

Wilhelm Kaltenborn

## Über die Notwendigkeit gesamtwirtschaftlicher Mitbestimmung

Bemerkungen zum Verhältnis von Gesellschaft und Staat

*Wilhelm Kaltenborn, Jahrgang 1937 aus Berlin, studierte u. a. Soziologie und Politik. Nach Abschluß des Studiums wurde Kaltenborn als Referent bei der Abteilung Gesellschaftspolitik beim Deutschen Gewerkschaftsbund, Bundesvorstand, tätig; er bearbeitet dort vor allem den Bereich der gesamtwirtschaftlichen Mitbestimmung.*

### I

Nachdem *Heinz O. Vetter* die vom Bundesausschuß des DGB verabschiedete Konzeption zur „Mitbestimmung im gesamtwirtschaftlichen Bereich“ in einer Pressekonferenz der Öffentlichkeit übergeben hatte, gab die *Frankfurter Allgemeine Zeitung* dem Präsidenten der Frankfurter Industrie- und Handelskammer, *Fritz Dietz*, der zugleich Präsident des Bundesverbandes des Deutschen Groß- und Außenhandels ist, die Gelegenheit zu einer ausführlichen Stellungnahme<sup>1</sup>). Darin heißt es: „In der Demokratie sind die Parlamente souverän“; dies sei ein unabdingbarer Grundsatz. Die Abgeordneten trügen für ihre Entscheidungen Verantwortung (die durch die Errichtung eines Bundeswirtschafts- und Sozialrates „entlastet“ würde). In einer weiteren Stellungnahme des Bundestagsabgeordneten *Manfred Luda*, der zugleich Vorsitzender des Wirtschaftsausschusses der CDU Westfalen-Lippe ist, dem die *Frankfurter Allgemeine Zeitung* ebenfalls ihre Spalten öffnete, wird behauptet, die gesetzgebenden Organe hätten die Freiheit, nach eigener Erkenntnis zu entscheiden<sup>2</sup>).

Diese Art der Argumentation erinnert an die berühmte Bristoler Wahlrede *Edmund Burkes*, einem der historischen Fixpunkte liberalen Demokratie- und Parlamentarismusverständnisses :

„Das Parlament ist kein Kongreß von Botschaftern, im Dienste verschiedener und feindlicher Interessen, die jeder als Vertreter und Befürworter gegen andere Vertreter und Befürworter verfechten müßte, sondern das Parlament ist die beratende Versammlung einer Nation, mit einem Interesse, dem des Ganzen, wo nicht lokale Zwecke, nicht lokale Vorurteile bestimmend sein sollten, sondern das allgemeine Wohl, das aus der allgemeinen Vernunft des Ganzen hervorgeht.

1) Fritz Dietz: Kammern oder Wirtschaftsräte? In: FAZ, 19. März 1971.

2) Manfred Luda: Wirtschaftsräte — keine demokratische Lösung. In: FAZ, 24. Mai 1971.

Wohl wählt ihr allein einen Abgeordneten, aber wenn ihr ihn gewählt habt, dann ist er nicht mehr Vertreter von Bristol, sondern ein Mitglied des Parlaments." <sup>3)</sup>)

Das ist mehr als eine zufällige historische Parallele. Burke ist einer der ideengeschichtlichen Väter des europäischen liberalen Parlamentarismus, und der beginnende industrielle Kapitalismus ist seine ökonomische Basis.

So erfüllt in den Intentionen der liberalen Theoretiker, sei es bei Burke oder bei *John Stuart Mill* oder bei wem auch sonst, dieser liberale Staat nur dann seinen Sinn, wenn er die bestehenden Eigentumsverhältnisse garantiert, wenn er die gottgewollten Unterschiede in der Natur des Menschen zwischen arm und reich bestätigt<sup>4)</sup>. Deshalb wird das Recht, die Repräsentanten zu wählen, nur den Begüterten zugestanden; das Wahlrecht ist nach einem Wort *Ernst Fraenkels* Konnex-Institut des Eigentumsrechts<sup>6)</sup>. Diese liberale Demokratie ist mit anderen Worten eine Minoritätendemokratie der ökonomisch Herrschenden; sie ist also Herrschaftssystem<sup>6)</sup>.

Einige weitere Momente runden das Selbstverständnis der liberalen Demokratie ab: intermediäre Gewalten in Form von ständischen Korporationen ebenso wie in Form von interessengebundenen Zusammenschlüssen finden keinen Platz, jedenfalls nicht in der Theorie. Sie würden das System der Balance gefährden. So verbietet die französische *Lex Chapelier* von 1791 jeden Zusammenschluß der Bürger: „Die Vernichtung aller Arten von Vereinigungen der Bürger desselben Standes und desselben Berufes ist ein Grundprinzip der französischen Verfassung. Es ist verboten, sie wieder zu errichten, unter welchem Vorwand und in welcher Form auch immer." <sup>7)</sup>) Das englische *Combination Act* von 1799 verbietet ebenfalls Koalitionen und stellt sie unter Strafe<sup>8)</sup>.

Später Reflex dieser Vorstellungen noch in der bundesrepublikanischen Rechtsprechung ist ein Urteil des Bundesgerichtshofes von 1958, wonach „Interessenverbände . . . ebenso gefährlich (sind) wie kommunistische Aktionen oder neofaschistische Bestrebungen." <sup>9)</sup>)

Die Gewaltenteilung ist konstitutives Element der Balance, und rationales Argument, Öffentlichkeit, Diskussion sind konstitutive Elemente der politischen Entscheidung im Parlament. Rationales Argument, das heißt: „Glaube an die schöpferische Kraft der Diskussion, des Arguments und Gegenarguments . . . Der einer Diskussion zugrunde liegende Gedanke ist, daß die Gesprächspartner dadurch, daß sie sich von der Vernunft leiten lassen, vernünftigen Erwägungen zugänglich sind und sich daher von den jeweils vernünftigeren Argumenten überzeugen lassen ..." <sup>10)</sup>) Das Prinzip der Öffentlichkeit, das dem absolutistischen Arkanprinzip, d. h. der willkürlichen, im geheimen sich vollziehenden Entscheidung, gegenübergestellt wird, soll „einer auf ratio gegründeten Gesetzgebung dienen", während die „Arkana der auf voluntas gegründeten Herrschaft dienen." <sup>11)</sup>) Die Bedeutung dieses Publizitätsprinzips liegt, nach einem Wort von Ernst

3) *Zit. nach:* Otto Heinrich von der Gablentz: Die politischen Theorien seit der Französischen Revolution. Köln und Opladen 1957. S. 50.

4) *Vgl. z. B.* Hans-Gerd Schumann: Edmund Burkes Anschauungen vom Gleichgewicht in Staat und Staatensystem. Meisenheim am Glan 1964. Vor allem S. 61 ff.; und Klaus Streifthau: Die Souveränität des Parlaments. Stuttgart 1963. Vor allem S. 93 f.

5) Ernst Fraenkel: Parlament und öffentliche Meinung. In: ders.: Deutschland und die westlichen Demokratien. Stuttgart 1964. S. 112.

6) *Vgl. dazu:* Otto Stammer: Politische Soziologie. In: Arnold Gehlen und Helmut Schelsky (Hrsg.): Soziologie. Düsseldorf — Köln, 5. Aufl. 1965.

7) *Zit. nach:* Joseph H. Kaiser: Die Repräsentation organisierter Interessen. Berlin 1956. S. 32.

8) *Vgl.* Kaiser, a.a.O. S. 33 f.

9) *Zit. nach:* Walter Menzel: Grundgesetz und Verfassungswirklichkeit. In: Deutsches Verwaltungsblatt, 74. Jg. (1959), H. 10, S. 351 f.

10) Gerhard Leibholz: Das Wesen der Repräsentation und der Gestaltwandel der Demokratie im 20. Jahrhundert. Berlin, 2. durch einen Vortrag erw. Auflage 1960. S. 213.

11) Jürgen Habermas: Strukturwandel der Öffentlichkeit. Neuwied a. Rhein und Berlin, 2. durchges. Aufl. 1965. S. 65 f.

Fraenkel, darin, daß der gewählte Repräsentant aufgrund objektiver Erkenntnis, die auch anderen Menschen zugänglich ist, also eben öffentlich, entscheidet; Fraenkel bemerkt dazu, daß nur, solange dieses „Dogma“ unerschüttert ist, die Verpflichtung sinnvoll erscheint, den Abgeordneten „lediglich den Geboten seines Gewissens zu unterwerfen“.<sup>12)</sup> Eine — in unserem Zusammenhang wichtige — Aussage *Habermas'* soll die Bemerkungen über das liberale Prinzip der Öffentlichkeit noch ergänzen: „Die bürgerliche Öffentlichkeit steht und fällt mit dem Prinzip des allgemeinen Zuganges.“<sup>13)</sup> Darauf wird später zurückzukommen sein.

Fassen wir zusammen: Im frühen liberalen Selbstverständnis ist das Parlament, als verfassungspolitischer Brennpunkt eben dieses Selbstverständnisses, im Rahmen der Gewaltenteilung souverän; die Repräsentanten — als Vertreter der Gesamtheit, nicht spezifischer Sonderinteressen — entscheiden frei nach eigener Erkenntnis; einer Erkenntnis, die öffentlich und dem Anspruch nach jedermann zugänglich ist. Staat und Gesellschaft sind voneinander getrennt; gesellschaftliche Koalitionen sind untersagt. In beiden Sphären herrscht Gleichgewicht und Harmonie. Dies ist, soweit es funktioniert, der politische, bzw., soweit es bei den Ideen bleibt, der ideologische Überbau des frühen industriellen Kapitalismus; hätten diese Prinzipien keine Geltung „würden nämlich jene ‚Garantien der Kalkulierbarkeit‘ fehlen, die schon *Max Weber* am industriellen Kapitalismus entdeckt hat: die Kalkulation der Profitancen verlangt einen Verkehr, der sich gemäß berechenbaren Erwartungen abspielt“<sup>14)</sup>.

Nun waren allerdings schon damals, das ist bekannt, die tatsächlichen gesellschaftlichen Verhältnisse alles andere als harmonisch. Gerade das Verbot von Koalitionen richtete sich gegen die Zusammenschlüsse von Arbeitern: das englische Combination Act wurde zwar gegen Tausende von Arbeitern angewandt, niemals jedoch gegen Unternehmer<sup>15)</sup>. Und gerade die Tatsache, daß dieses liberale Verfassungskonstrukt dazu dienen sollte, industrielles Eigentum zu schützen, beweist ebenso wie etwa das vorhandene Zensuswahlrecht, in der Form des preußischen Dreiklassenwahlrechts noch im zwanzigsten Jahrhundert in Deutschland angewandt<sup>16)</sup>, daß Staat und Gesellschaft gerade nicht voneinander getrennt waren.

## II

Schon sehr früh versuchen organisierte Interessen auf staatliches Entscheidungshandeln einzuwirken. Der bereits 1819 entstandene Deutsche Handels- und Industrieverein hat politische Druckausübung bei staatlichen Instanzen, Regierungen und Parlamenten zum Ziel; es geht konkret um die Beseitigung der deutschen Binnenzölle<sup>17)</sup>. 1848 wird zu einem Kongreß aller landwirtschaftlichen Provinzial- und Hauptvereine eingeladen, um eine „ständige Vertretung der Interessen der Landwirtschaft bei der Centralgewalt und bei der Nationalversammlung“ einzurichten<sup>18)</sup>. 1878 bemüht sich der „Zentralverband Deutscher Industrieller zur Beförderung und Wahrung der nationalen Arbeit“ bei den Reichstagswahlen Einfluß auf die Kandidatenaufstellung zu nehmen<sup>19)</sup>. In den

12) Ernst Fraenkel: Die repräsentative und plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat. Tübingen 1958. S. 13.

13) Habermas, a.a.O. S. 98.

14) A.a.O. S. 92.

15) Vgl. Kaiser, a.a.O. S. 35 ff.

16) In Sachsen wurde sogar wegen des Anwachsens der Sozialdemokratie das „verhältnismäßig freiheitliche Wahlrecht“ von 1868 durch die bürgerlichen Parteien noch im Jahre 1896 in ein Dreiklassenwahlrecht transformiert.

Vgl. Walter Fabian: Hundert Jahre sächsisches Parlament. In: Die Gesellschaft 1931, Heft 10. S. 375 ff.

17) Vgl. Jacobus Wössner: Die ordnungspolitische Bedeutung des Verbandswesens. Tübingen 1961. S. 43 ff.

18) Vgl. Heinz Haushofer: Landwirtschaftsverwaltung und landwirtschaftliches Organisationswesen. In: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften. Stuttgart — Tübingen — Göttingen 1959. S. 522.

19) Vgl. Wössner, a.a.O. S. 48.

Bemühungen der deutschen liberalen Theoretiker dieser Zeit -werden solche Tatsachen nicht wahrgenommen<sup>20)</sup>.

Zur gleichen Zeit bilden sich die Parteien heraus, durch die das Bild des politisch-staatlichen Organisationsgefüges verändert wird; und ebenfalls zur gleichen Zeit organisiert sich die Arbeiterbewegung, die die Interessen der Ausgebeuteten artikuliert und Ziele und Durchführung ihres Kampfes bestimmt. Schon sehr früh werden Mitbestimmungsforderungen für den politisch-staatlichen Bereich erhoben<sup>21)</sup>.

Entscheidend beteiligt ist die Arbeiterbewegung bei der Erringung des allgemeinen Wahlrechts und gemeinsam mit dem liberalen und demokratischen Bürgertum 1918/1920 bei der Errichtung der bürgerlichen Republik. Sie entspricht in ihrer Verfassung insofern den oben skizzierten liberalen Vorstellungen, als sie Gewaltenteilungs- und Repräsentationsprinzip enthält; sie geht insofern darüber hinaus, als sie auch die Möglichkeit der direkten Volksbefragung vorsieht<sup>22)</sup>, und als sie im Artikel 165 der Verfassung nicht nur die Errichtung eines Reichswirtschaftsrates enthält, sondern auch vorschreibt, daß Arbeiter und Angestellte dazu berufen seien, gleichberechtigt mit den Unternehmern „an der gesamten wirtschaftlichen Entwicklung der produktiven Kräfte mitzuwirken“. Da dieser Verfassungsauftrag nicht erfüllt wird<sup>23)</sup>, bleiben, was dieses Ziel betrifft, tatsächlich Staat und Gesellschaft voneinander getrennt. Die gesellschaftlich Mächtigen sehen allerdings nach wie vor den Staat als ihr Instrument an und — worauf schon *Hermann Heller* hingewiesen hat — die „private Mobilisierung der i staatlichen Macht zu sehr kräftiger Intervention“ in ihrem Sinne ist ihr Ziel<sup>24)</sup>.

In ihren Grundzügen wurde die bürgerlich-demokratische Republik dann nach dem Zweiten Weltkrieg 1945 bis 1949 restauriert; die gesellschaftlichen Macht- und Herrschaftsverhältnisse blieben weiterhin bestehen. Ähnlich wie der Art. 165 der Weimarer Verfassung, der in einem Teilbereich gewissermaßen in konkreter Form über die Prinzipien liberalen Demokratieverständnisses hinausgeht<sup>25)</sup>, vermag im Grundgesetz die Sozialstaatsklausel (Art. 20, Abs. 1 und Art. 28, Abs. 1, Satz 1), diesmal allgemein abstrakt, sozusagen als Einfallstor für gesellschaftliche Kräfte dienen, die über die liberalen Prinzipien hinausweisen. *Hans-Hermann Hartwich* hat aufgezeigt, daß das „alternative Sozialstaatsmodell“, das durch die Sozialstaatsklausel möglich wird, die „Veränderung des gesellschaftlichen Status quo“ impliziert; daß diese Alternative auf dem Grundsatz beruht, „daß die Verwirklichung von Freiheit und Gleichheit erst über die *Mitbestimmung* der Betroffenen und eine direkte Verantwortung des demokratisch durchstrukturierten Staates für die Weiterentwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft in der modernen Industriegesellschaft möglich ist.“<sup>26)</sup>

### III

Welche Faktoren bestimmen nun das Bild dieser Gesellschaft? Heinz O. Vetter hat in seinem Referat vor dem Außerordentlichen Bundeskongreß des DGB einige Momente aufgezeigt:

20) Vgl. Reinhard J. Lamer: Der englische Parlamentarismus in der deutschen politischen Theorie im Zeitalter Bismarcks (1857 bis 1890). Lübeck und Hamburg 1963.

21) Vgl. Bernd Otto: Gewerkschaftliche Konzeptionen überbetrieblicher Mitbestimmung. Köln 1971.

22) Vgl. Arthur Rosenberg: Geschichte der Weimarer Republik. Frankfurt 1961. S. 72 ff.

23) Vgl. Rosenberg, a.a.O. und Otto, a.a.O. S. 65 ff. Vgl. ferner: Ernst Fraenkel: Räte-mythos und soziale Selbstbestimmung. In: aus politik und Zeitgeschichte, 3. April 1971 (Nr. B 14/71).

24) Hermann Heller: Staatslehre. Leiden 1934. S. 113.

25) Vor allem auch in Verbindung mit Art. 153, Abs. 2 und Art. 156, durch die Sozialisierungsmaßnahmen möglich waren.

26) Hans-Hermann Hartwich: Wirtschaftsdemokratie und die Theorie vom sozialen Rechtsstaat. In: Politische Vierteljahresschrift 1970, Sonderheft 2 (Probleme der Demokratie heute). S. 279. Hervorhebung von mir. Vgl. auch: Wolfgang Abendroth: Der demokratische und soziale Rechtsstaat als politischer Auftrag. In: ders.: Wirtschaft, Gesellschaft und Demokratie in der Bundesrepublik. Frankfurt a. M. 1965. Vor allem S. 13 ff. Vgl. ferner: Hartwich: Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher Status quo. Köln u. Opladen 1970.

## NOTWENDIGKEIT GESAMTWIRTSCHAFTLICHER MITBESTIMMUNG

„Noch wird unsere Gesellschaft von dem Grundkonflikt aller privatkapitalistischen Ordnungen beherrscht: dem Widerspruch zwischen gesellschaftlicher Produktion und privater Verfügungsmacht und Aneignung... die "Anhebung des Konsumstandards unterprivilegierter Schichten hat an den entscheidenden Herrschaftsverhältnissen und Abhängigkeiten nichts Entscheidendes geändert." <sup>27)</sup>

Vetter nennt dann einige Bereiche, in denen dieser grundlegende Widerspruch sichtbar wird: Die Kapitaleigner und ihre Beauftragten entscheiden qua Eigentumsrecht über Produktion und Investitionen, über Arbeitsablauf und Gestaltung des Arbeitsplatzes, über Stellung und Aufstiegschancen der Arbeitnehmer. „Noch vermitteln Eigentum und Verfügungsmacht über die Produktionsmittel zugleich Herrschaft über Menschen." <sup>28)</sup> Das heißt also, wie schon im frühen industriellen Kapitalismus, kennt auch die kapitalistische Gesellschaft unserer Zeit im wesentlichen diese beiden Klassen von Menschen: die über industrielles Eigentum verfügende gesellschaftlich herrschende Klasse und die Klasse derjenigen, denen ihre gesellschaftliche Stellung durch die Tatsache zugewiesen wird, daß sie darauf angewiesen sind, ihre Arbeitskraft zu verkaufen. Wir stehen also „heute wie vor hundert Jahren vor demselben Tatbestand: der sozialen Unterlegenheit und Abhängigkeit des Arbeitnehmers. Er muß seine Arbeitskraft verkaufen, um den für sich selbst und seine Familie notwendigen Lebensunterhalt zu decken" <sup>29)</sup>. Daß an dieser grundlegenden gesellschaftlichen Stellung die liberale Doktrin vom formal freien Arbeitsvertrag nichts ändert, liegt auf der Hand; daß diese These die Funktion einer die Realitäten verhüllenden Ideologie erfüllt, wird durch die einfache Überlegung sichtbar, daß zwar der einzelne Arbeitnehmer, zumindest in bestimmten wirtschaftlichen Konjunktursituationen, den konkreten Arbeitgeber auszuwählen vielleicht frei sein mag, daß er aber irgendeinem Arbeitgeber seine Arbeitskraft bei jeder wirtschaftlichen Konjunktursituation verkaufen muß.

*Wolfgang Abendroth* hat gezeigt, daß in unserer Gesellschaft diese Unterwerfung „idealtypisch gegenüber den Privatunternehmern oder deren Gesellschaften, seien es Personalgesellschaften oder Kapitalgesellschaften, erfolgt, sodaß sie grundsätzlich der Entscheidungsgewalt des Kapitals in ihrer Arbeit unterstehen". <sup>30)</sup>

Die Tatsache, daß sich die konkrete Ausgestaltung der Klassenlage seit dem Beginn der kapitalistischen Industrialisierung verändert hat, ist evident; sie vermag allerdings nichts an der in aller Kürze aufgezeigten gesellschaftlichen Grundstruktur zu ändern. Schließlich hat sich auch die Struktur des Marktes, als dem Ort der Wettbewerbsausstragung verändert, ein Befund, den *Jürgen Fijalkowski* mit den folgenden Worten beschreibt:

„Insbesondere die Ausbreitung der Automatisierung bedingt sehr hohe Investitionskosten. Mit ihnen ist einerseits eine gewisse Starrheit des Produktionsapparates, andererseits die Notwendigkeit langfristiger und komplexer Forschungs- und Entwicklungsprogramme verbunden, deren Finanzierung teuer ist. Schon aus Gründen des technischen Fortschritts wie der organisatorischen Rationalität und Effektivität ergibt sich zudem ein Sog zur Konzentration. Mithin müssen die Großunternehmen interessiert sein, auch ihren Absatz von unberechenbaren Wechselfällen des Marktes möglichst unabhängig zu machen. Das schließt entsprechende Werbestrategien zur Erzeugung und Stabilisierung der Nachfrage ein. Der Trend des Interesses, den Mechanismus freier Märkte durch ein System langfristig geplanter und wechselseitig koordinierbarer einzelbetrieblicher Produktions- und Absatzstrategien zu ersetzen, ist somit unübersehbar." <sup>31)</sup>

27) Heinz O. Vetter: Gedanken zur Satzungs- und Gewerkschaftsreform. (Eröffnungsrede zum Außerordentlichen Kongreß des DGB 1971). Hrsg.: Deutscher Gewerkschaftsbund. O. O. (Düsseldorf) o. J. (1971). S. 9 f.

28) A. a. O. S. 8

29) Vetter, a. a. O.

30) Wolfgang Abendroth: Die soziale Struktur der Bundesrepublik und ihre politischen Entwicklungstendenzen. In: ders.: Wirtschaft, Gesellschaft und Demokratie in der Bundesrepublik. Frankfurt a. M. 1965. S. 52.

31) Jürgen Fijalkowski: Bemerkungen zu Sinn und Grenzen der Rätediskussion. In: Politische Vierteljahresschrift 1970, Sonderheft 2 (Probleme der Demokratie heute). S. 140. Vgl. auch: Hans-Joachim Blank und Joachim Hirsch: Kritische Anmerkungen zur Parlamentarismuskonzeption in der deutschen Politikwissenschaft. A. a. O. S. 159 f.

## IV

Nun wird aber, das läßt sich nicht leugnen, in den allgemein vorherrschenden wahrnehmbaren Vorstellungen über soziale Zusammenhänge diese Realität kaum oder nicht reflektiert.

Es kann hier nicht ausgeführt werden, wie durch eine Sozialisation, die sich weitestgehend in Prozessen des Strafens, der Herausbildung von Gefühlen der Schuld und Angst vollzieht, in Familie, Schule, Lehre und sonstiger Ausbildung die einzelnen Elemente des herrschenden Normen- und Wertsystems, also des herrschenden Bewußtseins, internalisiert werden und wie durch dieses herrschende Bewußtsein die tatsächlichen sozialen Verhältnisse einerseits verhüllt und andererseits dadurch, wenigstens prinzipiell und der Tendenz nach, unangreifbar werden<sup>32)</sup>. Durch die veröffentlichte Meinung, vor allem in der Presse, wird diese Tendenz unterstützt. Das zeigt sich zum Beispiel darin, daß, wie *Hans-Dieter Müller* gezeigt hat, die Arbeitswelt in der Presse nur einen Anteil von 5% der Veröffentlichungen ausfüllt, obwohl sie doch im Leben der weitaus meisten Leser den wichtigsten Bereich ausmacht. Selbst diese 5 % sind zum größten Teil lediglich mit Klischees ausgefüllt und enthalten kaum Informationen<sup>33)</sup>.

Der weiteren Unterstützung dieser Tendenz dienen dann u. a. die veröffentlichten politisch-gesellschaftlichen Vorstellungen der Unternehmer bzw. Arbeitgeber. *Karl-Otto Hondrich* formuliert das Fazit seiner Untersuchung dieses Phänomens in folgenden Worten. „Der BDA-Ideologie fällt im Interesse der Arbeitgeber die Funktion zu, die bestehende Ordnung nicht als Herrschaftssystem mit provozierenden Elementen der Ungleichheit erscheinen zu lassen, die zur Überwindung herausfordern, sondern als ein Gleichgewichtssystem mit sozialer Stabilität, sozialem Frieden, Gleichberechtigung der Partner.“<sup>34)</sup> Hierzu gehört etwa auch die Erscheinung, tatsächlich interessegebundene Entscheidungen mit dem Hinweis auf vermeintliche Sachzwänge, denen man nicht ausweichen könne, zu rationalisieren.

Solche Vorstellungen werden nun wiederum z. B. durch die Presse unterstützt. So hat eine Untersuchung von *Claus-Peter Gerber* und *Manfred Stosberg* ergeben, daß die dabei befragten Journalisten selbst zu 38 % meinten, in der Presse würde eher der Standpunkt der Arbeitgeber bevorzugt abgehandelt werden, während dies nur 9 % im Hinblick auf den Standpunkt der Gewerkschaften konstatierten<sup>35)</sup>. Bezeichnend in diesem Zusammenhang ist auch, daß nur 7 % wiederum der Journalisten selbst die Frage verneinen, ob bei der Gestaltung des redaktionellen Teils Rücksicht auf Inserentenwünsche genommen wird, während der vierfache Anteil, nämlich 28 %, diese Rücksicht als stark bezeichnet<sup>36)</sup>.

Nun ist ein immenser Vorsprung der Interessenwahrnehmung seitens der gesellschaftlich Herrschenden auch gegenüber dem staatlichen Entscheidungshandeln festzustellen. Hierbei ist zunächst an die eminent bedeutsame Funktion der staatlichen Bürokratie innerhalb dieses Entscheidungshandelns zu erinnern. Es „ist erwiesen, daß die meisten Gesetze von der Regierung/Verwaltung initiiert sind ... Auch läßt sich sagen, daß das Kabinett zumeist nachvollzieht, was die Bürokratie vorbereitet hat“.<sup>37)</sup> Dabei ist deren

32) Vgl. z. B. Robert E. Lane: *Political Life. Why People Get Involved in Politics*. Glencoe 111. 1964; vgl. ferner: Lester "W. Milbrath: *Political Participation. How and Why Do People Get Involved in Politics?*, Chicago 1965.

33) Vgl. Heinz Rabbow: *Tabus der deutschen Presse*. In: *Gewerkschaftliche Monatshefte*. 22. Jg. (1971), Heft 3, S. 184 ff.; vgl. ferner: Hans Dieter Müller: *Motive und gesellschaftlicher Stellenwert der Redaktions-Statutenbewegung*. In: *Gewerkschaftliche Monatshefte*. 22. Jg. (1971), Heft 5. S. 296 ff.; und Eckart Spoo: *Warum wir innere Pressefreiheit brauchen*. In: *Gewerkschaftliche Monatshefte*. 22. Jg. (1971), Heft 3. S. 129 ff.

34) Karl Otto Hondrich: *Die Ideologien von Interessenverbänden*. Berlin 1963. S. 159.

35) Vgl. Claus-Peter Gerber und Manfred Stosberg: *Die Massenmedien und die Organisation politischer Interessen*. Bielefeld 1969. S. 70.

36) Vgl. a.a.O. S. 64 f.

37) Thomas Ellwein: *Kontrolle der Bürokratie oder Kontrolle durch die Bürokratie?* In: *Politische Vierteljahresschrift* 1970, Sonderheft 2 (Probleme der Demokratie heute). S. 171.

Informationsübergewicht von entscheidender Bedeutung: „Regierungsentscheidungen sind zumeist von der vorausgegangenen Information und Materialaufbereitung abhängig. Diese erfolgt seitens der Bürokratie nicht ‚neutral‘, sondern intentional im Blick auf erwünschte Entscheidungen . . . Ein Blick auf die Folgen: Die Verwaltung hat es zunächst mit dem Status quo zu tun. Sie muß regelhaft und vom Bestehenden her denken.“<sup>38)</sup> Mit anderen Worten, es „liegt die staatliche Globalsteuerung sowohl bei der Planungsvorbereitung, als auch im täglichen Vollzug, vor allem in den Händen der Verwaltungselite“<sup>39)</sup>, einer Elite, der *Thomas Ellwein* einen „natürlichen‘ Konservatismus“ zuschreibt<sup>40)</sup>.

Diese Parallelität der Grundhaltung bei den sozial Starken, denn deren Haltung ist verständlicherweise genauso ‚natürlich‘ konservativ und bei denjenigen, die im staatlichen Bereich die Vorentscheidungen treffen, wird ergänzt durch die Tatsache, daß sich die Angehörigen dieser beiden Gruppen weitgehend aus den gleichen sozialen Schichten rekrutieren, also in identischen Wert- und Normensystemen aufwachsen. *Wolfgang Zapf* hat festgestellt, daß (1962) jeder zweite höhere Beamte aus der oberen Mittelschicht stammt (deren Anteil an der Gesamtbevölkerung demgegenüber unter 5 % liegt)<sup>41)</sup>. Andererseits: „Die deutschen Manager, wie wir sie als Vorstandsmitglieder an der Spitze eines der 50 größten Unternehmen der Bundesrepublik finden ... stammen aus dem gehobenen Bürgertum“<sup>42)</sup>.

Diese Homogenität der sozialen Zusammensetzung wird durch ein weiteres Faktum, das ebenfalls Zapf nennt, ergänzt: „Zu den wichtigsten Gemeinsamkeiten der westdeutschen Eliten gehört die akademische Ausbildung und im besonderen das Studium an einer juristischen Fakultät.“<sup>43)</sup> Diese vollständige Verschränkung der Träger von entscheidenden Spitzenpositionen sowohl der Wirtschaft als auch der staatlichen Instanzen ermöglicht auch für die Bundesrepublik ein Phänomen, das zuerst *C. Wright Mills* für die kapitalistische Gesellschaft der Vereinigten Staaten nachgewiesen hat<sup>44)</sup>, das sogenannte *cross over*, d. h. die Möglichkeit des Wechsels von der Spitzenposition in einem Bereich in eine Spitzenposition im anderen Bereich. Zapf bemerkt dazu: „In der Bundesrepublik steigt der Austausch in auffälliger Weise an, verläuft jedoch in ganz bestimmte Kanäle.“<sup>45)</sup> Die Beispiele, die er dann bringt, belegen, daß dieser Austausch vor allem Staatssekretäre betrifft, die in die „Wirtschaft“ gehen, bzw. sich von dort rekrutieren.

Die Parallelität der sozialen Herkunft, der gleiche formalisierte Ausbildungsweg, die die Möglichkeit der Austauschbarkeit von Spitzenpositionen schaffen, ermöglichen nun, was die direkte Durchsetzung konkreter und allgemeiner Interessen seitens der ökonomisch Mächtigen betrifft, ein Klima der Aufgeschlossenheit für diese Interessen und die Basis für eine leicht vonstatten gehende Verständigung:

Die bewußten und unbewußten, vor allem gesellschaftspolitisch relevanten Zielsetzungen gehen von demselben Normen- und Wertsystem aus. Daraus wird deutlich, „daß sich spezifische Interessenzusammenhänge wie zwischen einer Front und ihrem Hinterland, ihrer Versorgungsetappe, ergeben“.<sup>46)</sup> In diesem Zusammenhang muß an eine bekannte Tatsache erinnert werden: Einflußnahme auf staatliches Entscheidungshandeln heißt ja nicht unbedingt nur, daß diese Einflußnahme darauf abgestellt ist, eine Entschei-

38) Ebda.

39) Fijalkowski, a.a.O. S. 142.

40) Ellwein, a.a.O.

41) Vgl. Wolfgang Zapf: Die Verwalter der Macht. In: Werner Baur et al.: Beiträge zur Analyse der deutschen Oberschicht. München, 2. erw. Auflage 1965. S. 82.

42) Wolfgang Zapf: Die deutschen Manager. A.a.O. S. 136.

43) Wolfgang Zapf: Führungsgruppen in West- und Ostdeutschland. A.a.O. S. 18.

44) Vgl. C. Wright Mills: Die amerikanische Elite. Hamburg 1962.

45) Wolfgang Zapf: Wandlungen der deutschen Elite. München 1965. S. 189.

46) Eugen Kogon: Wirkungen der Konzentration auf die Demokratie. In: Helmut Arndt (Hrsg.): Die Konzentration in der Wirtschaft, Bd. III Berlin 1960. S. 1749.

derung der staatlichen Organe in der interessenbedingten Zielsetzung herbeizuführen. Sehr oft geht es dabei auch um das sogenannte *Nondecision-Making*, d. h. darum, eine Entscheidung, die den eigenen Interessen zuwiderläuft, zu verhindern.

Aus der oben skizzierten Klassenlage der Arbeitnehmer ergeben sich ganz bestimmte gewerkschaftliche Aufgaben; nämlich diejenigen, die in der Gewerkschaftstheorie unter den Begriff der Gestaltungsfunktion zusammengefaßt werden. Es ist dies die eigentlich emanzipatorische Aufgabe der Gewerkschaften „als politische Bewegung die gesellschaftlichen Bedingungen der Abhängigkeit und Unterprivilegierung der Arbeitnehmerschaft aufzuheben“. <sup>47)</sup> Es geht also dabei um die Veränderung des gesellschaftlichen Status quo. Sofern die daraus sich ergebenden gewerkschaftlichen Aktivitäten auf den staatlichen Bereich zielen, wird sichtbar, inwieweit das Subsystem „Staat“ unserer gesellschaftlichen Ordnung dem Subsystem „ökonomisch herrschende Klasse“ Präferenzen erweist. Hier treffen sich dann Ellwein's „natürlicher Konservatismus“ der staatlichen Bürokratie und die gewiß verständliche interessenbedingte Abwehr solcher gewerkschaftlichen Bestrebungen seitens der Unternehmer ebenso, wie das grundsätzlich gleiche Normen- und Wertsystem beider Bereiche. Die Realisierung der Abwehrhaltungen ist um so leichter, da es sich eben um Abwehr, um *Nondecision-Making* handelt. In Parenthese sei angemerkt, daß umgekehrt die Realisierung gewerkschaftlicher Vorstellungen, die auf Aufhebung des gesellschaftlichen Status quo zielen, wegen der relativen Geschlossenheit der Abwehr bei beiden Adressaten, sowohl der staatlichen Organe als auch des ökonomisch herrschenden Gegners, nur dann erfolgreich zu sein vermag, wenn sie auf die Strategie der Mobilisierung gesellschaftlichen Drucks abzielt.

## V

Eine andere, in unserem Zusammenhang ungleich wichtigere Anmerkung sei schon an dieser Stelle gemacht: Die Parteien, als die politisch verantwortlichen Träger staatlichen Handelns scheiden als Vehikel der gesellschaftspolitisch relevanten Ziele gewerkschaftlichen Kampfes in dem Sinne aus, daß die Gewerkschaften etwa getrost einer Partei die Realisierung solcher Ziele überlassen könnten. Denn *alle* in Frage kommenden Parteien verstehen sich als Volkspartei; und das heißt ja nichts anderes, als daß sie in ihren internen Willensbildungs- und Zielfindungsprozessen darauf angelegt sind, einen möglichst breiten Fächer gesellschaftlicher Interessen zu beteiligen oder zumindest zu berücksichtigen. Auf diese Tatsache hat *Otto Stammer* schon vor geraumer Zeit aufmerksam gemacht: „Die größeren Parteien sind bestrebt... in der Verbindung zwischen Volk und Staat *unterschiedlichen Interessen von Wählern, Parteimitgliedern und Interessengruppen zu integrieren ...*“ <sup>48)</sup> Weiterhin ist eine Partei, die, sich selbst als Volkspartei verstehend, dieses Selbstverständnis — noch — nicht realisiert hat, die also — noch — gewissermaßen eine Schlagseite zu ganz bestimmten gesellschaftlichen Interessen aufweist, gerade um ihren Anspruch zu verwirklichen, um also die in ihrer bisherigen Politik noch nicht berücksichtigten Interessen in diese ihre Politik zu integrieren, und damit *neue* Wähler- und / oder Mitgliederschichten zu erschließen, darauf angelegt, die Ziele der an der internen Willensbildung noch nicht beteiligten Kräfte und Gruppen in ihre Politik mit aufzunehmen.

Jedenfalls haben Parteienstruktur und Parteienselbstverständnis zur Folge, daß die größeren Parteien in ihrer Politik als Ergebnis ihrer Willensbildungs- und Zielfindungsprozesse immer bereits Kompromißhaltungen hinsichtlich der gesellschaftlichen Interessen einnehmen.

47) Vetter, a.a.O. S. 8.

48) Otto Stammer: Interessenverbände und Demokratie. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie. 9. Jahrgang (1957). S. 598 f. Hervorhebung von mir.



Im Hinblick auf das Verhältnis von „Wirtschaft“ und Staat ist noch ein weiteres Moment sichtbar. Der liberale Staat traditioneller Provenienz hatte, wie wir eingangs gesehen haben, als Klassenstaat das private industrielle Eigentum grundsätzlich zu schützen, sich aber im übrigen jeder, oder fast jeder, zumindest jeder einschränkenden, Einmischung in das Wirtschaften zu enthalten, denn hier sollte vorgeblich gerade ohne Einmischung alles Geschehen harmonisch und gleichgewichtig ablaufen. Der Staat des späten Kapitalismus unserer Tage schützt nach wie vor industrielles Eigentum, unterstützt aber durch seine Politik Investitions- und Produktionsplanung des privaten Managements. Das Privateigentum an Produktionsmitteln hält „die Interventionsmöglichkeiten des Staates in Distanz, sichert die Sphäre kontrollfreier Eigenverantwortlichkeit gegenüber öffentlichem Einblick und verweist die öffentliche Gewalt auf die *Subsidiarfunktion*, mit Hilfe vor allem der Finanzpolitik und deren gesamtwirtschaftlich orientierter langfristiger Durchplanung die Stabilisierung der Gesamtnachfrage, die Krisenprävention, die Darbietung öffentlicher Sozialleistungen, die Milderung sozialer Konflikte, die Strukturkoordination der Investitionen und die Lückendeckung des Großbedarfs an Forschungs- und Ausbildungsförderung zu leisten“.<sup>49)</sup> Die „langfristigen Planungen, die von privatautONOMEN Managertechnokratien bzw. ihren Verbandsbildungen im Schutze der Privateigentums Garantien entwickelt“ werden, werden „von schwer kontrollierbaren, anonymen Ministerialbürokratien subsidiär und systemstabilisierend ergänzt“.<sup>50)</sup>

Die Entscheidungen Privater werden also durch öffentliche Entscheidungen unterstützt, oder anders formuliert: Private Entscheidungen sind zugleich häufig genug Vorentscheidungen für öffentliche Instanzen. Erst wenn diese Tendenz dadurch ad absurdum geführt wird, daß Private ihre vertraglich zugesicherten Entscheidungen, aufgrund derer öffentliche Mittel ausgegeben wurden, revidieren, wird sie in ihrer ganzen Schärfe allgemein öffentlich sichtbar<sup>51)</sup>.

Ein Moment, das bei der Betrachtung der Einflußnahme privater Interessen noch zu berücksichtigen ist, ist dies: Zwar geschieht ein erheblicher Teil dieser Einflußnahme qua Verbände (darüber wird noch gleich einiges zu sagen sein), aber gerade die „sozial stärksten Interessen . . . brauchen meist den Umweg der Organisation in geringeren Maße. Die großen Konzerne üben ihren Einfluß nicht in erster Linie über Verbände aus ...“<sup>52)</sup> Diese Tatsache gewinnt noch dadurch an Bedeutung, daß sich ein zunehmender Konzentrationsprozeß in der Wirtschaft abzeichnet, sowohl im nationalen<sup>53)</sup> als auch, in Form der multinationalen Konzerne, im internationalen Bereich.

Es ist schon erwähnt worden, daß staatliches Entscheidungshandeln in erheblichem Maße durch Verbände, also organisierte Interessen, beeinflußt wird. Wir hatten auch schon gesehen, daß, entgegen den Regeln des liberalen Selbstverständnisses, historisch schon sehr früh organisiert Interessenwahrnehmung zu beobachten war. Sowohl von der Politikwissenschaft, speziell der Parlamentarismustheorie, als auch von der veröffentlichten Meinung wurde diese Erscheinung in den Begriffen der Pluralismustheorie einge-

49) Fijalkowski, a.a.O. S. 141. Hervorhebung von mir.

50) Ebda. Vgl. ferner: Hartwich: Sozialstaatspostulat . . . , a.a.O. S. 355 ff.

51) Etwa wenn die Stadt Hannover nach den Aussagen ihres Oberstadtdirektors mehr als 30 Mill. DM ausgegeben hat, um den Wünschen eines Konzerns (IBM) Rechnung zu tragen, der sich verpflichtet hatte, ein Zweigwerk zu errichten, um sich dann plötzlich zurückzuziehen. Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung (Beilage: Blick durch die Wirtschaft), 2. August 1971.

52) Klaus von Beyme: Interessengruppen in der Demokratie. München 1970. S. 49.

53) Die jüngste, in den methodischen Voraussetzungen ausgezeichnete Untersuchung zeigt auf, in welchem Maße der Konzentrationsprozeß sowohl im Produktions- als auch im Kapitalbereich zugenommen hat: 1968 haben nur 130 Konzerne und Unternehmen zusammen 21 % des Bruttoinlandsprodukts erwirtschaftet, zu dem insgesamt über 1 650 000 natürliche und juristische umsatzsteuerpflichtige Personen beigetragen haben; vgl. Norbert Koubek und Ingrid Scheibe-Lange: Konzentration im Produktionsbereich der Wirtschaft in der BRD. (Teil I von: Quantitative und qualitative Aspekte der ökonomischen Konzentration und gesellschaftlichen Machtverteilung in der Bundesrepublik Deutschland. In: WWI-Mitteilungen. 24. Jg. (1971), Heft 8/9. Für den Kapitalbereich wird im Teil II der gleichen Untersuchung aufgezeigt, daß sich 77 % der Anteile an Kapitalgesellschaften auf nur 164 000 Haushalte verteilen; vgl. Wilfried Höhnen: Konzentration im Kapitalbereich der Wirtschaft in der BRD. A.a.O.

fangen. Sofern unter Pluralismus die nicht zu leugnende und jedermann sichtbare Tatsache bezeichnet wird, daß sich Interessen in Verbänden organisieren, um zu versuchen, den aus den Interessen sich ergebenden Zielen zum Erfolg zu verhelfen, sofern unter dem Stichwort Pluralismus weiterhin die Vielzahl dieser organisierten Interessen untersucht wird, die Ziele, Methoden und Adressaten der Druckausübung ermittelt werden, solange ist gegen den Gebrauch dieses Wortes und seine eben bezeichneten Implikationen nichts einzuwenden.

Nur muß an dieser Stelle noch einmal an den entscheidenden ökonomisch bedingten Grundwiderspruch der kapitalistischen Gesellschaft erinnert werden. Daraus ist — das ist schon gesagt worden — auf der einen Seite das fundamentale Interesse an der Überwindung des gesellschaftlichen Status quo abzuleiten, was in der erwähnten gewerkschaftlichen Gestaltungsfunktion seinen Ausdruck findet. Damit ist grundsätzlich der Konflikt, ja der Kampf, impliziert, denn — das ist ebenfalls schon erwähnt worden — ohne Mobilisierung gesellschaftlichen Drucks sind die Ziele, die sich aus der Gestaltungsfunktion ergeben, nicht zu erreichen. Auf der anderen Seite steht das Interesse an der Erhaltung des bestehenden Systems<sup>54</sup>). Es lassen sich also zwei Elemente konstatieren, was die grundlegenden gesellschaftlichen Interessen betrifft: einmal sind diese Interessen qualitativ sehr unterschiedlicher Natur, zum anderen involvieren sie grundsätzlich Konflikt.

Nun ist in Reproduktion des alten liberalen Glaubens an ein natürliches Gleichgewicht und eine ebenso natürliche Harmonie in der Pluralismustheorie allzuoft von einem Gleichgewicht der sozialen Interessen ausgegangen, die zwar miteinander ringen, in Konsequenz ihrer Auseinandersetzungen aber eine harmonische Balance erzielen. Dieser Standpunkt wird häufig mit dem Hinweis auf die organisatorische Vielfalt von Interessen unterstützt. Allzuoft wurde dabei aber übersehen, welche Fülle von Verbänden in Wahrheit nur *ein* gesellschaftliches Interesse vertritt, also kapitalorientiert ist<sup>55</sup>). So dient die simple Tatsache, daß sich dieses Interesse vielfältig organisiert, als Alibi für eine unkritische Pluralismusthese.

## VI

Innerhalb der erwähnten organisatorischen Vielfalt von Unternehmerinteressen spielen die *Kammern* eine besondere Rolle. Daß Industrie- und Handelskammern tatsächlich Organisationen des Unternehmerinteresses sind, ergibt sich schon aus dem Wortlaut der rechtlichen Grundlage der IHK im „Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern“ von 1956<sup>56</sup>), daß sie es faktisch-politisch sind, ist eindeutig. Sie haben, so besagt der § 1 des Gesetzes, „das Gesamtinteresse der ihnen zugehörigen Gewerbetreibenden ihres Bezirkes wahrzunehmen“. Dieses Interesse ist nun in der Form öffentlich-rechtlicher Einrichtungen organisiert, kann aber seinen ökonomisch-sozialen Bezug nicht verhüllen. Das wird z. B. auch dadurch deutlich, daß die Kammern, vor allem ihre Spitzenorganisationen, Deutscher Industrie- und Handelstag und Deutscher Handwerkskammertag, in vielen Fragen eng mit den übrigen kapitalorientierten Verbänden zusammenarbeiten. So haben 1965 DIHT und DHKT gemeinsam mit der BDA und dem BDI eine Stellungnahme zur Bildungspolitik abgegeben, in der sie von sich selbst durchweg als der „Wirtschaft“ sprechen<sup>57</sup>). Nicht umsonst kommt *Heinz O. Vetter* zu dem Schluß:

54) Vgl. Kogon, a.a.O. S. 1748.

55) Dieses Problem wird dargestellt und anhand der Untersuchung der fünf wichtigsten kapitalorientierten Verbände belegt in: Norbert Koubek: Personelle und institutionelle Verbindung der Bereiche Produktion und Kapital in der Wirtschaftsgesellschaft der BRD. Teil III der Untersuchung a.a.O.

56) Vgl. Hartwich: Sozialstaatspostulat . . . a.a.O. S. 171 ff. Vgl. ferner: Josef Weis: Zur Reform der Industrie- und Handelskammern. In: Gewerkschaftliche Monatshefte. 21. Jg. (1970), Heft 9. S. 542 f.

57) Vgl. Gemeinsame Stellungnahme des Deutschen Industrie- und Handelstages, des Deutschen Handwerkskammertages, der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände und des Bundesverbandes der Deutschen Industrie zu den Empfehlungen und Gutachten des Deutschen Ausschusses für das Erziehungs- und Bildungswesen zum Aufbau der Hauptschule und über das berufliche Ausbildungs- und Schulwesen. Bona / Köln 1965.

## NOTWENDIGKEIT GESAMTWIRTSCHAFTLICHER MITBESTIMMUNG

„Unternehmerinteressen erhalten auch durch die Tatsache ein bedeutenderes Gewicht, daß ein Teil von ihnen öffentlich-rechtlich (in den Industrie- und Handelskammern) institutionalisiert ist und dabei einmal mit dem Anspruch der Objektivität auftritt und zum anderen seine Bedeutung mit dem verschleiernenden Hinweis bagatellisiert, hier würde die Wirtschaft lediglich sich selbst verwalten.“<sup>58)</sup>

Nun fehlen, soweit mir bekannt ist, wissenschaftlich haltbare Untersuchungen, wie weit der tatsächliche Einfluß der IHK reicht. Daß die Druckausübung auf öffentlich-staatliche, hier vor allem: kommunale Institutionen sehr weitreichend ist, zeigt schon ein flüchtiger Blick auf die Geschäftsberichte einzelner Kammern.

So wird etwa in einem Geschäftsbericht der Düsseldorfer IHK erklärt, daß in der Frage der Notstandsgesetzgebung die „vorbereitende und aufklärende Arbeit der Kammer hier Voraussetzungen für weitere Tätigkeit (schuf)“.<sup>59)</sup> Der Katalog der Bereiche, in denen die Kammern tätig werden, reicht von der Bildungspolitik, einschließlich Hochschulgründungen, Lehrerausbildung, „Förderung der Leistungssteigerung“ (sie!), über Verteidigungswirtschaft, Raumordnung bis zur eigentlichen Regionalarbeit; der Versuch von Einflußnahme zum letzteren Punkt betrifft: Bauplanung, Landesbauordnung, Gewerbemüll, Wasserwirtschaft, Luftreinhaltung, Fahrplanfragen, Häfen, innerstädtischer Verkehr. Die Kammer hat als Gast an allen Sitzungen des Verkehrsausschusses teilgenommen<sup>60)</sup>. Es ist danach nur zu verständlich, daß auch Druckausübung auf die kommunale Etatpolitik vorgenommen wird. So heißt es z. B. in einem Schreiben der IHK an den Stadtdirektor der Stadt Ratingen:

„Wir sind nach wie vor der Meinung, daß es unbedingt erforderlich ist, nunmehr jede weitere Steigerung der laufenden Personal- und Sachaufwendungen zu vermeiden, soweit das nur irgendwie möglich zu machen ist. Es wird nämlich praktisch nur auf diese Weise zu erreichen sein, daß ausreichende Reserven gebildet und Vorsorge dafür getroffen wird, auch zu dem Zeitpunkt noch genügend Raum für die Investitionsfinanzierung ... zu haben.“<sup>61)</sup>

Diese Beispiele illustrieren, daß durch die Politik der Kammern in der Tat erstens mehr geschieht als eine Selbstverwaltung der Wirtschaft und daß zweitens durch diese Politik in eklatanter Weise Arbeitnehmerinteressen berührt werden; daß also in den Kammern ein einseitig orientiertes Machtpotential vorhanden ist. Wie sehr sich dessen die „Wirtschaft“ selbst bewußt ist, zeigt der Versuch, diese Tatsache zu leugnen. So heißt es in einer Stellungnahme des Wirtschaftsausschusses der CDU Westfalen-Lippe zur DGB-Konzeption, es fiele den Kammern zu, „Initiativen zu entfalten, Forderungen und Vorschläge zu erarbeiten, Gutachten abzugeben, Behörden und Gerichte zu beraten und schließlich ihren Mitgliedsfirmen Serviceleistungen anzubieten. In keiner dieser Funktionen geht es um die Ausübung von Macht“.<sup>62)</sup> Andererseits stehe aber hinter den Vorschlägen des DGB, diese Nichtmacht zu teilen, „ein sehr gezieltes Machtstreben zugunsten der Gewerkschaft“.<sup>63)</sup>

Es soll schon an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, daß aus den genannten Gründen in der DGB-Konzeption der Vorschlag enthalten ist, den bestehenden Unternehmenskammern den öffentlich-rechtlichen Status zu nehmen und einen Teil ihrer Aufgaben den regionalen Wirtschafts- und Sozialräten zu übertragen.

Im Zusammenhang mit der Frage der Unternehmenskammern werden im allgemeinen auch die Vorstellungen diskutiert, die die Errichtung von *Arbeitnehmerkammern*

58) Heinz O. Vetter im „Industriemagazin“, Heft 9/1971, S. 60.

59) Bericht über das 133. Jahr der Industrie- und Handelskammer zu Düsseldorf. O. O. (Düsseldorf) o. J. (1964). S. 12.

60) Vgl. A.a.O.

61) A.a.O. S. 64.

62) Bundeswirtschafts- und Sozialrat. Eine Stellungnahme des Wirtschaftsausschusses der CDU Westfalen-Lippe zu den Vorschlägen des DGB. In: GK-Informationen, Dokumenten-Dienst. 22. April 1971. S. 4.

63) Ebda.

zum Ziele haben. In der DGB-Konzeption ist dazu ausreichend argumentiert worden. Nur ein Hinweis scheint noch notwendig gerade in bezug auf die Unternehmenskammern. Von den Befürwortern der Arbeitnehmerkammern wird deren Errichtung häufig unter der Zielsetzung gesehen, ein Gegengewicht zu den Unternehmenskammern zu schaffen. Nun ist einsichtig, daß, sicher nicht in den Stadtstaaten, aber ebenso sicher in den großen Flächenstaaten, *eine* Landesarbeitnehmerkammer etwa in Nordrhein-Westfalen kein Gegengewicht zu all den Aktivitäten der insgesamt zwanzig nordrhein-westfälischen Industrie- und Handelskammern werden könnte; oder daß elf Landesarbeitnehmerkammern in der gesamten Bundesrepublik das Gewicht der 81 Industrie- und Handelskammern, der 45 Handwerkskammern, der acht Landwirtschaftskammern und ihrer überregionalen und nationalen Zusammenschlüsse aufheben könnten.

## VII

Immerhin wird von den Verfechtern der Arbeitnehmerkammern ausdrücklich oder implizit zugestanden, daß in den Unternehmenskammern Kapitalinteresse organisiert ist. Wir hatten vorhin gesehen, daß von anderen diese Tatsache als Stütze pluralismustheoretischer Überlegungen benutzt wird. Es läßt sich also sagen, daß, solange die „pluralistische Variante der bürgerlichen Parlamentarismustheorie. . . die gesellschaftlichen Macht- und Herrschaftsverhältnisse, die sich aus der Organisation der Produktion ergeben, nicht beim Namen nennt, sie die formale Gleichheit der konkurrierenden Gruppen und damit für den ‚Prozeß der politischen Willensbildung‘ ein abstraktes Wettbewerbsmodell unterstellen (muß), bei dem entscheidende qualitative und quantitative Differenzen unterschlagen werden. Sie wird zur Ideologie, wenn sie behauptet, daß in diesem Rahmen Institutionen am Werk sind, die demokratisch legitimiert und kontrolliert sind (Willensbildung), frei und verantwortlich entscheiden (Souveränität) und die für das gegenwärtige und zukünftige gemeine Wohl notwendigen Leistungen erbringen (Effizienz)“. <sup>64)</sup> Das heißt, nur wenn die Verbändeforschung davon ausgeht, daß die Verbände ein „*antagonistisches* soziales System differenzierter Gruppeninteressen“ verkörpern <sup>65)</sup>, kann sie der sozialen Realität gerecht werden.

Einer der genannten qualitativen Unterschiede der Interessenwahrnehmung besteht in folgender Notwendigkeit: Massenverbände, die die Interessen der Unterprivilegierten vertreten, also die Gewerkschaften, müssen zwangsläufig ihren Einfluß, und zwar gerade den Einfluß in Richtung auf Status-quo-Überwindung, öffentlich geltend machen, um überhaupt den genannten gesellschaftlichen Druck mobilisieren zu können, d. h. um Mitglieder (und potentielle Mitglieder) zu mobilisieren. Demgegenüber vermag sich — schon aufgrund der aufgezeigten Elitenverschränkung und der Subsidiarfunktion des Staates — die Interessenwahrnehmung seitens der Verbände, und auch der einzelnen Konzerne, abseits der Öffentlichkeit zu vollziehen.

Von den genannten Elementen der Interessenwahrnehmung ist nun auch die Rolle des Parlaments als gedachte Institution der Kontrolle und der politischen Entscheidung eminent berührt. Das Übergewicht der Verwaltung ist vorhin schon erwähnt worden. Bei dem weitestgehenden Wegfall der Kontrolle der staatlichen Bürokratie durch das Parlament <sup>66)</sup> ist das „arbeitende Parlament“ im Sinne *Max Webers* nicht mehr vorhanden <sup>67)</sup>.

64) Blank und Hirsch, a.a.O. S. 157.

65) Stammer, a.a.O. S. 587.

66) Vgl. Eilwein, a.a.O.

67) Vgl. Max Weber: *Wirtschaft und Gesellschaft*. Köln und Berlin 1964. S. 1084. Für den Nachweis auf dem verfassungspolitischen Gebiet vgl.: Heribert Schatz: *Der parlamentarische Entscheidungsprozeß*. Meisenheim am Glan 1970.

Nun entscheidet, die institutionelle Möglichkeit der freien Entscheidung zunächst vorausgesetzt, ein Abgeordneter, darauf hat *von Beyme* hingewiesen, sowieso „nicht im sozial luftleeren Raum. Abgeordnete selbst haben Informationen und Perzeptionen über soziale und ökonomische Bedürfnisse in ihrer Gesellschaft und in ihrem Wahlkreis. Ihr Eintreten für ein Interesse entspringt meist nicht direktem Druck, sondern allenfalls indirektem Druck in Form von Erwartungen und antizipierten Aktionen der Wählerschaft und ihrer wichtigsten organisierten Interessen".<sup>68)</sup>

Nur am Rande sei erwähnt, daß eine nicht zu übersehende Anzahl von Abgeordneten direkt als Vertreter von Interessen fungiert, sei es, daß sie Verbandsfunktionen ausüben oder solchen Interessen, etwa als Syndizi, affiliert sind; hierbei ist die — für die Gewerkschaften wichtige — Einschränkung zu machen, daß die bloße Verbandszugehörigkeit häufig oft genug nicht als Gradmesser für die Bindung an ein bestimmtes gesellschaftliches Interesse genommen werden kann. Denn hierfür ist entscheidend, an welche Organisation die *primäre* Bindung und Erwartung erfolgt, an die Partei oder an den Verband; während umgekehrt oft soziale Herkunft und Feld der beruflichen Tätigkeit wichtigere Faktoren sein können.

Dadurch, daß innerhalb der „Volksparteien" selbst unterschiedliche Interessen sich bemühen, daß sowohl Parteileitungen als auch Verwaltung und Regierung zum Adressaten und Vollstrecker der Zielsetzung dieser Interessen geworden sind, ist für den einzelnen Abgeordneten und die Chance seiner freien Entscheidung folgende Situation evident: „Den Zwang zu stets erneuertem Kompromiß zwischen organisierten Interessen setzt die Partei über die Fraktion in einen Zwang um, der die Einheit ihres Auftretens nach außen gewährt; der Abgeordnete erhält faktisch von seiner Partei ein imperatives Mandat." <sup>69)</sup> *Habermas* zieht als Fazit dieser Überlegungen: „Das Parlament selbst hat sich dementsprechend aus einer diskutierenden zu einer demonstrierenden Körperschaft entwickelt." <sup>70)</sup>

## VIII

An diesem Punkt soll die Betrachtung gesellschaftlicher und staatlicher Verhältnisse abgebrochen werden, die, das sei ausdrücklich betont, entscheidend auf die Frage nach den Möglichkeiten und Bedingungen gesamtwirtschaftlicher Mitbestimmung unserer konkreten historisch-gesellschaftlichen Situation zugeschnitten war. Dabei standen die diskutierten Probleme auch deshalb im Vordergrund, weil, wie die eingangs zitierten Belege zeigen, die bisherige Diskussion der DGB-Konzeption, soweit sie aus der Abwehrhaltung bestimmter Kreise kam, sich überwiegend grundsätzlicher Bedenken bediente. Selbstverständlich kann die Frage der gesamtwirtschaftlichen Mitbestimmung und kann die DGB-Konzeption auch unter anderen Gesichtspunkten diskutiert werden; auf den übrigen Seiten dieser Zeitschrift finden sich Belege dafür. Um alle Aspekte zu erfassen, wird es sicher auch notwendig sein, daß die Diskussion weitergeführt wird.

Nun bietet die vorliegende Konzeption des DGB <sup>71)</sup> offensichtlich eine ganze Reihe von Möglichkeiten an, die dazu angetan sind, über den bisherigen, dargestellten Zustand hinauszudeuten. Die Realisierung der Konzeption würde also eine entscheidende gesellschaftspolitische Reform in Gang bringen; dies aus folgenden Gründen:

Durch einen Bundeswirtschafts- und Sozialrat (BWSR) in den institutionellen Ausgestaltungen und mit den Aufgaben, wie sie die DGB-Konzeption vorsieht, kann offensichtlich werden, daß und inwieweit überhaupt Interessen in der Politik von Bedeutung

68) von Beyme, a.a.O. S. 99 f.

69) Habermas, a.a.O. S. 224.

70) A.a.O. S. 225.

71) Vgl. S. 569 ff. dieser Zeitschrift.

sind: Die Ziffer 10 des Teils III sieht die Öffentlichkeit der BWSR-Arbeit vor. Die Berufung auf vorgebliche Sachzwänge fällt dann schwer, wenn sofort in einer, dem Prinzip nach allgemein zugänglichen, Diskussion diese Berufung als Täuschungsmanöver erkannt wird.

Weiterhin kann erreicht werden, daß dem öffentlichen Bewußtsein vermittelt wird, welche gesellschaftlichen Interessen und Gruppen welche Positionen, sowohl in grundsätzlichen Fragen als auch zu konkreten Spezialproblemen, vertreten. Sicher wird nicht die obengenannte Tatsache schlagartig aus der Welt gebracht werden können, daß in der Presse der Unternehmerstandpunkt bevorzugt abgehandelt und dargestellt wird. Aber ebenso sicher wird die Darstellung einer Diskussion im allgemeinen einen größeren Grad an Objektivität besitzen, als die Informationen aufgrund etwa von Pressemitteilungen. Damit werden die (wirtschafts- und sozial-) politischen Positionen deutlicher als bisher umrissen.

Durch das Enqueterrecht (Ziffer 14, Teil III) wird es möglich sein, gesellschaftliche Tatbestände, die bisher nur in Umrissen bekannt sind oder die einfach geleugnet werden (wie etwa die Verteilung von Produktionsvermögen), unlegbar und dem Stande der Wissenschaft entsprechend exakt zu erfassen. In diesem Zusammenhang sei an die Ziffer 18 des Teils III erinnert, die auch einer qualifizierten Minderheit im BWSR das Recht des BWSR insgesamt zugesteht, also auch das Enqueterrecht einer Minderheit, und das heißt ja nichts anderes als einer der beiden Seiten, zubilligt.

Die Ziffer 15 und Abs. 3 der Ziffer 16 des Teils III schließlich, vor allem wieder in Verbindung mit dem Minderheitenrecht, sind dazu angetan, den Informationsvorsprung der ökonomisch mächtigen Gruppen aufzuheben und geben der Arbeitnehmerseite die gleiche Chance, zu geplanten staatlichen Entscheidungen Stellung zu beziehen.

Ferner ist der faktische Vorsprung, der sich schon aus der dargestellten Elitenverschränkung ergibt, in der Darstellung des eigenen interessegebundenen Standpunktes, der die gewerkschaftliche Darstellung erschwert, aufhebbar (Ziffer 16). Dabei ist zu berücksichtigen, daß dieser Vorsprung unter den in der augenblicklichen historischen Situation gegebenen Umständen auch deswegen erhöht wird, weil sich das Kapitalinteresse in vielfältiger Weise organisiert, daß also, gerade auch zu gesellschaftspolitisch wichtigen Fragen, auf dessen Seite ein ganzer Chor von Stimmen zu hören ist, in dem (um im Bild zu bleiben) schon akustisch die Stimme der Gewerkschaften untergehen kann. Durch die vorgesehene Parität im BWSR wird diese Benachteiligung zumindest teilweise aufgehoben.

Der Zwang zur rationalen Diskussion von anstehenden Entscheidungen und zur rationalen Begründung von Stellungnahmen, erschwert schließlich den durch das identische Normen- und Wertesystem bedingten gewissermaßen formlosen Verkehr zwischen „Wirtschaft“ und Verwaltung. Deren Verbindung kann also gelockert werden. Unter Umständen erhöhen sich damit sogar die Chancen, daß das Parlament wieder stärker die Exekutive kontrollieren kann.

Ein unabdingbares Postulat demokratischer Gesellschafts- und Staatsverfassung wird, das ergibt sich aus dem Vorhergesagten, in einem Teilbereich erfüllt, nämlich das Postulat der Öffentlichkeit. Die sich nahezu zum Arkanprinzip der vorbürgerlichen Epoche zurückentwickelten, dezisionistischen Möglichkeiten der Beeinflussung werden gebrochen, auf jeden Fall an Bedeutung verlieren:

„Wenn eine derartige Einflußnahme mit wirtschaftlicher Macht gekoppelt ist, wenn etwa außerdem eine Kontrolle derartiger Gruppen über publizistische Führungsmittel besteht, so kann die demokratische Ordnung dagegen nur geschützt werden, sofern Maßnahmen ergriffen werden, die ein *Höchstmaß an Durchsichtigkeit und Öffentlichkeit des Interessendrucks* gewährleisten.“<sup>72)</sup>

72) Stammer: Politische Soziologie, a.a.O. S. 311.

## NOTWENDIGKEIT GESAMTWIRTSCHAFTLICHER MITBESTIMMUNG

Alle die bisher genannten Konsequenzen einer Realisierung der DGB-Konzeption könnten insgesamt dazu beitragen, daß das Parlament tatsächlich stärker als bisher die Freiheit der Entscheidung zurückgewinnt, weil ein gut Teil anonymer Druckausübung entfällt. Insgesamt würden also sowohl die demokratischen Institutionen als auch demokratisches öffentliches Bewußtsein gestärkt. Die Verhältnisse zwischen den beiden gesellschaftlich zwar relevanten, aber ungleichen Klassen der ökonomisch Mächtigen und der abhängig Beschäftigten würden sich — in einem Teilbereich — ebenso wandeln wie die Verhältnisse von jeweils den beiden Klassen zum staatlichen Überbau.

„Die im Verhältnis zu den Produktionsmitteln bestehenden Machtdifferenzen“<sup>73)</sup> bleiben auch bei gesamtwirtschaftlicher Mitbestimmung bestehen, aber die Ausdehnung der Mitbestimmung auf diesen Bereich könnte „einen Systemwandel anstoßen“.<sup>74)</sup> Alles in allem — das ist deutlich geworden — erfüllt die Konzeption des Deutschen Gewerkschaftsbundes diese Forderung Heinz O. Vettters:

„Politische Ziele können sinnvoll nur formuliert werden, wenn sie auf die gesellschaftliche Wirklichkeit bezogen sind.“<sup>75)</sup> Es wird mit ihr — in einem Teilbereich — der Versuch unternommen, „diese Gesellschaft mit all ihren Abhängigkeiten, Zwängen und undurchsichtigen Machtverhältnissen von Grund auf zu verändern“.<sup>76)</sup>

73) Fijalkowski, a.a.O..S. 142.

74) Ebenda.

75) Vetter, Gedanken . . . , a.a.O. S. 9.

76) Ebda.