

Henneberger, Fred

**Article**

## Struktur und Organisationsdynamik der Unternehmerverbände: Probleme der Verbandsbildung und Interessenvereinheitlichung im vereinten Deutschland

Wirtschaft und Gesellschaft (WuG)

**Provided in Cooperation with:**

Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

*Suggested Citation:* Henneberger, Fred (1993) : Struktur und Organisationsdynamik der Unternehmerverbände: Probleme der Verbandsbildung und Interessenvereinheitlichung im vereinten Deutschland, Wirtschaft und Gesellschaft (WuG), ISSN 0378-5130, Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Wien, Vol. 19, Iss. 3, pp. 329-357

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/332404>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

---

# **Struktur und Organisationsdynamik der Unternehmerverbände: Probleme der Verbandsbildung und Interessenvereinheitlichung im vereinten Deutschland <sup>(1)</sup>**

**Fred Henneberger**

---

## **1. Einleitung und theoretischer Diskurs**

Unser theoretisches wie empirisches Wissen über verschiedene korporative Akteure ist höchst unterschiedlich: Während wir vergleichsweise gut und umfassend über Arbeitnehmer und deren Organisationen (insbesondere Gewerkschaften) informiert sind, blieben Unternehmerverbände (Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände sowie Wirtschaftskammern) lange Zeit bemerkenswert unerforscht. Erst seit den sechziger Jahren unseres Jahrhunderts mehren sich insbesondere deskriptive Abhandlungen zur Entstehungsgeschichte einzelner Verbände oder Kammern. Es dauerte aber noch zwei Jahrzehnte, bis in den achtziger Jahren systematische Darstellungen über Organisation und Funktionsweise von Unternehmerverbänden sowie Länderstudien zu diesen folgten. Hierbei ist allerdings nach wie vor das hohe Aggregationsniveau sowie die Konzentration der Analyse auf Arbeitgeberverbände zu kritisieren. In der Regel werden vor allem die nationalen Dachorganisationen und Fachspitzenverbände behandelt. Hingegen wird beispielsweise den Verbänden, die auf Landes- oder gar lokaler Ebene agieren, kaum Beachtung geschenkt. Die eigentlich erstaunliche Tatsache der nur zögerlichen und vorsichtigen Beschäftigung mit dem gesellschaftlich hoch relevanten und theoretisch äußerst spannenden Objektbereich der Unternehmerverbände ist nicht etwa – wie vielfach behauptet wird – auf Zugangsprobleme, mangelnde Öffentlichkeitsarbeit oder defensive Informationspolitik zurückzuführen, sondern hat vielmehr politisch-ideologische Gründe: Konservative wie progressive Wissenschaftler glaubten entweder den wiederholt zu vernehmenden Klagen der Unternehmerverbände über ihre eigene politische Ohnmacht oder leiteten aus der starken Fragmentiertheit insbesondere der Wirtschaftsverbände kurzerhand ihre Insignifikanz ab.

Forscher marxistischer Herkunft hingegen schlossen umgekehrt aus der den gesellschaftlichen Prozeß dominierenden politisch-ökonomischen Macht der Klasse der Kapitalisten oder auch einzelner (Groß-)Kapitalisten, daß ihre (speziellen) Organisationen nur nachrangigen Charakter besitzen und somit keiner näheren Untersuchung unterzogen werden müßten (2).

Dieser begrenzten Sichtweise wird im vorliegenden Beitrag nicht weiter gefolgt. – Denn die Komplexität des Systems der unternehmerischen Interessenvertretung und die Vielfalt der politischen wie gesellschaftlichen Einflußmechanismen, über die Unternehmerverbände verfügen, deuten nicht gerade darauf hin, daß Unternehmer, denen im Regelfall ein höheres Maß an ökonomisch rationalem Verhalten unterstellt wird als anderen Akteuren, ihre (knappen) Ressourcen in für sie irrelevante Vereinigungen investieren.

In theoretischer Perspektive hat vor allem die grundlegende Arbeit von Mancur Olson zur Logik des kollektiven Handelns (3) der neueren Verbändeforschung entscheidende Impulse gegeben. Dieser gruppentheoretische Ansatz neoklassischer Provenienz wurde zwar erst mit einer zeitlichen Verzögerung von mehreren Jahren im deutschsprachigen Raum rezipiert und diskutiert, dann aber umso schneller und heftiger kritisiert (4). Erst der ideologisch weniger belastete organisationstheoretische Zugang lieferte jedoch – gestützt auf Daten eines international vergleichenden Forschungsprojektes (5) – eine realitätsnähere Begründung des kollektiven Handelns, als es die beiden extrem gegensätzlichen Methodologien (ökonomistische versus marxistische Herangehensweise) zuließen (6).

Im folgenden sollen die für unseren Objektbereich relevanten Versatzstücke der Ansätze von Olson und Traxler kurz referiert werden, weil auf diese des weiteren wiederholt Bezug genommen wird: *Olson* konnte zeigen, daß sich Individuen zu Verbänden zusammenschließen, dieser Zusammenschluß von Einzelinteressen zwecks Durchsetzung von kollektiven Interessen aber keineswegs selbstverständlich ist. Denn die Bereitstellung von kollektiven Gütern impliziert ex definitione die Nicht-Ausschließbarkeit vom und Nicht-Rivalität beim Konsum dieser Güter für Nicht-Mitglieder des Kollektivs (dieses Phänomen ist uns schon aus der finanzwissenschaftlichen Theorie öffentlicher Güter hinreichend bekannt). Individuell (ökonomisch) rationales Verhalten führt in diesem Fall in aller Regel zur Partizipation am Kollektivgut, ohne daß der einzelne jedoch bereit ist, einen eigenen Beitrag zu den Kosten der Erzeugung des Gutes zu leisten (typisches free rider-Verhalten). Daß es unter diesen Bedingungen dennoch zur Verbandsbildung kommt, erklärt Olson mit Hilfe seiner Nebenprodukt-Theorie: Insbesondere große Gruppen werden zur Überwindung des Trittbrettfahrerverhaltens neben den kollektiven, wie z. B. Öffentlichkeitsarbeit, Lobbyismus, Repräsentation des Verbandes oder den transaktionskostensenkenden Abschluß von für alle verbindlichen Normen, zusätzlich private Güter anbieten, bei denen das Ausschlußprinzip zum Tragen kommt. Hierzu zählen beispielsweise

die Bereitstellung von (aktuellen) Informationen, Rechtsberatung und Rechtsbeistand bei Rechtsstreitigkeiten, die Herstellung von Kontakten sowie die Einrichtung von Unterstützungsfonds jeglicher Art. Derartige Güter wirken als individuelle, selektive Anreize zum Verbandsbeitritt, da sie ausschließlich Mitgliedern zur Verfügung stehen. Darüber hinaus ist natürlich Zwang eine Möglichkeit, das free rider-Problem zu überwinden: Insbesondere Kammern sind durch Pflichtmitgliedschaft und Pflichtbeiträge charakterisiert (7).

Der einzelne Unternehmer – wie Arbeitnehmer – hat grundsätzlich die Wahl, seine Interessen individuell oder verbandlich-kollektiv zu verfolgen. *Traxler* geht in seinem Ressourcenansatz davon aus, daß mit steigender Ressourcenausstattung der einzelnen Akteure zwar deren Organisationsfähigkeit, d. h. die Fähigkeit, sich zusammenzuschließen, Mitglieder zu rekrutieren und deren Loyalität zu sichern, zunimmt, gleichzeitig aber ihr Organisationsbedarf, d. h. die Notwendigkeit überhaupt Verbände zu bilden bzw. diesen beizutreten, abnimmt. Gerade Unternehmen verfügen über hinreichende (Macht-)Ressourcen, um ihre Eigeninteressen auch im Alleingang am Markt und gegenüber der Politik wirksam durchsetzen zu können, so daß ihre außerordentliche Ressourcenausstattung die Verbandsbildung nicht nur erleichtert, sondern gleichfalls erschwert. Dieses Organisationsdilemma zwingt Unternehmerverbände, die insbesondere auf den Produkt-, aber auch den Arbeitsmärkten heterogenen Mitgliederinteressen dezidiert zu berücksichtigen. Sie lösen ihr spezifisches Problem dadurch, daß sie die Arbeitsmarktinteressen in Arbeitgeberverbänden und die (rivalisierenden bzw. konkurrierenden) Produktmarktinteressen in Wirtschaftsverbänden organisieren. Diese Arbeitsteilung und weitere interne Ausdifferenzierung der beiden Aufgabenbereiche in eine Vielzahl von hochspezialisierten Verbänden impliziert umgekehrt, daß die Vereinheitlichung, Aggregation und Koordination der Unternehmensinteressen zur zentralen inner- und interverbandlichen Aufgabe im Unternehmerlager wird.

## 2. Das System der unternehmerischen Interessenvertretung

Der Oberbegriff Unternehmerverbände (genauer: Unternehmensverbände) bezeichnet Verbände, die die wirtschafts-, sozial- und tarifpolitischen sowie die lokalen bzw. regionalen Belange der gewerblichen Wirtschaft als intermediäre Organisationen gegenüber dem politischen System und den Repräsentanten konfliktpartnerschaftlicher Interessen (sprich Gewerkschaften) vertreten. Es lassen sich drei typische Säulen unternehmerischer Interessenvertretung unterscheiden:

- Die Wirtschafts- bzw. Industrieverbände verfolgen die wirtschaftspolitischen Belange der Industrie durch gezielte Einflußnahme auf Regierung, Ministerialbürokratie, Parlament, Parteien und Öffentlichkeit und sind auf Bundesebene zusammengefaßt in der Spitzenorganisation „Bundesverband der Deutschen Industrie“ (BDI).

- Die Arbeitgeberverbände sind verantwortlich für die Sozial-, Bildungs- und Gesellschaftspolitik sowie die tarifpolitische Interessenvertretung gegenüber den Gewerkschaften. Sie sind auf Bundesebene vereinigt in der Dachorganisation „Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände“ (BDA).
- Die Industrie- und Handelskammern (IHKs) sowie Handwerkskammern nehmen als Körperschaften des öffentlichen Rechts mit gesetzlicher Pflichtmitgliedschaft für alle zur Gewerbesteuer veranlagten Betriebe staatliche und halbstaatliche Aufgaben wahr, vertreten die lokalen bzw. regionalen Interessen der gewerblichen Wirtschaft branchenübergreifend und stellen eine Reihe von freiwilligen Dienstleistungen bereit. Sie sind zusammengefaßt in den Dachverbänden „Deutscher Industrie- und Handelstag“ (DIHT) sowie „Zentralverband des Deutschen Handwerks“ (ZDH) (8).

Die unternehmerische Interessenvertretung ist prinzipiell arbeitsteilig-kooperativ organisiert und hochgradig differenziert. Die Organisation der unternehmerischen Interessen erfolgt zum einen nach dem Fachprinzip der vertikalen Integration, das heißt nach Branchen bzw. Wirtschaftszweigen, und zum anderen nach dem Territorial- bzw. Regionalprinzip der horizontalen Integration, das heißt nach Gebieten. Hieraus resultiert die typische Doppelorganisation in fachliche und überfachliche (branchenübergreifende regionale) Unternehmerverbände. Da die (Sonder-)Interessen der Einzelmitglieder vor allem im wirtschaftspolitischen Bereich durch verschiedene (hoch-)spezialisierte Verbände vertreten werden, bestehen in der Regel Doppel- und Mehrfachmitgliedschaften der Unternehmen in verschiedenen Verbänden.

### 2.1 Wirtschaftspolitische Verbände

Der BDI ist in erster Linie nach Branchen gegliedert. Im BDI sind auf Bundesebene 34 Fachspitzenverbände – ausschließlich der Industrie – zusammengefaßt. Die drei mitgliederstärksten Fachspitzenverbände sind:

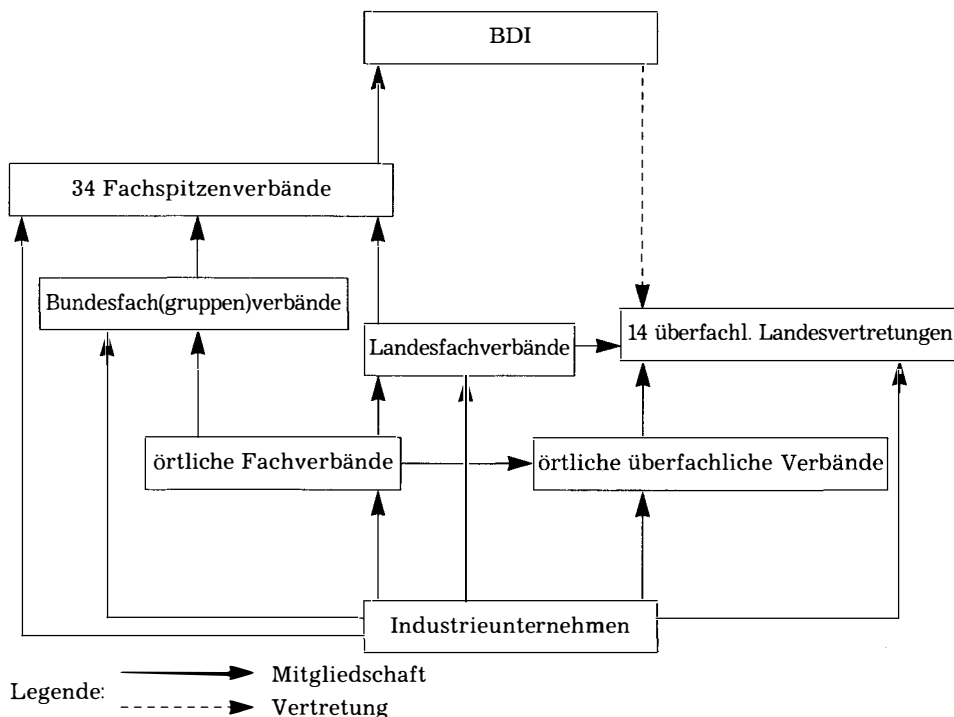
- der „Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau“ (VDMA),
- der „Zentralverband Elektrotechnik- und Elektronikindustrie“ (ZVEI) und
- der „Verband der Chemischen Industrie“.

Diese wenigen Verbände verkörpern allein etwa 70 Prozent des organisierten Industrievolumens und stellen zusammen mit dem „Verband der Automobilindustrie“ (VDA) über 50 Prozent der gesamten BDI-Beiträge bereit. Die Fachspitzenverbände ihrerseits untergliedern sich wiederum einerseits in eine Vielzahl von Fachverbänden auf Bundesebene, die bestimmte Produkt- bzw. Fachgruppen der jeweiligen Branche repräsentieren, und andererseits in eine Reihe von Landesfachverbänden. Nach Gründung der Landesgruppen Nord-Ost und Sachsen-Thüringen unterhält beispielweise der VDMA insgesamt acht Landes-

gruppen (9). Neben der primär branchenspezifischen Gliederung existieren auf der – im Vergleich zur BDA weniger wichtigen – regionalen Verbandsschiene nach Gründung des „Landesverbandes der Sächsischen Industrie“ (LSI) und nach Anerkennung der „Landesvereinigung der Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände Sachsen-Anhalt“ (LVSA) und des „Verbandes der Wirtschaft Thüringens“ (VWT) als BDI-Landesvertretung 14 überfachliche Landesvertretungen. Diese nehmen insbesondere Einfluß auf die jeweilige Landespolitik und sind für die „politische Außenvertretung“ von Bedeutung, da sie neben den IHKs in der Regel den ersten Ansprechpartner der Landesregierungen in allen industriepolitischen Fragestellungen darstellen. Eine Reihe weiterer regionaler Wirtschaftsverbände komplettieren die industrielle Vertretungsstruktur.

Der BDI vertritt in den alten Bundesländern nach einigen Angaben etwa 95 Prozent aller industriellen Unternehmen.

Das Organigramm der Wirtschaftsverbände kann vereinfacht wie folgt dargestellt werden:

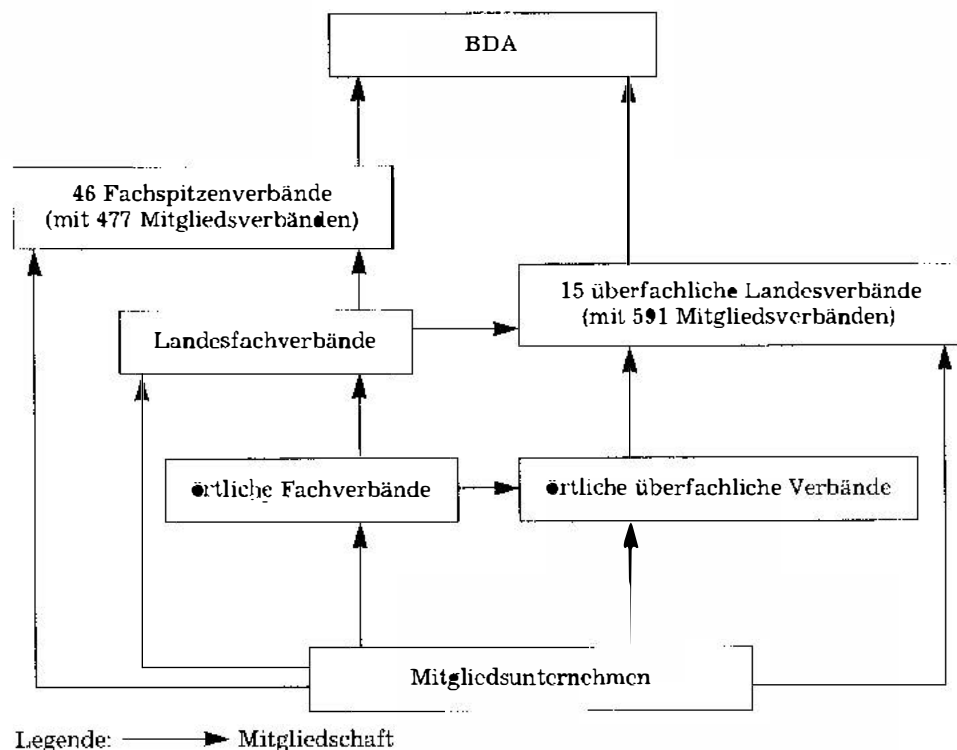


## 2.2 Sozialpolitische Verbände

Die BDA ist ebenfalls, wenn auch schwächer als der BDI, vorrangig branchenspezifisch in 46 Fachspitzenverbände gegliedert. Während der BDI ausschließlich Industrieinteressen vertritt, sind innerhalb der BDA

Industrie- und Dienstleistungsorganisationen repräsentiert. Der industrielle Sektor (einschließlich Bergbau) stellt mit seinen 27 Fachspitzenverbänden aber auch hier das Hauptkontingent vor dem Dienstleistungsbereich. Die Fachspitzenverbände umfassen ihrerseits fast 500 regionale Fachverbände. Daneben bestehen nach Bildung der „Vereinigung der Unternehmensverbände in Berlin und Brandenburg“, der „Vereinigung der Unternehmensverbände für Mecklenburg-Vorpommern“, der „Vereinigung der Arbeitgeberverbände in Sachsen“ (VAS), der LVSA und des VWT 15 überfachliche Landesverbände als Mitgliedsverbände der BDA. Diesen wird innerhalb des Organisationsgefüges ein stärkeres Gewicht beigemessen, als das beim BDI der Fall ist. Sie organisieren annähernd 600 Mitgliedsverbände (10). Auch die Regionalverbände verstehen sich im wesentlichen als Vertreter der Industrie.

Das Organigramm der Arbeitgeberverbände kann vereinfacht wie folgt dargestellt werden:



Der „Gesamtverband der metallindustriellen Arbeitgeberverbände“ (Gesamtmetall) ist in der BDA mit Abstand der bedeutendste Fachspitzenverband. Zu seinen wichtigsten Mitgliedsverbänden zählen der Maschinenbau, die elektrotechnische Industrie und der Straßenfahrzeugbau.

Da die Tarifaueinandersetzungen mit den Gewerkschaften nicht nur

im Bereich der Metallindustrie in der Regel auf der Ebene der Landesfachverbände geführt werden, tragen diese eine besonders hohe Verantwortung. Alleingänge einzelner Landesverbände, die fast immer sowohl einem Fachspitzenverband als auch dem überfachlichen Landesverband angehören, finden zwar äußerst selten statt, führen aber dann zu erheblichen Spannungen im Organisationsgefüge.

Im Gegensatz zur tieferen fachlichen Gliederung der wirtschaftspolitischen Verbände findet unter dem Dach der sozialpolitischen Spitzenverbände eine Konzentration von Wirtschaftszweigen statt. So vereinigt beispielsweise Gesamtmetall allein drei der bedeutendsten Branchen der Industrie. Die Folge dieser Konzentration ist, „daß assoziatives Handeln auf der Basis einer äußerst heterogenen Mitgliederstruktur zu organisieren ist, die aus der Zusammenfassung unterschiedlicher Industriezweige, zwischen denen z. T. konfliktträchtige Hersteller-Abnehmer-Verhältnisse existieren . . . und den Unterschieden in der ökonomischen Situation einzelner Branchen und Unternehmen resultiert“ (11).

Dies zeigt sich besonders bei Tarifverhandlungen in bezug auf den Konzessionsspielraum und die Bereitschaft, Arbeitskämpfe zu führen. Deshalb besteht eine der wesentlichen Aufgaben der Fachspitzenverbände darin, heterogene Präferenzen und Interessen zu einem Gesamtinteresse zu verdichten. Hierzu ist u. a. ein abgestuftes System der Repräsentation regionaler Interessen in verschiedenen Ausschüssen, Arbeitskreisen und Gremien erforderlich (12). Eine zentrale Rolle spielen die tarifpolitischen Ausschüsse. In ihnen sitzen Unternehmervertreter, Verbandsangestellte und Hauptgeschäftsführer. Diese beratschlagen nicht nur über Strategie und Taktik der Tarifverhandlungen, sondern bestimmen auch faktisch die wichtigste Arbeitgeberverbandsfunktion (13).

Der Organisationsgrad der BDA ist ebenfalls außerordentlich hoch. Er beträgt für die alten Bundesländer über 80 Prozent.

### *2.3 Exkurs: Überfachliche Landesverbände als regionale Dachorganisationen*

Die vorhandene Fachliteratur zu Unternehmerverbänden behandelt nahezu ausschließlich Verbände auf Bundesebene. Den Verbänden, die auf Landesebene tätig sind, wird hingegen kaum Beachtung geschenkt (14), obwohl z. B. überfachliche Landesverbände einerseits als regionale Interessenvertretungen des BDI und der BDA in vielfacher Weise Einfluß auf die Landespolitik nehmen und via Bundesrat letztendlich auch die Bundespolitik mitgestalten, andererseits den Regionalinteressen gegenüber den beiden Dachorganisationen zur Geltung verhelfen. Die Einflußnahme auf die Landesregierung und in geringerem Maße auf das Landesparlament erfolgt z. B. seitens der „Vereinigung der hessischen Unternehmerverbände“ über

- schriftliche und mündliche Stellungnahmen zu Gesetzesvorhaben,



- die Mitarbeit in einer Vielzahl von Gremien, Ausschüssen und Beiräten und
- formelle und informelle Gespräche.

Dieses weitgehend institutionalisierte System der Interessenvermittlung greift in einer ganzen Reihe von Politikfeldern, wie: Regional- und Raumordnungspolitik, sektorale Strukturpolitik, Technologiepolitik, Sozial- und Arbeitspolitik, Energie- und Umweltpolitik, Mittelstandspolitik, Medien- und Bildungspolitik. Neben den Außenbeziehungen zu wirtschaftlichen und nicht-wirtschaftlichen Organisationen sowie den Medien bilden insbesondere die Landesverwaltung, die Spitzenorganisationen der kommunalen Gebietskörperschaften auf Landesebene und die Parteien weitere wichtige Adressaten verbandlicher Interessenpolitik. Überfachliche Landesverbände entfalten ihre Wirkung nicht nur als „pressure groups“, sondern gewinnen zunehmend Bedeutung als intermediale Organisationen (15).

### **3. Einheitlicher Unternehmerverband versus besonderer Wirtschaftsverband – Trend zu Gemeinschaftsverbänden auf der überfachlichen Landesverbandsebene**

Als strukturprägendes Prinzip der unternehmerischen Verbandslandschaft in der Bundesrepublik gilt die Trennung zwischen Wirtschafts- und Arbeitgeberverbänden. Die verschiedenen Unternehmerverbände sind aber aufgrund der Aufgabeninterdependenz und der Notwendigkeit eines einheitlichen Vorgehens gegenüber Dritten sowohl personell als auch institutionell vielfältig miteinander verflochten (16). So bestehen in der Regel Bürogemeinschaften zwischen dem jeweils stärksten Landesfachverband (17) und dem überfachlichen Landesverband. Beide Verbände befinden sich darüber hinaus häufig in Personalunion sowohl beim ehrenamtlichen Personal (Präsidentschaft) als auch beim hauptamtlichen Personal (Geschäftsführung). Der Fachverband führt und steuert dabei die Arbeit des Landesverbandes und übernimmt damit die industrielle Führerschaft der Region bzw. des Landes. In der Regel trägt der Fachverband den Landesverband finanziell zu einem hohen Prozentsatz und übernimmt die Bereitstellung der selektiven Güter. Die vielfältigen Verflechtungen begünstigen auf Dauer Fusionstendenzen zwischen organisatorischen Einheiten innerhalb, aber auch zwischen den beiden Verbandssäulen.

Traditionellerweise sind eine Reihe von Fachspitzenverbänden, so z. B. der „Hauptverband der Deutschen Bauindustrie“, die „Wirtschaftsvereinigung Bergbau“ oder der „Bundesverband Druck“ sowohl im BDI als auch in der BDA Mitglied (18). Außerdem sind sozialpolitische Verbände auf der Ebene der Landesfachverbände häufig auch wirtschaftspolitisch tätig. Auf der lokalen Ebene gibt es sogar eine größere Anzahl von gemeinschaftlichen Fachverbänden zwischen Industrie und Arbeitgebern, die wirtschafts- und sozialpolitische Belange gleichermaßen

wahrnehmen. Und selbst auf Bundesebene wurde die Integration der wirtschaftspolitischen und der sozialpolitischen Verbandsfunktionen im Ansatz erstmals unter Hanns Martin Schleyer im Jahre 1977 vollzogen, als er als amtierender BDA-Präsident zusätzlich die Präsidentschaft des BDI in Personalunion übertragen bekam. Gleichzeitig übernahm er auch den Vorsitz im BDI/BDA-Kontaktausschuß, in dem die beiden Dachverbände ihre Aktivitäten zu allen wirtschafts- und sozialpolitischen Fragen aufeinander abstimmen, um so ein einheitliches Vorgehen zu realisieren. Die Tatsache, daß nach seiner Ermordung kein geeigneter Nachfolger gefunden werden konnte, läßt die Vermutung zu, daß dieses Modell nicht zuletzt auch aufgrund der Risiken, die diese Machtzentrierung beinhaltet, auf Bundesebene jedoch wieder fallengelassen wurde. Auf der Ebene der Landesverbände ging die funktionale Integration jedoch weiter:

Anfang der siebziger Jahre setzte sich deshalb eigentlich nicht überraschend, aber dennoch von der wissenschaftlichen Literatur völlig unbeachtet, eine seit Bestehen der Bundesrepublik schleichende Strukturveränderung hin zu funktionaler Integration auf der Ebene der überfachlichen Landesverbände verstärkt fort:

- Nachdem die „Landesvereinigung der niedersächsischen Arbeitgeberverbände“ mit der „Landesvereinigung der niedersächsischen Wirtschaftsverbände“ bereits in Personalunion und Bürogemeinschaft verbunden war, fusionierten beide Verbände 1972 zur „Landesvereinigung der niedersächsischen Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände“. Sie taufte sich später um in „Unternehmerverbände Niedersachsen“.
- Auch in Hessen entstand 1976 aus dem Zusammenschluß der „Vereinigung der hessischen Arbeitgeberverbände“, der „Vereinigung hessischer Unternehmer“ und der „BDI/Landesvertretung Hessen“, die bis dato vom „VDMA/Landesgruppe Hessen“ wahrgenommen wurde, die „Vereinigung hessischer Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände“. Dieser überfachliche Gemeinschaftsverband ist später umbenannt worden in die „Vereinigung der hessischen Unternehmerverbände“ (19).
- Im März 1990 entstand schließlich im Saarland aus dem „Saarländischen Industriellenverband“ und der „Vereinigung der Saarländischen Arbeitgeberverbände“ die „Vereinigung der Saarländischen Unternehmensverbände“.

Dieser Trend in den alten Bundesländern (20) setzt sich in den neuen Bundesländern (NBL) beschleunigt fort: Während die BDA-Mitgliedsverbände LVSA und VWT bereits als BDI-Landesvertretung fungieren, findet die Anerkennung der „Vereinigung der Unternehmensverbände für Mecklenburg-Vorpommern“ im Jahre 1993 und der „Vereinigung der Unternehmensverbände in Berlin und Brandenburg“ als Landesvertretungen des BDI voraussichtlich im Jahre 1994 statt (21). Lediglich in Sachsen wurde mit bayerischer Aufbauhilfe das Trennmodell fest institutionalisiert.

Da der BDI ausschließlich und die BDA überwiegend Industrieverbände organisieren, besteht bei Zusammenlegung beider Verbandsfunk-

tionen zu Gemeinschaftsverbänden – so die Kritiker – die Gefahr, daß die Interessen des industriellen Sektors die Verbandspolitik noch stärker bestimmen, als das bei getrennten Verbänden auch auf der Arbeitgeberverbandsseite der Fall ist. So fühlten sich beispielsweise die Verbände des Dienstleistungsbereichs bereits im „Schleyer-Modell“, als einem reduzierten Gemeinschaftsmodell, nicht adäquat vertreten. Auf Landesebene läßt sich vielfach eine Dominanz der Arbeitgeberverbände der Metall- und Elektroindustrie, also industrieller Branchen, feststellen. Auf der anderen Seite entsteht jedoch gleichzeitig die Chance, daß der nicht-industrielle Sektor seinen Einfluß auf wirtschaftspolitische Aktivitäten der Unternehmerverbände verstärken kann. Gemeinschaftsmodelle implizieren vor allem auf Landesebene einen größeren Einfluß der Wirtschaft insgesamt auf die Landespolitik, da man mit einer Stimme sprechen kann und einen Ansprechpartner darstellt. Gerade im Bereich der Gesellschaftspolitik ist eine Trennung zwischen Wirtschafts- und Sozialpolitik häufig ohnehin nicht mehr möglich (22). Je größer die erzielbaren „benefits“ werden, desto wahrscheinlicher wird nicht zuletzt die (verstärkte) Berücksichtigung von subgruppenspezifischen (Partikular-)Interessen. Darüber hinaus ermöglicht die Reduzierung der Anzahl der Verbände u. a. eine Verringerung der Organisations- und Koordinationskosten und leistet einen Beitrag zur Bekämpfung der seit Jahren sichtbaren Verbandsmüdigkeit in der Unternehmerschaft.

#### **4. Genese der ostdeutschen Unternehmerverbände**

##### *4.1 Originäre ostdeutsche Verbandsgründungen in der Wendezeit*

Bereits im Herbst 1989 und stärker noch unmittelbar nach der politischen Wende suchten die höchst unterschiedlich strukturierten Industrieunternehmen der ehemaligen DDR sowie die wachsende Zahl der Selbständigen nach einer eigenständigen Interessenvertretung (23). So bildeten sich erste Verbandsinitiativen, deren vorrangiges Ziel die Realisierung der Gewerbe- und Niederlassungsfreiheit und die Beseitigung der prohibitiv hohen Ertragssteuersätze als Voraussetzung für unternehmerische Betätigung war. An den sogenannten „Runden Tischen“ auf Stadt-, Bezirks- und Staatsebene erzielten sie erste Erfolge, so daß Reprivatisierungen – zunächst der 1972 enteigneten Betriebe – seit März 1990 eingeleitet werden konnten (24). Die Reprivatisierer waren damals unter der sehr heterogenen neuen Unternehmerschaft die bedeutendste Gruppe.

Hauptträger dieser auf die Restitution eines freien Unternehmertums abzielenden Entwicklungen waren der im Januar 1990 gegründete „Unternehmerverband der DDR“ (UV der DDR) sowie der „Bund der Selbständigen der DDR“. Obwohl noch keine Bundesländer existierten, wurden bereits Unterverbände des UV der DDR z. B. für die Region Sachsen in Leipzig, Dresden und Chemnitz und für Thüringen in Erfurt

gegründet. Bei beiden Verbandsgruppierungen handelte es sich um branchenübergreifende Zusammenschlüsse vor allem von privaten Handwerkern, Händlern und Kleinstproduzenten, denen sich die enteigneten Unternehmer teilweise angeschlossen hatten. Sie waren primär wirtschaftspolitisch ausgerichtet und entsprachen am ehesten den Gewerbeverbänden in den alten Bundesländern. Die Rechtsnachfolge des UV der DDR haben inzwischen Regionalverbände in den einzelnen NBL angetreten.

Das „Unternehmensforum der DDR“ – ein Zusammenschluß vor allem größerer Industriebetriebe aus dem Bereich der zentralgeleiteten Kombinate – konstituierte sich hingegen vornehmlich als Arbeitgeberverband (25). Es handelte sich bei diesem Verband überwiegend um eine Verbandsinitiative SED-naher Kombinatdirektoren. Im Zuge der Übernahme dieser Betriebe durch die Treuhandanstalt und der Umstrukturierung der Kombinate in Kapitalgesellschaften verlor er seine Geschäftsgrundlage und löste sich einschließlich seiner regionalen Untergliederungen schon im Sommer 1990 wieder auf (26).

Daneben gründeten sich regional eine Reihe von Fachverbänden, in denen die jeweiligen Brancheninteressen organisiert wurden.

#### *4.2. Bildung von regionalen Kooperationsachsen*

Schon Ende des Jahres 1989 entstanden erste regionale Kooperationsbeziehungen. Aus diesen anfangs noch losen Kontakten wurden, vorangetrieben durch die sich überschlagenden politischen Ereignisse, meist innerhalb weniger Wochen feste regionale Kooperationsachsen, die sich auf den verschiedenen unternehmerischen Verbandsschienen parallel herausbildeten. Die flächendeckende regionale Aufteilung unter den westdeutschen Landesverbänden und die Zuweisung fester Kooperationspartner und -länder in Ostdeutschland, obgleich zu diesem Zeitpunkt im staatsrechtlichen Sinne noch keine Länder existierten, übernahmen die Spitzenverbände BDI, BDA und DIHT. Diese Zuordnung verlief jedoch nicht reibungslos. So weigerten sich beispielsweise die bayerischen Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände erfolgreich, die Zusammenarbeit mit dem zukünftigen Bundesland Thüringen zu übernehmen, da sie verhindern wollten, daß über eine Kooperationsachse Baden-Württemberg – Sachsen die (hohen) württembergischen Tarifnormen im industriepolitisch wichtigsten neuen Bundesland implantiert werden. Von den Spitzenverbänden auf Bundesebene wurden die Kooperationsbeziehungen zudem mitorganisiert und weithin koordiniert, vor allem aber personell, finanziell, materiall und informationell massiv unterstützt.

Die Genese der ostdeutschen Unternehmerverbände soll im folgenden kursorisch am Beispiel der Entwicklung in Sachsen und Thüringen aufgezeigt werden, die ihre Paten- bzw. Partnerverbände (27) in Bayern und Hessen fanden.

### 4.3 Der Aufbau von Unternehmerverbänden in Sachsen

Die ersten Kontakte am Wirtschaftsaufbau interessierter „Unternehmer“-Kreise aus den sächsischen Bezirken erfolgten zu bayerischen Unternehmerverbänden. Bereits im Dezember 1989 und Januar 1990 fanden erste Informations- und Sondierungsgespräche durch Vertreter der demokratischen Parteien der ehemaligen DDR mit dem überfachlichen „Landesverband der Bayerischen Industrie“ (LBI) (28) statt. Man war sich mit den Repräsentanten der Parteien über die Notwendigkeit der Gründung von Unternehmerverbänden schnell einig. Von bayerischer Seite setzte man dabei auf folgendes unternehmerisches Klientel:

- Unternehmen, die aus der Entflechtung der Kombinate entstehen würden,
- Reprivatisierer, die nach der sogenannten '72er-Regelung ihre ehemaligen Unternehmen zurückerhalten sollten und
- bundesdeutsche Unternehmer, die Anträge auf Rückgabe früher enteigneter Unternehmen stellen würden.

Als eines der Hauptprobleme nahmen die bayerischen Verbandsvertreter das immense Informationsdefizit ihrer Gesprächspartner über Organisation und vor allem Funktionsweise von Unternehmerverbänden wahr. Es fehlte ihnen völlig das Wissen über die Aufgabendifferenzierung westdeutscher Unternehmerverbände. Vor allem die Aufgaben der wirtschaftspolitischen Verbände waren ihnen vollkommen fremd. Daraus ergab sich die Notwendigkeit von Beratung und Unterstützung.

Die Aktivitäten zur Gründung von Unternehmerverbänden in Sachsen wurden im wesentlichen von den überfachlichen Landesverbänden LBI und „Vereinigung der Arbeitgeberverbände in Bayern“ (VAB) (29) zusammen mit bayerischen Fachverbänden wirtschaftspolitischer, wie z. B. dem „ZVEI/Landesstelle Bayern“, sowie sozialpolitischer Ausrichtung, wie z. B. dem „Verein der Bayerischen Metallindustrie“ (VBM), betrieben. Bereits am 2. Mai 1990 wurde mit erheblicher Unterstützung des VBM die Gründung des „Verbandes der Sächsischen Metall- und Elektroindustrie“ (VSME) mit 181 Unternehmen in Dresden vollzogen. Der VSME ist der für das Land Sachsen zuständige Mitgliedsverband des Arbeitgeberverbandes Gesamtmetall. Er unterhält inzwischen drei Bezirksgruppen mit eigenen Geschäftsstellen in Dresden, Chemnitz und Leipzig.

Das starke Engagement vor allem des Fachspitzenverbandes VDMA in enger Zusammenarbeit mit dem LBI führte am 28. Juni 1990 unter Beteiligung von 75 Firmen zur Etablierung des „VDMA/Landesgruppe Sachsen-Thüringen“ mit Sitz in Dresden. Überwiegend handelte es sich bei den Gründungsmitgliedern damals noch um Treuhandbetriebe, die aus den ehemaligen „Volkseigenen Betrieben“ (VEBs) hervorgegangen sind.

Ab Juli 1990 begannen der LBI und der „VDMA/Landesgruppe Sachsen-Thüringen“ eine Bürogemeinschaft für den „VDMA/Landesgruppe Sachsen-Thüringen“ und den noch zu gründenden überfachlichen Landesverband aufzubauen. Hingegen beabsichtigten die bayerischen und

sächsischen Arbeitgeberverbände die Gründung eines Gemeinschaftsverbandes. Auf der Gründungsversammlung der „Vereinigung der Unternehmerverbände in Sachsen“ (VUS) in Dresden am 24. August 1990 wurde jedoch die wirtschaftspolitische Zuständigkeit durch den Vertreter des LBI verweigert, so daß die VUS umbenannt werden mußte in die heutige „Vereinigung der Arbeitgeberverbände in Sachsen“ (VAS) (30).

Nachdem die von den Arbeitgebern favorisierte Gründung eines Gemeinschaftsverbandes verhindert wurde, verlegte man den zunächst auf den 1. September 1990 angesetzten Gründungstag des „Landesverbandes der Sächsischen Industrie“ (LSI) auf den 5. Oktober 1990. Bei der Gründung des LSI in Dresden fungierten 12 sächsische Industrieverbände als eingetragene Gründungsmitglieder, die etwa 600 Firmen vertraten. Der LSI ist die Spitzenorganisation von heute zwölf industriellen Wirtschaftsverbänden und Verbandsgruppen und sieben Einzelmitgliedern in Sachsen (31). Seine Mitglieder repräsentieren ca. 75 Prozent der Industrieunternehmen Sachsens. Er begleitet aktiv die Umstrukturierung der sächsischen Wirtschaft und unterstützt Privatisierungs- und Reprivatisierungsverfahren. Der LSI befindet sich – im Unterschied zum bayerischen Vorbild – in Personalunion und Bürogemeinschaft mit dem „VDMA/Landesgruppe Sachsen-Thüringen“, und wird – wie im bayerischen Fall – von diesem finanziell getragen. Der LSI wurde vom BDI sehr schnell (im November 1990) als Landesvertretung für Sachsen anerkannt.

Auf der Ebene der überfachlichen Landesverbände (und darunter) wurde somit in Sachsen in Anlehnung an das bayerische Vorbild das Modell getrennter Regionalorganisationen für Wirtschafts- und Arbeitgeberverbände eingeführt. Nebeneinander existieren als Dachverbände der LSI und die VAS.

Interessant ist in diesem Zusammenhang die historische Parallelität zwischen den Freistaaten Bayern und Sachsen bei der Entwicklung ihrer regionalen Industrieverbände, die bis zur Jahrhundertwende zurückreicht. Der „Sächsischer Industriellenverband“ und der „Bayerischer Industriellenverband“ wurden beide 1902 als ausschließlich wirtschaftspolitisch tätige Verbände gegründet und pflegten bereits im „Reichsverband der Deutschen Industrie“ (RDI) eine enge Kooperation. Während sich der LBI nach Gründung der Bundesrepublik als Nachfolger des „Bayerischen Industriellenverbandes“ konstituierte, sieht sich auch der LSI in der Tradition des „Sächsischen Industriellenverbandes“, der seinerzeit der stärkste regionale Industrieverband in Deutschland gewesen war. So ist es kein Zufall, daß die unternehmerisch interessierten Kreise aus Sachsen sich nach der Maueröffnung nach Bayern orientierten und entsprechend ihrer eigenen historischen Tradition (getrennter Wirtschafts- und Arbeitgeberverbände) das bayerische Modell ohne Zögern übernommen haben.

Auch die sächsische Arbeitgeberlandesvereinigung VAS knüpft an alte Verbandstraditionen an und legt ein entsprechendes Traditionsverständnis an den Tag.

Bereits am 27. Januar 1990, also noch zu Zeiten der Modrow-Regierung, konstituierte sich zudem ohne westdeutsche Aufbauhilfe und unabhängig vom westdeutschen Verbandssystem der „Unternehmerverband Sachsen“ (UV Sachsen) in Chemnitz als Landesverband des UV der DDR. Am 24. Oktober 1990 wurde er nach Auflösung des UV der DDR als eigenständiger UV Sachsen mit Sitz in Dresden neu gegründet. Er unterhält drei Geschäftsstellen in Dresden, Leipzig und Chemnitz, die die jeweiligen Regierungsbezirke betreuen. Der Verband ist eindeutig mittelstandsorientiert und konzentriert sich auf die Bereitstellung selektiver Dienstleistungen für seine Mitgliedsunternehmen sowie die Wahrnehmung der gemeinsamen wirtschaftspolitischen Belange seiner Mitglieder vor allem gegenüber der Landesregierung.

#### *4.4 Der Aufbau von Unternehmerverbänden in Thüringen*

In Thüringen entstanden erste Initiativen zur Gründung von Unternehmerverbänden aus dem Wirtschaftsrat der Stadt Erfurt heraus. Dieses staatswirtschaftliche Planungs- und Kontrollgremium war verantwortlich für die bezirksgeleitete Industrie des Bezirkes Erfurt: 378 Produktionsstätten mit sieben Kombinat und zwei direkt unterstellten Betrieben.

Ein erster, jedoch noch illegaler Verbandskontakt nach Westen kam Ende 1989 zur IHK in Frankfurt/M. zustande. Bei weiteren Gesprächen verständigte man sich über den Aufbau einer IHK in Erfurt, die aber nur Privatunternehmen als Mitglieder aufnehmen sollte. Darüber hinaus plante man eine Interessenvertretung für die Unternehmen, die aus der Auflösung der VEBs entstehen werden. Diese Anregung wurde von 14 volkseigenen Thüringer Betrieben sofort aufgegriffen. Sie gründeten am 15. Februar 1990 den „Industrieverband Erfurt-Thüringen“ (IVT). Innerhalb von 14 Tagen wuchs dieser auf über 100 Mitgliedsunternehmen an. Satzungsgemäßer Auftrag war die Vertretung der wirtschaftspolitischen Interessen der noch volkseigenen Industriebetriebe aller Branchen gegenüber Staat und Parteien.

Die ersten Initiativen zur Bildung von (Landes-)Fachverbänden gingen Anfang 1990 von hessischen Arbeitgeberverbänden aus. Nach einer Reihe von Unterredungen der Vertreter insbesondere des „Arbeitgeberverbandes der hessischen Metallindustrie“ (AGV) mit Repräsentanten von Kombinat und VEBs in der Noch-DDR konstituierte sich am 6. April 1990 der „Verband der Metall- und Elektroindustrie in Thüringen“ (VMET) mit 17 Mitgliedsfirmen. Auf der ersten Mitgliederversammlung am 21. April waren es bereits 163 Firmen, und die Zahl stieg im folgenden sehr schnell auf 300 Unternehmen mit ca. 290.000 Beschäftigten an. Kurz danach wurden weitere sozialpolitische Branchenverbände gegründet. Bis Juli konnten bereits die ersten Tarifverträge abgeschlossen werden. Es fällt auf, daß bis zur Jahresmitte noch keine westdeutschen Wirtschaftsverbände den Sprung nach Thüringen geschafft hatten (32).

Unter Führung ostthessischer Arbeitgeberverbände übernahm dann der VMET die Initiative zur Gründung eines einheitlichen Dachverbandes für ganz Thüringen. Durch Zusammenschluß von IVT, der sich auflöste, einigen kleineren Verbänden und dem VMET entstand Ende Mai 1990 der VWT als breit angelegter wirtschaftspolitischer Sammelverband für die gesamte Thüringer Wirtschaft. Er wurde damit zum größten unternehmerischen Regionalverband in den NBL. Er ist der Vorläufer des späteren gemeinschaftlichen Landesverbandes der Wirtschaft Thüringens mit gleichem Namen. Von Bedeutung war, daß bei der Integration beider Strömungen für den Gesamtverband die mittelständische Ausrichtung durchgesetzt werden konnte. Der VWT vereinigt heute alle 38 in Thüringen ansässigen Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände. Der wichtigste davon ist der VMET. Nicht Mitglied sind der „VDMA/Landesgruppe Sachsen-Thüringen“ und der „ZVEI/Landesstelle Sachsen und Thüringen“, die ihren Sitz in Dresden haben (33). Der VWT befindet sich in Personalunion und Bürogemeinschaft mit dem VMET und wird von diesem finanziell getragen. Die Verbandspolitik bestimmt jedoch der VWT. Es gelang ihm sogar, beim Aufbau der Thüringer Ministerien Einfluß auf deren Organisationsstruktur zu nehmen. Tarifpartner der Gewerkschaften sind aber – wie üblich – die Mitgliedsverbände des VWT.

Der VWT fungiert heute als die Landesvertretung von BDA und BDI. Der BDI hielt sich jedoch mit der Anerkennung des VWT als Landesverband zurück; erst im November 1991 wurde ihm die Funktion einer BDI-Landesvertretung zugesprochen. Das gleiche geschah in Sachsen-Anhalt: Die LVSA, die die Interessen von 17 Wirtschaftsverbänden der verschiedensten Branchen wahrnimmt, erhielt ihr Mandat als BDI-Landesvertretung ebenfalls erst im November 1991 (34). Noch zögerlicher behandelt der BDI die Anerkennung der gemeinschaftlichen Landesverbände in Mecklenburg-Vorpommern und Berlin und Brandenburg.

#### 4.5 Zusammenfassung

Im Zuge des deutschen Einigungsprozesses begann in den NBL sehr bald auch der (Wieder-)Aufbau von unabhängigen Unternehmerverbänden, für die es im politischen System der DDR keine Existenzberechtigung mehr gegeben hatte. Deshalb waren zur Wendezeit auch keine entsprechenden DDR-Altorganisationen in diesem Bereich vorhanden. Bei einem größeren Teil der Unternehmerverbände liegt jedoch keine Neugründung i. e. S. vor, sondern es handelt sich vielmehr um Wiedergründungen, da an alte Industrie- und Arbeitgeberverbandstraditionen vor der Zeit des Nationalsozialismus angeknüpft wurde.

Während in *Sachsen* zuerst die Gründung der Fachverbände und im zweiten Schritt der Zusammenschluß der Fachverbände auf regionaler Ebene mit dem Aufbau von überfachlichen Landesverbänden vollzogen wurde, wurde in *Thüringen* hingegen durch die Arbeitgeberverbände im



wesentlichen zuerst der gemeinschaftliche Landesverband gebildet, dem dann nach und nach in kontrollierter Entwicklung die Fachverbände beigetreten sind. Der Aufbauprozeß des Systems der unternehmerischen Interessenvertretung, der im wesentlichen von westdeutschen Partner- und Patenverbänden initiiert und vorangetrieben wurde (35), war gekennzeichnet vom Wettlauf der insbesondere auf regionaler Ebene unterschiedlichen Verbändemodelle bei der Transplantation von West- nach Ostdeutschland. So setzte sich mit Hilfe bayerischer Wirtschaftsverbände in Sachsen das Trennmodell und in Thüringen mit hessischer Unterstützung das Gemeinschaftsmodell auf der überfachlichen Landesverbandsebene (wie auch auf der überfachlichen örtlichen Verbandsebene) durch. In beiden Fällen waren es vor allem die Fachverbände, die die eigentliche Aufbauarbeit leisteten. Die aus Westdeutschland kommenden Hauptgeschäftsführer der Landesverbände hingegen hatten während der Transformationsphase den dominierenden Einfluß auf die Genese der Verbändestruktur in dem von ihnen betreuten NBL.

Generalisierend lassen sich *zwei Grundmuster der Genese unternehmerischer Interessenvertretungen* in den NBL eruieren.

- In der Wendezeit wurden sehr schnell Unternehmerverbände häufig mit, aber auch ohne westdeutsche Hilfe gegründet (Gründungsphase). Die originären ostdeutschen Verbände existieren jedoch meist nur temporär, da westdeutsche Paten- und Partnerverbände aufgrund ihres „Know-how“ und ihrer Ressourcenausstattung die Gestaltung der Verbändelandschaft zunehmend mehr übernahmen. Sie unterstützten ihre ostdeutschen Pendants in der Aufbauphase massiv finanziell und personell. So wurden meist auch die Geschäftsführungen von den westdeutschen Verbänden gestellt. Diese Aufbauhilfe war von beiden Seiten gewollt (36). Der Großteil der DDR-eigenen Verbändeinitiativen löste sich in dieser Phase sukzessive wieder auf und trat den Ablegern westdeutscher Verbände bei bzw. fusionierte mit diesen.
- Eine ganze Reihe von westdeutschen Verbänden hat jedoch lediglich ihre regionale Zuständigkeit auf die NBL ausgedehnt und dort neue Mitglieder rekrutiert. So hat beispielsweise knapp die Hälfte (sechzehn) der insgesamt 34 industriellen Fachspitzenverbände des BDI nur das Einzugsgebiet ihrer Fachverbände erweitert und nimmt die Betreuung ostdeutscher Unternehmen vom Stammsitz in Westdeutschland aus wahr (37). Hierbei handelt es sich allerdings um weniger wichtige bzw. kleinere BDI-Mitgliedsverbände wie z. B. den „Verband der Cigarettenindustrie“, den „Verband der deutschen Kautschukindustrie“, den „Mineralölwirtschaftsverband“ oder den „Verein der Zuckerindustrie“.

Festzuhalten bleibt, daß sich die Ableger oder Pendants westdeutscher Verbände durchgesetzt haben (38). Die in der unmittelbaren Wendezeit durchaus vorhandenen DDR-eigenen Verbändeinitiativen fielen einerseits dem sich ausdehnenden westdeutschen Verbändesystem zum Opfer, das über eine höhere fachliche Spezialisierung und (fach-)verbandliche Ausdifferenzierung sowie einen höheren Grad an Professionalisierung

und Finanzkraft verfügt. Das rasante Tempo des Einigungsprozesses unterstützte diese Entwicklung zusätzlich. Andererseits gab es auch Gründe politischer Opportunität für die Auflösung der originären ostdeutschen Verbände. Ein Beleg für den Transplantationscharakter bei der Übertragung des unternehmerischen Verbandesystems in die NBL ist die fast wortgleiche Übernahme der Satzungen, der Organisations- und Tarifstrukturen und eines Teils des Personals. Einzig und allein die regionalen Ableger des UV der DDR haben die Wendezeit überlebt. Sie spielen aber – bis auf den UV Sachsen – lediglich eine untergeordnete Rolle in der Verbändelandschaft.

### **5. Tarifpolitik und verbandliche Organisationsprobleme**

Die ersten Tarifverhandlungen nach Einführung der Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion wurden von Repräsentanten der westdeutschen Gewerkschaften mit den Betriebsleitern bzw. Kombinatdirektoren der ostdeutschen Betriebe geführt, da sich die Arbeitgeberverbände häufig noch in der Gründungsphase befanden (39). Da diese „Arbeitgeber“ davon ausgehen mußten, bald selbst Arbeitnehmer oder arbeitslos zu werden, konnten sie kaum ein Interesse an niedrigen Lohnabschlüssen haben. Diese atypische Interessenharmonie zwischen „Arbeitgeber“- und Arbeitnehmerseite blieb im Grunde bestehen, als sich ab Herbst 1990 die westdeutschen Arbeitgeberverbände an den Tarifverhandlungen beteiligten. Zur Sicherung der eigenen Marktanteile durfte man von westdeutscher Seite aus keine Niedriglohnkonkurrenz im Osten Deutschlands entstehen lassen (40). Die Arbeitgeberverbände in den NBL litten in dieser Phase unter der Unmöglichkeit eines rationalen Kollektivhandelns, da bei kaum vorhandener Verteilungsmasse für sie zwar leicht ein homogenes Interesse der ostdeutschen Unternehmer für niedrige Lohnabschlüsse aus Kostengründen eruierbar gewesen ist, dieses Interesse aber durch die sich in den „ferngesteuerten Stellvertreterverhandlungen“ durchsetzenden westdeutschen Produktmarktinteressen konterkariert wurde. Zudem wurde das zur Disposition stehende Einkommen von den Verantwortlichen auf Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite überschätzt.

Mehr als drei Jahre nach Inkrafttreten des Einigungsvertrages befindet sich die ostdeutsche Wirtschaft noch immer tief in der Krise. Die Achillesferse stellt die Industrie dar, deren Produktionsleistung auf unter 25 Prozent der Produktionsgröße vor der Wende gesunken ist. Der Industrieumsatz beträgt bezogen auf die Einwohnerzahl nur noch 20 Prozent des westdeutschen Wertes (41). Die Industrieproduktion wird aller Voraussicht nach auch 1993 wieder zurückgehen (42). Entsprechend ist die Beschäftigung auf ein Viertel des Vor-Wende-Niveaus gesunken: Von den einst drei Millionen Beschäftigten in der ostdeutschen Industrie befanden sich zum Jahreswechsel 1992/93 nur noch 750.000 in einem Arbeitsverhältnis (43). Die Industriedichte (Beschäftigte im verarbeitenden

Gewerbe in Relation zur Einwohnerzahl) erreicht gerade noch ein Drittel des westdeutschen Niveaus. Auch 1993 bleibt die Lage auf dem ostdeutschen Arbeitsmarkt ausgesprochen düster (44).

Die Tarifpartner der Metall- und Elektroindustrie gelten von jeher als „pattern setter“ in der Tarifbewegung. Ihre Pilotabschlüsse besitzen regelmäßig Vorbildcharakter für andere Tarifbereiche. Auch in den NBL ergriffen sie im März 1991 die Initiative und schlossen einen Tarifvertrag ab, der eine stufenweise Anpassung der Tariflöhne und -gehälter vorsah – wobei im April 1994 das westdeutsche Niveau erreicht werden sollte (45). Begründet wurde der mehrjährige Tarifvertrag damit, daß insbesondere längerfristige Vereinbarungen transaktionskostenmindernd wirken und die Grundlage für eine höhere Planungssicherheit in einer Situation unsicherer Entwicklungen bilden. Daneben sollte durch den Stufentarifvertrag der tarifpolitische Beitrag zur politischen Vorgabe einer möglichst zügigen Angleichung der Einkommens- und Lebensverhältnisse an das westdeutsche Niveau geleistet werden, um u. a. der Abwanderung von für den Aufbau der Wirtschaft dringend benötigten (qualifizierten) Arbeitskräften entgegenzuwirken. Die Arbeitgeberverbände nahmen dabei bewußt einen niedrigeren Organisationsgrad in Kauf (46). Diese durch westdeutsche Repräsentanten erzielte Tarifvereinbarung ist Musterbeispiel einer externen Regulation des Transformationsprozesses (47). Während diese Abschlüsse zunächst auf breite Zustimmung stießen und in anderen Wirtschaftsbereichen nachgeahmt wurden (z. B. Eisen- und Stahlindustrie, Entsorgungswirtschaft, Keramische Industrie) (48), drängten Bundesregierung, Bundesbank, Sachverständigenrat und Wirtschaftsforschungsinstitute schon bald auf eine Ablösung der vor allem politisch motivierten Lohnrunden von 1990 und 1991 durch eine stärker an der ökonomischen Produktivität orientierten Lohnpolitik (49).

Aber auch die Arbeitgeberverbände votierten seit Mitte 1992 verstärkt gegen die überhöhten Tarifabschlüsse der Vorjahre. Nachdem die wirtschaftliche Entwicklung unerwartet ungünstig verlaufen ist, forderten sie, die escape-Klauseln in den Tarifverträgen (Revisions- und Öffnungsklauseln) ab 1993 aktiv zu Nachverhandlungen zu nutzen, um gesetzlichen Notöffnungsklauseln zuvorzukommen (50). Dieses Ziel wurde jedoch zumindest im Hinblick auf die NBL nicht mehr erreicht. Nachdem die von der Bundesregierung eingesetzte Deregulierungskommission bereits 1990 Vorschläge für eine Deregulierung des Tarifrechts unterbreitete, beschloß das Bundeskabinett Mitte 1992 die Einführung von gesetzlichen Öffnungsklauseln für Ostdeutschland. Diese erlauben den Betriebsparteien, zeitlich befristet und unter bestimmten Voraussetzungen Abweichungen von Tarifverträgen zu vereinbaren (51).

Das bei beliebiger Operationalisierung dramatische Absinken des Organisationsgrades u. a. bei den *sächsischen Arbeitgeberorganisationen* aufgrund von Verbandsaustritten bzw. Fernbleiben neuer Unternehmen wird von den Betroffenen mit den hohen Tariflöhnen und -gehältern begründet. Die Unternehmen entziehen sich deshalb systematisch einer

Tarifbindung (52). In der Metall- und Elektrobranche sind von den 1,5 Millionen Beschäftigten in der ehemaligen DDR Anfang 1993 weniger als 300.000 übrig geblieben. Die vorgesehene Tarifierhöhung um 26 Prozent zum April 1993 hätte einen weiteren massiven Stellenabbau um nochmals ca. ein Drittel (70.000 Arbeitsplätze) nach sich gezogen. Der sächsische Arbeitgeberverband VSME drohte deshalb der IG-Metall am 26. Januar 1993 nicht nur mit dem einseitigen Ausstieg aus der 1991 geschlossenen Tarifvereinbarung, sondern vollzog ihn am 18. Februar 1993 durch außerordentliche Kündigung des Tarifvertrages – ein in der deutschen Tarifgeschichte bislang einmaliger Akt (53), der aber sofort Nachahmer fand (z. B. in der ostdeutschen Stahlindustrie).

Die Arbeitgeber der ostdeutschen Metall- und Elektroindustrie folgten auch in allen anderen NBL dem Beispiel Sachsens und erhöhten nach gescheiterten Schlichtungsverhandlungen zunächst die Löhne und Gehälter zum 1. April nur um 9 Prozent statt der ehemals vereinbarten 26 Prozent. Dieser Strategie schloß sich die Treuhandanstalt an, in deren Hand sich zum damaligen Zeitpunkt noch etwa 40 Prozent der betroffenen Betriebe befanden. Lediglich der Großteil der Zweigbetriebe westdeutscher Unternehmen hielt sich an die Tarifvereinbarung. Die Gewerkschaften reagierten auf die Kündigung des Tarifvertrages mit Urabstimmung und Streik, die Arbeitgeberverbände mit der Einrichtung von Unterstützungsfonds für bestreikte Betriebe. Schließlich einigten sich die Tarifpartner der Metall- und Elektroindustrie (wie auch der Stahlindustrie) im Mai 1993 doch noch auf die zeitliche Streckung der Angleichung der ostdeutschen Löhne und Gehälter. Das West-Niveau soll nun in fünf Tarifstufen bis zum 1. Juli 1996 (in der Stahlindustrie bereits zum 1. April 1996) realisiert werden. Zudem ist in begründeten Ausnahmefällen eine untertarifliche Bezahlung möglich – vorausgesetzt beide Tarifparteien stimmen im Einzelfall zu (sog. „Härtefallklausel“). Sollten sich die wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse nachhaltig verändern ist vereinbart worden, daß der Termin der vollen Lohnangleichung um sechs Monate vorgezogen oder hinausgeschoben werden kann (Revisionsklausel). Es bleibt abzuwarten, ob dieser neue Tarifvertrag der Verbandsflucht Einhalt gebieten kann.

Für den Bereich *sächsischer Wirtschaftsverbände* hingegen liegt der Organisationsgrad bezogen auf die Zahl der noch vorhandenen Betriebe zwischen 80 und 90 Prozent und verhält sich im wesentlichen stabil. Die sächsischen Wirtschaftsverbände, allen voran der LSI, fordern implizit die Unternehmen auf, die Arbeitgeberorganisationen zu verlassen und plädieren für differenziertere Lösungen in der Tarifpolitik, mit einem Trend hin zu Haus- bzw. Firmentarifverträgen.

Der *thüringische Arbeitgeberverband VMET* organisiert allerdings noch knapp 90 Prozent der Metall- und Elektrobetriebe. Der Organisationsgrad liegt damit ähnlich hoch wie der der IG-Metall. Der VMET hat aber derzeit ebenfalls erhebliche Rekrutierungsschwierigkeiten, weil viele, vor allem personalintensiv arbeitende Firmen, die Tarifbindung stört. Der (noch) hohe Organisationsgrad erklärt sich dadurch, daß man

den Thüringer Firmen in starkem Maße mit selektiven Dienstleistungen in der Gründungsphase geholfen hat, ihre Personalprobleme zu lösen (Beratung beim Personalabbau, der Eingruppierung etc.). Deshalb sind die aus den Kombinat<sup>en</sup> entstandenen Unternehmen sofort wieder dem Arbeitgeberverband beigetreten. Auf der Ebene des *thüringischen Landesverbandes* VWT beträgt der Organisationsgrad bezogen auf die Anzahl der organisierbaren Unternehmen etwa 80 Prozent, bezogen auf die Gesamtzahl der Beschäftigten im Organisationsbereich liegt er darunter. In Thüringen stellte sich das Problem einer Konfrontationsstellung der wirtschafts- gegen die sozialpolitischen Verbände aufgrund des praktizierten Gemeinschaftsmodells nicht in gleichem Maße. Die überstarke Stellung des Landesverbandes VWT – mit dem VMET über die Person des Hauptgeschäftsführers verbunden – und das straffe interne Verbandsmanagement sichern den Arbeitgeberinteressen die eindeutige Dominanz über die fachverbandlichen Wirtschaftsinteressen.

Es bleibt anzumerken, daß sich die Unternehmen bzw. Unternehmens- teile, die sich noch im Besitz der Treuhandanstalt befinden, von Anfang an zu einem hohen Prozentsatz in den Unternehmerverbänden organisiert haben. Durch deren – von der Treuhandanstalt aufzubringenden – Beitragszahlungen flossen den Wirtschafts- und Arbeitgeberverbänden wie auch den IHKs und Handwerkskammern für den Aufbau ihrer Organisationen dringend benötigte Finanzmittel zu. Mit der zunehmenden Privatisierung und Entlassung von Unternehmen aus der Treuhandverpflichtung sinkt aber der Organisationsgrad insbesondere der Arbeitgeberverbände spürbar, da viele der neuen Eigentümer nicht gewillt sind, sich der Tarifbindung unterzuordnen. Zu Jahresbeginn 1993 unterlagen beispielsweise noch 20 Prozent der Betriebe des verarbeitenden Gewerbes der Regie der Treuhandanstalt (54), so daß *ceteris paribus* ein weiteres Absinken des Organisationsgrades wahrscheinlich ist.

## 6. Innovative Chance: Der Unternehmerverband Sachsen

Die Rechtsnachfolger des ehemaligen UV der DDR unterhalten heute entsprechend der Gliederung der neuen Länder eigene regionale Organisationen und sehen ihre Hauptaufgabe in der Vertretung der spezifischen Interessen der Unternehmer gegenüber Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit (55). Als in erster Linie wirtschaftspolitische Verbände fordern sie seit 1992 verstärkt u. a. die Entlassung aller Unternehmen in den NBL aus der Tarifverpflichtung für eine Übergangszeit von zunächst fünf Jahren (56).

Der UV Sachsen als weitaus stärkster Regionalabgänger ist kein Industrieverband im eigentlichen Sinne, sondern vielmehr als branchenübergreifender Sammelverband zu sehen (57). Eine Hauptforderung des UV Sachsen besteht in der Rückgabe des zwangsverstaatlichten Eigentums an seine früheren Besitzer. Die zu reprivatisierenden Unternehmen sollen zudem vollständig von Altkrediten und ökologischen Altlasten be-

freit werden. Von Mitte März 1990 bis Ende September 1990 konnte erreicht werden, daß bereits 3000 ehemals enteignete Unternehmen von der Treuhand zurückgegeben wurden. In der Folgezeit verlangsamte sich das Tempo der Rückgabe jedoch spürbar. Die Ämter zur Regelung offener Vermögensfragen sind sichtbar überlastet, so daß seit Anfang Oktober 1990 bis Mitte Februar 1993 lediglich nochmals 4000 Reprivatisierer ihren früheren Betrieb zurückbekamen.

Der UV Sachsen hat eine fast ausschließlich wirtschaftspolitische Ausrichtung. Der ehrenamtliche Präsident ist, wie bei westdeutschen Verbänden üblich, hauptberuflich Unternehmer. Dadurch soll gewährleistet werden, daß praxiserprobter Sachverstand die handlungsleitende Maxime darstellt. Der UV Sachsen führt – obwohl in der Satzung vorgesehen – zwar selbst keine Tarifverhandlungen, unterstützt aber Firmen beim Abschluß von Haustarifverträgen, für die er vehement eintritt. Die hohen Tarifabschlüsse bei Metall und Elektro führen nach eigenen Angaben dazu, daß sich eine Reihe von Unternehmen, die aus den Arbeitgeberverbänden ausgetreten sind, dem UV Sachsen anschließen. Nicht selten ist eine Doppelmitgliedschaft von Industriebetrieben beim UV Sachsen und einem der BDI-Fachverbände.

Der UV Sachsen arbeitet bislang äußerst erfolgreich. Die Zahl der Mitglieder wächst ständig. Anfang 1993 gehörten ihm immerhin rund 2500 Mitgliedsunternehmen an, von denen etwa 60 Prozent reprivatisierte Unternehmen sind. Dafür lassen sich mehrere Gründe anführen: Eine der Stärken des UV Sachsen liegt in seinem umfassenden Angebot selektiver Dienstleistungen. Hierzu gehören z. B. die Einrichtung von Beratungsstellen für Existenzgründungen, die Entwicklung eines Marketing-Konzeptes für den Vertrieb der in Sachsen produzierten Güter, die begleitende Unterstützung bei Reprivatisierung und Existenzgründung für einen Zeitraum von ein bis zwei Jahren durch speziell ausgebildete Unternehmensberater (sog. Coaching). Zur Vermittlung und Durchsetzung der Interessen der sächsischen Wirtschaft wird der Verband darüber hinaus in erster Linie gegenüber der sächsischen Landesregierung, aber auch gegenüber der Bundesregierung und der Treuhandanstalt als Lobbyist tätig. Zudem arbeitet er sehr eng mit den IHKs vor Ort zusammen. Gerade weil der UV Sachsen sich um die spezifischen Belange der sächsischen Unternehmen wirkungsvoll bemüht, genießt er Vertrauen bei der einheimischen Wirtschaft und zieht zunehmend mehr auch in Sachsen tätige westdeutsche Unternehmen als Mitglieder an.

## **7. Rekurs zum theoretischen Diskurs und Ausblick**

Ex-post Prognosen sind gerade in turbulenten Zeiten gefährliche Unterfangen, setzt man sich doch dem Verdacht aus, mit unlauteren Mitteln den Besserwissenden zu spielen. Man muß sie aber trotzdem durchführen, um den verschiedenen Akteuren konstruktive Gestaltungsoptionen für zukünftige Entwicklungsprozesse nahezulegen.

Zu Beginn des Einigungsprozesses herrschte Konsens darüber, daß es in einem geeinten Deutschland im Prinzip nicht zwei nebeneinander bestehende Unternehmer-Organisationen mit zwei Dachverbänden geben kann. Diese BDA-Einschätzung von 1990, die im Tenor von allen Spitzenverbänden geteilt wurde, muß aus heutiger Sicht in Frage gestellt werden. Die generelle Vertretungsschwäche der ostdeutschen Unternehmensinteressen in den vom Westklientel dominierten Spitzenverbänden ist nicht nur im Konkurrenzverhältnis zwischen der ost- und westdeutschen Wirtschaft zu konstatieren, sondern auch gegenüber den politischen Entscheidungsträgern auf Bundesebene spürbar. Ostdeutsche Firmen haben nach wie vor nur eine schwache Lobby. Es ist zu vermuten, daß die zumindest zeitlich befristete Errichtung eigenständiger Verbandsorganisationen in den NBL zur Interessendurchsetzung der spezifisch ostdeutschen Belange gegenüber der Bundesregierung und vor allem auch der Treuhandanstalt besser geeignet gewesen wäre. Denn bei der von der Bundesregierung eingeschlagenen Wirtschaftspolitik, die nicht unerheblich zur Schrumpfung der Industrie in den NBL um 75–80 Prozent beigetragen hat, scheinen die Ostinteressen auf keinen Fall bevorzugt berücksichtigt worden zu sein.

Auch die Arbeitgeberspitzenverbände in Westdeutschland reagierten erst sehr spät auf spezifisch ostdeutsche Forderungen, obwohl Warnungen ihrer Verbandsvertreter in den NBL vor einer Deindustrialisierung seit langem vorlagen. Es fällt schwer, diese Verzögerung mit innerorganisatorischen Problemen, wie dem noch nicht abgeschlossenen Aufbau der Organisationsstrukturen in Ostdeutschland, zu rechtfertigen. Die Arbeitgeber-Spitzenorganisationen BDA und Gesamtmetall forderten erst ab Mitte 1992, die escape-Klauseln in den Tarifverträgen (Revisions- und Öffnungsklauseln) zu Nachverhandlungen zu nutzen, um die existentiellen Belange der ostdeutschen Industrie zu berücksichtigen (58). Sie reagierten zu einem Zeitpunkt, als diese Industrie bereits nur noch in Resten vorhanden war. Dadurch wurde die Abwanderung von Arbeitskräften nicht nur nicht verhindert, sondern zusätzlich forciert. Möglicherweise wollten sie die Rezession auch in Westdeutschland abwarten, um in der Öffentlichkeit genügend Unterstützung für die Auflösung der Tarifvereinbarungen zu finden. Möglicherweise warteten sie aber solange, bis die potentielle Konkurrenz aus dem Osten u. a. via Lohnkostendruck weitgehend ausgeschaltet war. Zur Sicherung der eigenen Marktanteile und Gewinne durfte man keine Billiglöhregion im Osten entstehen lassen (59) (60). Hierfür spricht z. B. auch die Tatsache, daß der UV Sachsen bis zum Inkrafttreten des Einigungsvertrages massiv von westdeutschen Unternehmen und Unternehmerverbänden unterstützt wurde. Dies änderte sich schlagartig, als die Westverbände ihre regionale Zuständigkeit ausdehnten und den UV Sachsen, der sich nicht in das transferierte westdeutsche Unternehmerverbandssystem einfügen wollte, als Konkurrenzorganisation wahrnahmen.

Aber auch die Gewerkschaften waren nicht bereit, den veränderten wirtschaftlichen Gegebenheiten Rechnung zu tragen. So weigerten sich

beispielsweise die Vertreter der IG-Metall in zahlreichen Spitzengesprächen mit Repräsentanten von Gesamtmetall, den 1991 ratifizierten Stufentarifvertrag abzuändern, so daß die Arbeitgeberverbandsseite die Sperrfrist für die Aufnahme von Revisionsverhandlungen (1. Januar 1993) abwarten mußte. Starres Besitzstands- und Anspruchsdenken leistet jedoch keinen Beitrag zur Problemlösung. Die Gewerkschaften müssen im Einigungsprozeß auch die Grenzen ihres Einflusses auf die Gestaltung der Wirtschaftsbedingungen und die Dispositionsfreiheit der Unternehmen über ihren Ressourceneinsatz in einer Marktwirtschaft erkennen: Denn die Frage der Verteilung der Einkommen kann sich nur auf entstandenes Einkommen beziehen; genauso wenig kann man die Schaffung von Arbeitsplätzen erzwingen; ebenso können als fair empfundene Tarifnormen ihre Motivations- bzw. Anreizfunktion nur bei bestehenden Beschäftigungsverhältnissen zum Tragen bringen (61). Die „Wegtarifizierung“ von Arbeitsplätzen und Betrieben (62) läßt jedenfalls auch für Gewerkschaften verstärkt die Frage nach der Organisationsfähigkeit eines verschwindenden Klientels an Arbeitsplatzbesitzern und letztendlich die Frage nach dem Organisationsbedarf erneut auftauchen (63).

Die Einsicht, daß die in Tarifvereinbarungen festgelegten Mindeststandards auch erfüllbar sein müssen, kann als erster Schritt zur Stabilisierung bewährter intermediärer Verbandsstrukturen angesehen werden. Dadurch kommen die Tarifpartner zugleich den in der Öffentlichkeit bereits diskutierten gesetzlichen Öffnungsklauseln auch für Westdeutschland und ohne zeitliche Befristung zuvor und entziehen den Protagonisten einer weitergehenden Deregulierung und Dezentralisierung der Tarifpolitik den Nährboden für ihre Forderungen (64). Ob diese Einsicht allerdings den modifizierten Tarifabschlüssen in der Metall-, Elektro- und Stahlindustrie vom Mai 1993 zugrundelag, darf zumindest bezweifelt werden, da einer (weiteren) Abkoppelung der Lohn- von der Produktivitätsentwicklung nicht ernsthaft entgegengewirkt wurde. Das Scheitern der Stufentarifvereinbarungen von 1991 hätte gerade in den NBL Tarifverträge mit kurzen Laufzeiten und moderaten Abschlüssen (wie beispielsweise in der chemischen Industrie) notwendig werden lassen, um auf sich ändernde wirtschaftliche (Rahmen-)Bedingungen hinreichend flexibel reagieren zu können.

*Zusammenfassend* läßt sich feststellen: Die durch den fast schlagartigen Übergang von der Plan- zur Marktwirtschaft mit ihren völlig unterschiedlichen Strukturen und Funktionen auftretenden, bisher nicht gekannten Probleme sind mit den in über vierzig Jahren Marktwirtschaft in der Bundesrepublik entwickelten Argumentationsmustern und Handlungsroutrinen nicht zu lösen gewesen. Das nach Ostdeutschland transferierte Modell der nach zentralverbandlichen Gesichtspunkten gesteuerten Kompromißfindung ist bislang nicht geeignet, adäquate Lösungsmöglichkeiten der für Transformationsgesellschaften typischen Struktur- und Beschäftigungskrise bereitzustellen (65). Diese Tatsache liegt nicht zuletzt an der zunehmenden Entfremdung zwischen den Unter-



nehmen bzw. Arbeitnehmern und ihren organisierten Interessenvertretungen.

Ostdeutsche Unternehmen haben im Vergleich zu ihrer westdeutschen Konkurrenz nur eine geringe Ressourcenausstattung. Diese erschwert zwar zum einen die Verbandsbildung (Problem der Organisationsfähigkeit), zum anderen aber auch die Möglichkeit, individuelle Interessen im Alleingang am Markt durchzusetzen. Zudem haben ostdeutsche Firmen zweifellos einen hohen Informations-, Beratungs- und Vertretungsbedarf in rechtlichen, betriebswirtschaftlichen, steuerlichen und anderen Fragen. Aus beiden Argumenten leitet sich ein hoher Organisationsbedarf ab. Die Zusammenlegung individueller Ressourcen impliziert (66), daß über den Einsatz und die Verteilung des Ertrages der eingesetzten Ressourcen entschieden werden muß. Daß hieraus Verteilungskonflikte aufgrund unterschiedlicher individueller und subgruppenspezifischer Interessen resultieren können, liegt auf der Hand.

Tatsächlich haben die Unternehmerverbände insbesondere auf der Arbeitgeberverbandsseite zunehmend größere Probleme, ostdeutsche Mitglieder zu organisieren. Die Ableger bzw. Pendants westdeutscher Unternehmerverbände haben sich als dominanter Organisationstypus in allen NBL etabliert. Diese importierten Verbändestrukturen sind nach wie vor in den entscheidenden Positionen (z. B. den Geschäftsführungen) zu etwa 50 Prozent mit westdeutschem Personal besetzt, welches einen überragenden Einfluß auf die Verbandspolitik ausübt. Solange die Artikulation und Vermittlung der spezifisch ostdeutschen (Verbands-)Interessen in gesamtdeutschen „Gemeinschaftsverbänden“ nur eine geringe Durchsetzungschance haben (67), wird die Frage der „logic of membership“ in diesen Verbänden von grundlegender Natur bleiben. Die Frage gewinnt an Gewicht, je besser originäre ostdeutsche Verbände, wie der UV Sachsen, nicht nur ganz gezielt selektive Güter bereitstellen, sondern auch gegenüber politischen Institutionen kollektive Güter durchsetzen können (Frage der „logic of influence“).

Die bisherigen, in „ferngesteuerten Stellvertreterverhandlungen“ erzielten Tarifvereinbarungen können aus ostdeutscher Sicht nur schwerlich als Kollektivgut interpretiert werden. Mehrjährige Tarifverträge wirken zwar transaktionskostenmindernd und bieten – bei Einhaltung – die Grundlage für eine höhere Planungssicherheit in einer Situation unsicherer Entwicklungen. Solange allerdings die mangelnde Ressourcenausstattung eine Deckung der Tariflöhne nicht erlaubt, wird dieses vermeintliche Kollektivgut für die Gruppe der ostdeutschen Mitglieder sehr schnell zu einer kollektiven Last. Daß ein über der Arbeitsproduktivität liegender Tariflohn in den NBL für die westdeutsche Unternehmensfraktion ein Kollektivgut darstellen kann, wurde bereits erwähnt. Für die originären ostdeutschen Unternehmen kommt erschwerend hinzu, daß finanzkräftige West-Unternehmen, die Tochterfirmen in den NBL gegründet haben, qualifizierte Arbeitskräfte mit höheren Löhnen abwerben können. So ist es nicht verwunderlich, daß die überwiegende Mehrheit der Zweigbetriebe westdeutscher Unternehmen die Löhne und

Gehälter ihrer Beschäftigten zum 1. April 1993 freiwillig um 26 Prozent erhöhten. Interessant sind in diesem Zusammenhang die Beispiele Opel Eisenach oder VW Mosel, die anfangs beide nicht dem entsprechenden Arbeitgeberverband beigetreten sind, sondern sich für Verhandlungen auf der betrieblichen Ebene entschlossen haben, ebenfalls die 26prozentige Einkommenssteigerung realisierten – wenn auch nur als außertarifliche Zulage (68).

Die Verlagerung der Entscheidungskompetenz in westdeutsche Verbandszentralen läßt bei vielen ostdeutschen Mitgliedern den Eindruck entstehen, daß ihre Voice-Option in den sozialpolitischen Verbänden kaum und in den wirtschaftspolitischen Verbänden nicht in ausreichendem Maße zur Durchsetzung ihrer spezifischen Bedürfnisse führt. Insofern ist es nicht überraschend, daß sie die Exit-Option bzw. den Nicht-Eintritt in den entsprechenden Verband zunehmend häufiger als Handlungsalternative wählen, um wenigstens die (zum Teil zwar reduzierten oder gestundeten) Mitgliedsbeiträge einzusparen (69). Dieses in kurzfristiger Perspektive zwar nachvollziehbare Verhalten trägt aber dazu bei, daß Tendenzen der sozialen Schließung und Durchsetzung von (in unserem Fall westdeutschen) Partikularinteressen begünstigt werden. In der Konsequenz werden spezifisch ostdeutsche Belange zunehmend mehr in den Hintergrund geraten. Hingegen bietet gerade die noch in wenigen Bereichen vorhandene Domänenüberlappung im unternehmerischen Verbändewesen (vgl. z. B. die Situation in Sachsen) die Chance, den integrativen Charakter von „*overlapping membership*“ aktiv zu nutzen, um durch die Offenlegung von Präferenzkonflikten zwischen Ost- und Westinteressen den über Sonderinteressen hinausgehenden unternehmerischen Allgemeininteressen zum Durchbruch zu verhelfen (70). Hierzu ist aber Verbandsmitgliedschaft und nicht Verbandsflucht notwendig. Denn auch den westdeutschen Interessenvertretern liefert die Mißachtung unterschiedlicher ostdeutscher Interessen auf Dauer keine Vorteile. Künstlich erzeugte verbandsinterne Homogenität durch Ausgrenzung von differierenden Interessen beinhaltet für den Verband immer auch die Gefahr der Verschärfung des Konfliktes mit seiner sozialen Umwelt (71). Der vermeintliche Vorteil, den westdeutsche Unternehmer(-verbände) durch weitgehende (bewußte oder ungewollte) Ausschaltung von Standortkonkurrenz erzielen konnten, verkehrt sich nun immer mehr ins Gegenteil. Denn die Kosten des industriellen Zusammenbruchs im Osten Deutschlands trägt die Gemeinschaft.

## Anmerkungen

- (1) Die folgenden Ausführungen stützen sich auf zahlreiche qualitative Interviews, die im Zeitraum von September 1992 bis April 1993 mit Vertretern der Wirtschaftsverbände, insbesondere des Maschinen- und Anlagenbaus, und der Arbeitgeberverbände, insbesondere der Metall- und Elektroindustrie, auf Landesebene in Bayern und Sachsen sowie in Hessen und Thüringen durchgeführt wurden. Begleitend hiezu fanden Expertengespräche mit Repräsentanten des BDI, der BDA und nahezu aller überfachlichen Landesverbände statt.

- (2) Vgl. auch Abromeit (1992) 453 f.
- (3) Vgl. Olson (1965).
- (4) Vgl. z. B. den marxistischen Denktradition verpflichteten klassentheoretischen Ansatz von Offe, Wiesenthal (1980).
- (5) Vgl. Schmitter, Streeck (1981).
- (6) Vgl. z. B. Streeck (1991), Traxler (1993).
- (7) Vgl. hierzu auch Groser (1992).
- (8) Auf die Kammern wird im folgenden nicht näher eingegangen.
- (9) Vgl. BDI (1993a).
- (10) Vgl. BDA (1992b) 9 f.
- (11) Weber (1987) 98.
- (12) Vgl. ebd. 98 f.
- (13) Vgl. Hartmann (1985) 103 f.
- (14) Vgl. als Ausnahme Lippold, Schunck (1988).
- (15) Vgl. zu dieser wichtigen Unterscheidung z. B. Weber (1991) 646.
- (16) Vgl. z. B. schon Simon (1976) 40 f., Weber (1977) 104.
- (17) Auf der Arbeitgeberverbandsseite ist das häufig die Metall- und Elektroindustrie.
- (18) Vgl. BDI (1993a), BDA (1992b).
- (19) Vgl. Vereinigung der hessischen Arbeitgeberverbände, Vereinigung hessischer Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände (1977) 9 f.
- (20) Die strikte Trennung der sozial- und wirtschaftspolitischen Interessenvertretungen auf der überfachlichen Landesverbandsebene wird im Westen Deutschlands nur noch von den bayerischen und baden-württembergischen Wirtschaftsverbänden favorisiert. Hingegen ist auch in diesen Ländern die Arbeitgeberverbandsseite zur Zusammenlegung beider Funktionsbereiche bereit. Die institutionelle Trennung verhindert jedoch nicht die Kooperation der beiden Verbändeschienen, sondern macht Absprachen zur Durchführung einer gemeinsamen Politik geradezu notwendig.
- (21) In beiden Fällen sind zuerst noch Satzungsänderungen notwendig. Da die Wahrnehmung der BDI-Landesvertretung in Berlin durch die IHK zumindest bis Ende 1993 vertraglich festgelegt wurde, ergeben sich bezüglich der Übertragung der BDI-Landesvertretung auf die „Vereinigung der Unternehmensverbände in Berlin und Brandenburg“ zusätzliche Probleme.
- (22) Vgl. auch Offe (1983) 7.
- (23) Vgl. Bauer (1991) 14.
- (24) Vgl. Neifer-Dichmann (1992) 126.
- (25) Vgl. ebd. 127.
- (26) Vgl. Bauer (1991) 14.
- (27) Die Wirtschaftsverbände haben sich für den Terminus der Patenverbände entschieden, die Arbeitgeberverbände hingegen bezeichnen ihre Korrespondenzorganisationen in den neuen Ländern als Partnerverbände.
- (28) Der LBI wird finanziell zu einem hohen Prozentsatz vom „VDMA/Landesgruppe Bayern“ getragen.
- (29) Die VAB wird in Personalunion und Bürogemeinschaft zu etwa 80 Prozent finanziell vom VBM getragen und übernimmt im wesentlichen lediglich Repräsentationsfunktionen sowie Koordinationsaufgaben und Öffentlichkeitsarbeit.
- (30) In Analogie zu Bayern arbeiten die VAS und der VSME in Bürogemeinschaft und Personalunion. Entsprechend wird auch die VAS finanziell vom VSME getragen.
- (31) Vgl. auch BDI (1992) 358.
- (32) Auch in Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern waren die Arbeitgeberverbände vor den Wirtschaftsverbänden präsent.
- (33) Die Tatsache, daß die beiden stärksten Industrieverbände des BDI, VDMA und ZVEI, bis heute dem (arbeitgeberverbandsdominierten) thüringischen Landesverband nicht beigetreten sind, läßt – trotz gegensätzlicher Beteuerung beider Verbandseiten – auf tiefer sitzende Rivalitäten zwischen Wirtschafts- und Arbeitgeberverbänden schließen, deren Austragung sich im Wettlauf beider Verbändelager um die Startbedingungen und damit die Vorherrschaft innerhalb der neuen Verbandsdomänen in Ostdeutschland widerspiegelt.

- (34) Vgl. auch BDI (1992) 39 f. sowie 360 und 364.
- (35) Das Organisationsentwicklungsprinzip der Paten- bzw. Partnerschaften ist gerade im politischen und administrativen Bereich durchaus geläufig.
- (36) Vgl. auch Eichener u. a. (1992a) 42.
- (37) Vgl. BDI (1993b).
- (38) Vgl. auch Eichener u. a. (1992b) 550 f., Wiesenthal u. a. (1992) 28 f.
- (39) Vgl. Bispinck, WSI-Tarifarchiv (1991) 147.
- (40) Vgl. Franz (1992) 264; Sinn, Sinn (1992) 176 f.; Schwedler (1993) 109.
- (41) Vgl. Necker (1993) 61 f.
- (42) Vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (1993a) 9.
- (43) Vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Institut für Weltwirtschaft (1993) insbesondere 132 f. und 157.
- (44) Vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (1993b) 103, Bispinck, WSI-Tarifarchiv (1993b) 142.
- (45) Vgl. BDA (1991) 41.
- (46) Derzeit beträgt der Organisationsgrad jedoch nur noch ca. 50 Prozent. Diese Vertretungsschwäche dürfte allerdings nicht intendiert gewesen sein.
- (47) Vgl. Wiesenthal u. a. (1992) 24.
- (48) Vgl. BDA (1991) 41.
- (49) Vgl. Bispinck, WSI-Tarifarchiv (1992) 131.
- (50) Vgl. BDA (1992a) XIV f.
- (51) Vgl. Bispinck, WSI-Tarifarchiv (1993a) 137.
- (52) Vgl. auch ebd. (1992) 112 f. sowie (1993a) 137.
- (53) Vgl. ebenfalls Zachert (1993).
- (54) Vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Institut für Weltwirtschaft (1993) 134 ff.
- (55) Vgl. auch Bauer (1991) 14.
- (56) Vgl. Unternehmerverbände der neuen Bundesländer (o. J.).
- (57) Vgl. Neifer-Dichmann (1992) 126.
- (58) Vgl. BDA (1992a) XV.
- (59) Vgl. Sinn, Sinn (1992) 176 f.
- (60) Die entscheidende Grundlage für die Verhinderung der Entstehung einer Niedriglohnkonkurrenz in den NBL wurde jedoch bereits mit der ab 1. Juli 1990 realisierten Wirtschafts-, Währungs- und Sozialunion durch die Umrechnung der Löhne und Gehälter im Verhältnis 1 DM : 1 Mark der DDR gelegt.
- (61) Vgl. Kleinhenz (1993) 285.
- (62) Vgl. Necker (1991).
- (63) Vgl. hierzu allgemeiner Traxler (1993).
- (64) Vgl. auch Bispinck, WSI-Tarifarchiv (1992) 122 f. und 132 f. sowie (1993a) 137.
- (65) Vgl. Wiesenthal u. a. (1992) 25.
- (66) Vgl. zum Modell der Ressourcenzusammenlegung allgemein z. B. Coleman (1979).
- (67) Diese Beobachtung ist keineswegs nur typisch für Verbände, sondern trifft analog auch auf einen Großteil der gesellschaftlichen, insbesondere politischen Organisationen (z. B. Parteien) zu.
- (68) Während die Opel Eisenach GmbH, die sich zunächst für das Regelungsinstrument der Betriebsvereinbarungen zwischen Unternehmensleitung und Betriebsrat entschieden hatte, mittlerweile dem VMET beigetreten ist, wird VW Mosel – wie beim Stammwerk in Wolfsburg üblich – die Variante der Firmentarifverträge auch künftig beibehalten.
- (69) Vgl. zum exit-voice-loyalty-Modell grundlegend Hirschman (1970).
- (70) Vgl. hierzu auch Czada (1992) 61 ff.
- (71) Vgl. zu diesem Phänomen allgemein bereits Kirsch (1980).

## Literatur

Abromeit, Heidrun, Unternehmerverbände, in: Schmidt, Manfred G. (Hrsg.), Die westlichen Länder (München 1992) 453–460.

- Bauer, Jürgen, Aktivitäten des BDI in den neuen Bundesländern, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B 13/91* (1991) 12–19.
- Bispinck, Reinhard; WSI-Tarifarchiv, Auf dem Weg zur Tarifunion – Tarifpolitik in den neuen Bundesländern im Jahr 1990, in: *WSI-Mitteilungen 44* (1991) 145–156.
- Bispinck, Reinhard; WSI-Tarifarchiv, Tarifpolitik in der Transformationskrise – Eine Bilanz der Tarifbewegungen in den neuen Ländern im Jahre 1991, in: *WSI-Mitteilungen 45* (1992) 121–135.
- Bispinck, Reinhard; WSI-Tarifarchiv, Kampf gegen die „Tarifwende“ – Die Tarifbewegungen 1992 in den alten Bundesländern, in: *WSI-Mitteilungen 46* (1993a) 129–141.
- Bispinck, Reinhard; WSI-Tarifarchiv, Sind die Löhne schuld? – Die Tarifpolitik in den neuen Ländern im Jahr 1992, in: *WSI-Mitteilungen 46* (1993b) 141–153.
- Bundesverband der Deutschen Industrie (Hrsg.), Bericht 1990–92 (Köln 1992).
- Bundesverband der Deutschen Industrie, Organisationsplan 1993 (Köln 1993a).
- Bundesverband der Deutschen Industrie, BDI-Landesvertretungen und Vertretungen von BDI-Mitgliedsverbänden in den neuen Bundesländern (= unveröffentlichte BDI-Info vom 25. Januar 1993, Berlin 1993b).
- Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Jahresbericht 1991 (Köln 1991).
- Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Jahresbericht 1992 (Köln 1992a).
- Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Organisationsplan (Köln 1992b).
- Coleman, James S., *Macht und Gesellschaftsstruktur* (Tübingen 1979).
- Czada, Roland, Interessengruppen, Eigennutz und Institutionenbildung: Zur politischen Logik kollektiven Handelns, in: Schubert, Klaus (Hrsg.), *Leistungen und Grenzen politisch-ökonomischer Theorie: eine kritische Bestandsaufnahme zu Mancur Olson* (Darmstadt 1992) 57–78.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung; Institut für Weltwirtschaft, Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsprozesse in Ostdeutschland. Achter Bericht, in: *DIW-Wochenbericht 60* (1993) 131–158.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Bundesrepublik Deutschland: Rezession in Westdeutschland und anhaltende Krise in Ostdeutschland, in: *DIW-Wochenbericht 60* (1993a) 8–23.
- Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Industrieller Mittelstand in Ostdeutschland, in: *DIW-Wochenbericht 60* (1993b) 103–109.
- Eichener, Volker u. a.; Organisierte Interessen in Ostdeutschland: Dimensionen und Forschungsfrage, in: Eichener, Volker; Kleinfeld, Ralf; Pollack, Detlef; Schmid, Josef; Schubert, Klaus; Voelzkow, Helmut (Hrsg.), *Organisierte Interessen in Ostdeutschland* (Marburg 1992a) 15–51.
- Eichener, Volker u. a.; Determinanten der Formierung organisierter Interessen in den neuen Bundesländern, in: Eichener, Volker u. a. (Hrsg.), *Organisierte Interessen in Ostdeutschland* (Marburg 1992b) 545–582.
- Franz, Wolfgang, Im Jahr danach – Bestandsaufnahme und Analyse der Arbeitsmarktentwicklung in Ostdeutschland, in: Gahlen, Bernhard; Hesse, Helmut; Ramser, Hans J., *Von der Plan- zur Marktwirtschaft: eine Zwischenbilanz* (Tübingen 1992) 245–274.
- Groser, Manfred, Organisationsdynamik öffentlich-rechtlicher Zwangsverbände, in: *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie 11* (1992) 129–141.
- Hartmann, Jürgen, *Verbände in der westlichen Industriegesellschaft: ein international vergleichendes Handbuch* (Frankfurt/New York 1985).
- Hirschman, Albert O., *Exit, Voice, und Loyalty* (Cambridge/MA 1970).
- Kirsch, Guy, Ziele in verbandlichen Organisationen. Zielfestlegung und Zielrealisierung, in: *Zeitschrift für Organisation 43* (1980) 247–251.
- Kleinhenz, Gerhard, Perspektiven der Sozialpartnerschaft, in: Iwersen, Albrecht; Tucht-feld, Egon (Hrsg.), *Sozialpolitik vor neuen Aufgaben: Horst Sanmann zum 65. Geburtstag* (Bern/Stuttgart/Wien 1993) 281–295.
- Lippold, Klaus; Schunck, Stefan, Regionale Wirtschaftsverbände – ihre Strukturen, Inhalte und das Umfeld, in: Groser, Manfred; Weber, Axel; Leienbach, Volker; Feige, Lothar (Hrsg.), *Beiträge zur sozialen Ordnungspolitik* (Baden-Baden 1988) 213–234.

- Necker, Tyll, Die Industrie in den neuen Bundesländern ist gefährdet, in: Sonderbeilage zu BDI Informationen + Meinungen 6 (1991).
- Necker, Tyll, Erhaltung industrieller Kerne: Entscheiden sollte der Markt, in: Wirtschaftsdienst 73 (1993) 61–64.
- Neifer-Dichmann, Elisabeth, Unternehmerverbände im Prozeß der deutsch-deutschen Vereinigung, in: Löbler, Frank; Schmid, Josef; Tiemann, Heinrich (Hrsg.), Wiedervereinigung als Organisationsproblem: Gesamtdeutsche Zusammenschlüsse von Parteien und Verbänden (Bochum, 2. überarb. Aufl. 1992) 125–129.
- Offe, Claus; Wiesenenthal, Helmut, Two Logics of Collective Action. Theoretical Notes on Social Class und Organizational Form, in: Political Power and Social Theory 1 (1980) 67–115.
- Olson, Mancur, The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups (Cambridge/London 1965).
- Schmitter, Phillipe C.; Streeck, Wolfgang, The Organization of Business Interests. A Research Design to Study the Associative Action of Business in the Advanced Industrial Societies of Western Europe (= IIM/LMP 81-13, Wissenschaftszentrum Berlin 1981).
- Schwedler, Thomas, Massenarbeitslosigkeit in West- und Ostdeutschland – Folge von Rent-Seeking-Verhalten und überhöhten Lohnabschlüssen?, in: Hagemann, Harald (Hrsg.), Produktivitätswachstum, Verteilungskonflikte und Beschäftigungsniveau (Marburg 1993) 83–115.
- Simon, Walter, Gesellschaftliche Machtverteilung am Beispiel der Unternehmerverbände, in: WSI-Mitteilungen 29, Sonderheft „Gewerkschaftsstaat oder Unternehmerstaat“ (1976) 38–47.
- Sinn, Gerlinde; Sinn, Hans-Werner, Kaltstart: volkswirtschaftliche Aspekte der deutschen Vereinigung (Tübingen, 2., neu bearb. Aufl. 1992).
- Streeck, Wolfgang, Interest Heterogenity and Organizing Capacity: Two Class Logics of Collective Action, in: Czada, Roland; Windhoff-Héritier, Adrienne (Hrsg.), Political Choice: Institutions, Rules, and the Limits of Rationality (Frankfurt/Boulder 1991) 161–198.
- Traxler, Franz, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände. Probleme der Verbandsbildung und Interessenvereinheitlichung, in: Müller-Jentsch, Walther (Hrsg.), Konfliktpartnerschaft: Akteure und Institutionen der industriellen Beziehungen (München/Mering, 2. erw. u. verb. Aufl. 1993) 141–167.
- Unternehmerverbände der neuen Bundesländer, Standpunkt der Unternehmerverbände der neuen Bundesländer zur gegenwärtigen Situation des Mittelstandes (= unveröffentlichtes Papier, o. O., o. J.).
- Vereinigung der hessischen Arbeitgeberverbände; Vereinigung hessischer Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbände, Geschäftsbericht 1976 (Frankfurt 1977).
- Weber, Hajo, Unternehmerverbände zwischen Markt, Staat und Gewerkschaften: zur intermediären Organisation von Wirtschaftsinteressen (Frankfurt/New York 1987).
- Weber, Jürgen, Die Interessengruppen im politischen System der Bundesrepublik Deutschland (Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1977).
- Wiesenenthal, Helmut; Ettl, Wilfried; Bialas, Christiane, Interessenverbände im Transformationsprozeß. Zur Repräsentations- und Steuerungsfähigkeit des Verbandesystems der neuen Bundesländer (= Arbeitspapiere AG TRAP 92/3, Berlin 1992).
- Zachert, Ulrich, Fristlose Kündigung in den neuen Bundesländern – Ein beispielloser Vorgang in der deutschen Tarifgeschichte, in: WSI-Mitteilungen 46 (1993) 187–188.