

Wolfgang Schr
Bernhard Weiß

Handbuch
Arbeitgeber
Wirtschafts
in Deutsch

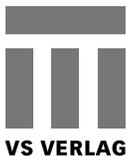
Wolfgang Schroeder · Bernhard Weßels (Hrsg.)

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 -abstinz 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 Unternehmerverbändelandschaft: 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 Unternehmern <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 anzusetzen.

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 Gewerkschaftern 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 Unternehmerverbände 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 Verbände-forschung 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 Hochtechnologieindustrie, 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 weltbekanntesten 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 Organisierung. 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 Eigentümerunternehmern 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 idealisierter) 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 Unternehmerverbände 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 Unternehmervereinigungen 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 Unternehmervereinigungen in den drei Säulen wirtschaftlicher Interessenvertretung? Werden die Mitgliedschaftsentwicklungen betrachtet, zeigen sich deutliche Unterschiede. Kammern und Kammervereinigungen 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 Unternehmerverbände 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 ver ringern 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 an 13. 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 – wohlgermerkt, 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 entgegenzutreten.

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 wissenschaftlichen 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.
- Pöttsch, 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.
- Süllow, 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 Umweltpassung 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 erschienenen 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 Tarifakteur

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 (Hilfswirtschaftsgesetz 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

konzentriert sich die Arbeit der BDA auf die Mitgestaltung der Arbeits- und Sozialpolitik, die Vertretung der unternehmerischen Sozial- und Gesellschaftspolitik gegenüber dem politischen System, den Gewerkschaften und der Öffentlichkeit, Informations- und Beratungsarbeit und schließlich die Koordination der Lohn- und Tarifpolitik. Somit wurde nach 1945 wieder an das Organisationsprinzip angeknüpft, bei dem die Vertretung von Arbeitgeber- und Industrieinteressen getrennt voneinander erfolgt, so dass Wirtschaftsverbände die wirtschaftspolitischen Interessen gegenüber dem politischen System und Arbeitgeberverbände die sozialpolitischen Interessen der Mitgliedsfirmen gegenüber staatlichen und halbstaatlichen Organisationen vertreten.² Neben ihrer tarifpolitischen Funktion sind Arbeitgeberverbände durch ihre personelle Beteiligung an der sozialen Selbstverwaltung institutionell in das soziale Sicherungssystem eingebunden. Das Sozialversicherungsgesetz von 1952 (seit 1977 SGB IV) garantiert ihnen – in der Regel gemeinsam mit den Gewerkschaften – eine Vertretung in den Führungsgremien. Allerdings blieb die Trennung in einen Arbeitgeber- und einen Wirtschaftsverband in der Metall- und Elektroindustrie bis in die 1950er Jahre hinein umstritten. Zu diesen Spannungen trug nicht nur der Zustand während der nationalsozialistischen Zeit bei, sondern auch, dass manche Befürworter integrierter Verbände in der Metallindustrie auf die Textil-, Bau- und Holzindustrie verweisen konnten, wo es Ende der 1940er Jahre zur Bildung solcher Verbände gekommen war. Jedoch änderte sich nichts an der bis heute vorherrschenden (und zugleich umstrittenen) Arbeitsteilung auf der Bundesebene. Wegen der manchmal auftretenden inneren Spannungen zwischen BDI und BDA in wichtigen sozialpolitischen Fragen, aber auch wegen der in manchen Bereichen vorhandenen Doppelarbeit sowie der damit einhergehenden Reibungsverluste gab es immer wieder Versuche, diese Trennung zur Disposition zu stellen. Anfang der 1960er Jahre erfolgte der erste ernsthafte Versuch, die Dachverbände von BDI und BDA zu fusionieren, der ebenso scheiterte wie alle folgenden.

Nach der durch den Einfluss der Besatzungsmächte verzögerten Wiedergründung stellten die 1950er Jahre ein „politisches Erprobungsjahrzehnt“ dar, in dem die Arbeitgeberverbände erst langsam an Interaktionskompetenz, Rollengewissheit und Interessenformulierungskapazität gewannen. Für die größten deutschen Arbeitgeberverbände, die in der Metall- und Elektroindustrie zu finden sind, wurde diese Phase erst mit dem Tarifkonflikt des Jahres 1963 abgeschlossen. Damals stellten sie mit der ersten Flächenaussperrung in der Nachkriegsgeschichte unter Beweis, dass sie auf der Ebene des kollektiven Handelns als ein der Industriegewerkschaft Metall ebenbürtiger Gegner agieren konnten, ohne den sozialen Frieden zu gefährden. Dieser Konflikt lieferte gewissermaßen eine Folie für die Selbstvergewisserung, ein nach innen und außen voll handlungsfähiger Akteur zu sein, der auf der Basis einer längerfristigen Strategie situationsadäquat agieren kann, mit Ideologie- und Deutungskompetenz ausgestattet ist, aussperrungs-, verhandlungs- und verpflichtungsfähig ist und die Fähigkeit besitzt, Abweichler zu sanktionieren (Weitbrecht 1969; Noé 1970).

Unter den Bedingungen eines exportorientierten, durch nationale Regulation beeinflussbaren Wirtschaftswachstums, das sich stetig und kaum von Krisen durchbrochen ent-

1957 das Konzept der bruttolohnbezogenen Rente entwickelt (Schreiber-Plan). Die Vereinigung der Unternehmerinnen ist ein Beispiel für einen geschlechtsspezifischen Verband.

2 Bei der Sozialgesetzgebung tritt die BDA seit Langem mit einer eigenen Programmatik hervor. Herausragende Beispiele dafür sind das im Jahre 1953 entstandene Programm „Gedanken zur sozialen Ordnung“ oder das Programm „Sozialstaat vor dem Umbau. Leistungsfähigkeit und Finanzierbarkeit sichern“ aus dem Jahre 1994.

wickelte, entfalteten sich die Arbeitgeberverbände zu dynamischen lohnpolitischen Akteuren. Dies beinhaltete auch eine Akzeptanz der Gewerkschaften, die über die rein formale Anerkennung hinausging und in Gestalt der sogenannten Sozialpartnerschaft, die die soziale Marktwirtschaft fundieren sollte, auch eine ideenpolitische Basis erhielt. Ein weiteres Element dieser fordistischen Konstellation, die das Wachstum und die Handlungsfähigkeit der Arbeitgeberverbände förderte, war die Situation des Kalten Krieges, die durch die klare Konfrontation von Systemalternativen einen positiven Einfluss auf die Organisationsbereitschaft der Unternehmen ausübte. Bis in die 1970er Jahre hinein konnten die Arbeitgeberverbände ihre Mitgliederzahlen somit stetig steigern und ihre Organisationsstrukturen ausbauen. Eine erste Zäsur, die auch Auswirkungen auf die Integrationsfähigkeit der Arbeitgeberverbände besaß, trat Mitte der 1980er Jahre durch die betriebliche Flexibilisierung der Arbeitszeit und den daraus resultierenden Trend einer Dezentralisierung der Arbeitsbeziehungen ein. Zu den veränderten Rahmenbedingungen gehörten auch ein deutlich verlangsamtes wirtschaftliches Wachstum sowie eine gewerkschaftliche Politik, die stark auf das Ziel einer Verkürzung der wöchentlichen Arbeitszeit ausgerichtet war (Silvia 1997).

Im Zuge der Konsolidierung begannen die deutschen Arbeitgeberverbände nicht nur auf der nationalen Ebene zu agieren, sondern auch auf der europäischen Ebene präsent zu werden. Dort ist vor allem der Dachverband, die „Vereinigung der europäischen Industrie- und Arbeitgeberverbände“ (BUSINESSEUROPE, früher: UNICE), von Relevanz, der bereits seit 1958 existiert und mittlerweile 40 Mitgliederorganisationen aus 34 Ländern umfasst, zu denen die BDA als Gründungsmitglied zählt. Neben dem Dachverband bestehen auch europäische Branchenarbeitgeberverbände, die jedoch ähnlich wie der Dachverband nur über geringe Ressourcen verfügen und wenig politischen Einfluss besitzen. Auf der europäischen Ebene wird von den Arbeitgeberverbänden der branchenübergreifende soziale Dialog genutzt, um gemeinsam mit dem Europäischen Zentralverband der öffentlichen Wirtschaft (CEEP), der Europäischen Union des Handwerks und der Klein- und Mittelbetriebe (UEAPME) sowie der European Trade Union Confederation (ETUC) Erklärungen und Empfehlungen zu Einzelthemen abzugeben. Getroffene Vereinbarungen können von der EU-Kommission in bindende Rechtsvorschriften überführt werden. Soziale Dialoge existieren in Europa auch auf der sektoralen Ebene für einzelne Wirtschaftszweige. An ihnen beteiligen sich europäische Branchenarbeitgeberverbände, die sich aus nationalen Arbeitgeberverbänden zusammenschließen. Die Sozialpartner können gemeinsame Erklärungen und Empfehlungen zu Einzelthemen abgeben. Bislang lässt sich festhalten, dass die vermehrten Aktivitäten der BDA nicht auf eine gemeinsame Regulation mit den Gewerkschaften zielten, sondern sich primär auf die Lobbyarbeit konzentrierten.

3.3 Entwicklung seit 1990: der Aufbau in Ostdeutschland und die Transformation des deutschen Modells

Die organisationspolitische Herausforderung der Wiedervereinigung stellte die Arbeitgeber in Ostdeutschland vor große Aufgaben, warf aber gleichzeitig neue organisatorische Fragen auf (vgl. Schroeder 2000). Eine der Herausforderungen bestand darin, dass der Aufbau in Ostdeutschland ohne den Rückgriff auf DDR-Altverbände erfolgen musste, da die ostdeutschen Firmengründer weder auf eigenen verbandlichen Erfahrungen aufbauen konnten noch über hinreichende Kenntnisse der betriebswirtschaftlichen Praxis unter marktwirtschaftlichen Be-

dingungen verfügten. Sie waren weder Unternehmer noch Verbandsfunktionäre, sondern Vertreter des zerfallenden Staatsapparates und der Kombinatsspitzen. Der Verbändeaufbau in den fünf neuen Ländern war somit das Ergebnis ostdeutscher politischer Initiative und westdeutscher Lenkung. Die alternativlose Akzeptanz des westdeutschen Systems führte dazu, dass die bundesdeutschen Verbandsstrukturen eins zu eins übertragen wurden. Auf Arbeitgeberseite wurden zwar die ostdeutschen Funktionäre formal bestätigt; real wurde jedoch für einen nicht näher definierten Zeitraum ein paternalistisches Lehrer-Schüler-Verhältnis installiert, mit dem die faktische tarifpolitische Entscheidungskompetenz bei den westdeutschen Verbänden lag (Hoffmann 1997: 93–139). Auch wenn die verbandspolitischen Vorstellungen unter den ostdeutschen Verbändeinitiatoren nicht einheitlich waren, bestand zunächst Konsens darüber, keine von den westdeutschen Verbändestrukturen unabhängige Entwicklung einzuschlagen. Im Gegenteil: Sie wollten nicht auf die finanzielle, inhaltliche und personelle Unterstützung der westdeutschen Akteure verzichten. Die Gründung der Arbeitgeberverbände in Ostdeutschland kam zunächst losgelöst von der Mitgliederlogik marktwirtschaftlicher Unternehmen zustande und stellte eher eine politische Initiative dar, weshalb aus der Gründungsperspektive nur bedingt von einer solidarischen Selbsthilfe der neuen ostdeutschen Unternehmer gesprochen werden kann. Aus dieser Konstellation heraus entwickelte sich eine für die weitere Entwicklung folgenreiche Ungleichzeitigkeit von Mitglieder- und Einflusslogik.

Mit der deutschen Einheit verloren die Arbeitgeberverbände ein wichtiges Element ihrer eigenen normativen Integrationsideologie: den Antikommunismus. Während es schon immer interne Integrations- und Koordinierungsprobleme zwischen dem Dachverband und dem Regionalverband bzw. zwischen den Regionalverbänden gegeben hatte, traten seit den 1980er Jahren massive Integrationsprobleme gegenüber den Mitgliedern in den Vordergrund. Für die Arbeitgeberverbände waren diese Integrationsprobleme durch einen Generationenwechsel in der Unternehmerschaft und im eigenen Funktionärskörper gravierender denn je geworden.

Dem schnellen und mitgliederstarken Verbandsaufbau in Ostdeutschland folgten ebenso rasche Austritte aus den Arbeitgeberverbänden. Als sich abzeichnete, dass die Lohnentwicklung der Produktivität vorauseilte, nutzten viele Unternehmen dies, um den Verbänden den Rücken zu kehren. Die Konsequenz, mit der die ostdeutschen Arbeitgeberverbände auf diese zurückgehenden Mitgliederzahlen und die verbandliche Bindungsschwäche reagierten, bestand in der Bildung von rechtlich eigenständigen Arbeitgeberverbänden ohne Tarifbindung (OT). Diese Verbände werden in der Regel in Personalunion von den Geschäftsführern des ordentlichen Arbeitgeberverbandes geführt; sie bieten Serviceleistungen und umfassen manchmal auch Unternehmen mehrerer Branchen. Zwar existierten solche Verbände in einzelnen Regionen Westdeutschlands schon länger (unter anderem in der Kunststoffindustrie), sie hatten aber bis zu diesem Zeitpunkt keine größere Bedeutung für die tarifpolitische Debatte und das Verhältnis zu den Gewerkschaften. Dies änderte sich in der ersten Hälfte der 1990er Jahre grundlegend. Mit der Gründung von OT-Verbänden suchte man nach neuen Wegen, um dem Mitgliederschwund zu begegnen, die Bindekraft gegenüber der eigenen Mitgliedschaft zu verbessern und die finanzielle Ressourcenausstattung des Verbandes aufrechtzuerhalten. Zudem konnte mit dieser Organisationsform ein Instrument gewonnen werden, um die Gewerkschaften strukturell unter Veränderungsdruck zu setzen. Somit verbanden sich mit der Einrichtung von OT-Verbänden sowohl das Ziel einer Flexibilisierung der Verbandsmitgliedschaft aus organisationspolitischen Gründen

wie auch die strategische Vorstellung, die OT-Verbände zur offensiven Ergänzung der tarifvertraglichen Flexibilisierungsstrategie einsetzen zu können. Als Vorreiter für dieses Projekt wirkten ostdeutsche Regionalverbände, die durch offensive Werbung in relativ kurzer Zeit eine beträchtliche Zahl von Mitgliedern in die neu gegründeten OT-Verbände aufnehmen konnten. In deren Windschatten kam es sukzessive auch zur Gründung von weiteren OT-Arbeitgeberverbänden in Westdeutschland. Bei all dem ist zu berücksichtigen, dass diese Strategie innerhalb der eigenen Reihen anfangs sehr umstritten war, weshalb es auch vergleichsweise lange dauerte, bis dieses Konzept sich flächendeckend umsetzen ließ. Manche Funktionäre und Mitglieder sahen in der Einrichtung der OT-Verbände das Ende der Arbeitgeberverbände, wie wir sie kennen.

Verschiedene, sich überlagernde Entwicklungen wie die deutsche Einheit, der Maastricht-Prozess seit 1992 und die wirtschaftliche Krise in den Jahren 1992 bis 1996 ließen in den Arbeitgeberverbänden Konflikte zum Ausbruch kommen, die bereits seit längerem virulent gewesen waren. Zu den traditionellen Interessenunterschieden zwischen kleinen und großen Unternehmen oder zwischen Zulieferfirmen und Endherstellern traten nun neue hinzu, die auf die Veränderung von Branchenstrukturen und Wettbewerbsbedingungen zurückzuführen waren. Durch Outsourcing, Börsenkapitalisierung, Profitcenter und Fusionen gerieten die Tarifverträge in bisher nicht gekannter Weise unter Druck. Zudem wurden bestehende Verbandsmitgliedschaften von einer neuen Generation von Managern in Frage gestellt, die das Verhältnis ihres Unternehmens zu den Verbänden viel stärker als ihre Vorgänger unter Kosten-Nutzen-Gesichtspunkten betrachteten. Insbesondere die Umwandlung von Familienunternehmen in professionelle Managerunternehmen, die oft zu Zweigniederlassungen großer Unternehmen wurden, ließ die Bereitschaft für eine verantwortliche Mitarbeit im Arbeitgeberverband stark sinken. Auf personeller Ebene lässt sich feststellen, dass heute nahezu alle Einflussakteure mehrere Funktionen wahrnehmen, d. h. gleichzeitig Ämter in ihren regionalen Arbeitgeberverbänden, im Branchenspitzenverband wie auch bei der BDA bekleiden (Mallmann 1990: 51, 158). Die Entwicklung der Arbeitgeberverbände wird ständig von der Schwierigkeit begleitet, ein den aktuellen Herausforderungen gewachsenes Führungspersonal zu finden. Die Querelen um die Nachfolge des Gesamtmetall-Präsidenten Hans-Joachim Gottschol – als kein Eigentümer-Unternehmer von Format bereit war, diese Funktion wahrzunehmen – waren dafür ebenso ein beredtes Beispiel wie die Tatsache, dass in verschiedenen Regionalverbänden der Metallarbeitgeber kein aktiver Unternehmer für das Amt des Verbandspräsidenten gefunden werden konnte. Werner Stumpfe beendete 1996 das etablierte Prinzip der dualen Führungsstruktur: Zwischen 1996 und 2000 vereinte er in seiner Person das Amt des Hauptgeschäftsführers und des Präsidenten. Die negativen Erfahrungen mit dieser Konstruktion führten dazu, dass nun wieder an das Prinzip der Ämtertrennung angeknüpft wird.

Der seit den 1990er Jahren beschleunigt abnehmende Organisationsgrad der Arbeitgeberverbände bewirkte eine Durchsetzungsschwäche, die sich auf kaum einem anderen Gebiet so stark manifestiert wie in der Relation zwischen der Aussperrungs- und der Streikfähigkeit. Seit den 1990er Jahren nutzen die Arbeitgeberverbände das Mittel der Aussperrung kaum noch als eine Antwort auf gewerkschaftliche Streiks. Zwischen 1960 und 1990 gingen zwischen 43 und 53 Prozent aller ausgefallenen Tage, die auf Arbeitskonflikte zurückzuführen waren, auf das Konto von Aussperrungen. Dagegen sind diese seit Anfang der 1990er Jahre fast auf dem Nullpunkt gefallen. Da die traditionellen Binde- und Kampfmittel (Ideologie/Streik und Aussperrung) erodiert sind oder sich nachhaltig modifizierten, mussten die Ar-

beitgeberverbände nach neuen Mitteln und Wegen suchen. Die Etablierung von OT-Mitgliedschaften dient auch in diesem Zusammenhang dazu, Durchsetzungsschwäche zu kompensieren und Druck auf Gewerkschaften vor und während einer Tarifverhandlung aufzubauen. Zunehmend machen die Arbeitgeber, sowohl von Seiten der Unternehmensspitzen als auch der Verbandsspitzen, außerdem Druck mit der Androhung, die Produktion in das Ausland zu verlagern.

Ein Beispiel für die weitreichenden Konsequenzen von Konflikten innerhalb der Arbeitgeberschaft und der Schwächung der Arbeitgeberverbände war die Tarifrunde 1995 in Bayern. Sie führte sogar zu einer Verbandskrise von Gesamtmetall: Das Ergebnis der Tarifverhandlungen mit der IG Metall, die von Streiks begleitet wurden, beinhaltete Lohnsteigerungen sowie das Inkrafttreten der 35-Stunden-Woche, womit das ursprüngliche Ziel der Arbeitgeberseite, nämlich Lohnerhöhungen mit Kostenentlastungen zu verknüpfen, nicht erreicht wurde. Dies hatte zur Folge, dass nicht nur Mitgliedsunternehmen unzufrieden mit der Taktik des Verbands waren, sondern auch Industrie- und Wirtschaftsverbände. In diesem Kontext drohten sogar führende Verbandsvertreter mit der Auflösung des Verbands, wenn die IG Metall sich nicht bereit erklären würde, Flächentarifverträge umzugestalten.³ Anhand dieser Episode lässt sich zeigen, wie labil das System der kommunizierenden Röhren von Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften ist, wenn eine der beiden Organisationen mit ihrer Selbstauflösung droht.

Tabelle 1: Aussperrung

Zeitraum	Aussperrungs- betroffene*	Aussperrungs- betroffene in % aller Konflikt- betroffenen	Streikende plus Aussperrungs- betroffene	Ausgefallene Arbeitstage durch Aussperrung*	Aussperrungs- tage in % aller Konfliktaus- falltage	Ausgefallene Arbeitstage*, ges. (Streik plus Aussperrung)
1950–1959	38.238	2,7	1.395.898	791.183	8,05	9.831.075
1960–1969	308.717	37,83	815.967	1.371.377	43,44	3.157.249
1970–1979	679.278	34,26	1.982.781	6.224.646	53,44	11.647.753
1980–1989	172.119	12,33	1.395.903	2.698.875	44,26	6.098.410
1990–1999	275	0,01	2.151.507	2.591	0,08	3.378.265
2000–2008	0	0	1.100.000	0	0	1.428.000

* Effektiv beteiligte/betroffene Arbeitnehmer und effektiv ausgefallene Arbeitstage; ohne Doppelzählungen.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Bundesanstalt für Arbeit. Eigene Berechnungen.

Die vielfältigen neuen Problemkonstellationen wurden von den einzelnen Verbänden unterschiedlich bewältigt. Beispielsweise gelang es den Arbeitgeberverbänden der Chemie- und Textilbranche trotz zunehmenden Drucks, ihre Organisationen zunächst zu stabilisieren. Dagegen litten in den 1990er Jahren die Verbände der Druck-, Holz- und Metallindustrie nicht nur unter einem merklichen Mitgliederschwund, sondern sahen sich auch einem fortwährenden Druck der kleinen und mittleren Unternehmen wie der Arbeitsgemeinschaft

3 „Wenn die IG Metall auch vernünftige Vorschläge wegstreikt, bleiben uns nur zwei Alternativen – Reform oder Auflösung. Wir dürfen auf keinen Fall nochmals so starre Tariflösungen wie in diesem Jahr unterschreiben. Eher lösen wir die Verbände auf, als zum Mittäter an der Demontage unseres Standorts zu werden.“ (Focus vom 24.07.1995).

Selbständiger Unternehmer (ASU) oder des Verbandes der deutschen Maschinen- und Anlagenbauer (VDMA) ausgesetzt, die temporär zu einer „radikalen Speerspitze“ im Kampf gegen die flächentarifliche Struktur des deutschen Modells wurden. Diesen Gruppen gelang es in den 1990er Jahren sogar zeitweise, den Ton in der öffentlichen Kontroverse maßgeblich zu bestimmen und damit den Druck auf Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände und den Flächentarifvertrag zu erhöhen.

Während man in der ökonomischen Krise zwischen 1992 und 1996 noch davon ausging, dass die Austritte aus den Verbänden vor allem ökonomische Ursachen und Unzufriedenheiten als Grundlage hatten, kann man diese These mittlerweile in Frage stellen. Denn auch die seit 1996 bis zur Weltmarktkrise im Jahr 2008 anhaltend günstige Konjunkturlage führte nicht dazu, dass die Austritte aus den deutschen Arbeitgeberverbänden zurückgingen. Selbst wenn man in Rechnung stellt, dass es auch innerhalb der einzelnen Branchen unterschiedliche konjunkturelle Befindlichkeiten einzelner Sektoren und Betriebe gibt, so kann doch davon ausgegangen werden, dass auch ökonomische Motive eine Rolle spielen, diese aber nicht unbedingt ausschlaggebend für das Verlassen des Flächentarifs und des Arbeitgeberverbands sind.

Mehrheitlich sind es sehr kleine, kleinere und einige mittelgroße Unternehmen, die den Arbeitgeberverbänden den Rücken gekehrt haben. Diese stellen zwar noch immer die Mehrheit der Mitglieder in den Arbeitgeberverbänden; gleichwohl sehen sie ihre spezifischen Interessen laut Selbsteinschätzung im Vergleich zu den anderen Mitgliedergruppen nicht hinreichend berücksichtigt. Dagegen sind Traditionsunternehmen ab einer gewissen Belegschaftsgröße, mit starker gewerkschaftlicher Präsenz und den typischen Gremien des deutschen Modells industrieller Beziehungen nach wie vor in hohem Maße verbandlich organisiert. Durch den zunehmenden Ausstieg der kleinen und mittleren Betriebe könnte das Bündnis zwischen den verschiedenen Größenklassen der deutschen Industrie geschwächt werden und schließlich sogar zerbrechen, womit sich auch die Frage nach der Weiterentwicklung des deutschen Flächentarifvertragssystems neu stellen würde.

In den 1990er Jahren dominierte der abstrakte Appell nach mehr Dezentralisierung, Flexibilisierung und Differenzierung. Den Betrieben sollte nicht nur mehr Kompetenz in der Arbeitszeitgestaltung, sondern auch in der Entlohnung zugebilligt werden. Das wichtigste Dokument, in dem diese Linie festgeschrieben wurde, bildet die sogenannte „Frankfurter Erklärung zur Reform des Flächentarifs vom 17. November 1997“. Flankiert wurde der Kurs der Dezentralisierung von dem Versuch, die Konfliktfähigkeit der IG Metall weiter zu reduzieren. Das zentrale Schlagwort, auf dessen Grundlage dieser Prozess angebahnt wurde, lautet „Neue Partnerschaft“. Mit diesem Konzept sollten die ordnungspolitischen Problemlagen, die mit einer verstärkten Verlagerung von tarifpolitischer Entscheidungskompetenz auf die betriebliche Ebene verbunden sind, kompensiert und eingebunden werden. In diesem Konzept verbarg sich aber auch die Einsicht, dass in einem polarisierten Verhältnis zu den Gewerkschaften die angestrebten Ziele eher gefährdet denn gefördert werden. Daraus erklärte sich die große Entschlossenheit von Gesamtmetall und der BDA im Hinblick auf das Bündnis für Arbeit, die, wie BDA-Präsident Hundt betonte, mit dem letzten Tarifabschluss gerechtfertigt sei: „Die Rechnung ist aufgegangen, die Tarifpolitik zu einem zentralen Bestandteil des Bündnisses für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerbsfähigkeit zu machen. Die BDA folgte dem niederländischen Vorbild und hat mit vollem Einsatz die Tarifpolitik in das Bündnis gebracht und damit diese Tarifrunde zur Nagelprobe der

Reformfähigkeit der deutschen Tarifpolitik“ gemacht (Dieter Hundt: Handeln beim Verhandeln – welche Reformen braucht die Tarifautonomie, Stuttgart am 4.4.2000).

Im Jahr 2000 wurde im Umfeld der BDA die „Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft“ angesiedelt, die durch die Arbeitgeberverbände der Metall- und Elektroindustrie finanziert wird und sich als Sprachrohr der Arbeitgeber in der gesellschaftlichen Kommunikation versteht. Diese Initiative wird auch von gesellschaftlich relevanten Akteuren mit dem Ziel unterstützt, einen Diskurs über die zukünftigen Herausforderungen für den Arbeitsmarkt und den Sozialstaat zu ermöglichen, um für wirtschaftsfreundlichere Rahmenbedingungen zu werben. Damit die Initiative in der Öffentlichkeit als unabhängig und glaubwürdig angesehen wird, wird diese von Gesamtmetall an einer „langen Leine“ geführt (Speth 2004). Bemerkenswert ist dabei die Tatsache, dass sich die Arbeitgeberverbände erstmals einer externen Plattform bedienen, um ihre Ansichten in der Öffentlichkeit zu kommunizieren, ohne dabei Arbeitgeber direkt als Initiatoren in Erscheinung treten zu lassen. Somit können auch Themen aufgegriffen werden, die nicht direkt zum Tagesgeschäft der Verbandsarbeit zählen, aber deren inhaltliche Kommunikation das eigene Umfeld positiv bestellt.

Mit dem Beginn des 21. Jahrhunderts stehen die organisationspolitischen Perspektiven der Arbeitgeberverbände zunehmend auf dem Prüfstand. Es stellt sich die Frage, ob diese dazu fähig sind, Veränderungen in ihrer Struktur vorzunehmen, um auch in Zukunft heterogene Interessenlagen erfolgreich vertreten zu können. Bislang ist es den Arbeitgeberverbänden nicht gelungen, die enormen Zentralisierungsleistungen der Gewerkschaften zu beantworten. In Deutschland gibt es heute annähernd 1.000 Arbeitgeberverbände. Anders als auf der Bundesebene ist die Trennung in Wirtschafts- und Arbeitgeberverbände auf der Landesebene heute eher zur Ausnahme geworden. Lediglich in vier Bundesländern, nämlich in Baden-Württemberg, Bremen, Hamburg und Nordrhein-Westfalen, bestehen derzeit noch keine integrierten Landesvertretungen. Eine Fusion der beiden Dachverbände scheint dagegen auch gegenwärtig keine Aussicht auf Erfolg zu haben: Die immer wiederkehrenden Überlegungen, die Trennung zwischen dem BDI und der BDA aufzulösen, hatten während der 1990er Jahre einen Dämpfer erfahren, da ein Konflikt zwischen den Präsidenten Hans-Olaf Henkel vom BDI und Klaus Murmann von der BDA Mitte der 1990er Jahre die Zusammenarbeit beider Verbände belastete und somit auch Überlegungen in Hinblick auf eine Fusion erschwerte. Zwar sprachen sich Ende des Jahres 2006 Jürgen Thumann und Dieter Hundt für eine engere Zusammenarbeit der beiden Dachverbände aus, allerdings wurde kurz danach deutlich, dass eine Fusion aufgrund von Vorbehalten im BDI auch auf längere Zeit nicht in Aussicht stehen wird.⁴ Durch die Existenz konkurrierender Organisationen erscheinen die internen Querelen zwischen verschiedenen Personen, Interessen und Kapitalfraktionen immer auch als Konflikte zwischen eigenständigen Institutionen.

Zwischen Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften bestehen divergierende Organisationsstrukturen: Während die deutschen Gewerkschaften über lange Jahre als zentral ausgerichtete, intermediäre Massenorganisationen agieren konnten, waren Arbeitgeberverbände eher dezentral orientierte Honoratiorenorganisationen. Daraus resultieren unterschiedliche Handlungslogiken, die sich wiederum auf divergierende Strukturprinzipien zurückführen lassen. Zwar sind beide Akteure grundsätzlich in der Lage, auch zentrale Entscheidungen zu treffen, aufgrund der für die Zentrale ungünstigen innerverbandlichen Ressourcenverteilung

4 Vgl. Handelsblatt vom 2.11.2006 und 18.11.2006.

ist diese Fähigkeit bei den Arbeitgeberverbänden jedoch geringer ausgeprägt.⁵ In organisatorischer Hinsicht verringert bei den Arbeitgeberverbänden die Konkurrenz zwischen den Regionalverbänden sowie zwischen den Regionalverbänden und dem Dachverband die Chancen zur Veränderung von Verbandsstrukturen. Diese internen Restriktionen der Arbeitgeberverbände, die sich bis hin zu Handlungsblockaden verstärken können, tragen dazu bei, dass Reformen eher von außen angestoßen werden. So wird die Handlungsfähigkeit der Arbeitgeberverbände nicht selten mittelbar durch staatliche und gewerkschaftliche Organisationshilfen gefördert.

4 Resümee

Arbeitgeberverbände sind ein wesentlicher Schlüssel für das Verständnis des deutschen Modells der Arbeitsbeziehungen. Während sich Arbeitgeberverbände in ihrer Entstehungszeit als antigewerkschaftliche Aktionen verstanden, entwickelten sie sich nach dem zweiten Weltkrieg zu sozialpartnerschaftlichen Akteuren, die darauf hinwirkten, die Ansprüche des Staates und der Gewerkschaften zu minimieren oder doch zu relativieren. Obwohl viele gewerkschaftliche und staatliche Forderungen durchaus im Interesse einzelner Unternehmen liegen und oft auf lange Sicht auch generell im Interesse der Unternehmen sind, mussten den Arbeitgeberverbänden nahezu alle sozialen Fortschritte abgerungen werden. Entscheidend ist aber weniger diese reaktiv abwehrende Verhandlungspolitik als vielmehr der durch diese Verhandlungen legitimierte strukturelle Rahmen. Dass diese aufs Ganze betrachtet konstruktive strukturelle Entwicklung kollektiven Handelns nicht irreversibel ist, kann gegenwärtig an unterschiedlichen Phänomenen studiert werden.

Wesentliche Etappen auf dem Weg zu einem starken Akteur, der für Gewerkschaften und Staat eine verlässliche Bank darstellte, waren nach einer gewissen Rollenunsicherheit in den 1950er Jahren die regelmäßigen Tarifabschlüsse, die Mitarbeit in der Selbstverwaltung der Sozialversicherungen, die Akzeptanz des Mitbestimmungsmodells und eine mit Augenmaß praktizierte Nutzung des Instrumentes der Aussperrung. 1963 konnten die Arbeitgeber der Metallindustrie mit einer großen Flächenaussperrung nicht nur ihre Handlungsfähigkeit demonstrieren, sondern auch unter Beweis stellen, dass Konflikte zwischen Arbeit und Kapital nicht den sozialen Frieden gefährden müssen, sondern vielmehr Instrumente sind, um den sozialen Frieden zu fördern. Während sich in den 1970er Jahren zunächst eine Mitgliederstagnation auf hohem Niveau einstellte, begann der Organisationsgrad Ende der 1970er Jahre sukzessive zu sinken.

Hinter dem Wandel der Arbeitgeberverbände stehen säkulare Veränderungen, die eher den Rahmen bilden und weniger den konkreten Zeitpunkt der strukturellen Verschiebungen erklären können. Dazu zählen neben der Globalisierung und den damit einhergehenden Strukturveränderungen in und zwischen den Unternehmen vor allem die Individualisierung und der Generationenwandel. Mit dem Ende des Kalten Krieges verschwand auch der Antikommunismus, der bislang ein bedeutendes normatives Element der unternehmerischen Integrationsbasis darstellte. Seit den 1990er Jahren sind die Konflikte zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden und auch die Interessenauseinandersetzungen innerhalb

5 Zwischen den beiden Tarifparteien besteht allerdings ein System kommunizierender Röhren, das u. a. dafür sorgt, dass die meist dezentral ausgerichteten Arbeitgeberverbände von der Zentralisierung der Gewerkschaften mittelbar profitieren.

des Arbeitgeberlagers mehr als nur Verteilungskonflikte. Meist geht es auch um die Grundsatzfrage, wie die industriellen Beziehungen weiterentwickelt werden und welche Rolle die überbetrieblichen Verbände überhaupt noch spielen sollen. Während die Bedeutung des Flächentarifvertrags als einer für alle Beteiligten verbindlichen Regelung schon seit längerem in Frage gestellt wird, diskutiert man zu Beginn des 21. Jahrhunderts zum einen darüber, ob nicht generell das Ende der überbetrieblichen Tarifpolitik gekommen sei. Zum anderen stellt sich für die Arbeitgeberverbände das Problem ihrer organisationspolitischen Perspektiven. Sind die Verbände in der Lage, sich so zu verändern, dass sie auch weiterhin unterschiedliche Interessenlagen integrieren und so ihrer Aufgabe der Interessensaggregation und -artikulation nachkommen können? Angesichts der Entwicklung der letzten Jahre stehen die Organisations- und die Konfliktfähigkeit der Arbeitgeberverbände zur Disposition und damit jene Handlungskonstellation, die bis in die 1980er Jahre unbestritten ein Aktivposten innerhalb der politischen Ökonomie, aber auch des politischen Systems der Bundesrepublik war. Seit den 1990er Jahren verfolgen die Arbeitgeberverbände eine Doppelstrategie: Einerseits versuchen sie den Flächentarifvertrag grundlegend zu verändern, um eine Dezentralisierung, Differenzierung und Flexibilisierung der tariflichen Regelungsmuster zu erreichen. Andererseits setzen sie auf eine Flexibilisierung der Verbandsmitgliedschaft. Mit der Errichtung von sogenannten Mitgliedschaften ohne Tarifbindung (OT) gelingt es den Arbeitgeberverbänden gegenwärtig, sich eine zahlungskräftige Mitgliederzahl zu erhalten. Den Firmen wird eine gewissermaßen menüartige Auswahl zwischen verschiedenen Formen der Verbandsmitgliedschaft und ihren Leistungsangeboten ermöglicht. Mit den OT-Strukturen werden die traditionell vorhandenen Spannungen zwischen großen und kleinen Betrieben vertieft, womit auch das „historische Bündnis“ zwischen Betrieben unterschiedlicher Größe in den Arbeitgeberverbänden zur Disposition steht.

Zwar sind die westdeutschen Arbeitgeberverbände nach wie vor handlungsfähige Einheiten, gleichwohl ist ihre Position gegenüber den Unternehmen in den letzten Jahren deutlich geschwächt worden. Rückblickend entwickelten sich die Arbeitgeberverbände von situativen Anti-Streik-Koalitionen, beziehungsweise Gegenverbänden, hin zu sozialpartnerschaftlichen Konfliktorganisationen, die gegenwärtig dabei sind, sich wieder neu zu positionieren. Ihr Kampfcharakter hat deutlich abgenommen, ihre Beratungs-, Kommunikations- und Koordinationsfunktion deutlich zugenommen. Dabei verschieben sich im Kontext einer Umgruppierung des deutschen Modells auch die Akzente, während sich die Bandbreite der Funktionen von Arbeitgeberverbänden in Übergangs- und Randbereichen vergrößert. Offen ist, ob sich durch neue Herausforderungen aufgrund des sich abzeichnenden Fachkräftemangels, demografischer Probleme oder gar einer weiteren Fragmentierung des deutschen Gewerkschaftsmodells neue Interessenlagen im Arbeitgeberlager ergeben können, die das kollektive Handeln von Arbeitgeberverbänden für die Unternehmen in einem veränderten Licht erscheinen lassen. Jedenfalls ist die weitere Entwicklung der deutschen Arbeitgeberverbände maßgeblich von den Interessen der Unternehmen abhängig. Bedeutsam können aber auch die Anreize werden, die Staat und Gewerkschaften entwickeln, um ein kollektives Handeln für Unternehmen zu motivieren.

Literatur

Grundlegende Literatur

- Knips, Achim (1996): Deutsche Arbeitgeberverbände der Eisen- und Metallindustrie: 1888–1914. Stuttgart: Steiner.
- Prigge, Wolfgang (1987): Metallindustrielle Arbeitgeberverbände in Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland: eine systemtheoretische Studie. Opladen: Leske + Budrich.
- Schroeder, Wolfgang/Ruppert, Burkhard (1996): Austritte aus Arbeitgeberverbänden. Gefahr für das deutsche Modell? Marburg: Schüren Verlag.
- Weitbrecht, Hansjörg (1969): Effektivität und Legitimität der Tarifautonomie: eine soziologische Untersuchung am Beispiel der deutschen Metallindustrie. Berlin: Duncker & Humblot.

Weiterführende Literatur

- Dunlop, John T. (1958): Industrial Relations System. New York: Henry Holt.
- Erdmann, Gerhard (1966): Die deutschen Arbeitgeberverbände im sozialgeschichtlichen Wandel der Zeit. Neuwied/Berlin: Luchterhand.
- Göhner, Reinhard (1999): 50 Jahre BDA – 50 Jahre Politik für die Wirtschaft. Korbach: Wilhelm Bing.
- Haipeter, Thomas/Schilling, Gabi (2006): Arbeitgeberverbände in der Metall- und Elektroindustrie. Tarifbindung, Organisationsentwicklung und Strategiebildung. Hamburg: VSA-Verlag.
- Hartwich, Hans-Hermann (1967): Arbeitsmarkt, Verbände und Staat 1918–1933: die öffentliche Bindung unternehmerischer Funktionen in der Weimarer Republik. Berlin: de Gruyter.
- Hoffmann, Günter (1997): Die Entstehung von Arbeitgeberverbänden im neuen Bundesgebiet am Beispiel des VME Berlin-Brandenburg. In: Hantsche, Walter/Otte, Stefan/Hoffmann, Günter/Liebscher, Thomas/Steffen, Olaf: Aufbau der Verbände und Arbeitsgerichte. Opladen: Leske + Budrich, S. 93–139.
- Kerr, Clark/Dunlop, John T./Harbison, Frederick H./Myers, Charles A. (1960): Industrialism and Industrial Man. The Problems of Labor and Management in Economic Growth. Cambridge: Harvard University Press.
- Leckebusch, Roswitha (1966): Entstehung und Wandlungen der Zielsetzungen, der Struktur und der Wirkungen von Arbeitgeberverbänden. Berlin: Duncker & Humblot.
- Mallmann, Luitwin (1990): 100 Jahre Gesamtmetall. Perspektiven aus Tradition: 1890–1990. Köln: Deutscher Instituts-Verlag.
- Moser, Eva (1990): Bayerns Arbeitgeberverbände im Wiederaufbau. Der Verein der Bayerischen Metallindustrie 1947–1962. Stuttgart: Steiner.
- Noé, Claus (1970): Gebändigter Klassenkampf. Tarifautonomie in der Bundesrepublik Deutschland. Der Konflikt zwischen Gesamtmetall und IG Metall vom Frühjahr 1963. Berlin: Duncker & Humblot.
- Schroeder, Wolfgang (2000): Das Modell Deutschland auf dem Prüfstand. Zur Entwicklung der industriellen Beziehungen in Ostdeutschland. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Silvia, Stephen J. (1997): German Unification and Emerging Divisions within German Employers' Associations: Cause or Catalyst? In: Comparative Politics, 29, S. 187–208.
- Speth, Rudolf (2004): Die politischen Strategien der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft. Arbeitspapier 96. Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung.
- Streeck, Wolfgang (1972): Das Dilemma der Organisation. Tarifverbände zwischen Interessenvertretung und Stabilitätspolitik. In: Meissner, Werner/Unterseher, Lutz (Hrsg.): Verteilungskampf und Stabilitätspolitik. Bedingungen der Tarifaueinandersetzung. Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz: Kohlhammer, S. 130–167.

- Völkl, Martin (2002): Der Mittelstand und die Tarifautonomie. Arbeitgeberverbände zwischen Sozialpartnerschaft und Dienstleistung. München/Mering: Peter Hampp Verlag.
- Weber, Hajo (1987): Unternehmerverbände zwischen Markt, Staat und Gewerkschaften. Zur intermediären Organisation von Wirtschaftsinteressen. Frankfurt a. M./New York: Campus.
- Zapka, Klaus (1983): Politisch-ökonomische Entwicklungs- und Durchsetzungsbedingungen des Tarifvertragssystems: historisch-systematische Untersuchung zur Verrechtlichung industrieller Arbeitskonflikte. Frankfurt a. M./Bern/New York: Peter Lang Verlag.

Geschichte und Funktion der deutschen Wirtschaftsverbände

Werner Bührer

Theodor Eschenburg, einer der Stichwortgeber der Verbandsforschung nach 1945, sprach in einer 1989 erschienenen Veröffentlichung vom vergangenen Jahrhundert als dem „Jahrhundert der Verbände“ (Eschenburg 1989). Obwohl gerade für das 20. Jahrhundert mittlerweile eine nicht geringe Zahl konkurrierender Bezeichnungen kursiert, ist diese Etikettierung keineswegs aus der Luft gegriffen. Verbände, zumal die in der politischen Öffentlichkeit stark präsenten Wirtschafts- bzw. Unternehmerverbände, haben das wirtschaftliche und politische Leben mitgeprägt. Dies könnte den Schluss nahe legen, dass dies für das 21. Jahrhundert möglicherweise nicht mehr gilt. Und in der Tat scheinen die Wirtschaftsverbände – übrigens ebenso wie die Gewerkschaften – im Zeitalter der Globalisierung an Bedeutung verloren zu haben. Bevor die aktuellen und möglichen künftigen Herausforderungen für die Wirtschaftsverbände erörtert werden, soll jedoch zunächst Bilanz gezogen werden.

1 Forschungsstand

Wirtschaftsverbände nehmen in der sozial- und geschichtswissenschaftlichen Verbandsforschung seit jeher großen Raum ein. Waren es bis in die 1930er Jahre überwiegend ehemalige oder noch aktive Verbandsmitarbeiter, die sich, oft in Form unkritischer Festschriften, um eine Darstellung „ihrer“ Verbände bemühten (z. B. Bueck 1902–1905; Wünsch 1932), so nahmen sich nach dem Zweiten Weltkrieg auch und in steigendem Maße Sozialwissenschaftler, Historiker und Ökonomen des Themas an. Hatte die breit rezipierte und oft zitierte Schrift von Theodor Eschenburg aus dem Jahr 1955 mit dem Titel „Herrschaft der Verbände?“ den *Wirtschaftsverbänden* erstaunlicherweise nur wenige Seiten gewidmet, rückten sie seit der zweiten Hälfte der 1960er Jahre immer mehr ins Blickfeld der einschlägigen Forschung.

Um mit der Geschichtswissenschaft zu beginnen: Entstehung und Entwicklung, Struktur und Politik der Wirtschaftsverbände im 19. und frühen 20. Jahrhundert waren Gegenstand der Arbeiten von Kaelble (1967), Erdmann (1968), Stegmann (1970), Winkler (1972), Nipperdey (1976, 1979), Ullmann (1976), Mielke (1976), Best (1980) und Bührer (1997), die zumindest teilweise maßgeblich von der Debatte über den „organisierten Kapitalismus“ (Winkler 1974; Puhle 1984) inspiriert waren und die Rolle der Verbände in diesem Kontext erörterten. Für die Zeit des Ersten Weltkrieges und der Weimarer Republik sind vor allem die Arbeiten von Zunkel (1974), Feldman (1977, 1985), Nocken (1979), Neebe (1981), Grübler (1982), Turner (1985) und Wolff-Rohé (2001) zu nennen. Diese Monografien gingen insbesondere der Frage nach, welchen Anteil die Unternehmerverbände an der anfänglichen Stabilisierung und späteren Destabilisierung der Weimarer Demokratie hatten. Während ihnen für die Anfänge der Republik eine zwar der eigenen Machterhaltung dienende, aber gleichwohl positive Funktion zugeschrieben wurde, fielen die

Urteile für deren Ende eher negativ aus, weil sich weder der Reichsverband der Deutschen Industrie noch bedeutende Branchenvertretungen zu einer entschlossenen Verteidigung der Weimarer Demokratie hatten durchringen können. Wenig erforscht ist nach wie vor der Einfluss der Wirtschaftsverbände im „Dritten Reich“. Während für die Anfangsjahre immerhin einige aktengestützte Studien existieren – Wengst (1980), Hüttenberger (1981) –, mangelt es an Arbeiten, die die nationalsozialistische Epoche zur Gänze in den Blick nehmen; eine Ausnahme stellt die allerdings eher rechtshistorisch angelegte Studie von Kahn (2006) über die Reichsgruppe Industrie dar. Strittig ist für diese Phase insbesondere, ob die Interessenvertretungen der Wirtschaft, wenngleich unter neuem Namen, ihre Autonomie einigermaßen wahren konnten oder ob sie mehr oder weniger vollständig in das nationalsozialistische Herrschaftssystem integriert wurden. Etwas günstiger fällt die Forschungsbilanz für die Besatzungsjahre und die „alte“ Bundesrepublik aus: Zu nennen sind hier vor allem Berghahn (1985), Berghahn/Friedrich (1993), Bühner (1989, 2004, 2008), Bühner/Grande (2000), Plumpe (1987, 2000) und Brackmann (1993). In diesen Arbeiten standen zumeist Programmatik und Politik der Spitzenverbände in Mittelpunkt, selten deren Binnenstrukturen oder deren Personal. Anders als die bemerkenswert breit rezipierte, vom Konzept des „staatsmonopolistischen Kapitalismus“ inspirierte Studie von Simon (1976), die ihre These bereits im Titel – „Macht und Herrschaft der Unternehmerverbände“ – verkündete, relativierten die zuvor genannten Autoren die Bedeutung der Unternehmerverbände mehr oder weniger stark. Seltenheitswert haben noch immer monografische Arbeiten über einzelne Branchenverbände, sieht man von Pohl/Markner (1992) und Uebbing (1999) ab, die den VDMA bzw. die stahlindustriellen Verbände untersuchten. Geschichts- und politikwissenschaftliche Verbandsforschung zu verbinden und mit den Ansichten von Verbandsvertretern zu konfrontieren, ist Anliegen des von Bühner und Grande (2000) herausgegebenen Sammelbands, in dem sowohl dem Pluralismus als auch dem (Neo-)Korporatismus verpflichtete Standpunkte vertreten sind.

Teilweise vor, teilweise gleichzeitig mit der beginnenden geschichtswissenschaftlichen Beschäftigung mit den Wirtschaftsverbänden – in diesem Fall aber meist ohne sonderlich von ihr Notiz zu nehmen – entstanden zahlreiche sozialwissenschaftliche und staatsrechtliche Studien, die zunächst allerdings ganz allgemein der Bedeutung von Interessenverbänden unterschiedlichster Art für die politische Willensbildung (Breitling 1955; Kaiser 1956; von Bethusy-Huc 1962), deren vermeintlich „staatsgefährdender“ Wirkung (Huber 1958) und deren Ideologien (Hondrich 1963) nachspürten. Die erste speziell dem BDI gewidmete politikwissenschaftliche Monografie, die schon deshalb nach wie vor als Meilenstein der (Wirtschafts-)Verbändeforschung zu werten ist, stammt aus der Feder des amerikanischen Politologen Braunthal. Seine Darstellung geht kurz auf die organisatorischen Vorläufer des BDI ein und analysiert anschließend die Organisationsstruktur, Praktiken und Adressaten der Einflussnahme sowie die wichtigsten Politikfelder, auf denen sich der BDI Gehör zu verschaffen versuchte: Wirtschaftspolitik sowie Außenwirtschafts- und Außenpolitik. Braunthals Befund entspricht der damals in der Verbändeforschung dominierenden pluralistischen Sicht: „Granted that the BDI is a powerful and prestige-laden association with many victories on its record, and granted that it operates in a political climate favorable to its interests, nevertheless it is not the only group of which this is true, but one that faces rivals with an equal appetite for power“ (Braunthal 1965: 349). Etwa zur selben Zeit erschien als Ergebnis eines wirtschaftswissenschaftlich verankerten Forschungsvorhabens und in Reaktion auf die verbandsfeindlichen Tendenzen in der konserva-

tiven Staatslehre in einer Schriftenreihe des „Vereins für Socialpolitik“ mehrere Studien zum Zusammenhang zwischen Verbandshandeln, verbandlichem Selbstverständnis und Ordnungspolitik (u. a. Esenwein-Rothe 1965; Schmölders 1965). Eine erste, allerdings nicht auf die Wirtschaftsverbände beschränkte Zwischenbilanz der politikwissenschaftlichen Interessengruppenforschung zog Weber (1977).

Mitte der 1970er Jahre leiteten die Arbeiten von Schmitter und Lehmbruch (Schmitter 1974; Schmitter/Lehmbruch 1979; Lehmbruch/Schmitter 1982) sowie von von Alemann und Heintze (1979) einen Paradigmenwechsel vom Pluralismus zum Neokorporatismus ein, der viele andere Politikwissenschaftler beeinflusste (vgl. Czada 1994; Grande 2000: 17; Schubert 2005), allen voran Wolfgang Streeck, der sich wiederholt mit dem Verhältnis zwischen Staat und (Wirtschafts-)Verbänden auseinandersetzte (1994, 1999; Streeck et al. 2005). Er war es allerdings auch, der unlängst das Ende des Korporatismus proklamierte und den „Lobbyismus“ zum neuen Paradigma erhob (Streeck 2006; vgl. zuvor auch schon von Alemann 2000). Ob dieser Versuch Erfolg haben wird, bleibt abzuwarten, zumal der Begriff bislang für eine bestimmte Methode der Interessenwahrnehmung reserviert und eher „pluralistisch“ konnotiert war, also eine Rückkehr zum früheren Paradigma bedeuten würde.

Eine Ausnahme innerhalb des lange vorherrschenden, korporatistisch argumentierenden Mainstreams stellte insbesondere die einem pluralistischen Verständnis verpflichtete Studie eines ehemaligen Hauptgeschäftsführers des BDI über „seinen“ Verband dar (Mann 1994), nach Braunthals 30 Jahre früher publizierter, englischsprachiger Arbeit erst die zweite – und erstaunlicherweise die erste deutschsprachige –, die sich auf diesen Spitzenverband konzentrierte. Noch breiter angelegt als die ältere Studie und bis in die frühen 1990er Jahre reichend kam Mann in seiner differenzierten, theoretisch reflektierten und von seinen Insiderkenntnissen profitierenden Dissertation gleichwohl zu ähnlichen Ergebnissen. Auch er verstand seine Erkenntnisse als Bestätigung der pluralistischen Theorie, nach der das Wirken selbst eines so bedeutenden Spitzenverbands wie des BDI nicht nur von „Macht“, sondern auch von „Ohnmacht“ gekennzeichnet sei. Speziell mit der Öffentlichkeitsarbeit des BDI beschäftigten sich Müller-Vogg (1979) und Berger (2004), während Burgmer (1999, 2002) vor dem Hintergrund der von ihr konstatierten Erosionsprozesse in der Verbändelandschaft aktuelle und künftige Aufgaben des BDI im Besonderen und der Wirtschaftsverbände im Allgemeinen thematisierte, darunter die Fragen einer Reorganisation des Verbands mit dem Ziel einer Konzentration auf „Kernaufgaben“ sowie einer Fusion mit anderen Verbänden zum Zweck der Kostensenkung und der Konzentration der Kräfte. In jüngster Zeit erschienen schließlich mehrere Überblicksdarstellungen, die entweder das deutsche Verbändesystem insgesamt zum Gegenstand haben (Sebaldt/Straßner 2004; von Winter/Willems 2007; Lösche 2007), aber den Wirtschaftsverbänden einen prominenten Platz einräumen (besonders Lang/Schneider 2007) oder das deutsche Wirtschaftsverbändesystem im europäischen Vergleich untersuchen (Grote/Lang/ Traxler 2007).

2 Interne Organisationsstruktur

Vier Organe bilden, wengleich mit wechselnden Bezeichnungen, die Pfeiler der Architektur der Wirtschaftsverbände seit ihren Anfängen: die Mitgliederversammlung, der Ausschuss bzw. Vorstand, das Direktorium bzw. Präsidium und die Geschäftsführung. Zur

Beratung bestimmter fachlicher oder Querschnittsfragen dienen Fachausschüsse und Arbeitskreise, manche Spitzenverbände lassen Landesvertretungen zu. Besonders seit der „Demokratisierung“ des deutschen Verbandswesens nach 1945 gilt die Mitgliederversammlung als oberstes Beschlussorgan. Allerdings kam und kommt sie nur selten über die Rolle eines Akklamationsorgans hinaus, d. h. die Macht innerhalb eines Verbands teilen sich das Präsidium bzw. der Präsident und die Geschäftsführung. Für das Verhältnis zwischen diesen beiden Machtzentren gilt der Grundsatz, dass der ehrenamtliche Präsident dem angestellten und dotierten (Haupt-)Geschäftsführer übergeordnet ist und Letzterer im Konfliktfall nachgibt oder seinen Posten räumt. Allerdings lassen sich gelegentliche Verstöße gegen diese Regel konstatieren; zu den spektakulärsten Fällen zählt der Rücktritt Heinrich Weiss' als Präsident des BDI im Jahr 1992, nachdem er sich aufgrund fehlender Unterstützung seitens seiner Präsidiumskollegen nicht gegen den Hauptgeschäftsführer Ludolf von Warthenberg hatte durchsetzen können (Bührer 2004: 295).

Je nach Verbandstyp setzt sich die *General-* oder *Mitgliederversammlung* aus Vertretern einzelner Unternehmen, Fach- oder Branchenverbände zusammen. Sie tritt in der Regel einmal pro Jahr zusammen, die Stimmenzahl der einzelnen Mitglieder richtet sich nach der Zahl der repräsentierten Beschäftigten. Die Mitgliederversammlung entscheidet über Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung einschließlich Satzungsänderungen, genehmigt den Verbandsetat und die Beitragsordnung, wählt den Präsidenten sowie die Vizepräsidenten und beschließt über die Entlastung der Leitungsgremien. Der *Ausschuss* oder *Vorstand* besteht aus dem Präsidenten und den Vizepräsidenten sowie den Vorsitzenden der Mitgliedsunternehmen bzw. -verbände und ist für alle Verbandsangelegenheiten zuständig. Das *Präsidium* setzt sich im Fall des BDI aus dem Präsidenten, seinem gewählten Nachfolger, seinem unmittelbaren Vorgänger und etwa einem Dutzend Vizepräsidenten zusammen, ferner können zwischen 30 und 40 weitere Mitglieder hinzugewählt oder kooptiert werden. Die Regelung, die jeweiligen direkten Vorgänger und Nachfolger in die Arbeit des Präsidiums einzubinden, soll personelle Kontinuität an der Spitze sichern helfen; andererseits dürfte die hohe Zahl der Präsidiumsmitglieder der Arbeitsfähigkeit dieses Gremiums nicht unbedingt förderlich sein. Nachdem der erste Präsident des BDI, Fritz Berg, von 1949 bis 1971 amtiert und damit auch verbandsintern für wachsenden Unmut gesorgt hatte, wurde per Satzungsänderung eine zweijährige Amtsperiode mit der Möglichkeit einer einmaligen Wiederwahl für weitere zwei Jahre beschlossen. Obwohl die Satzung des BDI den Präsidenten nicht als eigenes Organ nennt, gilt der jeweilige Amtsinhaber „nach außen und innen“ als „höchster Repräsentant nicht nur des industriellen Spitzenverbands, sondern auch der industriellen Unternehmerschaft schlechthin“ (Mann 1994: 52). Seine Macht leitet der Präsident hauptsächlich aus seiner Erfahrung und seinem Standing als aktiver Unternehmer ab. Ob es sich um einen Eigentümer-Unternehmer oder einen Manager-Unternehmer handelt, spielt dabei heute keine ausschlaggebende Rolle mehr. Unter den Präsidenten, die seit der Gründung des BDI amtierten, dominiert zwar der erste Typ, doch lässt sich daraus keine Präferenz für den Eigentümer-Unternehmer ableiten. Wichtiger als diese juristische Frage sind auf jeden Fall die persönliche Reputation und die des jeweiligen Unternehmens sowie eine gewisse politische Erfahrung und Eignung. Allerdings fällt auf, dass im Gegensatz zum Kaiserreich und zur Weimarer Republik die klangvollen Namen der deutschen Industrielite an der Spitze des BDI und der Branchenverbände eher selten zu finden sind. Der *Geschäftsführung* obliegt die Erledigung der laufenden Geschäfte des Verbands. Der oder die – oft zwei – Geschäftsführer, früher auch Syndizi oder Generalsekretäre genannt

und seit dem späten 19. Jahrhundert meist akademisch qualifiziert, werden vom Präsidium auf Vorschlag des Präsidenten berufen und müssen vom Vorstand bestätigt werden.

Wie bereits erwähnt, ist die Mitgliederversammlung, demokratischen Grundsätzen entsprechend, laut Satzung das wichtigste Gremium eines Verbands. De facto konzentriert sich die „Macht“ jedoch im Präsidium, in der Regel beim Präsidenten bzw. Vorsitzenden, und in der Geschäftsführung, d. h. beim Hauptgeschäftsführer; zusammen bilden sie die eigentliche Verbandsexekutive. Die Mitgliederversammlung dient diesen beiden Machtzentren hauptsächlich als Akklamations- und Legitimationsinstanz (Teubner 1978; für die Weimarer Jahre Ullmann 1988: 136). Je nachdem, ob ein „starker“ oder „schwacher“ Präsident an der Spitze steht, kann sich das Machtgefüge in Richtung Geschäftsführung verschieben. Zu erklären ist die starke Stellung der Geschäftsführung zum einen damit, dass sie kontinuierlich Informationen sammelt und auswertet und dank dieses Informationsvorsprungs Entscheidungen des Präsidiums beeinflussen kann; zum anderen verkörpern die Verbandsfunktionäre als hauptamtliche Mitarbeiter im Gegensatz zum nur für wenige Jahre gewählten Präsidenten Kontinuität und können sich voll auf die Verbandsarbeit konzentrieren, während sich der ehrenamtliche Präsident oft „nebenher“ noch um sein Unternehmen kümmern muss. Dennoch entspricht es dem Selbstverständnis der Spitzenfunktionäre, in der Öffentlichkeit nicht zu häufig und eindrucksvoll in Erscheinung zu treten – der „gute Syndikus“, so drückte es Gustav Stein vom BDI einmal aus, agiere „immer in der zweiten Linie“ (Bührer 2004: 293). Der Verbandsbürokratie des BDI – ein Begriff, der von den Mitarbeitern aus Gründen der Abgrenzung gegenüber staatlichen und gewerkschaftlichen Bürokratien abgelehnt wird – gehörten Anfang der 1950er Jahre etwa 60 Personen an, zu Beginn der 1990er Jahre waren es über 200; heute liegt die Zahl bei etwa 150 hauptamtlich Beschäftigten. Dieser Personalabbau dürfte auch als eine Reaktion auf Kritik aus der Mitgliedschaft an einem „aufgeblähten“ Apparat zu deuten sein: Das Leitbild des „schlanken Unternehmens“ hinterließ auch im Verband seine Spuren. Das hatte und hat zur Folge, dass der BDI im Zuge des Outsourcings unter anderem die technischen Dienste einem externen „Facility-Management“ übertragen hat (BDI 2005: 67). In diesem Zusammenhang gewann auch die Rolle des organisatorisch selbständigen „Instituts der Deutschen Wirtschaft“ als publizistisch-wissenschaftlicher Dienstleister für den BDI (Mann 1994: 153–154) an Bedeutung.

Die Leitungsgremien und Bürokratien der Unternehmerverbände waren lange Zeit fast ausschließlich Männerdomänen. Erst in jüngster Zeit hat sich das Bild etwas gewandelt. Da Frauen häufiger als noch vor 10 oder 15 Jahren an die Spitze von Unternehmen gelangen, nehmen sie neuerdings auch vereinzelt ehrenamtliche Verbandsaufgaben wahr. Zwar hat es noch keine Frau, anders als etwa in Frankreich¹, an die Spitze einer der drei großen Dachorganisationen geschafft, doch wurden mit Maria-Elisabeth Schaeffler und Bettina Würth im Dezember 2008 erstmals zwei Unternehmerinnen in das BDI-Präsidium gewählt (BDI-Info-Service 19/2008). Etwas günstiger fällt die Bilanz auf der hauptamtlichen Ebene aus: Mit Cornelia Yzer und Hildegard Müller stehen zurzeit erstmals Frauen an der Spitze der Geschäftsführung zweier Mitgliedsverbände des BDI, von 2005 bis 2008 übte Heike Maria Kunstmann das gleiche Amt beim wichtigen Arbeitgeberverband Gesamtmetall aus. In den Verbandsbürokratien unterhalb der Leitungsebene sind Frauen hingegen seit längerer Zeit keine Ausnahmen mehr. So liegt der Frauenanteil beim wissenschaftlichen Personal des

1 Seit 2005 führt Laurence Parisot den französischen Arbeitgeberverband Medef; vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 21.7.2006.

BDI bei etwa 30 Prozent. Gleichwohl notierte die Frankfurter Allgemeine Zeitung im Herbst 2008: „Die Spitzenverbände der Wirtschaft werden von Männern beherrscht“.²

3 Geschichte der Wirtschaftsverbände

Eine Betrachtung der Geschichte der Wirtschaftsverbände in Deutschland muss sich, will sie nicht unübersichtlich werden, angesichts einer Zahl von gegenwärtig über 1000 bundesweit, regional oder nach Industriezweigen organisierten Verbänden in exemplarischer Absicht auf deren Dachorganisation sowie auf einige einflussreiche Branchenspitzenverbände konzentrieren: also auf den „Bundesverband der Deutschen Industrie“ (BDI) und auf die Verbände wichtiger Industriezweige wie Kohlenbergbau, Eisen und Stahl, Chemie, Maschinenbau und Textil, seit den 1990er Jahren vor allem die Informations- und Telekommunikationsbranche. Dieser Überblick über die Verbandshistorie beginnt mit einem kurzen Rückblick auf die Entstehung, Konsolidierung und Veränderung des deutschen Verbandswesens bis 1945. Der zweite Abschnitt widmet sich der Phase des Wiederaufbaus bis zum Abschluss der Reorganisation des deutschen Verbandssystems 1949/50 und der Frage, warum der im 19. Jahrhundert eingeschlagene organisatorische Pfad nicht verlassen wurde. Der dritte Abschnitt setzt sich mit dem wechselhaften Verhältnis zwischen den Wirtschaftsverbänden und der „Politik“ in der Bundesrepublik auseinander,³ ehe abschließend nach eventuellen Veränderungen im Gefolge der deutschen Einheit im Jahr 1990 gefragt wird.

Wirtschaftsverbände von den Anfängen bis 1945

Die Ursprünge des heutigen Verbandswesens lassen sich bis ins frühe 19. Jahrhundert zurückverfolgen. Den Hintergrund und die auslösenden Faktoren für die ersten Gründungen bildeten die Ablösung der feudalistisch-ständisch organisierten durch die bürgerlich-kapitalistische Gesellschaftsordnung und die damit einhergehende Verwirklichung der Assoziationsfreiheit, die beginnende Industrialisierung sowie die auf eine nationale Einigung gerichteten Bestrebungen (Ullmann 1988: 22–31; Sebald/Straßner 2004: 73–75; Kleinfeld 2007: 52–56). Staatliche Instanzen spielten in diesem Konstituierungsprozess von Anfang an eine entscheidende Rolle: Entweder wirkten sie selbst bei der Gründung der ersten Vereinigungen mit oder Unternehmer und Kaufleute schlossen sich zusammen, um ihre Interessen gegenüber diesen Instanzen besser zu Gehör bringen zu können. Entsprechend ihrem Verhältnis zum Staat – zunächst zu Preußen und den übrigen deutschen Einzelstaaten, später auch zum Deutschen Bund – lassen sich solche Vereinigungen, die auch öffentlich-rechtliche Aufgaben übernahmen und deshalb von staatlicher Seite besondere Förderung erfuhren, und staatsunabhängige, „freie“ Interessenvertretungen unterscheiden (Ullmann 1988; Bühner 1997; Sebaldt/Straßner 2004). Beide Verbandstypen – für den Ersteren bürgerte sich der Name „Handelskammer“ bzw. „Industrie- und Handelskammer“ ein – entwi-

2 „Männer-Wirtschaft“, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17.9.2008.

3 Die DDR spielt in diesem Zusammenhang keine Rolle, da in der dortigen Planwirtschaft für „freie Unternehmer“ und damit auch für Unternehmervverbände im westlichen Sinne kein Platz war; vgl. dazu Großbölting/Schmidt 2002, besonders S. 24–32.

ckelten sich parallel, wobei personelle Verflechtungen keineswegs ungewöhnlich waren. Vor allem die „freien“ Verbände erfreuten sich anfangs allerdings nur einer sehr kurzen Lebensdauer, denn eigentlich widersprach es dem Prinzip unternehmerischer Freiheit, mit anderen Fabrikanten und Kaufleuten, also den Konkurrenten auf dem Markt, eine gemeinsame Organisation zu bilden. Der Konflikt zwischen dem Wunsch, die eigene Autonomie zu wahren, und der Notwendigkeit, gegenüber staatlichen Stellen und bald auch gegenüber den sich zu Gewerkschaften zusammenschließenden Arbeitern „mit einer Stimme“ zu sprechen, endete deshalb anfangs meist mit dem raschen Zerfall solcher Zusammenschlüsse. Der bedeutendste dieser frühen Interessenverbände war der 1819 gegründete „Deutsche Handels- und Gewerbeverein“, der einen „einheitlichen deutschen Binnenmarkt und seine Abschirmung durch Schutzzölle“ forderte und mit diesem Programm rund 2000 Mitglieder – überwiegend Kaufleute, Verleger und Fabrikanten aus dem süddeutschen Raum – gewann, sich aber schon 1821 wieder auflöste (Ullmann 1988: 25–26). Erst in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts wurden die oft nur lokal oder regional operierenden Vereine von langlebigeren, überregional und nach Branchen organisierten Verbänden abgelöst. Ihr Vorteil gegenüber den Kammern bestand aus Sicht der Industriellen darin, dass keine Kompromisse mit den Interessen anderer Branchen nötig waren. Eine Vorreiterrolle bei dieser Organisationsform spielte neben der Textilindustrie vor allem die Schwerindustrie, und daran sollte sich bis in die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg nichts ändern (Przigoda 2002). Zu nennen sind hier insbesondere der „Zollvereinsländische Eisenhütten- und Bergwerks-Verein“ von 1852 und der sechs Jahre später entstandene „Verein für die bergbaulichen Interessen des Oberbergamtsbezirks Dortmund“, kurz „Bergbau-Verein“. Gründe für die Pionierrolle der Montanindustrie waren die geringe Zahl an Unternehmen, die starke regionale Konzentration und die geringe Produktpalette (Plumpe 1996: 379). Die erste Gründung eines Dachverbands, die von Dauer war, glückte jedoch den Industrie- und Handelskammern in Gestalt des 1861 aus der Taufe gehobenen „Deutschen Handelstags“, der allerdings im Unterschied zu seinen Mitgliedsorganisationen, den Handelskammern, als „freier“ Verband ohne öffentlich-rechtliche Aufgaben fungierte.

Auf die Zentralisierung der Staatsgewalt im Zuge der Reichseinigung im Jahr 1871 und den Anstieg staatlicher Interventionen in das Wirtschaftsleben, der mit der zwei Jahre später einsetzenden tiefgreifenden Wirtschaftskrise einherging, sowie auf die Beschleunigung der Industrialisierung im letzten Drittel des 19. Jahrhunderts reagierten die „freien“ Verbände 1876 mit der Bildung des „Centralverbands Deutscher Industrieller“ (CDI) (Kaelble 1967). Dort gaben die Schwer- und die Textilindustrie mit einem auf die Abschirmung der heimischen Märkte zielenden Programm den Ton an. Zusammen mit den entsprechenden Branchenverbänden versuchte der CDI mittels publizitätsträchtiger Kundgebungen, Eingaben an die befassen Ministerien oder direkter Kontakte mit Regierungsvertretern bis hinauf zum Reichskanzler seine Ziele durchzusetzen. Neben zoll- und handelspolitischen Anliegen brachten die immer selbstbewusster auftretenden Verbände auch verkehrs-, währungs- und sozialpolitische Themen zur Sprache. Da sie den staatlichen Stellen ihren wirtschaftlichen Sachverstand und statistisches Material anboten, stießen sie dort auch in wachsendem Maße auf Gehör, wie nicht zuletzt der zollpolitische Kurswechsel der Reichsregierung im Jahr 1879 in Richtung Protektionismus eindrucksvoll unterstrich. Stärker freihändlerisch eingestellte verarbeitende Industriezweige, die einen hohen Anteil an kleinen und mittelgroßen Betrieben aufwiesen und eher im Süden und Südosten des Deutschen Reiches beheimatet waren, sahen in den folgenden Jahren im Centralverband ihre

Interessen immer weniger vertreten und schlossen sich deshalb 1895 zum „Bund der Industriellen“ zusammen (Ullmann 1976). Auch wenn dessen Einfluss nicht an den des CDI heranreichte, existierten damit zwei wirtschaftspolitisch ausgerichtete Spitzenverbände, die beide den Anspruch erhoben, die gesamte industrielle Unternehmerschaft zu repräsentieren – eine Anomalität im deutschen Verbandswesen, die erst nach dem Ersten Weltkrieg endgültig überwunden werden konnte. Ungeachtet dieser noch andauernden Spaltung der wirtschaftspolitischen Säule hatte das Verbandssystem zu Beginn des 20. Jahrhunderts in Gestalt der 1913 gegründeten „Vereinigung der deutschen Arbeitgeber“ und des DIHT auch an der Spitze bereits zu jener dreigliedrigen Form gefunden, die für Deutschland charakteristisch blieb. Und zumindest die Führung des Centralverbands achtete bei aller Bereitschaft zur Kooperation mit den Regierungen auf Reichs- und Länderebene stets darauf, dass die eigene Handlungsautonomie nicht zu stark eingeschränkt wurde.

In den gut vier Jahrzehnten zwischen der Reichsgründung und dem Ersten Weltkrieg bildete sich somit „das deutsche Verbandswesen in seinen Grundzügen und in seiner ganzen Differenziertheit“ heraus, „wie es bis in die 1970er Jahre hinein im wesentlichen Bestand hatte“ (Lösche 2007: 26). Kennzeichen dieser Entwicklung waren insbesondere eine Differenzierung und Akzentuierung der Interessen nicht zuletzt als Reaktion auf den Aufstieg des Interventionsstaates, eine Anpassung der Verbandsorganisation an die veränderten politischen Rahmenbedingungen und eine Professionalisierung der Verbandsapparate (Sebaldt/Straßner 2004: 78–79).

Eine engere Zusammenarbeit der rivalisierenden „freien“ Verbände kam erst während des Ersten Weltkriegs im „Kriegsausschuss der Deutschen Industrie“ zustande (Zunkel 1974). Sie hofften, ihre Interessen gegenüber Regierung, Bürokratie, Parlament und Militär so wirkungsvoller vertreten zu können. Gleichzeitig wurden sie von der Regierung mit kriegswirtschaftlichen Aufgaben wie der Auftragsvergabe oder der Rohstofflenkung beauftragt. Diese partielle „Verstaatlichung“ der autonomen Verbände überdauerte das Kriegsende jedoch nicht und sollte deshalb nicht als eine Unterbrechung der freien und evolutionären Entfaltung des Verbändewesens (Sebaldt/Straßner 2004: 79) interpretiert werden, zumal der CDI, der „Bund der Industriellen“ und die anderen involvierten Verbände ihre Handlungsspielräume zu verteidigen suchten. Die vorübergehende, erzwungene Zusammenarbeit der Spitzenverbände scheint den Weg zur Verstetigung ihrer Kooperation geebnet zu haben: 1919 gelang endlich die Vereinigung zum „Reichsverband der Deutschen Industrie“ (Ullmann 1988: 134–136).

Bei Kriegsende herrschte jedoch zunächst große Unsicherheit über die Zukunft der kapitalistischen, auf dem Privateigentum an den Produktionsmitteln gründenden und durch den Markt regulierten Wirtschaftsordnung und damit zugleich über das Schicksal der Unternehmer und ihrer Organisationen. Da die Regierung in der Zeit der revolutionären Unruhen als verlässlicher Partner ausfiel, arrangierten sich führende Großindustrielle hauptsächlich aus der Schwer-, Elektro- und Chemieindustrie, zunächst unter Umgehung ihrer Verbände, mit den Gewerkschaften. Beide Seiten einte das Ziel, weitergehenden revolutionären Bestrebungen durch sozialpolitische Verbesserungen wie die Einführung des Achtstundentags zuvorzukommen. Diese „Zentralarbeitsgemeinschaft“ wird oft als Paradebeispiel für den deutschen Korporatismus angesehen. Diese Deutung erscheint allerdings zweifelhaft, da der Staat als Garant der zwischen Unternehmern und Gewerkschaften getroffenen Vereinbarungen fehlte und die Unternehmerverbände das aus der Not geborene Bündnis nur halbherzig trugen, ehe es 1924 endgültig zerbrach (Feldman/Steinisch 1985).

Das Verhältnis zum Staat erfuhr in den Jahren der Weimarer Republik jedenfalls keine grundlegenden Veränderungen: Zwar verloren die Unternehmerorganisationen ihren privilegierten Zugang, zumindest solange Sozialdemokraten an der Regierung beteiligt waren, und die per Verfassung garantierte Koalitionsfreiheit schützte auch die Gewerkschaften. Auf die gewachsene Bedeutung des Parlaments reagierten die Unternehmerorganisationen mit verstärktem Lobbying gegenüber den bürgerlich-liberalen und national-konservativen Parteien. Es fehlte auch nicht an Möglichkeiten, direkte Kontakte zur Regierung herzustellen, nicht zuletzt durch die gängige Praxis, ehemalige hohe Beamte als Geschäftsführer einzustellen. Demgegenüber spielte der Reichswirtschaftsrat, ursprünglich als eine Art „Wirtschaftsparlament“ geplant, keine nennenswerte Rolle für die Wirtschaftsverbände. Von größerer Bedeutung als Ausdruck korporatistischer Konfliktregulierung, wenngleich in ihren Auswirkungen auf die Beziehungen zwischen Kapital und Arbeit und die politische Stabilität der Republik umstritten, war die staatliche Zwangsschlichtung, also die Berechtigung eines von der Regierung bestellten Schlichters, einen Tarifstreit per Dekret zu beenden (Bähr 1989). Obwohl unternehmerische Interessen insgesamt keineswegs benachteiligt wurden, war die Einstellung gegenüber der Weimarer Demokratie von Anfang an zwiespältig. Am Ende gewannen vor allem in den schwerindustriellen Verbänden jene Kräfte die Oberhand, die entweder eine autoritäre Lösung der Staats- und Wirtschaftskrise – bis hin zu einer Regierungsbeteiligung der Nationalsozialisten – favorisierten oder zumindest keine Neigung zeigten, die Weimarer Demokratie zu verteidigen (Wolff-Rohe 2001; Neebe 1981).

Auch in organisatorisch-struktureller Hinsicht war das Verbandsgefüge nach der Gründung des Reichsverbands trotz der zahlenmäßigen Expansion im Wesentlichen durch Kontinuität gekennzeichnet. Im Binnenverhältnis fand allerdings in den ersten Jahren der Weimarer Republik eine Machtverschiebung von der Schwerindustrie zur verarbeitenden Industrie mit den Leitbranchen Elektro, Chemie und Maschinenbau statt. Seit Mitte der 1920er Jahre konnte die Schwerindustrie, nicht zuletzt dank eines Abkommens mit den eisenverbrauchenden Industrien, ihre frühere Macht teilweise wiederherstellen und zumindest eine „Vetoposition“ (Weisbrod 1978: 17 et passim) gegen den in der Wirtschafts- und Staatskrise der frühen 1930er Jahre „gemäßigten, kooperationsbereiten Kurs“ des konkurrierenden Chemie-Elektro-Flügels behaupten (Ullmann 1988: 137–143).

Auf den ersten Blick scheint es, als habe die Errichtung der nationalsozialistischen Diktatur tief greifende Veränderungen zur Folge gehabt. So wurden beispielsweise die sozialpolitischen Unternehmerorganisationen gemeinsam mit den „Vertretungen“ der Arbeiter und Angestellten in die „Deutsche Arbeitsfront“ eingegliedert und die wirtschaftspolitischen Industrieverbände auf Reichs- und Branchenebene nach einem kurzen „ständischen“ Experiment in „Reichs-“ bzw. „Wirtschaftsgruppen“ reorganisiert, mit sechs anderen Reichsgruppen in einer „Reichswirtschaftskammer“ zusammengefasst und formal dem Reichswirtschaftsministerium unterstellt. Schließlich setzte die Regierung neue organisatorische Richtlinien durch: Ausschließlichkeit, d. h., für jeden Industriezweig war nur eine Organisation erlaubt, die Zwangsmitgliedschaft aller Unternehmen einer Branche und das Führerprinzip (Ullmann 1988: 192–201; Kleinfeld 2007: 69–75). Der Staat „markierte die wirtschaftspolitischen Ziele“, die die Wirtschaft verwirklichen sollte. So gerieten die Verbände in eine „Zwitterstellung“ als „Sprachrohr der Industrie einerseits und Transmissionsstelle staatlichen Willens andererseits“ (Volkman 2003: 76). Ungeachtet dieses Formwandels vermochten insbesondere die kriegswirtschaftlich wichtigen Unternehmerorganisationen, an ihrer Spitze die „Reichsgruppe Industrie“ (vgl. Kahn 2006), ein hohes Maß an

personeller und funktionaler Kontinuität zu bewahren. Mit anderen Worten, die Verbände gingen keineswegs völlig in der NS-Wirtschaftsverwaltung auf, wie in der industrienahen Literatur oft behauptet (Kannapin 1966). Dank ihrer dringend benötigten fachlichen Kompetenz gelang es ihnen, auch unter den Bedingungen der „gelenkten Marktwirtschaft“⁴ des „Dritten Reiches“ ihren Einfluss zu verteidigen.

Reorganisation auf alten Pfaden, 1945–1950

Den wirtschaftlichen Sachverstand der Verbände wollten auch die westlichen Besatzungsbehörden nutzen. So entthob beispielsweise die britische Besatzungsregierung die Wirtschaftsgruppen zwar ihrer Aufgaben, gestattete aber zugleich die Gründung neuer Organisationen, sofern diese auf den Grundsatz der Zwangsmitgliedschaft verzichteten und sich lediglich um „unpolitische“ Angelegenheiten kümmerten. Als erste Unternehmervvertretungen konstituierten sich jedoch die Industrie- und Handelskammern, deren lokale oder regionale Einzugsbereiche oft mit den Verwaltungsbezirken der Militärregierungen in ihren jeweiligen Besatzungszonen übereinstimmten; die Militärbehörden griffen auch deshalb gerne auf die Wirtschaftskammern zurück, weil sie, anders als die Wirtschaftsgruppen, im „Dritten Reich“ eher im Hintergrund agiert hatten und deshalb als weniger belastet galten. In der britischen und in der französischen Zone durften sie sogar ihre öffentlich-rechtlichen Zuständigkeiten behalten, während die Amerikaner auf privatrechtlichen Vereinigungen ohne Zwangsmitgliedschaft bestanden. Die von alliierter Seite gewünschten Schrittmacherdienste beim Aufbau von Fachverbänden konnten die Kammern indes nicht leisten, weil sich die Leitungsstäbe der Wirtschaftsgruppen ebenfalls rasch und mit Erfolg darum bemühten, direkte Kontakte zu den Besatzungsbehörden zu knüpfen.

Bereits seit dem Spätsommer 1945 wurden in der britischen Zone entsprechend den von der Militärregierung vorgegebenen Grundsätzen „freie“ Verbände für alle wichtigen Industriezweige errichtet. Dabei war eine Zwangsmitgliedschaft ebenso verboten wie eine politische Betätigung. Erlaubt war ausschließlich die organisatorisch-technische Beratung. Die Gründungsanträge unterlagen der Genehmigungspflicht seitens der zuständigen Militärbehörde (Bührer 1986: 32–33). Da in den Geschäftsführungen zunächst „vielfach die gleichen Damen und Herren wie vor 1945“ tätig waren (Herrmann 1978: 91), fiel manchen der Abschied von den Prinzipien und Praktiken der nationalsozialistischen Zeit nicht leicht. Lediglich Neulinge wie der erste Vorsitzende der Wirtschaftsvereinigung Eisen- und Stahlindustrie Günter Henle plädierten dafür, dass sich die Wirtschaft von der „in der jüngsten Zeit eingetretenen Bevormundung befreien“ müsse, gleichgültig, ob „diese Vormundschaft von ursprünglich selbst geschaffenen Organisationen oder von staatlichen Einrichtungen“ ausgeübt werde.⁵ Das Verhältnis zur staatlichen Gewalt blieb auch auf der Tagesordnung, als mehrere zonenweite Branchenverbände – darunter die Vertretungen für Eisen und Stahl, Automobil, Bau, Chemie, Elektro, Maschinenbau und Textil – im Sommer 1946 erste Versuche zur Gründung eines branchenübergreifenden „Verbands der Verbände“ unternahmen, allerdings zunächst erfolglos, da die britische Militärregierung damals lediglich Zusammenschlüsse von Unternehmen *eines* Industriezweiges erlaubte. Von diesem Verbot ließen sich die Verbandsspitzen jedoch nicht sonderlich beeindrucken: Auf informeller Basis tra-

4 Vgl. zur Begrifflichkeit Buchheim/Scherner 2003.

5 Günter Henle im August 1945, zitiert nach Bührer 1986, S. 36.

fen sich beispielsweise die Geschäftsführer der Vereinigungen der Eisen- und Metallindustrie und „benachbarter“ Industriezweige ungeachtet der fehlenden offiziellen Erlaubnis. Als die mittlerweile errichtete deutsche „Verwaltung für Wirtschaft“ im Auftrag der Amerikaner und Briten im Frühjahr 1948 im Wirtschaftsrat, dem Vorläufer des Bundestags, einen Gesetzentwurf vorlegte, der eine rigide staatliche Aufsicht über die Verbände vorsah,⁶ reagierten die Betroffenen recht heftig und klagten über eine drohende staatliche „Überwachung“, die sich „mit den Rechten einer modernen Demokratie und der in ihr wurzelnden Koalitionsfreiheit nicht mehr in Einklang bringen“ lasse.⁷ Mit anderen Worten: Die Vertreter der „freien“ Verbände sprachen sich für eine klare Trennung staatlicher und verbandlicher Aufgaben aus.

Das zweite Problem, das es nach dem Ende des Krieges zu klären galt, betraf die Struktur des Verbandssystems. Nachdem nahezu gleichzeitig Industrie- und Handelskammern und autonome wirtschaftspolitische Verbände gegründet worden waren, harrte noch die Frage der sozialpolitischen Zuständigkeiten auf eine Antwort. Bei dem gescheiterten Versuch der Gründung eines Dachverbands vom August 1946 hatte eine Zweidrittelmehrheit der Anwesenden gegen eine entsprechende Ausweitung des Aufgabenbereichs der Wirtschaftsverbände votiert. Eine definitive Entscheidung stand zwar noch aus, aber mit dem Aufbau der ersten Arbeitgebervereinigungen auf regionaler oder Branchenebene wurden bereits die Weichen in Richtung der Rückkehr zum vertrauten, dreigliedrigen System gestellt (Bührer 1989: 143 f.). Die Arbeitgeberverbände waren die Ersten, die sich im April 1949 offiziell zu einer einheitlichen Spitzenorganisation zusammenschließen durften. Am 19. Oktober folgten die wirtschaftspolitischen Verbände – zunächst noch unter dem bescheiden klingenden Namen „Ausschuss für Wirtschaftsfragen der industriellen Verbände“ –, zuletzt, am 27. Oktober 1949, konstituierte sich der DIHT. Gut vier Jahre nach Kriegsende erlebte das traditionelle deutsche Verbandswesen seine Wiedergeburt. Die Gründe dafür, dass dies ohne größere Debatten und teilweise sogar gegen den Wunsch alliierter Stellen geschehen war, dürften darin zu sehen sein, dass sich dieses System in der Vergangenheit aus der Sicht von Unternehmern und Verbandsfunktionären bewährt hatte und Organisationen bekanntlich über ein beträchtliches Beharrungsvermögen verfügen. Die Verbandsstrategen knüpften mit teils „altem“, teils „neuem“ Personal an das Verbändesystem der Weimarer Zeit an. Und zumindest in der Phase der „Neugründung“ konnte die Schwerindustrie ihre traditionelle Dominanz restaurieren. Keine Neuauflage erlebte hingegen die traditionelle Demokratie-skepsis oder sogar -feindschaft in Unternehmerkreisen, wenngleich der Prozess des Umdenkens und der Anpassung nicht mit der Gründung der Bundesrepublik beendet war.

Wirtschaftsverbände in der Bundesrepublik

Die Entwicklung der Wirtschaftsverbände in der 40-jährigen Geschichte der „alten“ Bundesrepublik wies verschiedene Charakteristika auf: Zunächst fällt das Bemühen dieser Verbände auf, gegenüber dem Staat – ungeachtet wiederholter korporatistischer Experimente – ihre Autonomie zu wahren; wie robust und demonstrativ dieses Bemühen jeweils ausfiel, hing im Wesentlichen, aber nicht ausschließlich davon ab, ob „bürgerliche“ Parteien oder die Sozialdemokratie die Regierung stellten bzw. dominierten. Von einer „Herrschaft der

6 Entwurf eines Gesetzes über Wirtschaftsverbände, ohne Datum, Archiv des BDI, RA 4.

7 Vermerk Froehlich vom 23.3.1948, ebd.

Verbände“, wie sie Theodor Eschenburg Mitte der 1950er Jahre befürchtete (Eschenburg 1955; 1989),⁸ konnte, dies sei vorweg betont, freilich weder damals noch später die Rede sein. Außerdem setzte sich die seit den 1920er Jahren zu konstatierende Machteinbuße der Schwerindustrie in der Verbändelandschaft zugunsten des Maschinenbaus, der Chemie-, Automobil- und Elektroindustrie fort. Damit verbunden waren eine stetige Ausdehnung und sektorale Differenzierung etwa in der pharmazeutischen Industrie und im Dienstleistungssektor (Lang/Schneider 2007), die teilweise durch neue Probleme wie Umweltschutz oder die zunehmende Europäisierung ausgelöst wurden. Erwähnung verdienen ferner wiederholte, aber letztlich erfolglose Bemühungen um eine Konzentration der Kräfte mittels engerer Kooperation bis hin zur Fusion der Verbandsapparate sowie dezidierte Versuche verschiedener Verbände, das Image der Branche bzw. der Unternehmerschaft insgesamt durch Public-Relations-Aktivitäten aufzubessern. Schließlich lässt sich eine Normalisierung des Verhältnisses zu den Gewerkschaften konstatieren.

Zunächst zum Verhältnis der Wirtschaftsverbände zum Staat. In den 1950er Jahren standen eine Reihe wichtiger wirtschafts- und sozialpolitischer Entscheidungen an, und die Interessenvertretungen der Unternehmer, allen voran der BDI, bemühten sich nach Kräften und in teilweise ausgesprochen „hemdsärmeliger“ Art, darauf Einfluss zu nehmen. Schon im Frühjahr 1950 beschwerte sich etwa Bundeswirtschaftsminister Ludwig Erhard über den Geschäftsführer des BDI, weil dessen Briefe und Auftreten den Anschein erweckten, „als ob die Geschäftsführung des BDI berufen sei, das Wirtschaftsministerium zu führen“.⁹ Der Ausgang der ersten großen Kraftproben mit den Gewerkschaften und der Regierung beispielsweise wegen der Frage der Montanmitbestimmung 1950/51 oder mit dem Bundeswirtschaftsminister wegen der Frage des Wettbewerbsgesetzes ließ die Wirtschaftsverbände, an der Spitze den BDI, keineswegs als strahlende Sieger dastehen.¹⁰ Ihr Machtzuwachs im Zusammenhang mit der Sicherung der Rohstoffversorgung zur Zeit der Korea-Krise, als sie unter der Maxime der „Mobilisierung der Selbstverantwortung der Wirtschaft“ Lenkungsaufgaben übernahmen, war nur von kurzer Dauer.¹¹ Schließlich ließen die Wirtschaftsverbände auch die Gelegenheit verstreichen, in Gestalt eines Bundeswirtschaftsrates korporatistische Strukturen zu etablieren. Dieses für die 1950er und frühen 1960er Jahre zu konstatierende Desinteresse hatte einen triftigen Grund: Vor allem der BDI – oder genauer sein erster, langjähriger Präsident Fritz Berg – verfügte über privilegierte Beziehungen zum Bundeskanzler. Deshalb zeigte der mächtigste industrielle Spitzenverband keinerlei Interesse an korporatistischen Arrangements, die doch nur die anderen beiden Spitzenverbände oder gar die Gewerkschaften ins Spiel gebracht hätten (Bührer 2000: 44–47).

Mit der Bildung der Großen Koalition Mitte der 1960er Jahre gingen die Zeiten eines gewissermaßen „natürlichen“ Einverständnisses mit der Regierung in Fragen der Wirtschafts- und Ordnungspolitik, mit Abstrichen auch der Sozialpolitik, zu Ende. Die Unternehmerverbände sahen sich plötzlich gezwungen, ihr Verhältnis zur nunmehr christlich-sozialdemokratischen Regierung und insbesondere zum sozialdemokratischen Wirtschafts-

8 Eschenburg hatte allerdings nicht nur die *Unternehmer*verbände im Visier. Einen knappen Überblick über die Hintergründe der Verbändediskussion bietet Grande 2000.

9 So jedenfalls die Information des BDI-Präsidiumsmitglieds Hermann Reusch im Mai 1950, zitiert nach Bührer 1989, S. 144.

10 Vgl. zur Mitbestimmungsproblematik (aus gewerkschaftsnaher Sicht) Müller 1991, zum Wettbewerbsgesetz (aus neoliberaler Sicht) Mierzejewski 2005, bes. S. 170–216.

11 Anders Abelshauer 2004, S. 162–174, der diese Episode als Rückkehr zur korporativen Marktwirtschaft deutet.

minister Karl Schiller neu zu regeln. Die Möglichkeit dazu bot die „konzertierte Aktion“, die gemäß Stabilitätsgesetz vom Mai 1967 die Voraussetzungen für ein gleichzeitiges, aufeinander abgestimmtes Verhalten der Gebietskörperschaften, Gewerkschaften und Unternehmerverbände schaffen sollte, indem wirtschafts- und sozialpolitische Orientierungsdaten erörtert wurden. Schon bald regte sich auf Unternehmerseite Widerstand gegen eine Ausweitung der Beratungsthemen und insbesondere gegen die Versuche des Wirtschaftsministers, den sogenannten Lohnleitlinien ein höheres Maß an Verbindlichkeit beizumessen, als dies nach Ansicht der Arbeitgeber – und auch der Gewerkschaften – mit der Tarifautonomie verträglich war. Bereits anderthalb Jahre nach Beginn der „konzertierten Aktion“, im Herbst 1968, stand für den BDI deshalb fest, dass der Versuch, sie auf Dauer „zu einem institutionalisierten Beratungsgremium der Bundesregierung auszubauen (...), nicht zweckmäßig“ sei.¹² Obwohl die „konzertierte Aktion“ erst 1977 aufgelöst wurde, hatte sie ihre Bedeutung doch bereits Ende der 1960er Jahre eingebüßt, weil zumindest die Unternehmerseite jedwede Einengung ihres Handlungsspielraums nicht hinnehmen wollte.

Daran änderte sich auch in späteren Zeiten nichts, mochte es auch wiederholt Anläufe zur Wiederbelebung korporatistischer Verfahren und Instanzen geben. Weder der „soziale Dialog“ Mitte der 1980er Jahre noch die verschiedenen Anläufe zu einem „Bündnis für Arbeit“ in den späten 1990er Jahren waren von Erfolg gekrönt (Schroeder 2001; Fickinger 2005). Zumindest der BDI ließ keinen Zweifel an der „Notwendigkeit autonomer, vom Staat und den Parteien unabhängiger Verbände in der Gesellschaft“ aufkommen: „Versuche, die Mitwirkung der Verbände am staatlichen Willensbildungsprozess unter Verwischung der Verantwortung staatlicher Organe zu institutionalisieren“, gefährdeten das Gemeinwohl und vertrügen sich nicht mit einer pluralistischen Ordnung (BDI 1986: 36, 27). Dieser Standpunkt gilt, sieht man von den für die Arbeitgeberverbände aus ihren tarifpolitischen und für die Industrie- und Handelskammern bzw. den DIHK aus den öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen herrührenden Besonderheiten ab, auch für die anderen industriellen Verbände.

Ogleich die Pflege der Beziehungen zu den Gewerkschaften, anders als bei den *Arbeitgeber*verbänden, nicht zu den vorrangigen Aufgaben der Wirtschaftsverbände zählte und zählt, intervenierten sie wiederholt, wenn sie wichtige wirtschafts- oder allgemeinpolitische Interessen tangiert glaubten. So fiel es insbesondere den Verbänden der Schwerindustrie und, unter deren Einfluss, auch dem BDI anfangs recht schwer, sich mit der institutionalisierten Mitbestimmung der Gewerkschaften in der Montanindustrie abzufinden, das Verhältnis normalisierte sich jedoch im Laufe der 1950er und 1960er Jahre deutlich. Dazu trug nicht zuletzt der direkte und kontinuierliche Kontakt im Rahmen der bereits erwähnten „konzertierten Aktion“ bei. Dieser Normalisierungsprozess wurde aber immer wieder von gegenläufigen Tendenzen unterbrochen. Dies war beispielsweise in den frühen 1970er Jahren der Fall, als einige Gewerkschaften unter dem Eindruck der ambitionierten Reformprogramme der sozialdemokratisch geführten Bundesregierung unter Rückgriff auf mitunter klassenkämpferische Rhetorik zeitweise in die Offensive gingen (Kempter 2003; Remeke 2005). Das vermeintliche Machtdefizit im Vergleich zu den Gewerkschaften lieferte auch eines der Hauptargumente zugunsten einer Fusion bestimmter Verbände. Am weitesten gediehen diese Pläne in den 1970er Jahren unter der Federführung des damaligen BDI-Präsidenten Hans-Günther Sohl. Dieser verfolgte unter dem Mantel der Verschwiegenheit

12 Protokoll der Präsidiumssitzung des BDI am 20.9.1968, Archiv des BDI, Pro 18; vgl. dazu Bühner 2000, S. 48–50.