um die Differenzen und Besonderheiten im Vergleich zu anderen westlichen Industrienationen zu verstehen. Dabei geht es insbesondere darum,

Unterschiede in den Organisationsformen politischer und wirtschaftlicher Institutionen zu anderen Staaten aufzuzeigen. Das deutsche Modell zeichnet sich durch prägnante Besonderheiten hinsichtlich der Wechselbeziehungen zwischen Märkten, Organisationen und Staat aus. Mit dem Modell Deutschland wird eine institutionell flankierte Produktions- und Wachstumskonstellation beschrieben, die nicht nur durch ausgeprägte Selbstkoordinationsformen der Wirtschaft geprägt ist, sondern ebenso durch vielfältige Koordinationsstrukturen zwischen Ökonomie und Staat. Mithin haben sich makroökonomische Steuerungsbedingungen und institutionelle Selbstkoordination zu einer spezifischen Variante des Kapitalismus verbunden (Soskice 1999; Hall/Soskice 2001). Makroökonomisch gehören hierzu insbesondere die stabilisierenden und den Arbeitsfrieden sichernden Bedingungen des Flächentarifvertrags sowie die von politischen Akteuren und Institutionen unterstützte starke Exportorientierung der deutschen Wirtschaft. Hinzu kommen allgemeine Steuerungsziele und -maßnahmen der Politik, die eine makroökonomische Balance im Sinne des magischen Vierecks von Preisstabilität, Wirtschaftswachstum, Außenhandelsgleichgewicht und Vollbeschäftigung, das 1967 im Stabilitätsgesetz festgesetzt wurde, gewährleisten sollen. Aus dieser Perspektive leisten die Arbeitgeberverbände als Akteure der Flächentarifvertragspolitik einen wichtigen Beitrag zur Gestaltung einheitlicher Lebensverhältnisse, während die Wirtschaftsverbände und Handelskammern dazu beitragen, Produktions- und Ausbildungsstandards sowie die Bedingungen der Exportorientierung zu strukturieren.

Zentral für die Spezifik des deutschen Produktionsmodells, das in starkem Maße durch eine außerordentlich leistungsfähige industrielle Basis geprägt ist, sind die duale Ausbildung und das Meisterprinzip. Gemeinsam sicherten sie über viele Jahrzehnte hinweg das spezielle Portfolio und die Qualität der deutschen Produkte im Sinne einer spezialisierten und diversifizierten qualitätsorientierten Massenproduktion („diversified quality production“). Dazu tragen die Wirtschaftsverbände und Kammern maßgeblich bei, indem sie Produktions- und Ausbildungsstandards setzen.

Zum deutschen Modell zählt unter anderem die institutionelle Selbstorganisation wesentlicher Bereiche der Wirtschafts- und Sozialpolitik. Dies umfasst traditionell die Selbstverwaltung der Sozialversicherungen, an der Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften in den Bereichen Gesundheit, Rente, Arbeitsmarkt und Unfall maßgeblich beteiligt sind. Trotz mancher Anfechtungen gestalten diese Akteure nach wie vor die Eckpunkte der Sozialversicherungszweige mit. Zugleich bestehen vielfältigste staatliche Institute und Gremien, in denen Vertreter wirtschaftlicher Interessenorganisationen nicht nur als Lobbyisten mitwirken, sondern auch ihre spezielle Expertise einbringen. Ihre Beteiligung in Ministerien und Parlamenten ist nach Kriterien von Relevanz und Betroffenheit in den Geschäftsordnungen geregelt.

„Die Geschäftsordnungen des Bundestages und der Bundesregierung sehen ausdrücklich die Mitwirkung der Interessenverbände vor. Interessenvertreter können von Ausschüssen des Bundestages um Stellungnahme gebeten werden, sie können in öffentlichen Anhörungen (Hearings) Auskunft geben und in Enquete-Kommissionen berufen werden. Ministerien sind gehalten, bei der Vorbereitung von Gesetzen Vertreter der Spitzenverbände hinzuzuziehen. Tatsächlich wird der Sachverstand der Verbände regelmäßig in Anspruch genommen. Damit wird die Gefahr vermindert, dass Gesetze unvollständig oder fehlerhaft sind.“ (Pötzsch 2010).

Die konkrete Zahl der Beiräte, Kommissionen und Ausschüsse mit Verbandsbeteiligung ist nicht bekannt, aber traditionell hoch anzusiedeln.

Selbstorganisation und Selbststeuerung in zentralen Bereichen funktionieren auf unterschiedliche Weise: einerseits nach dem Prinzip der Subsidiarität oder durch die staatliche Delegation hoheitlicher Aufgaben an die Verbände; andererseits durch die Verschränkung und Koordination von verbandlichem und staatlichem Sektor (Korporatismus) (Glagow/Schimank 1984). In dem Maße, wie die Verbände ihre Funktionen auf den verschiedenen Ebenen wahrnehmen können, leisten sie einen maßgeblichen Beitrag, um die Struktur der deutschen Wirtschaft im Sinne einer koordinierten Marktwirtschaft zu profilieren.

Die Herausforderungen für das deutsche Modell ergeben sich aus den Wechselbeziehungen zwischen dem internationalen und dem nationalen System, die sich im Zuge der wirtschaftlichen Globalisierung und Europäisierung verstärkt haben. Mit diesen Herausforderungen stellt sich die Frage, welche nationalen Koalitionen und Institutionen heute noch einen Beitrag dazu leisten können, die herausgehobene Stellung der deutschen Wirtschaft in der Weltwirtschaft zu sichern.

Angesichts der Wandlungstendenzen der Unternehmens- und Marktstrukturen in den letzten Jahrzehnten noch vom deutschen Modell zu reden, mag auf den ersten Blick realitätsfern erscheinen. Es gibt allerdings zwei plausible Gründe, diese Kategorie nicht voreilig fallen zu lassen. Zum einen war das deutsche Modell bis in die achtziger Jahre des letzten Jahrhunderts hinein im Wesentlichen unangefochten. Der Begriff des deutschen Modells kann daher zumindest als treffend formulierter zeitgeschichtlicher Referenzpunkt verstanden werden. Mit anderen Worten: Es handelt sich hierbei um eine geeignete Begrifflichkeit, um Veränderungsprozesse darzustellen und zu verstehen. Zweitens verweisen Erkenntnisse im Kontext der *Varieties-of-Capitalism*-Forschung darauf, dass trotz globaler Strukturveränderungen bestimmte Eigenheiten der Organisations- und Koordinationsformen zwischen Wirtschaft, Politik und Gesellschaft relativ persistent sind, weshalb die strukturellen Tendenzen zur Konvergenz eher schwach ausfallen (Kitschelt et al. 1999). Es stellen sich also folgende Fragen: Wie waren und wie sind die wirtschaftlichen Interessensverbände im deutschen Modell oder mindestens in dem, was davon übrig geblieben ist, zu verorten? Können sie selbst noch als Steuerungsakteure im Kontext einer globalisierten und europäisierten politischen Ökonomie verstanden werden, die den Wandel des deutschen Modells mitgestalten?

3 Differenzierung kollektiven Handelns: Wirtschafts- und Arbeitgeberverbände sowie Industrie- und Handelskammern

Die wichtigste organisationspolitische Grundsatzentscheidung im Unternehmerlager bestand nach 1945 darin, das dreigliedrige Verbandssystem der Vorkriegszeit wieder herzustellen und die arbeitgeberverbandslose Zeit (1934–1945) zu beenden. Während sich vor allem in den exportorientierten Industrien die Trennung in Wirtschafts- und Arbeitgeberverbände durchsetzte, etablierte sich in manchen eher binnenmarktorientierten Sektoren wie der Textil-, Bau- und Holzindustrie eine andere Variante. Bereits gegen Ende der 1940er Jahre entstanden dort integrierte Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände. Die Trennung von Arbeitgeber- und Wirtschaftsverband auf der Ebene der nationalen Spitzenverbände ist indes umstritten. Partiiell auftretende Spannungen zwischen dem BDI und der BDA anlässlich wichtiger sozialpolitischer Fragen ebenso wie die in manchen Bereichen vorhandene Doppelarbeit¹ und die daraus

¹ Darunter ist zu verstehen, dass einzelne Abteilungen in beiden Spitzenverbänden vergleichbare inhaltliche Themenstellungen bearbeiten. Darin sahen und sehen manche Kritiker nicht nur eine unnötige Res-

resultierenden Reibungsverluste haben dazu geführt, dass diese Trennung wiederholt zur Disposition stand. Anfang der 1960er Jahre erfolgte ein erster ernsthafter Versuch, die Dachverbände BDI und BDA zusammenzuführen. Der vorläufig letzte Fusionsversuch scheiterte im Jahre 2008 ebenso wie seinerzeit die Überlegung, den Zusammenschluss zeitgleich mit dem Umzug der Verbände von Köln nach Berlin (1997) zu organisieren. Durch die Existenz konkurrierender Organisationen erscheinen die internen Querelen zwischen verschiedenen Personen, Interessen und Kapitalfraktionen immer auch als Konflikte zwischen formal eigenständigen Institutionen.

Kennzeichnend für die Verbändelandschaft in der deutschen Wirtschaft ist also ihre funktionale und organisatorische Differenzierung. Die Trennung besteht zwischen einer güter- und einer arbeitsmarktbezogenen Verbandslandschaft – den Wirtschafts- und Arbeitgeberverbänden – sowie den auf Zwangsmitgliedschaft beruhenden Industrie- und Handelskammern. Die meisten anderen OECD-Länder kennen keine solche Differenzierung. Ursächlich für eine derart spezifische Arbeitsteilung zwischen den Verbänden sind neben historischen, zuweilen zufälligen Entwicklungsmustern durchaus auch funktionale Gründe. So vereinbaren die Arbeitgeberverbände mit den Gewerkschaften bindende Regelungen bezüglich Lohngestaltung und Arbeitsbedingungen (Tarifverträge), vertreten die sozialpolitischen Interessen der Mitgliedsfirmen gegenüber staatlichen und halbstaatlichen Organisationen und beteiligen sich an staatlichen Gremien sowie an der Selbstverwaltung der Sozialversicherungen. Wirtschaftsverbände koordinieren die gütermarktbezogenen Interessen der deutschen Unternehmen gegenüber dem Staat und zunehmend auch auf der Ebene der Europäischen Union. Die dritte Säule des deutschen Modells der wirtschaftlichen Interessenvertretung durch Verbände bilden die Industrie- und Handelskammern, deren Mitgliedschaft verbindlich vorgegeben ist. Die Kammern übernehmen die Verantwortung für Güter- und Ausbildungsstandards und erbringen diverse Dienstleistungen für ihre Mitglieder. Aus den geschilderten Aufgabenstellungen und Zielsetzungen von Arbeitgeberverbänden, Wirtschaftsverbänden und Industrie- und Handelskammern folgen im Umkehrschluss durchaus unterschiedliche Handlungslogiken dieser Akteure.

- Arbeitgeberverbände haben primär die Aufgabe, die Arbeitsmarkt- und Arbeitskostengestaltung mit und gegen die Gewerkschaften („Gegenverbände“) zu organisieren und untereinander zu koordinieren. Ihr Handeln ist von der Vorstellung einer prinzipiellen Unvereinbarkeit zwischen politischer Demokratie und wirtschaftlicher Demokratisierung geprägt. In ihrem Verständnis ist Sozialpartnerschaft die gegenseitige Achtung von Arbeitgebern und Arbeitnehmervertretern als Ordnungsfaktoren im sozialen Raum bei gleichzeitiger Minimierung des unmittelbaren gewerkschaftlichen Einflusses im wirtschaftlichen und betrieblichen Entscheidungsraum. In diesem Sinne versuchen die Verbände, die Trennung zwischen Arbeitnehmern und Gewerkschaften zu forcieren. Dabei setzen sie auf lohn- und sozialpolitische Konzepte, die eine Identifizierung der Arbeitnehmer mit dem Betrieb fördern und dazu angetan sind, die Leistungsbereitschaft der Beschäftigten zu verstärken, um selbige gegen offensive gewerkschaftspolitische Strategien zu immunisieren. Darüber hinaus sind die Arbeitgeberverbände bestrebt, Interventionen der Politik und des Staates in der wirtschaftlichen Sphäre zu minimieren. Die Garantie der Tarifautonomie, eine Konsequenz aus der in der Weima-

sourcenverschwendung, sondern auch eine Gefahr für die Durchsetzungsfähigkeit industrieller Interessenpolitik.

rer Republik verbreiteten Praxis staatlicher Zwangsschlichtung, schafft für einen wesentlichen Bereich – den der Lohnfindung – eine von politischer Seite wenig beeinflussbare Handlungsarena. Auch wenn die Arbeitgeberverbände einerseits das Konzept der Tarifautonomie begrüßen, scheuen sie andererseits – wie auch die Gewerkschaften – nicht davor zurück, den Gesetzgeber dann zu Eingriffen in ihrem Interesse aufzufordern, wenn sie sich davon Vorteile versprechen. Das gilt allerdings nicht für den gesetzgeberischen Bereich in den Feldern Arbeit und Soziales, wo es für Arbeitgeberverbände vor allem darum geht, die Interessen ihrer Mitglieder als Arbeitgeber gegenüber der Politik einzubringen.

- Wirtschaftsverbände sind hingegen weitestgehend mit der Gütermarktgestaltung im Sinne der Integration, Aggregation und Artikulation von Produzenteninteressen befasst. Hierzu zählen die Koordination mit der Politik, die Intervention in der Politik und auch die Abwehr von Politik, um für Produktmarktinteressen günstige allgemeinverbindliche Regelungen und – auch durch die Integration der Wirtschaftsakteure – verbindliche Standards zu setzen.
- Kammern sind primär regionalspezifische Akteure. Eine ihrer wichtigsten Aufgaben besteht darin, die Standards für die berufliche Ausbildung festzusetzen. Sie leisten damit einen Beitrag zum potentiellen Ausbildungsstand von Arbeitskräften. Damit legen sie indirekt auch die Qualitätsstandards von Produkten und Leistungen der vorwiegend mittelständischen Wirtschaft fest. Gleichzeitig verstehen sie sich heute als moderne Dienstleistungsagenturen, die – zunehmend in Konkurrenz zu alternativen marktlichen Angeboten – ihren Mitgliedern spezielle Service- und Beratungsleistungen (rechtlich, betriebswirtschaftlich, organisatorisch) anbieten.

Mit unterschiedlichen Stoßrichtungen sind alle drei Organisationstypen zentrale Akteure, die übergreifend koordinierende Aufgaben übernehmen. Und zwar einerseits sowohl in ihren jeweiligen Subsystemen als auch darüber hinaus als zentrale Schnittstellen zu Staat und Politik. Sie bilden, nach je eigener Funktionslogik, die Agenturen für einen kooperativen Wettbewerb in der Wirtschaft der Bundesrepublik, der sich u. a. durch ein hohes Maß an Koordinierung und wettbewerbsneutralen Standards auszeichnet, die von den oder mit Hilfe der Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände durchgesetzt wurden. Auf der Basis dieser Eigenschaften eines „gemäßigten Kapitalismus“ organisieren die Unternehmervverbände regionale Balancen, aber auch den Ausgleich zwischen großen und kleinen Unternehmen, zwischen Exportorientierung und Binnenmarktproduktion. Mit der Übernahme quasi-öffentlicher oder staatlicher Funktionen setzen die Arbeitgeberverbände zusammen mit den Gewerkschaften die Standards für Löhne, Arbeitssicherheit, Produktqualität, Normung, Ausbildungsqualität etc.

Bis in die 1980er Jahre hinein wurde den Verbänden der Wirtschaft von der Verbändeforschung eine erstaunliche organisatorische Stabilität attestiert. So schrieb der Politikwissenschaftler von Alemann noch 1985, dass Wandlungstendenzen hinsichtlich der Organisationsform kaum zu beobachten seien (von Alemann 1985), der Soziologe Weber konstatierte zwei Jahre später, dass die Arbeitgeberverbände für den größten und bedeutendsten Teil der Firmen ebenso unersetzbar wie unverzichtbar seien (Weber 1987). Beide Aussagen können aufgrund umfassender Veränderungsprozesse in der Gesellschaft, in der Weltwirtschaft, aber auch in den Verbänden selbst heute nicht länger in ihrer ursprünglichen Fassung aufrechterhalten werden.

4 Die Janusköpfigkeit der Globalisierung für die Interessenverbände der Wirtschaft

Wenn von wirtschaftlichem Wandel die Rede ist, dann wird meist sogleich von der Globalisierung gesprochen. Auffallend ist, dass die deutschen Unternehmerverbände vehemente Fürsprecher einer beschleunigten Globalisierung und Europäisierung sind. Doch entgegen mancher oberflächlichen Interpretation sind die Globalisierung der Märkte und Wirtschaftsstrukturen sowie die Internationalisierung der Politik Prozesse, die den Verbänden der Wirtschaft nicht nur zum Vorteil gereichen. Vielmehr haben wir es hierbei mit einer janusköpfigen Struktur zu tun. Denn einerseits sind die Verbände selbst die wesentlichen Treiber einer forcierten Internationalisierung der deutschen Wirtschaft und Politik. Analog zu den majoritären Interessen ihrer Mitglieder forcierten sie die Bedingungen globaler und liberalisierter Märkte. Andererseits werden die Unternehmerverbände durch liberalisierte Märkte und internationalen Wettbewerbsdruck selbst in verstärktem Maße herausgefordert. Denn diese Entwicklungen wirken sich in unterschiedlicher Weise auf die einzelnen Wirtschaftssektoren und Unternehmenstypen aus. So gibt es Gewinner und Verlierer der Globalisierung. Konkret kann dies die Interessensdifferenzen zwischen „alter“ und Hochtechnologie-industrie, zwischen Groß- und Kleinunternehmen, zwischen export- und binnenmarktorientierten, aber auch zwischen Dienstleistungs- und Industrieunternehmen vertiefen.

Durch die Globalisierung verändert sich die Struktur des Wettbewerbs nachhaltig; damit nimmt jedoch auch die Interessendifferenzierung unweigerlich zu. In der Folge ergibt sich zum einen als Nachzugseffekt eine verstärkte Verbandskonkurrenz durch Neugründungen, zum anderen entstehen vor allem in neuen Branchen Vertretungs- und Repräsentationslücken. In diesem Sinne werden bestimmte Bereiche der Wirtschaft zu „Opfern“ von Veränderungen, die durch ihre kollektiven Interessenvertretungen selbst mitgestaltet worden sind. Für die Verbände bedeutet dies, dass das Management der Vielfalt und Heterogenität anspruchsvollere Anforderungen stellt. Zugleich entsteht ein Verlust an Handlungskapazität gegenüber Unternehmen, die als „Global Player“ agieren. Die lediglich national aufgestellten Verbände können global aufgestellten Unternehmen häufig nur begrenzte Leistungen anbieten, partiell können die Interessen von Unternehmen und Verbänden sogar kollidieren.

Auf Seiten der Arbeitgeberverbände ergibt sich angesichts des internationalen Preiswettbewerbes das Problem, wie sie ihr wichtigstes Koordinations- und Gestaltungsmoment, den Flächentarif, zusammen mit den Gewerkschaften aufrechterhalten können. Auch wenn im Preiswettbewerb nicht die zentrale Ursache für die Schwächung der Funktionsfähigkeit des Flächentarifvertrages zu sehen ist, so gehen von der Internationalisierung durchaus Folgen aus, die dem Verbandsinteresse der Arbeitgeber zuwiderlaufen. In diesem Sinne ist offen, wie zukünftig Planungssicherheit, hohe Produktivität und Friedenssicherung (also keine Streiks) gleichzeitig im Rahmen der Tarifautonomie gesichert werden können. Ähnlich unsicher sind die Folgen der neuen internationalen Arbeitsteilung. Denn einerseits hat sich durch den verschärften internationalen Wettbewerb die Lage der einfach qualifizierten Erwerbstätigen in Deutschland signifikant verschlechtert. Andererseits trifft eine staatliche Politik, die als Reaktion auf diese Entwicklung per Gesetz Mindestlöhne festlegt, auf energischen Widerspruch der meisten Arbeitgeberverbände. Aber auch der Einfluss der Wirtschaftsverbände wird durch Globalisierung indirekt geschwächt. Denn mit der wirtschaftlichen Internationalisierung schwindet nicht nur die nationalstaatliche Gestaltungsmacht, es reduzieren sich auch die Möglichkeiten effektiver kooperativer Politikgestaltung zwischen Staat und Verbänden.

Der Strukturwandel in der Industrie, der lange vor der wirtschaftlichen Globalisierung einsetzte, aber dadurch entscheidend beschleunigt wurde, verschiebt zugleich die Kräfte zwischen den Wirtschaftssektoren und Branchen. Die Unternehmerverbände hatten und haben sich darauf einzustellen. Die früh in der bundesdeutschen Nachkriegsgeschichte einsetzenden Verschiebungen zwischen Schwerindustrie und verarbeitender Industrie haben nicht allein regionale Verschiebungen zwischen dem Ruhrgebiet und Baden-Württemberg befördert, sondern zudem zu entsprechenden Machtverschiebungen in der Verbändelandschaft geführt. Vor allem die Automobilindustrie, der Maschinenbau, die Elektroindustrie und die Chemieindustrie haben an Bedeutung gewonnen. Gleichzeitig haben sich die Wirtschaftsstrukturen differenziert, vor allem im Dienstleistungssektor. Die damit parallel laufende Internationalisierung der Märkte und Europäisierung der Politik haben die Wirtschaftsverbände geschwächt. Eine höhere Zahl an Verbänden bei abnehmenden (politischen) Handlungsressourcen bedingt, dass die Verbandsleistungen nicht mehr im früheren Umfang offeriert werden können. Die Interventions- und die Steuerungsmacht der Wirtschaftsverbände sind eingezwängt zwischen einer neuen Vielfalt und schwindenden Einflussressourcen; mithin drohen sie deutlich abzunehmen.

Insbesondere die Interessensunterschiede zwischen Großunternehmen und kleinen sowie mittleren Unternehmen haben in den letzten Jahren fortwährend zugenommen, was die Integration divergierender wirtschaftlicher Interessen unter einem Dach schwieriger werden lässt. Der Mittelstand verfügt über eine zwar heterogene und vielfältige, aber zugleich schwach organisierte Verbandslandschaft. Der geleistete Beitrag zur Interessenvermittlung für den Mittelstand fällt dabei eher gering aus, dieser bleibt verwiesen auf die großen Wirtschaftsverbände, die ihrerseits stärker die Interessen großer Unternehmen im Blick haben. Angesichts des Umstandes, dass mehr als 90 Prozent aller Unternehmen zu den kleineren und mittleren zu rechnen sind, ergibt sich hier ein Repräsentationsproblem, das die Wirtschaftsverbände lösen müssen.

Für die Arbeitgeberverbände gilt das in ähnlicher Weise, aber verschärft durch den Umstand, dass auch die für die kooperative Politiksteuerung notwendigen Partner, die Gewerkschaften, schwächer werden. Hinzu kommt, dass aus der Interessendifferenz zwischen kleinen und mittleren Unternehmen einerseits sowie Großunternehmen und „Global Player“ andererseits manifeste Konflikte erwachsen sind. Die Arbeitgeberverbände selbst können die notwendige Integrationsarbeit kaum mehr leisten. Widerspruch und Abwanderung sind die Folge. Die von den Großunternehmen dominierte Tarifpolitik treibt kleinere und mittlere Unternehmen in die Verbandsflucht oder -abstinenz.

Für die Kammern und Kammervverbände stellen sich zumindest dem ersten Augenschein nach die Probleme der Mitgliedschaftslogik nicht. Die Zwangsmitgliedschaft sorgt dafür, dass dort mehr als 4,5 Millionen Unternehmer und Selbständige organisiert sind. Gleichwohl, die Kammern sind nicht unangefochten. Der Streit um die Zwangsmitgliedschaft ist längst entbrannt. Solange sie jedoch besteht, gibt es keine formale Möglichkeit zur Verbandsflucht. Doch bedeutet dies keineswegs, dass die Legitimität der Kammern und ihrer Verbände damit unbestritten bliebe und diese sich nicht verändern müssten. Im Gegenteil.

Die wirtschaftliche Globalisierung schlägt in zweifacher Weise auf die Verbände zurück. Sie stellt sie einerseits vor die Aufgabe eines intensiveren Managements von größerer Mitgliederheterogenität, während sich andererseits die nationalen Einflussressourcen der Verbände relativieren, weil auch die Handlungspotentiale nationalstaatlichen Einflusses auf globale Entwicklungen begrenzt sind. Globalisierung und Internationalisierung schlagen sich

zwar unterschiedlich stark, gleichwohl durchweg negativ auf die Handlungsmöglichkeiten von Verbänden im Rahmen der Mitgliedschafts- und Einflusslogik nieder. Die Frage ist, ob sich daraus eine Spirale ergibt, und zwar dergestalt, dass sich durch eine zunehmende Vielfalt und Fragmentierung der Wirtschaftsinteressen eine veränderte Struktur der Mitgliedschaftslogik entwickelt. Für die Verbandsführungen könnte dies bedeuten, dass dem von den Mitgliedern und ihren Interessen ausgehenden Erwartungsdruck immer weniger entsprochen werden kann. Dies vor allem auch deshalb, weil gleichzeitig die Ressourcen schwinden, mittels derer sich die Einflusslogik artikulieren kann, um wiederum das Organisationshandeln so auszurichten, dass sich daraus ein großer politischer Einfluss für die Verbandsspitzen ergeben kann (Streeck 1987). Die Folgen einer derartigen Spirale, die die Einflusslogik grundsätzlich limitiert, können letztendlich zur Erosion der Verbände der Wirtschaft und damit der kooperativen Marktwirtschaft führen, wenn es keine transformatorischen Gegenkräfte gibt.

5 Vom gesellschaftlichen Wandel zum Generationenwandel

5.1 Gesellschaftlicher Wandel

Eine koordinierte Marktwirtschaft kommt ohne eine verbandliche Integrationsleistung innerhalb der Wirtschaft nicht aus. Schwindet die Integrationsfähigkeit der Verbände, so kann sich dadurch das gesamte Zusammenspiel zwischen Politik, Verbänden und Märkten verändern. Lange Zeit gelang es den Verbänden, die Gegensätze und Interessendifferenzen zwischen den kleinen und mittleren Unternehmen auf der einen und den Großunternehmen auf der anderen Seite zu überbrücken; ebenso jene zwischen den Endherstellern und Zulieferern sowie zwischen export- und binnenmarktorientierten Unternehmen. Die Organisationen konnten zwischen alten und neuen Industrien sowie staatsnahen und rein privatwirtschaftlichen Unternehmen vermitteln. Diese Integrationsleistungen sind nicht voraussetzungslos. Sie sind nur möglich aufgrund der existierenden verbandlichen Ressourcen, insbesondere ihrer traditions- und politikgestützten Anreizstrukturen, die Organisations- und Verpflichtungsfähigkeit herstellen. Eine wesentliche Ressource, die den Zusammenhalt in den Unternehmerverbänden der Bonner Republik stiftete, war die gemeinsame Lage und Erfahrung der Unternehmer nach dem 2. Weltkrieg sowie die Teilung Deutschlands. Da sich die Unternehmer und ihre Verbände aufgrund ihrer Stellung im Nationalsozialismus bis in die 1960er Jahre hinein mit heftiger Kritik konfrontiert sahen, waren sie immer wieder aufs Neue darum bemüht, solchen Vorwürfen entgegenzutreten. In einer 1962 von der BDA in Auftrag gegebenen Schrift über den Weg der deutschen Unternehmerverbände nach 1945 ist Folgendes zu lesen:

„Die Lage des deutschen Unternehmers nach 1945 war einzigartig und keineswegs mit der nach 1918 vergleichbar. Die Anklage, die gegen ihn erhoben wurde, und durchaus nicht nur von den Besatzungsmächten, war summarisch und gehörte zu den von Jakob Burckhardt mit Recht als besonders gefährlich angeprangerten Simplifikationen der Geschichte. Was den deutschen Unternehmern vorgeworfen wurde, lief darauf hinaus, dass sie insgesamt getreue Gefolgsleute Adolf Hitlers gewesen wären, und die Vorwürfe steigerten sich in den Nürnberger Prozessen zu der grotesken Behauptung, sie hätten sich mit ihm zur Anzettelung eines zweiten Weltkrieges verschworen. Dabei wurde von mancher Seite wohlüberlegt so getan, als ob sie allein Hitler erwählt und an die Macht gebracht hätten, und außerdem unterstellt, dass es sich beim deutschen

Unternehmertum um so etwas wie einen in sich geschlossenen, fest zusammengefügteten Verein gehandelt hätte – Vorstellungen, die man, milde gesagt, nur als kurios bezeichnen kann; wobei ganz außer acht gelassen werden soll, dass das Ausland Hitler Hilfestellung leistete, die es der Weimarer Republik so konsequent versagt hatte. Wie die deutschen Unternehmer diese Feindschafts- und Hasswelle durchstanden, wie sie aus verlorener Position den Kampf aufnahmen und den deutschen Wiederaufbau zu den heute weltbekannten Erfolgen führten, das gehörte dann zu ihren Großleistungen. ...“ (von Klass 1962: 84).

Die gesellschaftliche Defensive, in die die Unternehmer in den ersten Nachkriegsjahren durch öffentliche Kritik, Besatzungsmächte, Gewerkschaften und Politik gerieten, forcierte nicht nur ihre Bereitschaft zur verbandlichen Organisation. Vielmehr erleichterten es ihnen diese Widerstände, auf die Gewerkschaften zuzugehen. Zugleich – und das mag vielleicht auf den ersten Blick als Paradox erscheinen – führte die innere Abgeschlossenheit der Unternehmerkreise, die als Reaktion auf die gesellschaftliche Defensive entstand, dazu, dass die eigenen Traditionen, Wert- und Institutionenmuster fortgeführt wurden. Gemildert wurde diese Defensive schließlich vor allem durch den schnellen Wiederaufstieg der deutschen Wirtschaft, die Verschiebung zwischen den Branchen und schließlich auch durch den Generationenwandel. Nicht zu unterschätzende Faktoren waren zudem der Kalte Krieg und die Teilung Deutschlands, die den Antikommunismus bzw. Antisozialismus zu einer verbindenden Klammer im Unternehmerlager machten. Mit der deutschen Einheit, sozialem und globalem Wandel sowie dem damit einhergehenden Generationenwandel verschlechterte sich jedoch der Zusammenhalt im Unternehmerlager und in den Verbänden, was sich nicht zuletzt an einer zurückgehenden Verbandsloyalität und der mangelnden Bereitschaft, Ehrenämter zu übernehmen, ablesen lässt.

Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände wie auch die Kammern sind den Anfechtungen des allgemeinen Strukturwandels in Gesellschaft und Wirtschaft ebenso unterworfen wie andere gesellschaftliche, politische und verbandliche Bereiche. So lautet eine weit verbreitete These, dass Prozesse des sozialen Wandels wie die Individualisierung, die damit einhergehende Abnahme der Bindungsfähigkeit kollektiver Akteure und eine zunehmende Interessendifferenzierung die Bedingungen der auf die Mitglieder gerichteten Handlungslogik von Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbänden (Mitgliedschaftslogik) beeinflussen. Wirtschaftlicher Strukturwandel hingegen tangiert stärker die Bedingungen ihres auf politischen Einfluss gerichteten Handelns (Einflusslogik). Verschiebungen in den Größen- und Kräfteverhältnissen zwischen Wirtschaftssektoren und Branchen, die Einbettung in die internationale Wirtschaftsstruktur und Märkte sowie die Veränderung der Regeln des Wirtschaftshandelns (Liberalisierung) bringen veränderte Handlungsmöglichkeiten der Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände gegenüber dem Staat mit sich.

Die strukturellen Wandlungsprozesse haben zudem Auswirkungen auf die Beziehung zwischen der Organisation und ihren Mitgliedern. Dabei muss zunächst offen bleiben, ob dafür soziale Wandlungsprozesse wie die Individualisierung oder sich verändernde Interessenkonstellationen und Nutzenkalküle verantwortlich sind. Wie auch immer die Erklärung ausfällt, Folgendes kann wohl festgehalten werden: Wenn die Nachkriegszeit bis zum Ende des 20. Jahrhunderts als „Jahrhundert der Verbände“ bezeichnet wird – mancher Publikationstitel spricht dafür² –, könnte sich das 21. Jahrhundert vielleicht als das Jahrhundert der

2 Herrschaft der Verbände? (Eschenburg 1956); „Verbändestaat“ im Titel haben z.B. Wambach 1966; Weber 1980; Gusy 1981; Marin 1986; Schönbach 2002.

Mitglieder erweisen, die sich, in Anlehnung an die Formulierung von Albert O. Hirschmans „Exit, Voice, and Loyalty“, entweder der Verbandsführung gegenüber loyal verhalten oder aber potentielle Unzufriedenheit offen artikulieren und schlimmstenfalls sogar austreten.

Die Wirtschaftsverbände und Organisationen sehen sich ebenso vom ökonomischen und sozialen Wandel herausgefordert wie andere Mitgliederorganisationen in Politik und Gesellschaft. Eine zentrale Frage dabei ist, ob die damit einhergehenden Veränderungsprozesse durch Transformation bewältigt werden können oder ob den Verbänden der Unternehmer Erosionsprozesse ins Haus stehen, die sogar das Funktionieren des kooperativen Wettbewerbs, der sozialen Marktwirtschaft und der kooperativen Politik mit dem Staat tangieren werden. Eine einheitliche Antwort auf diese Frage über die funktional und organisatorisch stark differenzierte Struktur der Wirtschafts- und Arbeitgeberverbände wird es wohl kaum geben können. Dafür sind die Rahmen- und Handlungsbedingungen der drei Säulen von Arbeitgeberverbänden, Wirtschaftsverbänden und Kammern zu unterschiedlich. Dazu gilt es, die spezifische Rolle und die spezifischen Funktionsanforderungen an die drei Säulen der wirtschaftlichen Interessenvertretung im deutschen Modell zu verorten, auf die spezifischen Auswirkungen des Strukturwandels mit seinen verschiedenen Dimensionen auf die Verbände einzugehen, Veränderung und Kontinuität zu beleuchten und erste Antworten auf die Frage nach der Perspektive der Verbände wirtschaftlicher Interessenverbände in einer sich national und international verändernden Umwelt zu geben.

5.2 *Generationenwandel in den Verbänden*

Verbände sind nicht nur technisch-ökonomische Einheiten der individuellen Nutzenorientierung. Sie haben auch kulturelle, politische und gemeinschaftsbildende Ziele. Ohne minimale normative Vergemeinschaftungsstrukturen lassen sich freie Mitgliederorganisationen nicht verstehen. Letztlich hängt die Verfolgung gemeinsamer und gemeinschaftlicher Interessen von Personen ab, die in und stellvertretend für Organisationen handeln. Die Prägungen, vor allem die gesellschaftlichen und kulturellen Ideen der Unternehmer- und Verbandsfunktionäre haben massive Auswirkungen auf das Selbstbild der Unternehmerverbände, aber auch darauf, wie der innere Zusammenhalt und das nach außen gerichtete Handeln organisiert werden.

Organisationen bilden differenzierte Funktionsrollen aus, die von Personen zum Leben erweckt werden. Der Generationenwandel und der wirtschaftliche Strukturwandel beeinflussen die Bereitschaft einzelner Personen, Verantwortung in kollektiven Interessenvertretungen zu übernehmen. Die Finanzialisierung und Managerialisierung der Wirtschaft sowie der Rückgang der Familien- und Personenunternehmen untergraben die Rekrutierungsbasis für verantwortliche Ehrenämter. Traditionell werden diese Funktionen von Eigentümerunternehmen ausgeübt. Angestellte Manager sind in verbandlichen Führungspositionen eher selten. Mit dem Schwinden von Familienunternehmen verringert sich die Zahl potentieller Führungspersönlichkeiten. Wie das Ehrenamt generell leidet auch das Ehrenamt der Verbände der Wirtschaft unter einer personellen Ausdünnung.

Somit sind der Generationenwandel und der Wandel des Zusammenhalts in der Unternehmerschaft eine durchaus ernst zu nehmende Herausforderung für die verbandliche Handlungsfähigkeit. Thomas Köster, Hauptgeschäftsführer der Handwerkskammer Düsseldorf, schrieb am 10. März 2008 in einem Positionspapier, „(...) dass das unternehmerische Leit-

bild der Sozialen Marktwirtschaft, der persönlich haftende Eigentümer-Unternehmer, zunehmend aus dem Blick geraten ist. Dominiert wird das öffentliche Bild des Unternehmers heute einseitig von angestellten Managern, Geschäftsführern und Vorstandsmitgliedern.“ Zwar ist, wie Thomas Köster zu Recht fortführt, der Anteil der Eigentümerunternehmen mit etwa 90 Prozent aller Unternehmen noch sehr hoch. Insgesamt ist aber ihre Bedeutung wirtschaftlich wie auch als Leitbild prägende Kraft eher zurückgegangen. In der Industrie liegt der Anteil der Familienunternehmen an den Unternehmen bei etwa 84 Prozent, bei Betrieben mit über 500 Beschäftigten aber lediglich bei etwa 30 Prozent und bei Aktiengesellschaften bei etwa 28 Prozent. Bei einem Anteil von über 90 Prozent an allen Unternehmen erwirtschaften Eigentümerunternehmen lediglich ca. 60 Prozent der Wertschöpfung. Das öffentliche Bild ist geprägt von den managergeführten Unternehmen. Seit den 1990er Jahren ist zudem eine Entflechtung der Deutschland AG mit ihrem dicht geknüpften Netz der Unternehmensverflechtung zu beobachten, die einer neuen finanzmarktorientierten Leitvorstellung Rechnung trägt. Kontrollmechanismen und Leitorientierungen des koordinierten Marktwirtschaftsmodells werden davon geprägt und verändert. Die veränderten Rationalitätskalküle von Unternehmen und Unternehmensführungen schaffen eine neue soziale Definition von Realität, die mit ihrer Finanzmarktorientierung deutlich von den (vielfach zu stark idealisierten) Vorstellungen der Eigentümerunternehmer abweicht. Netzwerke als Kontrollmechanismen werden zu Gunsten von Marktkräften zurückgedrängt (Beyer 2006). Im Gleichzug verlieren die etablierten Koordinationsmechanismen im Modell Deutschland an Bedeutung für die Unternehmen. Die Verbände sind hiervon insofern betroffen, als die Güter, die sie anbieten, – zu einem beachtlichen Teil Koordinationsleistungen – an Nutzen stiftender Wirkung einbüßen. Die Folgen sind absehbar und können teilweise bereits beobachtet werden: weniger Engagement in den Verbänden und höherer Druck auf die Verbandsführungen, während die individuellen Mitgliedsinteressen aufgewertet werden.

6 Unternehmervverbände im Transformationsprozess

Die vielfältigen Veränderungen in den Unternehmen, auf und zwischen den Märkten, im politisch-staatlichen System und in der Gesellschaft sind auch an den kollektiven Interessenorganisationen der deutschen Wirtschaft nicht spurlos vorübergegangen, wenngleich sie auf den ersten Blick den Eindruck äußerlicher Unversehrtheit vermitteln. Schließlich hat sich das dreisäulige System trotz mancher Anfechtungen gehalten. Doch dieser erste Eindruck trügt. Tatsächlich konnten die Verbände in vielen Kontexten nur reagieren und den Wandel der Umwelt kaum aktiv mitgestalten. Um den Wandel der Verbände sowie der Verbändelandschaft im Hinblick auf deren mögliche strategische Optionen besser verstehen zu können, sei noch einmal ein Blick auf die treibenden Kräfte der Veränderung gerichtet, die sich unter systematischen Gesichtspunkten in folgende Dimensionen unterscheiden lassen:

1. Globalisierung und Europäisierung führen zu neuen Kräfteverhältnissen zwischen und innerhalb der Branchen, was von den Verbänden erhebliche Anpassungsstrategien verlangt. Einerseits erweitert sich dadurch der Handlungsrahmen der Verbände. So müssen sie nunmehr stärker denn je auch auf europäischer Ebene präsent sein. Andererseits lassen sich die divergenten Interessen der Mitglieder immer schwerer zu Erfolg versprechenden Strategien bündeln. Insbesondere große Unternehmen suchen zuneh-

mend nach eigenen, von den Verbänden unabhängigen und zu diesen komplementären Formen der Interessenvertretung, während sich mittlere und kleinere häufiger ganz von den etablierten Verbänden abwenden.

2. Im politischen Bereich sind die Bedingungen der Kooperation zwischen Staat und Unternehmensverbänden komplexer, unüberschaubarer, ja unberechenbarer geworden, so dass einfachere Formen des Direktlobbyings zwar in besonderen Einzelfällen funktionieren können, aber nicht dem Regelfall entsprechen. Die Zeiten, in denen der BDI-Präsident sagen konnte, „ich brauche nur einmal zum Kanzler zu gehen, und die ganze Aufwertung ist endgültig vom Tableau“³ sind passé. Folglich bemühen sich die Unternehmen – in Reaktion auf zunehmend unsicher werdende tradierte Einflussformen – um neue Einflusspolitiken mit direkten Zugängen zu einzelnen politischen Entscheidungsträgern ebenso wie insgesamt um die Schaffung einer für sie günstigen Umwelt.
3. Der ökonomische Strukturwandel hin zur Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft wird davon begleitet, dass sich in den etablierten Verbandsstrukturen eine Repräsentationslücke eingeschlichen hat. Denn die Unternehmen aus diesen Bereichen sind seltener und deutlich schwächer in den verbandlichen Strukturen verankert. Auch wenn sie zuweilen eigene Kollektivorganisationen gründen, ist mit diesem Schritt ihr politischer Einfluss nicht automatisch gesichert. Zudem greifen die neuen Unternehmen häufiger auf private Angebote wie etwa individuelle Rechts- und Arbeitswissenschaftsberatungen zurück und können in einer zusätzlichen Verbandsmitgliedschaft keinen rechenbaren Nutzen erkennen.

Diese Repräsentationslücke könnte sich zu einer erheblichen Herausforderung für das deutsche Modell entwickeln. Um einen solchen Angriff auf die Grundmauern des deutschen Modells abzuwehren und eine auf das Gesamtsystem bezogene Handlungsfähigkeit sicherzustellen, drängt sich die Frage auf, wie das haupt- und vor allem das ehrenamtliche Personal, das für die Verbände essentielle Bedeutung besitzt, in Zukunft gewonnen werden kann. Dies bringt die Frage nach den selektiven Nutzenanreizen auf die Tagesordnung, die nach der Erosion eines unhinterfragten Dabeiseinwollens anders als vorher beantwortet werden wird. All diese Phänomene deuten darauf hin, dass wir gegenwärtig weniger Zeugen eines „Jahrhunderts der Verbände“ als eines Zyklus sind, in dem die Mitglieder mit ihren aktiven oder auch passiven Möglichkeiten und neben ihnen ebenso die Nichtmitglieder zunehmend den Ton angeben und das Handeln der Verbände strukturieren. Gegen diese These spricht auch nicht, dass in Krisenzeiten, wie in der Weltwirtschaftskrise 2009/2010, die Verbandsspitzen durch den Staat in stärkerem Maße krisenkorporatistisch einbezogen werden. Denn dies scheint eher ein strukturelles Seitenphänomen abzubilden, das für sich genommen unzureichend ist, um den aufgezeigten Trend, der die Verbandsspitzen und damit auch die Einflusslogik geschwächt hat, umzukehren. Das Zeitalter der Mitglieder scheint gleichermaßen die Kräfte von Markt und Staat zu stärken; zumindest aber schwächt diese Entwicklung die Selbstorganisationskräfte des koordinierten Kapitalismus des deutschen Modells.

Welche Folgen haben diese Entwicklungen für die Unternehmensverbände in den drei Säulen wirtschaftlicher Interessenvertretung? Werden die Mitgliedschaftsentwicklungen betrachtet, zeigen sich deutliche Unterschiede. Kammern und Kammerverbände sind aufgrund der Zwangsmitgliedschaft bislang von keinen Veränderungen berührt. Zwischen

3 Fritz Berg, zitiert nach Eschenburg 1989: 115.

den Industrie- und Arbeitgeberverbänden sind die Unterschiede offensichtlich. Eine Erosion der Mitgliedschaft im eigentlichen Sinne lässt sich für die Wirtschaftsverbände nicht, wohl aber für die Arbeitgeberverbände konstatieren. Die Organisationsgrade bei den Industrieverbänden gehen kaum zurück, wenngleich es in manchen Fällen zu einer dramatischen Ausdifferenzierung gekommen ist (vgl. pharmazeutische Industrie). Anders sieht es bei den Arbeitgeberverbänden mit Tarifbindung aus. Diese haben durch die selbstverantwortete Bildung von Arbeitgeberverbänden ohne Tarifbindung den Weg in Richtung einer nachhaltigen De-Institutionalisierung eingeschlagen. Diese divergierenden Entwicklungen sprechen nicht dafür, dass ein allgemeiner Trend der Individualisierung und des sozialen Wandels für den Rückgang der Bindungswirkung verantwortlich zu machen ist. Unternehmer und Unternehmen als Mitglieder haben durchaus klare rationale Interessen, die ihnen eine Verbandsmitgliedschaft entweder vorteilhaft oder nachteilig erscheinen lassen. Die Mitgliedschaft muss Nutzen stiftend wirken. Das scheint bei den Arbeitgeberverbänden weniger der Fall zu sein als bei den Wirtschaftsverbänden. Hier macht sich bemerkbar, dass der Flächentarifvertrag von vielen kleinen und mittleren Unternehmen eher als ein Kostenfaktor denn als ein Vorteil betrachtet wird. Der Zugewinn durch die Schaffung einheitlicher Wettbewerbsbedingungen und die Reduktion von Transaktionskosten, die daraus folgt, dass einzelne Unternehmen keine internen Haustarife verhandeln müssen, scheint für einen beachtlichen Teil der Unternehmen geringer auszufallen als die Kosten, die sie für die Bindung an einen Flächentarifvertrag aufwenden müssen.

Die Reaktionen auf die wachsenden Herausforderungen, vor denen die Verbände der Wirtschaft stehen, fallen entsprechend unterschiedlich aus. Gleichwohl kann festgehalten werden, dass die bisher eingeschlagenen Gegenstrategien zu schwach waren, um die Einfluss- und Durchsetzungsfähigkeit der deutschen Wirtschaftsverbände wieder nachhaltig zu stärken. Die Unternemerverbände haben sowohl gegenüber den einzelunternehmerischen Aktivitäten wie auch gegenüber dem Staat und den supranationalen Akteuren an Bedeutung verloren. Zugleich können sie einerseits auf eine hohe institutionelle Kontinuität verweisen und andererseits haben sich ihre internen Strukturen, Erwartungen und Handlungsmöglichkeiten grundlegend modifiziert. Die Option Verband ist von einer herausragenden zu einer zusätzlichen, mühsam zu entwickelnden Option mutiert. Für den Zusammenhalt und die Steuerungsfähigkeit des deutschen Kapitalismus im europäischen Kontext kann diese Pluralisierung durchaus angemessen sein. Sie ergab sich aber weniger durch die aktiv gestaltende Hand der verbandlichen Kommandohöhen als vielmehr durch das individuelle Interesse und den Eigensinn einzelner Unternehmer. Damit hat sich nicht eine Politik der Individualisierung und Atomisierung durchgesetzt, sondern eine neue Mischung aus alten und neuen Verbänden, die fallweise ihre Möglichkeiten austarieren und auszunützen versuchen werden. Nichtsdestotrotz lässt sich insgesamt eine enorme Erosion der Selbststeuerungskompetenzen konstatieren.

7 Erosion des kollektiven Handelns – Ende des deutschen Modells?

Kollektives Handeln ist voraussetzungsvoll. Das gilt insbesondere im Bereich der Wirtschaft, wo nicht nur gegensätzliche Interessen wie die von Arbeitgebern und Arbeitnehmern aufeinandertreffen, sondern zusätzlich eine extrem komplexe und vielfältige Interessenkonstellation der Akteure vorliegt. Das deutsche Modell, das sich – gestützt durch große

Verteilungsspielräume infolge wirtschaftlichen Wachstums – aus der Nachkriegskonstellation entwickelte, galt lange Zeit als ein sehr erfolgreiches Beispiel der kooperativen Selbststeuerung in den Bereichen Wirtschaft und Arbeit; für einzelne, kritische Situationen war es mit moderaten staatlichen Flankierungsinstrumenten bestückt. Mit einer zunehmenden globalen Interdependenz der Volkswirtschaften und einer darüber hinaus zu beobachtenden Erosion der eigenen Strukturen steht das deutsche Modell jedoch auf dem Prüfstand. Fragen an seine Zukunft stellen sich in mehreren Dimensionen. Nicht nur die Strukturen der Verbände, sondern auch die des Marktes und des Staates sind in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen.

- Angesichts einer zunehmenden EU-weiten Regulierung und Gesetzestätigkeit und der sich verstärkenden wirtschaftlichen Globalisierungstendenzen stellt sich zum einen die Frage, ob die für das deutsche Modell notwendige politisch-staatliche Flankierung noch funktioniert und weiterhin funktionieren kann.
- Da die Erosion der Mitglieder- und Organisationsbasis nicht nur Industrie- und Arbeitgeberverbände, sondern ebenso die Gewerkschaften betrifft, gilt es zu bedenken, ob die tradierten Formen kollektiver Handlungsmöglichkeiten ihren Zenit überschritten haben. Das deutsche Modell selbst ist auf ein relatives Gleichgewicht, also eine vergleichbare Stärke von Gewerkschaften und Wirtschaftsverbänden, angewiesen, wenn es funktionieren soll.
- Sind die Verbände als „Leistungsorganisationen“ nicht mehr attraktiv genug, um ein kollektives Verständnis eines gemeinsamen Interesses zu entwickeln? Haben Generationenwandel und Individualisierungsprozesse dazu geführt, dass die Organisationen in die Zange zwischen sich reduzierenden politischen Interventionschancen angesichts der Europäisierung der Politik und zunehmenden Anforderungen ihrer Mitglieder und potentiellen Mitglieder geraten?
- Wenn sich andererseits die Repräsentationslücken, die die Wirtschafts- und Arbeitgeberverbände in bestimmten Branchen und hinsichtlich des Mittelstandes zu verzeichnen haben, schließen ließen, sich die Verbandsmitgliedschaft insgesamt also wieder erhöhte, ließe sich die aus dieser Entwicklung resultierende Vielfalt überhaupt kollektiv repräsentieren?
- Sind Tendenzen der De-Institutionalisierung kollektiver Interessenvertretung, wie sie sich in den OT-Verbänden ausdrücken, Zeichen der Schwächung oder können diese positiv als eine innovative, gelungene Organisationsreform, um Mitglieder zu halten, interpretiert werden?

Einfache Antworten werden sich für diese komplexen Sachverhalte wohl kaum finden lassen. Vielmehr gilt es diagnostisch auszuloten, was jeweils mögliche Implikationen und Lösungsmöglichkeiten sind. Ein gewisses Maß an Spekulation und Unsicherheit ist dabei unumgänglich.

Was die staatliche Flankierung des deutschen Modells betrifft, sind die Zeiten auch für die nationalen Entscheidungsträger komplexer geworden. Gleichwohl bestehen auch weiterhin Handlungsspielräume auf nationaler Ebene. Globalisierung und Europäisierung verringern die nationalstaatlichen Handlungsmöglichkeiten weit weniger, als vielfach in den Debatten um Globalisierungsprozesse angenommen wird. Am Beispiel der Entgeltpolitik lassen sich durchaus ungenutzte Gestaltungsspielräume aufzeigen. Deutschland steht mit

einer Tarifbindung von 63 Prozent der Beschäftigten an¹³. Stelle in der EU, mit dem Organisationsgrad der Arbeitgeber an der 9. Stelle der EU-Länder. Dass der Flächentarifvertrag vielen Unternehmen als zu teuer und zu unflexibel erscheint, kritisieren auch die Arbeitgeberverbände – wohlgemerkt, sie beklagen die Kritik der verbandsfreien Unternehmen am Flächentarifvertrag, nicht den Flächentarifvertrag selbst. Die Allgemeinverbindlicherklärung ist in Deutschland zwar möglich, wird aber immer seltener genutzt. Gegenwärtig sind weniger als ein Prozent aller Tarifverträge allgemeinverbindlich. In anderen Ländern der EU wird die Allgemeinverbindlicherklärung hingegen häufig angewendet. In neun EU-Staaten werden dabei sogar alle Beschäftigten einbezogen, ungeachtet dessen, ob sie einer Gewerkschaft angehören oder nicht. Eine politische Flankierung von Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften z. B. durch die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen, ist also möglich. Eine Verbandsflucht oder -abstinenz, die sich häufig auf die hohen Kosten durch die Tarifverträge beruft, würde sich dann nicht lohnen. Durch diese Aufwertung kollektiver Vereinbarungen könnten Arbeitgeberverbände ebenso wie ihr institutioneller Gegenpart, die Gewerkschaften, vermeintliche Leistungsdefizite auffangen, Integration erhöhen, durch die rechtliche Flankierung Verpflichtungsfähigkeit wiederherstellen und damit De-Institutionalisierungstendenzen wirksam entgegenreten.

Allein mit diesem Schritt könnte natürlich den vorhandenen Repräsentationslücken und dem zunehmenden Desinteresse an verbindlichen kollektiven Organisationsformen und verbandlichem Engagement nicht beigegeben werden. Vielmehr bedarf es auch der Schaffung eines gemeinsamen Bewusstseins für den Nutzen, den die Selbstorganisation zwischen Markt und Staat in beide Richtungen entfalten kann. Die Erkenntnis dieser Nutzen bringenden Wirkung von Selbstorganisationsformen setzt allerdings voraus, dass zunächst ein Verständnis der gemeinsamen Interessen definiert werden kann. Die Bankenkrise bietet allen Anlass dazu, bloßer Finanzmarkt- und Shareholder-Value-Logik eine Absage zu erteilen und den deutschen Weg, die industrielle Basis weiterhin zu stärken, fortzusetzen, ohne die wissengesellschaftlichen Grundlagen zu vernachlässigen. Das deutsche Modell war gerade deshalb so erfolgreich, weil es sich in der Vergangenheit nicht der Dominanz der Finanzmarktlogik angeschlossen hat, sondern einer industrialistischen Produzentenlogik folgte. Zugleich erwies sich die damit einhergehende, exportorientierte Institutionenordnung nicht als fähig, die Krise, die auch eine Krise des deutschen Modells ist, abzuwehren. Sie war weder hinreichend dazu in der Lage die finanzmarktgetriebenen Dynamiken einzudämmen noch das rasante Wachstum des Dienstleistungs- und Wissenssektors aufzuhalten. Wenn das deutsche Modell erhalten werden soll, so wird es sehr darauf ankommen, ob es gelingt, die kooperativen Beziehungen zwischen Verbänden und Staat wieder zu stärken. Nur so können die koordinierenden und korrigierenden Selbststeuerungspotentiale der Wirtschaftsakteure aufrechterhalten werden. Denn sicher ist, der Kapitalismus benötigt keine Verbände, die zwischen Markt, Staat und Gesellschaft vermitteln; das deutsche Modell und die soziale Marktwirtschaft hingegen können ohne handlungsfähige Verbände im Bereich Wirtschaft und Arbeit nicht überleben.

Literatur

- von Alemann, Ulrich (1985): Der Wandel organisierter Interessen in der Bundesrepublik. Erosion oder Transformation? In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 49/85, S. 3–21.
- Beyer, Jürgen (2006): Vom Netzwerk zum Markt? Zur Kontrolle der Managementelite in Deutschland. In: Münkler, Herfried/Straßenberger, Grit/Bohlender, Matthias (Hrsg.): Deutschlands Eliten im Wandel. Frankfurt a.M./New York: Campus, S. 177–198.
- Eschenburg, Theodor (1956): Herrschaft der Verbände? Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt.
- Eschenburg, Theodor (1989): Das Jahrhundert der Verbände. Lust und Leid organisierter Interessen in der deutschen Politik. Berlin: Siedler.
- Glagow, Manfred/Schimank, Uwe (1984): Gesellschaftssteuerung durch korporatistische Verhandlungssysteme. Zur begrifflichen Klärung. In: Falter, Jürgen W./Fenner, Christian/Greven, Michael Th. (Hrsg.): Politische Willensbildung und Interessenvermittlung. Verhandlungen der Fachtagung der DVPW vom 11.–13. Oktober 1983 in Mannheim. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 539–546.
- Gusy, Christoph (1981): Vom Verbändestaat zum Neokorporatismus? Wien: Orac.
- Hall, Peter A./Soskice, David (2001): An Introduction to Varieties of Capitalism. In: Hall, Peter A./Soskice, David (Hrsg.): Varieties of Capitalism. The Institutional Foundations of Comparative Advantage. New York: Oxford University Press, S. 1–68.
- von Klass, Gert (1962): Unternehmer in Licht und Schatten. Der Weg der deutschen Arbeitgeberverbände. Wiesbaden: Verlag für Wirtschaftspublizistik.
- Kitschelt, Herbert/Lange, Peter/Marks, Gary/Stephens, John D. (1999): Convergence and Divergence in Advanced Capitalist Democracies. In: Kitschelt, Herbert/Lange, Peter/Marks, Gary/Stephens, John D. (Hrsg.): Continuity and Change in Contemporary Capitalism. Harvard: Harvard University Press, S. 427–460.
- Marin, Bernd (1986): Unternehmerorganisationen im Verbändestaat. Wien: Internationale Publikationen.
- Pötzsch, Horst (2010): Interessenverbände. In: Dossier: Deutsche Demokratie. Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung/bpb, Bonn. URL: <http://www.bpb.de/themen/BWDJ3P,0,0,Interessenverb%E4nde.html>.
- Schönbach, Karl-Heinz (2002): Verbändestaat – spätes Ende? Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Soskice, David (1999): Divergent Production Regimes. Coordinated and Uncoordinated Market Economies in the 1980s and 1990s. In: Kitschelt, Herbert/Lange, Peter/Marks, Gary/Stephens, John D. (Hrsg.): Continuity and Change in Contemporary Capitalism. Harvard: Harvard University Press, S. 101–134.
- Streeck, Wolfgang (1987): Vielfalt und Interdependenz. Überlegungen zur Rolle von intermediären Organisationen in sich ändernden Umwelten. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 39, S. 452–470.
- Süßlow, Bernd (1981): Die gewerkschaftliche Repräsentation in öffentlichen Gremien. Ein Beispiel für institutionalisierte korporative Interessenvermittlung. In: Soziale Welt, 32, S. 39–56.
- Wambach, Manfred Max (1969): Parteienstaat und Verbändestaat. Theoretische und empirische Untersuchungen zur Soziologie der Politik. Dissertation. Bonn.
- Weber, Hajo (1987): Unternehmerverbände zwischen Markt, Staat und Gewerkschaften. Frankfurt a.M./New York: Campus.
- Weber, Jürgen (1980): Verbändestaat - oder was sonst? In: Aus Politik und Zeitgeschichte. Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 44/80, S. 9–13.

Teil I
Geschichte und Funktionen
der Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände

Geschichte und Funktion der deutschen Arbeitgeberverbände

Wolfgang Schroeder

1 Einleitung

Die Arbeitgeberverbände sind in Deutschland in der historischen Abfolge des Entstehens der unternehmerischen Kollektivakteure als Letztes geschaffen worden. Am Anfang standen Handelskammern und Wirtschaftsverbände. Neben den Wirtschaftsverbänden, deren zentrales Augenmerk den Gütermärkten gilt, und den eher regional operierenden Industrie- und Handelskammern bilden die Arbeitgeberverbände die dritte Säule des kollektiven Handelns der industrie- und dienstleistungsorientierten Unternehmen in Deutschland. Ihr Aufgabenfeld konzentriert sich einerseits auf die interessenorientierte Gestaltung der Arbeitsmärkte und andererseits auf die lobbyistisch orientierte Beeinflussung staatlich organisierter Sozialpolitik. Als freiwillige Zusammenschlüsse von miteinander konkurrierenden Unternehmen, die sich im Hinblick auf ihre Ressourcenausstattung und Handlungsmöglichkeiten stark unterscheiden, haben sie gegenüber ihren Mitgliedern einen schwereren Stand als Wirtschaftsverbände und Handelskammern. Ihr Zweck ist es trotz divergierender Partialinteressen und trotz des ausgeprägten Strebens der Unternehmen nach Entscheidungsautonomie kollektives Handeln zu organisieren, das zumindest in Teilbereichen auch Vorgaben für unternehmerisches Handeln macht. Nachdem sie ursprünglich als Gegenverbände zu den Gewerkschaften gegründet wurden, entwickelten sie sich im Laufe der Zeit zu einem zentralen Akteur der deutschen industriellen Beziehungen, der zusammen mit den Gewerkschaften Tarifverträge aushandelt und die sozialen Interessen der Unternehmen gegenüber staatlichen und halbstaatlichen Organisationen vertritt. Zudem beteiligen sich Arbeitgeberverbände an staatlichen Gremien sowie an der Selbstverwaltung der Sozialversicherungen.

Bisher haben sie meist ihre Anpassungsfähigkeit an veränderte Rahmenbedingungen bewiesen. Gegenwärtig verfolgen sie zum Zweck der Umwelthanpassung eine Strategie der verbands- und tarifpolitischen Differenzierung, die sich auch in Organisationsreformen niederschlug. Damit einher geht ein tarifpolitischer Paradigmenwechsel hin zu einer dezentralisierten und flexibilisierten Tarifvertragslandschaft. Aus dieser Perspektive stellt sich die Frage, ob und inwieweit sich auch der Charakter und die Rolle der Arbeitgeberverbände im „deutschen Modell“ verändern beziehungsweise ob diese Anpassungsprozesse selbst ein Ausdruck der Veränderung des „deutschen Modells“ sind und welche Folgen sich daraus für die Arbeits- und Sozialbeziehungen ergeben.

Versucht man festzuhalten, was Arbeitgeberverbände sind und welche Funktion sie haben, so lassen sie sich aus einer allgemeinen verbändewissenschaftlichen Perspektive als intermediäre Organisationen verstehen, die durch Interessenartikulation, Interessenaggregation sowie Interessenmobilisierung letztlich auch einen Beitrag zur Systemintegration leisten. Ihre Fähigkeit und Rolle bei der politischen Steuerung der Arbeits- und Sozialbeziehungen fußt darauf, dass sie strukturell eingebettet sind in das Zusammenspiel

zwischen Unternehmen, Gewerkschaften und staatlichen Institutionen. Die Wandlungs- und Lernprozesse, denen die Arbeitgeberverbände derzeit unterliegen, sind ohne deren historische Entwicklung nicht zu verstehen. Dabei geht es um die Bestimmung von Etappen, die die Arbeitgeberverbände durchliefen: Wie haben sich Ziele, Aufgaben und die Organisation der deutschen Arbeitgeberverbände im Laufe der Zeit gewandelt; welche Art des Funktionswandels haben sie erlebt?

2 Stand der Forschung

Über die deutschen Arbeitgeberverbände liegt eine Reihe historischer, soziologischer und politikwissenschaftlicher Studien vor, gleichwohl fehlt bislang eine wissenschaftliche Gesamtmonographie. Einige der vorliegenden Studien stammen aus der Feder von Verbandsfunktionären. Dazu zählen insbesondere die Arbeiten von Ernst-Gerhard Erdmann (1966), Hauptgeschäftsführer der Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) von 1949 bis 1963, der sich mit der Geschichte der deutschen Arbeitgeberverbände von ihrer Gründung bis einschließlich 1965 unter Berücksichtigung ihres sozialgeschichtlichen Hintergrundes auseinandersetzt. In der 1990 erschienen Festschrift anlässlich des hundertjährigen Bestehens von Gesamtmetall, dem Dachverband der Arbeitgeberverbände der Metall- und Elektroindustrie, befasst sich Luitwin Mallmann, derzeit Hauptgeschäftsführer von METALL NRW, in ausführlicher und gründlicher Form mit der Geschichte des Verbandes. In einem Sammelband zum fünfzigjährigen Bestehen der BDA, herausgegeben von Reinhard Göhner (1999), dem Hauptgeschäftsführer der BDA, sind auch zwei Beiträge enthalten, die die Geschichte der BDA aus wissenschaftlicher Sicht betrachten. Diesen Schriften ist mehr oder weniger gemein, dass sie die Arbeitgeberverbände als gestaltungsorientierte Kräfte präsentieren, die auf der Grundlage eines festen ordnungspolitischen Verständnisses die Erfolgsgeschichte des deutschen Sozialstaates mitgetragen haben.

Neben den historisch ausgerichteten Jubiläumsschriften, die wichtig sind, um die Selbstdefinition der Verbände, die Abfolge der Ereignisse und deren Zusammenhänge zu verstehen, gibt es auch wissenschaftliche Qualifikationsarbeiten aus der Feder von Verbandsfunktionären wie jene von Martin Völkl (2002), die sich den Integrationsproblemen von Arbeitgeberverbänden in der mittelständischen Industrie widmet. Diese Arbeit spürt die Herausforderungen für ein kollektives Handeln der Arbeitgeberverbände an der Stelle auf, die sich in den letzten Jahren als am stärksten verwundbar erwiesen hat, nämlich bei der Vertretung von kleinen und mittelständischen Betrieben.

Die vorliegenden wissenschaftlichen Einzelfallstudien beziehen sich vornehmlich auf die Metallindustrie. Achim Knips (1996) analysiert die Entstehung und Entwicklung der Arbeitgeberverbände zwischen 1888 und 1914 auf einer quellengesättigten Basis. Er berücksichtigt dabei auch die Einflüsse von Gewerkschaften und Staatspolitik sowie das Wechselspiel zwischen zentraler und regionaler Ebene. Zugleich gelingt es ihm, deutlich herauszuarbeiten, dass die Vertreter der Arbeitgeberverbände bereits frühzeitig internationale Beispiele studierten, um ihre eigenen Handlungspotentiale gegenüber Staat und Gewerkschaften zu erweitern. Claus Noé (1970) schrieb eine empirische Untersuchung, die sich dem Konflikt zwischen Gesamtmetall und der IG Metall im Frühjahr 1963 widmet. Hans-Hermann Hartwich (1967), der sich mit den Arbeitgeberverbänden der Berliner Metallindustrie in der Weimarer Republik befasst, stützt sich ebenfalls auf eine umfangreiche Quellenbasis. Seine

Fragestellungen gehen deutlich über verbandsbezogene Inhalte hinaus in den Bereich der Wechselbeziehungen zwischen Staat und Verbänden. Um die Problemlagen der Nachkriegs- und Aufbauzeit besser zu verstehen, ist die Arbeit von Eva Moser (1990) sehr hilfreich, die den Wiederaufbau der bayerischen Metallarbeitgeberverbände zwischen 1947 und 1962 untersucht.

Neben den historischen Studien liegt eine Reihe fundierter soziologischer und politikwissenschaftlicher Arbeiten vor. Roswitha Leckebusch (1966) sucht nach Antworten auf die Frage, wie sich die Arbeitgeberverbände im historischen Verlauf verändert haben. Während die Studie von Leckebusch eher beschreibend ausfällt, will die bis auf den heutigen Tag mit großem Gewinn zu lesende analytische Studie von Hansjörg Weitbrecht (1969), der die Konflikt- und Handlungsmuster der Metall-Arbeitgeberverbände in den 1960er Jahren untersucht, der Struktur kollektiven Handelns auf die Schliche kommen. Er knüpft mit seiner Studie an analytische Befunde der US-amerikanischen Forschung an, wie sie insbesondere John T. Dunlop (1958) und Clark Kerr et al. (1960) in dieser Zeit zu Tage gefördert haben. Die Studie von Hansjörg Weitbrecht bildet eine wichtige Brücke von den bis dahin eher historisch beschreibenden Studien hin zu den analytischen Arbeiten der modernen Sozialwissenschaften, die hinsichtlich der Handlungsdilemmata der Arbeitgeberverbände in den 1970er und 1980er Jahren – auf systemtheoretisch fundierter Basis – von Hajo Weber (1987) und Wolfgang Prigge (1987) vorgelegt wurden. Leider ist das von Wolfgang Streeck im Berliner Wissenschaftszentrum für Sozialforschung in den 1980er Jahren geleitete Großprojekt „The Organisation of Business Interests“ nicht mit einer großen Monografie abgeschlossen worden. Gleichwohl hat Streeck mit seinen eigenen Arbeiten wesentlich zum Verständnis der deutschen Arbeitgeberverbände beigetragen. In der von Wolfgang Schroeder und Burkard Ruppert (1996) erarbeiteten Studie zu den Ursachen der Austritte aus Arbeitgeberverbänden wurde erstmals auf empirischer Basis dem Problem der Verbandsaustritte nachgegangen. Mit dieser Studie konnte deutlich gemacht werden, dass einseitige Erklärungsansätze nicht greifen, weil ein komplexes Ursachenbündel, eingebettet in die Transformation des deutschen Modells industrieller Beziehungen, die Rahmenbedingungen für die Organisationsfähigkeit auch von Arbeitgeberverbänden verändert hat. Dieses Ergebnis konnte auch in der Studie von Thomas Haipeter und Gabi Schilling (2006) bestätigt werden, die sich ebenfalls mit der Tarifbindung sowie der Organisations- und Strategiebildung der Arbeitgeberverbände der Metall- und Elektroindustrie befasst.

3 Historische Entwicklung – Herausforderungen und Reaktionen

Wenn wir von den deutschen Arbeitgeberverbänden sprechen, stechen gemeinhin zwei Namen besonders hervor: einerseits der Dachverband der deutschen Privatwirtschaft, also die „Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände“ (BDA), andererseits Gesamtmetall, der Dachverband der Arbeitgeberverbände der deutschen Metall- und Elektroindustrie, des wichtigsten Bereichs der deutschen verarbeitenden Industrie. Dazwischen liegt ein außerordentlich weites Feld von Arbeitgeberverbänden, die sich auf rund 6.500 Verbände verteilen. Hinzu kommen weitere Verbände, die für den öffentlichen Sektor (vgl. Keller in diesem Band) zuständig sind oder solche, die sich der BDA nicht angeschlossen haben.

Mitglieder der BDA sind die überfachlichen Landesverbände sowie die Bundesverbände der Arbeitgeber. Über die Mitgliedsverbände sind somit auch die Arbeitgeberver-

bände ohne Tarifbindung Mitglied in der BDA. Die Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände ist ein Verbändeverband. Dort organisieren sich also keine Einzelfirmen, sondern nur Verbände. Im Jahr 2010 sind dies insgesamt 14 überfachliche Landesvereinigungen und 58 Bundesfachspitzenverbände. Zu diesen Verbänden zählen Anfang 2010 nach Angaben der BDA etwa 1 Million Betriebe mit ungefähr 20 Millionen Beschäftigten. Die inhaltliche Koordinations- und die politische Lobbyarbeit findet in starkem Maße auf der Ebene des Dachverbandes und der Landesvereinigungen statt. Alleine auf der Ebene der BDA arbeiten gegenwärtig rund 75 Ausschüsse und Arbeitskreise, in denen sich Betriebspraktiker und Verbandsmitarbeiter austauschen und die Politik der BDA mit vorbereiten. Zudem sind in der BDA und den Landesvereinigungen auch die sozialpolitischen Aufgaben verankert, vor allem die Mitarbeit in der Selbstverwaltung des deutschen Sozialversicherungsstaates. Soweit ein kurzer Blick auf die gegenwärtige Organisationslandkarte der deutschen Arbeitgeberverbände; im Folgenden wird der Frage nachgegangen, wie sich diese Landkarte entwickeln konnte.

Bevor es zur Entstehung von Arbeitgeberverbänden sowie der damit einhergehenden Arbeitsteilung mit den Industrieverbänden kam, existierten lediglich unternehmerische Standesvereinigungen sowie lose Zusammenschlüsse einzelner Unternehmen. Als erster großer industrieller Spitzenverband wurde 1876 der „Centralverband Deutscher Industrieller“ gegründet, dem 1895 mit dem „Bund der Industriellen“ eine handfeste Konkurrenz erwuchs. Mit der fortschreitenden Interessendifferenzierung der Unternehmen und der Unternehmerklasse erfolgte zugleich eine Ausdifferenzierung von Interessenverbänden: Branchenbezogene Arbeitsmarktinteressen lösten sich von Gütermarktinteressen. Häufig waren es Wirtschaftsverbände, die separate Arbeitgeberverbände gründeten, um den spezifischen Herausforderungen dieser Märkte nicht nur gütermarktbezogen, sondern auch bezogen auf die Arbeitsbeziehungen mit eigenen Verbänden erfolgreich begegnen zu können. Die zu dieser Zeit entstehende Arbeitsteilung zwischen den Organisationen der Unternehmer in Arbeitgeber- und Industrieinteressen existiert in den meisten anderen Ländern Europas so nicht.

3.1 Entwicklung bis 1945: vom Antistreikverband zum klassenorientierten Tarifauteur

Anlass für die ersten Zusammenschlüsse von Arbeitgebern waren meist Streiks. Arbeitgeberverbände gründeten sich während eines Streiks oder danach, um sich für zukünftige Konflikte mit den Gewerkschaften besser zu wappnen. Ein entscheidender Anstoß für die flächendeckende Etablierung von Arbeitgeberverbänden ging vom Streik der Textilarbeiter im sächsischen Crimmitschau (1903/04) aus. Zwar konnte die Spaltung in Befürworter und Gegner einer Anerkennung der Gewerkschaften im Arbeitgeberlager damit nicht aufgehoben werden, aber der Weg hin zur flächendeckenden Bildung von eigenen sozialpolitischen Verbänden war damit vorgezeichnet. Allerdings war den spontan gegründeten Anti-Streikvereinen zunächst häufig nur eine kurze Lebensdauer beschieden (Knips 1996: 117). Für eine dauerhafte Institutionenbildung bedurfte es weiterer Faktoren. Dazu gehörte zum einen der stetige Zuwachs an gewerkschaftlicher Macht, vor allem in der Großindustrie (Zapka 1983: 214). Zum anderen forcierten staatliche Organisationshilfen den Prozess der Befestigung von Arbeitgeberverbänden. Dazu gehörten vor allem die unter Bismarck etablierten Sozialversicherungen, das Arbeitsrecht sowie Versuche, staatliche Aufträge nur noch an

Unternehmen zu vergeben, die bereit waren, Tarifverträge abzuschließen (Knips 1996: 75). In der Frühphase des deutschen Kapitalismus stand der politische Charakter der Verbände im Vordergrund. So kann es auch nicht verwundern, dass nicht wenige Mitglieder den Arbeitgeberverband damals als ein Instrument begriffen, um die Gewerkschaften zu zerschlagen (ebd.: 95).

Es wäre jedoch zu kurz gegriffen, würde man die Bildung von Arbeitgeberverbänden nur als eine Reaktion auf staatliche und gewerkschaftliche Politik verstehen. Denn mit der Verbandsgründung legten die Arbeitgeber nicht nur die Grundlage für ein kollektives Handeln, das sich für Abwehrzwecke „gegen die unberechtigten Bestrebungen der Arbeitnehmer“ (zit. nach: Prigge 1987: 178) eignete – so die zeitgenössische Selbstdeutung eines Arbeitgeberverbandes –, sondern auch für eine überbetriebliche Kommunikation und Koordination zwischen den Unternehmen. Darin besteht sowohl eine wichtige Basis für die Selbstorganisationsfähigkeit der deutschen Wirtschaft wie auch für die Tarifautonomie. Mit der 1904 gegründeten „Hauptstelle der deutschen Arbeitgeberverbände“, die eher großbetrieblich ausgerichtet war und in der sich die dem tarifpolitisch skeptischen Lager zugehörigen Branchen versammelten (insbesondere die Stahlindustrie), und dem tarifpolitisch aufgeschlosseneren „Verein deutscher Arbeitgeberverbände“ (1904) engagierten sich die ersten Dachverbände für die Vertretung sozialpolitischer Interessen. 1913 wurde mit der „Vereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände“ diese Spaltung auf der Dachverbandsebene aufgehoben.

Ausgehend von ihrer Genese werden die Arbeitgeberverbände in der Literatur häufig als „Gegenverbände“ (Leckebusch 1966) der Gewerkschaften beschrieben. Demzufolge war das wichtigste Instrument der Arbeitgeberverbände, um Mitglieder zu gewinnen und vorhandene Mitglieder enger an den Verband zu binden, zunächst nicht der Tarifvertrag, sondern der politische Wille, eine geschlossene „Abwehrfront“ gegen die Gewerkschaften aufzubauen. Maßnahmen, die zu diesem Zweck eingesetzt wurden, waren nicht nur Aussperrungen und schwarze Listen: Vielmehr mussten sich die Mitglieder im Falle eines Streiks – bei Androhung einer Konventionalstrafe – dazu verpflichten, „Schmutzkonkurrenz“ zu vermeiden und Streikarbeit nicht zu übernehmen. Bis heute besteht eine wichtige Aufgabe der Arbeitgeberverbände darin, zu entscheiden, wann und wie auf einen Streik mit einer Aussperrung reagiert werden soll. Durch diese Kompetenz ist das Instrument der Aussperrung der beliebigen Verfügbarkeit durch den Einzelunternehmer entzogen und einer verbändedemokratischen Kontrolle unterworfen (Knips 1996: 101). Vermutlich ist die Regulierung der Aussperrung eine wichtige Zivilisierungs- und Rationalisierungsleistung des arbeitspolitischen Konfliktfeldes, an die weiter gehende staatliche Einhegungen und Schritte der Verrechtlichung anknüpfen konnten.

Durch die Übertragung quasi staatlicher Hoheitskompetenzen im ersten Weltkrieg (Hilfsdienstgesetz von 1916), eine tripartistische Verhandlungsstruktur (Zentralarbeitsgemeinschaft in den Jahren 1918–1922) und schließlich das kollektive Arbeitsrecht (1919) wurden die Arbeitgeberverbände gegenüber den Unternehmen aufgewertet. Weil dies aber noch keine hinreichende Basis bildete, um die Einflusskompetenz gegenüber den Mitgliedern im tarifpolitischen Bereich zu legitimieren, setzten die Verbände bereits in der Weimarer Zeit satzungstechnische Mittel ein, um den Einfluss der Verbandsführungen abzusichern.

In der Zeit zwischen 1890 und 1933 schufen die meisten Arbeitgeberverbände ein landesweites Verbandsnetzwerk, das sowohl auf ehrenamtlicher wie auch auf professionell-

bürokratischer Grundlage beruhte. Kennzeichnend für diese Mischung ist die formale Trennung zwischen ehrenamtlichen Repräsentanten, die in der Regel Eigentümerunternehmer waren, und einer mehrheitlich aus akademisch ausgebildeten Juristen und Volkswirten bestehenden Geschäftsleitung, die als neutrale, quasi treuhänderische Instanz von den konkurrierenden Mitgliedern akzeptiert wurde und die laufenden Kontakte zu den Mitgliedern wahrnahm. Dabei konnte man sich an der Struktur der industriellen Interessenverbände orientieren. Man spricht hier auch von einem „strengen Dualismus zwischen politisch verantwortlichen ehrenamtlichen Vorstandsmitgliedern und weisungsgebundenen hauptamtlichen Geschäftsführern“ (Streeck 1972: 142). Die strenge Weisungsgebundenheit der Geschäftsführer soll sicherstellen, dass nicht private Karriereinteressen, sondern der Wille der Mitgliedsunternehmen für ihr Handeln maßgebend ist. Stabilität erreichten die für die Verbandsarbeit notwendigen Verbindungen zwischen betrieblichen, lokalen sowie regionalen Akteuren und dem Spitzenverband darüber hinaus dadurch, dass auf den Führungsebenen traditionell ein hohes Maß an personeller Kontinuität bestand, das auch noch nach 1945 in der Bonner Republik anzutreffen war. Beispielsweise hatte der Gesamtverband der Metallindustrie von 1891 bis 1933 nur drei Vorsitzende und vier Hauptgeschäftsführer.

Als 1933 die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände durch die NSDAP aufgelöst wurden, blieben die wirtschaftlichen Interessenvertretungen bestehen. Sie mussten jedoch vielfach organisatorische und nominelle Umstellungen bei ihrer Integration in das neue institutionelle Netzwerk des NS-Staates hinnehmen. Der Ideologie der Volksgemeinschaft folgend wurden die sozialpolitischen Aktivitäten der Arbeitgeber fortan durch die Deutsche Arbeitsfront (DAF) wahrgenommen. Dieser institutionellen Diskontinuität stand eine personelle Kontinuität gegenüber: Die Mehrheit derjenigen, die bis zu diesem Zeitpunkt für die Arbeitgeberverbände gearbeitet hatten, wurde von den Wirtschaftsgruppen, den Reichstreuhändern der Arbeit oder anderen NS-Organisationen wie der DAF übernommen (Moser 1990: 36 ff.).

3.2 Arbeitgeberverbände nach 1945: Konsolidierung als Tarifvertragspartei

Nach 1945 wurde die bis heute bestehende arbeitsteilige Struktur von Arbeitgeber- und Wirtschaftsverband sowie Industrie- und Handelskammer in den meisten Branchen wieder aufgebaut und die arbeitgeberverbandslose Zeit während des NS-Regimes beendet. Mit einiger Verzögerung, die durch die Lizenzierungspolitik der Alliierten bedingt war, kam es zur offiziellen Wiedergründung der Dachverbände unter neuem Namen. Als Spitzenorganisation der Arbeitgeberverbände gründete sich am 28.1.1949 die „Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände“ (BDA), in der sich Bundesfachverbände und Landesvereinigungen von Arbeitgebern zusammenschlossen. Da die Kompetenz der Tarifpolitik bei den regionalen Arbeitgeberverbänden liegt, in denen Unternehmen Direktmitglieder sind,¹

¹ Neben Verbänden, in denen Branchenverbände und Unternehmen Mitglieder sind, gibt es auch Organisationen mit persönlicher Mitgliedschaft: Dazu gehören mittelständische, konfessionelle und geschlechtsspezifische Arbeitgeberverbände. So versteht sich etwa die „Arbeitsgemeinschaft Selbstständiger Unternehmer“ (ASU) als Sprachrohr kleiner Unternehmen. Phasenweise gelingt es solchen Organisationen, eine hohe publizistische Aufmerksamkeit für ihre Positionen zu erreichen (vor allem auf dem Gebiet der Tarifpolitik). Ein Beispiel für eine konfessionelle Standesorganisation ist der Bundesverband Katholischer Unternehmer, der vor allem für die Interessen der Unternehmen innerhalb des Katholizismus wirbt. In seinen Reihen wurde