

Helmut Schorr

Das organisierte Interesse und die Parteien

In einer Zeit, in der bestimmte Entwicklungen unserer Industriegesellschaft, wie etwa die Frage, ob und in welchem Umfang die Befriedigung des gegenwärtigen und künftigen Energiebedarfs durch Atomkraftwerke zweckmäßig, notwendig oder überhaupt verantwortbar ist, gegenwärtige Ängste auslösen und verstärken und über Generationen hinwegreichende Planungs- und Zukunftsprobleme aufwerfen, gewinnt die Orientierung der Interessen eine völlig neue Dimension.

Solange die konkurrierenden Interessen sich auf ein ständig wachsendes Mehr an Gütern und Chancen richten, ist die weithin fiktive Spannung zwischen dem Bonum commune, dem Allgemeinen Wohl als Summe alles Wünschbaren, und den Gruppeninteressen hinreichend zu bewältigen. Aber ist nicht bereits die Beschreibung dieses Spannungszustands mehr ein Bezugsideal als die Darstellung einer Realität? Ist zum Beispiel unser Staat wirklich Garant des Allgemeinen Wohls oder beschränkt er sich nicht vielmehr auf die Regulierung von Gruppeninteressen und die relativ schwache und halbherzige Vertretung der Anliegen benachteiligter schlecht- oder nichtorganisierter Gruppen? Man braucht in diesem Zusammenhang nur an das ungeborene Leben, die Situation der Kinder in unserer Gesellschaft, an die Lage von kinderreichen Familien, an die Gastarbeiter und deren Kinder, an die Altersversorgung der Hausfrauen und Mütter und an die Gleichstellung der Frauen am Arbeitsplatz zu erinnern. Was ist also das Allgemeine Wohl im Vorfeld einer funktionierenden Rechtsordnung mehr als ein schwankendes und sehr sensibles Gleichgewicht der Einzelinteressen?

Drei Thesen zur Problematik

These 1: Balancedenken verdrängt Führung.

Der Mensch lebt in Gruppen. Sie sind sein Lebensmilieu. Wir beurteilen andere Menschen weitgehend danach, wie sie zu bestimmten Gruppen stehen. Wir brauchen diese Information, weil die Bürger einer intensiv organisierten Industriegesellschaft mit einer relativ großen Zahl von Rollen einer Vielfalt von Gruppen angehören, so als Väter, Arbeitnehmer, Mieter und Vermieter, Parteimitglieder, Angehörige einer Kirchengemeinde, Neusiedler in einem Wohngebiet. Einige der Rollen, die unser Leben beeinflussen, stimmen in den Zielen der

Interessengruppen, in die sie einmünden, nicht oder nur teilweise überein. Wir alle müssen also personale Entscheidungen treffen und Gewichtungen vornehmen gegenüber Interessen, an denen wir selbst teilhaben. Das Rollentableau begrenzt, wie man immer wieder aus den Klagen geplagter Verbandsfunktionäre entnehmen kann, die organisierbare Solidarität, es sei denn, das Interesse orientiert sich an einer dauerhaften existentiellen Bedrohung, die ein größeres Rollenspektrum betrifft¹. Auf diese Weise können Ängste vor widersprüchlichen und undurchschaubaren industriellen Entwicklungen ähnliche Solidarisierungen hervorrufen wie Armut und Not in einem industriell unentwickelten und überbevölkerten Land, weil man Angst und Armut gleichsam in mehreren Rollen als Belastung empfindet.

These 2: Die neue Dimension der Interessenorientierung zeigt sich also darin, daß die reicheren Industriegesellschaften neue Formen des Interesses und der Solidarisierung aufweisen, die jenen ähnlich sind, die man in armen Ländern antrifft, dort mehr mit einer aggressiven, in unseren Breiten eher mit einer regressiven Tendenz.

Angst hat man vor etwas Unbestimmbarem, Undurchschaubarem, Unvertrautem. Sie hat ihre Ursache im Menschen unserer Zeit und in seiner Umwelt, das heißt im Betrachter und seiner Fähigkeit, zu „sehen“ und zu „deuten“, und im Objekt, in seiner Informationsträchtigkeit und Definierbarkeit. Ist nun die Realität des Allgemeinen Wohls nahezu gleichbedeutend mit der Balance der Interessen, so kann der Bürger zu ihrer Erhaltung und Entwicklung nur beitragen, wenn er nicht nur umfassend informiert ist, sondern auch über die Fähigkeit verfügt, kompliziert strukturierte Informationen zu ordnen, zu bewerten und seiner Entscheidung nutzbar zu machen. Unser Bildungssystem bietet hierfür wenig an. Auch der ansprechbare Kreis ist begrenzt. Hier hilft nur arbeits-teilige Entwicklung der informativen Fähigkeiten und zugleich bzw. alternativ Vertrauen zu vertrauenswürdigen Personen und intermediären Institutionen, die dies aufgrund ihrer Unabhängigkeit gegenüber Interessen und wegen ihrer moralischen Glaubwürdigkeit verdienen. Da Interessen immer im Ursprung oder in der Wirkung politischer Natur sind, gehören Parteien von ihrer Funktion her zu den wesentlichen Nothelfern zur Behebung oder zumindest zur Minderung der Ängste in einer pluralistischen, interessenorientierten Demokratie.

These 3: Im Widerstreit der Interessen können Parteien nur dann zu rationalen Erkenntnissen, Entscheidungen und Verhaltensmustern beitragen, wenn sie anstelle oberflächlicher dialektischer Argumentation so umfassend informieren, daß die Entscheidungswege ihrer programmatischen Aussagen und ihrer speziellen und aktuellen Vorschläge durchschaubar werden. Dazu gehört das vollständige Für und Wider. „Vollständig“ ist hier gleichbedeutend mit der Offenlegung der jeweils wesentlichen Entscheidungsschwerpunkte.

Interesse und Konflikt

Das Gleichgewicht der Gruppeninteressen ist nicht nur instabil und verletzlich, es ist in seiner Dynamik auch abhängig von den Wertvorstellungen, die dem Interesse eine Zielorientierung geben und die Methoden seiner Durchsetzung bestimmen. Die härteste Form in Ziel und Methode zeigt das antagonistische Interesse. Es setzt Recht gegen Recht, verhindert Konfliktlösungen bei gleichzeitiger Beibehaltung der gegebenen gesellschaftlichen Grundlagen und schließt auch eine Theorie des Wandels aus.

Für den sozialen Konflikt, seine Austragungsformen und seine Lösungen ist es entscheidend, ob bei den Konfliktparteien Werte oder mehr pragmatische Interessen im Vordergrund stehen. *Wertkonflikte* weisen in der Regel antagonistische Interessen auf. Sie zielen kompromißlos auf die Wertvorstellungen der gegnerischen Gruppe. *Interessenkonflikte* werden von Gruppen ausgetragen, die bei harten Gegensätzen zumindest für einen überschaubaren Zeitraum gemeinsam an der Existenz und Entwicklungsfähigkeit des jeweiligen Objekts „Staat“, „Wirtschaftsordnung“ oder „Liquidität des Unternehmens“ interessiert sind. Werte sind zwar hier auch gefragt, sie werden jedoch nur partikular, etwa zur Rechtfertigung eines Einzelanspruchs, und nicht als alternative Ordnungsvorstellung mit totalem Anspruch ins Spiel gebracht.

Der totale Anspruch kann mit sehr unterschiedlichen Strategien verfolgt werden. So können Ziel und Mittel in ihrer Radikalität übereinstimmen. Dadurch werden die Mittel einsichtig und erfahrbare. Sie lassen keine Zweifel an den Zielen offen. Wesentlich wirksamer aber ist der Weg, nach den Spielregeln einer pluralistischen Gesellschaft Mehrheitsverhältnisse zu schaffen, die gewonnene Herrschaft und ihre gesellschaftlichen Ausdrucksformen jedoch als ein nicht mehr veränderbares Endziel gegen jede Alternative institutionell abzusichern. Hier liegt die Wirksamkeit der Strategie in einer Methode, welche gegenüber den vorgegebenen Zielen Arglosigkeit zu erwecken sucht. Die Ziele selbst werden dabei in den Nebel einer Es-wird-schon-nicht-so-schlimm-kommen-Vorstellung gehüllt.

Typisch für die Austragung von pragmatisch bestimmten Interessenkonflikten war die letzte Lohn- und Gehaltsrunde zwischen den Arbeitgebern und Gewerkschaften des Öffentlichen Dienstes. Eine für beide Seiten tragbare Lösung war möglich, weil die Partner an der Leistungsfähigkeit eines Staatshaushalts interessiert waren, der bei einer gemeinsam bejahten staatlichen Ordnung vielen Zwecken dienen und vielen Anforderungen genügen muß.

Bei jeder Tarifrunde aber versucht zum Beispiel die Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr, die unteren Gruppen des Öffentlichen Dienstes in ihren Lohn-, Gehalts- und Urlaubsansprüchen an höhere Gruppen anzugleichen. Die Organisationsbreite der ÖTV in dieser Schicht ist dabei nur *ein* Motiv.

Im Ausspielen eines Gleichheitsanspruchs gegenüber dem Freie-Bahn-dem-Tüchtigen-Prinzip einer Leistungsgesellschaft zeigt sich auch ein wertbezogenes Motiv.

In einer pluralistischen Gesellschaft gehen Interessen und Interessenvertretung grundsätzlich von der Akzeptierung und der Berechtigung gegnerischer Interessen aus. Dabei können die von den Verbänden im Konfliktfall angewandten Methoden, so etwa Streik und Aussperrung, heftigen gegenseitigen Angriffen ausgesetzt sein. Macht und Machtentfaltung sind schließlich unverzichtbar. Aber sie sind nicht auf die Vernichtung der Gegenmacht aus.

Geht man von einem dynamischen Gleichgewicht der Interessen aus, so bedeutet dies noch lange nicht, daß die Gewichte richtig, das heißt sozial vertretbar verteilt sind. Starke Interessenorganisationen mit großer Mitgliederzahl, beträchtlichen finanziellen Rücklagen und bürokratischen Apparaten neigen zum bipolaren Ausgleich und damit zu einer entsprechenden Konfliktstrategie. Viele Interessen sind aber multipolar angelegt. So stehen sich Gewerkschaften und Mieterbund zwar nahe. Eine Lohnerhöhung bei den zur Zeit vom Konjunkturglück besonnenen Bauarbeitern läßt aber das Mietniveau vor allem für die unteren Schichten auf kaum noch erreichbare Höhen steigen, was wiederum zu einer beträchtlichen Einschränkung der Mobilität der Arbeitslosen beiträgt. Noch mehr könnte daran das Gewinnstreben der entsprechenden Arbeitgeberseite beteiligt sein.

Es geht hier jedoch nicht um die Untersuchung realer Verhältnisse, sondern um eine kritische Prüfung der Gleichgewichtsthese. Es ist daher sehr bedeutsam, daß in unserer Gesellschaft Konflikte manifest, das heißt öffentlich sind. Wie aber sieht es mit dieser Öffentlichkeit aus? Die durch ihre Mitgliedschaft unmittelbar am Konflikt Beteiligten orientieren sich im Verlauf vorwiegend an den materiellen Zwischenergebnissen, mit denen man die Mitglieder bei Laune hält. Ganz gewiß würde niemand etwas dagegen haben, wenn die Dialektik der den Konflikt tragenden Argumente mehr Informationen über Ursachen und mögliche oder kalkulierbare Folgen für unmittelbar und mittelbar Betroffene enthielte. Das gegenwärtige Ritual läßt die Mitglieder ohne erfahrbare Verantwortung und die mittelbar Betroffenen ohne hinreichende Aufklärung über den Grad ihrer Betroffenheit. Hier zeigt sich, daß Öffentlichkeit nicht nur ein formales, sondern vor allem auch ein qualitatives Anliegen der Gesellschaft gegenüber den Interessenverbänden ist.

Für die Gerechtigkeit in der Gewichtung der Interessen aber bürgen schließlich auch die Regierung und die sie tragenden Parteien. Sie verfügen nicht nur über einen programmorientierten Wählerauftrag, sondern sind auch als Regierung und Mandatsträger Hüter des Sozialstaats und daher besonders verpflichtet gegenüber den schwächeren Gruppen und Personen. Das Problem in der pluralistischen Gesellschaft von heute lautet nicht mehr, inwieweit die Verbände

staatsunabhängig sind, sondern vielmehr, ob die jeweilige Regierung über hinreichende Unabhängigkeit und über genügend Führungskraft verfügt, um nachdrücklich für benachteiligte schwache Interessengruppen eintreten und ihre gesellschaftliche Situation verbessern zu können, und zwar durch unmittelbare Einwirkung auf die am Verteilungskonflikt beteiligten Gruppen ebenso wie, wenn sich dies nicht vermeiden läßt, auf dem Weg über die Gesetzgebung.

Das organisierte Interesse: die Verbände

Organisationen gehören als offene soziale Teilsysteme immer einem größeren System an. So sind etwa die Gewerkschaften und die Arbeitgeberverbände Teilsysteme der Industriegesellschaft als Produkte einer historisch gewachsenen spezifischen Kultur. Offene soziale Systeme benötigen den Austausch mit ihrer sozialen Umwelt um ihrer ständigen Erneuerung willen. Dennoch aber müssen sie ihre Identität bewahren.

Organisationen sind also auf Selbsterhaltung angewiesen. Nur so können sie ihren Zielen und Zwecken kontinuierlich nachgehen. Ziele bedeuten in diesem Zusammenhang etwas Gesetztes (Satzung), Vorgenommenes (Programm) und Vorgegebenes (Situationsanalyse), während Zwecke all jene Aufträge einer Organisation umfassen, die sich routinemäßig wiederholen, wie etwa die alljährlichen Tarifrunden. Wichtigste Voraussetzung zur Erfüllung von Zwecken und zum Erreichen von Zielen ist die Identifikation der Mitglieder mit eben diesen und den Repräsentanten, die dies durch Glaubwürdigkeit und Vertrauen garantieren.

Die Bürger und ihr Staat brauchen gleichermaßen Verbände, die eine abgrenzbare Fülle koordinierungsfähiger Meinungen abklären, sichten, korrigieren, abwägen und durchzusetzen versuchen. Trotz weitgehender Übereinstimmung der Interessen sind Organisationen keineswegs Horte der Harmonie, sondern eher Kampfplätze gebändigter Spannungen und sich regelnder bzw. geregelter Konflikte.

Indem die gewählten Vertreter der Interessenverbände mit Vertretern entgegengesetzter Interessen verhandeln und mit ihnen Verträge abschließen, entlasten sie durch die Nutzung des Vertragsrechts den Staat, vorausgesetzt, die getroffene Konfliktregelung als neuer Akt der Balance verringert nicht empfindlich die Chancen anderen schwächerer Gruppen. Verbände müssen in erster Linie den Interessen ihrer Mitglieder dienen, denen sie durch verhältnismäßig hohe Beiträge gleichsam als Vertragspartner verpflichtet sind. Sie können sich zwar um ein besseres allgemeines gesellschaftliches Bewußtsein bemühen, so etwa im Hinblick auf Demokratieverständnis, Eigentumsordnung und interessenbedingte Bevorzugung von Parteien. Ihre Überzeugungskraft in Bereichen,

die über die engeren Organisationszwecke hinausgehen, erreicht jedoch sehr bald den Grenzwert des eigenen Nutzens der Mitglieder, die Erfolge vor allem auf materiellem Gebiet sehen wollen.

In einer pluralistischen Gesellschaft produzieren Freiheitsgarantien und Gruppeninteressen ständig neue, überwiegend in der Form ähnliche Konflikte. Konflikte sind somit ein Indiz für die praktizierte Freiheit in einer Gesellschaft, während die Qualität der Konfliktlösungen anzeigt, wie die organisierten Bürger eines Landes mit ihren Freiheitsrechten umzugehen verstehen. Sollen also Organisationen mit sozialen Interessen Staat und Gesellschaft nützen, so sind sie auf Einstellungsmerkmale in ihrer Gesellschaft angewiesen. In diesem Fall sind sie davon abhängig, welche Einstellung ihre Mitglieder und die übrigen Bürger ihres Landes, nicht zuletzt aber ihre Interessengegner zur Funktion und zur Lösung von Konflikten entwickeln. Ralf Dahrendorf ist in dieser Hinsicht, indem er auf die Betriebsverfassung verweist, recht skeptisch:

„Die Konzentration auf Veränderungen der Betriebsverfassungen und das auf Staat und Einzelunternehmen verteilte allgemeine Vertrauen hat dazu geführt, daß es an einem rationalen System der industriellen Beziehungen, in dem die verlässliche Kanalisierung von Auseinandersetzungen und damit ihre Kontrolle möglich ist, in Deutschland bis heute fehlt. An seiner Stelle finden wir immer unübersichtlichere und aufwendigere Strukturen betrieblicher Sozialorganisation, mit denen niemandem gedient ist. Das Ganze dokumentiert eine tiefe Aversion der Beteiligten der Industrie gegen den Konflikt, die ihren Ausdruck in der unermüdlichen Suche nach endgültigen Lösungen finden.“²

Dahrendorf meint in diesem Zitat offensichtlich Führung und Mitglieder der beteiligten Organisationen, von denen er wohl nicht ganz unberechtigt annimmt, daß sie sich leider gar nicht so sehr als Repräsentanten von Institutionen zur Konfliktlösung empfinden.

Dahrendorfs Konfliktmodell

Hier wird deutlich, welche Einstellungsmerkmale im Hinblick auf den Konflikt in unserer Gesellschaft anzutreffen sind. Dahrendorf benutzt das Gegensatzpaar „Harmoniemoell“ und „Konfliktmodell“ zur Gesellschaftsanalyse. Das Consensus- oder *Harmoniemoell*, dem nach seiner Auffassung die Gesellschaft in Deutschland überwiegend zuneigt, lautet:

„Jede Gesellschaft ist ein relativ beharrendes, stabiles Gefüge von Elementen (Annahme der Stabilität), jede Gesellschaft ist ein gleichgewichtiges Gefüge von Elementen (Annahme des Gleichgewichts), jedes Element in der Gesellschaft leistet einen Beitrag zu ihrem Funktionieren (Annahme der Funktionalität), jede Gesellschaft erhält sich durch einen Consensus aller ihrer Mitglieder über bestimmte gemeinsame Werte (Annahme des Consensus).“

Das *Konfliktmodell* besagt antithetisch: „Jede Gesellschaft und jedes ihrer Elemente unterliegt zu jedem Zeitpunkt dem Wandel (Annahme der Geschichtlichkeit), jede Gesellschaft ist ein in

sich widersprüchliches und explosives Gefüge von Elementen (Annahme der Konfliktionalität), jedes Element in einer Gesellschaft leistet einen Beitrag zu ihrer Veränderung (Annahme der Disfunktionalität), jede Gesellschaft erhält sich auch durch den Zwang, den einige ihrer Mitglieder über andere ausüben (Annahme des Zwanges).“³

Als Methode zur Analyse lassen sich diese beiden Modelle sicher recht gut nutzen, aber die daraus zu ziehenden Schlüsse bedürfen natürlich der Ergänzung und der Kritik, wenn Dahrendorf den Konfliktansatz eindeutig vorzieht. Harmoniestreben und Konfliktbereitschaft sind zu sehr als feindliche Brüder in die Diskussion eingebracht. Dabei kommt die psychologische Frage nach der Konfliktfähigkeit des Menschen etwas zu kurz. In einer Industriegesellschaft mit ihren verlockenden Konsumangeboten ist der Mensch zwischen individuellen⁴, kaum objektivierbaren Bedürfnissen und der ungeheuren Vielfalt der ihn umgebenden und auf ihn einwirkenden Möglichkeiten bereits ständig zahlreichen personalen Konflikten ausgesetzt. Man darf annehmen, daß die Fähigkeit, Konflikte zu ertragen und durchzustehen, begrenzt ist. Eine Häufung von Konflikten kann katastrophale Folgen haben. Selbsterfahrung und das in allen Kulturen anzutreffende Bild von der vollkommenen Harmonie sind wichtige Bezugssysteme, welche die an Konflikten Beteiligten dazu befähigen, immer wieder ein wenn auch flüchtiges und unbeständiges neues Gleichgewicht anzustreben. Damit die „Idee des Neuen“ Motor einer guten Konfliktlösung zu sein vermag, bedarf es allerdings der Anerkennung des Konflikts als Lebensrealität, der zum Leben einer Gesellschaft gehört. Konflikte befähigen den Menschen, sozial und individuell zu lernen, sind doch die meisten von uns viel mehr Beunruhigte als Suchende.

So geht es nicht darum, Konflikte zu vermeiden, wie man dies in unserer Gesellschaft allzu häufig antrifft, sondern sie durch geregelten Kampf, Verhandlungen, Vermittlung und Schlichtung zu regeln. Dies sind Verfahren zur Strukturveränderung, ohne die eine Industriegesellschaft an notwendiger Modernisierung, an Gerechtigkeit und an Effizienz nachlassen würde.

Nun führte das verständliche und weithin berechtigte Bedürfnis der Vorkriegs- und der Kriegsgeneration, nach Hitlers totalem Unrechtsstaat Recht und Ordnung wieder mit Sinn zu erfüllen und so für jeden Bürger deutlich erkennbar zu machen, in den ersten beiden Jahrzehnten nach Kriegsende beinahe zwangsläufig zu einer Überbetonung harmonischer Gesellschaftsvorstellungen. Die notwendige Wiederentdeckung einer neuen und dazu auch noch gespaltenen nationalen Identität verstärkte diese Tendenz. Gegenüber den starken Begriffen der politischen Argumentation dieser Jahre wie „Ruhe und Ordnung“, „Einheit“ und „Einigkeit“, „Formales Recht und Sicherheit“ und „garantierte Besitzstände“ fielen Begriffe wie „Kritik“, „Diskussion“, „Politische Theorie“, „Mitbestimmung und Mitentscheidung“ und „Konflikt“ deutlich ab. Wenn Dahrendorf jedoch die Kritik an einer fast unüberschaubaren Kanalisierung der In-

teressen in der Bundesrepublik zugleich auf eine typisch deutsche Charaktereigenschaft stützt – „vor allem der deutsche Mensch will Eintracht“ –, so ist diese Behauptung trotz der vergleichsweise geringen Zahl der Streiktage in der deutschen Industrie nicht mehr uneingeschränkt gültig⁵. Eine Info-Untersuchung aus dem Jahr 1972 bei 15- bis 24jährigen zeigt eher eine stark ansteigende Tendenz des Konfliktbewußtseins. Gut 90 Prozent der Befragten reagierten positiv auf die Feststellung: „In jedem Land gibt es Konflikte, die ausgetragen werden müssen.“

Ebenso übertrieben erscheint die Kritik Dahrendorfs, die vorherrschenden Ziele der Interessenpolitik der Gewerkschaften, die Mitbestimmung und – mit Abstand – das Miteigentum, seien angesichts der Verdunkelung von Interessengegensätzen und Verantwortungen nur ungewollt fähig, Gutes zu erbringen, „aber im Hinblick auf die Ordnung der industriellen Beziehungen stiften sie nur Schaden“⁶. Nach seiner Auffassung tragen die Interessenvertreter in den Mitbestimmungsorganen auf zwei Schultern, weil sie z. B. als Aufsichtsratsmitglieder entsprechend den Gesamtinteressen des Unternehmens entscheiden müßten, während sie auf der anderen Seite das für die Austragung von Konflikten in der Arbeitnehmerschaft nötige Vertrauen verspielten⁷. Ebenso kritisiert er, daß es in zehn Jahren nach Einführung der Mitbestimmung bei Kohle und Stahl keine Kampf abstimmung gegeben habe. Nun bezieht sich diese Kritik auf die Aufsichtsräte als solche und läßt außer acht, daß die Entscheidungswege in den Aufsichtsgremien der Aktiengesellschaften seit langem arbeitsteilige Formen angenommen haben, wodurch die wirklichen Konflikte in den Ausschüssen dieser Gremien ausgetragen werden. Außerdem haben die bisher vorliegenden wissenschaftlichen Untersuchungen deutlich gemacht, daß sich die Interessenlage in den Aufsichtsräten nicht wie erwartet bipolar entwickelte, sondern spezifischere Interessen bei betriebsangehörigen Vertretern der Arbeitnehmerbank und solchen, die von außerhalb des Unternehmens kommen, sowie zwischen Bankenvertretern und anderen Mitgliedern der Kapitalseite hervortreten ließ⁸.

Wenn man bejaht, daß Konfliktlösungen zum Nutzen wirtschaftlicher Effizienz unter der Voraussetzung größtmöglicher Öffentlichkeit einen gewissen Grad von Perfektheit erreichen sollten, so ist das häufige Zusammentreffen von Betriebsratsvorsitz oder -stellvertretung und Mitgliedschaft im Aufsichtsrat ein Schritt in diese Richtung, der die Fähigkeit und die Möglichkeiten des Betriebsrats bei der Lösung praxisnaher betrieblicher Konflikte erheblich verbesserte. Eine Kampf abstimmung in einem Aufsichtsrat ist nicht das einzige, sondern das letzte Mittel zur Lösung eines Konflikts. Im Vorfeld der Abstimmung sind Informationen bestimmter Zielausrichtung, Androhung von Folgen, Erwägen von Alternativen, Ausloten von Kompromißmöglichkeiten, das Ausreizen von Chancen und schließlich das Ringen um den Inhalt von Kompromis-

sen durchaus akzeptable Formen zur Durchsetzung von Interessen. Berechtigt erscheint jedoch Kritik dort, wo die Basis nicht hinreichend informiert wird, soweit dies rechtlich möglich ist, und die Autorität der Führungsgruppen einer Interessenorganisation durch Furcht vor der auf unmittelbaren Nutzen ausgerichteten Mitgliedschaft Vertrauenseinbußen erleidet. Unbestritten ist auch die teilweise vorhandene Unvereinbarkeit von institutionalisierter Gesamtverantwortung und Gruppeninteresse.

Nun richtet sich Dahrendorfs Kritik nicht etwa einseitig gegen die Gewerkschaften. Er meint vielmehr die Interessenorganisationen, gegen die Ludwig Erhardt zehn Jahre zuvor zu Felde zog, als er 1965 den Bundeshaushalt nicht rechtzeitig verabschieden konnte, weil zuviel geballtes Interesse die Ausschlußberatungen erschwerte. In seinem bemerkenswerten Buch „Die neue Freiheit“ schreibt Dahrendorf 1975: „Diese Organisationen mögen Menschen dazu verholfen haben, dorthin zu kommen, wo sie heute sind. Sie haben aber auch ihre eigene Trägheit entwickelt und ihren Imperialismus, bis sie am Ende eher die Positionsinteressen ihrer Funktionäre als die neue Freiheit ihrer Mitglieder zu vertreten scheinen, während sie zugleich jenes Chaos von Pressionen schaffen, das effektive demokratische Regierung zunehmend erschwert.“⁹ Seit 1. Oktober 1974 Direktor der weltweit bekannten London School of Economics, mag dies sein frischer Eindruck von der schwierigen britischen Wirtschaftsszene gewesen sein; doch sind die dortigen Schwierigkeiten ein spezifisches Problem gewerkschaftlicher Organisationsstruktur mit teilweise interner Konkurrenz und beträchtlicher Konfliktfreudigkeit.

Ganz ohne Zweifel ist Balance der Interessen kein Ersatz für effektive Regierungskunst. Interessenverbände sind vielmehr eine Herausforderung und eine notwendige Ergänzung der Regierungstätigkeit zugleich. Sie haben eine intermediäre Funktion qualitativer Umwandlung und Annäherung zwischen Egoismen in gebändigter Form und der Verpflichtung für das Ganze von Gesellschaft und Staat. Es gehört zu den dauerhaften und fruchtbaren Konflikten in einer pluralistischen Gesellschaft, daß sie eine willensstarke und entscheidungsfreudige Regierung provozieren, die ständig um moralischen Rückhalt im Volk bemüht sein muß und die fällt, wenn sie sich opportunistischen Neigungen hingibt.

Die „neuen“ Interessen

Bei den bisher betrachteten Beispielen für die Handhabung von Interessen handelte es sich um solche, die manifest, das heißt mit großer Öffentlichkeitswirkung ausgestattet waren. Macht und Gegenmacht sind überschaubar, gut organisiert und in der Regel ziemlich ausgewogen. Wegen ihrer existentiell wirk-

samen Aktualität und der Einsehbarkeit der Machtmittel sind die von derart gut organisierten Gruppen ausgelösten Konflikte lösbar.

Wesentlich anspruchsvoller sind jedoch latente Interessen, die in der Regel ein großes Publikum ansprechen, schwächer organisiert sind und daher nur schwer in ihrer Wirkung und Entwicklung eingeschätzt werden können. Ein uns sehr vertrautes Interesse dieser Art ist das Verbraucherinteresse¹⁰. Sosehr auch eine Regierung in einer modernen Industriegesellschaft in die Zukunft hinein planen muß, bestehen muß sie in den Tagesgeschäften, die für die Mehrheit der Bürger überschaubar sind. Latente Interessen werden in der Regel nur dann hinreichend berücksichtigt, wenn die Opposition aufholt und der Handlungsspielraum der Regierung nicht durch interne Konflikte beeinträchtigt ist. Eine solche Situation zwingt einerseits zu alternativem Denken und läßt andererseits genügend Möglichkeiten für längerfristige Aktivitäten.

An der Situation unserer gegenwärtigen Bundesregierung läßt sich dieser Theorieansatz gut exemplifizieren. Die neuen Interessen unserer Tage beziehen sich auf die zukünftigen Lebens- und Überlebensmöglichkeiten schlechthin. Ein durch die sorglose Nutzung der Ressourcen verwöhntes Publikum sieht sich einer Fülle unkontrollierbarer widersprüchlicher Informationen gegenüber, die sich vor allem auf Umweltprobleme und Rohstoffreserven beziehen und von einem tiefgehenden Zweifel getragen sind, ob auch in dieser Phase der Menschheitsentwicklung die Kreativität des menschlichen Geistes fähig ist, mit Problemen im Weltmaßstab fertig zu werden. Die einander befehdenden Interessengruppen sind nicht nur sehr unterschiedlich strukturiert – etwa Großbetrieb KWU gegen Bürgerinitiativen –, sondern auch über den jeweiligen Interessengegner extrem unzureichend informiert. Gegenseitiges Mißtrauen in einer unsicheren, schlecht informierten Öffentlichkeit entspricht orakelhaften Diktionen in der gegenseitigen Argumentation. Hier kann man nichts mehr einer fragwürdigen Balance überlassen. Hier hilft nur sorgfältige, unabhängige Analyse anstelle der üblichen Schwarz-Weiß-Dialektik in Hearings, rückhaltlose öffentliche Darstellung der Möglichkeiten, Chancen und Gefährdungen und verantwortliche Entscheidung, das heißt sorgfältig wägende und schließlich wagende Führung. An ihr aber fehlt es zur Zeit in unserem Lande.

Die Parteien

Geht man von den gegenwärtigen Realitäten aus, so wird die politische Allgemeinwohlverpflichtung in der Bundesrepublik von einem Zweiparteiengruppensystem mit vier Volksparteien wahrgenommen, die eine Fülle von Forderungskatalogen, Meinungen und Wunschvorstellungen aufzunehmen und zu integrieren haben. In den Parteien entwickelten sich daher konkurrierende

Gruppensysteme. In ihnen befinden sich die Ansprechpartner mit einer Differenzierung, welche die Verbände zwingt, mit allen Parteien, wenn auch jeweils unterschiedlich intensive, Verbindungen aufrechtzuerhalten. Ein System von Volksparteien verringert also die Möglichkeit, daß Verbände nur zu einer Partei Beziehungen unterhalten oder sich gar als reine Interessenpartei organisieren.

Stärkere Verflechtungen zeigen sich zwischen den DGB-Gewerkschaften und der SPD, zwischen Interessenverbänden des gewerblichen Mittelstands, etwa des Handwerks, der Wirtschaft und der Landwirtschaft, und der CDU/CSU und zwischen Verbänden der Wirtschaft und, abgeschwächter, der Landwirtschaft und der FDP. Eine stärkere Bindung an die CDU/CSU weisen auch die sozialen Interessenverbände (Familien-, Frauen- und Jugendverbände) auf. Solche wechselseitige Beziehungen lassen jedoch keineswegs auf eine Interessenidentität schließen. So lag der Tarifabschluß der Gewerkschaft ÖTV 1973/74 erheblich höher, als es dem damaligen Bundeskanzler Brandt angemessen erschien, und die derzeitige Führung der SPD hat ihre Beziehungen zu den industriellen Spitzenverbänden erheblich verbessert. Die Besetzung von wirtschaftlich einflußreichen Positionen der Bundesbank und der Landeszentralbanken sowie bei einigen vom Bund beeinflussten Großkonzernen durch Mitglieder oder Nahestehende hat sich dabei sicher als hilfreich erwiesen. In den vergangenen Jahren war deutlich erkennbar, daß ein Machtwechsel in angemessenen zeitlichen Grenzen die Bindungen von Interessenverbänden an bestimmte Parteien lockert bzw. Bindungen der zweiten Linie verstärkt.

Interessen benötigen zu ihrer Durchsetzung Macht. Verändert sich die Machtstruktur, so wandeln sich nach einer gewissen Anpassungsphase auch die Systeme wechselseitiger Einflußnahme. So ist die sozialdemokratische Mehrheit im Führungspersonal der DGB-Gewerkschaften natürlich besorgt über die neuen Bindungen und Verpflichtungen einer SPD-geführten Regierung und ihre Kompromisse mit dem kleinen Partner FDP. Die SPD, bemüht um ihre Parteibasis und den weitaus größeren Teil ihres Wählerpotentials, hat darauf im Bereich eines zunächst noch weniger effizienten Konfliktfelds reagiert, indem sie zur Wahl des Europäischen Parlaments in der Kandidatenliste den DGB-Vorsitzenden Vetter nach vorne hievte und ihr Wahlprogramm ziemlich eindeutig auf Arbeitnehmerforderungen gewerkschaftlicher Provenienz einstellte. Dabei klingt es sogar antagonistisch-klassenkämpferisch, wenn von einem „Europa der Arbeitnehmer“ und nicht etwa „für die Arbeitnehmer“ die Rede ist.

Wege und Strukturen der wechselseitigen Einflußnahme

Ein aktuelles und daher meist auch spektakuläres Interesse konzentriert sich zunächst auf die Parlamentswahlen. Lieblingsobjekte der Kritik sind dabei die Wahlaufrufe von Interessenorganisationen, die entweder direkt oder taktisch verhüllt eine bestimmte Partei empfehlen oder weniger aufwendig für die Wahl eigener Mitglieder auf verschiedenen Parteilisten eintreten. Unter die Vertreter latenter Interessen reißen sich hier auch die Kirchen und als Vertreter latenter und manifester Interessen die kirchlichen Laienorganisationen ein. In der Regel handelt es sich um wechselseitige Einflußnahmen. Kandidaten nehmen zugleich Ämter in Interessenverbänden wahr und werden von ihren Parteien veranlaßt, Einfluß auf ihren Verband zu nehmen, um die personale Identität zur Identifizierung großer Gruppen mit der Partei des Kandidaten zu nutzen. Die Verbände wiederum hoffen, über die Effekte des Wahlaufrufs bei der Analyse des siegenden Wählerpotentials aus ihrem Anteil Nutzen für die spätere Einflußnahme ziehen zu können.

Die Aufstellung der Kandidaten und die Zusammenstellung und Reihung der Landeslisten ist ein weiterer Tummelplatz wechselseitiger Wunschkonstruktionen. Bei den Direktkandidaten wird in austauschbarer Übereinstimmung via Stimmen und Einfluß auf die Gruppenzugehörigkeit des Kandidaten hingewiesen. Interessanter ist die Landesliste, obwohl in diesen Entscheidungsvorgang seit jeher zuviel hineingeheimnist wird. Hier sind so viele Gesichtspunkte religiöser, regionaler, ideologischer, sozialer, alters- und geschlechtsspezifischer Herkunft im Spiel, daß die Durchsetzung eines meist sich als Fachmann gerierenden Spitzenlobbyisten fast immer ein diskret gehandelter Einzelfall ist.

Am eindeutigsten haben nach 1945 die CDU und die CSU den Interessencharakter einer pluralistischen Gesellschaft in ihrer Organisationsstruktur berücksichtigt. Sie verfügen über Parteivereinigungen mit zum Teil eigener Organisationsstruktur. Von den sieben Vereinigungen der CDU sind vier wirtschaftlich relevant: Die Sozialausschüsse der Christlich-Demokratischen Arbeitnehmerschaft, die Mittelstandsvereinigung, die Wirtschaftsvereinigung und die Union der Vertriebenen und Flüchtlinge, deren wirtschaftliche Intentionen allerdings weit hinter Aspekten der Ost-West-Beziehungen zurückstehen. Diese Vereinigungen veranstalten ihre eigenen Kongresse, geben eigene Manifeste heraus und bieten, wie etwa die Sozialausschüsse, Kurse und Seminare an.

Der Einflußbereich der Sozialausschüsse erstreckt sich einerseits auf die Gewerkschaften und die Betriebe, wo sie im Interesse der Gesamtpartei eine gruppenbezogene Basis nur erhalten bzw. erweitern können, wenn sie in der Partei Sachwalter von Arbeitnehmerinteressen sind und diese dort einigermaßen günstig im Gesamtspektrum unterbringen können. Das bedingt andererseits aus Gründen der Glaubwürdigkeit eine harte Haltung in Partei und Fraktion,

die gelegentlich auch an der Disziplin und der Solidarität rüttelt. Besonders günstig ist dieses Vorgehen für eine Minderheit bei knappen Parlamentsmehrheiten, wenn z. B. die Gefahr eines Zusammenspiels der Arbeitnehmergruppe der CDU/CSU-Fraktion mit der Regierungsmehrheit bereits im Vorfeld der Entscheidung zu Kompromissen zwingt¹¹.

Die SPD hat aus ihrem wertmäßig wesentlich höher rangierenden Selbstverständnis als Partei ihren Interessengruppierungen weniger Einfluß eingeräumt. Mit Recht werden sie dort Arbeitsgemeinschaften genannt. Mit Ausnahme der relativ bedeutenden Arbeitsgemeinschaft für Arbeitnehmerfragen (AfA) und der kleinen Arbeitsgemeinschaft „Selbständige in der SPD“ sind alle übrigen nach Berufsgruppen zusammengefaßt, so die AG sozialdemokratischer Juristen, die AG sozialdemokratischer Lehrer und die AG sozialistischer Ärzte und Apotheker. Bei diesen Zusammenschlüssen geht es natürlich nicht nur um Identifikationsmöglichkeiten für bestimmte Adressatengruppen, sondern auch um solidarischen Einsatz bei personalpolitischen Entscheidungen.

Interessengruppen in den Parteien und wesentlich seltener Verbände nehmen aber auch Einfluß auf die Zusammensetzung der Parlamentsausschüsse. So ist es theoretisch möglich, daß sich ein Ausschuß nur aus Personen mit der gleichen beruflichen Qualifikation zusammensetzt, die durch die Verbindung von Interessenvertretung und Sachverstand eine Lobby darstellen könnten. Dies gilt natürlich nur für fachgebundene Ausschüsse. Real stellt sich die Situation so dar, daß im 7. Deutschen Bundestag 15 von 27 Mitgliedern des Ausschusses für Bildung und Wissenschaft Wissenschaftler und Lehrer und 14 von 27 Mitgliedern des Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten Landwirte waren, obwohl es in diesem Gremium doch ebenso um Verbraucherinteressen geht.

Parteien brauchen zur Erfüllung ihrer für eine demokratische Gesellschaft unverzichtbaren Aufgaben eine solide Finanzierung, die ihre Unabhängigkeit nicht gefährdet. Alle Parteien sind verschuldet. Um so mehr benötigen sie Spenden, die öffentlich kontrollierbar sind. Durch den beachtlichen Zuwachs an Mitgliedern und die staatlichen Beiträge zur Erstattung der Wahlkampfkosten sank der Spendenanteil an den Finanzquellen der vier Bundestagsparteien von 36,18 auf 34,1 Prozent. Läßt man die FDP als kleinste Partei wegen der erheblichen Verzerrung – Anstieg von 36,3 auf 50,2 Prozent – außer Betracht, so sank der Anteil bei den übrigen Parteien von 36,1 auf 28,7 Prozent. Daß sich die Verteilung der Spenden auf die Parteien mit Ausnahme der FDP kaum veränderte, beweist zweierlei: Da die FDP Regierungspartei ist, flossen ihr 1976 gegenüber 1972 vier Millionen mehr zu. Die Zuwendungen für die seit Jahren relativ machtarmen Oppositionsparteien veränderten sich jedoch kaum¹².

Für die Chancen der Parteien ist es entscheidend, wie sie in Darstellung

und Planung der Zukunft unserer Gesellschaft die Zukunftsorientierung der von immerhin rund 700 Interessenverbänden industriellen Zuschnitts vorgebrachten Anforderungen an die Gesellschaft beurteilen, bewerten und einordnen. Ebenso wie die Regierung müssen sie klarstellen, welche Zukunft welchen Preis kostet, und wie dieser Preis zu verantworten ist. Seit Beginn der Industrialisierung haben wir uns an einiges, vielleicht an zuviel gewöhnt. Wer hat schon groß aufgehört, als 1970 eine kleine Notiz in der Presse eine Auswertung von Berichten der Berufsgenossenschaften bekanntgab, nach der in diesem Jahr 6642 Fälle von Vollinvalidität infolge von Hautkrankheiten und 5244 Fälle von Vollinvalidität infolge von Staublungenerkrankungen zu verzeichnen waren?¹³

Mit Pragmatismus allein ist den seit Jahren wohlgepflegten Egoismen, die in ihrer Bündelung Interessen heißen, nicht beizukommen. Sie sind zwar ein Ausdruck der Freiheit von Individuen und Gruppen, und ihre offene Darstellung würde Schaden nehmen, wollte man sie verteufeln. Ihre sittliche Verantwortbarkeit braucht aber die Orientierung an konkurrierenden Wertsystemen. Nur so ist es den Bürgern einer hochorganisierten Gesellschaft möglich, ihr persönliches Schicksal und das ihrer Kinder an den Zukunftsperspektiven ihrer Gesellschaft zu orientieren und verantwortlich zu entscheiden.

ANMERKUNGEN

¹ R. E. Wagner, *Pressure Groups and Political Entrepreneurs*, in: *Papers on New-Market Decision Making* (1966) 161 ff.; A. F. Bentley, *The Process of Governments. A Study of Social Pressures* (Bloomington 1949).

² R. Dahrendorf, *Gesellschaft und Demokratie in Deutschland* (dtv 1974) 187.

³ Ders., *Konflikt und Freiheit* (München 1972) 29 f.; vgl. T. Parsons, *The Social System* (Glencoe 1953) 36, 42 f.

⁴ K. Horney, *Der neurotische Mensch unserer Zeit* (Stuttgart 1951).

⁵ Dahrendorf, *Gesellschaft*, 193. ⁶ Ebd. 191. ⁷ Ebd. 193 f.

⁸ Potthoff, Blume, Duvernell, *Zwischenbilanz der Mitbestimmung* (Tübingen 1962) 156 ff., 194 ff., 202 ff.

⁹ R. Dahrendorf, *Die neue Freiheit* (München 1975) 55.

¹⁰ P. Kevenhörster, in: *Macht der Verbände – Ohnmacht der Demokratie?*, hrsg. v. W. Dettling (München 1976) 200.

¹¹ H. George, in: *Das soziale Feigenblatt. Die Sozialausschüsse in der Union*, hrsg. v. F. Breidbach u. R. May (Düsseldorf 1975) 98.

¹² Statistik-Auswertung Bundesanzeiger Nr. 22 u. 219.

¹³ Bericht des rheinland-pfälzischen Sozialministers v. 1970.