

aus
politik
und
zeit
geschichte

beilage
zur
wochen
zeitung
das parlament

Helmut Köser

Die Kontrolle
wirtschaftlicher Macht

Heinrich Deist und das
Godesberger Programm

Hermann Adam

Pluralismus oder
Herrschaft des Kapitals?

Überlegungen zu Theorien
gesellschaftlicher Machtverteilung
in der Bundesrepublik

B 14/74

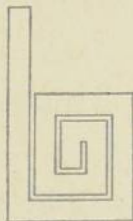
6. April 1974

Helmut Köser, Dr. phil.; geb. 1940 in Oldenburg (Oldb.); Akademischer Rat am Seminar für Wissenschaftliche Politik an der Universität Freiburg/Br.; Mitglied der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft (DVPW).

Veröffentlichungen: Die Grundsatzdebatte in der SPD von 1945/46 bis 1958/59. Entwicklung und Wandel der Organisationsstruktur und des ideologisch-typologischen Selbstverständnisses der SPD. Eine empirisch-systematische Untersuchung, Diss. phil., Freiburg/Br. 1971; Empirische Parteienforschung — Versuch einer systematischen Bestandsaufnahme, in: W. Jäger (Hrsg.), Partei und System. Eine kritische Einführung in die Parteienforschung, Stuttgart 1973; Parteien und Verbände in westlichen Demokratien, in: W. Jäger, a. a. O.; Demokratie und Elitenherrschaft (in Vorbereitung).

Hermann Adam, Dipl.-Volkswirt sozialwissenschaftlicher Richtung; geb. 1948 in Berchtesgaden; Studium der Volkswirtschaft, Politischen Wissenschaft und Soziologie in Köln und Kiel; seit 1970 Wissenschaftlicher Referent im Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institut des DGB, Düsseldorf; Dozententätigkeit in der Erwachsenenbildung der Gewerkschaften, der Friedrich-Ebert-Stiftung und der Volkshochschulen.

Veröffentlichungen: Institutionelle Ursachen konjunkturpolitischer Fehlentscheidungen in der Bundesrepublik, in: WWI-Mitteilungen, H. 5/1970; Grundprobleme und Grenzen jeder Vermögenspolitik im Gesellschaftssystem der Bundesrepublik, in: Das Mitbestimmungsgespräch, H. 2—3/1971; Die Konzertrierte Aktion in der Bundesrepublik, WSI-Studie Nr. 21, Köln 1973²; Zur Problematik der konzertierten Aktion, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 39/73; Bausteine der Volkswirtschaftslehre, Köln 1974²; Der Kampf um Löhne und Gewinne, Köln 1974.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, 53 Bonn/Rhein, Berliner Freiheit 7.

Leitender Redakteur: Dr. Enno Bartels. Redaktionsmitglieder: Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Dipl.-Sozialwirt Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, 55 Trier, Fleischstraße 61—65, Tel. 06 51/4 80 71, nimmt entgegen:

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, einschließlich Beilage zum Preise von DM 11,40 vierteljährlich (einschließlich DM 0,59 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 5,50 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

Die Kontrolle wirtschaftlicher Macht

Heinrich Deist und das Godesberger Programm *)

Vorbemerkung

Selten hat ein Parteiprogramm so sehr im Mittelpunkt inner- und außerparteilicher Diskussionen gestanden wie das Godesberger Programm der SPD. Die unterschiedlichsten Richtungen und Gruppierungen innerhalb der Partei berufen sich auf das Godesberger Programm, wenn es darum geht, den jeweiligen Vorstellungen und Zielen Geltung zu verschaffen. Kommt dem Programm heute nur noch eine Legitimationsfunktion zu oder bietet es mehr, nämlich einen Grundkonsens, der die Grenzen innerparteilicher Konflikte und Gegensätze aufzeigt? Gibt es den immer wieder beschworenen „Boden des Godesberger Programms“, auf dem so ziemlich jeder Sozialdemokrat zu stehen vorgibt, oder muß das Programm als Alibi für innerparteiliche „Narrenfreiheit“ herhalten? Seit der Verabschiedung des Grundsatzprogramms auf dem außerordentlichen Parteitag von Bad Godesberg im November 1959 hat sich die Fragestellung verschoben: Sah man im Godesberger Programm zunächst ein Symbol für die Anpassung der SPD an die restaurativen Tendenzen¹⁾ oder für die Integra-

tion der Partei in das politische System der Bundesrepublik Deutschland (mit jeweils negativer oder positiver Bewertung)²⁾, so wird heute unter dem Eindruck der Auseinandersetzungen mit den Jungsozialisten die Frage nach den Gemeinsamkeiten und Gegensät-

Hermann Adam

Pluralismus oder Herrschaft des Kapitals? Überlegungen zu Theorien gesellschaftlicher Machtverteilung in der Bundesrepublik S. 26

zen innerhalb der Partei gestellt. Hier lassen sich zwei grundsätzliche Positionen unterscheiden:

1. die Anhänger der *Konsensthese*, die die Gemeinsamkeiten hervorheben, exemplarisch sei hier Peter Glotz genannt³⁾, und
2. die Anhänger der *Dissensthese*, die die innerparteilichen Gegensätze für gravierend

in der Bundesrepublik nicht passieren dürften; vgl. Ossip K. Flechtheim (Hrsg.), Dokumente zur parteipolitischen Entwicklung in Deutschland seit 1945, Berlin 1962 ff; Gerd Börnsen, Sozialdemokratische Anpassung und Formierte Gesellschaft. Der Weg der SPD-Führung in die Große Koalition, in: Blätter f. deutsche u. intern. Politik, H. 3/1969, S. 274 ff. ²⁾ Dieser Standpunkt wird vor allem von parteioffizieller Seite vertreten; vgl. dazu Fritz Sänger, Soziale Demokratie. Bemerkungen zum Grundsatzprogramm der SPD, Hannover 1960; Carlo Schmid, Hundert Jahre Sozialdemokratische Partei, Hannover 1963 Adolf Arndt, Humanität — Kulturaufgabe des Politischen. Ein Beitrag zur Neubegründung des Humanismus und zur Auslegung des Godesberger Grundsatzprogramms, Bonn 1963; Willi Eichler, Die politische Rolle des Godesberger Programms. Zum zehnten Jahrestag seiner Annahme, in: Geist und Tat, H. 4/1969, S. 193—210; Willy Brandt u. a., Zwanzig Jahre Bundesrepublik. Zehn Jahre Godesberger Programm der SPD, in: Die Neue Gesellschaft, Sonderheft 1. Mai 1969; Ulrich Lohmar, Sozialdemokratie — Kommunismus. Zur ideologischen Abgrenzung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 8/73 v. 24. Febr. 1973, S. 3—10. ³⁾ Peter Glotz, Demokratischer Sozialismus als linker Reformismus, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B. 23/73 v. 9. Juni 1973.

¹⁾ Vgl. dazu Wolfgang Abendroth, Aufstieg und Krise der deutschen Sozialdemokratie. Das Problem der Zweckentfremdung einer politischen Partei durch die Anpassungstendenzen von Institutionen an vorgegebene Machtverhältnisse, Frankfurt/M. 1964; Otto Stolz, Marx kam bis Godesberg — Altsozialistisches im SPD-Programm, in: Die politische Meinung, H. 41/1959, S. 42 ff; Ossip K. Flechtheim, Die Anpassung der SPD: 1914, 1933 und 1959, in: Kölner Ztschr. f. Soz. u. Soz.psych., H. 17/1964, S. 584—604; ders., Der Dritte Weg in der deutschen Parteipolitik nach 1945, in: Aus Politik u. Zeitgeschichte, B 25/1973 v. 23. Juni 1973, S. 3 ff.; Flechtheim perpetuiert hier nur seine pauschalen Urteile, ohne vom neueren Forschungsstand überhaupt Kenntnis zu nehmen; dabei unterlaufen ihm einige bemerkenswerte sachliche Fehler (s. Anm. 34 dieses Beitrages), die dem Herausgeber der umfassendsten Dokumentation zum Parteiwesen

*) Zum 10. Todestag des sozialdemokratischen Wirtschaftspolitikers (10. 12. 1902 — 7. 3. 1964)

und bedenklich halten; für diese Position sei hier stellvertretend Alexander Schwan genannt⁴⁾.

Beide gehen bei der Beantwortung der Frage, welche Richtung in der Partei vertreten sein können, vom Grundkonsens des Godesberger Programms aus, wobei dieser Konsens einmal weit und einmal eng ausgelegt wird. Im vorliegenden Beitrag soll versucht werden, diese Frage nach dem Grundkonsens durch einen „Rückgriff hinter Godesberg“ inhaltlich zu beantworten. Hierbei erfolgt allerdings eine Beschränkung auf die Entstehung des wirtschaftspolitischen Teiles des Godesberger Programms. Gleichzeitig soll in einem mehr zeitgeschichtlichen Bezug die Rolle und die Bedeutung von Hein-

rich Deist hervorgehoben und dargestellt werden, die Peter von Oertzen auf dem Godesberger Parteitag etwas überspitzt folgendermaßen charakterisiert hat:

„Am Ende der Verhandlungen dieses unseres Parteitages bekomme, glaube ich, die Überschrift des Schlußabschnitts ‚Unser Weg‘ eine ganz besondere Bedeutung. Es ist ja im Grunde die Besiegelung des Weges unserer Partei vom Eisenacher Programm von 1869 zum Godesberger Programm von 1959. Ich sage das jetzt ganz gewiß ohne Ressentiments und ohne die Absicht einer persönlichen Spitze: Es ist nach dem Willen der Mehrheit des Parteitages offensichtlich auch unser Weg von Karl Marx zu Heinrich Deist.“⁵⁾

I. Vom DGB zur SPD — Deists politische Karriere

Im folgenden geht es nicht allein um die Biographie eines Politikers, in welcher der „Aufstieg“ oder die Karriere vom unbekanntem Wirtschaftsprüfer und Gewerkschaftler zum „Wirtschaftsminister“ im ersten Schattenkabinett Willy Brandts nachgezeichnet werden kann. Es soll ebenso die Rolle und die Bedeutung von Heinrich Deist für die SPD untersucht werden, die ihm als „einer der Väter des Godesberger Programms“ gleich nach seinem Tod sicher zu Recht zuerkannt wurde⁶⁾, die sich darin aber nicht erschöpft. Es soll weiter gefragt werden nach den Bedingungen, die es Deist ermöglichen, seine politischen Vorstellungen eine derartige Beachtung und Verbreitung finden zu lassen, wie sie dem Godesberger Programm zukam und mehr denn je zukommt, ohne daß der Name Deist in diesem Zusammenhang heute überhaupt erwähnt würde. So sollen die individuellen Voraussetzungen, die Deist bei seinem Wechsel vom DGB zur SPD mitbrachte, zwar nicht unerwähnt, jedoch für die vorliegende Untersuchung unberücksichtigt bleiben: seine ersten politischen Erfahrungen im Hofgeismarer Kreis der Weimarer SPD und seine Mitarbeit an den „Sozialistischen Monatsheften“, dem

von Eduard Bernstein gegründeten innerparteilichen Oppositionsblatt⁷⁾; seine Verwaltungserfahrungen, die er im Preußischen Innenministerium bis zu seiner Entlassung im Jahre 1933 sammeln konnte, seine ökonomischen Fachkenntnisse, die er sich durch sein Studium und durch seine Tätigkeit als Wirtschaftsprüfer, als geschäftsführendes Mitglied der Stahlreuhänder-Vereinigung und als Mitarbeiter im Wirtschaftswissenschaftlichen Institut der Gewerkschaften (WWI) erworben hatte; schließlich sein Talent, komplizierte ökonomische Vorgänge klar und verständlich auszudrücken und druckreif zu formulieren.

1. Wirtschaftsexperten contra Parteibürokratie

Um die Frage beantworten zu können, wie es möglich war, daß Deist innerhalb von nur sechs Jahren und gerade in der Zeit von 1952 bis 1958 einen so überragenden Einfluß in der SPD gewinnen konnte, soll im folgenden die innerparteiliche Situation der SPD kurz skizziert werden⁸⁾. Im Mittelpunkt steht dabei der Gegensatz zwischen der zen-

⁴⁾ Alexander Schwan, Demokratischer Sozialismus in der Zerreißprobe. Zum Streit um das politische Programm der SPD, München 1973.

⁵⁾ Zit. nach: Protokoll der Verhandlungen d. Außerordentlichen Parteitages der SPD v. 13.—15. Nov. 1959 in Bad Godesberg, hrsg. v. Vorstand d. SPD, Bonn o. J., S. 306 (im folg. abgek. PT-Prot.).

⁶⁾ So Willy Brandt in seiner Trauerrede am 13. März 1964 in Köln, zit. nach: Ordnung in Freiheit. Zum Gedenken an Dr. Heinrich Deist, hrsg. v. Vorstand d. SPD, Bonn 1964, S. 10.

⁷⁾ Vgl. Susanne Miller, Das Problem der Freiheit im Sozialismus. Freiheit, Staat und Revolution in der Programmatik der Sozialdemokratie von Lassalle bis zum Revisionismusstreit, Frankfurt/M. 1964; dies., Zur Programmatik der deutschen Sozialdemokratie 1848—1933, in: Geist und Tat, H. 4/1969, S. 224.

⁸⁾ Vgl. dazu ausführlicher Helmut Köser, Die Grundsatzdebatte in der SPD von 1945/46 bis 1958/59. Entwicklung und Wandel der Organisationsstruktur und des ideologisch-typologischen Selbstverständnisses der SPD, Diss.phil., Freiburg 1971 (erscheint 1975 in überarb. und erw. Fassung).

tralen Parteiverwaltung und den Wirtschaftsexperten. Da die SPD als Oppositionspartei auf die Hilfe der Ministerialbürokratie nicht rechnen konnte, war sie gezwungen, sich einen eigenen Stamm von Fachberatern einzurichten. Dies ergab sich nicht allein aus dem Zwang, auf Bundesebene Gesetzesalternativen anbieten zu müssen, sondern auch aus der Notwendigkeit, für die bevorstehenden Wahlkämpfe Wahlprogramme und für eine mögliche Regierungsbildung Regierungsprogramme an der Hand zu haben. Außerdem wurde in der Partei des öfteren der Wunsch nach einem Aktionsprogramm geäußert, in dem langfristige Ziele festgelegt werden sollten. Der Parteivorstand beschloß die Einrichtung von Fachausschüssen für verschiedene Fach- und Spezialgebiete und ernannte die Mitglieder, wobei er in der Regel den Vorschlägen des jeweiligen Referenten beim geschäftsführenden Vorstand folgte. Die personellen Grundlagen für diesen Expertenkreis wurden in den Jahren zwischen 1949 und 1953 gelegt, als das Wahlprogramm für die erste Bundestagswahl, der Entwurf für ein Sozialisierungsgesetz und das Aktionsprogramm von 1952 erarbeitet wurden. In den Fachausschüssen waren vertreten:

1. Bundesparlamentarier (MdB), 2. Landesparlamentarier (MdL), 3. die Regierungschefs der SPD-regierten Länder, 4. Oberbürgermeister SPD-regierter Kommunen, 5. Experten, die aufgrund eines Qualifikationsnachweises in die Fachausschüsse kooptiert wurden; diese Experten lassen sich in drei Gruppen einteilen: a) Minister und Senatoren der SPD-regierten Länder und Stadtstaaten, von denen die meisten zugleich Mitglied des Bundesrates waren, b) leitende Verwaltungsbeamte in der Ministerialbürokratie SPD-regierter Länder (Staatssekretäre, Ministerialdirektoren etc.), c) Vertreter wissenschaftlicher Institute.

Die Experten rekrutierten sich schwerpunktmäßig aus den hessischen, nordrhein-westfälischen und niedersächsischen Ministerien, ressortmäßig dominierten die wirtschafts-, sozial- und kulturpolitischen Fachleute. Im Mittelpunkt der Expertentätigkeit stand seit der Arbeit am Wahlprogramm von 1949 der Wirtschaftspolitische Ausschuss (WPA). Rudolf A. Pass, der am 1. Januar 1948 das Wirtschaftspolitische Referat beim Parteivorstand übernahm, begann im Auftrag von Kurt Schumacher den Expertenkreis systematisch aufzubauen⁹⁾. Er unterhielt eine umfang-

⁹⁾ Pass an mehrere Gen., Hannover, 3. Jan. 1949, Akte „Schriftwechsel mit den Sachverständigen, Wahlprogramm 1949“ (Archiv der Sozialen Demokratie der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, im folg. abgek. ASD).

INHALT

VORBEMERKUNG

I. Vom DGB zur SPD. Deists politische Karriere

1. Wirtschaftsexperten contra Parteibürokratie
2. Die Auseinandersetzung um den Sozialisierungs-Entwurf
3. Deists Beitrag zum Godesberger Programm
 - a. Die Beratungen der Programmkommission
 - b. Der Führungswechsel in der SPD

II. Die Kontrolle wirtschaftlicher Macht. Deists wirtschaftspolitische Konzeption

1. Theoretische Grundlagen: Gerhard Weissors „Theorie des freiheitlichen Sozialismus“
2. Zum Spannungsverhältnis von Freiheit und Gerechtigkeit
3. Realanalyse: Die Vermachtung der Wirtschaft
 - a. Der Konzentrationsprozeß
 - b. Das Problem der wirtschaftlichen Macht
 - c. Vielfalt trotz Vermachtung
4. Die neue Wirtschaftsordnung: Sozialistische Marktwirtschaft
 - a. Die Eigentumsfrage
 - b. „Kontrolle“ als Schlüsselbegriff
 - c. Ordnungspolitische Aufgaben
 - Kontrolle durch Wettbewerb
 - Kontrolle durch Mitbestimmung
 - Kontrolle durch Publizität
 - Kontrolle durch öffentliche Maßnahmen
 - d. Das marktwirtschaftliche Element: Planung und Wettbewerb

III. Sozialdemokratische Wirtschaftspolitik zwischen Marx und Deist?

1. Der Grundkonsens des Godesberger Programms
2. Der Dissens zwischen demokratischen und marxistischen Sozialisten
3. Sozialisierung — Mittel oder Ziel?

reiche Korrespondenz mit einigen ihm bekannten Experten und gewann durch Hinweise und Empfehlungen einen ständig wachsenden Kreis von Mitarbeitern. Mit dem Wirtschaftswissenschaftlichen Institut der Gewerkschaften wurde auf diese Weise auch Heinrich Deist in den Expertenkreis aufgenommen.

Schon während der Arbeit am Wahlprogramm von 1949 kam es zu heftigen Auseinandersetzungen zwischen einigen Experten und der zentralen Parteiverwaltung. Die Experten kritisierten, daß die von ihnen verfaßten Entwürfe vom Propaganda-Referat beim Parteivorstand für den Wahlkampf dermaßen umformuliert würden, daß sie die Verantwortung für das Programm ablehnen müßten¹⁰⁾. Aus dem Schriftwechsel geht hervor, daß in der Parteizentrale ohne Wissen der Experten Änderungen vorgenommen wurden, insbesondere von Kriedemann und einigen Mitarbeitern des geschäftsführenden Vorstandes¹¹⁾. Kriedemann und Fritz Heine, Leiter der Propaganda-Abteilung des Parteivorstandes, waren darauf bedacht, hinsichtlich der bevorstehenden Bundestagswahl möglichst schnell programmatisches Material für die Parteipropaganda zu erhalten. So veröffentlichte Heine im „Sopade-Informationsdienst“ im Juni 1949 einen ersten Beitrag zum wirtschaftspolitischen Wahlprogramm der SPD und verschickte „Referentenmaterial“ für die Wahlredner der SPD¹²⁾.

Das Propaganda-Material war im traditionellen Funktionärsstil der Weimarer SPD abgefaßt und sollte die Politik der „intransigenten Opposition“ Schumachers propagandistisch untermauern¹³⁾. Pass hielt Schumacher über den Stand der Programmdebatte ständig auf dem laufenden und überließ dem Parteivorsitzenden die Entscheidung, wenn zwischen den Experten keine Einigung zu erzielen war¹⁴⁾. Bereits das Wahlprogramm von 1949 verdeutlicht den beginnenden Einfluß der Experten auf die Programmatik der SPD, ein Prozeß, der sich mit der Kritik einiger Wirtschafts- und Finanzexperten am ersten Sozialisierungsgesetz-Entwurf und mit dessen Neufassung durch Deist fortsetzte und mit der Formulierung des Aktionsprogramms einen ersten Höhepunkt fand.

Die Bildung einer Kommission zur Erarbeitung eines neuen Parteiprogrammes Anfang

1952 erfolgte einerseits im Hinblick auf die Bundestagswahl im Herbst 1953 — es sollte erreicht werden, daß im Wahlkampf einheitliche Meinungen vertreten wurden —, andererseits in der Überzeugung, daß die Zusammenstellung wenigstens eines Aktionsprogramms auf der Grundlage des inzwischen erarbeiteten Programmmaterials möglich war. Gleichzeitig arbeiteten die Expertengruppen am Sozialen Gesamtplan und am Sozialisierungsgesetz-Entwurf, so daß sich die Arbeit teilweise deckte. Schumacher zog insbesondere Viktor Agartz¹⁵⁾ zu den Programmarbeiten heran und gab ihm den Auftrag, „für das Aktionsprogramm einige Ausarbeitungen fertigmachen“¹⁶⁾. Im WWI des DGB wurden zahlreiche Aufsätze und Stellungnahmen zum Generalvertrag, zur Mitbestimmung, zum Lastenausgleich, zur Steuerreform und zur Agrarpolitik verfaßt, die Schumacher zugeschiedt wurden und die dieser als Unterlagen für seine Reden und Programmbeiträge benutzte¹⁷⁾. Da Agartz seine Einflußmöglichkeiten auf die Person Schumachers konzentrierte und sich an den Beratungen des Wirtschaftspolitischen Ausschusses nur selten beteiligte, konnten andere Wirtschaftsexperten wie Gerhard Weisser, Hermann Veit, Karl Schiller, Heinrich Deist u. a. ihre wirtschaftspolitischen Vorstellungen in den Programmberatungen entsprechend zur Geltung bringen¹⁸⁾. Für Agartz dagegen bedeutete die Erkrankung und der Tod Schumachers im Jahre 1952 eine gewisse Isolierung.

Nach der Fertigstellung des Aktionsprogramms waren sich die Experten und der Parteivorstand weitgehend darin einig, daß das neue Programm nicht die Eindeutigkeit der Aussage besaß, die man sich eigentlich erhofft hatte. Es wurde bemängelt, „daß so-

¹³⁾ Zur Politik der „intransigenten Opposition“ s. Theo Pirker, Die SPD nach Hitler. Die Geschichte der sozialdemokratischen Partei Deutschland 1945 bis 1964, München 1965.

¹⁴⁾ s. Anm. 12.

¹⁵⁾ Viktor Agartz wurde 1946 Leiter des Zentralamtes f. Wirtschaft in Minden, 1948 Abgeordneter des Frankfurter Wirtschaftsrates und war bis 1955 Leiter des Wirtschaftswissenschaftlichen Instituts der Gewerkschaften in Köln (WWI); er vertrat in der Wirtschaftspolitik die gleiche Haltung der „intransigenten Opposition“ wie Schumacher beispielsweise in der Außenpolitik; vgl. dazu Eberhard Schmidt, Die verhinderte Neuordnung 1945—1952, Frankfurt/M. 1970; Ernst-Ulrich Huster u. a., Determinanten der westdeutschen Restauration 1945—1949, Frankfurt/M. 1972.

¹⁶⁾ Agartz an A. Renger (Sekretärin v. Schumacher), Köln, 1. Juli 1952, Akte „Aktionsprogramm 1952“ (ASD).

¹⁷⁾ Schriftwechsel Agartz-Schumacher, August 1952, ebd.

¹⁸⁾ s. Kap. I/2—3 u. II/1—4.

¹⁰⁾ Insbesondere Troeger, Seuffert u. Wrede, Akte „Schriftwechsel mit den Sachverständigen“ (ASD).

¹¹⁾ Herbert Kriedemann gehörte 1945 zum „Büro Dr. Schumacher“ in Hannover, von dem aus der Wiederaufbau der Partei geleitet wurde; er wurde 1946 in den besoldeten Parteivorstand gewählt; vgl. dazu Albrecht Kaden, Einheit oder Freiheit. Die Wiedegründung der SPD 1945/46, Hannover 1964.

¹²⁾ Pass an Wagner, 25. Juni 1949, Akte „Schriftwechsel“ (s. o.); Fritz Heine gehörte dem von Erich Ollenhauer geleiteten Exil-Parteivorstand der SPD in London an, der nach der Wiedegründung der SPD aufgelöst wurde; Heine wurde ebenfalls 1946 in den besoldeten Parteivorstand gewählt.

zusagen der geistige Mörtel für das Zusammenbinden der vielen Bausteine fehlt, welche die Spezialisten der Partei zusammengeholt haben“¹⁹⁾). Mehrfach wurde in den Debatten auch ausgesprochen, daß das ganze Programm unter den Leitstern einer tragenden Idee gestellt werden sollte. Damit war wie schon des öfteren seit 1945 die grundsätzliche Frage nach dem Selbstverständnis des „freiheitlich-demokratischen Sozialismus“ gestellt worden.

2. Die Auseinandersetzung um den Sozialisierungsgesetz-Entwurf

Im Mai 1950 beschloß der Parteivorstand, einen Sozialisierungsausschuß zu bilden, der die Grundlagen für einen Gesetzentwurf zu Art. 15 GG erarbeiten sollte²⁰⁾. In dem Ausschuß waren Mitglieder des Parteivorstandes, des Wirtschaftspolitischen Ausschusses, der Bundestagsfraktion und des WWI vertreten²¹⁾. Die Formulierung des Entwurfs wurde zunächst Harald Koch übertragen, der als hessischer Wirtschaftsminister am hessischen Sozialisierungsgesetz-Entwurf gearbeitet hatte und daher als Sozialisierungsexperte galt²²⁾. In den ersten Ausschußbesprechungen einigte man sich darauf, daß der DGB die Forderung nach Sozialisierung stellen, jedoch keinen eigenen Gesetzentwurf vorlegen sollte. Vielmehr sollten die Vertreter des WWI an der Erarbeitung des SPD-Entwurfs mitarbeiten²³⁾. Im Januar 1952 legte Koch seinen Entwurf dem Ausschuß vor und veröffentlichte im Februar einen Kommentar dazu im „Neuen Vorwärts“, da der Entwurf durch Indiskretion vorzeitig bekanntgeworden und Gegenstand heftiger Kritik vor allem von der Arbeitgeberseite und der CDU geworden war (Industrie-Kurier, Deutsches Industrieinstitut).

Kritik am Entwurf von Koch wurde jedoch auch vom WWI (Agartz) und von Heinrich Troeger geäußert²⁴⁾. Troeger bemängelte an

dem Entwurf, daß eine Definition des Begriffs „Gemeineigentum“ fehle. Auch H.-D. Ortlieb von der Hamburger Akademie für Gemeinwirtschaft sei es noch nicht gelungen, eine befriedigende Definition zu geben²⁵⁾. Ferner sei die Verwendung des Begriffs „Sozialgemeinschaften“ für sozialisierte Unternehmungen nicht haltbar, da „Gemeinschaften“ außerhalb des Wirtschaftsrechts stünden, auch sozialisierte Unternehmungen seien „Gesellschaften“²⁶⁾. Der Entwurf fördere zudem den branchensyndikalistischen Einfluß der Einzelgewerkschaften. Er übertrage betriebliche Funktionen auf die Bundesregierung, gebe dem Wirtschaftsminister wichtige Führungsbefugnisse für Betriebe und delegiere die Ministerialbürokratie in das betriebliche Management. Die Kritik von Agartz stimmte in fast allen Teilen mit der von Troeger überein. Während die Argumentation von Troeger jedoch rein inhaltlicher Art war, verfolgte Agartz darüber hinaus das taktische Ziel, eine sich unabhängig vom DGB entwickelnde Wirtschaftspolitik der SPD zu verhindern; er ließ Ende Oktober 1952 durch das WWI einen Gewerkschaftsentwurf über die Sozialisierung ankündigen, der innerhalb von sechs Wochen parlamentsreif sei²⁷⁾. Als erste erkannten Pass und Veit die Taktik von Agartz. Pass stellte fest, daß die „Taktik des Hinhaltens“ die Aktivität der SPD hemmen werde und die SPD keine Rücksicht nehmen könne auf ein gruppenegoistisches Programm des DGB²⁸⁾. Schließlich wurde noch der Hamburger Wirtschaftssenator Karl Schiller auf Betreiben von Pass zu den Beratungen hinzugezogen. Auf Schillers Beteiligung wurde großer Wert gelegt, da er im Bundesrat zum Problem der Kartellgesetzgebung ausführlich Stellung genommen hatte²⁹⁾. In den Diskussionen waren sich Schiller und Deist darüber einig, daß auch bei sozialisierten Unternehmen das Prinzip der Rentabilität unbestritten bleiben müsse³⁰⁾.

In einem Ende November 1952 gebildeten Koordinierungsausschuß zwischen Vertretern des Wirtschaftspolitischen Ausschusses

¹⁹⁾ W. Jaksch an Schumacher, Wiesbaden, 24. Juli 1952, ebd.

²⁰⁾ Schriftwechsel zwischen Pass, Veit u. den Experten, Akte „Korrespondenz, Rundschreiben, Sitzungsprotokolle“ (ASD).

²¹⁾ Die Mitglieder des Ausschusses waren: Schumacher, Ollenhauer, Henßler, Koch, Kreyszig, Pass, Nölting, Mellies, Schöne, Deist, Agartz, Potthoff, Korsch.

²²⁾ Harald Koch, Sozialisierung — warum und wie?, in: Neuer Vorwärts v. 8. 2. 52.

²³⁾ Sitzungsprotokoll v. 16. 5. 51, Akte „Korrespondenz“ (ASD).

²⁴⁾ Protokoll einer Besprechung im Bundeshaus am 11. Dez. 1952, Akte „Korrespondenz“ (ASD); Troeger war bis 1956 hessischer Finanzminister und Mitglied des Bundesrates.

²⁵⁾ Protokoll einer Besprechung des Wirtschaftspolitischen Ausschusses im Bundeshaus am 23./24. Okt. 1952, Akte „Korrespondenz“ (ASD).

²⁶⁾ Ebd.

²⁷⁾ Aktennotiz Pass, Bonn, 21. Okt. 1952, Akte „Korrespondenz“ (ASD).

²⁸⁾ Ebd.

²⁹⁾ Pass an Schiller, Bonn, 13. Nov. 1952, Akte „Korrespondenz“ (ASD).

³⁰⁾ Protokoll über die Zusammenkunft eines Koordinierungsausschusses zwischen Gen. d. WPA u. v. d. Gewerkschaften am 27. 11. 1952 im Bundeshaus, Akte „Korrespondenz“ (ASD).

und des WWI kam es schließlich zu einer heftigen Auseinandersetzung zwischen Agartz und Veit, als Agartz mitteilte, daß das WWI und der DGB mit den Unternehmern und der Bundesregierung verhandelt hätte und Einigkeit über die Rechtsform sozialisierter Unternehmen im Falle einer Verabschiedung des Sozialisierungsgesetzes erzielt hätten. Daraufhin rief Veit erregt, daß die SPD von dieser Entwicklung nichts wisse und hier politische Fakten ohne die SPD geschaffen würden³¹⁾. Ob Agartz und das WWI unter seiner Leitung eigenständige Politik betrieben oder auf Weisung des DGB-Bundesvorstandes handelten, kann hier nicht untersucht werden. Entscheidend für die Entwicklung der SPD war jedenfalls, daß Heinrich Deist sich nach dieser Auseinandersetzung von Agartz und dem WWI abwandte und in Übereinstimmung mit Veit einen neuen Entwurf auf der Grundlage des ersten SPD-Entwurfs verfaßte. Deist ging hierbei von der Realisierbarkeit des Entwurfs aus und meinte, man solle gewisse Grundbestimmungen und Prinzipien festlegen und ansonsten den Gesetzentwurf nicht mit gesellschaftsrechtlichen Einzelbestimmungen überladen. Es sei ein zweifelhaftes Unterfangen, bereits jetzt das gemeinwirtschaftliche Prinzip entwickeln und konzipieren zu wollen³²⁾. Der Deist-Entwurf wurde im April 1953 zuerst im Wirtschaftspolitischen Ausschuß und dann im Parteivorstand beraten und angenommen und am 2. Mai 1953 veröffentlicht. Bemerkenswert an dem Vorgang ist die Tatsache, daß die Bundestagsfraktion erst in der Endphase an den Beratungen beteiligt wurde, als der Entwurf praktisch fertiggestellt war³³⁾.

Zusammenfassend bleibt festzustellen, daß die Sozialisierungsdebatte zugleich eine grundsätzliche Debatte über wirtschafts- und gesellschaftspolitische Ordnungsvorstellungen war. Der Wirtschaftspolitische Ausschuß betonte den Instrumentalcharakter der Sozialisierung und verzichtete vorläufig auf eine Definition des Begriffs „Gemeinwirtschaft“. In den folgenden Jahren machten sich sowohl Weisser wie auch Deist an den Versuch, den Gedanken der Gemeinwirtschaft

und der Wirtschaftsdemokratie weiterzuentwickeln, um der Programmatik der SPD endlich eine theoretische und ordnungspolitische Grundlage zu geben (s. Kap. II/1—4).

3. Deists Beitrag zum Godesberger Programm

a) Die Beratungen der Programmkommission

Im Juni 1954 setzte der Berliner Parteitag durch die Annahme eines entsprechenden Antrages des Parteivorstandes eine Programmkommission ein, die den Entwurf eines neuen Grundsatzprogramms erarbeiten sollte³⁴⁾. Diesem Parteitagsbeschuß war innerhalb der Partei eine heftige Diskussion vorausgegangen, die sich an der Niederlage der SPD in der Bundestagswahl 1953 entzündet und zu einer spontanen Reformbereitschaft geführt hatte. Diese Reformbereitschaft war aus dem Bewußtsein heraus entstanden, nach der Wahlniederlage in eine Krisensituation geraten zu sein. Ein Krisenbewußtsein war bereits vorher latent vorhanden gewesen, durch den Schock des „schwarzen 6. September“ jedoch aktualisiert worden³⁵⁾.

Die Forderung nach einer „Reform an Haupt und Gliedern“ betraf sowohl die Parteiorganisation und das Erscheinungsbild (Image) der SPD in der Öffentlichkeit wie auch das Verständnis der Partei vom „freiheitlich-demokratischen Sozialismus“. Dessen Grundsätze und Ziele niederzulegen sowie das Verhältnis der SPD zum Staat, zu den Kirchen, zu den Gewerkschaften und den anderen Parteien in der Bundesrepublik klar zu formulieren, sollte Aufgabe der „Großen Programmkommission“ sein. Der Vorsitz dieser Kommission wurde Willi Eichler übertragen, der bereits den Kulturpolitischen Ausschuß leitete und den Vorsitz der Kommissionen des Aktionsprogramms innegehabt hatte. Eichler hatte ursprünglich an-

³⁴⁾ PT-Prot. 1954, S. 328; Flechtheim verlegt diesen Beschluß fälschlicherweise auf den Münchener Parteitag von 1956; die Große Programmkommission hatte sich jedoch bereits am 26. 3. 1955 konstituiert und ihre Arbeiten am Grundsatzprogramm aufgenommen; vgl. Flechtheim, a. a. O., S. 10 (s. Anm. 1); der gleiche Fehler bereits bei Flechtheim, Dokumente zur parteipolitischen Entwicklung, Bd. III, 2. Teil, Berlin 1963, S. 146 f; der dort angeführte Parteitagsbeschuß bezieht sich auf die Erarbeitung einer Entschlieûung zur Wirtschafts- und Sozialpolitik (die dann auf dem Parteitag in Stuttgart 1958 verabschiedet wurde, s. Anm. 46); vgl. dazu auch das Jahrbuch der SPD, hrsg. v. Parteivorstand, 1958/59, S. 371.

³⁵⁾ So wurde der Wahltag des 6. Sept. 1953 in der Partei genannt.

³¹⁾ Ebd.

³²⁾ Ebd.

³³⁾ Die Fraktion wurde damals noch als „verlängerter Arm der Partei“ verstanden; vgl. dazu Rudolf Wildenmann, Partei und Fraktion, Meisenheim a. Gl. 1954; Hartmut Soell, Fraktion und Parteiorganisation — Zur Willensbildung der SPD in den 60er-Jahren, in: Polit. Vierteljahresschrift, H. 4/1969, S. 604 ff; Harry Nowka, Das Machtverhältnis zwischen Partei und Fraktion in der SPD, Köln 1973.

genommen, daß die Programmkommission ihre Arbeiten bis zur Mitte des Jahres 1956 mit der Vorlage eines Entwurfs abschließen könne, um dann den Entwurf auf dem nächsten ordentlichen Parteitag zu verabschieden³⁶⁾. Die Arbeiten wurden jedoch durch die zeitliche Belastung der Mitglieder der Kommission, durch die Sommerpausen und die Vorbereitungen für die Bundestagswahl 1957 erheblich verzögert.

Entscheidend war jedoch, daß seit dem Berliner Parteitag die Grundsatzdiskussion in der Partei eingeschlafen war und der Geschäftsführende Vorstand glaubte, mit seiner demonstrativen Reformbereitschaft die Krisensituation überwunden zu haben. Erst der Schock der erneuten Wahlniederlage von 1957 mit der wiederauflebenden Grundsatzdiskussion führte zu einer Beschleunigung der Programmberatungen, die am 1. April 1958 abgeschlossen wurden.

Die Große Programmkommission konstituierte sich am 26. März 1955 und bildete mehrere Unterausschüsse. Der Unterausschuß für Wirtschafts- und Sozialpolitik wurde zunächst von Agartz geleitet, der seine Taktik des Hinhaltens erneut anwandte und den Ausschuß gar nicht erst einberief³⁷⁾. Dieser Taktik kam der Umstand entgegen, daß die meisten Ausschußmitglieder gleichzeitig dem Wirtschaftspolitischen Ausschuß angehörten und zeitlich und arbeitsmäßig überlastet waren. Nach mehreren Interventionen des Parteivorstandes wurde schließlich Agartz der Vorsitz genommen und Weisser übertragen, der die Arbeiten energisch vorantrieb und innerhalb eines Jahres zum Abschluß brachte. Dies war allerdings weniger sein Verdienst als das von Heinrich Deist.

Dem Ausschuß lagen bei seinen Beratungen die bisher gültigen Parteiprogramme, zahlreiche Reden und Schriften von wirtschafts- und sozialpolitischen Experten sowie die Arbeiten einiger Spezialausschüsse zu verschiedenen Teilproblemen zugrunde. Es wurden zunächst die Probleme diskutiert, die sich im Zusammenhang mit einer „Analyse der gegebenen Situation“ (Zeitanalyse), der Einigung auf bestimmte Grundwerte des

demokratischen Sozialismus und den daraus resultierenden Forderungen stellen³⁸⁾. Die zentrale Frage lautete, inwieweit alle Parteimitglieder an diese drei Bereiche eines künftigen Grundsatzprogramms gebunden sein sollten. Hier traf der Ausschuß eine bemerkenswerte Feststellung, die zwar nie durch einen Parteitagsbeschuß legalisiert wurde, jedoch unter dem Aspekt der gegenwärtigen Auseinandersetzungen mit den Jungsozialisten besondere Aktualität erhält: „Wenn ein Programm... eine Analyse der gegebenen Verhältnisse und ihrer Entwicklungstendenzen bietet, so kann über die Aussagen dieser Analyse nicht im Sinne von ‚gut‘ oder ‚schlecht‘, sondern nur im Sinne von ‚wahr‘ oder ‚falsch‘ etwas ausgemacht werden. Wesentlich sind die *Forderungen* der Partei. Bejaht ein Parteimitglied diese Forderungen in der Hauptsache, ohne zugleich auch die dem Programm vorausgeschickte *Analyse* für richtig zu halten, so braucht dies kein Grund zum Austritt aus der Partei zu sein und kann nicht zum Ausschluß aus der Partei führen.“³⁹⁾

Dieser Grundsatz wurde weiter ausgeführt mit der Feststellung, daß in der Partei ein Konsens über die Grundwerte bestehen müsse, daß jedoch die *Begründung* oder *Herleitung* dieser Werte durchaus vielfältig sein könne. Damit standen die Programmberatungen ganz im Zeichen von Schumachers berühmter Ausgangsformel von 1945, in welcher er feststellte, daß man sowohl aus dem Geist des Kommunistischen Manifestes, aus dem Geist der Bergpredigt oder aus anderen Motiven Sozialdemokrat sein und werden könne⁴⁰⁾.

Im Widerspruch zu diesem Grundsatz stand der Versuch von Weisser, den Ausschuß auf *seine* Begründung der Werte festzulegen, was jedoch auf Ablehnung stieß. Weissers Verdienst lag darin, den Gedanken der „freien Gemeinwirtschaft“ und der „Wirtschaftsdemokratie“ in die Diskussion gebracht zu haben (s. Kap. II/1). Deist dagegen fand den Einstieg in die Beratungen durch seine Beiträge zur Sozialisierungsfrage, die zugleich grundsätzliche Beiträge zur Eigentumsfrage waren (s. Kap. II/4. a). Seine weitere Mitarbeit zeichnete sich dadurch aus, daß er die Beiträge und Entwürfe anderer

³⁶⁾ Eichler an die Mitglieder der Großen Programmkommission, Rundschreiben, Bonn 15. März 1955, Akten „Grundsatzprogramm, Arbeiten der Programmkommission“, Allg. Protokolle, Rundschreiben (1), 1954—1958 (ASD).

³⁷⁾ Rückblick Weissers über den bisherigen Diskussionsverlauf auf der Sitzung des Unterausschusses Wirtschafts- und Sozialpolitik der Großen Programmkommission am 8. 4. 57, Akte „Grundsatzprogramm, Unterausschuß Wirtschafts- u. Sozialpolitik (5)“, 1957—1959 (ASD).

³⁸⁾ Protokoll der Sitzung des Unterausschusses Wirtschafts- u. Sozialpolitik v. 10. 5. 57, Akte „Grundsatzprogramm (5)“, (ASD).

³⁹⁾ Ebd.

⁴⁰⁾ Kurt Schumacher, Programmatische Erklärungen vom 5. Okt. 1945, nach: Ossip K. Flechtheim, Dokumente zur parteipolitischen Entwicklung in Deutschland, Bd. III, 2. Teil, Berlin 1963, S. 4 ff.

mit seiner fundierten Sachkenntnis kritisierte. So war es nicht Deist, der den ersten Entwurf einer „Wirtschaftsordnung des freiheitlichen Sozialismus“ vorlegte, sondern der Göttinger Wirtschaftsprofessor Gisbert Rittig, der dann allerdings von Deist mit der Begründung kritisiert wurde, daß der Entwurf nicht zeitbezogen sei, sondern ein völlig neues Wirtschaftsordnungsmodell enthalte⁴¹⁾. Durch seine ständige Kritik manövrierte sich Deist in eine Situation, in der er dem Vorschlag, er selber solle doch auf der Grundlage der vorliegenden Beratungsergebnisse den wirtschaftspolitischen Teil des neuen Grundsatzprogramms schreiben, nicht länger ausweichen konnte⁴²⁾. Er erklärte sich schließlich dazu bereit, sobald die Zeitanalyse vorgelegt worden sei⁴³⁾. Im Februar 1958 war der Deist-Entwurf fertig⁴⁴⁾; er wurde im Ausschuß beraten und in einer mehrmals überarbeiteten Fassung der Großen Programmkommission vorgelegt, die schließlich am 1. April 1958 den ersten Grundsatzprogramm-Entwurf zusammenstellte⁴⁵⁾.

Neben dem wirtschaftspolitischen Teil des Grundsatzprogramm-Entwurfs erarbeitete Deist gleichzeitig im Auftrag des Parteivorstandes eine grundsätzliche Stellungnahme zur Wirtschaftspolitik, die der Parteivorstand dem Parteitag in Stuttgart im Mai 1958 als „EntschlieÙung“ vorlegte⁴⁶⁾. Diese EntschlieÙung wurde vom Parteitag nach einer heftigen Diskussion, in der Deist seine Konzeption engagiert vortrug und verteidigte, mit großer Mehrheit angenommen⁴⁷⁾. Damit war zugleich ein zentraler Bestandteil des künftigen Grundsatzprogramms akzeptiert worden — beide Deist-Entwürfe

deckten sich inhaltlich weitgehend —, bevor ein außerordentlicher Parteitag über das neue Grundsatzprogramm entschieden hatte. Diese Vorwegnahme der Entscheidung muß im Zusammenhang mit dem Führungswechsel in der Partei gesehen werden, der sich auf dem Stuttgarter Parteitag vollzog.

b) Der Führungswechsel in der SPD

Im Rahmen der Reform der Parteiorganisation war — vor allem unter dem Eindruck der hohen Wahl Niederlage der SPD in der Bundestagswahl von 1957 — beschlossen worden, an die Spitze der Partei eine Führungsmannschaft zu stellen, die die parteiliche wie auch die parlamentarische Komponente der SPD gleichermaßen verkörpern sollte. Das war neu in der SPD, denn bisher wurde die Parteiführung ausschließlich aus den Parteiorganen rekrutiert, deren Funktion sich allerdings in der Akklamation bereits getroffener Entscheidungen beschränkte. Jetzt sollte die Fraktionsspitze qua Amt in einem neu zu schaffenden Parteipräsidium vertreten sein. Die Initiative für diese Änderung kam aus der Bundestagsfraktion. Auf ihrer konstituierenden Sitzung am 30. Oktober 1957 wählte sie drei neue stellvertretende Fraktionsvorsitzende: Fritz Erler, Carlo Schmid und Herbert Wehner⁴⁸⁾.

Der Stuttgarter Parteitag stimmte mit einigen Modifikationen den Änderungsvorschlägen zu und wählte überdies einen personell stark veränderten neuen Parteivorstand⁴⁹⁾. Für Deist bedeuteten diese Änderungen eine günstige Gelegenheit, seinen immensen Arbeitseinsatz in Wahlerfolge umzusetzen. Bei seiner ersten Kandidatur für den Parteivorstand lag er nach der absoluten Zahl der Stimmen unter den ersten 10 von insgesamt 33 Kandidaten⁵⁰⁾. In das neue Parteipräsidium kam Deist durch den Umstand, daß er als Nachfolger von Wehner zum stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden gewählt wurde und damit qua Amt dem Parteipräsidium angehörte. Wehner hatte dieses Amt niederlegen müssen, da eine Personalunion zwischen stellvertretendem Fraktions- und stellvertretendem Parteivorsitzenden nach

⁴¹⁾ Protokoll der Sitzung des Unterausschusses Wirtschafts- u. Sozialpolitik v. 23. Nov. 1957, Akte „Grundsatzprogramm (5)“, (ASD).

⁴²⁾ Kurzprotokoll der Sitzung des Unterausschusses v. 12. 12. 1957 (s. o.).

⁴³⁾ Kurzprotokoll der Sitzung d. Unterausschusses v. 16. 1. 1958 (s. o.).

⁴⁴⁾ Heinrich Deist, Entwurf „Zur Neuordnung der Wirtschaft“, o. D., Akte „Grundsatzprogramm (5)“, (ASD).

⁴⁵⁾ Akte „Grundsatzprogramm (6)“, Entwürfe zum Grundsatzprogramm, Einzelbeiträge u. Kommentare (ASD); der Entwurf liegt in veröffentlichter Form vor, hrsg. v. Vorstand d. SPD, Entwurf zu einem Grundsatzprogramm, Bonn, März 1959.

⁴⁶⁾ Die EntschlieÙung war als Antrag 204 dem Parteitag vorgelegt worden; EntschlieÙung „Freiheitliche Ordnung der Wirtschaft“, in: Parteivorstand d. SPD (Hrsg.), Freiheitliche Ordnung der Wirtschaft, Bonn, Nov. 1958, S. 59 ff.; PT-Prot. Stuttgart 1958, S. 489 ff.

⁴⁷⁾ PT-Prot. Stuttgart 1958, S. 178 ff. u. S. 241 ff.; s. auch Parteivorstand d. SPD (Hrsg.), Freiheitliche Ordnung der Wirtschaft, S. 5 ff. u. 43 ff.

⁴⁸⁾ Zum Wandel der Führungsstruktur der SPD vgl. ausführlicher Helmut Köser, Die Grundsatzdebatte in der SPD (s. Anm. 8), S. 96 ff.; ders., Innovationsprozesse in der SPD. Ergebnisse einer empirischen Untersuchung. Referat f. d. Arbeitsgruppe „Strukturelle Bedingungen für politische Innovationen“ des Wiss. Kongresses d. Dt. Ver. f. Polit. Wiss. v. 1.—4. Okt. 1973 in Hamburg (ersch. i. d. Polit. Vj.schr. 1974).

⁴⁹⁾ Köser, Die Grundsatzdebatte, S. 119 ff.

⁵⁰⁾ Ebd.

der vom Stuttgarter Parteitag verabschiedeten Satzung nicht erlaubt war.

Auf dem Stuttgarter Parteitag wurden somit alle Weichen für die künftige Entwicklung der SPD gestellt: Aus dem neuen Parteipräsidium gingen im Bundestagswahlkampf 1961 einige „Minister“ des Schattenkabinetts hervor (Erler, C. Schmid, Deist), die nicht nur über parlamentarische Erfahrung verfügten, sondern auch an dem neuen Grundsatzprogramm maßgeblich mitgearbeitet hatten, von dessen Grundlage aus die künftige Politik der SPD gestaltet werden sollte.

Die Stellungnahmen, die aus der Partei zum Entwurf bei der Programmkommission eingingen, wurden zunächst von einer Redaktionskommission des Parteivorstandes gesammelt und gesichtet und schließlich zu einem neuen Entwurf verarbeitet⁵¹). Dieser Kommission gehörte auch Deist an, der somit die Gewähr hatte, daß der wirtschaftspolitische Teil nicht gegen seinen Willen geändert wurde. Das gleiche galt für die vom Godesberger Parteitag 1959 eingesetzte Redaktionskommission. So gelang es Deist,

vom Beginn bis zum Schluß der Arbeiten und Beratungen am Godesberger Programm seine wirtschaftspolitischen Vorstellungen und seinen Einfluß geltend zu machen. Die überwiegend unter redaktionellen Gesichtspunkten vorgenommenen Kürzungen und Umformulierungen des ersten Entwurfs sind allerdings so weitgehend, daß zum besseren Verständnis des wirtschaftspolitischen Teil des Programms der erste Entwurf sowie Deists Reden und Schriften herangezogen werden sollten.

Man kann zusammenfassend sagen, daß Deist seine politische Karriere in der Partei begann, jedoch über die Bundestagsfraktion in die Parteiführung gelangte. Dieser Weg muß im Rahmen des Wandlungsprozesses gesehen werden, den man als Parlamentarisierung der SPD bezeichnen kann⁵²). Mit diesem Prozeß einher ging eine schrittweise „Entmachtung“ der Parteibürokratie. Die günstigen Voraussetzungen für die Parteikarriere des Wirtschaftsexperten waren in der zunehmenden Professionalisierung politischer Funktionen begründet⁵³).

II. Die Kontrolle wirtschaftlicher Macht.

Deists wirtschaftspolitische Konzeption

Die theoretischen und programmatischen Grundlagen der SPD waren in den ersten Jahren nach dem Kriege ausgesprochen dürftig und diffus. Die Schwierigkeit bei der Erarbeitung neuer Programme lag darin, daß man einerseits „Lehren aus der Vergangenheit“ ziehen, andererseits am „Nullpunkt“ neu beginnen wollte; einige träumten von der „Einheit der Arbeiterklasse“, andere warnten angesichts der Zwangsvereinigung von SPD und KPD zur SED vor Einheitsfrontillusionen. Einerseits wurden „Antikapitalismus und Klassenkampf“ als wichtigste Kampfmittel gegen die „Restaurationsversuche der Bourgeoisie“ genannt, andererseits erschienen „Freiheit und Demokratie“ als

erstrebenswerte Ziele angesichts der bitteren Erfahrungen mit totalitären Systemen⁵⁴). Schließlich wollte man die in der SPD schon Tradition gewordene Diskrepanz zwischen radikaler Theorie und reformerischer Praxis überwinden und realisierbare Zielvorstellungen entwickeln, obwohl man nicht wußte,

⁵¹) Akten Fritz Säger, A—C (1959), Material zur Entstehung des Godesberger Programms, A/II, Die verschiedenen Fassungen der Entwürfe; s. auch Günther Edler, Der Godesberger Parteitag der SPD von 1959. Ein Beitrag zum Problem der innerparteilichen Willensbildung, in: Gegenwartskunde, H. 3/1967, S. 208 ff., der vor allem die Endphase der Programmberatungen u. die verschiedenen Fassungen des Programms ausführlich untersucht; eine kurze Zusammenfassung der innerparteilichen Entwicklung gibt H.-J. Mann, Das Godesberger Grundsatzprogramm als Ergebnis innerparteilicher Willensbildung, in: Geist und Tat, H. 4/1969, S. 225 ff.

⁵²) Köser, Innovationsprozesse in der SPD, S. 7.

⁵³) Vgl. dazu Dietrich Herzog, Karrieren und politische Professionalisierung bei CDU/CSU, SPD und FDP, in: Jürgen Dittberner/Rolf Ebbighausen (Hrsg.), Parteiensystem in der Legitimationskrise. Studien und Materialien zur Soziologie der Parteien in der Bundesrepublik, Opladen 1973, S. 109 ff.

⁵⁴) Susanne Miller, Einleitung zu Willi Eichler, Weltanschauung und Politik, Reden und Aufsätze, Frankfurt/M. 1967, S. 15 ff.; A. Kaden, Einheit oder Freiheit, S. 87 ff. u. S. 155 ff.; O. K. Flechthelm Bd. III/2; Walter Theimer, Von Bebel zu Ollenhauer. Der Weg der deutschen Sozialdemokratie, München 1957; Klaus Schütz, Die Sozialdemokratie im Nachkriegsdeutschland, in: Parteien in der Bundesrepublik. Studien zur Entwicklung der deutschen Parteien bis zur Bundestagswahl 1953, Stuttgart/Düsseldorf 1955; Gerhard Gleissberg, SPD und Gesellschaftssystem. Aktualität der Programmdiskussion 1933—1946. Dokumente und Kommentar, Frankfurt/M. 1973; ders., Vom Prager Manifest zur Bonner Opposition. Zur Politik der SPD nach 1933 und 1945, in: Marxistische Blätter, Frankfurt/M., Sept./Okt. 1969; E.-U. Huster u. a., Determinanten der westdeutschen Restauration, S. 120 ff.

wie und von welchem Standort aus die Realität analysiert werden sollte⁵⁵⁾.

Die Situation der SPD wurde dadurch noch komplizierter, daß die zahlreichen aus dem Exil zurückkehrenden Splittergruppen in die Partei integriert wurden. Diese Exilgruppen hatten sich in der langen Zeit während des Dritten Reiches und des Zweiten Weltkrieges ideologisch isoliert und traten nun innerhalb der SPD mit einem gewissen Absolutheitsanspruch auf, was die Theorie- und Programmdiskussion außerordentlich erschwerte und der westdeutschen Öffentlichkeit ein verwirrendes und teilweise widersprüchliches Bild von der SPD bot⁵⁶⁾. Im Laufe der Jahre kristallisierten sich vier wichtige Gruppen heraus, die die Auseinandersetzungen bis zur Verabschiedung des Godesberger Programms maßgeblich bestimmten:

1. Die „marxistischen Sozialisten“ um Viktor Agartz, die die Marx/Engels-Tradition in der SPD fortsetzen wollten und vom Klassenantagonismus ausgingen. Diese Gruppe war vor allem in ihrer wirtschaftspolitischen Konzeption widersprüchlich: Es gelang ihr nie, die Theorie-Praxis-Diskrepanz zu überwinden, was vor allem in der Planwirtschaft-Marktwirtschaft-Kontroverse und in der Sozialisierungsfrage deutlich wurde⁵⁷⁾.

2. Die „demokratischen Sozialisten“ um Kurt Schumacher, die sich im Anschluß an die Staatstheorien von Hermann Heller um ein neues Staatsverständnis bemühten⁵⁸⁾. Zu dieser Gruppe stieß der Kreis um Erich Ollenhauer, der den Exil-Parteivorstand in London geleitet hatte. In ihren ökonomischen Vorstellungen war diese Gruppe jedoch abhängig von den „marxistischen Sozialisten“.

3. Die „freiheitlichen Sozialisten“: diese Richtung wurde von Gerhard Weisser vertreten, der an Vorstellungen von Fritz Naphtali und Eduard Heimann anknüpfte, die diese am Ende der Weimarer Republik entwickelt hatten: die Übertragung der Prinzipien der politischen Demokratie auf den ökonomischen Bereich⁵⁹⁾.

4. Die „ethischen Sozialisten“ um Willi Eichler, die sich von den erkenntnistheoretischen Grundlagen des Marxismus abgewandt hatten, indem sie vom dialektischen Materialismus zum philosophischen Idealismus, vor allem auf Kant, zurückgingen; Wegbereiter dieser Richtung war der Göttinger Rechtsphilosoph Leonard Nelson gewesen, auf dessen Wertaxiomatik die ethischen Sozialisten bei der Diskussion über die Grundwerte des demokratischen Sozialismus zurückgriffen⁶⁰⁾.

Welcher dieser Richtungen oder Gruppen ist nun Heinrich Deist zuzuordnen? Eine ein-

⁵⁵⁾ So vor allem Kurt Schumacher auf dem Parteitag der SPD v. 9.—11. Mai 1946 in Hannover, in: PT-Prot. 1946, S. 23 ff.; ders., Programmatische Rede auf der Konferenz der Sozialistischen Internationale v. 30. Juni bis 3. Juli 1951 in Frankfurt/M., in: Sopade Nr. 911, Juli 1951, S. 4 f.; vgl. Köser, Die Grundsatzdebatte, S. 153 ff.

⁵⁶⁾ Lewis J. Edinger, Sozialdemokratie und Nationalsozialismus. Der Parteivorstand der SPD im Exil 1933 bis 1945, Hannover/Frankfurt/M. 1960; Werner Röder, Die deutschen sozialistischen Exilgruppen in Großbritannien 1940—1945. Ein Beitrag zur Geschichte des Widerstandes gegen den Nationalsozialismus, Hannover 1969; Erich Matthias (Hrsg.), Mit dem Gesicht nach Deutschland. Eine Dokumentation über die sozialdemokratische Emigration, aus dem Nachlaß von Friedrich Stampfer, ergänzt durch andere Überlieferungen, Bonn 1968; ders., Sozialdemokratie und Nation. Ein Beitrag zur Ideengeschichte der sozialdemokratischen Emigration in der Prager Zeit des Parteivorstandes 1933 bis 1938, Stuttgart 1952; Jutta von Freyberg, Sozialdemokraten und Kommunisten. Die Revolutionären Sozialisten Deutschlands vor dem Problem der Aktionseinheit 1934—1937, Köln 1973.

⁵⁷⁾ Viktor Agartz, Sozialdemokratische Wirtschaftspolitik, Referat geh. auf dem Parteitag der SPD in Hannover 1946, veröff. als Broschüre, hrsg. v. d. SPD Groß-Hessen, Frankfurt o. J.; ders., Staat, Wirtschaft und gewerkschaftliche Lohnpolitik, Köln 1954; ders., Die Gewerkschaften in der Bundesrepublik, Vortrag, geh. auf der Kundgebung d. Bundesvorstands d. DGB am 26. 9. 1950 in Düsseldorf; Hans-Georg Hermann (Pseudonym f. Viktor

Agartz), Verraten und verkauft, Fulda 1958 (eine Art Rechtfertigungsschrift mit einer Dokumentation über seinen Landesverratsprozeß; Agartz wurde 1957 wegen Landesverrats angeklagt, von Gustav Heinemann verteidigt, der schließlich einen Freispruch durchsetzen konnte).

⁵⁸⁾ Kurt Schumacher, Reden und Schriften. Turmwächter der Demokratie, ein Lebensbild von Kurt Schumacher, hrsg. v. A. Scholz/W.G. Oschilewski, 2. Bd., Berlin 1952; ders., Der Kampf um den Staatsgedanken in der deutschen Sozialdemokratie, Diss. phil., Münster 1920, hrsg. v. F. Holtmeier, Stuttgart 1973; Erich Ollenhauer, Reden und Aufsätze, Berlin/Bonn-Bad Godesberg 1973; vgl. auch W. Röder (s. Anm. 56); Lewis J. Edinger, Kurt Schumacher. Persönlichkeit und politisches Verhalten, Köln-Op-laden 1967; H. G. Ritzel, Kurt Schumacher, in: Selbsteugnissen und Bilddokumenten, Rowohlt Monographien 184, Hamburg 1972.

⁵⁹⁾ S. dazu Kap. II/1 dieses Beitrages.

⁶⁰⁾ Willi Eichler, Weltanschauung und Politik (s. Anm. 54); ders., Individuum und Gesellschaft im Verständnis demokratischer Sozialisten. Schriftenreihe der Niedersächs. Landeszentrale f. Polit. Bildung, Hannover 1970; ders., Zur Einführung in den demokratischen Sozialismus, 2. Aufl. Bonn-Bad-Godesberg 1973; weitere bibliograph. Ang. in: H. Köser, a. a. O., S. 350 f.; vgl. dazu Werner Link, Die Geschichte des Internationalen Jugendbundes (IJB) und des Internationalen Sozialistischen Kampfbundes (ISK), Meisenheim a. Gl. 1964, Werner Hofmann, Ideengeschichte der sozialen Bewegung des 19. und 20. Jahrhunderts, Berlin 1962, S. 164 ff. u. 224 ff.

deutige Zuordnung ist nicht möglich, vielmehr gelang es Deist — und darin liegt wahrscheinlich einer der Gründe für die Durchsetzung seiner Konzeption im Godesberger Programm —, eine Synthese aus den letzten drei Richtungen zu finden, die ohnehin in einer gewissen geistigen Nähe zueinander standen.

1. Theoretische Grundlagen: Gerhard Weissers „Theorie des freiheitlichen Sozialismus“

Während in den ersten wirtschaftspolitischen Programmen der SPD nach 1945 eine Neuorientierung vorerst nur in Ansätzen sichtbar wurde, gelang es Gerhard Weisser, in zahlreichen Reden, Schriften und Diskussionsbeiträgen eine Richtung des Sozialismus voranzutreiben, die er als „freiheitlichen Sozialismus“ bezeichnete. Er wollte damit keine „neue sozialistische Lehre“ verkünden, sondern vielmehr einen Ausdruck finden für die „Neuorientierung des tatsächlichen Verhaltens deutscher Sozialisten nach den Erfahrungen mit dem Totalitarismus des Faschismus und des Bolschewismus“⁶¹). Hierbei befand er sich in Übereinstimmung mit dem vom Exil-Parteivorstand der SPD in London proklamierten „freiheitlich-demokratischen Sozialismus“ und dem „demokratischen Sozialismus“ Kurt Schumachers. Weisser kam es jedoch entscheidend darauf an, der Programmatik der SPD eine theoretische, sozialwissenschaftliche Fundierung zu geben. So war es kein Zufall, daß Weisser — obgleich primär Wirtschaftswissenschaftler — nicht nur die wirtschaftspolitische Programmatik, sondern auch und vor allem die Theoriediskussion in der SPD maßgeblich beeinflusste. Wenn auch der Versuch einer Theorie des freiheitlichen Sozialismus⁶²) letztlich scheiterte und statt dessen nur partielle Theorien ökonomischer, pädagogischer und philosophischer Art entwickelt wurden, so kann man dennoch sagen, daß ohne die von Weisser gelegten Grundlagen die wirtschaftspolitische Konzeption von Heinrich Deist nicht so lückenlos in die Programmatik der SPD hätte eingebaut werden können.

In seiner Wirtschaftspolitik knüpft Weisser unmittelbar an den Stand der Diskussion am Ende der Weimarer Republik an. Die Soziali-

sierungskonzeption der SPD blieb bis zu diesem Zeitpunkt ohne jede theoretische Fundierung. Der praktische Sozialisierungsversuch von Wissell auf dem Wege der zentralistischen Planwirtschaft⁶³) stieß innerhalb und außerhalb der SPD auf Widerstand und scheiterte ebenso wie die Sozialisierung auf dem Wege der Vergesellschaftung des zweiten Reichswirtschaftsministers Schmidt⁶⁴). Dem „Zentralismus der Verwaltungsbürokratie“ wurden auf der Hohensyburg-Tagung am 12./13. Dezember 1931 zwei neue Leitbilder gegenübergestellt: die von Fritz Naphtali innerhalb des Allgemeinen Deutschen Gewerkschaftsbundes (ADGB) konzipierte „Wirtschaftsdemokratie“ und die von Weisser verkündete „freie Gemeinwirtschaft“⁶⁵). Beide wurden von dem Hamburger Nationalökonom Eduard Heimann theoretisch begründet⁶⁶).

Grundlegend für die neue Konzeption wurden drei Axiome, die von der Fries-Nelsonschen Schule der Neukantianer hergeleitet wurden: Freiheit, Gerechtigkeit und Gemeinschaft⁶⁷). Das kulturelle Freiheitsaxiom findet nach Weisser seine Schranken in dem sittlichen Axiom der sozialen Gerechtigkeit⁶⁸). Ausgehend von diesen Axiomen müsse eine Wirtschaftsordnung entwickelt werden, die marktwirtschaftlich und sozialistisch zugleich sei, in der die Privatinitiative des einzelnen nicht unterdrückt und eine Monopolisierung durch Gemeineigentum verhindert werde⁶⁹). Wirtschaftsdemokratie werde verwirklicht durch „Ausgestaltung des wirtschaftlichen Rätessystems zur Durchführung eines Mitbestimmungsrechts der Arbeiterklasse an der Organisation der Wirtschaft“⁷⁰).

⁶³) Dieter Klink, Vom Antikapitalismus zur sozialistischen Marktwirtschaft. Die Entwicklung der ordnungspolitischen Konzeption der SPD von Erfurt (1891) bis Bad Godesberg (1959), Hannover 1965, S. 56 ff.

⁶⁴) Ebd.

⁶⁵) Fritz Naphtali, Wirtschaftsdemokratie, ihr Wesen, Weg und Ziel, Berlin 1928; Gerhard Weisser (Hrsg.), Die Hohensyburg-Tagung für Gemeinwirtschaft 1931, Neuausgabe d. 1932 v. SPD-Bezirk Westl. Westfalen veröff. Tagungsprotokolls, Göttingen 1969.

⁶⁶) Eduard Heimann, Grundfragen der sozialistischen Wirtschaftsordnung, in: G. Weisser (Hrsg.), Die Hohensyburg-Tagung, S. 27 ff.; ders., Sozialistische Wirtschafts- und Arbeitsordnung, Offenbach, 2. Aufl. 1948; ders., Soziale Theorie der Wirtschaftssysteme, Tübingen 1963.

⁶⁷) Weisser in HDSW (s. Anm. 61), S. 516.

⁶⁸) Ebd.

⁶⁹) Ebd., s. Weisser (Hrsg.), Die Hohensyburg-Tagung, S. 30 ff.

⁷⁰) D. Klink, a. a. O., S. 66.

⁶¹) Gerhard Weisser, Freiheitlicher Sozialismus, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften (HDSW), S. 509.

⁶²) Gerhard Weisser, Die Bewegung zum freiheitlichen Sozialismus, Philosophischer Teil IV, Hamburg 1947, Akte „Freiheitlicher Sozialismus, Manuskripte G. Weisser“ (ASD).

Mit dem Untergang der Weimarer Republik fand auch diese Diskussion ein Ende. Weisser zog den Schluß, daß das Konzept des freiheitlichen Sozialismus wenn nicht gegen, so doch ohne Marx entwickelt werden könne, denn die Realisierung der Wirtschaftsdemokratie ermögliche eine Umwandlung des Kapitalismus ohne dessen vorherige Abschaffung⁷¹⁾. Das Ziel der „nichtmarxistischen Sozialisten“ sei nicht die Diktatur des Proletariats, sondern eine sich evolutionär entwickelnde sozialistische Gesellschaft institutioneller Vielfalt und sozialer Gerechtigkeit, in der der einzelne in Freiheit sich selbst bestimmen könne⁷²⁾. Es verdient hervorgehoben zu werden, daß sich Weisser bereits im Jahre 1947 sowohl von Neoliberalismus als auch von der zentralistischen Planwirtschaft distanzierte⁷³⁾. Der Individualismus des Neoliberalismus, wie er von der Röpke-Schule vertreten werde, sei abzulehnen, denn er führe zum Wirtschaftsegoismus und zu sozialer Ungerechtigkeit. Die Formel vom sich selbstregulierenden Markt und von der „Herrschaft des Verbrauchers“ sei eine liberale Ideologie, die die tatsächlichen Herrschaftsverhältnisse in der arbeitsteiligen, vermachteten Wirtschaft verschleierte. Um das Prinzip der sozialen Gerechtigkeit durchzusetzen, sei Planung und Lenkung „mit der leichten Hand“ unentbehrlich⁷⁴⁾. Der Staat erhalte daher die zentrale Aufgabe, in der Auseinandersetzung zwischen den gesellschaftlichen Mächten den Grundsätzen der Freiheit und Gerechtigkeit zum Durchbruch zu verhelfen.

Damit hatte Weisser einen Kerngedanken des Revisionismus übernommen und weiterentwickelt, daß nämlich Freiheit nicht *jenseits* des Staates beginne, sondern innerhalb der demokratischen Staatsform. Schon Eduard Bernstein hatte die Marxsche Theorie vom Absterben des Staates nach der Expropriation der Expropriateure als unrealistisch abgewiesen⁷⁵⁾. Für Marx war der Staat ein Instrument in der Hand der herrschenden Klasse. Für Bernstein dagegen war der Staat nicht an eine bestimmte Gesellschaftsklasse gebunden, sondern stets wandelbar und als Demokratie zum Sozialismus hin entwick-

lungsfähig. Der Sozialismus sollte kein Selbstzweck, sondern die Grundlage für die freie Entwicklung der menschlichen Persönlichkeit sein. Marx und die Marxisten gingen vom Klassenschema aus; die freiheitlichen Sozialisten waren auf das Individuum hin orientiert⁷⁶⁾.

2. Zum Spannungsverhältnis von Freiheit und Gerechtigkeit

Wie Weisser orientierte auch Heinrich Deist seine wirtschaftspolitische Konzeption an den Grundwerten „Freiheit“ und „Gerechtigkeit“. Diese Werte werden bei Deist jedoch nicht von der neukantianischen Philosophie hergeleitet, sondern aus dem Versuch einer Abgrenzung des Sozialismus vom Neoliberalismus gewonnen⁷⁷⁾. Deist geht davon aus, daß für beide Richtungen „echte Demokratie ein weitgehendes Maß von Freiheit in allen Bezirken des gesellschaftlichen Lebens voraussetzt“⁷⁸⁾. Freiheit bedeute nach neoliberaler Auffassung Entfaltung des Individuums in einer marktwirtschaftlichen Ordnung des vollständigen Wettbewerbs; wo dieser Wettbewerb nicht gegeben sei, müsse er mit markt-konformen Mitteln wiederhergestellt werden⁷⁹⁾. Dem hält Deist entgegen, daß eine so verstandene Freiheit die Freiheit weniger auf Kosten der Freiheit vieler bedeute. Freiheit, verstanden als Selbstbestimmung in allen Lebensbereichen⁸⁰⁾, sei nur durch soziale Gerechtigkeit zu realisieren. Freiheit muß deshalb dort ihre Grenzen finden, wo sie den Aufbau einer gerechten Sozialordnung verhindert. „Freiheit im Sinne freier Entwicklungsmöglichkeiten für alle ist aber nicht denkbar ohne ein ausreichendes Maß gleicher Chancen. Wo nur einige wenige Mächtige die Chance freier Entwicklung haben, herrscht die Macht, die zur Willkür wird — nicht die Freiheit. Diese in einer wirklich freien Gesellschaft notwendige Bindung von Freiheit und Gleichheit, die den Machtmißbrauch ausschließt, nen-

⁷⁶⁾ So Weisser in HDSW, S. 510 f.

⁷⁷⁾ Heinrich Deist, Grundsätze und Formen freiheitlicher Wirtschaftspolitik. Eine Auseinandersetzung mit den Neoliberalismus, in: Heinrich Deist, Wirtschaft von morgen. Beiträge zur Wirtschaftspolitik der SPD, Hannover 1959, S. 157 ff.; dieser Sammelband wird in den folgenden Abschnitten II/2—4 vorwiegend zitiert; die im Herbst 1973 erschienene 2. Auflage konnte für den vorliegenden Beitrag leider nicht mehr berücksichtigt werden.

⁷⁸⁾ H. Deist, a. a. O., S. 161.

⁷⁹⁾ H. Deist, a. a. O., S. 168.

⁸⁰⁾ Heinrich Deist, Freiheitliche Wirtschaftspolitik an der Grenzscheide zwischen Ost und West, in: Wirtschaft (s. Anm. 77), S. 25 ff.

⁷¹⁾ Ebd., S. 69.

⁷²⁾ Weisser in HDSW, S. 510 f.

⁷³⁾ Weisser, Die Bewegung (s. Anm. 62).

⁷⁴⁾ Gerhard Weisser, Sozialisierung bei freisozialistischer Wirtschaftsverfassung, Hamburg 1947, S. 22.

⁷⁵⁾ Vgl. Günter Bartsch, Totalitärer, marxistischer oder demokratischer Sozialismus?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 28/66 v. 13. Juli 1966, S. 11 ff.; S. Miller, Zur Programmgeschichte (s. Anm. 7), S. 217 ff.; Klink, a. a. O., S. 16 ff.

nen wir soziale Gerechtigkeit.“⁸¹⁾ Das Vertrauen der Neoliberalen auf den „unsichtbaren Automatismus der Marktwirtschaft“, durch den das Einzelinteresse und das Gesamtinteresse aller, Freiheit und soziale Gerechtigkeit, zur Deckung gebracht werden, hielt Deist für naiv⁸²⁾.

Der Neoliberalismus verkenne die Tatsache, daß der Konzentrationsprozeß in der Wirtschaft und die Entstehung marktbeherrschender Großunternehmungen die Gesamtstruktur der Wirtschaft entscheidend verändert und zu einem System von Abhängigkeiten und sozialer Ungerechtigkeit geführt hätten. Deist war sich darüber im klaren, daß hier Werte und Realanalyse ineinanderfließen, indem er hervorhebt, daß es ihm um die „politische Wertung von Fakten und damit um politische Entscheidungen“ gehe⁸³⁾. Erst wenn geprüft worden sei, inwieweit die Werte in der Wirklichkeit realisiert wurden, könnten programmatische Forderungen erhoben, Zielvorstellungen entwickelt und die Mittel und Wege zur Erreichung dieser Ziele aufgezeigt werden⁸⁴⁾. Freiheit und Gerechtigkeit sind für Deist die „Bestimmungsgründe“ für die Wahl der wirtschaftspolitischen Mittel⁸⁵⁾; welche Mittel schließlich zur Realisierung der Werte angewandt werden sollen, hängt wiederum vom Ergebnis der Realanalyse ab⁸⁶⁾.

3. Realanalyse: Die Vermachtung der Wirtschaft

a) Der Konzentrationsprozeß

Die wirtschaftliche Struktur der modernen Industriestaaten ist nach Deist durch einen sich stetig steigernden Konzentrationsprozeß gekennzeichnet. Dieser Konzentrationsprozeß erfaßt nicht nur die Grundstoffindustrie und die sog. neuen Industrien wie vor allem die Chemie, sondern weite Bereiche der Massenerzeugung wie den Fahrzeugbau, die Elektrotechnik, die Lebensmittelproduk-

tion usw.⁸⁷⁾. Deist unterscheidet zwischen der äußeren und der inneren Unternehmenskonzentration: Zu ersterer zählt er den Zusammenschluß bisher selbständiger Großunternehmungen (Fusion) sowie die Übernahme mittlerer und kleiner Unternehmen durch andere Großunternehmen. Zu letzterer gehört das ständig steigende Investitionspotential bestehender Großunternehmungen⁸⁸⁾. Dieser Prozeß der äußeren und inneren Unternehmenskonzentration macht erst zusammen die Gesamtwirkung aus, die für Deist ein „vorherrschendes Bewegungsgesetz der modernen Wirtschaft“ geworden ist⁸⁹⁾.

Die Gründe für die Konzentration sind nach Deist vielfältig: Sie liegen zum einen in den Möglichkeiten der technischen Leistungssteigerung, die sich aus der Verbindung von weitgehender Arbeitsteilung mit rationalisierter Massenerzeugung ergeben; dieses Antriebsmoment gelte insbesondere für die Automation⁹⁰⁾. Sie liegen zum anderen darin, daß nur große Unternehmen die Möglichkeit haben, sich die modernen technischen und wissenschaftlichen Hilfsquellen zunutze zu machen und weiterzuentwickeln⁹¹⁾. Nur große Unternehmen verfügen über eine Finanzkraft, die zur Deckung des steigenden Investitionsbedarfs erforderlich ist. Demzufolge hat sich die Kapitalmarktstruktur derart verändert, daß der Kapitalmarkt vor allem den Großunternehmen zur Verfügung steht. „Hohe Investitionen und hohe Anlagenintensität steigern den Anteil der fixen Kosten, machen die Unternehmungen gegen Beschäftigungsschwankungen sehr empfindlich und legen den Unternehmen eine Politik nahe, die auf ständige Steigerung der Expansion und auf ständige Vollbeschäftigung zielt.“⁹²⁾ Der Konzentrationsprozeß hat nach Deist nicht nur zur Bildung von Großunternehmungen geführt, er hat vielmehr die Gesamtstruktur der Wirtschaft entscheidend verändert. Denn die Großunternehmen „zwingen insbesondere nachgeordnete Wirtschaftsstufen, konkurrierende Wirtschaftsbereiche und Verbraucher zu Gegenmaßnahmen, die ihrerseits wieder jenseits vom freien Wettbewerb die Machtstruktur beein-

⁸¹⁾ Heinrich Deist, Mittelschichten in der Wirtschaft der Gegenwart, in: *Wirtschaft*, S. 123 f.

⁸²⁾ H. Deist, Grundsätze und Formen freiheitlicher Wirtschaftspolitik, in: *Wirtschaft*, S. 161.

⁸³⁾ Ebd.

⁸⁴⁾ Die Unterscheidung in Werte — Realanalyse — Forderungen erfolgte nach Joachim Raschke, Parteien, Programme und „Entideologisierung“. Zur Analyse von Parteiprogrammen, in: *Aus Politik u. Zt.gesch.*, B 8/70 v. 21. Febr. 1970, S. 8 ff.; vgl. auch Heiner Flohr, Parteiprogramme in der Demokratie. Ein Beitrag zur Theorie der rationalen Politik, Göttingen 1968.

⁸⁵⁾ Heinrich Deist, Freiheitliche Ordnung der Wirtschaft, in: *Wirtschaft*, S. 53 (s. Anm. 46).

⁸⁶⁾ H. Deist, a. a. O., S. 50.

⁸⁷⁾ H. Deist, Grundsätze und Formen, in: *Wirtschaft*, S. 162.

⁸⁸⁾ Ebd.

⁸⁹⁾ Heinrich Deist, Die Wirtschaft, Entwurf f. d. Unterkommision Wirtschafts- u. Sozialpolitik d. Großen Programmkommission, 22. 2. 1958, Akte „Grundsatzprogramm (5)“, (ASD).

⁹⁰⁾ H. Deist, Grundsätze und Formen, in: *Wirtschaft*, S. 162.

⁹¹⁾ Ebd.

⁹²⁾ Ebd.

flussen. Damit ist die Vermachtung ein strukturelles Merkmal der modernen Wirtschaft geworden“⁹³⁾.

b) Das Problem der wirtschaftlichen Macht

Damit hat Deist das für ihn zentrale Problem genannt, das Problem der wirtschaftlichen Macht. Er unterscheidet zwei Arten der wirtschaftlichen Macht von Großunternehmen: die externe und die interne Macht. Zur externen Macht von Großunternehmen oder Unternehmensgruppen gehört: 1. Die Herrschaft über kleinere Unternehmen, die nicht über die gleichen Möglichkeiten auf dem Markt verfügen und somit von den Entscheidungen der Großen mehr oder minder abhängig sind⁹⁴⁾, denn „wo das Großunternehmen vorherrscht, gibt es keine freien Wettbewerbe“⁹⁵⁾. 2. Die Beherrschung des Marktes mit Hilfe der Investitionspolitik, der Produktionsplanung und der Preispolitik: „Kartellvereinbarungen, Preisbindungen bis zum Verbraucher und andere Mittel stehen zur Verfügung, um den nachgeordneten Unternehmensstufen ebenso wie dem Verbraucher die Preise aufzuzwingen. Wer nicht über gleiche Macht verfügt wie diese Großunternehmungen, hat nicht die gleichen Entfaltungsmöglichkeiten in der Wirtschaft. Er ist mehr oder minder unfrei.“⁹⁶⁾ 3. Die Beeinflussung der Meinungsbildung (Massenmedien) und der politischen Institutionen (Regierung, Parlament, Verwaltung) mit Hilfe der Unternehmerverbände, die ihre Kapitalmacht und ihre gesellschaftliche Stellung zur Durchsetzung ihrer Interessen einsetzen können: „Sie usurpieren Staatsgewalt. Wirtschaftliche Macht ist auch politische Macht!“⁹⁷⁾

Zur internen Macht von Großunternehmen zählt Deist die Ausübung von Herrschaft über die in den Betrieben arbeitenden Menschen. Je größer Unternehmen sind, desto größer ist der Zwang zur Organisation; solche Organisationen sind nach dem Prinzip der Über- und Unterordnung aufgebaut. „Letzte Entscheidungen liegen nur in der Hand jener kleinen Führungsgruppe, die allen anderen übergeordnet ist und damit Herrschaftsmacht über Tausende, manchmal Zehntausende, ja Hunderttausende von Menschen ausübt. Diese Herrschaftsmacht wird

ausgeübt mit allen Mitteln der Beeinflussung nicht nur dessen, was die Beherrschten tun, sondern auch dessen, was sie denken und fühlen“⁹⁸⁾.

Weil die Unternehmen auf technische Organisation und wirtschaftliche Leistung ausgerichtet sind, werden die Möglichkeiten, innerhalb der Betriebe, ein ausreichendes Maß an freier Entwicklung, Mitbestimmung und Mitverantwortung für den einzelnen zu schaffen und zu sichern“, weitgehend außer acht gelassen⁹⁹⁾. Die in der Form von Aktiengesellschaften organisierten Großunternehmen werden, so stellt Deist fest, vom Management beherrscht. Das Stimmrecht der kleinen und mittleren Aktionäre ist nach Deist eine Farce, da das Management stets in der Lage sei, den Verlauf der Hauptversammlung zu bestimmen und die Wahl des Aufsichtsrats in seinem Sinne zu beeinflussen. „Es gibt also weder eine echte Legitimation noch eine wirksame Kontrolle der Vorstände“¹⁰⁰⁾.

c) Vielfalt trotz Vermachtung

In dieser von den Großunternehmen beherrschten Wirtschaft gibt es aber immer noch kleine und mittlere Unternehmen des Gewerbes, des Handwerks, des Handels und der freien Berufe, in denen Millionen von selbständigen Unternehmern mit ihren mit helfenden Familienangehörigen tätig sind. Für sie ist Privateigentum eine wichtige Grundlage ihrer Unabhängigkeit und Freiheit¹⁰¹⁾. Diese Unternehmen geraten jedoch zunehmend in den Sog der Großwirtschaft, so daß man eher von „Hintersassen der Industrie“ als von selbständigen Unternehmen sprechen müßte¹⁰²⁾. Gleichzeitig entstehen, vor allem durch die Veränderung der Produktionsmethoden bedingt, neue Betriebe des sog. neuen Mittelstandes, insbesondere in den schnell wachsenden Dienstleistungsbereichen. Die Entwicklungsmöglichkeiten dieses neuen Mittelstandes liegen nach Deist aber nur in einer Wirtschaftsordnung des freien Wettbewerbs und der gleichen Chancen, in der die Macht marktbeherrschender Großunternehmen zurückgedrängt wird¹⁰³⁾.

⁹³⁾ H. Deist, *Macht und Freiheit* (s. Anm. 94), S. 19.

⁹⁴⁾ H. Deist, a. a. O., S. 20.

¹⁰⁰⁾ Ebd.

¹⁰¹⁾ Entwurf S. 14/15.

¹⁰²⁾ H. Deist, *Macht und Freiheit*, S. 20; ders., *Mittelschichten* (s. Anm. 81), S. 119; ders., *Grundsätze und Formen*, in: *Wirtschaft*, S. 165.

¹⁰³⁾ H. Deist, *Die Mittelschichten*, in: *Wirtschaft*, S. 122 ff.

¹⁰⁴⁾ H. Deist, *Macht und Freiheit*, S. 21.

¹⁰⁵⁾ Ebd.

⁹³⁾ H. Deist, a. a. O., S. 163.

⁹⁴⁾ Heinrich Deist, *Macht und Freiheit*, in: H. Deist/W. Eichler/A. Flanders, *Die Kontrolle wirtschaftlicher Macht*, Frankfurt/M. 1959, S. 18 f.

⁹⁵⁾ Entwurf zu einem Grundsatzprogramm, hrsg. v. Vorstand d. SPD (s. Anm. 45), S. 13.

⁹⁶⁾ Entwurf S. 14.

⁹⁷⁾ Ebd.

Neben den privatwirtschaftlich organisierten und am Gewinn orientierten Unternehmensformen nennt Deist noch die genossenschaftlichen und gemeinnützigen Unternehmen der freien Gemeinwirtschaft, die sowohl das Prinzip der Rentabilität wie auch soziale Gesichtspunkte gleichermaßen berücksichtigen; schließlich wird auf die öffentlichen Unternehmen des Bundes, der Länder und der Gemeinden hingewiesen, die dem Interesse der Allgemeinheit dienen¹⁰⁴).

Den Gedanken Weissers vom „Gebildereichtum in der Wirtschaft“ aufgreifend, stellt Deist zusammenfassend fest, daß die moderne Wirtschaft nicht einheitlich strukturiert ist, sondern unterschiedliche Unternehmensformen und verschiedene Unternehmensgrößen aufweist, die nach unterschiedlichen Prinzipien arbeiten¹⁰⁵). Die Machtstruktur der Wirtschaft ist nach Deist monistisch, ihre Organisationsstruktur pluralistisch. Für ein sozialdemokratisches Modell der Wirtschaftsordnung folgert Deist hieraus: „Die Vielfalt der Wirtschaft verlangt eine Vielfalt von Ordnungselementen. Die moderne Wirtschaft kann sich nicht dem dogmatischen Totalitätsanspruch eines Ordnungsprinzips unterwerfen, das Allgemeingültigkeit beansprucht.“¹⁰⁶) „Es gibt in der vermachteten Wirtschaft von heute potentielle Gegenpositionen, die im Sinne einer freieren Gestaltung der Wirtschaft wirken und stärker aktiviert werden können.“¹⁰⁷)

Man täte dieser Realanalyse von Deist Unrecht, würde man sie nach wissenschaftlichen Maßstäben beurteilen. Eine Beurteilung ist nur sinnvoll unter Berücksichtigung des Standortes, von dem aus die Analyse gemacht wurde. Deist geht bei seiner Analyse also nicht von der empirischen Frage aus, wie die Wirtschaftsordnung tatsächlich ist, sondern von der normativen Frage, ob in der bestehenden Wirtschaftsordnung Freiheit und Gerechtigkeit verwirklicht sind. Es ist allerdings eine Schwäche dieser Analyse, daß sie keine brauchbaren Kriterien angibt, mit denen sich feststellen läßt, wann ein Unternehmen oder eine Unternehmensgruppe marktbeherrschend ist oder nicht, welches Unternehmen als ein großes, mittleres oder kleines anzusehen ist¹⁰⁸). Wird der Begriff der Kontrolle bei Deist verhältnismäßig ausführlich erläutert, so bleibt der

Machtbegriff relativ unklar; Deist entwickelt eine Typologie von Machtformen, gibt jedoch nur einige wenige Indikatoren zur Analyse und Messung von Macht an; Indikatoren, die entscheidbar machen, was als ökonomische und was als politische Macht bezeichnet werden kann, um dann in einem weiteren Schritt anhand der Grundwerte Mißbrauch von Macht feststellen zu können. Dies sind keine grundsätzlichen Einwände gegen das Deistsche Konzept und damit gegen den wirtschaftspolitischen Teil des Godesberger Programms, es soll hier vielmehr aufgezeigt werden, wie die von Deist konzipierten Grundlagen weiterentwickelt und präzisiert werden können und welche ordnungspolitischen Möglichkeiten in dem Konzept enthalten sind.

4. Die neue Wirtschaftsordnung: Sozialistische Marktwirtschaft

a) Die Eigentumsfrage

Deist entwickelt sein wirtschaftspolitisches Ordnungsmodell anhand einer kritischen Analyse der Programme der SPD, wobei er das Kernproblem des Privateigentums an den Produktionsmitteln in seiner historischen Entwicklung verfolgt. Das Erfurter Programm der SPD von 1891 fordere noch die Vollsozialisierung, die grundsätzliche Beseitigung des Privateigentums an den Produktionsmitteln. Das Görlitzer Programm von 1921 verzichte schon auf eine umfassende gesellschaftliche Strukturanalyse; die Sozialisierung im Sinne der Vergesellschaftung sei nicht mehr die zentrale Forderung. Im Heidelberger Programm von 1925 fehle die Auseinandersetzung mit dem Revisionismus; der Grundsatzanteil des Programms sei stark dogmatisch, das Aktionsprogramm opportunistisch¹⁰⁹).

Deist, der sich wie Weisser auf Eduard Heilmann beruft, folgert, daß sich das „sozialistische Urteil über die Rolle des Privateigentums ändern müsse“, wenn sich seine Struktur und Funktion wandle. In der individualistischen Eigentumstheorie sei das Eigentum noch ein handfestes Individualrecht, das dem Eigentümer ein kaum begrenztes Verfügungsrecht bis zur Vernichtung der ihm gehörenden Sachen verleiht. Diese Eigentumstheorie beruht auf der Annahme einer „prästabilierten Harmonie zwischen individualistischem Eigennutz und Allgemeinwohl“¹¹⁰). Inzwischen wurde jedoch erkannt,

¹⁰⁶) H. Deist, Grundsätze und Formen, in: Wirtschaft, S. 167.

¹⁰⁷) H. Deist, Macht und Freiheit, S. 21.

¹⁰⁸) Im Rahmen der Mitbestimmungsdiskussion und der Vorschläge zur Vermögensbildung hat die SPD mittlerweile derartige Kriterien festgelegt (Zahl der Arbeitnehmer u. Steuerbilanzgewinn).

¹⁰⁹) H. Deist, Freiheitliche Wirtschaftspolitik, in: Wirtschaft, S. 21 ff.

¹¹⁰) H. Deist, a. a. O., S. 19.

daß die individualistische Nutzung des Eigentums in der fortgeschrittenen Industriegesellschaft nicht unbedingt und automatisch dem allgemeinen Wohl dient, sondern zum Mißbrauch wirtschaftlicher Macht und zu sozialer Ungerechtigkeit führen kann¹¹¹). Aus dieser Erkenntnis heraus hat, so folgert Deist, die Rechtsphilosophie die sog. *soziale Eigentumstheorie* entwickelt, indem sie die Nutzungs- und Verfügungsrechte an die Gesellschaft bindet (Sozialbindung)¹¹²). Mit dem Aktienrecht hat nach Deist der Gesetzgeber dieser Entwicklung bereits Rechnung getragen. In der Aktiengesellschaft beruhen Zuständigkeit und Umfang der Verfügungsrechte nicht mehr allein auf dem Privateigentum, sondern auf der durch Gesetz geschaffenen Gesellschaftsverfassung¹¹³). Deist stellt fest, daß die drei Funktionen des früheren Unternehmers heute auseinandergerissen worden sind: die Eigentümerfunktion liegt heute bei meist einflußlosen Aktionären, das Verfügungsrecht bei der Hauptversammlung, die tatsächliche Verfügungsgewalt beim Aufsichtsrat und Vorstand und die Unternehmensführung beim Management¹¹⁴).

Für die künftige Wirtschaftspolitik der SPD zieht Deist hieraus folgende Schlußfolgerungen:

1. Das Privateigentum an Produktionsmitteln ist nicht die zentrale Ursache der Ungerechtigkeit in der heutigen Wirtschaftsordnung. Die grundsätzliche Beseitigung dieses Privateigentums würde kein wesentlicher Beitrag zum Aufbau einer gerechten Sozialordnung sein und die Gefahr größerer Unfreiheit heraufbeschwören.
2. Das Privateigentum an Produktionsmitteln hat im Hinblick auf die gesellschaftliche Bedeutung der Mittelschichten und unter dem Aspekt der volkswirtschaftlichen Produktivität Anspruch auf Schutz und Förderung, soweit es nicht den Aufbau einer gerechten Sozialordnung hindert¹¹⁵).
3. Das zentrale Problem sozialdemokratischer Wirtschaftspolitik ist das Problem der *Verfügungsgewalt* über Privateigentum und die daraus resultierende wirtschaftliche und politische Macht. Die demokratische Kontrolle wirtschaftlicher Macht ist die entscheidende Aufgabe sozialdemokratischer Wirtschaftspolitik.

4. Die Überführung in Gemeineigentum ist nicht mehr das sozialistische Endziel, sondern ein wirtschaftspolitisches Mittel unter vielen zur demokratischen Kontrolle der Wirtschaft. Gemeineigentum ist kein Dogma, sondern eine Frage der Zweckmäßigkeit und der Notwendigkeit¹¹⁶).

5. Da das Schlagwort „Sozialisierung“ mit der Vorstellung einer grundsätzlichen Ablehnung des privaten Eigentums verbunden ist, empfiehlt Deist, die Formel „öffentliche Kontrolle“ zur Verdeutlichung sozialdemokratischer Vorstellungen zu verwenden¹¹⁷).

6. Privateigentum und Gemeineigentum schließen sich nicht aus, sondern sind sich gegenseitig ergänzende Bestandteile einer freiheitlich-sozialistischen Wirtschaftsordnung¹¹⁸).

b) Kontrolle als Schlüsselbegriff

Damit wird der Begriff der „demokratischen“ oder „öffentlichen“ Kontrolle zum Schlüsselbegriff sozialdemokratischer Wirtschaftspolitik. Dieser Begriff erhält seine inhaltliche Bedeutung aus dem Deistschen Demokratieverständnis: „Das Wesen der Demokratie besteht gerade in der Kontrolle der Macht durch die Gemeinschaft — möge es sich dabei um kommunale, staatliche, militärische oder wirtschaftliche Machtpositionen handeln.“¹¹⁹) Die Kontrolle dieser Machtpositionen muß durch demokratische Prinzipien legitimiert sein: „Öffentliche Kontrolle ist Kontrolle durch die Organe der Demokratie.“¹²⁰)

Demokratie wird für Deist also erst durch verschiedene Kontrollmechanismen realisiert: Kontrolle der Wirtschaft durch den Staat, Kontrolle der staatlichen Bürokratie durch das Parlament, Kontrolle des Parlaments durch den Bürger. Liegt hier ein auf die Legitimationsfrage reduziertes liberal-repräsentatives Demokratieverständnis nahe, so muß dabei berücksichtigt werden, daß für Deist dieses Kontrollsystem erst unter be-

¹¹⁶) Ebd.

¹¹⁷) H. Deist, Entwurf „Zur Neuordnung der Wirtschaft“ (s. Anm. 44); so Deist auf der Sitzung des Unterausschusses Wirtschafts- u. Sozialpolitik v. 12. 12. 1957 im Bundeshaus, s. Kurzprotokoll, Akte „Grundsatzprogramm (5)“, (ASD).

¹¹⁸) Entschließung „Freiheitliche Ordnung der Wirtschaft“ (s. Anm. 46), S. 17; s. auch PT-Prot. Stuttgart 1958, S. 490.

¹¹⁹) H. Deist, Macht und Freiheit, S. 22.

¹²⁰) H. Deist, Schlußwort zur wirtschaftspolitischen Debatte des Parteitags der SPD in Stuttgart 1958, PT-Prot. 1958, S. 247; s. auch „Freiheitliche Ordnung“, S. 50.

¹¹¹) Ebd.

¹¹²) H. Deist, a. a. O., S. 20.

¹¹³) H. Deist, a. a. O., S. 21.

¹¹⁴) H. Deist, a. a. O., S. 27.

¹¹⁵) Entwurf (s. Anm. 45), S. 37.

stimmen strukturellen Voraussetzungen effektiv wird, die die Realisierung der beiden Grundwerte Freiheit und Gerechtigkeit ermöglichen; liberal-repräsentative Demokratie wird also an die Normen des demokratischen Sozialismus gebunden. Für die Wirtschaftspolitik der SPD ergibt sich daraus die ordnungspolitische Konsequenz, die Wirtschaft so zu ordnen, „daß die notwendige öffentliche Kontrolle sich in einem Rahmen halten kann, der sichert, daß das öffentliche Interesse wirksam gegenüber den privaten Trägern wirtschaftlicher Macht durchgesetzt wird“¹²¹).

c) Ordnungspolitische Aufgaben

Die ordnungspolitischen Aufgaben, die sich einer künftigen Wirtschaftspolitik der SPD stellen, bezieht Deist auf die Ergebnisse der oben skizzierten Realanalyse: Für eine vielfältige Wirtschaft kann es kein „allgemein gültiges Kontrollschema geben, sondern nur ein Bündel von Kontrollmöglichkeiten“¹²²), das stets von neuem an der Wirklichkeit überprüft werden muß und nicht dogmatisch starr angewandt werden darf. „Zwischen unserer politischen Doktrin und dem konkreten Handeln darf es keinen Zwischenhandel mit Antiquitäten geben. Unser praktisches Handeln muß sich ohne Bruch aus unserer politischen Konzeption ableiten lassen.“¹²³) In diesem Zusammenhang nennt Deist folgende Kontrollmöglichkeiten:

- Kontrolle durch Wettbewerb,
- Kontrolle durch Mitbestimmung,
- Kontrolle durch Publizität,
- Kontrolle durch öffentliche Maßnahmen.

Kontrolle durch Wettbewerb

In seiner Realanalyse war Deist zu dem Schluß gekommen, daß es keinen freien Wettbewerb gibt, wo das Großunternehmen vorherrscht; daher versteht Deist das Wettbewerbsprinzip als ein konstruktives Mittel zur Verhinderung von wirtschaftlicher Machtkonzentration: „Der demokratische Staat muß also Unternehmungen und Unternehmensformen stützen, die den Großmächtigen der Wirtschaft entgegentreten. Leistungsfähige mittlere und kleine Unternehmungen sind zu stärken, damit sie die wirtschaftliche Auseinandersetzung mit den Großunternehmungen bestehen können.“¹²⁴) Hierzu muß die gesetzliche und verwaltungs-

mäßige Benachteiligung dieser Gruppen beseitigt, ihr Zugang zum Kapitalmarkt erleichtert werden.

Grundlagen einer solchen konstruktiven *Mittelschichtenpolitik* sind nach Deist daher die grundsätzliche Anerkennung und Förderung des kleinen und mittleren Privateigentums, wie es schon das Dortmunder Aktionsprogramm der SPD festgelegt hatte¹²⁵): die gerechte Verteilung der öffentlichen Lasten durch eine wettbewerbsneutrale Steuerpolitik, die Beseitigung von Startungleichheiten, wie sie sich beispielsweise aus der Struktur des Kapitalmarktes und in dem Mißbrauch der Preisbindungen zweiter Hand ergeben¹²⁶). Zum Programm der Paralyseierung wirtschaftlicher Macht durch Schaffung von Gegenmacht¹²⁷) gehört ferner die Förderung öffentlicher und genossenschaftlicher Unternehmen, die in die Lage versetzt werden sollen, den Wettbewerb zu stärken und der einseitigen Marktbeherrschung durch Großunternehmen entgegenzuwirken¹²⁸).

Kontrolle durch Mitbestimmung

Eine weitere Möglichkeit der Kontrolle wirtschaftlicher Macht sieht Deist in der unternehmensinternen Kontrolle, d. h. der Kontrolle der Unternehmensführung. Wo Entscheidungen getroffen werden, soll nicht nur das Produzenteninteresse zur Geltung kommen, vielmehr sollen auch die Interessen und Bedürfnisse der Konsumenten und der Arbeitnehmer in die Entscheidungen einfließen¹²⁹). Eine derartige Demokratisierung der Unternehmensverfassung nach dem „Prinzip der Machtverteilung“¹³⁰) dient also sowohl der Unternehmenskontrolle als auch der „Mitwirkung der Menschen im Betrieb“¹³¹). Mit dem *Mitbestimmungsrecht* der Arbeitnehmer in der Montanindustrie wurde für Deist ein erster Schritt getan. Gleichzeitig warnt er jedoch davor, die Mitbestimmung der Arbeitnehmer mit einer Kontrolle der Gewerkschaften über die Betriebe zu verwechseln. „Ihre Aufgabe ist doch, eine de-

¹²¹) H. Deist, Macht und Freiheit, S. 22 f.

¹²²) H. Deist, Freiheitliche Ordnung, S. 16; PT-Prot. 1958, S. 187.

¹²³) H. Deist, a. a. O., S. 17; PT-Prot. 1958, S. 188.

¹²⁴) Entwurf (s. Anm. 45), S. 35 f.

¹²⁵) Abschnitt „Die Mittelschichten in der Wirtschaft“ des Aktionsprogramms der SPD, beschl. auf d. Dortmunder Parteitag am 28. Sept. 1952, in: Programme der deutschen Sozialdemokratie, hrsg. v. Bundessekretariat der Jungsozialisten, Hannover 1963, S. 149 f.

¹²⁶) H. Deist, Die Mittelschichten, in: Wirtschaft, S. 124 ff.

¹²⁷) H. Deist, Grundsätze und Formen, in: Wirtschaft, S. 166 f.

¹²⁸) PT-Prot. Stuttgart 1958, S. 183.

¹²⁹) H. Deist, Macht und Freiheit, S. 23.

¹³⁰) Entwurf (s. Anm. 45), S. 36.

¹³¹) Heinrich Deist, Wirtschaftsdemokratie und Mitbestimmung, in: Wirtschaft S. 113.

mokratischere Unternehmensverfassung und damit Grundlagen für eine bessere Mitwirkung der Menschen im Betrieb zu schaffen. Wer den Gewerkschaften... die Kontrolle der Wirtschaft geben will, der macht sie zu einem öffentlichen Organ. Das führt zu einem Gewerkschaftsstaat, der mit echter, freier Demokratie, zu der wir uns bekennen, nichts mehr zu tun hat." ¹³²) Hatte Deist im ersten Entwurf des Grundsatzprogramms noch den Aspekt der Kontrolle durch Machtverteilung hervorgehoben, so wird im Godesberger Programm die Mitbestimmungsfrage im Rahmen der Wirtschaftsdemokratie gesehen ¹³³).

Kontrolle durch Publizität

Um den Mißbrauch wirtschaftlicher Macht wirksam bekämpfen zu können, muß die Machtstruktur der Wirtschaft transparent gemacht werden. Durch gesetzliche Mittel soll der Staat in die Lage versetzt werden, die Großunternehmen zur Publizität zu zwingen sowie die verschiedenen Bereiche der Wirtschaft daraufhin zu untersuchen, „wo, durch wen, mit welchen Mitteln und in welchem Ausmaße Macht ausgeübt wird" ¹³⁴). Die Informierung und Mobilisierung der Öffentlichkeit gegen Machtmißbrauch jeglicher Art ist für Deist eines der wichtigsten Kampfmittel der Demokratie ¹³⁵).

Kontrolle durch öffentliche Maßnahmen

Für Maßnahmen der öffentlichen Kontrolle wirtschaftlicher Macht gibt es nach Deist kein Generalrezept. Ausmaß und Formen der öffentlichen Kontrolle richten sich nach der Macht und der Bedeutung der zu kontrollierenden Unternehmen; im Interesse der Freiheit sollte kein schärferes Mittel angewandt werden als unbedingt erforderlich ist. Soweit fachliche Aufsicht (z. B. Gewerbeaufsicht und Versicherungsaufsicht) genügt, sollen nur Fachaufsichtsorgane zulässig sein. Wo der Wettbewerb eingeschränkt oder aufgehoben ist, muß eine wirksame Kartell- und Monopolkontrolle einsetzen. Soweit die Investitionen, der Absatz oder die Preisbildung im öffentlichen Interesse eine überbetriebliche Regelung verlangen, müssen entsprechende Lenkungsstellen und Kontrollorgane geschaffen werden ¹³⁶). Als letzte und stärk-

ste Möglichkeit der öffentlichen Kontrolle nennt Deist die Überführung von Privateigentum in *Gemeineigentum*. Dieses Kontrollmittel soll nur für den Fall angewandt werden, „daß ein gesamter Industriezweig... aus der nach privatkapitalistischen Prinzipien arbeitenden Marktwirtschaft herausgelöst und gemeinwirtschaftlichen Prinzipien unterstellt wird" ¹³⁷). Eine solche Regelung hatte Deist für den Kohlenbergbau vorgeschlagen ¹³⁸). Für die gemeinwirtschaftliche Ordnung von Unternehmen sollen folgende Richtlinien gelten:

1. Gemeineigentum ist nicht Staatseigentum; die Verstaatlichung wird abgelehnt.
2. Gemeinwirtschaftliche Unternehmen haben die Aufgabe, die Interessen der Gesamtwirtschaft mit dem Interesse einer wirtschaftlichen Unternehmensführung und der Besserung der sozialen Lage der Belegschaften in Einklang zu bringen; in den Verwaltungsorganen sollen deshalb die verschiedenen Interessen vertreten sein.
3. Um wirtschaftlichen Zentralismus und Bürokratisierung zu vermeiden, sollen gemeinwirtschaftliche Unternehmen nach den Grundsätzen der Selbstverwaltung und Dezentralisierung geordnet sein.
4. Im Rahmen der allgemeinen Wirtschaftspolitik und des Nationalbudgets erhält das zuständige Ministerium eng begrenzte, gesetzlich festgelegte Einwirkungsmöglichkeiten auf gemeinwirtschaftliche Unternehmen.
5. Gemeineigentum soll von den im demokratischen Staat legitimierten Organen kontrolliert werden; die Gewerkschaften werden als Kontrollorgan abgelehnt.
6. Privateigentum, das in Gemeineigentum überführt wurde, ist angemessen zu entschädigen ¹³⁹).

Auf die Frage, welche Wirtschaftszweige in Gemeineigentum überführt werden sollen, gibt Deist keine eindeutige Antwort; im Gegenteil: er warnt davor, sich in dieser Frage allzu fest zu binden, da sich die wirtschaftliche, gesellschaftliche und politische Bedeutung mancher Wirtschaftszweige schnell ändern könnten ¹⁴⁰): „Umfangreiche Soziali-

¹³²) H. Deist, *Freiheitliche Ordnung*, S. 51; PT-Prot. 1958, S. 248.

¹³³) D. Klink, a. a. O., S. 118.

¹³⁴) H. Deist, *Mittelschichten*, in: *Wirtschaft*, S. 125.

¹³⁵) H. Deist, *Macht und Freiheit*, S. 24; Entwurf S. 36.

¹³⁶) H. Deist, *Freiheitliche Ordnung*, S. 60; PT-Prot. 1958, S. 490, Entwurf S. 37.

¹³⁷) Heinrich Deist, *Gemeineigentum in der freiheitlich geordneten Wirtschaft*, in: *Die Neue Gesellschaft*, H. 5/1959, S. 354.

¹³⁸) Heinrich Deist, *Kohlenwirtschaft und Energiewirtschaftspolitik*, Rede im Dt. Bundestag am 29. Jan. 1959, in: *Wirtschaft*, S. 152.

¹³⁹) Entschließung „*Freiheitliche Ordnung*“, S. 60; PT-Prot. 1958, S. 494; vgl. Klink, S. 122 f.

¹⁴⁰) H. Deist, *Freiheitliche Ordnung*, S. 17 u. 57; PT-Prot. 1958, S. 187.

sierungskataloge sind für eine Partei, von der der Nachweis erwartet wird, daß sie praktische Wirtschaftspolitik zu betreiben in der Lage ist, keine brauchbaren Mittel der Politik.“¹⁴¹⁾ Konkrete und verbindliche Vorschläge sollte die SPD in ihren Wahl- und Regierungsprogrammen der Öffentlichkeit vorlegen¹⁴²⁾.

Deist kam es vor allem darauf an, für die SPD allgemeine Grundsätze in der Sozialisierungsfrage zu entwickeln. So soll als erster Grundsatz gelten, daß Gemeineigentum an die Stelle des Privateigentums treten kann oder soll (nicht muß!), wo dieses seine gesellschaftliche Funktion nicht erfüllt¹⁴³⁾. Den Terminus „gesellschaftliche Funktion“ erläutert Deist am Beispiel des Kohlenbergbaus, den er für eine gemeinwirtschaftliche Lösung vorgeschlagen hatte¹⁴⁴⁾. Nach Deist standen im Kohlenbergbau privatwirtschaftliches Profitinteresse, Versorgung der Wirtschaft und der Bevölkerung mit Energie, die soziale Lage der Bergarbeiter und gesamtwirtschaftliches Interesse im krassen Widerspruch zueinander. Dem Konkurrenzkampf mit der Einfuhrkohle und dem Öl entging die private Kohlenwirtschaft mit der Bildung des Kohle-Öl-Kartells, während der Staat zu den Mitteln der Subventionierung und des Schutzzolls greifen mußte. Die private Kohlen- und Ölwirtschaft ist nach Deist in der Lage, ihre Interessen auf Kosten der Verbraucher auszugleichen, ohne daß der Verbraucher oder die öffentliche Hand einen Einfluß auf diese für die Gesamtwirtschaft so wichtigen Sektoren der Energiewirtschaft nehmen kann¹⁴⁵⁾. Die Energiewirtschaft sei jedoch längst zu einer öffentlichen Angelegenheit geworden; daher sollte der Einfluß der Öffentlichkeit sowohl durch den Staat wie auch durch gemeinwirtschaftliche Unternehmensformen institutionalisiert werden. Hierin sieht Deist die Chance, die Macht der Konzerne und Kartelle zurückzudrängen. Die „gesellschaftliche Funktion“ des Gemeineigentums liegt also zum einen in der Beschränkung privater wirtschaftlicher Macht und zum anderen im Schutz der wirtschaftlich Schwachen und Abhängigen.

Deist warnt jedoch davor, im Gemeineigentum ein Allheilmittel gegen wirtschaftliche und soziale Ungerechtigkeit zu sehen. Man dürfe nicht so tun, „als wenn jedes private

Großeigentum eine Herrschaftsmacht verleihe, die *nur* durch die Beseitigung des Privateigentums gebändigt werden könne“¹⁴⁶⁾. „So wenig das Privateigentum für den Sozialisten ein Dogma ist, ist es das Gemeineigentum. Für welche der beiden Formen man sich im Einzelfall zu entscheiden hat, ist eine Frage der Zweckmäßigkeit. Gemeineigentum an sich ist nicht das *Ziel* des demokratischen Sozialismus, es ist für ihn ein *Mittel* der Freiheit, Gerechtigkeit und des Wohlstandes.“¹⁴⁷⁾

Damit hatte Deist eine klare Grenze gezogen zu den marxistischen Sozialisten, die das Privateigentum an Produktionsmitteln und die private Verfügungsgewalt darüber als *die* zentrale Ursache aller Ungerechtigkeit ansehen und die Sozialisierung als sozialistisches Ziel starr festlegen. Dieser Unterschied in der Ziel-Mittel-Relation dürfte einer der wichtigsten Unterschiede zwischen marxistischen und demokratischen Sozialisten nicht nur in der SPD sein¹⁴⁸⁾. In der Auseinandersetzung zwischen diesen beiden Richtungen haben es die marxistischen Sozialisten insofern leichter, als sie stets auf ein handfestes Allheilmittel zurückgreifen können, während die demokratischen Sozialisten mit der Betonung des Instrumentalcharakters der Sozialisierung deren jeweilige Zweckmäßigkeit und Angemessenheit nachweisen müssen, wobei allzu leicht die Gefahr eines pragmatischen Taktierens oder einer Flucht in Unverbindlichkeiten gegeben ist.

d) Das marktwirtschaftliche Element: Planung und Wettbewerb

In der Auseinandersetzung Deists mit dem Neoliberalismus war bereits deutlich geworden (s. Kap. II. 2.), daß das Bekenntnis zum Grundwert „Freiheit“ zwar die grundsätzliche Anerkennung des marktwirtschaftlichen *Prinzips* beinhaltet, daß jedoch — nach Auffassung von Deist — die etablierte marktwirtschaftliche Ordnung in der Bundesrepublik aufgrund der Konzentrations- und Vermachtungsprozesse weder zu einem freien Wettbewerb und schon gar nicht zu einer gerechten Sozialordnung geführt hätte. Das marktwirtschaftliche Prinzip sei heute nicht mehr durch marktkonforme Mittel, sondern nur durch staatliche Lenkungsmaßnahmen zu verwirklichen¹⁴⁹⁾. Die Wirtschaft sei

¹⁴¹⁾ Ebd.

¹⁴²⁾ S. Anm. 139.

¹⁴³⁾ Entschliebung „Freiheitliche Ordnung“, S. 61; PT-Prot. 1958, S. 490.

¹⁴⁴⁾ H. Deist, Kohlenwirtschaft (s. Anm. 138), S. 149 ff.

¹⁴⁵⁾ H. Deist, a. a. O., S. 140.

¹⁴⁶⁾ H. Deist, Freiheitliche Ordnung, S. 46, PT-Prot. 1958, S. 243 f.

¹⁴⁷⁾ H. Deist, Entwurf „Zur Neuordnung“ (s. Anm. 44).

¹⁴⁸⁾ Vgl. G. Bartsch, a. a. O., S. 13 ff.

¹⁴⁹⁾ H. Deist, Grundsätze und Formen, in: Wirtschaft, S. 168 f.

überdies heute einer so großen Zahl exogener Einflüsse ausgesetzt, daß schon aus Gründen der außenwirtschaftlichen Verflechtungen auf staatliche Eingriffe nicht verzichtet werden könne¹⁵⁰). Ein ständig wachsender Prozentsatz des Bruttosozialproduktes geht durch die öffentliche Hand; mit den Mitteln der Steuer- und Sozialpolitik, der Geld- und Kreditpolitik ebenso wie durch die Zoll- und Handelspolitik greift der Staat, so stellt Deist fest, in den Wirtschaftsablauf ein¹⁵¹). „Die Frage ist also nicht, ob lenkend in die Wirtschaft eingegriffen werden soll. Die Frage lautet allein: wer lenkt, zu welchem Ziel und mit welchen Methoden wird gelenkt?“¹⁵²)

Bei der Beantwortung dieser Frage greift Deist auf Vorstellungen und Vorschläge zurück, die einige Jahre zuvor von Karl Schiller entwickelt worden waren (s. Kap. I. 2). Im Rahmen der Arbeiten am Dortmunder Aktionsprogramm hatte Schiller eine Verbindung von volkswirtschaftlicher Planung und einzelwirtschaftlichem Wettbewerb empfohlen, wobei unter Planung „die alljährliche Aufstellung des volkswirtschaftlichen Gesamthaushaltes (Nationalbudget) und die laufende Beobachtung seiner Verwirklichung“ verstanden wurde¹⁵³). Deist versteht das Nationalbudget als eine Rahmenplanung, die der „Koordinierung der autonomen Kräfte der Wirtschaft und damit der Steuerung des Wirtschaftsablaufs“ dient¹⁵⁴). In diesem Zusammenhang dürfe der Staat auf eine expansive und antizyklische Konjunkturpolitik nicht verzichten¹⁵⁵). Produktivitätssteigerung, Vollbeschäftigung und Erhöhung des Lebensstandards müssen, so betont Schiller, im Mittelpunkt sozialdemokratischer Wirtschaftspolitik stehen. Wie Weisser und Deist lehnt Schiller sowohl die neolibe-

rale Marktwirtschaft als auch die zentralistische Planwirtschaft ab und konzipiert einen „dritten Weg“, den er als „gelenkte Marktwirtschaft“ bezeichnet¹⁵⁶). Als Anhänger von J. M. Keynes und dessen Lehre von der globalen Steuerung des marktwirtschaftlichen Expansionsprozesses vertritt er die Formel: „Wettbewerb so weit wie möglich, Planung so weit wie nötig!“¹⁵⁷)

Was bei Deist tragende Pfeiler einer freiheitlichen und gerechten Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung sind, subsumiert Schiller unter staatlicher Wettbewerbspolitik; Ordnungsfaktoren werden zu Werkzeugen zur Steigerung der volkswirtschaftlichen Produktivität. Schiller formuliert es deutlich: „Außerdem sind beide, Planung und Wettbewerb, nur wirtschaftspolitische Instrumente, nur Lenkungsmittel, und nicht Ziel. Das Ziel ist die Steigerung des Volkswohlstandes in einer freien Gesellschaft.“¹⁵⁸) Eine derartige Reduzierung der Mittel sozialdemokratischer Wirtschaftspolitik auf die möglichst perfekte Handhabung des wirtschaftspolitischen Instrumentariums und des Zieles auf den rein quantitativen Aspekt der Hebung des Lebensstandards entsprach nicht den Vorstellungen von Deist. Zwar stehen beide Positionen nicht in einem grundsätzlichen Gegensatz zueinander; der Unterschied liegt vielmehr in den Prioritäten und Akzenten. Für Deist spielten Fragen des Wirtschaftsablaufs und die Mittel und Methoden staatlicher Wirtschaftspolitik nicht gerade eine untergeordnete Rolle; seine Prioritäten lagen jedoch eindeutig im ordnungspolitischen Bereich. In den Beratungen über das Grundsatzprogramm gelang es Deist jedoch, die Beiträge von Schiller in seinen Programmentwurf einzubauen¹⁵⁹).

¹⁵⁰) H. Deist, a. a. O., S. 170.

¹⁵¹) Entwurf S. 34.

¹⁵²) Ebd.

¹⁵³) Programme d. dt. Sozialdemokratie (s. Anm. 125), S. 143 f.; zit. nach Klink, a. a. O., S. 108 f.

¹⁵⁴) H. Deist, Gemeineigentum (s. Anm. 137), S. 353.

¹⁵⁵) H. Deist, Grundsätze und Formen, in: Wirtschaft, S. 169.

¹⁵⁶) Karl Schiller, Produktivitätssteigerung und Vollbeschäftigung durch Planung und Wettbewerb, Rede auf der wirtschaftspolitischen Tagung der SPD in Bochum am 27./28. Febr. 1953, in: Die Wirtschaftspolitik der SPD, hrsg. v. Vorstand d. SPD, Bonn 1953, S. 31 ff.

¹⁵⁷) K. Schiller, a. a. O., S. 36.

¹⁵⁸) K. Schiller, a. a. O., S. 35.

¹⁵⁹) Entwurf S. 33 f.

III. Sozialdemokratische Wirtschaftspolitik zwischen Marx und Deist?

1. Der Grundkonsens des Godesberger Programms

Welches ist nun der Inhalt des Grundkonsenses des Godesberger Programms? Glotz nennt ihn den „alten, neoliberalen Konsens“, der charakterisiert sei durch den Glauben an die Lösung der sozialen Frage durch wirtschaftliches Wachstum, die Demokratietheorie von Lipset, die liberalen Konflikttheorien der fünfziger Jahre und den Antikommunismus der Koreakrise¹⁶⁰). Beschränken wir uns auf den ökonomischen Bereich: Einen so definierten Konsens hat es in der SPD vor Godesberg nicht gegeben und ein so verstandener Konsens ist auch nicht im Godesberger Programm enthalten. Glotz überträgt vielmehr die „Ära Schiller“ (die in der Tat einseitig wachstumsorientiert war) auf die Vor-Godesberger Zeit und auf das Programm¹⁶¹).

Der Konsens von Godesberg bestand darin, daß der ordnungspolitische und der instrumentale Bereich sich nicht ausschlossen, sondern ergänzten; nur lagen die Prioritäten bei Deist anders als bei Schiller. In der Auseinandersetzung Deists mit dem Neoliberalismus (s. Kap. II/2) kommt sehr deutlich zum Ausdruck, daß Deist den Glauben an die Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit durch die reine Maximierung des Sozialproduktes nie geteilt hat. Im Gegenteil: Er hat sein Konzept gerade gegen diesen verbreiteten Glauben entwickelt.

An diesem Grundkonsens hat sich nur insoweit etwas geändert, als heute der Gesichtspunkt der Umweltgefährdung berücksichtigt wird — ein Gesichtspunkt, der für die SPD so neu nun auch wieder nicht ist, sondern bereits im Jahre 1963 diskutiert wurde (als allerdings das Umweltbewußtsein der westdeutschen Bevölkerung noch unterentwickelt war und die SPD auf Unverständnis stieß)¹⁶²). Konstatieren wir: Der „neue“ Konsens, den Glotz als „linken Reformismus“ bezeichnet, ist nicht neu, sondern im Godesberger Programm durchaus enthalten; nur

sollte die SPD, wenn sie Wirtschaftspolitik im Sinne des „geistigen Vaters“ Deist betreiben will, ihre Prioritäten im ordnungspolitischen Bereich setzen. Ansätze dazu wurden auf dem Parteitag der SPD in Hannover 1973 bereits deutlich.

2. Der Dissens zwischen demokratischen und marxistischen Sozialisten

Nun zu den Fragen, die außerordentlich konflikterzeugend zu sein scheinen, will man den Befürchtungen glauben, die die Anhänger der Dissensthese äußern. Sie stellen in der Regel dem Godesberger Programm die Reden, Schriften und Beschlüsse der Jungsozialisten gegenüber, insbesondere die „Thesen zur Politischen Ökonomie und Strategie“, die die Jungsozialisten auf ihrem außerordentlichen Bundeskongreß in Hannover im Dezember 1971 verabschiedet haben¹⁶³). Hierzu ist zunächst zu sagen, daß das Godesberger Programm ein für die ganze Partei verbindliches Grundsatzprogramm ist, während es sich bei den „Thesen“ der Jungsozialisten eben um Thesen handelt, die innerhalb der Partei zur Diskussion stehen. Damit soll jedoch der Inhalt der Argumente hinsichtlich der Bedeutung des Dissenses nicht heruntergespielt werden¹⁶⁴).

Alexander Schwan geht bei seiner Interpretation des Godesberger Programms von den Grundwerten Freiheit und Gerechtigkeit aus und nimmt eine Reihung der Werte vor, indem er Freiheit über Gerechtigkeit stellt mit der Begründung, daß Freiheit erst die „Voraussetzung und eigentlicher Inhalt“ für Gerechtigkeit sei¹⁶⁵). Wer sich in der Entstehungsgeschichte des Programms auskennt, weiß, daß eine Wertrangfolge niemals beabsichtigt war und im Programm auch nicht vorgenommen wird. Die Werte stehen vielmehr gleichrangig nebeneinander und bedingen sich wechselseitig; letzteres wird von Schwan zwar richtig erkannt, jedoch sogleich wieder mit der nicht näher begründeten

¹⁶⁰) P. Glotz, *Demokratischer Sozialismus* (s. Anm. 3), S. 24.

¹⁶¹) Ähnlich, allerdings von einem marxistischen Standpunkt aus, Jörg Huffs Schmid/Margaret Wirth, *Sozialdemokratische Wirtschaftspolitik und demokratischer Sozialismus*, in: *Sozialdemokratie und Sozialismus heute. Beiträge zur Analyse und Veränderung sozialdemokratischer Politik*, Köln 1968, S. 117 ff.

¹⁶²) *Dokumentation Deutsche Gemeinschaftsaufgaben*, hrsg. v. Vorstand d. SPD, 5 Bde., Hannover 1963.

¹⁶³) *Thesen zur Politischen Ökonomie und Strategie — außerordentlicher Bundeskongreß der Jungsozialisten in Hannover 11.—12. Dez. 1971*, in: *Der Thesenstreit um „Stamokap“*. Die Dokumente zur Grundsatzdiskussion der Jungsozialisten, Reinbek 1973, S. 80 ff.; vgl. auch Georg Lührs (Hrsg.), *Beiträge zur Theorie-Diskussion I*, Berlin/Bonn-Bad Godesberg 1973, S. 183—203.

¹⁶⁴) So spricht Schwan, a. a. O., S. 15 (s. Anm. 4), von einer „unbedingten Festlegung“ der Jungsozialisten auf die marxistische Theorie und Praxis.

¹⁶⁵) A. Schwan, a. a. O., S. 9.

Feststellung relativiert, daß es ja eigentlich auf die Freiheit ankomme: „Das Erste unter ihnen, und das, worauf es eigentlich ankommt, aber ist die Freiheit der verantwortlichen Persönlichkeit in der demokratischen Gesellschaft“¹⁶⁶⁾.

Mit diesem Bekenntnis steht Schwan ganz in der Tradition liberalen Denkens, das eher dem Linksliberalismus der heutigen FDP als dem demokratischen Sozialismus der SPD zuzuordnen ist. Schwan geht offensichtlich davon aus, daß die Grundwerte des Godesberger Programms und eine marxistische Analyse der Gesellschaft, wie sie die Jungsozialisten vornehmen, nicht miteinander zu vereinbaren sind. Nun zeigt die Entstehungsgeschichte des Programms, daß zwar die marxistischen Sozialisten im Laufe der Programmberatungen ausschieden und von Deist im wirtschaftspolitischen Teil auch nicht berücksichtigt wurden (insofern hatte von Oertzen mit seiner Bemerkung „von Marx zu Deist“ die Entwicklung richtig gesehen), daß damit jedoch nichts darüber ausgesagt war, ob marxistische Analysen (was immer man darunter verstehen mag) innerhalb der SPD überhaupt noch möglich waren oder nicht.

Die Programmkommission hatte in Anlehnung an die bekannte Ausgangsformel von Schumacher ausdrücklich erklärt, daß man innerhalb der Partei aufgrund unterschiedlicher *Begründungen* der gemeinsamen Grundwerte zu unterschiedlichen Analysen der Gesellschaft kommen könne; entscheidend für den Zusammenhalt der Partei seien die gemeinsamen *Forderungen* (s. Kap. I/3.a). Ähnlich formulierte es Wolfgang Roth auf dem Parteitag der SPD in Hannover: „Was für mich entscheidend ist, was von der überwältigenden Mehrheit der Jungsozialisten verstanden und akzeptiert wird, ist die Tatsache, daß das Godesberger Programm auch ein theoretischer Programmkompromiß ist. Das heißt aber, daß das Godesberger Programm die Entwicklung von politischen Konzeptionen auf der Basis marxistischer Analyse ausdrücklich zuläßt... ich will damit sagen: die Jungsozialisten versuchen nicht, ihre Analyse — dazu gibt es schließlich auch noch unterschiedliche Auffassungen — zu verabsolutieren, sondern sie versuchen, sie auf der Basis des Godesberger Programms als Teildiskussion innerhalb dieser Partei zu verstehen.“¹⁶⁷⁾

¹⁶⁶⁾ Ebd.

¹⁶⁷⁾ Zit. nach P. Glotz, a. a. O., S. 9 f.; vgl. dazu auch Norbert Gansel (Hrsg.), *Überwindet den Kapitalismus oder Was wollen die Jungsozialisten?*, Reinbek 1971; Gert Börnsen, *Innerparteiliche Opposition. Jungsozialisten und SPD*, Hamburg 1969;

Halten wir fest: Ein Dissens in der Gesellschaftsanalyse ist für die SPD tragbar und ertragbar oder, wie Glotz es richtig formuliert: „Die Analyse ist nicht schon die Grundlage der Theoriediskussion, kann die eigentliche Diskussion nicht ersetzen. Die Theoriediskussion muß sich beschäftigen mit dem Ziel.“¹⁶⁸⁾ Das aber heißt doch nichts anderes, als sich mit den konkreten Forderungen auseinanderzusetzen, die zur Erreichung des Ziels, der Gesellschaftsordnung des demokratischen Sozialismus, aufgestellt und realisiert werden sollen. Es soll daher am Beispiel der Sozialisierungsfrage gezeigt werden, inwieweit dieser Konfliktgegenstand den Grundkonsens des Godesberger Programms zu sprengen in der Lage ist.

3. Sozialisierung — Mittel oder Ziel?

Es war oben festgestellt worden, daß für Deist die Frage der Vergesellschaftung der Produktionsmittel eine Frage der Zweckmäßigkeit und der Angemessenheit war und nur dann als begründet gelten konnte, wenn die Monopolstellung von Unternehmen oder Wirtschaftszweigen bzw. der Mißbrauch wirtschaftlicher Macht nachgewiesen war. Deist hatte stets vor fertigen Sozialisierungskatalogen gewarnt und immer wieder betont, daß die Sozialisierung ein Mittel neben anderen zur Verwirklichung des Zieles einer gerechten Sozialordnung sein könne. Dieser Instrumentalcharakter der Sozialisierung wurde im Godesberger Programm festgehalten; er bedeutete umgekehrt eine grundsätzliche Anerkennung des Privateigentums an Produktionsmitteln einschließlich der privaten Verfügungsgewalt mit der Einschränkung der Sozialbindung des Eigentums.

Die 18. These der Jungsozialisten zur politischen Ökonomie lautet dagegen: „Die Demokratisierung der Verfügungsgewalt über die Produktionsmittel, die die Vergesellschaftung notwendig einschließt, ist also auch heute noch *der* entscheidende Hebel zur Abschaffung des kapitalistischen Systems. Die Forderung nach Vergesellschaftung der Produktionsmittel taugt in seiner allgemeinen Form jedoch nicht dazu, die Massen für eine sozialistische Politik zu gewinnen“¹⁶⁹⁾.

Rolf Seeliger, *Quo vadis SPD? Aktuelle Beiträge zur Mobilisierung der Sozialdemokratie*, München 1971; Volker Häse/Peter Müller, *Die Jungsozialisten in der SPD*, in: J. Dittberner/R. Ebbighausen (Hrsg.), a. a. O., S. 277 ff.

¹⁶⁸⁾ P. Glotz, a. a. O., S. 10.

¹⁶⁹⁾ Zit. nach: *Der Thesenstreit* (s. Anm. 163), S. 85.

Hier taucht also offensichtlich die traditionell-marxistische Vorstellung wieder auf, daß mit der Aufhebung des Privateigentums an Produktionsmitteln zugleich das kapitalistische System beseitigt sei. Diese Vorstellung entspricht nicht der erwähnten Mittel-Ziel-Relation des Godesberger Programms, da sie das Ziel ausschließlich auf diesen Punkt starr festlegt; die in dieser These gemachten Einschränkungen sind rein taktischer Art. Überdies wird hier wieder die alte Kapitalismus-Sozialismus-Dichotomie beschworen, die das Godesberger Programm überwunden hatte. Diesen Dissens hat Peter von Oertzen klar erkannt, als er auf dem Parteitag in Hannover erklärte: „Dort (auf dem Bundeskongreß der Jungsozialisten, d. Verf.) hat der Genosse Johano Strasser in seinem Strategiereferat in einer Auseinandersetzung mit nichtdemokratischen Tendenzen erklärt, die Aufhebung, ich sage die *Aufhebung*, des Privateigentums an Produktionsmitteln sei für ihn *die* unabdingbare Voraussetzung für den Aufbau des Sozialismus... müssen wir uns darüber im klaren sein, daß dieser Begriff des Sozialismus, nämlich der umfassenden Vergesellschaftung aller Produktionsmittel, nicht der Sozialismusbegriff unseres gegenwärtigen Grundsatzzprogramms ist“¹⁷⁰⁾.

¹⁷⁰⁾ Zit. nach P. Glotz, a. a. O., S. 15.

Nun wird die 18. These des Juso-Papiers jedoch durch die 32. These wieder eingeschränkt: Die private Verfügungsgewalt über Produktionsmittel soll mit den Mitteln der Mitbestimmung, der Wirtschaftsplanung, der Investitionskontrolle und der Vergesellschaftung der Schlüsselindustrien aufgehoben werden¹⁷¹⁾. Diese „Forderungen“ entsprechen nun wiederum denen des Godesberger Programms (mit Ausnahme der Bezugnahme auf die Schlüsselindustrien), so daß hier ein Widerspruch zwischen Theorie/Analyse und konkreten Forderungen konstatiert werden kann.

Angesichts dieser Widersprüchlichkeit bleibt den Jungsozialisten nichts anderes übrig als den Versuch zu machen, Theorie und Praxis einander näher zu bringen. So verdienstvoll es ist, die in der „Ära Schiller“ verschüttete Theoriediskussion in der SPD wieder „ausgegraben“ zu haben, so sollte man beim Austrag der Gegensätze nicht den bewährten Grundkonsens von Godesberg aus den Augen verlieren; er beinhaltet alle die Möglichkeiten, die heute mit dem Schlagwort „dritter Weg“ bezeichnet werden. Der hier vorgenommene „Rückgriff hinter Godesberg“ sollte ein Versuch sein, diesen Grundkonsens zu verdeutlichen.

¹⁷¹⁾ Zit. nach: Der Thesenstreit, S. 90.

Pluralismus oder Herrschaft des Kapitals?

Überlegungen zu Theorien gesellschaftlicher Machtverteilung in der Bundesrepublik

Welche sozialen Gruppen können ihre Auffassungen und Interessen gegenüber anderen in der Gesellschaft durchsetzen? Wie ist die gesellschaftliche Macht in der Bundesrepublik verteilt? Diese Probleme werden immer wieder erörtert. Besonders innerhalb der SPD hat diese Diskussion erneuten Auftrieb erfahren, seit die Partei die Regierungsverantwortung

übernommen hat und alte innerparteiliche Gegensätze zwischen sozialreformerischem und marxistisch orientiertem Flügel wieder aufgebrochen sind. Der vorliegende Beitrag will auf die in der Politologie und Soziologie dominierenden Auffassungen zur gesellschaftlichen Machtverteilung eingehen und sie kritisch würdigen.

I. Theorien gesellschaftlicher Machtverteilung

Im ganzen lassen sich die einzelnen Beiträge, die das Problem der gesellschaftlichen Machtverteilung berühren, unter zwei Ansätzen zusammenfassen: dem *Pluralismuskonzept* und der *Theorie der Kapitalmacht*.

1. Die Pluralismustheorie

Mit „Pluralismus“ bzw. „pluralistischer Gesellschaft“ werden in der Literatur unterschiedliche Sachverhalte bezeichnet¹⁾. Erstens will dieser Ausdruck lediglich darauf hindeuten, daß es in der Gesellschaft eine Vielzahl von Gruppen und Verbänden, Interessen, Rollen und Ideologien gibt. Pluralistische Gesellschaft heißt somit nichts anderes als sozial-differenzierte Gesellschaft²⁾. Zweitens ist Pluralismus eine Grundkategorie der Demokratietheorie, in der die Vielheit der Gruppen und Verbände den Ausgangspunkt für die Erklärung des politischen Prozesses in westlichen Regierungssystemen bildet³⁾.

¹⁾ Vgl. W. Steffani, Einleitung, in: F. Nuscheler/W. Steffani (Hrsg.), Pluralismus. Konzeptionen und Kontroversen, München 1972, S. 9.

²⁾ So z. B. bei K. M. Bolte, K. Aschenbrenner, Die gesellschaftliche Situation der Gegenwart, 4. Aufl., Opladen 1967, S. 15 f.

³⁾ Vgl. vor allem E. Fraenkel, Deutschland und die westlichen Demokratien, Stuttgart 1964; K. Sontheimer, Staatsidee und staatliche Wirklichkeit heute, in: E. Fraenkel, K. Sontheimer, B. Crick, Beiträge zur Theorie und Kritik der pluralistischen Demokratie. Schriften der Bundeszentrale für politische Bildung, 1969, S. 17 ff; für die USA siehe R. A.

In der Theorie der pluralistischen Demokratie spielt die Übertragung des ökonomischen Wettbewerbsprinzips auf den Bereich der Politik eine zentrale Rolle. Am deutlichsten wird das bei Schumpeter, der Demokratie als „diejenige Ordnung der Institutionen zur Erreichung politischer Entscheidungen“ definierte, „bei welcher einzelne die Entscheidungsbefugnis vermittels eines Konkurrenzkampfes um die Stimmen des Volkes erwerben“⁴⁾. So wie nach liberaler Auffassung der Marktmechanismus in der Wirtschaft das individuelle Streben nach maximalem Profit zu einem harmonischen Ausgleich bringt, führt nach der Pluralismustheorie das Ringen der gesellschaftlichen Gruppen um politische Macht zu einem tragbaren Kompromiß der divergierenden Interessen. Die politische Willensbildung wird somit als System pluraler und miteinander konkurrierender Partei- und Verbandseliten angesehen, die sich um die Durchsetzung ihrer bzw. der von ihnen wahrzunehmenden Interessen bemühen, dabei aber jeweils von einem entsprechenden Gegengewicht (countervailing power)⁵⁾ in Schach gehalten werden.

In dieser Theorie des politischen Entscheidungsprozesses sind auch Annahmen über die

Dahl, Pluralist Democracy in the United States, Chicago 1967; A. M. Rose, The Power Structure. Political Process in American Society, New York 1967; G. Almond, G. B. Powell jr., Comparative Politics. A Developmental Approach, Boston 1966; D. B. Truman, Governmental Process. Political Interests and Public Opinion, 2. Aufl., New York 1971.

⁴⁾ J. A. Schumpeter, Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, 2. Aufl., Bern 1950, S. 418.

⁵⁾ Der Ausdruck stammt von J. K. Galbraith, Der amerikanische Kapitalismus im Gleichgewicht der Wirtschaftskräfte, Stuttgart 1956.

Der vorliegende Beitrag ist die erweiterte und auf den neuesten Stand gebrachte Fassung eines Aufsatzes, der in Heft 11/1973 der WSI-Mitteilungen veröffentlicht wurde.

gesellschaftliche Machtverteilung enthalten. Da jeder Verband nach dem Prinzip der „checks and balances“ (System der Kontrollen und des Gleichgewichts) in seinen Aktivitäten durch das Wirken eines gegnerischen Verbandes kontrolliert wird, kann nach Ansicht der „Pluralisten“ keine gesellschaftliche Gruppe die politischen Entscheidungen einseitig zu ihren Gunsten beeinflussen.

Die Unterstellung eines Kräftegleichgewichts in der pluralistischen Gesellschaft geht auch daraus hervor, daß das Resultat des politischen Wettbewerbs, also die Entscheidungsinhalte, mit dem Gemeinwohl gleichgesetzt werden. So schreibt beispielsweise *Fraenkel*, daß „Gemeinwohl im demokratischen Verfassungsstaat ... aus dem gerechten Ausgleich der verschiedenen Interessen, als Ergebnis von Kompromissen, die nach allgemein anerkannten Spielregeln im Rahmen einer regulativen Wertidee“⁶⁾ ausgehandelt werden, zustande kommt. Das Gesamtinteresse sei als „die Resultante im Kräfteparallelogramm gruppenmäßig bestimmter Sonderinteressen“⁷⁾ aufzufassen. Diese Gleichsetzung von Gemeinwohl und demokratischen Kompromissen ist indes nur dann zu vertreten, wenn alle Teilnehmer am politischen Willensbildungsprozeß die gleichen Chancen haben, ihre Auffassungen und Interessen zur Geltung zu bringen, d. h. also, wenn ein ausgewogenes Kräfteverhältnis zwischen den gesellschaftlichen Gruppen besteht.

2. Die Theorie der Kapitalmacht

Die Annahme eines Kräftegleichgewichts wird von einer Reihe von Sozialwissenschaftlern nicht geteilt. Insbesondere Marxisten stellen der Gleichgewichtsthese der Pluralisten die Behauptung gegenüber, daß in kapitalistischen Gesellschaften die Regierung lediglich „Handlanger des Monopolkapitals“ sei und nur solche Entscheidungen treffen könne, die den Interessen des „Monopolkapitals“ nicht zuwiderlaufen⁸⁾. Der Ausdruck „Monopolkapi-

tal“ ist dabei nicht wörtlich im Sinne der ökonomischen Theorie zu verstehen. Gemeint sind nämlich nicht Monopolisten, also Anbieter ohne Wettbewerb am Markt, sondern das Top-Management von Großunternehmen und oligopolistisch strukturierten Märkten.

Zur Begründung der These von der Kapitalmacht stützen sich ihre Verfechter meist auf die Ergebnisse der Studie von *C. Wright Mills* über die amerikanische Elite⁹⁾. *Mills* hatte in seiner Untersuchung behauptet, daß moderne Industriegesellschaften von einem Machtkartell aus den Bereichen Politik, Wirtschaft und Militär beherrscht würden. Minister und führende Staatsbeamte, Manager von Großunternehmen und Generäle bildeten infolge ihrer gleichartigen Ausbildung und des daraus resultierenden Wertkonsensus eine einheitliche Machtelite, deren Angehörige des öfteren zwischen den Führungspositionen der drei Bereiche hin- und herwechselten. So würden beispielsweise Generaldirektoren, Minister, Generäle, Manager oder Staatsbeamte und umgekehrt. Da die Inhaber der Führungspositionen in den drei Bereichen zur Erhaltung ihrer Existenz aufeinander angewiesen seien — die Politiker etwa auf die finanzielle Unterstützung des big business in Wahlkämpfen —, verschmolzen sie zu einem Machtkartell, das eine Konkurrenz der Eliten ausschließt. Folglich könne von einem Gleichgewicht der gesellschaftlichen Gruppen im Sinne der „countervailing powers“ keine Rede sein. Die Machtstruktur sei vielmehr durch die Vorherrschaft einer Minderheit von Kapitalisten gekennzeichnet.

In der Bundesrepublik vertritt vor allem *Jaeggi* diese These von der Kapitalmacht. Nach seiner Auffassung gehört „die Annahme, die Demokratie werde geschützt und aufrechterhalten durch die Konkurrenz zwischen Gruppen, die sich in ihrer Macht gegenseitig beschränken und ausgleichen, ... zu den eindrücklichsten politischen Mythen unserer Zeit“¹⁰⁾. *Jaeggi* glaubt, daß in der Verbindung wirtschaftlicher und politischer Macht die erste die zweite in einem höheren Maße bestimme als umgekehrt und die Wertvorstellungen der besitzenden Gruppen nahezu uneingeschränkt als geltende Wertsysteme akzeptiert und verteidigt würden¹¹⁾.

⁶⁾ E. Fraenkel, „Demokratie“, in: E. Fraenkel, K. D. Bracher, (Hrsg.), Staat und Politik, Fischer-Lexikon, Neuausgabe Frankfurt (Main) 1966, S. 73 f.

⁷⁾ E. Fraenkel, Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat, in: ders., Deutschland und die westlichen Demokratien, a. a. O., S. 88.

⁸⁾ Vgl. E. Mandel, Marxistische Wirtschaftstheorie, Frankfurt (Main) 1968, S. 530 f.; P. M. Sweezy, Die Zukunft des Kapitalismus und andere Aufsätze zur politischen Ökonomie, Frankfurt (Main) 1970, S. 81 f.; L. Basso, Zur Theorie des politischen Konflikts, Frankfurt (Main) 1969, S. 12; Autorenkollektiv, Spätkapitalismus ohne Perspektive. Tendenzen und Widersprüche des westdeutschen Imperialis-

mus am Ende der sechziger Jahre, Frankfurt (Main) 1970, S. 73 ff.

⁹⁾ Vgl. C. W. Mills, The Power Elite, 6. Aufl., New York 1967.

¹⁰⁾ U. Jaeggi, Kapital und Arbeit in der Bundesrepublik. Elemente einer gesamtgesellschaftlichen Analyse, Frankfurt (Main) 1973, S. 50.

¹¹⁾ Vgl. ebd.

II. Kritik der Theorien gesellschaftlicher Machtverteilung

Sowohl gegen die Pluralismustheorie als auch gegen das Konzept der Kapitalmacht lassen sich Einwände vorbringen, die im folgenden behandelt werden sollen. Vorab sind jedoch einige Bemerkungen zu den methodischen Schwierigkeiten zu machen, die auftreten, sobald man zu intersubjektiv durch Fakten überprüfbareren Aussagen¹²⁾ über die gesellschaftliche Machtverteilung und die politischen Entscheidungsprozesse kommen will.

1. Methoden zur Ermittlung gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse und ihre Problematik

In der Politologie und der Soziologie gibt es drei methodische Ansätze, mit denen bisher versucht wurde, die gesellschaftlichen Machtverhältnisse empirisch zu untersuchen¹³⁾. Der *positionelle Ansatz* analysiert die sozialen Merkmale der Inhaber von Führungspositionen, untersucht also beispielsweise, wer auf Grund welcher Kriterien in welche Führungspositionen gelangt ist und welche politischen Ideen er vertritt. Beim *reputativen Ansatz* wird ein repräsentativer Querschnitt der Bevölkerung oder ein Personenkreis, der Kenntnisse über interne Vorgänge in staatlichen oder privaten Bürokratien besitzt, danach befragt, wer zu den mächtigsten und einflussreichsten Personen gehört. Eine weitere Methode, der *entscheidungs-genetische Ansatz*, versucht, wichtige politische Entscheidungsprozesse zu rekonstruieren und nachzuweisen, wer dabei den größten Einfluß geltend machen konnte.

Am *positionellen Ansatz* ist zu kritisieren, daß es sich hierbei im Grunde genommen um eine bloße Statistik der (sozialen) Eigenschaften der Eliten handelt. Ob diese formalen Inhaber von Führungspositionen auch tatsächlich Macht und Einfluß ausüben, wird nicht nachgewiesen. Völlig außer Betracht bleiben bei dieser Methode auch die informellen Eliten wie etwa die persönlichen Referenten, Berater und Freunde der als mächtig Angesehenen¹⁴⁾.

¹²⁾ Vgl. H. Albert, Probleme der Theoriebildung, in: Theorie und Realität. Ausgewählte Aufsätze zur Wissenschaftslehre der Sozialwissenschaften, hrsg. von H. Albert, Tübingen 1964.

¹³⁾ Vgl. H.-G. Wehling, Wer hat Macht in der Bundesrepublik? Fragen an die Interessengruppenforschung, in: Der Bürger im Staat, 23. Jahrg., Heft 4/1973, S. 293 ff.

¹⁴⁾ Vgl. E. K. Scheuch, Soziologie der Macht, in: Macht und ökonomisches Gesetz, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, N. F., Bd. 74/II, Berlin 1973, S. 1004 f.

Die Schwäche des *reputativen Ansatzes* besteht darin, nur diejenigen Personen zu ermitteln, die die Befragten für mächtig halten. Auch dabei werden keine empirischen Belege für den tatsächlichen Einfluß der Betroffenen erbracht. Derartige Belege lassen sich am ehesten bei einem *entscheidungs-genetischen Ansatz* gewinnen. Der Verfasser hält deshalb diese Methode für die derzeit geeignetste zur Ermittlung gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse, wenngleich auch hierbei eine Fülle von Problemen auftreten.

Definiert man *Einfluß* als die durch die Aktivitäten der entsprechenden Gruppen erreichte Mitgestaltung bzw. Änderung der staatlichen Entscheidungen gemäß den gruppenspezifischen Zielvorstellungen und Bewertungen, so müßten beim *entscheidungs-genetischen Ansatz* drei Variable empirisch erfaßt werden: *Erstens* die Aktivitäten der Verbände, *zweitens* ihre Zielvorstellungen und Bewertungen und *drittens* das Ausmaß der Änderungen der staatlichen Entscheidungen als Folge der Verbandstätigkeit.

Soweit die Verbände öffentlich wirken, lassen sich ihre *Aktivitäten* ohne weiteres beschreiben. Für die Bundesrepublik liegen bereits eine Reihe solcher deskriptiver Analysen vor¹⁵⁾. Allerdings ist zu beachten, daß sich

¹⁵⁾ Aus der Fülle der Publikationen seien genannt F. Baerwald, Die Verbände in der Demokratie der Gegenwart, in: ZfP 1963, S. 54 ff.; P. Bernholz, Die Macht Konkurrenz der Verbände im Rahmen des politischen Entscheidungssystems, in: Macht und ökonomisches Gesetz, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, N. F., Bd. 74/II, Berlin 1973, S. 859 ff.; V. Béthusy-Huc, Demokratie und Interessenpolitik, Wiesbaden 1962; K. von Beyme, Interessengruppen in der Demokratie, München 1969; R. Breitling, Die Verbände in der Bundesrepublik, Meisenheim/Glan 1955; E. Buchholz, Die Wirtschaftsverbände in der Wirtschaftsgesellschaft, Tübingen 1969; Th. Eschenburg, Herrschaft der Verbände?, Stuttgart 1955; W. Hennis, Verfassungsordnung und Verbandseinfluß. Bemerkungen zu ihrem Zusammenhang im politischen System der Bundesrepublik, in: PVS 1/1961; Ph. Herder-Dorneich, Zur Verbandsökonomik. Ansätze zu einer ökonomischen Theorie der Verbände, Berlin, 1973; J. H. Kaiser, Die Repräsentation organisierter Interessen, Berlin 1956; G. Petzold, Der Wettbewerb der Verbände um die Mitwirkung an der Wirtschaftspolitik, Diss. Köln 1963; H. Reichvilser, Erfolgskontrolle der Verbandsarbeit, Berlin 1973; F. Sand, Die Geltendmachung wirtschaftspolitischer Interessen im demokratischen Staat. Institutionalisation des Einflusses der Verbände auf die Wirtschaftspolitik, Diss. Köln 1965; H. Schneider, Die Interessenverbände, München—Wien 1965; E. Tuchtfeld, (Hrsg.), Die Verbände in der pluralistischen Gesellschaft, Hamburg 1962; H.-J. Varain, Parteien und Verbände, Opladen

die Verbandstätigkeit zu einem großen Teil auch nichtöffentlich vollzieht. Informationen darüber sind in der Regel sehr schwer zu beschaffen, weil die Inhalte vertraulicher Gespräche, Briefe und Abmachungen der Wissenschaft meist erst dann zugänglich werden, wenn sie an Aktualität verloren haben und nur mehr historische Bedeutung besitzen.

Ihre *Ziele und Forderungen* artikulieren die Verbände zwar in ihren Aktionsprogrammen, Geschäftsberichten, Leitsätzen und sonstigen Publikationen, doch treten auch bei der Interpretation dieser Verlautbarungen methodische Schwierigkeiten auf:

Oft erheben die Verbände nämlich Maximalforderungen, mit deren 100prozentiger Erfüllung sie selbst gar nicht rechnen. Die Forderungen sind dann nur aus taktischen Motiven so hoch angesetzt worden, damit ein Verhandlungsspielraum gewonnen und ein annehmbarer Kompromiß erzielt werden kann.

Mitunter stehen die Verbandsleitungen oder Teile der Mitgliedschaft auch nicht voll hinter einer Forderung, weil die Frage intern kontrovers beurteilt wird oder weil im Verlauf der öffentlichen Diskussion Gesichtspunkte und Argumente aufgetaucht sind, die der Verband zum Zeitpunkt der Formulierung noch nicht bedacht hatte. Die Forderung wird dann nur deshalb nach außen hin vertreten, weil der Verband sich bereits festgelegt hat und ein Kurswechsel wegen des zu erwartenden Prestigeverlustes nicht opportun erscheint.

Für die Einschätzung des gesellschaftlichen Kräfteverhältnisses wäre es indessen sehr wichtig zu wissen, welche Bedeutung die Verbände der Erfüllung ihrer einzelnen Forderungen beimessen und in welchem Umfang sie sich damit identifizieren. Denn die Realisierung einer in den Augen des Verbandes dritt-rangigen Forderung wäre dann nicht als großer Erfolg bzw. als Machtübergewicht zu werten. Deshalb müßte versucht werden, aus den offiziellen Verlautbarungen der Verbände ihre wahre Meinung und ihre Prioritäten herauszukristallisieren, was für einen Außenstehenden jedoch sehr schwierig ist.

Die Quantifizierung des *Ausmaßes, in dem staatliche Entscheidungen als Folge von Verbandsaktivitäten abgeändert* werden, bildet zweifellos den schwierigsten Teil einer Theo-

rie gesellschaftlicher Machtverteilung. Genau genommen müßte man untersuchen, wie die politischen Entscheidungen ausgefallen wären, wenn es einen der Verbände nicht gegeben hätte, und dann einen Vergleich mit den tatsächlich getroffenen politischen Entscheidungen anstellen. Der Unterschied in den Entscheidungsergebnissen würde dann den Einfluß des entsprechenden Verbandes widerspiegeln.

Ein solcher Vergleich ist jedoch nicht durchführbar, weil politisch-soziale Vorgänge nicht unter bestimmten Konstellationen im Laboratorium wiederholt werden können. In der Interessengruppenforschung werden deshalb meist andere Kriterien des Verbandseinflusses als Hilfsgrößen herangezogen.

Formale Merkmale wie Mitgliederzahl, Organisationsgrad, Finanzkraft, Zahl der hauptamtlichen Funktionäre, Vertretung in den Bundestags- und Landtagsfraktionen, Zahl der Eingaben an die Ministerien¹⁶⁾ können allerdings nur ganz grobe Anhaltspunkte bei der Ermittlung des gesellschaftlichen Kräfteverhältnisses liefern. Denn erstens korrelieren die einzelnen Faktoren häufig nicht miteinander (ein Verband mit hoher Mitgliederzahl ist z. B. nicht unbedingt auch sehr finanzkräftig) und zweitens können oft auch sehr kleine Verbände mit wenig Mitgliedern und geringen finanziellen Mitteln sehr erfolgreich bei der Vertretung ihrer Mitgliederinteressen sein. Sonst vorhandene schriftliche Quellen eignen sich ebenfalls nur bedingt als Hilfsmittel zur Quantifizierung des Einflusses der gesellschaftlichen Gruppen. Die von den Verbänden herausgegebenen und der Öffentlichkeit zugänglichen Geschäftsberichte enthalten zwar Hinweise auf Erfolge und Mißerfolge. Bei der Auswertung dieser Materialien muß jedoch die Funktion, die einem Geschäftsbericht im Rahmen der Verbandspolitik zukommt, berücksichtigt werden. Die Geschäftsberichte werden in der Regel von der Verbandsführung den Gremien vorgelegt, die die Verbandsmitglieder vertreten und über die Wiederwahl der Verbandsführung zu befinden haben. Bei der Abfassung eines Geschäftsberichtes wird einer Verbandsführung daher daran gelegen sein, auf Erfolge bei der Vertretung der Mitgliederinteressen in der Vergangenheit zu verweisen. Gleichzeitig wird sie gerne hervorheben wol-

1964; ders. (Hrsg.), *Interessenverbände in Deutschland*, Köln 1973; G. W. Wittkämper, *Grundgesetz und Interessenverbände. Die verfassungsrechtliche Stellung der Interessenverbände nach dem Grundgesetz*, Köln und Opladen 1963; J. Wössner, *Die ordnungspolitische Bedeutung des Verbandswesens*, Tübingen 1961.

¹⁶⁾ Eine Aufzählung der Faktoren des Verbandseinflusses enthält K. von Beyme, *Interessengruppen in der Demokratie*, München 1969; Empirische Angaben dieser Art finden sich bei N. Koubek, u. a., *Wirtschaftliche Konzentration und gesellschaftliche Machtverteilung in der Bundesrepublik Deutschland*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 28/1972.

len, daß noch nicht alle Ziele verwirklicht werden konnten, um damit den Mitgliedern die Existenznotwendigkeit des Verbandes auch für die Zukunft vor Augen zu führen. Mit anderen Worten: Die Schilderung der Erfolge und Mißerfolge der Verbandsaktivität in den Geschäftsberichten ist durch das „autonome Verbandsinteresse“¹⁷⁾ gefärbt und gibt die politische Realität verzerrt wieder.

In vielen Fällen ist es auch so gut wie unmöglich, nachträglich festzustellen, welche gesellschaftliche Gruppe wann eine bestimmte Forderung als erste erhoben hat. Grundsatzprogramme, Aktionsprogramme und Leitsätze der Verbände sind nämlich nicht das Resultat ausschließlich verbandsinterner Diskussionen; vielmehr gehen auch Überlegungen und Forderungen anderer Organisationen oder Empfehlungen aus dem Bereich der Wissenschaft in die Grundsatzklärungen der Verbände ein. Auch wegen der personellen Verflechtung zwischen Parteien und Verbänden und des Überwechselns von Verbands- und Parteexperten in die Ministerialbürokratie ist der Ursprung einer politischen Forderung häufig nicht mehr zu lokalisieren. Ein erster Gesetzesentwurf ist somit bereits Resultat des Wirkens verschiedener Gruppeneinflüsse und informeller Kontakte zwischen Ministerialbürokratie und Partei- und Verbandsexperten.

Neben schriftlichen Quellen müßte sich eine empirisch untermauerte Theorie gesellschaftlicher Machtverteilung ferner auf mündliche Aussagen derjenigen Personen stützen, die an Entscheidungsprozessen mitgewirkt haben. Doch auch mit Hilfe der Interviewtechnik sind einer Rekonstruktion von Entscheidungsverläufen enge Grenzen gezogen¹⁸⁾. Abgesehen davon, daß die Bereitschaft des in Frage kommenden Personenkreises, sich einem detaillierten Interview zu stellen, erfahrungsgemäß relativ gering ist, setzt diese Art der Datenerhebung ein großes Erinnerungsvermögen und ein enormes Maß an Tatsachenwissen bei den Befragten voraus. Es wird nämlich davon ausgegangen, daß der Befragte über die an-

deren am Entscheidungsvorgang Beteiligten und deren Aktivitäten ausreichend informiert ist und objektiv angeben kann, wie sein und das Verhalten der anderen zum Entscheidungsergebnis beigetragen haben.

Die zu untersuchenden Entscheidungsprozesse sind indessen viel zu komplex, als daß sie für den einzelnen objektiv nachvollziehbar wären. In der Regel bringen Interviews unter den Beteiligten widersprüchliche Einschätzungen des Ablaufs zutage, die den Sozialforscher vor das Dilemma stellen, entscheiden zu müssen, welche Aussage die „richtige“ und welche die „falsche“ ist.

Die skizzierten methodischen Probleme machen erklärlich, weshalb selbst über die wichtigsten politischen Entscheidungsprozesse in der Bundesrepublik noch keine empirischen Untersuchungen vorliegen. Vereinzelt Fallstudien¹⁹⁾ behandeln meist periphere politische Entscheidungen. Auch die von der Forschungsgruppe Stammer vorgelegte Analyse der Einflußnahme der Verbände auf die Gestaltung des Personalvertretungsgesetzes²⁰⁾ stellt insofern einen Sonderfall dar, als die Gewerkschaften hier nicht, wie sonst üblich, die privaten, sondern die öffentlichen Arbeitgeberverbände zum Kontrahenten hatten.

Eine Kritik der aufgestellten Behauptungen über die gesellschaftliche Machtverteilung in der Bundesrepublik kann sich deshalb nicht gegen vorliegende empirische Einflußstudien und die darin angewandten Methoden richten, sondern soll vornehmlich die Plausibilität der beiden konträren Positionen überprüfen. Da-

¹⁷⁾ G. Briefs, Staat und Wirtschaft im Zeitalter der Interessenverbände, in: ders., Laissez-faire-Pluralismus. Demokratie und Wirtschaft des gegenwärtigen Zeitalters, Berlin 1966, S. 132 f.

¹⁸⁾ Vgl. zum folgenden D. Brinkmann-Herz, Entscheidungsprozesse in den Aufsichtsräten der Montanindustrie, Berlin 1972, S. 50 f.; G. Schmolders, Das Selbstbild der Verbände. Empirische Erhebung über die Verhaltensweisen der Verbände in ihrer Bedeutung für die wirtschaftspolitische Willensbildung in der Bundesrepublik Deutschland, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, N. F., Bd. 38, Berlin 1965; Zur Problematik der Interviewtechnik vgl. R. König, (Hrsg.), Das Interview, 5. Aufl., Köln 1966.

¹⁹⁾ Vgl. H. G. Wehling, Die politische Willensbildung auf dem Gebiet der Weinwirtschaft, Göppingen 1971; R. Fritz, Der Einfluß der Parteien und Geschädigtenverbände auf die Schadensfeststellung im Lastenausgleich, Diss. Berlin 1964; P. Ackermann, Der deutsche Bauernverband im politischen Kräftefeld der Bundesrepublik. Die Einflußnahme des DBV auf die Entscheidung über den europäischen Getreidepreis, Diss. Tübingen 1970; O. Stammer, u. a., Verbände und Gesetzgebung. Die Einflußnahme der Verbände auf die Gestaltung des Personalvertretungsgesetzes, Köln und Opladen 1965; H. Schatz, Der parlamentarische Entscheidungsprozeß. Bedingungen der verteidigungspolitischen Willensbildung im Deutschen Bundestag, Meisenheim am Glan 1970; M. M. Wambach, Verbändestaat und Parteienoligopol. Macht und Ohnmacht der Vertriebenenverbände, Stuttgart 1971.

²⁰⁾ O. Stammer u. a., Verbände und Gesetzgebung ... a. a. O. Eine inhaltliche Ex-post-Analyse wichtiger Bundesgesetze, aber keine Rekonstruktion der Verbandsaktivitäten und der Entscheidungsverläufe enthält H. H. Hartwich, Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher Status quo, Köln und Opladen 1970. Vgl. dazu auch Abschnitt III dieses Aufsatzes.

bei wird selbstverständlich soweit wie möglich auf empirische Befunde Bezug genommen.

2. Schwächen der Pluralismustheorie

Ein ausgewogenes Kräfteverhältnis zwischen allen sozialen Gruppen und Schichten wird in der Pluralismustheorie als Selbstverständlichkeit vorausgesetzt und nicht weiter diskutiert. Bei näherer Betrachtung erweist sich jedoch gerade diese Annahme als problematisch²¹⁾. Wegen der funktionalen Notwendigkeit, die Spitzen der großen Organisationen und Bürokratien in komplexen repräsentativen Systemen mit zentralen Entscheidungsbefugnissen auszustatten, bildet sich in allen industrialisierten Gesellschaften eine Machtdifferenz zwischen Eliten und Nichteliten heraus. Unter Elite wird hier — ohne Wertung — der Kreis von Personen verstanden, die innerhalb der Gesellschaft Spitzenpositionen einnehmen und die Macht haben, zur Erhaltung oder Veränderung gesellschaftlicher Strukturen und der sie tragenden Normen unmittelbar beizutragen²²⁾.

Die Pluralismustheorie versucht, dieses gegen egalitär demokratische Normen verstoßende Machtgefälle zwischen Eliten und Nichteliten mit der Behauptung zu entproblematisieren, daß die von den Eliten konzipierte Politik die Bedürfnisse aller Gruppen innerhalb der Nichteliten gleichermaßen befriedige, weil die Eliten auf die Unterstützung und Zustimmung der Nichteliten angewiesen seien und sich auf dauernd wechselnde Koalitionen stützen müßten.

Die Kontrolle der Eliten durch die Nichteliten ist indessen in Wirklichkeit keineswegs so groß, wie die Pluralisten vorgeben. Wegen des Informationsvorsprungs der gesellschaftlichen Führungsgruppen verbleibt der breiten Masse der Bevölkerung nämlich im großen und ganzen nur die Möglichkeit, den von den Eliten und ihren Stäben ausgearbeiteten Programmen und der praktizierten Politik in periodischen Abständen zu akklamieren oder sie in toto abzulehnen. Die wichtigsten Vorentscheidungen fallen somit bereits im Stadium der Konzipierung der Politik, auf die neben

²¹⁾ Vgl. zum folgenden F. W. Scharpf, *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*, Konstanz 1970, S. 29 ff.

²²⁾ Zur Problematik des Elitebegriffs vgl. U. Jaeggi, *Die gesellschaftliche Elite. Eine Studie zum Problem der sozialen Macht*, 2. Aufl., Bern 1967; H. P. Dreitzel, *Elitebegriff und Sozialstruktur. Eine soziologische Begriffsanalyse*, Stuttgart 1962; O. Stammer, *Das Elitenproblem in der Demokratie*, in: *Schmollers Jahrbuch*, 71. Jrg., 1951/II, S. 513 ff.

Eliten anderer gesellschaftlicher Bereiche allenfalls noch die politisch Engagierten Einfluß haben.

Politisches Engagement in Form von Mitarbeit in Parteien, Verbänden oder Bürgerinitiativen ist aber sehr stark von der Schichtzugehörigkeit abhängig. Nach Untersuchungen, die sich auf mehrere westliche Länder erstrecken²³⁾, sind Individuen mit hohem sozio-ökonomischen Status mehr als Mitglieder der Unterschicht an politischen Fragen interessiert und auch eher bereit, sich in Parteien und Verbänden zu organisieren und dort aktiv mitzuarbeiten. Diese geringere politische Partizipation der Individuen mit niedrigem sozio-ökonomischen Status läßt sich zum einen mit den in den Unterschichten vorherrschenden familiären Erziehungspraktiken erklären, die den einzelnen nicht zur Selbstverantwortlichkeit hinführen. Außerdem veranlassen mangelndes Selbstvertrauen, eine unterentwickelte Fähigkeit zu abstraktem Denken und fehlendes Verständnis für Geschehnisse jenseits des unmittelbaren Erfahrungsbereichs die überwiegende Mehrzahl der Unterschicht-Mitglieder, politischen Veranstaltungen fernzubleiben und soziale Kontakte fast ausschließlich mit Angehörigen der eigenen Schicht zu pflegen. Vieles spricht deshalb dafür, daß die Inhalte politischer Konzeptionen und Entscheidungen in pluralistischen Demokratien wie der Bundesrepublik Deutschland sehr stark von den Interessen der Ober- und Mittelschicht präjudiziert werden, weil die Unterschichten auf Grund sozialer Barrieren unter den politisch Aktiven unterrepräsentiert sind.

Verstärkt wird dieser Effekt einer klassenspezifischen Prägung der Politik durch die einseitige Rekrutierung der politischen Elite. Zwar haben die Unterschichten zur politischen Elite über die Parteien und die Gewerkschaften größere Aufstiegschancen als zu sonstigen Spitzenpositionen in Wirtschaft und Gesellschaft. Trotzdem sind auch unter den Spitzenpolitikern und den leitenden Beamten die Ar-

²³⁾ Vgl. L. W. Milbrath, *Political Participation. How and Why Do People Get Involved in Politics?* Chicago 1965; R. E. Lane, *Political Life. Why People get involved in Politics*, Glencoe 1959; G. A. Almond, S. Verba, *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton 1963; R. A. Dahl, *Who Governs. Democracy and Power in an American City*, New Haven 1961; S. M. Lipset, *Political Man. The Social Bases of Politics*, New York 1959; A. Meyer, *Parteiaktivitäten und Einstellungen von CDU- und SPD-Mitgliedern*, in: J. Dittberner, R. Ebbighausen, (Hrsg.), *Parteiensystem in der Legitimationskrise, Studien und Materialien zur Soziologie der Parteien in der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen 1973, S. 56 ff.

beiter bzw. Arbeiterkinder im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung stark unterrepräsentiert²⁴⁾.

Dieser Befund widerspricht der Modellannahme der Pluralismustheorie vom offenen Zugang zur Elite, der den Wettbewerb zwischen den Führungsgruppen intensivieren sollte. Der mangelnde Aufstiegsdruck von unten trägt mit dazu bei, daß die Eliten der Bundesrepublik weniger die Interessen der Unterschichten zu antizipieren gezwungen sind, als es von der Pluralismustheorie postuliert wird.

Ebenso lassen sich Zweifel anmelden, ob die Intensität der Konkurrenz zwischen den politischen Eliten, von der das Pluralismusmodell ausgeht, angesichts des Zweieinhalb-Parteiensystems in der Bundesrepublik ausreicht. Zur Verdeutlichung der wettbewerbsbeeinträchtigenden Wirkung des Parteiensystems ist es zweckmäßig, kurz auf die Rolle der FDP einzugehen.

Es mag vielleicht überraschen, wenn ausgerechnet die kleinste der im Bundestag vertretenen Parteien zum Ausgangspunkt einer Analyse gewählt wird. Die Bedeutung, die der FDP bei fast jeder Regierungsbildung zukommt, läßt eine solche Vorgehensweise jedoch gerechtfertigt erscheinen²⁵⁾.

Sieht man einmal von den Jahren der Großen Koalition und dem Zeitraum der Alleinregierung von CDU/CSU (1953 bis 1957) ab, so kann die Rolle der FDP als die einer Opposition innerhalb der Regierung umschrieben werden. Als kleinerer Partner in einer Koali-

tion steht sie immer vor der Alternative, entweder durch widerstandslose Unterstützung des größeren Partners für eine reibungslose Regierungstätigkeit zu sorgen oder durch gelegentliche Einsprüche ihre Eigenständigkeit und Unabhängigkeit zu unterstreichen.

Die FDP ist den zweiten Weg gegangen und hat durch eine „Strategie des begrenzten Konflikts“ mit dem größeren Koalitionspartner lange Zeit die Funktion eines „Oppositionsfilters“ zur CDU wahrgenommen. So konnte sie im Wahlkampf 1961 mit der Parole „CDU-Regierung ja, aber ohne Adenauer“ eine ganze Reihe unzufriedener CDU-Wähler an sich ziehen. 1965 versuchte sie auf ähnliche Weise als Oppositionsfilter zu wirken, indem sie für eine CDU-FDP-Regierung ohne Strauß eintrat. Seit Bildung der Sozial-liberalen Koalition hat sich die FDP in einen Oppositionsfilter zur SPD verwandelt. Im Wahlkampf 1972 prägte sich das im Selbstverständnis der Partei klar aus, indem sie häufig auf ihre Rolle als Garant gegen „sozialistische Experimente“ von seiten der SPD verwies und behauptete, daß „den anderen (gemeint war die SPD) der Sinn für Realitäten fehle“.

Für den politischen Prozeß in der Bundesrepublik hat die Rolle der FDP im Zweieinhalbparteiensystem u. a. folgende Wirkungen:

— Wähler, die mit der Politik der CDU/CSU unzufrieden waren, konnten z. T. der CDU/FDP-Koalition kaum von der damaligen parlamentarischen Oppositionspartei, der SPD, absorbiert werden, weil die FDP den größten Teil dieser Wählerbewegung auffing. Am deutlichsten trat diese Funktion der FDP als Auffangbecken für unzufriedene CDU-Regierungsparteiwähler bei der Bundestagswahl 1961 in Erscheinung, als die FDP ihren Stimmenanteil von 7,7 vH im Jahre 1957 auf 12,8 vH erhöhte. Das verzögerte nicht nur den in der parlamentarischen Demokratie von Zeit zu Zeit erforderlichen Machtwechsel, sondern schwächte auch die Wirkung des in einem alternierenden Regierungssystem eingebauten Kontrollmechanismus. Denn Gewichtsverschiebungen innerhalb der Koalition berühren ja nicht die Macht der Regierung als solche.

— Wegen des Popularitätsvorsprungs der jeweiligen Kanzlerpartei bestand das kurzfristige Ziel der CDU-Opposition während der Sozial-liberalen Koalition von 1969 bis 1972 vornehmlich darin, wieder den Kanzler zu stellen. Infolgedessen war ihr taktisches Verhalten in erste Linie darauf gerichtet, die FDP zu spalten, um bei der ersten sich bietenden Gelegenheit zu versuchen, mit Hilfe der Stimmen von Überläufern den Kanzlerstuhl

²⁴⁾ Vgl. K. von Beyme, Die politische Elite in der Bundesrepublik Deutschland, München 1971, S. 43 ff.; E. K. Scheuch, Führungsgruppen und Demokratie in Deutschland, in: Die Neue Gesellschaft, XIII (1966), S. 356 ff., hier S. 362; W. Zapf, Wandlungen der deutschen Elite. Ein Zirkulationsmodell deutscher Führungsgruppen 1919—1961, München 1965, S. 183; R.-P. Lange, Auslesestrukturen bei der Besetzung von Regierungssämtern, in: J. Dittberner, R. Ebbighausen, (Hrsg.), Parteiensystem in der Legitimationskrise. Studien und Materialien zur Soziologie der Parteien in der Bundesrepublik Deutschland, Opladen 1973, S. 132 ff.

²⁵⁾ Vgl. zum folgenden die Analysen des deutschen Parteiensystems bei W. Kaltefleiter u. a., Im Wechselspiel der Koalitionen. Eine Analyse der Bundestagswahl 1969, in: Verfassung und Verfassungswirklichkeit, Jahrbuch 1970, Teil 1, Köln-Berlin-Bonn-München 1970, und W. Kaltefleiter, Politik ohne Führung — Zur Situation des deutschen Parteiensystems nach den Landtagswahlen von 1970 und 1971, in: Verfassung und Verfassungswirklichkeit, Jahrbuch 1972, Teil 1, Köln 1971, S. 84 ff.; ders., Zwischen Krise und Stagnation. Aspekte der verfassungspolitischen Entwicklung 1972, in: Verfassung und Verfassungswirklichkeit, Jahrbuch 1972, Teil 2, Köln 1972, S. 43 ff.; ders., Zwischen Konsens und Krise. Eine Analyse der Bundestagswahl 1972, Köln 1973.

wieder zu erobern. Die Oppositionsrolle verlor damit den ihr in der parlamentarischen Demokratie zugedachten Erneuerungseffekt. Die Entwicklung von Alternativen zur Regierungspolitik blieb weitgehend aus.

Diese Wettbewerbsbedingungen der Parteien in einem auf Koalitionsbildung angewiesenen Regierungssystem verringern *erstens* die von der Pluralismustheorie so betonten Mitbestimmungsmöglichkeiten der Bürger in der Wahl; denn selbst starke Wählerbewegungen schlagen sich nur unzureichend in einem Revirement des Regierungspersonals und der Regierungspolitik nieder. *Zweitens* trägt die verminderte Konkurrenz auch zu einer relativ konservativen Politik bei.

Amerikanische Untersuchungen, die sich mit dem Zusammenhang zwischen dem Ausmaß der Parteienkonkurrenz und den Inhalten der Politik befaßt haben, stützen diese These ²⁶⁾. So ermittelten mehrere, voneinander unabhängige Forscher in den USA, daß bei zersplittertem Parteiensystem oder in Staaten mit unumstrittener Vorherrschaft einer Partei in der Regel eine mehr die Oberschichten begünstigende Steuer-, Bildungs- und Sozialpolitik verfolgt wurde. Demgegenüber konnte man in einem alternierenden Zweiparteiensystem „sozial gerechtere“, d. h. die Interessen der Unterschichten stärker berücksichtigende politische Maßnahmen feststellen.

Allerdings sei darauf hingewiesen, daß andere Untersuchungen einen Zusammenhang zwischen Industrialisierungsgrad und Bildungsstand einerseits und Intensität des Parteienwettbewerbs andererseits festgestellt haben ²⁷⁾. Sobald die sozio-ökonomischen Variablen konstant gehalten werden, wird die Korrelation zwischen Parteienwettbewerb und „sozialer Politik“ geringer. Das legt den Schluß nahe, daß „soziale Politik“ mehr vom Industrialisierungsgrad und Bildungsstand als vom Ausmaß der Parteikonkurrenz abhängig ist.

²⁶⁾ Vgl. H. Jacob, K. N. Vines, *Politics in the American States. A Comparative Analysis*, Boston-Toronto 1965, S. 404 ff.; R. E. Dawson, J. A. Robinson, *Inter-Party Competition, Economic Variables, and Welfare Policies in the American States*, in: *The Journal of Politics*, 25 (1963) S. 265 ff.; R. I. Hofferbert, *The Relation between Public Policy and some Structural and Environmental Variables in the American States*, in: *APSR*, 60 (1966), S. 73 ff.; V. O. Key jun., *Southern Politics*, New York 1950, S. 298 ff.; D. Lockard, *New England State Politics*, Princeton 1959, S. 326 ff.

²⁷⁾ Vgl. H. Jacob, M. Lipsky, *Outputs, Structure, and Power: An Assessment of Changes in the Study of State and Local Politics*, in: *The Journal of Politics*, 30 (1968), S. 1513; T. R. Dye, *Politics, Economics, and the Public, Policy Outcomes in the American States*, Chicago, Illinois 1966, S. 251 ff.

Der Immobilismus, der bei Koalitionsregierungen häufig deshalb unvermeidlich ist, weil kontroverse Probleme ausgeklammert werden müssen, wird durch die Vielzahl der Instanzen mit ihren spezifischen Eigeninteressen und positionsbedingten Perspektiven (Kabinettsmitglieder, Fraktionsspitzen, Parlamentsausschüsse, Bundesrat, Beiräte usw.) noch weiter verstärkt. Sie machen den Entscheidungsprozeß langwierig und schwerfällig, so daß oft dringend erforderliche Maßnahmen verschleppt, schließlich verwässert und in manchen Fällen auch gar nicht durchgeführt werden. Innovationen müssen häufig unterbleiben, besonders dann, wenn sie tradierte Normen und Werte breiter Bevölkerungskreise in Frage stellen ²⁸⁾.

Die aufgezeigten Faktoren — schichtenspezifisches politisches Engagement, sozial einseitige Rekrutierung der politischen Elite und abgeschwächte Parteienkonkurrenz — begünstigen die Konservierung des wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Status quo. Geht man davon aus, daß eine möglichst lange Aufrechterhaltung dieses Status quo im Interesse der von den bestehenden Verhältnissen profitierenden Oberschichten liegt, so scheinen sie bei der politischen Willensbildung im pluralistischen System im Vorteil zu sein. Die Grundannahme der Pluralismus-Theoretiker von einem Machtgleichgewicht zwischen allen sozialen Gruppen muß daher als unzutreffend bezeichnet werden.

3. Mängel der Theorie der Kapitalmacht

Aus der Ablehnung der von den „Pluralisten“ verfochtenen Gleichgewichtsthese ist jedoch nicht zu folgern, daß die politischen Entscheidungen einseitig von einer Minderheit von „Kapitalisten“ beeinflußt oder gar selbst getroffen werden. Ergebnisse von Untersuchungen über die deutsche Oberschicht ²⁹⁾ deuten im Gegenteil darauf hin, daß die von C. Wright Mills für die USA aufgestellte Machtelitenhypothese ³⁰⁾, auf die sich Marxisten häufig berufen, nicht die Wirklichkeit der Bundesrepublik kennzeichnet.

²⁸⁾ Vgl. F. W. Scharpf, *Reformen in der Demokratie: Eine Machtfrage*, in: *Die Neue Gesellschaft*, 16 (1969), S. 120 ff.; J. H. Herz, *Stagnationsfaktoren der modernen Gesellschaft*, in: *Gesellschaft, Recht und Politik*, Festschrift für Wolfgang Abendroth, Neuwied und Berlin 1968, S. 147, ff. Auf die Schwierigkeit, in pluralistischen Systemen Innovationen durchzusetzen, verweist auch A. Etzioni, *The Active Society, A Theory of Societal and Political Processes*, New York 1968, S. 163 ff.

²⁹⁾ Vgl. W. Zapf, *Wandlungen...*, a. a. O.; K. von Beyme, *Die politische Elite...*, a. a. O.; E. K. Scheuch, *Führungsgruppen...*, a. a. O.

Mills glaubte, in den USA ein allmächtiges Kartell der Inhaber von Spitzenpositionen in politischer Exekutive, Wirtschaft und Militär feststellen zu können. Zapf und im Anschluß daran Dahrendorf³¹⁾ bestritten die Existenz einer solchen Machtelite in der Bundesrepublik. Sie begründeten das mit der empirisch untermauerten Feststellung, daß die deutschen gesellschaftlichen Führungsgruppen nicht homogen, sondern hinsichtlich Erziehung und Ausbildung, Lebensstil, sozialem Umfeld und Interessen sehr heterogen und deshalb nicht zu einem einheitlichen Handeln prädisponiert seien. Während Zapf sogar Ansätze einer pluralistischen Konkurrenz unter den deutschen Eliten zu erkennen glaubte, sprach Dahrendorf von einem Kartell der Angst, das ein Stillhalteabkommen geschlossen hätte und die soziale Macht nach einem bestimmten Schlüssel verteilt, an dem nicht gerüttelt werden dürfe.

Zapf und Dahrendorf, die bei ihren Untersuchungen einen positionellen Ansatz wählten, gelang es somit nicht, für die Bundesrepublik eine Bestätigung für die These von der Kapitalmacht zu finden. Gleichmaßen konnte auch keine der bisher vorliegenden Einzelstudien mit einem entscheidungsgenetischen Ansatz einen fest umgrenzten Personenkreis ausfindig machen, der ausschließlich die Interessen der Kapitalisten hätte durchsetzen können. Vielmehr waren immer mehrere, miteinander konkurrierende Interessen zu beobachten, die sowohl auf die Beratungen als auch auf die Gestaltung des Gesetzgebungswerkes Einfluß nahmen und von denen keine allein ihren Auffassungen zum Durchbruch verhelfen konnte³²⁾.

Die These von der Kapitalmacht unterschätzt ferner auch erheblich die Verständigungsmöglichkeiten und Verhaltensabstimmungen der Unternehmenseite und vernachlässigt die teilweise sehr starken Meinungsverschiedenheiten und Interessengegensätze zwischen und auch innerhalb von Wirtschaftsbereichen. Es ist aber nicht vertretbar, von einem monolithischen Block „Monopolkapital“ auszugehen und Rivalitäten und Konkurrenzbeziehungen, die die Geschlossenheit der Kapitaleite beeinträchtigen, als nicht gravierend abzutun. So weist selbst Ehrlich, ein marxistischer Polito-

loge in Polen, die Kapitalmachttheorie als vulgärmarxistisch zurück, wenn er schreibt: „Die Vorstellung, derzufolge das Spitzenorgan der politischen Struktur einfach der Vollstrecker der Empfehlungen der einflußreichsten kapitalistischen Gruppen ist, ist deshalb eine Vulgarisierung der marxistischen Interpretation, weil sie die Ausmaße der Gegensätze nicht berücksichtigt, die zwischen den verschiedenen Gruppen der kapitalistischen Interessen herrschen.“³³⁾

In der politischen Realität zeigt sich auch an der Vielzahl von Entscheidungen, die in der Bundesrepublik gegen den ausdrücklichen Willen und die Interessen der Unternehmer gefällt worden sind, wie unrichtig die Behauptung von der „Allmacht des Kapitals im kapitalistischen Wirtschaftssystem“ ist. So konnte das sogenannte „Monopolkapital“ beispielsweise nicht verhindern, daß 1951 die paritätische Mitbestimmung nach dem Willen der Gewerkschaften im Montanbereich gesetzlich verankert wurde. Einzelne Warnstreiks und die Drohung mit Arbeitsniederlegungen größeren Ausmaßes zwangen den damaligen Bundeskanzler Adenauer dazu, den Forderungen der Gewerkschaften nachzugeben³⁴⁾.

Ein eklatantes Beispiel für die Grenzen unternehmerischen Durchsetzungsvermögens ist auch die DM-Aufwertung von 1961³⁵⁾. Als bekannt wurde, daß Wirtschaftsminister Erhard für eine Aufwertung der DM als Maßnahme gegen die importierte Inflation eintrat, veranstaltete der BDI sofort eine Pressekonferenz. BDI-Präsident Berg bezeichnete dort die Folgen einer Aufwertung als eine Katastrophe für die deutsche Wirtschaft und versicherte, daß er nur mit Adenauer zu sprechen brauche, um das Vorhaben der Regierung zu verhindern. Tatsächlich sagte Adenauer ihm auch zu, keine DM-Aufwertung vorzunehmen. Wenige Monate später fand aber dann trotzdem eine Wechselkurskorrektur statt, ohne daß der BDI vorher informiert worden wäre. Aus Verärgerung darüber sperrte Berg den monatlichen Scheck der Industrie von 100 000,— DM an die CDU-Parteikasse, aber auch mit dieser Sanktion konnte er die Maßnahme der Regierung nicht mehr rückgängig machen.

³⁰⁾ C. W. Mills, *The Power Elite*, 6. Aufl., New York 1967, S. 269 ff.

³¹⁾ Vgl. R. Dahrendorf, *Gesellschaft und Demokratie in Deutschland*, München 1965, S. 296 ff.

³²⁾ Vgl. Fußnote 19. — Die, allerdings aus methodischen Gründen sehr umstrittene amerikanische Community-power-Forschung stützt wiederum z. T. die Theorie der Kapitalmacht. Vgl. den Überblick bei A. Ammon, *Eliten und Entscheidungen in Stadtgemeinden*, Berlin 1967.

³³⁾ S. Ehrlich, *Die Macht der Minderheit. Die Einflußgruppen in der politischen Struktur des Kapitalismus*, Wien—Frankfurt—Zürich 1962, S. 279.

³⁴⁾ Vgl. die ausführlichen Schilderungen hierzu bei W. Hirsch-Weber, *Gewerkschaften in der Politik. Von der Massenstreikdebatte zum Kampf um das Mitbestimmungsrecht*, Köln und Opladen 1959; T. Pirker, *Die blinde Macht*, 2. Bde., München 1960; E. Schmidt, *Die verhinderte Neuordnung*, Frankfurt (Main) 1970.

³⁵⁾ Vgl. G. Braunthal, *The Federation of German Industry in Politics*, Ithaca, New York 1965, S. 130.

Diese Vorgänge veranschaulichen in exemplarischer Weise, daß die Geldsummen der „Kapitalisten“ allein auch nicht immer in der Lage sind, politischen Maßnahmen in der vom Geldgeber gewünschten Weise zu beeinflussen³⁶⁾. Der häufig gezogene Schluß, finanzielle Unterstützung durch die Unternehmerverbände bringe die Parteien in eine absolute Abhängigkeit und zwingt sie dazu, ausschließlich die Interessen des Monopolkapitals zu vertreten³⁷⁾, ist allzu einfach. Ein weiteres Gegenbeispiel neben der DM-Aufwertung von 1961 ist der Sturz des CDU-Ministerpräsidenten Karl Arnold in Nordrhein-Westfalen im Jahre 1956, bei dem die FDP gegen den Widerstand der sie finanzierenden Unternehmer mit der SPD eine Koalition bildete und dafür eine zeitweilige Sperrung der Gelder hinnehmen mußte³⁸⁾. Ebenso kann das Bundestagswahlergebnis von 1972 als Beweis dafür gewertet werden, daß selbst massive finanzielle Unterstützung für die CDU durch Anzeigenkampagnen unternehmerischer Organisationen nicht die beabsichtigte politische Wirkung hat erzielen können.

Die Reihe der Fälle, bei denen politische Entscheidungen gegen den Willen der Unternehmer getroffen wurden, läßt sich noch beliebig fortsetzen. So wurde 1969 mit dem Lohnfortzahlungsgesetz für kranke Arbeiter eine langjährige gewerkschaftliche Forderung erfüllt, die der DGB bereits 1955 erhoben hatte. Bis zuletzt hatten sich die Arbeitgeberverbände gegen diese gesetzliche Regelung gewehrt und waren statt dessen für eine versicherungsrechtliche Lösung eingetreten³⁹⁾. Auch das Zweite Krankenversicherungsänderungsgesetz von

1970⁴⁰⁾ und die Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes von 1971⁴¹⁾ hatten die Arbeitgeberverbände vergeblich zu verhindern versucht.

Die empirischen Gegenbeweise gegen die angebliche „Herrschaft des Monopolkapitals“ sind so offensichtlich, daß die Anhänger des Kapitalmacht-Konzepts nicht umhinkönnen, die Möglichkeit von Entscheidungen gegen die Interessen der „Kapitalisten“ zuzugestehen. Doch auch dadurch lassen sich die Marxisten nicht in ihrer Grundhaltung beirren, denn — so *Alt Vater* — „indem der Staat gesellschaftliche Interessen auch gegen private Interessen durchsetzt, dient er zugleich monopolkapitalistischen Interessen, da die ökonomische Basis der Gesellschaft das Monopolkapital ist“⁴²⁾. Mit anderen Worten: Wenn die Regierung Maßnahmen gegen die Interessen des „Monopolkapitals“ trifft, so nur deshalb, um das kapitalistische Wirtschaftssystem zu stabilisieren.

Dieses Argument ist indessen als ein Versuch zu werten, die Theorie von der Kapitalmacht gegen die Falsifizierung durch die Fakten zu immunisieren. Werden staatliche Maßnahmen, gegen die die Unternehmer protestieren, nicht getroffen, so heißt es, das „Kapital“ habe sich durchgesetzt. Ergreift der Staat trotz Einspruch der Unternehmer Maßnahmen, so werden sie als systemstabilisierend abgewertet und als letzten Endes doch im Interesse der Unternehmer liegend uminterpretiert. Auf diese Weise können alle nur denkbaren Fälle mit der Theorie der Kapitalmacht in Einklang gebracht werden. „Der Satz von der Herrschaft der Großwirtschaft (Monopolkapital) über Politik ist so formuliert, daß er nicht einmal durch den Ent-

³⁶⁾ Zur Problematik der Parteienfinanzierung in der Bundesrepublik s. R. Breitling, *Das Geld in der deutschen Parteipolitik*, in: PVS 4/1961, S. 348 ff.; ders., *Offene Partei- und Wahlfinanzierung*, in: PVS 1968, S. 223 ff.; U. Schleth, *Die Finanzen der CDU*, in: E. K. Scheuch, R. Wildenmann (Hrsg.), *Zur Soziologie der Wahl*, Sonderheft 9 der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 2. Aufl., Köln 1968, S. 215 ff.; A. J. Heidenheimer, F. C. Langdon, *Business Associations and the financing of Political Parties. A Comparative Study of the Evolution of Practices in Germany, Norway and Japan*, The Hague 1968, S. 14 ff.; U. Dübber, *Geld und Politik. Die Finanzwirtschaft der Parteien*, Freudenstadt 1970.

³⁷⁾ So z. B. H. See, *Volkspartei im Klassenstaat oder: Das Dilemma der innerparteilichen Demokratie*, Reinbek bei Hamburg 1972, S. 107.

³⁸⁾ Vgl. J. Dittberner, *Entwicklungstendenzen des Parteiensystems in der Bundesrepublik*, in: J. Dittberner, R. Ebbighausen (Hrsg.), *Parteiensystem in der Legitimationskrise*, a. a. O., S. 483.

³⁹⁾ Zur Entstehungsgeschichte vgl. H. Clade, *Lohnfortzahlungsgesetz und Änderungen des Krankenversicherungsrechts. Darstellung und Kritik. Berichte des Deutschen Industrieinstituts zur Sozialpolitik* Nr. 8/1969. — Zur Stellungnahme der So-

zialkontrahenten nach der Verabschiedung vgl. DGB-Geschäftsbericht 1969—1971, S. 141, Jahresbericht der BDA 1969, S. 97 ff.

⁴⁰⁾ Das Gesetz sah die Einführung eines Arbeitgeberanteils zum Krankenversicherungsbeitrag auch für freiwillig versicherte Angestellte vor. Der DGB hatte dies bereits 1959 im Antrag 180 auf dem 5. Ordentlichen Bundeskongreß gefordert. Vgl. demgegenüber die ablehnende Stellungnahme der Arbeitgeber zu den Gesetzen im Jahresbericht der BDA 1970, S. 107.

⁴¹⁾ Vgl. die positive Würdigung des Betriebsverfassungsgesetzes von 1971 aus gewerkschaftlicher Sicht bei W. Schneider, *Das neue Betriebsverfassungsgesetz — Entstehung und Schwerpunkte*, in: *Das Mitbestimmungsgespräch* Nr. 1/1972, S. 3 ff., und die negative Stellungnahme der BDA, abgedr. im selben Heft.

⁴²⁾ E. *Alt Vater*, *Perspektiven jenseits des Wirtschaftswunders*, in: *Neue Kritik*, Nr. 40/1967, S. 22, zit. nach E. K. Scheuch, *Zum Wiedererstehen der Erlösungsbewegungen*, in: *Der Überdruß an der Demokratie. Neue Linke und alte Rechte — Unterschiede und Gemeinsamkeiten*, Köln 1970, S. 142.

schluß zu weitgehender Sozialisierung widerlegt werden könnte.“⁴³⁾ Die Theorie von der Kapitalmacht verliert dann allerdings den Cha-

rakter einer intersubjektiv an der Wirklichkeit überprüfaren wissenschaftlichen Aussage und wird inhaltsleer.

III. Thesen zur gesellschaftlichen Machtverteilung in der Bundesrepublik

Die kritische Gegenüberstellung der kontroversen Aussagen zur gesellschaftlichen Machtverteilung hat deutlich werden lassen, daß keine von beiden die politisch-gesellschaftliche Wirklichkeit der Bundesrepublik hinreichend wiedergibt. Im abschließenden Teil dieses Aufsatzes soll daher eine Synthese der beiden Ansätze versucht werden.

Als sicher kann gelten, daß nicht alle gesellschaftlichen Interessen die gleichen Chancen haben, sich durchzusetzen. Vielmehr ist der Einfluß einer Gruppe abhängig von ihrer Fähigkeit, das Interesse wirksam zu organisieren (Organisationsfähigkeit) und von der Möglichkeit, notfalls Druck auszuüben, indem sie eine für die Gesamtgesellschaft notwendige Leistung kollektiv verweigert (Konfliktfähigkeit)⁴⁴⁾. Auch das Stimmenpotential, das gegen eine Partei bei der nächsten Wahl von einer Gruppe mobilisiert werden kann, hat für die Durchsetzungsfähigkeit einer Gruppe Bedeutung.

Von den Merkmalen dürfte die Organisationsfähigkeit oder — besser gesagt — die Einsicht in die Notwendigkeit, sich zu organisieren und solidarisch zu handeln, entscheidender sein. Denn die Studentenbewegung hat gezeigt, daß auch eine Gruppe, die noch keine für die Gesamtgesellschaft notwendige Leistung, etwa durch Vorlesungsstreiks, erzielen kann, in der Lage ist, auf sich aufmerksam zu machen und Teilerfolge zu erreichen. Auch die seit 1968/69 gebildeten sogenannten Bürgerinitiativen haben in vielen Fällen ihre Aktionsziele durchsetzen können, obwohl sie keine konfliktfähigen Interessen im oben definierten Sinne ver-

traten⁴⁵⁾. Demgegenüber gehören beispielsweise Hausfrauen, Rentner, Verbraucher zu denjenigen, deren Interessen nicht nur im geringeren Umfang konfliktfähig, sondern auch schwach organisiert sind und deshalb weniger berücksichtigt werden.

Innerhalb des Bereichs der organisations- und konfliktfähigen Interessen scheint eine sehr differenzierte Betrachtung angebracht. Die Tatsache, daß sich eine Vielzahl von Gesetzen anführen läßt, die gegen den erbitterten Widerstand der Unternehmer verabschiedet worden sind, während in anderen Fällen die Gewerkschaften eine Niederlage hinnehmen mußten, darf nicht zu dem voreiligen Schluß des gesellschaftlichen Kräftegleichgewichts verleiten. Vielmehr spricht einiges dafür, daß bei der Machtverteilung zwischen Kapital und Arbeit zwischen drei Bereichen unterschieden werden muß:

— *Erfolge der Gewerkschaften* sind vorwiegend dort anzutreffen, wo es um eine Verbesserung des *Systems der sozialen Sicherung* im weitesten Sinne geht. Der Widerstand der Arbeitgeber ist in derartigen Fragen auch nicht so hart, weil die Gesetzmäßigkeiten marktwirtschaftlicher Abläufe es ihnen häufig erlauben, die durch solche Maßnahmen entstehenden Mehrbelastungen größtenteils wieder auf die Preise überzuwälzen.

— Ein annäherndes *Gleichgewicht* zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften scheint sich im Kampf um die Verteilung des Volkseinkommens herausgebildet zu haben. Obwohl die Verteilungsstatistik in der Bundesrepublik unzulänglich ist, läßt sich vorbehaltlich der Ermittlung genauerer Zahlen folgende Aussage vertreten⁴⁶⁾: Einerseits ist es den Unterneh-

⁴³⁾ E. K. Scheuch, Zum Wiedererstehen der Erlösungsbewegungen, a. a. O., S. 142; vgl. auch E. K. Scheuch, Das Gesellschaftsbild der „Neuen Linken“, in: ders. (Hrsg.), Die Wiedertäufer der Wohlstandsgesellschaft. Eine kritische Untersuchung der „Neuen Linken“ und ihrer Dogmen, Köln 1962, S. 104 ff.

⁴⁴⁾ Vgl. C. Offe, Politische Herrschaft und Klassenstrukturen. Zur Analyse spätkapitalistischer Gesellschaftssysteme, in: G. Kress, D. Senghaas (Hrsg.), Politikwissenschaft. Eine Einführung in ihre Probleme, Frankfurt (Main) 1969, S. 155 ff., insbesondere S. 167.

⁴⁵⁾ Zu den Bürgerinitiativen vgl. H. Grossmann (Hrsg.), Bürgerinitiativen. Schritte zur Veränderung?, Frankfurt (Main) 1971; H. Bilstein, zus. mit K. G. Troitzsch, Bürgerinitiative — Chancen politischer Einflußnahme, in: Gegenwartskunde, Heft 3/1972, S. 263 ff. Horst Zilleßen, Bürgerinitiativen im repräsentativen Regierungssystem, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 12/74.

⁴⁶⁾ Zur Problematik der Zahlen zur Einkommensverteilung vgl. H. Adam, Statistische Probleme bei Einkommensvergleichen zwischen Selbständigen und abhängig Beschäftigten, in: WSI-Mitteilungen, Heft 9/1973, S. 342 ff.

mern nicht gelungen, den Anteil der Einkommen aus unselbständiger Arbeit am Volkseinkommen zu drücken; andererseits vermochten die Gewerkschaften aber auch nicht, den Anteil der Arbeitnehmer am Volkseinkommen auf Dauer wesentlich zu erhöhen. Lohnquote und Gewinnquote sind vielmehr — unter Berücksichtigung des zunehmenden Anteils der abhängig Beschäftigten an den Erwerbstätigen — im großen und ganzen konstant geblieben, was nicht ausschließt, daß sich die Einkommensverteilung in den Anfangsphasen der Konjunkturzyklen jeweils zugunsten der Unternehmer, in den Spätphasen dagegen wieder zugunsten der Arbeitnehmer verschoben hat⁴⁷⁾. Folglich könnte man von einem Gleichgewicht der Kräfte im Verteilungskampf sprechen. Damit ist allerdings — worauf mit Nachdruck hinzuweisen ist — nichts über die Gerechtigkeit des Ausgangszustandes der Verteilung gesagt, sondern lediglich ein Patt zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden bei ihrem Bemühen, die Einkommensverteilung jeweils zu ihren Gunsten zu verändern, konstatiert.

— Eine *Vetoposition* haben die *Unternehmerverbände* aber gegenüber allen Forderungen einnehmen können, die auf eine *Weiterentwicklung der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung* im Sinne eines alternativen Sozialstaatsmodells abzielten⁴⁸⁾. So vermochten sie in den fünfziger Jahren die Forderungen der Gewerkschaften nach Sozialisierung und gesamtgesellschaftlicher Planung erfolgreich abzuwehren. Eine Aushöhlung der gesetzlich verankerten Mitbestimmungsrechte der Arbeitnehmer im Montanbereich gelang ihnen zwar nicht, eine Ausweitung der paritätischen Mitbestimmung auf die Gesamtwirtschaft konnten sie jedoch bis heute hinauszögern. In ordnungspolitischen Fragen wie Unternehmensverfassung und mangelnder Sozialbindung des Eigentums dürften somit die Unternehmer, zumindest was die Vergangenheit anbetrifft, gegenüber den Gewerkschaften in einer stärkeren konservierenden Position sein.

Die gesellschaftliche Machtverteilung bemißt sich indessen nicht allein nach dem Ausmaß, in dem die Verbände ihre Ziele bei politischen Entscheidungen durchsetzen können. Nicht

außer acht gelassen werden darf auch, wie die von den Gewerkschaften gegen den Widerstand der Unternehmer erkämpften Gesetze, die die soziale Stellung der Arbeitnehmer verbessern sollen, in der Praxis gehandhabt werden.

Als Beispiele seien das Jugendarbeitsschutzgesetz und das Betriebsverfassungsgesetz genannt. Seit 1968 sind von den Gewerbeaufsichtsämtern in der Bundesrepublik jährlich mehr als 50 000 Verstöße gegen die Vorschriften des Jugendarbeitsschutzgesetzes bekanntgeworden. Da die Zahl der Beamten, die die Einhaltung der Schutzbestimmungen überwachen sollen, viel zu gering ist, können die Unternehmer, besonders in Klein- und Mittelbetrieben, die Jugendlichen nach wie vor wirtschaftlich ausnutzen und ohne Rücksicht auf ihren gesundheitlichen Schutz und ihre berufliche Entwicklung beschäftigen.

Ebenso verzichten viele Arbeitnehmer in Klein- und Mittelbetrieben auf Druck ihrer Arbeitgeber darauf, einen Betriebsrat zu wählen. Damit verzichten sie auf ihre Rechte, die ihnen nach dem Gesetz zustehen, und überlassen dem Unternehmer in allen sozialen, personellen und wirtschaftlichen Fragen die alleinige Entscheidungsgewalt. Erfolge der Gewerkschaften auf der höchsten Stufe der Gesetzgebung werden auf diese Weise in der betrieblichen Praxis wieder annulliert; die Arbeitgeber können häufig ihre Interessen so durchsetzen, als ob es keine einschränkenden gesetzlichen Bestimmungen gäbe.

Die politisch-gesellschaftliche Macht dürfte ferner auf kommunaler Ebene anders verteilt sein als auf Bundesebene. Die These *Scheuchs*, daß es in modernen Industriegesellschaften keine Herrschaft geschlossener Eliten mehr gibt, dafür aber diffuse Führungsgruppen, deren Macht sich nur auf kleine gesellschaftliche Teilbereiche erstreckt⁴⁹⁾, ist nicht ganz von der Hand zu weisen. In der Tat spricht vieles dafür, daß Unternehmer auf kommunaler Ebene durch massiven Druck ihre Interessen sehr oft durchsetzen können, weil die Gemeinden bei ihren Entscheidungen auf das Wohlwollen großer Gewerbesteuerzahler Rücksicht nehmen müssen. Hinzu kommt, daß die Unternehmer mit den Industrie- und Handelskammern Organisationen besitzen, mit deren Hilfe sie unter dem Deckmantel sachverständiger Beratung, die zum gesetzlichen Aufgabenbereich der Kammern gehört, die unternehmerischen Auffassungen den Behörden besonders gut nahe-

⁴⁷⁾ Vgl. H. Adam, *Der Kampf um Löhne und Gewinne*, Köln 1974.

⁴⁸⁾ Vgl. hierzu H.-H. Hartwich, *Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher Status quo*, a. a. O., S. 54 ff.; Kernstücke des alternativen Sozialstaatsmodells sind gesamtpolitische Verantwortlichkeiten gegenüber den gesellschaftlichen Zuständen und Prozessen, Vergesellschaftung von Grund und Boden und der Schlüsselindustrien sowie wirtschaftliche Mitbestimmung der Arbeitnehmer.

⁴⁹⁾ Vgl. E. K. Scheuch, *Abschied von den Eliten*, in: *Das 198. Jahrzehnt. Eine Team-Prognose für 1970 bis 1980*, Hamburg 1969, S. 305 ff.

bringen können. Diese Machtstellung von Unternehmen ist aber dann lokal begrenzt. (Es sei denn, es handelt sich um Großunternehmen, deren Vertreter auch in den entsprechen-

den Arbeitgeberverbänden eine wichtige Funktion innehaben.) Es ist zu vermuten, daß jenseits des kommunalen Bereichs der Einfluß lokaler Machtgruppen sehr schnell schwindet.

IV. Schlußbemerkungen

Der Aufsatz sollte verdeutlichen, daß die Frage, wie die gesellschaftliche Macht in der Bundesrepublik verteilt ist, nicht eindeutig im Sinne der Pluralismustheorie oder der These von der Kapitalmacht beantwortet werden kann. Die Behauptung, jede Gruppe werde in ihrem Durchsetzungsvermögen durch das System der „checks and balances“ begrenzt, trifft die Realität ebensowenig wie die gegenteilige Auffassung, daß das Monopolkapital letztlich alle politisch-gesellschaftlichen Entscheidungsprozesse dominiert. Vielmehr muß unterschieden werden nach dem Bereich, in dem ein Problem zur Entscheidung ansteht (soziale Sicherung, Verteilung, Ordnungspolitik) und nach der Ebene, auf der sie getroffen werden soll.

Eine weitergehende Aussage wird erst dann möglich, wenn man die verschiedenen Entscheidungsbereiche und Ebenen nach ihrem Einfluß auf die Lebenslagen der einzelnen

Gruppen bewertet. Geht man beispielsweise davon aus, daß eine Weiterentwicklung der Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung im Sinne eines alternativen Sozialstaatsmodells für die Lebenslage der Unterschichten von größerem Nutzen als eine Verbesserung des Systems der sozialen Sicherung ist, so wird man der Auffassung zuneigen, daß die Unternehmer in unserer Gesellschaft ihre Interessen eher haben durchsetzen können. Hält man dagegen den Bereich der sozialen Sicherung für den wichtigeren Bestimmungsgrund der Lebenslage, so wird man angesichts der gewerkschaftlichen Erfolge auf diesem Sektor die Arbeitnehmer im Vorteil sehen. Mißt man allen Ebenen und Bereichen die gleiche Bedeutung zu, so erscheint angesichts der Komplexität der Entscheidungsabläufe in Industriegesellschaften eine generelle Aussage über die gesellschaftliche Machtverteilung nicht vertretbar.

Helmut Köser: Die Kontrolle wirtschaftlicher Macht. Heinrich Deist und das Godesberger Programm der SPD

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 14/74, S. 3—25

Obwohl das Godesberger Programm der SPD von 1959 mehr denn je im Mittelpunkt inner- und außerparteilicher Diskussionen steht, ist Heinrich Deist, einer der „Väter des Godesberger Programms“, heute weitgehend in Vergessenheit geraten. Anlässlich des 10. Todestages des sozialdemokratischen Wirtschaftspolitikers untersucht der Verfasser anhand einer Darstellung der politischen Karriere und einer Analyse der wirtschaftspolitischen Konzeption von Deist dessen Einfluß auf die SPD und auf das Godesberger Programm. Er geht dabei von der aktuellen Frage aus, wie denn heute angesichts der Gegensätze und Konflikte in der SPD der „Grundkonsens von Godesberg“ verstanden werden kann.

Der „Rückgriff hinter Godesberg“ macht deutlich, daß Deist verschiedene Richtungen des „freiheitlich-demokratischen Sozialismus“ zur Synthese gebracht hat; diese Synthese aus Sozialismus und Marktwirtschaft macht die Stärke und Schwäche des Godesberger Programms aus, indem sie ein breites Spektrum politischer Handlungsmöglichkeiten bietet, eine bestimmte politische Praxis jedoch nicht zwingend vorschreibt. Der Grundkonsens von Godesberg steckt also eher den Rahmen ab, in welchem innerparteiliche Gegensätze ausgetragen werden können, als daß eine konkrete Anleitung zum Handeln gegeben wird.

Schließlich nimmt der Verfasser Stellung zu der Frage, ob eine Wirtschaftspolitik in der Form, wie sie mehrheitlich von den Jungsozialisten angestrebt wird, mit dem Godesberger Programm zu vereinbaren ist. Aufgrund der Widersprüchlichkeit der bisher von den Jungsozialisten vorgelegten Konzepte kann hierauf keine eindeutige Antwort gegeben werden. Eine Annäherung zwischen der Partei und den Jungsozialisten im Sinne eines „linken Reformismus“ (Glötz) und innerhalb des im vorliegenden Beitrag aufgezeigten Grundkonsenses erscheint jedoch möglich und notwendig.

Hermann Adam: Pluralismus oder Herrschaft des Kapitals? Überlegungen zu Theorien gesellschaftlicher Machtverteilung in der Bundesrepublik

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 14/74, S. 26—38

Der Aufsatz will die in der Politologie und Soziologie dominierenden Auffassungen zur gesellschaftlichen Machtverteilung darstellen und kritisch würdigen.

Die Pluralismustheorie geht davon aus, daß ein ausgewogenes Kräfteverhältnis zwischen den gesellschaftlichen Gruppen besteht und alle die gleichen Chancen haben, sich durchzusetzen. Die These von der Kapitalmacht behauptet demgegenüber, daß alle politischen Entscheidungen nur im Interesse des „Monopolkapitals“ getroffen werden.

Schichtenspezifisches politisches Engagement, sozial einseitige Rekrutierung der politischen Elite und eine abgeschwächte Parteienkonkurrenz begünstigen die Konservierung des wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Status quo. Davon profitieren vornehmlich die Oberschichten, so daß die Grundannahme der Pluralismus-Theoretiker von einem Machtgleichgewicht zwischen allen sozialen Gruppen als unzutreffend bezeichnet werden muß. Gegen die Richtigkeit der Theorie von der Kapitalmacht spricht demgegenüber vor allem die Vielzahl der politischen Entscheidungen, die gegen den ausdrücklichen Willen der Unternehmer getroffen wurden.

Die Frage, wie die gesellschaftliche Macht in der Bundesrepublik verteilt ist, kann nicht eindeutig im Sinne der Pluralismustheorie oder der These von der Kapitalmacht beantwortet werden. Vielmehr ist nach dem Bereich, in dem ein Problem zur Entscheidung ansteht (Soziale Sicherung, Verteilung, Ordnungspolitik), und nach der Ebene, auf der sie getroffen werden soll, zu unterscheiden.