

# Die Rolle der Verbände in der freiheitlichen Demokratie

DIETER RICKERT

Auch wenn ich hier als Vertreter eines industriellen Spitzenverbandes ausgewiesen wurde, hoffe ich Sie dennoch einverstanden, wenn ich ausdrücklich nicht den Versuch mache, einen Vortrag zu halten, der in allen Punkten eine offizielle und möglichst mit allen 39 Mitgliedsverbänden abgestimmte Meinungsäußerung des Bundesverbandes der Deutschen Industrie ist. Im Interesse eines wirklich zielfördernden, offenen und hoffentlich auch etwas provokativen Gesprächs vertrete ich hier — soweit ich Meinungsäußerungen des BDI in meinem Vortrag nicht ausdrücklich erwähne — ausschließlich meinen eigenen politischen Standpunkt.

Ich hoffe auch, daß es dem Gespräch zugute kommt, wenn ich statt langjähriger Erfahrung im Verbandsgeschäft an bestimmten Punkten einfach die Unbefangenheit des jüngeren Menschen für mich in Anspruch nehme. Sie sollten außerdem noch wissen, daß ich die Szene der Wirtschaftsverbände — auf die ich meine Betrachtungen beschränken möchte — bis vor zweieinhalb Jahren noch aus der Sicht der Unternehmenswelt beobachtet habe. Das vorab zur Klärung meiner Position.

Für mich ist die Diskussion über die Rolle der Verbände in unserer freiheitlichen Demokratie in allererster Linie eine ordnungspolitische Herausforderung. Dabei werde ich meine Stellung in der Streitfrage beschreiben, ob Verbände die Pflicht haben, ihr Tun auch am Gemeinwohl auszurichten — so Biedenkopf —, oder ob dies nicht eine unzweckmäßige Vermischung von Staat und Gesellschaft ist und die Verbände zu solcher Rücksichtnahme weder die Verantwortung noch die Möglichkeit haben — so von Weizsäcker in seinem vielbeachteten Fernsehgespräch mit Golo Mann.

Ich möchte deshalb so vorgehen, daß ich Ihnen zunächst sozusagen mein ordnungspolitisches Weltbild darlege, die Stellung der Verbände darin kurz beschreibe, um dann zu untersuchen, welche besonderen Probleme sich ergeben

1. im Verhältnis der Verbände zu dem einzelnen Individuum,
2. zwischen Verbänden und anderen organisierten gesellschaftlichen Gruppen, und schließlich
3. im Verhältnis der Verbände zu den staatlichen Institutionen.

Es geht dabei um Abgrenzung, Funktion und Art der gegenseitigen Beziehungen zwischen dem Freiraum des einzelnen Bürgers, der sogenannten Gesellschaft

als Tummelplatz organisierter Interessen dieser Bürger und der darüber angesiedelten hoheitlichen Sphäre des Staates mit der bekannten Dreiteilung der Gewalten.

Meine Damen und Herren!

Wo Menschen in einem Gemeinwesen zusammenleben, geben sie sich Regeln, nach denen sie ihr Zusammenleben organisieren. Für Konfliktfälle bedarf es einer Autorität oder genauer der Macht zur Durchsetzung dieser Regeln. Damit stellt sich aber gleichzeitig die Frage nach Verteilung und Kontrolle dieser Macht. Die Lösung dieses Problems bedarf einer ordnungspolitischen Konzeption, das heißt einer bewußten Gestaltung der Freiräume und Kraftlinien zwischen den einzelnen Individuen, ihren gesellschaftlichen Gruppierungen und den staatlichen Institutionen. Ziel einer solchen Ordnungspolitik muß es sein, durch die Schaffung eines Systems von Mächten und Gegenmächten eine Gleichgewichtslage zu erzeugen, in der Sachgesetzlichkeiten zu ihrem Recht kommen und jede Art von Vergewaltigung des Menschen unterbunden wird.

Natürlich muß die konkrete Ausgestaltung solcher ordnungspolitischen Konzeptionen dauernd den sich verändernden gesellschaftlichen Bedingungen angepaßt werden. Aber es gibt gewisse Essentials unserer freiheitlichen Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung, wie wir sie haben und wie sie auch die überwältigende Mehrheit unserer Bevölkerung immer noch und sogar in steigendem Maße wieder will. Zu diesen Essentials gehören die Respektierung der individuellen Entfaltungsmöglichkeiten, das Recht auf Glaubens-, Gewissens- und vor allem Meinungsfreiheit, das Recht auf persönliches Eigentum, die freie Wahl des Arbeitsplatzes, Freizügigkeit des Wohnens, des Reisens — alles Dinge, die uns banal klingen, aber nur wenige hundert Kilometer entfernt schon keine Selbstverständlichkeit mehr sind.

Das Recht auf solche Freiheitsräume und ihre konsequente Sicherung führt zum Entstehen einer pluralistischen Gesellschaft. Die Gewährung von Meinungsfreiheit zum Beispiel führt unweigerlich zu Meinungsverschiedenheiten, die sich nur dann wirkungsvoll artikulieren können, wenn man ihnen gestattet, sich zu organisieren.

Für die Bundesrepublik ist die pluralistische Gesellschaft keine Behauptung, sondern Faktum. Nicht in dem Sinne, daß das Ideal einer pluralistischen Gleichgewichtslage zwischen den Gruppen erreicht wäre, darüber wird noch zu sprechen sein; aber doch in dem Sinne, daß in diesem Lande der engagierte Versuch gemacht wird, ein solches System zu leben und eine klare Absage an alle autoritären und totalitären Ordnungskonzeptionen zu erteilen.

Es ist geradezu das Kennzeichen und ein Teil der Philosophie eines solchen freiheitlichen Systems, daß gar nicht der Versuch gemacht wird, Meinungen, Interessen und Anschauungen zu harmonisieren. Vielmehr geht man davon

aus, daß aus dem Wettbewerb der Interessen und Meinungen ein für die Gesamtheit tragfähigeres Ergebnis hervorgeht als aus einer Erziehungsdiktatur, denn darauf laufen alle harmonistischen Konzeptionen letztlich hinaus. Prototyp einer solchen harmonistischen Konzeption ist die Identitätsdemokratie. Mit dieser Identitätsthese operieren gerne solche politischen Kräfte, die für sich in Anspruch nehmen, für die sogenannte arbeitende Bevölkerung zu sprechen und damit ganz nach Belieben 70, 80 oder 90 Prozent der gesamten Bevölkerung zu repräsentieren. Aus ihrer Sicht ergibt sich das Problem der Machtkontrolle nicht, obgleich sie nicht abstreiten können, daß sie selber Macht haben. Für sie hat auch keine Bedeutung, was als wichtigste institutionelle Voraussetzung für die Gestaltung des Interessenwettbewerbs in einer pluralistischen Gesellschaft gelten muß: die klare Trennung zwischen Staat und Gesellschaft. Diese Trennung gibt dem einzelnen nicht nur die Möglichkeit, selbst an dem demokratischen Willensbildungsprozeß teilzunehmen. In einem ihm eingeräumten Freiraum ist er darüber hinaus vor einer Diktatur der Mehrheit aus diesem demokratischen Prozeß geschützt. Seine Freiheit ist also doppelt gesichert.

### Meine Damen und Herren!

Wer all dies will, muß auch Verbände wollen. Dabei haben die Verbände eine Doppelfunktion: Einmal sind sie das Organisationsmittel zur Artikulation der Meinungen einer Vielzahl von Individuen im gesellschaftlichen Raum und die Advokaturen, die versuchen, die Interessen ihrer Mandanten durchzusetzen. Aus der Sicht des Staates bedeutet dies eine Entscheidungshilfe durch Interessenvorprüfung und Zusammenfassung auf einen politisch handhabbaren größeren Nenner. Zum anderen sind die Verbände Instrumente zur rationalen Austragung von Konflikten im intermediären Bereich.

Das ist eine zweckmäßige Aufgabenteilung zwischen Staat und Gesellschaft, für die auch andere Lösungen denkbar wären. Die Verbände erfüllen demnach mit dieser Rolle einen Verfassungswillen. Deshalb muß die Tätigkeit von Verbänden immer auch ordnungspolitisch gesehen werden, das heißt im Gesamtzusammenhang des Staates. Die Verbandstätigkeit muß unter anderem auch definierbar sein als Beitrag zum Allgemeinwohl. Ein Verband, bei dem dies nicht der Fall wäre, der also den rein advokatorischen Teil übertriebe, hätte die Aufgabe, die ihm im ordnungspolitischen Gesamtkonzept zugewiesen ist, verfehlt. Er trüge mehr zur Verschärfung von Konflikten bei, als daß er sie beseitigte.

Professor Biedenkopf hat das in einem Artikel zum BDI-Jubiläum in der These zusammengefaßt: Verbände sind keine kollektiven Staatsbürger, sondern auch Treuhänder fremder Macht. Was den Bundesverband der Deutschen Industrie anbetrifft, so darf ich Ihnen versichern, daß seine Geschäftsführung in ihrer Arbeit diese Legitimation in Anspruch nimmt und sich ebenso deutlich zu der daraus resultierenden Notwendigkeit einer kritischen Kontrolle bekannt hat.

### Meine Damen und Herren!

Nach dieser ordnungspolitischen Skizze möchte ich mich nun dem besonderen Verhältnis zuwenden, das der einzelne Bürger zu den Verbänden hat, und zwar sowohl als Mitglied innerhalb des Verbandes wie auch als Nichtorganisierter.

Der organisatorische Zusammenschluß umfaßt heute immer weitere Gebiete unseres Lebens. Er ist die zwangsläufige Folge einer spezialisierten arbeitsteiligen Wirtschaft. Sie hat uns zwar über ihre große Effizienz einen immer höheren Lebensstandard und damit auch neue Freiheiten beschert. Sie hat auch besonders für hochqualifizierte und spezialisierte Arbeitskräfte neue Chancen eröffnet. Ganz generell gilt aber, daß in nicht mehr überschaubaren Organisationen und Arbeitsprozessen für den einzelnen eine wachsende Abhängigkeit im Beruf, im Wirtschaftsleben allgemein oder etwa in der Daseinsvorsorge entstanden ist. Mit dem Bewußtsein für diese Abhängigkeiten wächst auch das Bestreben, Risiken auf größere Gemeinschaften zu verlagern.

Organisatorische Zusammenschlüsse als wirtschaftlich-soziale Aktionsformen werden auch begünstigt durch die Entwicklung des modernen Sozial- und Wohlfahrtsstaates. Heute fließen fast vierzig Prozent des Bruttosozialprodukts durch öffentliche Kassen. Seitdem der Staat dazu übergegangen ist, solchermaßen regulierend einzuwirken und umzuverteilen, ergibt sich für den Bürger die Notwendigkeit, sich durch Zusammenschluß seinen Anteil an diesen Begünstigungen zu verschaffen oder aber eine entsprechende Herabsetzung der ihn betreffenden Lasten anzustreben.

Der Hang zur Kollektivierung regt paradoxerweise sogar weitere Zusammenschlüsse an zur Erhaltung von durch Kollektive gefährdete Freiräume von einzelnen und kleineren Gruppen. Als Beispiel sei nur die Union der Leitenden Angestellten genannt.

Professor Biedenkopf hat verschiedentlich mit Recht darauf hingewiesen, daß die Autonomie der gesellschaftlichen Gruppen an zwei Voraussetzungen gebunden ist: an Kontrolle und demokratische Struktur. Der Staat hat das Recht und die Pflicht, die Gruppen zu fragen, ob sie ihre Zweckbestimmung im gesamten Ordnungskonzept erfüllen. Darüber hinaus muß der einzelne in seinem individuellen Freiheitsraum und in seinen demokratischen Grundrechten auch innerhalb der gesellschaftlichen Gruppen geschützt sein. Das ist nicht zu verwechseln mit der falsch verstandenen allgemeinen Demokratisierungsmanie; ich nenne nur die Stichworte „Universitäten“ und „Unternehmen“, die man teilweise schon bis zur Handlungsunfähigkeit demokratisiert hat oder auf dem besten Wege dahin ist.

Seine Kritik hat Biedenkopf gleichmäßig auf Gewerkschaften und Unternehmerverbände verteilt. Beim DGB kritisiert er zum Beispiel die mangelnde Gewährleistung des Auskunftsrechts für Gewerkschaftsmitglieder, die fehlende Publizität der Gewerkschaftsvermögen und die Gerichtsbarkeit in der Gewerkschaft, die er mit der des Deutschen Fußballbundes vergleicht. Ich würde meinerseits

noch den Zweifel hinzufügen, daß etwa Herr Krause durch die von ihm vertretenen Beamten legitimiert war, eine Gehaltsforderung damit zu unterstreichen, daß er drohte, man würde sonst eine andere Partei wählen. Den Unternehmerverbänden hat Biedenkopf mangelnde Publizität der Diskussion vorgeworfen.

Ich möchte hier nur auf die Kritik an den Unternehmerverbänden eingehen, die mir in dieser Form zu pauschal ist und unter der ich mir offen gestanden in dieser Form wenig vorstellen kann. Natürlich ist Biedenkopf recht zu geben, wenn er ein Höchstmaß an Publizität fordert. Aber was soll man darunter verstehen? Er wird nicht im Ernst erwarten, daß man etwa die Präsidiumssitzungen des BDI öffentlich abhält. Die Forderungen, welche Unternehmerverbände an den Staat stellen, liegen in aller Regel öffentlich auf dem Tisch; das ist schon ein Gebot der inneren Mission, denn man muß ja seinen eigenen Mandanten zeigen, was man für sie tut.

Ich würde Biedenkopf allerdings recht geben, wenn er meint, daß sich Unternehmer zu den Problemen dieser Gesellschaft früher äußern sollten. Es würde die Durchsetzbarkeit der unternehmerischen Meinung in der Öffentlichkeit auch wesentlich verbessern, wenn wir deutlicher machen könnten, daß wir wirklich Anteil nehmen an den Problemen dieser Gesellschaft. Wir müssen glaubhaft machen, daß wir nach Lösungsmöglichkeiten suchen, auch wenn wir sie noch nicht gefunden haben. Heute versucht man in der Regel zuerst alle Meinungen unter einen Hut zu bringen, und dieser Hut muß im Unternehmerlager besonders groß sein.

Ein besonderes Problem tritt im Unternehmerlager heute dadurch auf, daß es vielfältige Organisationen und Institutionen gibt, die entweder für sich in Anspruch nehmen, für „die Unternehmer“ oder „die Wirtschaft“ zu sprechen, oder denen von der öffentlichen Meinung jedenfalls eine solche Kompetenz zugeschrieben wird. Es wäre deshalb sicherlich wünschenswert, wenn die Organisation im Unternehmerlager so wäre, daß die Öffentlichkeit unterschiedliche Meinungsäußerungen auch unterschiedlichen Interessenslagen der sich Äußernden zuordnen kann.

Wer die Landschaft der unternehmerischen Verbände in der Bundesrepublik kennt, weiß, daß solche Veränderungen weit weg von der Wirklichkeit sind. Unternehmer sind nun einmal ausgeprägte Individualisten, und das zeigt sich auch in der historisch gewachsenen Vielfalt ihrer Vertretungen. Eine gewisse Parallele ergibt sich da vielleicht zur Stammesvielfalt unserer germanischen Urahnen, die schon Tacitus mit den Worten belächelt hat: „Anzahl freut sie.“ Die Verbandsvielfalt in der Bundesrepublik hängt wohl auch im großen Maße mit der politischen Nachkriegssituation zusammen, die die Gründung von umfassenderen Verbänden erschwerte. Heute werden im Unternehmerlager selbst die Nachteile dieser Vielfalt gesehen, und zwar vor allem unter Kostengesichtspunkten. Oder frei nach Tacitus: „Anzahl freut sie schon längst nicht mehr.“

Man kann diese Verbandsvielfalt allerdings auch positiv interpretieren als einen Beitrag zur Demokratie, denn niemand wird von einem übermächtigen Verbandsgebilde unterdrückt. Alle Spezialinteressen finden ihre Vertretung, egal ob man Industrieller oder Banker, Mittelständler oder Großer, Selbständiger oder Kapitalgesellschafter, alter oder junger Unternehmer, Binnen- oder Außenhändler ist. Für alles gibt es einen speziellen Interessenverband.

Wenn Biedenkopf einen Mangel an offener Diskussion beklagt, dann mag er auch daran gedacht haben, daß in den Verbänden besonders in gesellschaftspolitischen Fragen zu lange auf der Basis des kleinsten gemeinsamen Nenners gehandelt oder eine Verdun-Haltung betrieben wurde. Angesichts der allgemeinen Interessengleichheit konnte man dabei sogar auf eine förmliche demokratische Meinungsbildung von unten nach oben weitgehend verzichten. Man pegelte sich von vornherein auf eine Haltung ein, die im Zweifel bei keinem Mitglied Anstoß erregen würde.

Hierbei spielte sicherlich auch ein pädagogisches Versäumnis von Verbandsführungen eine Rolle. Ein guter Anwalt führt eben nicht einfach die Marschroute aus, die der vorgefaßten Meinung seiner Mandanten entspricht, vielmehr sollte er seine Mandanten so beraten, daß ihr Interesse auf längere Sicht optimiert wird. Das schließt häufig Zugeständnisse zu einem Zeitpunkt ein, an dem man dazu noch nicht gezwungen ist. In diesem Sinne wären die Unternehmer und ihre Verbände in der Vergangenheit manchmal besser beraten gewesen — und das gilt auch für die Zukunft —, wenn sie Zugeständnisse in einer Offensivstrategie gemacht hätten, bevor sie sich etwas zu einem Zeitpunkt abknöpfen lassen, an dem sie nicht nur keinen Dank mehr ernten, sondern auch noch als Reaktionäre hingestellt werden.

Folgende Einschränkung muß ich allerdings machen. Diese Einstellung der Unternehmer setzt einen Gegenüber voraus, der das Wort Partnerschaft nicht als Diffamierung empfindet und der die Spielregeln unserer Gesellschaftsordnung einhält.

Eine solche offensive Strategie ist aber mit Einstimmigkeit im Unternehmerlager nicht zu praktizieren.

Es ist allerdings selbstverständlich, daß in solchen Fragen eine Hauptgeschäftsführung ein Höchstmaß an Fingerspitzengefühl an den Tag legen muß, wenn sie die berechtigten Interessen andersdenkender Minderheiten nicht verletzen will. Der BDI stellt in diesen Fällen seinen Mitgliedern frei, ihre Sonderinteressen außerhalb des Rahmens des gemeinsamen Verbandes zu vertreten, und das tun sie auch.

Ob ein gleiches Maß an Unabhängigkeit des einzelnen auch in Verbänden außerhalb des Unternehmerlagers besteht, möchte ich allerdings füglich bezweifeln. Die Kritik von Professor Biedenkopf in diesem Punkte am DGB habe ich bereits erwähnt, und ich möchte meinerseits noch auf ein besonders gewichtiges Beispiel hinweisen, wo der Versuch unternommen wird, auch Außenstehende unter Verbandseinfluß zu bekommen: Ich spreche vom Bestreben des

DGB, die Nichtorganisierten von den Vorteilen eines Tarifabschlusses auszuschießen. Die allseits benutzte Vokabel „Trittbrettfahrer“ atmet den Geist, der hier herrscht.

Lassen Sie mich das Kapitel „Verbände und Individuum“ mit einem pauschalen Hinweis auf die Funktion der Unternehmerverbände als Dienstleistungsunternehmen gegenüber ihren Mitgliedern beenden. Ohne seine Verbände würde sich heute ein einzelner Unternehmer in dem Dschungel von Verordnungen und neuen Gesetzen überhaupt nicht mehr zurechtfinden. Was Verbände auf diesem Gebiet leisten und was häufig den größten Teil ihrer Arbeitskapazität bindet, könnte einen eigenen Vortrag füllen. Ich möchte mich im Rahmen des mir gestellten Themas aber auf diesen kurzen Hinweis beschränken.

Meine Damen und Herren!

Untersucht man das Verhältnis der verschiedenen Verbände und gesellschaftlichen Gruppen zueinander, so stellt sich heraus, daß sie in unserer Verfassungswirklichkeit einen Auftrag erfüllen, der über das reine Zusammenfassen von Meinungen und ihre Artikulation gegenüber dem Staat weit hinausgeht. In Teilbereichen haben diese zwischen Individuum und Staat angesiedelten Gruppierungen auch Entscheidungsbefugnis. Eindrucksvollstes Beispiel dafür ist die Tarifautonomie, das Instrument, mit dem die gesellschaftlichen Gruppen frei über die Verteilung des Bruttosozialprodukts entscheiden, soweit nicht Umverteilungsbestrebungen des Staates hinzutreten.

Nach den Spielregeln einer pluralistischen Gesellschaftskonzeption müssen die Machtpotentiale der gesellschaftlichen Gruppen sich in einem Gleichgewichtszustand befinden, damit in dem Ringen um die beste Lösung Gruppenegoismen keine Vorherrschaft gewinnen können. Diesen Gleichgewichtszustand zu definieren ist schwierig. Einfacher ist es, an Hand von Fehlentwicklungen Ungleichgewichte zu konstatieren. So glaube ich, daß der seit Jahren anhaltende Anstieg der volkswirtschaftlichen Lohnquote und die einmütige Ansicht von Bundesregierung, Bundesbank, Sachverständigenrat, Forschungsinstituten und Wirtschaftspresse über die volkswirtschaftliche Vertretbarkeit der in den letzten Lohnrunden zustande gekommenen Abschlüsse Indiz genug sind, um die Behauptung zu rechtfertigen: Die Tarifautonomie in der Bundesrepublik wird zur Zeit mit erheblicher Schlagseite zu Lasten der Arbeitgeberposition betrieben. Welche Folgen das für das Gemeinwohl hat und welche Rolle dabei der Staat gespielt hat und noch spielt, wird zu untersuchen sein.

Ich möchte hier aber fairerweise den Hinweis nicht unterdrücken, daß der Ausgangspunkt dieser Fehlentwicklung bei einer Gewinnexplosion im Jahre 1968 lag, die zu wilden Streiks und zu dem unseligen Schlagwort von der sozialen Symmetrie führte. Unter diesem Etikett und unter geänderten politischen Konstellationen wurde dann nach der anderen Seite eine Gegenbewegung eingeleitet, von der heute keiner mehr weiß, wie sie wieder wirksam zu

bremsen ist. Verschiebungen in den Machtpositionen sind aber nur so lange nicht tragisch zu nehmen, als sie temporärer Natur bleiben und sich wieder ausgleichen lassen. Das ist aber nur möglich, wenn von allen Seiten die Spielregeln dieses pluralistischen Interessenwettstreits akzeptiert werden und wenn zeitweilige Vorteile auf einer Seite nicht einseitig genutzt werden, um das System zu ändern.

Dazu gehört auch, daß nicht versucht wird, Kritik der Gegenseite dadurch zu unterdrücken, daß man für sich selbst irrtumsfreies Wissen oder die allein richtige Interpretation des Gemeinwohls reklamiert. Sonst bleiben für die gegnerische Seite naturgemäß nur Attribute wie „falsches Bewußtsein“ oder „reaktionäres Verhalten“ übrig. Diese Art Töne haben wir in letzter Zeit vom DGB zunehmend gehört, und die Beispiele dafür, daß der DGB versucht, seine Machtposition grundlegend auszuweiten, sind zahlreich. Denken Sie nur an die neuen Arbeitskampfrichtlinien, an den Münchener IG-Metall-Kongreß mit dem Ziel, Stimmung für ein Verbot der Aussperrung zu machen, an die auch nach Meinung von unabhängigen Wissenschaftlern mit der Tarifautonomie nicht vereinbare paritätische Mitbestimmung und an viele andere Äußerungen mehr. Einsichtsvolle Gewerkschaftler sollten erkennen, daß sie mit solchen Bestrebungen in letzter Konsequenz den Freiheitsraum zerstören, der ihre Existenz garantiert.

Die Gefahr solcher Fehlentwicklungen ist systemimmanent, denn der Pluralismus ist kompliziert zu leben. Insbesondere in einer Zeit, in der die gesellschaftliche Realität zunehmend komplexer und damit unübersichtlicher wird, wächst die Aufnahmebereitschaft für Vereinfachungsmechanismen, wie sie Voraus- oder gar Vorurteile darstellen. In einem solchen Klima gedeihen auch Ideologien als perfektteste Form der Vereinfachung.

Ein weiteres sozial-psychologisches Phänomen, das einer rationalen Auseinandersetzung zwischen den Gruppen entgegensteht, ist die Tendenz von Gruppen, eine eigene Sprache mit gruppenspezifisch-semantischer Aufladung von Begriffen zu bilden. Dauert dieser Prozeß lange genug an, sind die Gruppen kaum noch in der Lage, wirklich miteinander zu kommunizieren, und der verhängnisvolle Prozeß der Meinungspolarisation nimmt seinen Lauf. Diese Gefahr ist besonders groß, wenn bei der Austragung von sozialen Konflikten von einer Seite ein Weltbild aus dem vorigen Jahrhundert kultiviert wird. So wird bei uns die Auseinandersetzung der mächtigsten autonomen Gruppen immer noch in den Kategorien der Auseinandersetzung von Kapital und Arbeit geführt, während die wirtschaftlich-technische und gesellschaftliche Wirklichkeit fast unbemerkt ganz andere Gruppierungen hervorbringt. Biedenkopf hat zum Beispiel auf die Rolle der Unternehmen als bedeutende soziale Institutionen in unserer Gesellschaft hingewiesen und dabei auf den steigenden Einfluß des Faktors „Disposition“ und der Kreditgeber aufmerksam gemacht. Von Schelsky ist die ordnungspolitisch-unscharfe Rolle des Verbrauchers angesprochen worden. Über diese Ansätze wird man weiter nachdenken müssen.

## Meine Damen und Herren!

Lassen Sie mich zum Schluß meines Vortrages auf das Verhältnis von Verbänden und staatlichen Institutionen eingehen. Dabei möchte ich aus meiner Sicht schildern, wie sich das Verhältnis „Staat und Unternehmerverbände“ in der Alltagsarbeit darstellt; sodann möchte ich meine These untermauern, daß in modernen Industriestaaten Probleme auftreten, die ohne eine Kooperation von Verbänden und staatlichen Institutionen nicht lösbar sind. Schließlich möchte ich die Bedingungen beschreiben, unter denen eine solche Kooperation möglich und sinnvoll ist.

Was die Einflußnahme der Verbände auf die Gesetzgebungskompetenz des Staates betrifft, so hat die Frankfurter Rundschau diese mitunter auch als neu-feudal bezeichnete Situation mit folgenden Worten beschrieben. Ich zitiere: „Die wichtigsten Referentenentwürfe für geplante Gesetzesvorhaben werden in den Studierzimmern der Verbandsbürokraten, in Fachausschüssen und Studienkommissionen der Verbände bereits durchberaten, auseinandergenommen, in ihrer Wirkung berechnet und mit Änderungsvorschlägen versehen, bevor die Abgeordneten überhaupt ahnen, daß es sie gibt.“

In der Tat, so ist es häufig, und ich wage zu behaupten: Gut, daß es so ist! Die Gesetze, die ein Staat macht, sind in den wenigsten Fällen reformpolitische Meilensteine, denen die Aufmerksamkeit der öffentlichen Meinung sicher ist. Das meiste dringt aus dem Zirkel von Fachleuten gar nicht heraus. Es ist die notwendige, aber kaum mit öffentlichem Beifall versehene harte Kärner-Arbeit für die komplizierte Gesetzeswelt eines modernen Industriestaates. Soweit sie wirtschaftliche Tatbestände betrifft, kann der Staat auf das fachliche Urteil der Wirtschaftsverbände gar nicht verzichten, ohne die ökonomische Stringenz seiner Argumentation zu gefährden und die technische Machbarkeit möglicherweise zu überschätzen. In dieser Erkenntnis ist in der für alle Bundesministerien gültigen gemeinsamen Geschäftsordnung die Anhörung der Verbände ausdrücklich als Sollvorschrift enthalten.

Wenn es noch eines Beweises dafür bedurft hätte, wie notwendig diese Arbeit ist, er wurde im Umweltschutz-Forum anlässlich der letzten Jahrestagung des BDI geliefert. Als der unversehens ins Schußfeld der Expertenkritik geratene Abteilungsleiter für Umweltfragen im Bonner Innenministerium auf die wirtschaftlichen Folgen der kürzlich erlassenen verschärften Reinhaltungsvorschriften angesprochen wurde, erklärte er den verblüfften Zuhörern mit entwaffnender Offenheit: „Ich kann doch nicht von ökonomischen Überlegungen ausgehen; für mich steht die Frage im Vordergrund, was für den Menschen noch tragbar ist.“ Und er fügte hinzu, daß er in seiner Abteilung zwar Geologen, Juristen, Ärzte und Ingenieure, jedoch keinen einzigen Wirtschaftler beschäftigt.

Niemand kann jedoch den Staat daran hindern, politisch motivierte Gesetzesvorhaben auch ohne Anhörung oder gegen den Sachverstand aller Experten zu betreiben. Die aktuelle Mitbestimmungsdiskussion beweist das. Ich bin aber

nicht vermessen genug zu behaupten, daß der Staat in der Vergangenheit immer gut beraten gewesen wäre, wenn er den Ratschlägen der Verbände stets gefolgt wäre. Andererseits gibt es genügend Beispiele, wo fehlender Expertenverstand sehr bald Korrekturen durch Gesetzesnovellen notwendig machte. Ich möchte mich mit diesen Bemerkungen lediglich gegen das so begründete Ammenmärchen von der sogenannten „Staatskolonisierung durch Gruppeninteressen“ wenden.

Im übrigen ist die Vorstellung, daß sich die Meinung von Abgeordneten in Parlamentsdebatten bildet, ohnehin unreal. Eine Vorformung erfolgt in der sogenannten erweiterten Öffentlichkeit unter Einschluß der Presse, der Parteien, der Kirchen, der Verbände und so weiter. Denken Sie nur an das Beispiel der intensiven Diskussion um den Paragraphen 218, bevor überhaupt der erste Abgeordnete damit im Parlament befaßt wurde. Die Entscheidung wird in der Regel reif gemacht in den Ausschüssen durch die dort vertretenen Fachleute auf den Spezialgebieten. Letztlich entschieden wird unter Einschluß von taktischen Gesichtspunkten in den Führungsgremien von Parteien und Regierung. Spätestens seit dem SPD-Steuerparteitag läßt sich allerdings auch die These nicht mehr von der Hand weisen, daß sich Regierung und die Mehrheit unseres Parlaments zumindest zeitweise nur noch als Vollstrecker von Parteitagebschlüssen verstehen. Es zeigt sich, daß die Politisierung des Staatswesens dazu führen muß, daß die Loyalität mit der Partei zuweilen größer wird als die mit dem Amt. Da bleibt dann ohnehin für fachgerechte Korrekturen sowohl von seiten der Verbände als auch von Fachleuten in den Parlamentsausschüssen nicht mehr viel Raum.

Und noch eine Bemerkung am Rande: Die Liste der Eingaben des BDI ist Legion, und sie ist nicht geheim. Sie wird jedesmal im Jahresbericht veröffentlicht. Über ihre Wirkung mag sich jeder ein Urteil selber bilden, der die Entscheidungen der Regierung dann verfolgt. Ich glaube nicht, daß die heute an der Regierung befindlichen Parteien sich den Vorwurf gefallen lassen würden, daß sie in ihren Entscheidungen von der Macht der Unternehmerverbände abhängig seien. Ob sie mit der gleichen Überzeugung den Vorwurf der Abhängigkeit von den Arbeitnehmerorganisationen zurückweisen können, möchte ich bezweifeln. Doch darüber gleich noch mehr.

Sicherlich war das Verhältnis von Unternehmerverbänden und Regierung in den fünfziger und Anfang der sechziger Jahre ein völlig anderes und aus ordnungspolitischer Sicht häufig auch nicht unproblematisch. Das sollte nicht verschweigen, wer die heutigen Verhältnisse kritisiert. Zwar habe ich jene Zeit nicht aktiv miterlebt, doch aus meiner Sicht stellt es sich so dar, daß hier einfach ein engeres Verhältnis von Regierung und Unternehmern schon deshalb entstehen mußte, weil eine weitgehende Identität der Interessen im Wiederaufbau der deutschen Wirtschaft vorlag. Hinzu kam, daß von Gewerkschaftsseite die Interessenlage genauso gesehen wurde und daß nur dadurch soziale Spannungen weitestgehend vermieden wurden. Eines scheint mir aber sicher: Auch eine

CDU, wenn sie bis heute ununterbrochen in der Regierungsverantwortung gestanden hätte, würde heute ein völlig anderes Verhältnis zu den Unternehmerverbänden haben als damals. Dafür haben sich die gesellschaftlichen Verhältnisse zu sehr gewandelt, und die Probleme, vor denen unsere Gesellschaft steht, sind andere geworden.

Diese Probleme teilen wir mit allen hochentwickelten Industrienationen, und meine These ist, daß wir sie heute und in Zukunft nur werden bewältigen können, wenn eine Kooperation zwischen Staat und Verbänden — und hier meine ich nicht nur die Unternehmerverbände, sondern alle gesellschaftlichen Gruppen — zustande kommt.

Ich nenne von diesen Problemen nur die Stichworte

- Inflation durch Überforderung des Sozialprodukts im nationalen Verteilungskampf,
- internationale Umverteilung durch Energie- und allgemeine Rohstoffverteuerung,
- als Folge davon die Notwendigkeit, die nationalen Ressourcen statt in eine weitere Konsumexpansion in neue Technologien zu lenken,
- volkswirtschaftliche Strukturprobleme und
- die Gefahr von Rückschlägen im Welthandel, die bei unserer Exportabhängigkeit nationale Existenzprobleme schaffen könnten.

Welche Voraussetzungen müssen für eine funktionierende Kooperation von Staat und Verbänden gegeben sein, damit solche Probleme mit Aussicht auf Erfolg gemeinsam angepackt werden können? Nach meiner festen Überzeugung setzt dies einmal Verbände voraus, die ihre Sozialpflichtigkeit anerkennen. Verbände müssen Solidarität mit dem Gemeinwohl üben wollen bei aller Notwendigkeit zu erfolgreicher Interessenvertretung für ihre Mandanten. Denn wenn sie letzteres nicht zustande bringen, laufen ihnen ihre Mitglieder weg, und das Verbandsproblem löst sich mit der Auflösung des Verbandes. Zum anderen bedarf es für die funktionierende Kooperation aber auch eines Staates, der willens und in der Lage ist, wirklich zu regieren. Es bedarf eines Staates, der unabhängig genug ist, unbotmäßige Verbände in ihre Schranken zu weisen.

Gibt es beides heute in der Bundesrepublik?

Was die so verstandene Solidaritätsbereitschaft der unternehmerischen Verbände betrifft, habe ich daran keinen grundsätzlichen Zweifel, wengleich ich eingestehe, daß auch hier die Zeichen der Zeit unterschiedlich schnell erkannt werden. Ich habe aber erhebliche Zweifel, ob diese Bereitschaft auch für den DGB und andere Arbeitnehmerorganisationen, wie zum Beispiel den Fluglotsen-Verband oder den Beamtenbund, zutrifft. Wir erinnern uns noch an die Äußerung von Herrn Kluncker, der den Hinweis, daß die Staatskasse seine Forderungen einfach nicht trage, mit der Bemerkung abtat, er sei schließlich nicht der Finanzminister. Wir erinnern uns auch an das Interview, das Herr Vetter im

ZDF gab und in dem er dem DGB de facto einen höheren Verfassungsrang einräumte als den Parteien. Die kürzlichen Äußerungen von Herrn Krause wurden in aller Öffentlichkeit als Nötigung eingestuft.

Und wie steht es um die zweite Voraussetzung für eine funktionsfähige Kooperation? Haben wir einen Staat, der willens und in der Lage ist, sich auch vor seinen Freunden zu schützen? Lassen wir auch hier Fakten sprechen:

- Bundeskanzler Brandt hat nach 1969 mehrfach Erklärungen abgegeben, die als Vollbeschäftigungsgarantien angesehen werden mußten. Damit wurden die Gewerkschaften bei den Tarifverhandlungen aus der Mitverantwortung für die Erhaltung der Arbeitsplätze entlassen. Das konnte natürlich auch nicht ohne Wirkung auf den Widerstand bleiben, den Unternehmer überhöhten Forderungen entgegenzusetzen bereit sind. Herr Sohl hat das einmal so formuliert: „Wer die Sicherheit des Arbeitsplatzes garantiert, garantiert auch die Durchsetzung des dafür nötigen Preises.“ — Mit anderen Worten: Bei überhöhten Lohnforderungen garantiert er die Inflation.
- Bundeskanzler Schmidt, damals noch Minister, erklärte 1972 im Deutschen Bundestag wörtlich: „Wir haben uns von Anfang an verstanden als eine Regierung, die vor allem anderen eine Regierung ist für die Arbeitnehmer.“ Einige Wochen später präziserte er dies für seine Partei auf dem Dortmunder Parteitag. „Die Sozialdemokratische Partei braucht keinen Arbeitnehmerflügel wie andere. Diese Partei ist als Ganzes der eine, der einzige Arbeitnehmerflügel der deutschen Gesellschaft.“
- Die Rolle des Staates in der letzten Tarifrunde mit der ÖTV ist noch in guter Erinnerung. Der in der Verhandlungskommission sitzende Finanzminister Wertz sagte damals nach den Verhandlungen, man habe den Boden verantwortlichen Handelns verlassen.
- Schließlich erinnere ich an die spektakuläre Äußerung von Ministerpräsident Kühn über die Unregierbarkeit der Bundesrepublik für den Fall eines CDU-Wahlsieges. Bundeskanzler Schmidt hat dies in seinem Handelsblatt-Interview zum Jahresende sinngemäß bestätigt. Wenn dem wirklich so wäre, müßte das doch heißen, daß wir in diesem Punkt auf dem Weg zu englischen Verhältnissen wären.

Meine Damen und Herren!

Ein stärkerer Staat als der, der sich in diesen Äußerungen zeigt, sollte in der Lage sein, im Spiel des Interessenausgleichs der sozialen Gruppen nicht nur unabhängiger Makler zu sein. Wirtschaftspolitik ist mehr als die Vollstreckung von Gruppenkompromissen und viel mehr als das Einlösen von Versprechungen an Kampfgenossen aus der Vergangenheit. Wo blieben zum Beispiel die Interessen der Nichtorganisierten? Je stärker unsere Ordnung durch andere Systeme gefordert wird, desto stärker muß der Staat auch ordnungspolitisch Flagge zeigen und „regieren“. Das gilt gegenüber dem Bürger und gegenüber den autonomen Gruppen. Er muß geistig-politisches Profil gewinnen.

Wenn an der Sozialpflichtigkeit gesellschaftlicher Gruppen Zweifel entstehen, wenn sich zum Beispiel in Tarifaueinandersetzen aus den verschiedensten Gründen ein Kräfteverhältnis herausbildet, das selbst den Staat als Tarifpartner nicht mehr gleichwertig erscheinen läßt, dann muß unweigerlich eines Tages der Zeitpunkt kommen, an dem im Interesse der Erhaltung unserer Demokratie Forderungen laut werden nach gesetzlichen Regelungen. Sie müßten zum Beispiel auf eine Einschränkung der Tarifautonomie hinauslaufen. Das mag man schön finden oder nicht, es ist jedenfalls logisch.

Sind wir heute schon so weit? Sind gesellschaftliche Gruppen in unserem Land auf dem Weg, Macht solchen Ausmaßes zu erobern, daß die Freiheit dieser Gesellschaft Schaden leidet? Ich glaube, daß man diese Gefahr nicht mehr ausschließen kann. Ich bin aber nicht davon überzeugt, daß wir heute schon in einer Situation sind, in der sich der Staat die nötige Unabhängigkeit durch ein allgemein geltendes Gesetzeswerk zurückerobern müßte. Ich teile allerdings die auf dieser Tagung von namhaften Verfassungsjuristen und Politikern geäußerten Zweifel, ob wir uns im öffentlichen Dienst und in ähnlichen Bereichen die in letzter Zeit praktizierte Form der Tarifautonomie werden auf Dauer leisten können. Der Staat kann aber generell auch heute noch stark und unabhängig genug sein, wenn er konsequent vermeidet, das Gemeinwohl tendenziell mit einzelnen Gruppeninteressen zu identifizieren. Da nehme ich keine Gruppe aus. Ich würde aber dabei das Kind nicht mit dem Bade ausschütten, indem man den Kooperationsgedanken von Staat und Gesellschaft eo ipso für gefährlich hält und die Fähigkeit der gesellschaftlichen Gruppen zur Verpflichtung auf das Gemeinwohl bestreitet.

Für mich persönlich und für die Richtung meines eigenen Denkens habe ich eine Art Marschzahl entwickelt, an der ich mich orientiere und die ich Ihnen nicht vorenthalten möchte. Sie ist in zwei Thesen gefaßt, die wie folgt lauten:

1. Die Freiheit aller Bürger vermindert sich in dem Maße, wie es einer gesellschaftlichen Gruppe gelingt, Machtzuwächse über die Gleichgewichtslage hinaus zu erringen.
2. Der Staat muß stark genug sein, um notfalls ein solchermaßen gestörtes Gleichgewicht wiederherstellen zu können. Er muß auch stark genug sein, um es sich leisten zu können, mit allen Gruppen auf der Basis einer kritisch-distanzierten Zusammenarbeit zu kooperieren.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.