

Interessenverbände und sozialstaatliche Wirtschaftspolitik*

Von Gerhard Kleinhenz, Köln

Zum Problem der Legitimation wirtschafts- politischer Willensbildung und Entscheidung durch die Beteiligung der Verbände

Die Fragestellung richtet sich mit dem Bezug auf die Rolle der großen Wirtschaftsverbände bei den wirtschaftspolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen auf einen scheinbar schon erschöpfend bearbeiteten Gegenstand der allgemeinen Theorie der Wirtschaftspolitik. Gleichwohl kann schon durch den Verweis auf den Stand der Behandlung der wirtschaftspolitischen Funktionen von Interessenverbänden in der im deutschsprachigen Raum verbreiteten wissenschaftlichen Literatur¹ die Notwendigkeit verstärkter und von neuen Ansätzen ausgehender Arbeit an der Verbände-problematik begründet werden. Zudem werden die Aspekte dieser Problematik durch eine inhaltliche Veränderung der Ausrichtung der praktischen Wirtschaftspolitik und durch neue Anforderungen an deren demokratische Legitimation erweitert. Gerade in diesem Zusammenhang wird in jüngster Zeit für nationale und internationale Träger der Wirtschaftspolitik erneut eine Beteiligung der großen Wirtschaftsverbände an der wirtschaftspolitischen Willensbildung gefordert².

In der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur wird das wirtschaftspolitisch relevante Wirken der Interessenverbände schon durch die Verwendung „vorbelasteter“ Kategorien mehr bewertet als „wertfrei“ beschrieben oder im Zusammenhang mit den tatsächlichen politischen Prozessen in einer Demokratie erklärt. Die verbreitete negative Beurteilung

* Dieser Aufsatz ist die Ausarbeitung des Manuskripts für einen Vortrag des Verfassers an der Universität Dortmund.

¹ Vgl. nur Wilhelm *Meinhold*: Volkswirtschaftspolitik. Teil 1: Theoretische Grundlagen der Allgemeinen Wirtschaftspolitik. 2. völlig umgearb. u. erw. Aufl. München 1970. S. 78 ff.

² Z. B. mit der Forderung nach Errichtung eines nationalen Wirtschafts- und Sozialrates für die BRD (vgl. nur Siegfried *Katterle*: Stabilitätspolitik und Macht. Zur Kritik der Stabilitätskonzeption des Sachverständigenrates. Wirtschaftswoche, 26. Jg. [1972], Nr. 45, S. 53 ff.) sowie mit der Betonung eines verstärkten „Dialogs der Sozialpartner“ im Rahmen der Wirtschaftspolitik der Europäischen Gemeinschaften (vgl. *Kommission der EG* [Hrsg.]: Drittes Programm für die mittelfristige Wirtschaftspolitik. Brüssel 1970).

lung der öffentlichen Verbandsaktivität resultiert dabei sowohl aus dem Gegensatz zu den liberalen Wert- und Ordnungsvorstellungen in bezug auf die Stellung des Individuums in einer sich selbst regulierenden Gesellschaft als auch aus der Orientierung an den traditionellen Vorstellungen der deutschen Staatswissenschaften von einem von der „Gesellschaft“ unabhängigen und ihr gegensätzlichen „Staat“, in dem bei demokratischer Verfassung das Parlament einen quasi natürlich vorgegebenen „Gemeinwillen des Volkes“ repräsentiert. Mit größerer Verbreitung in der allgemeinen Publizistik und populärwissenschaftlichen Literatur wird auf der anderen Seite, ausgehend von der offensichtlichen tatsächlichen Wirksamkeit (also der „normativen Kraft des Faktischen“ folgend) und auf die These von der sich ausgleichenden Macht der Verbandsgruppenbildungen³ gestützt, der „Verbandspluralismus“ bejaht und als zeitgemäße Realisierung liberaler Gesellschaftsvorstellungen und geradezu als wesentliches Element einer freiheitlichen im Gegensatz zu einer totalitären Ordnung angesehen⁴.

Die letztlich auch für eine empirisch gesicherte Beantwortung der Fragestellung erforderliche Erklärung der tatsächlichen Möglichkeiten und Wirkungen des Verbandshandelns innerhalb der für die Demokratie kennzeichnenden Prozesse des Ringens von Parteien um die staatliche Macht sowie der Willensbildung für die wirtschaftspolitischen Entscheidungen eines interdependenten Systems von Trägern der Wirtschaftspolitik steht bislang nur in Ansätzen in der politikwissenschaftlichen Literatur zur Verfügung⁵. Diese Aufgabe soll hier jedoch nicht weiter verfolgt, sondern es soll unterstellt werden, daß der tatsächliche Einfluß der Verbände in diesen Prozessen als solcher transparent und erklärbar sei. In diesem Zusammenhang soll ohne Anspruch auf Systematik nur auf einige vermutlich durch die Beteiligung der Verbände beeinflusste Veränderungen der Bedeutung einzelner Träger der Wirtschaftspolitik (worunter nur die über hoheitliche Gewalt verfügenden, am Monopol der legitimen Anwendung oder Androhung physischer Gewalt teilhabenden Personen oder Institutionen verstanden werden sollen⁶) hingewiesen werden,

³ Vgl. J. Kenneth Galbraith: *American Capitalism. The concept of countervailing power.* Boston 1952.

⁴ Als Ideologie zur Verschleierung der tatsächlichen Herrschaftsverhältnisse wird diese Vorstellung von einer pluralistischen Gesellschaft dargestellt von Claus Offe: *Politische Herrschaft und Klassenstrukturen. Zur Analyse spätkapitalistischer Gesellschaftssysteme.* In: Gisela Kress und Dieter Senghaas (Hrsg.): *Politikwissenschaft. Eine Einführung in ihre Probleme.* Frankfurt/M. 1972. S. 140 ff. — Gert Schäfer: *Leitlinien stabilitätskonformen Verhaltens.* In: Gert Schäfer und Carl Nedelmann (Hrsg.): *Der CDU-Staat.* Bd. 2. Frankfurt/M. 1969. S. 430 ff.

⁵ Vgl. Rudolf Steinberg: *Die Interessenverbände in der Verfassungsordnung. Politische Vierteljahresschrift,* 14. Jg. (1973), S. 27 ff.

⁶ Vgl. Gerhard Kleinhenz: *Probleme wissenschaftlicher Beschäftigung mit der Sozialpolitik. Dogmengeschichtlicher Überblick und Entwurf eines Wissenschaftsprogrammes für die Theorie der Sozialpolitik.* Berlin 1970. S. 64 ff.

die für die hier angesprochene Ausrichtung der Wirtschaftspolitik von besonderem Interesse sind. Im Mittelpunkt der Überlegungen werden die bei den Verbänden selbst feststellbaren Möglichkeiten und Einschränkungen stehen, die nun näher zu bestimmende „Legitimation“ der Wirtschaftspolitik zu vermitteln.

1. Anforderungen an die Legitimation einer am Sozialstaatsgebot orientierten Wirtschaftspolitik

Die nur formale Bedeutung demokratischer Legitimation der Gesetzgebungs- und Regierungsgewalt im Modell des demokratischen Rechtsstaats ist auch für die Wirtschaftspolitik insoweit und so lange ausschließlich relevant, als sich Wirtschaftspolitik auf die Sicherung einer Ordnung des Wirtschaftslebens und im übrigen auf die Erhaltung der Funktionsfähigkeit dieser Ordnung beschränkt und die mit ihr verträglichen Mittel einsetzt, weil damit der Staat die bei gegebenen wirtschaftlichen Machtverhältnissen in dieser Ordnung sich durchsetzenden Wertmaßstäbe auch für die wirtschaftspolitischen Ziele übernimmt⁷.

Eine Verringerung gesellschaftlicher „Reizschwellen“ und relativ allgemein erkennbare „Fehl“-entwicklungen der sozialökonomischen Situation in der Bundesrepublik Deutschland, wie auch in anderen kapitalistisch-marktwirtschaftlich organisierten Industrienationen, haben die bisher betriebene, weitgehend *ökonomistisch* fundierte und orientierte Wirtschaftspolitik verbreitet fragwürdig werden lassen⁸. Diese Veränderung der tatsächlichen wirtschaftspolitischen Problemlage äußert sich in der Anforderung an die Wirtschaftspolitik, andere — wenn auch oft noch nicht hinreichend operationalisierte — Ziele schon a priori und nicht erst als nachträgliche Korrekturaufgaben zu berücksichtigen, wie z. B. die Erhaltung bzw. die Verbesserung der Umweltqualität bei der Wachstumspolitik und der regionalen Wirtschaftspolitik, die Verbesserung der Einkommens- und Vermögensverteilung bei der Stabilisierungspolitik⁹, die Ausweitung der Versorgung mit öffentlichen Gütern im Infrastruktur-, Bildungs- und Sozialbereich auch zu Lasten privater Investitionen und privaten Konsums und schließlich die Demokratisierung und

⁷ Die Dominanz des Wachstumszieles in seiner Orientierung an den verschiedenen Sozialprodukt-Kennziffern (vgl. Bernhard Külp: Argumente gegen den Indikator Sozialprodukt. In: Regina Molitor (Hrsg.): Kontaktstudium Ökonomie und Gesellschaft. Frankfurt/M. 1972. S. 159 ff.) kann dies für die BRD deutlich belegen.

⁸ Auf die Fragwürdigkeit einer solchen wirtschaftspolitischen Konzeption wurde schon früher hingewiesen von Gerhard Weisser: Die Überwindung des Ökonomismus in der Wirtschaftswissenschaft. In: Grundsatzfragen der Wirtschaftsordnung. Berlin 1954. S. 9 ff.

⁹ Vgl. Katterle: Stabilitätspolitik und Macht.

Humanisierung des Wirtschaftslebens¹⁰. In der Priorität für diese und ähnliche Ziele konkretisiert sich, was als Forderung nach einer am *Sozialstaatsgebot* orientierten Wirtschaftspolitik bezeichnet werden könnte. Dabei wird diesem Verfassungsgebot ein gesellschaftlicher Konsensus unterlegt, der davon ausgeht, daß der gesellschaftliche Status quo, die sozialökonomischen Lebensbedingungen der Bevölkerung erst so umzugestalten sind, daß die formalen Grundrechte der Freiheit und Gleichheit reale Bedeutung für alle erlangen¹¹.

Im Zusammenhang mit einer solchen nicht nur auf ökonomische Ziele gerichteten, sondern planvoll Lebenslagen umverteilenden und Lebenslagen gestaltenden Wirtschaftspolitik¹² bedarf es der „demokratischen Legitimation“ auch im materiellen Sinne der freiwilligen Zustimmung zu den konkreten Gestaltungszielen dieser Wirtschaftspolitik. Die auch durch formal-demokratische Prozesse überprüfbare Legitimation der Wirtschaftspolitik wird dann davon abhängen, ob zwischen den wirtschaftspolitischen Gestaltungszielen und den von den betroffenen Individuen gehegten Interessen eine möglichst große Übereinstimmung erreicht werden kann, sowohl in inhaltlicher Hinsicht als auch in bezug auf die Gesamtheit der in der materialen Freiheit benachteiligten Bevölkerungsmehrheit¹³.

Sowohl für den Politiker als auch für die Wissenschaftler kommt es bei der Frage der Übereinstimmung von wirtschaftspolitischen Zielinhalten und Interessen auf die in gewissem Sinne „objektiven“ Interessen an, da die erfaßbare konkrete Ausprägung der Interessen und Bedürfnisse selbst von den zu gestaltenden sozialökonomischen Lebensbedingungen abhängig ist. Als Ausweg aus dem Dilemma zwischen logischer Formalisierung, dialektischer Objektivierung und uneingeschränkter Hinnahme von Befragungsergebnissen sollen die folgenden Überlegungen auf diejenigen Interessen abgestellt werden, die sich als Ergebnis einer gründlichen und auch wissenschaftlich vermittelten Re-

¹⁰ Diesem Zielkatalog spricht auch die Kommission der Europäischen Gemeinschaft tatsächlich anerkannte Priorität für ihre Mitgliedsländer zu. Vgl. *Kommission der EG* (Hrsg.): Drittes Programm.

¹¹ Vgl. Hans-Hermann *Hartwich*: Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher Status quo. Köln und Opladen 1970. — Klaus *Lompe*: Gesellschaftspolitik und Planung. Probleme politischer Planung in der sozialstaatlichen Demokratie. Freiburg 1971. S. 73 ff.

¹² Vgl. Gerhard *Weisser*: Distribution. (II) Politik. In: HdSw. Bd. 2. 1956. S. 635 ff.

¹³ Daß es sich um die Mehrheit der Bevölkerung handelt, die in dem „Vermögen, im Rahmen der formalen Freiheit... selbst gesteckte Ziele zu verwirklichen“ (Herbert *Giersch*: Allgemeine Wirtschaftspolitik. Wiesbaden 1961. S. 73), als benachteiligt erscheint, darf nicht auf die generelle Begrenztheit der materialen Freiheit zurückgeführt werden; dem Sozialstaatsgebot wird in der Regel das Ziel sozialer Gerechtigkeit impliziert, das hier als Gleichheit der materialen Freiheit verstanden wird.

flexion bei den betroffenen Individuen ergeben¹⁴. Legitimation in diesem materiellen Sinn kann dann nur als interdependenter Prozeß einer nicht endgültig erreichbaren Abstimmung zwischen den wirtschaftspolitischen Gestaltungszielen und der durch Reflexion jeweils erreichbaren Objektivierung der Interessen der Mehrheit der Bürger verstanden werden.

Als Voraussetzung der angesprochenen Übereinstimmung von wirtschaftspolitischen Zielinhalten in bezug auf die Lebenslagen und den reflektierten Interessen der gesellschaftlich benachteiligten Individuen erscheinen nach dem gegenwärtigen Stand des Wissens vor allem funktionsfähige Regeln demokratischer Willensbildung und Repräsentation einerseits und möglichst unmittelbare Teilhabe (Partizipation) der Betroffenen an Entscheidungsprozessen selbst andererseits. Dabei ist die nach den bisherigen Erfahrungen wohl nicht verzichtbare und auch immer organisierungsbedürftige, also nie „unmittelbare“ Partizipation im weitesten Sinne selbst ein Ziel der Wirtschaftspolitik, das auf das Interesse an „Selbst“-bestimmung zurückgeführt werden kann — modifiziert durch das Wissen um die gegebenen komplexen sozial-ökonomisch-politischen Interdependenzen. Innerhalb dieses Ziel-Mittel-Zusammenhangs, bei dem dem Mittel der Partizipation Eigenwert zukommt, ist nun die Möglichkeit der Vermittlung von Legitimation wirtschaftspolitischer Willensbildung und Entscheidung durch die Interessenverbände zu überprüfen. Dabei sollen zunächst bestimmte Ausgestaltungen der Teilhabe der Verbände an der gegenwärtigen Wirtschaftspolitik in der BRD beachtet werden, dann aber vor allem die grundsätzliche Fähigkeit der Verbände selbst untersucht werden, bei der von ihnen geleisteten Selektion, Artikulation und Aggregation von Interessen¹⁵ die reflektierten Interessen der benachteiligten Bevölkerungsgruppen zutreffend in den wirtschaftspolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß einzubringen.

2. Die Bedeutung der gegebenen Bedingungen der Beteiligung der Verbände für die Legitimation wirtschaftspolitischer Willensbildung und Entscheidung

Bei einer Analyse der Bedeutung der gegebenen Bedingungen der Integration der Verbände in den wirtschaftspolitischen Willensbildungs-

¹⁴ Vgl. Heiner Flohr: Über den möglichen Beitrag der Wissenschaft zur Rationalität der Politik. In: H. Maier, K. Ritter und U. Matz (Hrsg.): Politik und Wissenschaft. München 1971. S. 139 ff., bes. S. 154 f. — Vgl. auch Jürgen Habermas: Wissenschaft und Politik. Offene Welt. Z. f. Wirtschaft, Politik und Gesellschaft, Nr. 86 (1964), S. 413 ff., bes. S. 422 f.

¹⁵ Vgl. Steinberg: Die Interessenverbände. S. 29 f.

und Entscheidungsprozeß kann für die gegenwärtige Praxis¹⁶ trotz der kaum mehr übersehbaren Vielfalt im einzelnen die generalisierende Hypothese aufgestellt werden, daß das Beeinflussungs- und Beteiligungsangebot der Verbände von den legitimen Trägern der Wirtschaftspolitik nicht nach den inhaltlichen Kriterien einer am Sozialstaatsgebot im ausgeführten Sinn orientierten Wirtschaftspolitik differenziert wird. Dieses Angebot wird offensichtlich weitgehend als formal gleichberechtigt akzeptiert und zumindest für die als „Sozialpartner“ bezeichneten Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände das in der Institutionalisierung des Arbeits-„marktes“ verankerte *Prinzip der Parität* als verbindlich auch für die institutionalisierte Teilhabe an den wirtschaftspolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen anerkannt¹⁷. Selbst die beteiligten Verbände haben den Grundsatz paritätischer Teilhabe an der Mitgestaltung der staatlichen Wirtschaftspolitik weitgehend allgemein akzeptiert. So wird z. B. die gewerkschaftliche Forderung nach Wirtschaftsdemokratie nicht durch eine Gegengewichts-Institution zur wirtschaftlichen Macht der Unternehmer, sondern durch einen paritätischen Wirtschafts- und Sozialrat ausgestaltet¹⁸.

Soweit im Rahmen nicht institutionalisierter Beziehungen Knappheitssituationen die Träger der Wirtschaftspolitik zu Beschränkungen des Zugangs der Verbände veranlassen, besteht eine Vermutung dafür, daß nach anderen, durchaus auch „sachlichen“, aber nicht im gekennzeichneten Sinne der Sozialstaatlichkeit funktionalen Kriterien vorgegangen wird¹⁹.

An den dargelegten Aufgaben einer sozialstaatlichen Wirtschaftspolitik gemessen, muß eine nach dem Prinzip der Parität ausgestaltete Beteiligung der angesprochenen großen Interessenverbände als ungeeignet erscheinen, die Legitimation der Wirtschaftspolitik durch die Berücksichtigung der Interessen der benachteiligten Bevölkerungsmehrheit zu verbessern. Zunächst bleibt bei dieser Ausgestaltung das Verhältnis der von den einzelnen Verbänden vertretenen Zahl von Bürgern unberücksich-

¹⁶ Vgl. *Viola von Bethusy-Huc*: Demokratie und Interessenpolitik. Wiesbaden 1962. — *Günter Schmölders*: Das Selbstbild der Verbände. Berlin 1965. — *Otto Stammer u. a.*: Verbände und Gesetzgebung. Köln und Opladen 1965.

¹⁷ Hier kann vor allem auf die Gestaltung der „Konzertierten Aktion“ verwiesen werden. Aus der zahlreichen Literatur vgl. nur *Otto Schlecht*: Konzertierte Aktion als Instrument der Wirtschaftspolitik. Tübingen 1968. — *Josef Molsberger*: Zwischenbilanz der Konzertierten Aktion. ORDO, Bd. XXI (1970), S. 167 ff.

¹⁸ Vgl. *Bundesvorstand des DGB* (Hrsg.): Geschäftsbericht 1969 - 1971, S. 7. — *Katterle*: Stabilitätspolitik und Macht.

¹⁹ Als solche Kriterien dürften eine Rolle spielen: vor allem die relative Macht der Verbände in ihren verschiedenen Determinanten, die jeweilige Bewertung der Beratungsaktivität der Verbände in der öffentlichen Meinung, das Ansehen der als Berater in Frage kommenden Personen, die (mehr oder minder tatsächliche) Wissenschaftlichkeit des Beratungsangebots etc.

tigt. Darüber hinaus wäre im Einzelfall oder für bestimmte Träger und bestimmte Zeiträume empirisch zu erforschen, ob nicht oft schon in der formalen Gleichbehandlung dieser Verbände eine materielle Bevorzugung der Verbände der privilegierten Interessen der Wirtschaftsgesellschaft gegeben ist. Dabei wäre, abgesehen von der möglicherweise unterschiedlichen tatsächlichen „Macht“ dieser Verbände, die Wirtschaftspolitik nach ihren Vorstellungen zu beeinflussen, u. a. auch die Kommunikationsmöglichkeit der beteiligten Personen in Abhängigkeit von deren Sozialisationsbedingungen relevant.

Die oben geäußerte Vermutung, daß paritätische Beteiligung von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden die Legitimation sozialstaatlicher Wirtschaftspolitik nicht verbessern kann, gilt vor allem für eine Übertragung echter wirtschaftspolitischer Gesamthandlungskompetenz auf gleichgewichtig von Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden besetzte Institutionen, wie einen nationalen Wirtschaftsrat, von denen bestenfalls die Bestätigung des Status quo der Verteilung der sozialökonomischen Lebensbedingungen erwartet werden kann, die aber kaum eher eine relative Verbesserung für die gesellschaftlich schwächeren Gruppen erreichen können als staatliche Wirtschaftspolitik²⁰. Im Bereich der wirtschaftspolitischen Willensbildung, also soweit Verbänden Einflußmöglichkeiten, aber nicht hoheitliche Gestaltungsmöglichkeiten eingeräumt werden, dürfte unter dem Prinzip der Parität nur dann die Legitimation der am Sozialstaatspostulat orientierten Wirtschaftspolitik verbessert werden, wenn die formal demokratische Legitimation durch Wahlen hinreichend gesichert ist und der Einfluß für die legitimen Träger der Wirtschaftspolitik kontrollierbar und auch für die Wähler transparent bleibt²¹.

Ebenfalls eher negativ im Sinne der Fragestellung dürften die *Auswirkungen* der gegebenen Praxis der Wahrnehmung wirtschaftspolitischer Funktionen durch die Verbände auf die für eine sozialstaatliche Ausrichtung relevanten Strukturen des Systems der *Träger der Wirtschaftspolitik* sein. Über die bekannteren Tendenzen einer Stärkung der Regierung zu Lasten des Parlaments sowie der weitgehenden Minderung der Bedeutung des einzelnen nicht an den zentralen Ausschüssen beteiligten Parlamentariers hinaus dürfte vor allem der Einfluß auf die

²⁰ Die Übertragung gleichgewichtig verteilter wirtschaftspolitischer Handlungskompetenz erscheint unter der hier gewählten Perspektive als die Ermöglichung eines Null-Summen-Spiels, da eine Verbesserung der Situation der Vertretenen auf Kosten Dritter nicht tatsächlich (allerdings scheinbar, z. B. durch Inflation) möglich ist.

²¹ In dieser Situation können die durch die Verbände der privilegierten Gruppen in den wirtschaftspolitischen Willensbildungsprozeß eingebrachten Interessen vor allem als Informationen über vermutliche Reaktionen auf eine politische Veränderung der gegebenen Lebenslagenverteilung für die Träger der Wirtschaftspolitik relevant sein.

Aufgabenverteilung unter den verschiedenen Ebenen des föderalen Systems von Trägern der Wirtschaftspolitik bedeutsam sein. Die gegebene Struktur der beiden großen Verbandskontrahenten und die weitgehende Zuordnung der öffentlichen Vertretung der den vertretenen Gruppen vom Verband zugesprochenen gemeinsamen Interessen bei den Dach- oder Spitzenverbänden begünstigen die bestehende Tendenz einer Konzentration auf die Aufgaben der zentralen Träger der Wirtschaftspolitik. Ein großer Teil gerade jener wirtschaftspolitischen Aufgaben, die für eine Verwirklichung des Sozialstaatsgebots erfüllt werden müssen, sind jedoch den Gemeinden unmittelbar oder als Auftragsangelegenheiten mit hier durchaus relevantem Ermessensspielraum zugeordnet²² (z. B. Infrastrukturinvestitionen im Gesundheits-, Bildungs- und Sozialbereich, Nahverkehr, Naherholung, Wohnungsmarkt). Zudem könnten sich in den Kommunen die Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse auch am ehesten unter relativ unmittelbarer Teilnahme der Betroffenen vollziehen.

3. Die grundsätzlichen Möglichkeiten der Verbände, sozialstaatliche Wirtschafts- politik zu legitimieren

Die grundsätzlichen Möglichkeiten und Einschränkungen demokratischer Legitimation sozialstaatlicher Wirtschaftspolitik durch die Beteiligung von Interessenverbänden werden zunächst durch die Totalbedingung bestimmt, daß alle unterscheidbaren „objektiven“ Interessen sozialökonomisch schwacher Gruppen der Gesellschaft durch Verbände faktisch vertreten werden. Dieser Bedingung widerspricht die in den relevanten Wissenschaften relativ systematisch nachgewiesene Erfahrung, daß immer wieder bestimmte, durchaus auch großen Personenmehrheiten gemeinsame Interessen überhaupt nicht durch Verbandsorganisationen erfaßt werden oder nicht hinreichend innerhalb umfassenderer Verbände repräsentiert werden, obwohl staatliche Wirtschaftspolitik mit den angesprochenen Zielen diese Interessen berücksichtigen müßte. Ein in diesem Zusammenhang häufig genanntes Beispiel ist das lange Zeit nicht oder nur für Teilgruppen durch die Genossenschaften und auch heute sicher noch nicht hinreichend vertretene generelle „Konsumenteninteresse“. Darüber hinaus müßte man verweisen auf das Interesse der *Kinder* und *Jugendlichen* (Noch-nicht-Erwerbstätigen) an optimale Entwicklung gewährleistenden Lebensbedingungen, auf die Interessen der „*Gastarbeiter*“ an der sozialkulturellen Umwelt angemessenen Lebensbedingungen, auf das Interesse der *Frauen* an gesellschaftlicher Gleichberechtigung im allge-

²² Vgl. Heinz Lampert: Die Gemeinden als Träger von Wirtschaftspolitik. In: Heinz Lampert und Karl Oettle: Die Gemeinden als wirtschaftspolitische Instanzen. Stuttgart 1968. S. 14 f.

meinen sowie das innerhalb der bestehenden Organisationen tatsächlich nicht hinreichend vertretene Interesse der Frauen auf Gleichstellung mit Männern bei der Erwerbstätigkeit, auf das Interesse der *Alten* (Nichtmehrerwerbstätigen) an aktiver Teilnahme am wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Leben und schließlich auf die Interessen zahlreicher extrem gesellschaftlich schwacher sog. „*Randgruppen*“²³. Die vorhandenen Erklärungsversuche für diese Erscheinung lassen eine Gesetzmäßigkeit bei der Bildung von Verbandsorganisationen für die Vertretung der Interessen größerer Personenmehrheiten vermuten, die an die Existenz eines nur dieser Gruppe gemeinsamen Sonderinteresses gebunden ist, das zudem von hinreichender Bedeutung für die gesamte Lebenssituation der relevanten Gruppe und konfliktfähig i. d. Sinne sein muß, daß die Erfüllung dieses Interesses mit einer von der Gesellschaft benötigten Leistung verbunden ist²⁴. Als weitere Ursache kann die tatsächlich zunehmende Verbreitung ökonomisch-rationaler Handlungsweisen angesehen werden, die eine spontane und freiwillige Bildung von Vertretungsorganisationen für die Interessen dieser Gruppen verhindert, weil die Organisation als kollektives Gut nur durch großen Aufwand zu bilden ist, dem nur ein für den einzelnen nicht einmal ausschließlicher, geringerer persönlicher Vorteil entspricht²⁵.

Als zweiter grundsätzlicher Aspekt der Fragestellung ist zu prüfen, ob die Interessenvertretung der bestehenden hier relevanten Verbände auch *qualitativ* den Anforderungen einer sozialstaatlichen Wirtschaftspolitik gerecht werden kann. Dabei geht es einmal um die nicht nur durch den Anspruch des Verbandes begründete, sondern um die möglichst weitgehende tatsächliche *Entsprechung der Personenkreise*, die von den an der Willensbildung beteiligten Interessenverbänden vertreten werden und die Gegenstand der jeweiligen Gestaltungsziele sozialstaatlicher Wirtschaftspolitik sind. Darüber hinaus verlangt die Fragestellung eine Untersuchung der gegebenen Möglichkeiten *zutreffender Vermittlung* der Interessen durch die innerverbandlichen Willensbildungsprozesse. Diese beiden Aufgabenstellungen sollen hier nicht auf die utopische absolute Identität von wirtschaftspolitischen Zielinhalt und den tatsächlichen reflektierten Interessen bezogen, sondern nur in relativem Sinne interpretiert werden²⁶. Für diese Analyse scheint es zweckmäßig,

²³ Daß diese Gruppen auch im Rahmen einer wirtschaftspolitischen Fragestellung relevant sind, kann verdeutlicht werden durch den Hinweis auf spezifische für die Befriedigung der Interessen dieser Gruppen erforderliche Güter und die damit zusammenhängenden Allokations- und Verteilungsaufgaben.

²⁴ Vgl. *Offe*: Politische Herrschaft und Klassenstrukturen. S. 145 ff.

²⁵ Vgl. Mancur Olson: Die Logik des kollektiven Handelns. Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen. Tübingen 1968.

²⁶ Diese Interpretation dieser Aspekte der Fragestellung beruht auf den Prämissen, daß in jedem Fall für die Gewinnung eines wirtschaftspolitischen Zieles durch Aggregation und Selektion aus den individuellen Interessen ein

die Betrachtung von Verbänden im allgemeinen aufzugeben und sich auf die im Rahmen der Fragestellung relevanten Interessenverbände der gesellschaftlich benachteiligten Gruppen zu konzentrieren. Da die Arbeitgeber- bzw. Unternehmerverbände mit weitgehender Ausschließlichkeit die im gegebenen Wirtschaftssystem privilegierten Gruppen vertreten²⁷, also für die materielle Legitimation einer sozialstaatlich ausgerichteten Wirtschaftspolitik nur bedingt bedeutsam sind²⁸, und wegen der im Thema gewählten Betonung der Wirtschaftspolitik wie der gesellschaftlichen Bedeutung²⁹ der Verbände sozialökonomisch benachteiligter Interessengruppen sollen im folgenden nur die Gewerkschaften als Beispiel behandelt werden.

Gerade für die Gewerkschaften begründen allerdings die schon angesprochenen Überlegungen Mancur *Olsons* „Zur Logik des kollektiven Handelns“³⁰ erhebliche Zweifel an der Möglichkeit, in dem *Umfang* ihres Vertretungsanspruches für alle Arbeitnehmer die Legitimation einer sozialstaatlichen Wirtschaftspolitik vermitteln zu können. Die zu vertretende Gruppe der Arbeitnehmer stellt einen extremen Fall einer „Großgruppe“ dar, die Gewerkschaften üben bereits in erheblichem Umfang öffentliche Funktionen aus, die ebenso wie die hier relevante Beteiligung an wirtschaftspolitischer Willensbildung und Entscheidung als „kollektive Güter“ für die zu Vertretenden interpretiert werden können. Nach *Olson* bliebe den Gewerkschaften zur Sicherung oder Steigerung ihres Mitgliederstandes nur Zwang oder der Einsatz selektiver Anreize. Die vor allem aus der amerikanischen Gewerkschaftspraxis bekannten Zwangsinstrumente des *closed shop* und des *union shop* sind nach der herrschenden Auslegung der Koalitionsfreiheit für die Gewerkschaften in der BRD nicht verfügbar, die Möglichkeiten, durch selektive Anreize Mitglieder zu attrahieren, scheinen vor allem durch den Ausbau der staatlichen Sozialen Sicherung erheblich gemindert und praktisch kaum

„Gesamtinteresse“ der betroffenen Personenmehrheit gebildet werden muß und daß sich dieser Vorgang unter den gegebenen sozialökonomischen Bedingungen nicht nur durch unmittelbare Interaktion der Individuen, sondern zunehmend durch Organisationen vermittelt vollzieht (vgl. *Steinberg*: Die Interessenverbände).

²⁷ Um diese Annahme zu begründen, braucht man nicht auf die Aussagen „marxistischer Theoretiker“ zurückzugreifen; auch „bürgerliche Nationalökonom“ bestätigen diese Annahme explizit oder implizit in den Bereichen der Verteilungstheorie, der finanzwissenschaftlichen Überwälzungslehre sowie der Analyse inflationärer Entwicklungen und der Einkommenspolitik.

²⁸ Vgl. oben Fußnote 21.

²⁹ Das hier für die Behandlung des Themas auf begrenztem Raum angewandte Auswahlkriterium ist nicht auf die Einstellung des Verfassers in bezug auf Verbände anderer sozial schwacher Gruppen zu übertragen, deren Bedeutung gerade für eine sozialstaatliche Wirtschaftspolitik von dieser Auswahlentscheidung nicht betroffen wird.

³⁰ *Olson*: Die Logik des kollektiven Handelns. S. 65 ff. — Vgl. auch Joachim *Hirsch*: Die öffentlichen Funktionen der Gewerkschaften. Stuttgart 1966. S. 128 ff.

bedeutsam. Aus diesen Thesen und der historischen Bedingungskonstellation wird für die Gewerkschaften auf ein *Dilemma* ihrer vor allem auf Beteiligung an den wirtschaftspolitischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen gerichteten Verbandspolitik geschlossen³¹. Die Vermutung für die Zuverlässigkeit der Thesen *Olsons* wie der Schlußfolgerungen aus ihnen für die Gewerkschaften in der BRD wird bestätigt durch den feststellbaren Rückgang des gewerkschaftlichen Organisationsgrades in der BRD, der u. a. durch diese Thesen erklärbar ist.

Die Unausweichlichkeit des aus den modellhaften Überlegungen *Olsons* abgeleiteten Dilemmas wird jedoch in Frage gestellt, wenn man versucht, den Kollektiv-Gut-Charakter der durch gewerkschaftliche Mitentscheidung oder Beeinflussung zustande kommenden Wirtschaftspolitik zu überprüfen. Die Gesetze und Verordnungen, in denen sich eine sozialstaatliche Wirtschaftspolitik konkretisiert, würden zwar an sich die Voraussetzungen für ein Kollektiv-Gut erfüllen, indem sie für jeden (den es angeht) verfügbar sind und ihr Angebot durch den Konsum eines einzelnen für die anderen nicht vermindert wird; die in ihnen kollektiv angebotene Leistung wird aber in der Regel von gewissen Vorleistungen oder von Mitwirkung der Betroffenen, von bestimmten, nicht immer staatlichen Leistungsträgern und von organisierungsbedürftigen Prozessen, wie z. B. Sozialwahlen, abhängig sein. Solche Erfordernisse dürften z. B. für alle Regelungen im Bereich allgemeiner und beruflicher Bildung für die sozialen Dienstleistungen an Jugendliche, Alte und an verschiedene Randgruppen, im Rahmen der Verbraucherpolitik durch Aufklärung und Beratung, bei der Ausweitung der gemeinwirtschaftlichen Güter- und Leistungserstellung sowie für die Ausfüllung einer gesetzlichen Mitbestimmungsregelung angenommen werden können. Bei der Erfüllung dieser Erfordernisse werden die Gewerkschaften eine entscheidende Rolle einnehmen können. Von der Einkommenspolitik sowie den Bemühungen um Einkommens- und Vermögensumverteilung, deren Kollektiv-Gut-Charakter durch die rechtliche Ausgestaltung der Tarifautonomie begründet ist, einmal abgesehen, dürfte also bei den genannten entscheidenden Aufgaben einer zukünftigen sozialstaatlichen Wirtschaftspolitik nicht zuletzt den Gewerkschaften eine Vermittlerfunktion zukommen, die sich auch als selektiver Anreiz für die Mitgliedschaft auswirken dürfte. Das würde außerdem auch dazu führen, daß die Gewerkschaften — auch wenn nicht andere Motive wieder wirksam werden sollten — durch ein erheblich erweitertes Angebot an „Karrieren“, nicht nur wie bisher im Funktionärsbereich, sondern auch als Bildungs- und Sozialleistungsträger und im Mit-Management der Produktion neue Attraktivität für die Mitgliedschaft gewinnen können.

³¹ Norbert *Eickhof*: Das Dilemma der Gewerkschaften in der modernen Industriegesellschaft. In: Regina *Molitor* (Hrsg.): Kontaktstudium Ökonomie und Gesellschaft. S. 211 ff.

Schließlich erscheint die Vermittlung einer Legitimation sozialstaatlicher Wirtschaftspolitik durch Verbände auch durch die gegebenen Strukturen der *innerverbandlichen Willensbildung* in Frage gestellt. Vor allem für die Gewerkschaften wird — häufig auch von einer Gegnerschaft zur Gewerkschaft mitbestimmt — trotz ihrer unbestritten formal-demokratischen Willensbildungsstruktur die „Macht der Funktionäre“³² einerseits und die „Apathie der Mitglieder“³³ andererseits zur schlagwortartigen Kennzeichnung der vermuteten Unfähigkeit materiell demokratisch legitimierten Verbandshandelns. Im Rahmen dieser Fragestellung kann es nicht darum gehen, die empirische Haltbarkeit des meist herangezogenen „Gesetzes der Oligarchie“ von Robert Michels (1925) zu prüfen³⁴. Hier sollen nur einige Hinweise auf die relative Leistungsfähigkeit der gewerkschaftlichen Willensbildung im Vergleich zu anderen wirtschaftspolitisch relevanten Willensbildungsprozessen, z. B. in den Parteien, gegeben werden. Auch wenn man die Tendenz zur Herrschaft der Wenigen in Massenorganisationen als gegeben unterstellt, scheint vor allem die im Vergleich zu den sonst verbreiteten Verfahren politischer Willensbildung offensichtlich relativ starke Aktivität zur Befähigung und Anregung der Mitglieder zur Teilnahme an der Willensbildung sowie eine gewisse Integration der Willensbildung in das betriebliche Arbeitsleben durch das der Mitgliederbasis sowie den Arbeitnehmern überhaupt unmittelbar nahestehende Netz der Vertrauensleute hervorhebenswert bei der Frage der möglichen zuverlässigen Vermittlung der Interessen der Mitglieder an die nach außen wirkende Führung.

Wenn man die Ergebnisse der hier nur ansatzweise skizzierten Analyse zusammenfaßt, dann ist im Interesse besserer demokratischer Legitimation einer am Sozialstaatspostulat orientierten Wirtschaftspolitik zunächst die vielfach diskutierte Einrichtung eines paritätisch zusammengesetzten „Gesamt-Wirtschaftsrates“ nicht zu empfehlen, sowohl weil dabei die gesellschaftlich schwachen Interessen nicht ihrer Bedeutung für eine so ausgestaltete Wirtschaftspolitik entsprechend berücksichtigt werden als auch, weil die Bedeutung der Gemeinden als bürgernahe Träger von Wirtschaftspolitik³⁵ weiter vermindert würde. Entsprechendes gilt für eine Beeinflussung der Träger der Wirtschaftspolitik durch die Verbände,

³² Vgl. Günter Triesch: Die Macht der Funktionäre. Düsseldorf 1956.

³³ Vgl. Hartmut Schellhoss: Apathie und Legitimität. München 1967. — Vgl. auch Mark van de Vall: Die Gewerkschaften im Wohlfahrtsstaat. Köln und Opladen 1966.

³⁴ Vgl. zur Möglichkeit der Überprüfung dieses Gesetzes nach dem bisherigen mangelhaften Stand der Forschung Otto Stammer: Politische Soziologie und Demokratieforschung. Berlin 1965. S. 112 f. — Von einer anderen Wertposition ausgehend kritisieren dieses „Gesetz“ Reinhard Crusius und Manfred Wilke: Elemente einer Theorie der Gewerkschaften im Spätkapitalismus. Berlin (West) 1971.

³⁵ Vgl. Lampert: Die Gemeinden als Träger von Wirtschaftspolitik. S. 38.

wobei eine unter relativer Öffentlichkeit arbeitende Institution, wie die „Konzertierte Aktion“, nur weniger negativ erscheint als nicht transparenter und nicht leicht kontrollierbarer gestreuter Einfluß. Darüber hinaus wird die Fähigkeit der bestehenden Verbände, die hier relevanten Interessen legitim zu repräsentieren, in zweifacher Hinsicht beeinträchtigt. Es sind nicht alle Interessen organisiert und vermutlich auch nicht organisierbar. Massenverbände, wie die hier schwerpunktartig betrachteten Gewerkschaften, zeigen selbst noch erhebliche Mängel der inneren Struktur der Willensbildung, wenn auch für die Gewerkschaften relativ positive tatsächliche Ansätze und Möglichkeiten für eine möglichst getreue Vermittlung der Interessen der Mitglieder und in gewisser Weise auch der Gesamtheit der Arbeitnehmer erkennbar sind.

4. Möglichkeiten zur Verbesserung der Legitimation sozialstaatlicher Wirtschaftspolitik

Die Analyse der Fragestellung führt nicht zu einer positiven Antwort, sie gibt jedoch einige Hinweise, auf welche Weise die Legitimation einer sozialstaatlichen Wirtschaftspolitik unter Berücksichtigung der die im gegebenen sozial-ökonomischen System benachteiligten Interessen vertretenden Verbände verbessert werden könnte. Angesichts der wohl über das historisch Mögliche hinausgehenden Mängel der Willensbildung in den relevanten Verbänden und im Interesse der Transparenz und Kontrollierbarkeit der wirtschaftspolitischen Entscheidungsprozesse sollten die Verbände auf Beeinflussung beschränkt und diese möglichst dahin verlagert werden, wo die Ergebnisse im gegebenen politischen System noch einer unmittelbaren demokratischen Abstimmung unterliegen, d. h. sie sollten an die politischen Parteien adressiert und auf deren Programmatik ausgerichtet sein³⁶. Innerhalb dieses Rahmens sollten die Gewerkschaften ihre Beeinflussungsaktivitäten auf solche Bereiche einer sozialstaatlichen Wirtschaftspolitik konzentrieren, die zur unmittelbaren Wirksamkeit noch einer Vermittlung bedürfen, und daher die Möglichkeiten der Mitgliedergewinnung durch selektive Anreize für eine Gewerkschaftszugehörigkeit verstärken. Da diese Bereiche zugleich Schwerpunkte einer zukünftigen sozialstaatlichen Wirtschaftspolitik sein dürften³⁷, ergibt sich hieraus auch kein Widerspruch zu dem übergeordneten Aspekt der Sozialstaatsorientierung der Wirtschaftspolitik.

³⁶ Vgl. Heiner Flohr: *Parteiprogramme in der Demokratie*. Göttingen 1968. S. 157 ff.

³⁷ Diese Prognose kann hier nicht begründet werden; für die nächste Zukunft sei verwiesen auf die Regierungserklärung von Bundeskanzler Willy Brandt am 18. 1. 1973. Bulletin d. Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung. Nr. 6 (1973), S. 45 ff.

Zudem müßte die Verbesserung der demokratischen Leistungsfähigkeit der internen Willensbildung ein vorrangiges Ziel gewerkschaftlicher Aktivität sein, wobei die organisatorische Absicherung der Existenz rivalisierender Führungsgruppen und die Bildung und der Einsatz eines lokalen Gewerkschaftswillens³⁸ sowie die Unterstützung der Mitgliederbasis bei der u. a. auch wissenschaftlich vermittelten Reflexion der Interessen³⁹ entscheidende Instrumentalziele darstellen könnten.

Neben dem hier betrachteten Weg über die Interessenverbände wird aber eine an der freiwilligen Zustimmung der Betroffenen orientierte sozialstaatliche Wirtschaftspolitik noch andere (für die BRD z. T. neue) Formen einer relativ unmittelbaren politischen Willensbildung beachten und fördern (z. B. die zunehmenden Bürgerinitiativen) müssen und auch einer vom Staat als Anwalt der gesellschaftlich Benachteiligten institutionalisierten Interessenexploration und Interessenvertretung (z. B. in der Form eines „Ombudsmann“) bedürfen⁴⁰. Er wird zudem die gesellschaftlichen Prozesse der Interessenausbildung (Sozialisation) in gewisser Weise (z. B. durch Festlegung gewisser Mindest- oder Höchststandards) einer Ordnung unterwerfen und sicherstellen müssen, daß politische Willensbildung in den Zeitbudgets der Individuen nicht nur in Konkurrenz zu einer trotz Arbeitszeitverkürzung tendenziell abnehmenden frei verfügbaren Freizeit steht.

Zusammenfassung / Summary

Interessenverbände und sozialstaatliche Wirtschaftspolitik

Dieser Aufsatz untersucht den Beitrag einer Beteiligung der Wirtschaftsverbände an der wirtschaftspolitischen Willensbildung und Entscheidung zur materiellen Legitimation einer auf die Verbesserung der Lebenslagen wirtschaftlich benachteiligter Gruppen ausgerichteten Wirtschaftspolitik. Bei den gegenwärtigen Formen einer dem Prinzip der Parität der großen Interessenverbände folgenden und auf die zentralen Träger der Wirtschaftspolitik ausgerichteten Beteiligung kann eine bessere Berücksichtigung der reflektierten Interessen der Betroffenen kaum erwartet werden. Die grundsätzlichen Möglichkeiten der Verbände, Legitimation sozialstaatlicher Wirtschaftspolitik zu vermitteln, werden dadurch eingeschränkt, daß 1. nicht alle Interessen benachteiligter Gruppen tatsächlich vertreten werden, 2. die öffentliche Interessenvertretung als Kollektiv-Gut die Mitgliederbasis als Grundlage des Vertretungsanspruches zu schwächen tendiert (Olson) und 3. die innerverbandliche Willensbildung relevante Mängel aufweist. Diese Feststellungen sprechen gegen eine Beteiligung der Verbände an wirtschaftspolitischer Entscheidungs-

³⁸ Vgl. Seymour M. Lipset u. a.: *Union democracy*. New York 1962.

³⁹ Vgl. Flohr: Über den möglichen Beitrag der Wissenschaft zur Rationalität der Politik. S. 155. — Habermas: *Wissenschaft und Politik*. S. 423.

⁴⁰ Vgl. zu diesen Fragen: „Partizipation. Aspekte politischer Kultur“. *Offene Welt*. Z. f. Wirtschaft, Politik und Gesellschaft, Nr. 101, Opladen 1970.

befugnis und für eine Beschränkung ihrer Beeinflussungsaktivität auf die Parteien. Für die beispielhaft behandelten Gewerkschaften können Ansätze für eine relativ zutreffende Vermittlung der Interessen der Arbeitnehmer erkannt werden, die bei Konzentration gewerkschaftlicher Beeinflussung auf die zentralen Bereiche sozialstaatlicher Wirtschaftspolitik und durch Förderung der internen demokratischen Willensbildung zunehmende Bedeutung erlangen könnten. Daneben aber wird sozialstaatliche Wirtschaftspolitik noch anderer Formen der Vermittlung materieller Legitimation (durch unmittelbare Partizipation oder advocacy planning) bedürfen.

Interest Groups and Economic Policy

The article deals with the question, whether interest groups contribute to the legitimation of an economic policy aimed at improving the living conditions of discriminated people. The answer is negative because of 1. the dominance of the principle of equal treatment of the groups and the concentration on the central policy-agencies; 2. the inability of the interest groups to represent all relevant interests and to act as authentic intermediaries. On the other hand it can be demonstrated that the „Logic of Collective Action“ (M. Olson) must not lead to a decline of membership of the mainly considered labour unions without closed shop provisions.